# Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte

Herausgegeben von Manfred Neumann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 140

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 140

# Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Basel vom 26.-28. September 1983

Herausgegeben von

Manfred Neumann

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Basel 1983

# Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte:** Arbeitstagung d. Vereins für Socialpolitik, Ges. für Wirtschafts- u. Sozialwiss., Basel. [26. - 28. September] 1983 / [hrsg. von Manfred Neumann]. — Berlin: Duncker und Humblot, 1984.
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 140)
ISBN 3-428-05603-5

NE: Neumann, Manfred [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts -und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**
**© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41**
**Gedruckt 1984 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61**
**Printed in Germany**

**ISBN 3-428-05603-5**

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Vorwort des Herausgebers

Mit der ökonomischen Theorie der Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte (property rights) hat sich die professionelle Ökonomie einem Problemkreis zugewandt, der bei den Klassikern der Nationalökonomie eine zentrale Rolle spielte, der dann aber für lange Zeit in den Hintergrund trat. Die Verdrängung dieses Problemkreises führte dazu, daß der Staat als deus ex machina der Wirtschaftspolitik angesehen wurde. Es geriet aus dem Blick, daß der Staat und seine Organe Bestandteile des institutionellen Rahmens der Wirtschaft bilden, der für die Wirtschaftssubjekte, zu denen auch die im Namen des Staates Handelnden gehören, in der Form von Ansprüchen, Eigentums- und Verfügungsrechten in Erscheinung tritt. Die Thematik der Arbeitstagung 1983 des Vereins für Socialpolitik zielt also darauf ab, die Wirkungen und Bestimmungsgründe des institutionellen Rahmens der Wirtschaft zu durchleuchten. Die Beschäftigung mit diesem Problemkreis sollte zu einer Neuorientierung der Theorie der Wirtschaftspolitik führen.

Die in diesem Bande abgedruckten — zum Teil unter dem Eindruck der Diskussionen — erheblich überarbeiteten Referate vermitteln ein Bild von der Vielfalt der Probleme, die durch das Rubrum der ökonomischen Eigentumsrechtsanalyse abgedeckt werden. Durch die Plenumsreferate soll ein Überblick über umgreifende Fragestellungen geliefert werden. Die Referate der Arbeitskreise befassen sich mit Spezialfragen auf Teilgebieten der Wirtschaftspolitik. Die Referate der Arbeitskreise wurden auf Grund einer Ausschreibung aus einer großen Zahl von Angeboten ausgewählt. Sie stellen also nur einen Ausschnitt aus dem tatsächlichen Spektrum der Problemstellungen dar, mit denen sich Ökonomen in der Forschung beschäftigen.

Es ist mir eine angenehme Pflicht, den übrigen Mitgliedern der Kommission zur wissenschaftlichen Vorbereitung, den Herren Peter Bernholz (Basel), Knut Borchardt (München), Gérard Gäfgen (Konstanz), Carl Christian von Weizsäcker (Bern) und Hans Zacher (München), für ihre Hilfe bei der Gestaltung des Programms und der Auswahl der Referate zu danken. Den Sitzungsleitern der Plenumsveranstaltungen und der Arbeitskreise gilt mein Dank für ihre kompetente Verhandlungsführung.

Nürnberg, Mai 1984

*Manfred Neumann*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Inhalt

## Plenum I

Leitung: *Knut Borchardt*, München

Eröffnung der Tagung und Begrüßung der Teilnehmer durch den Vorsitzenden der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, *Ernst Helmstädter*, Münster ..... 3

*James M. Buchanan*, Fairfax (Virginia)

Rights, Efficiency, and Exchange: The Irrelevance of Transactions Cost 9

*Theo Mayer-Maly*, Salzburg

Eigentum und Verfügungsrechte in der neueren deutschen Rechtsgeschichte ..... 25

## Plenum II

Leitung: *René Frey*, Basel

*Gérard Gäfgen*, Konstanz

Entwicklung und Stand der Theorie der Property Rights: Eine kritische Bestandsaufnahme ..... 43

*Peter Häberle*, Bayreuth/St. Gallen

Vielfalt der Property Rights und der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff ..... 63

## Plenum III

Leitung: *Clemens-August Andreae*, Innsbruck

*Friedrich Kübler*, Frankfurt ..... 105

Was leistet die Konzeption der Property Rights für aktuelle rechtspolitische Probleme? ..... 105

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Carl Christian von Weizsäcker*, Bern

Was leistet die Property Rights Theorie für aktuelle wirtschaftspolitische Fragen? ..... 123

*Ernst Helmstädter*, Münster

Schlußwort ..... 153

**Arbeitskreis 1**

**Unternehmensverfassung und Theorie der Firma**

Leitung: *Hans-G. Monissen*, Gießen

*Ingo Böbel*, Erlangen/Newark, N.J. und *Manfred J. Dirrheimer*, Berlin/Dallas

Eigentumsrechte, Managementmotivation und Marktverhalten: Ein Beitrag zur Erweiterung der Theorie der Unternehmung ..... 157

*Steve Pejovich*, College Station, Texas

Labor Participation in the Management of Business Firms and Incentives to Innovate ..... 189

*Ekkehard Wenger*, Hohenheim

Die Verteilung von Entscheidungskompetenzen im Rahmen von Arbeitsverträgen ..... 199

**Arbeitskreis 2**

**Regulierung und öffentliche Unternehmen**

Leitung: *Erich Hoppmann*, Freiburg

*Charles B. Blankart*, München-Neubiberg, *Werner Pommerehne* und *Friedrich Schneider*, Zürich

Warum nicht reprivatisieren? ..... 221

*Jan.-C. Bongaerts* und *Alexander S. van Schaik*, Leiden

Die Nachfrage nach Regulierung in der niederländischen Binnenschiffahrt 247

*Kenneth Boyer*, East Lansing/Michigan und *Jürgen Müller*, Berlin

Mehr ökonomische Prinzipien bei der Regulierung der deutschen Bundesbahn ..... 265

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Ingo Vogelsang*, Boston

Wohlfahrtserhöhende Anreize für private und öffentliche Unternehmen 283

**Arbeitskreis 3**

**Boden und Bodennutzung**

Leitung: *Hans Möller*, München

*Wolfgang Harbrecht*, Passau

Zur rationalen Ausgestaltung von Eigentumsrechten am Boden ..... 303

*Burkhardt Röper*, Aachen

Ansprüche, Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte auf den Wald in Deutschland (BR) ..... 319

*Hans-Werner Sinn*, Mannheim

Das Problem der Baulücken ..... 339

*Kenneth R. Vogel*, Los Angeles

Property Rights Entitlements and Production: The Case of California Animal Trespass Law ..... 375

**Arbeitskreis 4**

**Soziale Sicherheit und Gesundheitswesen**

Leitung: *Frank E. Münnich*, München

*Beat Hotz-Hart*, Zürich

Der Effekt von Unterschieden in der Arbeitsverfassung auf die Beschäftigungspolitik von Unternehmungen ..... 393

*Frank Klanberg*, Berlin

Soziale Sicherheit als System von Property Rights: Das Beispiel des Generationenvertrages ..... 417

*J.-Matthias Graf v. d. Schulenburg*, Berlin

Wettbewerb und Regulierung im Gesundheitswesen: Property Rights als Ziel und Restriktion ärztlicher Honorarpolitik ..... 435

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Arbeitskreis 5

## Wettbewerb

Leitung: *Erhard Kantzenbach*, Hamburg

*Jörg Finsinger*, Berlin/Bern

Eine positive Theorie der Regulierung, entwickelt am Beispiel der Geschichte des Kraftverkehrsversicherungsmarktes ..... 459

*Günter Knieps*, Bern

Veränderte Property-Rights-Institutionen durch technischen Fortschritt. Der Fall der Telekommunikation ..... 477

*Michael Hutter*, München und Fiesole

Vom vollständigen zum vollständig produzierten Wettbewerb ..... 495

*Michael Lehmann*, München

Theorie der Property Rights und Schutz des geistigen und gewerblichen Eigentums. Wettbewerbsbeschränkungen zur Förderung des Wettbewerbs 519

## Arbeitskreis 6

## Verfügungsrechte bei öffentlichen Gütern

Leitung: *Philipp Herder-Dorneich*, Köln

*Rüdiger Pethig*, Oldenburg

Öffentliche Güter, Verfügungsrechte und Ausschließungskosten ..... 539

*Wolfgang Weigel*, Wien

Die Theorie der Verfügungsrechte als Erklärungsansatz für allokative Fehlleistungen in der repräsentativen Demokratie ..... 555

*Rupert Windisch*, Göttingen

Politische Verfügungsrechte, Umverteilung und konstitutionelle Budgetreform ..... 569

## Arbeitskreis 7

## Umwelt und Ressourcen

Leitung: *Bruno Fritsch*, Zürich

*Peder Andersen*, Aarhus and *Jon G. Sutinen*, Kingston

Enforcement of Property Rights in Fisheries ..... 611

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Federico Foders*, Kiel

Allokations- und Verteilungswirkungen alternativer Regelungen von internationalen Gemeinnutzungsressourcen ..... 621

*Wilfried Schönbäck*, Wien

Allokationsstörungen bei der Landschaftspflege als Folge des Auseinanderfallens von Eigentumsrecht und Nutzungsanspruch ..... 641

**Arbeitskreis 8**

**Verträge und Haftung**

Leitung: *Herbert Hax*, Köln

*Michael Adams*, Bern

Ökonomische Analyse des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) ..... 655

*Jochen Drukarczyk*, Regensburg

Mobiliarsicherheiten, Kreditverträge und Insolvenzrecht ..... 681

*Wolfgang Eckart*, *Norbert Schulz* und *Konrad Stahl*, Dortmund

Zur Wirkung des II. Wohnraumkündigungsschutzgesetzes: Eine kontrakttheoretische Analyse ..... 705

*Thomas von Ungern-Sternberg*, Bern

Marktschutz und legaler Schutz auf Märkten mit Qualitätsunsicherheit 725

Anschriftenliste der Autoren ..... 739

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Plenum I

Leitung: Knut Borchardt, München

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Begrüßungsansprache

Von *Ernst Helmstädter*, Münster

Magnifizenz, verehrter Herr Kollege *Lochman!*
Sehr verehrter Herr Dr. *Hess!*
Spektabilität, lieber Herr Kollege *Bernholz!*
Liebe Kolleginnen und Kollegen!

Ich begrüße Sie herzlich zu unserer Tagung

Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte,

die uns für drei Tage in Basel zusammenführt. Der Verein für Socialpolitik ist Ihnen, Magnifizenz, sehr dankbar dafür, daß diese Tagung in den Räumen Ihrer ehrwürdigen Universität stattfinden kann. Sie selbst und die Herren Ihrer Verwaltung haben für unsere gastliche Aufnahme alles Erforderliche getan. Ich bin überzeugt, daß die Annehmlichkeit der hiesigen Universitätsräume unseren Erörterungen sehr förderlich ist. Dafür gilt Ihnen unser herzlicher Dank.

Die Vorarbeiten für eine solche Tagung sind vielfältig. Die Kommission zur wissenschaftlichen Vorbereitung unter Leitung von Herrn Kollegen *Neumann* hat das Programm ausgearbeitet und die Referate ausgewählt. Herr Kollege *Bernholz* und seine Mitarbeiter haben freundlicherweise die örtliche Vorbereitung übernommen, Hilfe und Rat am Ort kam auch von den Kollegen *Bombach* und *Borner*. Die Geschäftsstelle hat hoffentlich zu Ihrer Zufriedenheit die Anmeldungen abgewickelt und Ihnen die Tagungsunterlagen rechtzeitig zugesandt. Allen, die zum Gelingen dieser Tagung insoweit beigetragen haben, sage ich hiermit den herzlichen Dank des Vereins für Socialpolitik.

Bei der Finanzierung einer solchen Tagung erbringen die Tagungsgebühren nur ein kleines Scherflein. Von zahlreichen Firmen haben wir beträchtliche Spenden erhalten, für die ich auch an dieser Stelle herzlich danke. Zu besonderem Dank sind wir dem Schweizer Bankverein, der Bank für internationalen Zahlungsausgleich, ferner den Bundesministerien für Wirtschaft sowie für Arbeit und Sozialordnung verpflichtet.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei dieser Tagung kommt eine große Anzahl kompetenter Fachleute von außerhalb des deutschen Sprachraumes, insbesondere aus den USA, zu Wort. Ich begrüße insbesondere jene ausländischen Teilnehmer, die die Mühen einer langen Anreise auf sich genommen haben, um an dieser Tagung aktiv mitzuwirken.

Allen Referenten danke ich für ihre Arbeit. Sie war die wissenschaftliche Voraussetzung für die Fruchtbarkeit unserer hiesigen Diskussionen.

Meine Damen und Herren!

Das große, die derzeit besonders hohe Wechselkursbarriere überspringende Interesse an dieser Tagung ist zum Teil wohl auch dem Tagungsort Basel zu verdanken. Basel, „die erste Stadt des Rheines", hat nach Edgar *Salin* eine widersprüchlich erscheinende „doppelte Stärke" in seiner Geistesgeschichte bewiesen. Edgar *Salin,* dem der Verein für Socialpolitik viele Impulse zu lebhafter Diskussion verdankt, sagt von Basel: „... die Stadt *Holbeins* und die Stadt *Böcklins,* Basel, die Stadt des *Erasmus* und die Stadt *Bachofens* und *Burckhardts,* hat von der Wende des 15. und 16. bis ins 19. Jahrhundert, von der Höhe der Renaissance bis zum Ende des Zeitalters *Goethes,* immer wieder eine doppelte Stärke der geistigen Anziehung und der geistigen Abstoßung gezeigt — eine Doppelung, als deren Folge sich niemals lückenlos eine Kette hoher Geister aneinanderschließen konnte, wie sie manche griechische und manche italische Polis zierte, als deren Folgen aber auch die Gefahr der Verödung und Versumpfung vermieden wurde und nach Zeiten des Schlummers immer wieder neues Leben überraschend aufbrach."[1]

Es kommen aber noch weitere günstige Nebenbedingungen, die für den Tagungsort Basel sprechen, hinzu. Enea Silvio *Piccolomini,* der „große Humanist auf dem päpstlichen Thron" *(Salin)* hat darauf schon in seiner Errichtungsverfügung aus dem Jahre 1459 hingewiesen, als er die Universität Basel mit der Zwecksetzung gründete: „damit die Stadt, zu einer Universitätsstadt vor anderen geeignet durch die Fülle ihres Lebens, die milde gesunde Luft, die Lage an den Grenzen verschiedener Nationen, mit den Gaben der Wissenschaft geschmückt werde, so daß sie Männer hervorbringe, angetan mit den Zierden aller Tugenden und in den Lehren der verschiedenen Fakultäten erfahren, und damit in Basel ein Quell sprudle, aus dessen Fülle alle nach Wissen Dürstenden schöpfen mögen."

Dieser Stadt und seiner Universität verdankt auch unser Fach sehr viel, angefangen von der *Euler*schen Gleichung für die Anhänger linear-

[1] *Salin,* E.: Vom deutschen Verhängnis. Gespräch an der Zeitenwende: Burckhardt-Nietzsche, rororo deutsche enzyklopädie Bd. 80 (1959), S. 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

homogener Produktionsfunktionen, über den hier redigierten *Kyklos* bis zu den wachstumstheoretischen Impulsen, die Gottfried *Bombach* und seine zahlreichen Schüler von hier ausgestrahlt haben. Aber nicht zu übersehen ist auch, daß hier in Basel die größten Verächter des Wirtschaftlichen überhaupt saßen: Jakob *Burckhardt* und Friedrich *Nietzsche.* Auch darin zeigt sich jene schon erwähnte ortsgegebene „Doppelung" der Anziehung und Abstoßung.

Die Stadt Basel hat wirtschaftswissenschaftliches Streben stets anerkannt. Hier wurde — und nach meiner Kenntnis ist dies ein einmaliger Fall in einer deutschsprachigen Stadt — einem Nationalökonomen ein Denkmal errichtet. Isaac *Iselin* (1728 - 1782) hat als hiesiger Stadtschreiber die etwas einseitigen Lehren der jungen Physiokratischen Schule zurechtgerückt, indem er der allein produktiven Landwirtschaft — wie konnte es in dieser Stadt anders sein? — den ebenfalls produktiven Handel an die Seite stellte.[2] Sein Denkmal steht noch heute am Platz der Schmiedezunft.

Wir sind hier in Basel zu einer *Arbeitstagung* zusammengekommen. Solche Arbeitstagungen veranstaltet der Verein für Socialpolitik im jährlichen Wechsel mit den sogenannten *Jahrestagungen.* Der Unterschied in den Teilnehmerzahlen war früher deutlich, so daß man von den Jahrestagungen als den „großen" und den dazwischenliegenden Arbeitstagungen als den „kleinen" Tagungen sprechen konnte. Dieser quantitative Unterschied besteht seit einigen Jahren nicht mehr. Die Arbeitstagungen werden kaum schwächer als die Jahrestagungen besucht.

Der ursprüngliche Sinn der Arbeitstagungen war es, die Erörterungen im engeren Fachkreise zu führen. Noch am Anfang stehende Forschungsrichtungen sollten dabei gefördert werden. Insgesamt bringt die Bezeichnung der „Arbeitstagung" zum Ausdruck, daß es sich um wissenschaftsinterne Erörterungen über einen noch vergleichsweise unfertigen Gegenstand handelt. Die Zielrichtung geht nicht so sehr nach außen in die wirtschaftspolitische Auseinandersetzung.

All diese Charakteristiken treffen für unsere diesjährige Arbeitstagung im Grunde nicht zu. Wir möchten mit diesem Gegenstand auch außerhalb der wissenschaftlichen Arena Gehör finden, weil wir überzeugt sind, daß aus dem hier zu behandelnden Gegenstand und dem

---

[2] Ich danke für diesen Hinweis Herrn Kollegen A. *Bürgin,* Basel. Zur kritischen Auseinandersetzung *Iselins* mit *Quesnays* tableau économique siehe: *Blaich,* F.: Der Beitrag der deutschen Physiokraten für die Entwicklung der Wirtschaftswissenschaft von der Kameralistik zur Nationalökonomie, in: *Scherf,* H. (Hrsg.): Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie III, Schr. d. VerSocpol NF Bd. 115/III, Berlin 1983, S. 24 - 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

methodischen Vorgehen wichtige ordnungspolitische Schlußfolgerungen gezogen werden müssen.

Es ist vielleicht an der Zeit, daß wir darüber nachdenken, ob es überhaupt noch sinnvoll ist, diese Zweiteilung der Tagungen beizubehalten. Herr Kollege *Neumark* hat als Vorsitzender den Reigen der Arbeitstagungen mit der Garmisch-Partenkirchener Tagung im Jahre 1961, die unter der wissenschaftlichen Leitung von Herrn Kollegen *Giersch* 35 Teilnehmer umfaßte, eröffnet. Er sprach damals von dem neuen Stil solcher Tagungen, die in Form eines round-table-Gesprächs ablaufen sollten.

Wir sind darüberhinausgewachsen und nichts scheint mehr dagegen zu stehen, daß wir künftig nur noch von Jahrestagungen sprechen. Das schließt ja nicht aus, daß sie ihrem jeweiligen Thema entsprechend ihren besonderen Verhandlungsstil finden. In jedem Falle ist in den heute parallel tagenden Arbeitskreisen auch das round-table-Gespräch jederzeit möglich und es wird auch so praktiziert. Ob der Verein diesen Vorschlag aufgreifen wird, ist im Augenblick noch offen. In der gestrigen Sitzung des erweiterten Vorstands gab es auch Stimmen für die Beibehaltung der Unterscheidung von Arbeits- und Jahrestagungen. Trotzdem hat mich der Erweiterte Vorstand autorisiert, die Anregung künftig nur Jahrestagungen zu veranstalten, hier öffentlich vorzutragen.

Eine Besonderheit unserer diesjährigen Tagung ist die aktive Beteiligung einer Anzahl juristischer Fachkollegen. Auch ihnen gilt ein besonderer Gruß. Wir freuen uns, als Verein für Socialpolitik zu diesem fachübergreifenden wissenschaftlichen Gespräch beitragen zu können und wünschen uns eine dem gemeinsam zu erörternden Gegenstand entsprechende Ausstrahlung dieser Tagung auch in den Bereich der Jurisprudenz.

Worum geht es nun bei unserem diesjährigen Thema? Dürfen wir erwarten, daß unsere Erörterungen zur Lösung der wirtschaftspolitischen Probleme unserer Tage etwas beizutragen vermögen? Werden uns hier Hilf- und Orientierungslosigkeit, die man den Politikern wie den Fachökonomen in der Öffentlichkeit häufig vorwirft, befallen oder werden hier neue Wege aufgezeigt?

Zunächst ist festzustellen, daß diese Tagung in Verbindung mit der Nürnberger Tagung von 1980 über „Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft“ und der Grazer Tagung von 1981 über „Information in der Wirtschaft“ gesehen werden muß. Diese drei Tagungen bilden zusammen den aktuellen Beitrag des Vereins für Socialpolitik zur Erneuerung der ordnungstheoretischen und ordnungspolitischen Diskussion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein besonderes Gewicht wird hierbei dem diesjährigen Thema zukommen. Es geht um nichts geringeres als um die Gestaltung des institutionellen Rahmens für das individuelle marktwirtschaftliche Handeln. Allzuhäufig wird dieser Rahmen als vorgegeben angesehen, er wird, wie man heute sagt, von den Ökonomen nicht „thematisiert". Unsere Basler Tagung greift den Vorschlag des „neuen Institutionalismus" auf und beginnt gleichsam mit der „Endogenisierung" des institutionellen Rahmens.

Mit Karl *Marx* können wir auch sagen: es geht uns hier um die „Produktions*verhältnisse*" und nicht um die uns meist interessierenden „Produktions*bedingungen*". Es ist klar, daß zwischen beidem ein Zusammenhang besteht und daß über die dabei sich stellenden Gestaltungsaufgaben neu nachgedacht werden muß. Diese Verhältnisse sind nicht so, die werden so gemacht! Wir waren in den vergangenen Jahren zu sehr und allzu voreilig davon überzeugt, daß die Produktionsbedingungen: das volkswirtschaftliche Aktivitätsniveau, die Beschäftigung, das Wachstum und die Wirtschaftsstruktur dem Gebot der Machbarkeit unterliegen. Hier haben die enttäuschenden und ernüchternden Erfahrungen der jüngsten Zeit richtigstellend, aber leider nicht richtungweisend gewirkt.

Einen gangbaren Lösungsweg eröffnet das Bemühen, bei den „Verhältnissen" anzusetzen. Überall ist mit Händen zu greifen, daß Regeln und Standards das individuelle vorteilsstrebige Verhalten nur im Ungefähren festhalten, wenn diese Regeln nichts taugen oder falsch ansetzen. Von der Erwerbstätigkeit bis zum Sozialbereich, von den Wirkungen der Abgabenlast bis zum Subventionsbegehren gibt es täglich eine Fülle von Wahrnehmungen, die uns zeigen, wie sich individuelles und soziales Fehlverhalten notwendig ergibt, wenn die institutionellen Weichen falsch gestellt sind.

Die Vielfalt praktisch orientierter Themen, die auf dieser Tagung diskutiert werden, zeigt das Tagungsprogramm. Es reicht thematisch vom deutschen Wald bis zur Telekommunikation, vom Generationenvertrag bis zu den Baulücken. Praxisnähe und Aktualität ist diesem Tagungsprogramm gewiß nicht abzusprechen.

Doch möchte ich hier nicht den Eindruck erwecken, als lägen für all die angedeuteten Problemfelder die Patentlösungen des neuen Institutionalismus schon bereit zum Einsatz in der Großserie. Davon kann nicht die Rede sein. Wir sind auf dem richtigen Wege, aber noch nicht am Ziel.

Es gibt auch noch eine Reihe von offenen Fragen im Grundsätzlichen und Methodischen. Auch davon wird auf dieser Tagung die Rede sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unser verehrter amerikanischer Kollege James M. *Buchanan* wird sich sogleich kritisch mit dem Konzept der Transaktionskosten befassen, das ihm irreführend erscheint. Sein alternatives Konzept beruht auf der subjektiven Kontrakttheorie.

Der Verein für Socialpolitik darf wohl für sich in Anspruch nehmen, daß er der Rolle der rechtlichen und gewohnheitsmäßigen Institutionen für das wirtschaftliche Geschehen von Anfang an wissenschaftliches Interesse entgegengebracht hat. Des beschreibenden, historisch orientierten Institutionalismus früherer Zeiten erinnert man sich heute unter dem Zeichen eines neuen funktionalanalytischen Institutionalismus. Der Verein für Socialpolitik hofft, diesem neuen Ansatz mit seiner Basler Tagung kräftigen Schub verleihen und über die hiesigen Erörterungen zur Lösung anstehender ordnungspolitischer Fragen beitragen zu können. In diesem Sinne möge unserer Tagung Erfolg beschieden sein!

Ich sehe eben unter den Teilnehmern Herrn Kollegen *Thalheim,* Berlin, den ich hier besonders herzlich begrüße als einen Teilnehmer an der Leipziger Tagung des Vereins im Jahre 1932. Wir freuen uns, lieber Herr Kollege *Thalheim,* zu sehen, daß Sie dem Verein für Socialpolitik über 50 Jahre die Treue gehalten haben und wünschen Ihnen und uns, daß dies noch viele Jahre so weitergehen möge.

Nun darf ich zunächst den Herrn Rektor bitten, sein Grußwort an die Tagungsteilnehmer zu richten. In Vertretung von Herrn Regierungsrat *Schneider* wird dann Herr Dr. *Hess* die Grüße des Erziehungsdepartements von Basel überbringen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Rights, Efficiency, and Exchange: The Irrelevance of Transactions Cost*

By *James M. Buchanan*, Fairfax (Virginia)

## I. Introduction

Economists commence analysis with utility functions and production functions as defining attributes of choosing-acting entities. Interdependencies among utility and production functions of separate persons and units provide the origins of exchanges, which become the central subject matter for economists' attention. Interdependencies that remain outside exchanges, uncompensated transfers of positive and negative values, become externalities in the economists' lexicon. One of the contributions of the property-rights, law-economics research of the last three decades has been the focus of economists' attention on the necessity of including legal-institutional constraints along with resource constraints in any analysis of economic interaction.

Lawyers commence analysis with legal rights assignments as defining attributes of potential litigants. Differential evaluation of rights by separate persons and units give rise, in the legal setting for analysis, to exchanges in rights, which are equivalent to the exchanges that the economists analyze. Predation or invasion of rights, whether actual or potential, give rise to appeals to the protective capacity of the state, or, with uncertainty in rights definition, to potential litigation.

Note that the economists' conception of externalities bears no direct relation to the legal invasion of rights. Persons may impose economic harms or benefits, without payment or exaction of compensation, while confining behavior within spheres of legally defined rights. Lawyers, as well as economists, have come to recognize, however, that well-defined rights can facilitate exchanges.[1]

---

* I am indebted to A. J. *Culyer*, David *Levy*, Viktor *Vanberg*, and Karen *Vaughn* for helpful comments on an earlier draft.

[1] A by-product of law-economics analysis has been the proposition that the definition of rights „should" reflect some underlying economic efficiency norm. I shall not discuss this norm here, but my analysis suggests that the norm enters the analysis quite differently under the conception of efficiency herein advanced.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ambiguity remains on the question as to whether or not legally-permissible impositions of harms (and/or benefits) of a person (persons) on another (others) generate inefficiency in resource utilization in a setting where rights are well-defined and contracts are enforced and in which all persons can enter into voluntary exchanges. In such a setting, *will resources necessarily move toward their most highly valued uses?*

The central argument in Coase's seminal 1960 paper, "The Problem of Social Cost,"[2] is that voluntary exchange in well-defined rights provides a sufficient condition for allocative efficiency. Coase amended this central proposition by what has been widely interpreted as a "zero transactions costs" qualifier, which, as I shall demonstrate, weakened the force of his argument.[3] Robert Cooter raised the question explicitly in his 1982 paper, "The Cost of Coase."[4] He argued that allocative efficiency is guaranteed by voluntary exchanges of rights only in fully competitive environments, and that strategic bargaining behavior will emerge as a source of potential resource wastage in noncompetitive interactions. In the absence of some externally-imposed rule for dividing the purely distributional gains, there is no assurance that exchanges in rights will shift the economy toward the Pareto efficiency frontier and maintain a position on the frontier once reached.

My purpose in this paper is to exorcise the ambiguity here, an ambiguity that emerges from confusion on elementary conceptual principles, and a confusion that is shared, at least to some degree, by the Coasians as well as their critics. I shall demonstrate that consistent application of a *subjectivist-contractarian* perspective offers genuine clarification along several dimensions of the law-economics intersection.[5]

## II. A Contractarian Reconstruction of the Coase Theorem

Coase was primarily interested in showing, through a series of both hypothetical and historical examples, that freedom of exchange and contract will insure that resources are allocated to their most highly

---

[2] R. H. *Coase*, The Problem of Social Coast, Journal of Law and Economics, III (October 1960), 1 - 44.

[3] Coase did not refer to transactions costs, as such. The qualifying statement that has been interpretend in zerotransactions cost terms is as follows: „and the pricing system works smoothly (strictly this means that the operation of a pricing system is without cost)" (p. 2).

[4] Robert *Cooter*, The Cost of Coase, Journal of Legal Studies, XI (January 1982), 1 - 34.

[5] I have elaborated this perspective in earlier writings. See, in particular, my, Freedom in Constitutional Contract (College Station: Texas A & M Universitiy Press, 1978).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

valued uses, that if the assignment of rights is clear, parties involved in actual or potential interdependence will have incentives to negotiate among themselves and exchange rights to the disposition over resources so long as differential evaluations are placed on those rights of disposition. Put in externality language, Coase was essentially arguing that all Pareto-relevant externalities would tend to be eliminated in the process of free exchange-contract among affected parties.[6]

It is unfortunate that Coase presented his argument (through the examples) largely in terms of presumably objectively-measurable and independently-determined harm and benefit relationships. In his formulation, these relationships become *identical* in the perception of all parties to any potential exchange of rights.[7] Hence, the unique "efficient" (benefit maximizing or loss minimizing) allocation of resources exists and becomes determinate conceptually to any external observer. The efficacy of free exchange of rights in attaining the objectively-determined "efficient" outcome becomes subject to testing by observation. The exchange process, in this perspective, is itself evaluated in terms of criteria applied to the outcomes that the process is observed to produce. There are values inherent in allocations that exist quite independently of the means through which these allocations are generated.

Despite his own earlier contribution to what may be called the subjectivist theory of opportunity cost,[8] Coase's position on the independent determinacy and existence of an "efficient" allocation of resources is not clear. Both his use of the numerical examples and his introduction of the transactions-costs proviso suggest that Coase was, indeed, applying outcome criteria to results of the exchange process rather than limiting his attention to the process itself. To the extent that Coase does apply outcome criteria for allocative efficiency, however, his

[6] This sentence summarizes the central argument made in James M. *Buchanan* and Wm. Craig *Stubblebine*, „Externality", Economica, XXIX (November 1962), 371 - 384. In writing that paper, Stubblebine and I considered ourselves to be developing an argument that was wholly consistent with Coase's, even if we also recognized that our approach was basically contractarian, whereas his was not explicitly defined. Coase, who had been a colleague at the University of Virginia, did not, however, like the *Buchanan - Stubblebine* paper, presumably because he strenuously objected to any usage of the term, „externality". Also, however, his objection may have stemmed from the ambiguity in perspective that I emphasize in this paper.

[7] For an analysis of a setting in which potential traders differ in their evaluation of benefits and/or harms, see, James M. *Buchanan* and Roger L. *Faith*, Entrepreneurship and the Internalization of Externality, Journal of Law and Economics (March 1981), 95 - 111.

[8] See, R. H. *Coase*, Business Organization and the Accountant, in: L.S.E. Essays on Cost. Edited by James M. *Buchanan* and G. F. *Thirlby* (New York: New York University Press, 1981), pp. 95 - 134. Revised version of materials written and published initially in 1938.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

whole analysis, along with that of his many favorable interpreters, becomes vulnerable to the critique mounted by Cooter and others, who suggest that elements of confusion have been introduced by thinking that transactions costs involve only communication-information difficulties. In fact, parties to bargains in small-number settings with distributive as well as allocative implications have strategic reasons to conceal their preferences and, in large-number settings, all parties may have free-rider motivations, independently of any communication-information failures. In both of the latter cases, voluntary exchange would not seem to guarantee the attainment of the Pareto efficiency frontier, and for reasons not well defined within the transactions-costs rubric. Interpreted in terms of satisfying outcome criteria for efficiency, the Coase theorem fails in noncompetitive settings; free exchange and contract among parties does not necessarily generate an allocation of resources to their most highly valued uses. "Social value" is not necessarily maximized; "Externalities" that are Pareto-relevant may remain in full trading equilibrium.

The Coasian, who remains at the same time an objectivist for whom an "efficient" resource allocation exists independently of the process of its generation, will have difficulty responding satisfactorily to the critique advanced by Cooter and others who make similar arguments. Parties to potential exchanges who are rational maximizers of expected utilities may fail to reach the presumed objectifiable Pareto efficiency frontier. "Gains from trade" may remain after the parties conclude their bargaining sessions; resources may remain in uses that yield relatively lower values than they might yield in alternative uses.

If, however, the whole Coase analysis is interpreted in subjectivist-contractarian (or, if preferred, Austrian-Wicksellian) terms, the critique can be shown to be without substance. If the only source of valuation of assets or resource claims is the revealed choice behavior of parties to potential exchanges, there is no means through which an external observer can determine whether or not trade, as observed, stops short of some idealized norms. If a person, A, is observed to refuse an offer of $ X for asset, T, that person, A, must be presumed to place a value on T in excess of $ X. That asset, in A's usage, must be yielding a value or benefit more than $ X. The fact that some portion of the imputed subjective value of T, to the current owner, A, may be based on his estimates as to the real preferences (valuations) of B, the potential purchaser, is totally irrelevant. In the institutional setting implicitly postulated here, in which A and B are isolated parties to potential exchange, the absence of a consummated exchange of the asset, T, demonstrates that this asset remains in its most highly valued use.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

"Efficiency" in resource use, *given the institutional setting,* is insured so long as A and B remain free to make the exchange or to refuse to make it.

Note that the invariance version of the Coase theorem is *not* valid in this perspective. The contractarian approach suggests that free exchange among parties will guarantee that resources remain in their most highly valued uses, but it does imply that the ownership or liability patterns, the assignment of legal rights, may affect the allocation that emerges in small-number settings, and quite apart from the acknowledged relevance of income effects. A switch in the assignments of ownership rights in my example, from A to B with respect to the initial ownership of the asset, T, may well result in the retention of the asset by B, and, therefore, in a usage different from that to which A might have put the asset with the earlier ownership assignment.

## III. Is What Is Always Efficient?

The contractarian reconstruction of the Coase theorem outlined in Section II may seem, at the outset, vulnerable to the charge that, so interpreted, the theory becomes a tautology.[9] If there is no objective criterion for resource use that can be applied to outcomes, as a means of indirectly testing the efficacy of the exchange process, then so long as exchange remains open and so long as force and fraud are not observed, that upon which agreement is reached is, by definition, that which can be classified to be efficient.[10] In this construction, how can inefficency possibly emerge?

In an early paper, published initially in 1959,[11] I suggested that agreement is the only ultimate test for efficiency, but that the test need not

---

[9] *Cooter,* op. cit., pp. 14 - 15.

[10] Note that this statement does not require any presumption about the knowledge possessed by potential participants in the interaction process. An alternative formulation of the Coasian perspective may be advanced in which the presumption of shared knowledge of institutional results is critical to the allegedly tautological character of the Coasian propositions. In his interesting paper, which ties together several strands of modern theory, T. K. *Rymes* seems to advance this alternative formulation. See, T. K. *Rymes,* Money, Efficiency, and Knowledge, Canadian Journal of Economics (November, 1979), 575 - 589.

[11] See, my, Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy, Journal of Law and Economics, II (October 1959), 124 - 138. Reprinted in my, Fiscal Theory and Political Economy (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1960), pp. 105 - 124.

For recent papers that deal with the general topic under discussion in this section, see, David *Levy,* Is Observed Monopoly Always Efficent? (Mimeographed: Center for Study of Public Choice, 1982); A. J. *Culyer,* The Quest for Efficiency in the Public Sector: Economists versus Dr. Pangloss (Mimeographed: University of York, September 1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

be confined in application to the allocative results or outcomes generated under explicitly existing or defined institutional-structural rules. The agreement test for efficiency may be elevated or moved upward to the stage of institutions or rules, as such. Agreement on a change in the rules within which exchanges are allowed to take place would be a signal that patterns of outcomes reached or predicted under the previously-existing set of rules are less preferred or valued than the patterns expected to be generated under the rule-as-changed. Hence, the new rule is deemed more efficient than the old. The discussion and agreement on the change in the rules here is analogous to the trade that takes place between ordinary traders in the simple exchanges made under postulated rules.

With a change in the rule or institution, however, the pattern of outcomes reached through within-rule trades or exchanges would be expected to be different from that attained under the rules that existed prior to the change. This suggests only that any allocation of resources that is to be classified as "efficient" depends necessarily on the institutional structure within which resource utilization-valuation decisions are made.[12] This implication creates no difficulty for the subjectivist-contractarian who does not acknowledge the uniqueness of the resource allocation that is properly classified to be efficient.

The position I am advancing here may be clarified by reference to the familiar prisoners' dilemma. The contractarian is not put in the role of denying that such dilemmas exist. Indeed his diagnosis may suggest that such dilemmas characterize many areas of social interaction. Consider, then, how the contractarian-subjectivist would approach the prisoners' dilemma. Take the most familiar, and original, example, where there are two prisoners presented with the classic alternatives, and allowed no communication with each other. Here, the outcome predicted, and possibly observed, to emerge may be classified as "presumably inefficient" for the set of prisoners considered as a group because they are not allowed to make explicit exchanges. If they are, instead, allowed to communicate, one with another, and to make *binding-enforceable contracts,* they would never remain in the "both confess" trap. They would exchange binding commitments not to confess, and this result, as observed, would be classified properly as "efficient," again for the set of prisoners treated as the relevant group.

---

[12] On this point, see, W. C. *Stubblebine,* On Property Rights and Institutions, in: Explorations in the Theory of Anarchy, edited by Gordon Tullock (Blacksburg: Center for Study of Public Choice, 1972), pp. 39 - 50. Also see my paper, The Relevance of Pareto Optimality, Journal of Conflict Resolution, VI (December 1962), 341 - 354. Reprinted in my, Freedom in Constitutional Contract, op. cit., pp. 215 - 234.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The dilemma, as such, may, however, be an efficient institution for forcing prisoners to confess. That is to say, the subset of the population made up of prisoners only may not be the set relevant for a political-collective evaluation of the institution. In the more inclusive community, the test for whether or not that institution which removes the option of binding contracts among prisoners is efficient would depend on the attainment or nonattainment of community-wide consensus on change to some alternative institution.

## IV. Transactions Costs

I have not introduced transactions costs as a possible barrier to the attainment of allocative efficiency through voluntary exchanges anywhere in the above discussion. And, as I noted earlier, the thrust of Coase's argument is weakened by the insertion of the transactions costs qualification or proviso. There is no meaning of the term "allocative efficiency" in an idealized zero-transactions costs setting under the subjectivist-contractarian perspective. Such "efficiency" assumes meaning only if an objectivist conceptualization of resource use is implicitly postulated. Resources will, of course, be differently allocated by voluntary exchanges of rights in differing institutional settings, as noted above, but to say this is to do nothing more than to say that persons will behave differently under differing constraints.

To the extent that trade is free to all parties in an interaction, and all parties have well-defined rights, resources will move toward their most highly valued uses without qualification. To the extent that potential traders are coerced, either by prohibitions on their ability to make enforceable contracts or by the imposition of noncompensated transfers, no conclusions about value maximizing resource use can be drawn because the rules permit no test.[13] The only criterion available, that of prior agreement on the transfers of value, is explicitly replaced as a decision rule, although it remains as the valid test.

In this Section, I propose to discuss three broadly-defined categories of problems that are often placed in the transactions costs rubric, and I shall show how these putative barriers to allocative efficiency are readily incorporated into a coherent subjectivist-contractarian argument.

*Information-Communication Constraints.*—Transactions costs are perhaps most familiarly discussed as arising from some failure of parties to potential exchange to attain access to information on prof-

[13] Interpreted in these terms, the Coase qualifying statement, cited in footnote 3 above, should have been „the pricing (exchange) system works without interference."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fered terms of trade or to communicate their own offers effectively to other traders. Hence, or so the orthodox argument might run, if potential traders could be better informed and be made better able to communicate one with another, now-unconsummated trades might be worked out, generating increments in value, insuring greater efficiency in resource use. If "efficiency" is defined as that pattern of resource use reached through voluntary exchanges *after* the new information-communication setting is in place, then, of course, the prior-existing allocation is *now* "inefficient." But in the postulated initial setting, there was a different information-communication environment. Given the then-existent constraints under which traders behaved, the prior allocation was "efficient."

Whether or not a shift in information-communication constraints is, in itself, an efficient or Pareto-superior change can be determined only by applying some criterion that remains *internal* to the set of potential traders. If the initial constraints are deemed to be "inefficient," potential traders will, themselves, find it advantageous to invest resources in efforts to shift them.

Consider a simple example. There are two totally isolated villages, Adam, and Smith, with no communication with each other. In one village, two deer exchange for one beaver. In the other, two beaver exchange for one deer. In the setting of isolation, the allocative results are efficient provided that trade is free in each village. If the isolation between the villages is not itself efficient, it will be to the advantage of a trading entrepreneur in one village or the other to seek out means of breaking the trading barrier. Profits from arbitrage will attract such behavior as will be required to remove differentials in the terms of trade and to generate differing patterns of resource use, if the shift is such as to confer net benefits. It is misleading to suggest that the initial setting of isolation prevented efficient resource utilization because of the transactions cost barrier. Voluntary exchange must be defined to include entrepreneurial trading effort which will emerge to insure that all gains-from-trade in breaking down information-communication constraints are exhausted.

To the extent that the constraints that exist are *artificially* imposed, via the auspices of political-governmental agency, the activities of entrepreneurial traders that might otherwise generate an optimal breakdown of barriers may be prevented or inhibited. In the presence of observed artificial constraints the allocative patterns can be labeled as "presumably inefficient," since trade is not allowed to take place.

*Free Rider Constraints.*—The question of the possible efficacy of removing existing governmental-political constraints, or of imposing

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

new ones, shifts analysis to the second familiar source of alleged barriers to resource utilization, a source that is often swept within the transactions-cost qualification, but is more specifically discussed under the "free rider" rubric. In large-number settings, the individual participant has little or no incentive to initiate action designed to yield benefits for all members of the community, to secure information about alternatives, and to be concerned about enforcement of community-wide agreements. There may exist complex exchanges that might be agreed to by all participants, but it is to the advantage of no single person or small group to assume the leadership role in the design and implementation of such potential agreements.

This setting differs from that discussed under the information-communication rubric in that individual entrepreneurial efforts cannot here be depended on to search out productive shifts in institutional arrangements due to the absence of residual claimancy. In my 1959 paper, I suggested that the proper role for the normative political economist was that of discovering potential rules changes that might yield general benefits and then of presenting these changes as *hypotheses* subject to the Wicksellian contractual-consensus test. If, when presented a suggested change in rules, agreement among all potentially interacting parties is forthcoming, the hypothesis is corroborated. The previously existing rule is proven inefficient. If disagreement emerges on the proposed rules change, the hypothesis is falsified. The existing rule is classified as Pareto-efficient. And, given this institutional setting, any outcomes attained under free and open exchange processes are to be classified as efficient.

It is useful at this point to introduce the classic externality case from welfare economics, the setting in which ordinary economic activity within well-defined legal rights imposes noncompensated damages on a sufficiently large number of persons so as to insure failure of a bargained solution due to free-rider motivation.[14] Can "uncorrected" outcomes in this setting be labeled to be efficient? Consistent application of the contractarian perspective must attach the efficiency label here, so long as all members of the relevant community remain free to make intervening offers and bids to those traders whose activity is alleged to generate the spillover harms. There is no overtly coercive overriding of individual claims. The fact that, given the institutional structure postulated, outcomes are reached through an exchange-contract process open to all entrants is the criterion for efficiency of those outcomes, the only one that is available without resort to some objectivist standard.

[14] For an analysis of this setting in a more general context, see, my, „The Institutional Structure of Externality," Public Choice, XIV (Spring 1973), 69 - 82.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Note, however, that this classification of such "noncorrected" outcomes in the alleged large-number externality situation as "efficient" is not equivalent to taking some Panglossian attitude toward the set of arrangements that generates such outcomes. The institutional structure may *not* be efficient, and the political economist may hypothesize that general agreement can be secured on some realignment of rights (including required compensations to those who might be asked to give up valued claims) that will allow potentially damaged parties in the interaction to possess rights of veto over specified in-market activity of the ordinary sort.

In the contractarian perspective, to say that free and open exchange tends to insure that resources flow to their most highly valued uses means only that such uses are relevant to the institutional structure in being. It is not to say that the unfettered market under any and all assignments of rights is the most "efficient" institution. These are two wholly different propositions that have become confused because of the failure to make the distinction between the objectivist and the subjectivist perspective on allocative processes.

It is necessary to distinguish carefully between agreement or unanimity as a *test* for an "efficiency-enhancing trade" and unanimity as a *decision rule*. This distinction tends to be neglected in analyses of simple exchanges organized through market processes, largely because the decision rule that effectively operates coincides with the ultimate test for the results of that rule. Within a specific legal order, if entry is free, market exchanges are made under an implicit rule of unanimity.[15] If A and B voluntarily agree to an exchange, and if C remains free to offer possibly differing terms to either party, there is no outcome that does not pass the consensus test. The outcome attained can be classified as "efficient" because it reflects agreement among all parties, and the decision rule or institution that allows such outcome patterns to be generated can be classified to be "efficient" if there is no consensus to be reached on any possible change.

With "public good" or "public goods" in the standard meaning, however, it may be impossible that market exchanges, made voluntarily within well-defined assignment of rights, will generate patterns of results that are preferred by participants. Given the assignment of rights, and given the institution of exchange, the outcomes reached may

[15] On this point, see my paper, Individual Choice in Voting and the Market, Journal of Political Economy, LXII (August 1954), 334 - 343. Reprinted in my, Fiscal Theory and Political Economy (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1960), pp. 90 - 104.

Also, see, Ludwig von *Mises*, Human Action (New Haven: Yale University Press, 1949), p. 312.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

still be classified to be "efficient." But the institution of voluntary exchange, as ordinarily understood, may not, in this case, be "efficient" because there may emerge general agreement upon a change in institutional structure. Explicit political or governmental decision rules may be accepted by all parties as being preferred to the decision rules of the market. That political-governmental decision rule upon which agreement is reached, however, may *not* require consent of all parties to reach particular outcomes, either explicitly or implicitly. That is to say, the "efficient" decision rule may be such that specific outcomes need not meet the consensus test.[16]

Consider an example. Suppose that there is general agreement upon a constitutional rule that specifies that police services shall be politicized and that decisions on the organization and financing of these services shall be made by majority voting rules in an elected legislature. By the fact of general agreement, this *institution* is efficient. There is no change upon which everyone affected might agree. Within the operation of the rule or institution, however, there is no basis for presuming that particular outcomes are "efficient" in the contractarian perspective. A majority coalition may impose its preferences on the members of the minority. And, given the legal order which may prohibit side payments, resources may well be allocated to uses that are valued less highly than they might be in alternative uses. There is simply no means of making the required test for efficiency or inefficiency within the rule or institution as it operates.

The majority-rule setting here is analogous to that discussed earlier under the prisoners' dilemma. For the inclusive community, a rule that places captured prisoners in isolation and prevents binding contracts, may be "efficient," despite its evident presumed inefficiency to the subset of prisoners themselves. With majority rule, or any less than unanimity rule, for political-governmental decisions, the decision structure may itself be "efficient" while at the same time the particular outcomes attained under the structure may be presumed inefficient, at least in some situations, for those who are directly coerced. To introduce "transactions costs" as a barrier to the attainment of efficiency in this generalized free-rider context seems to confuse rather than to clarify the complex set of issues involved.

*Strategic Behavior.*—The third source of alleged inefficiency in resource utilization, also sometimes included in the broadly-defined transactions-costs basket, is summarized under the rubric, *strategic*

[16] For elaboration, see, James M. *Buchanan* and Gordon *Tullock*, The Calculus of Consent (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*behavior.* Cooter concentrated his critique of the Coase theorem on this element, in the sense previously noted.

The strategic-behavior setting differs from the two previously analyzed. As Cooter correctly indicates, the alleged barrier to possible agreement among potential traders or bargainers arises in small-number, noncompetitive settings not from any necessary informational or communication failure that might be profitably eliminated by arbitrage. And, since the numbers of potential interacting parties are small, there is no free-rider motivation for behavior. In this setting, how can criteria for improvement be derived internally from the parties?

Here there is a direct analogue to the large-number setting in the sense that any modification of the structure of interaction becomes a "public good" for all parties. Hence, in a strict two-person interaction where both parties expect to engage in a whole sequence of similar potential interactions, they may acknowledge the wastefulness of investment in strategic bargaining. In such a case, they would agree on an arbitration procedure or rule which might take the form of the appointment of an external or third-party adjudicator along with a commitment to accept the terms laid down. Again, as in all other settings, the test for efficiency in the institutional rule is agreement among affected parties.

In a more inclusive context, if all members of the relevant political community recognize that many of them will be placed in small-number bargaining settings on occasion, as either buyer or seller in potential exchanges, there may possibly emerge some general agreement on political-legal rules that reduce the potential profitability of strategic investment. Such rules may involve the promotion of competitive environments for exchanges of rights, since competition, actual and potential, dramatically restricts the scope for strategic behavior. Note, however, that such an agreement would not be based putatively on any perception that competition produces an objectifiably meaningful efficient allocation of resources. The agreement itself becomes the test as to whether or not competitive arrangements are more "efficient" than the alternative arrangements in being.

## VI. Competition as a Device or as a Determinant

As the last remarks suggest, there are two profoundly different conceptions of competition and the competitive process that emerge from the objectivist perspective on the one hand and from the subjectivist-contractarian perspective on the other. In the former, there exists an efficient allocation of resources independently of any process through

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

which it is generated. From this supposition, it follows that institutional arrangements may be directly evaluated in terms of their relative success or failure in attaining the desired pattern of resource use. Normative argument in support of competitive institutions emerge, in this perspective, only because such institutions are judged to be relatively superior "devices," "instruments," or "mechanisms" in generating independently derived results. Where competitive institutions do not seem to exist, as defined by some independently derived structural criteria (*e.g.*, number of firms in an industry, concentration ratios, etc.), there emerges a normative argument for direct intervention with voluntary exchange process as a means of moving results toward the externally derived allocative norm or ideal. Small-number bargaining settings (bilateral monopoly, isolated exchanges, locationally specific assets) necessarily fail to guarantee efficiency due to the presence of incentives for strategic behavior. Governmental action in monitoring the bargains struck in all such settings seems a normative consequence of the analysis.

In the subjectivist-contractarian perspective, "efficiency" cannot be said to exist except as determined by the process through which results are generated, and criteria for evaluating patterns of results must be applied only to processes. In this perspective, voluntary exchanges among persons, within a competitive constraints structure, generate efficient resource usage, which is determined only as the exchanges are made. Competitive institutions, in this perspective, are not instruments to be used to generate efficiency. They are, instead, possible structures, possible rules or sets of rules, that may emerge from generalized agreement. If such institutions do not emerge from a consensus operating via politically orchestrated exchanges, those alternative arrangements that may be observed to persevere must themselves be judged to be "efficient," and, within these structures, patterns of voluntary exchange outcomes may also be so classified.[17] The role of the political order, of law, or government, is to facilitate agreement on institutional arrange-

[17] I seek no quarrel at this point with the evolutionists who argue that institutions emerge from the historical process of development without any explicit constitutional-political agreement having been made. So long as rights are well-defined and enforced, the institutional evolution meets the criterion of implicit unanimity analogously to the market process more narrowly defined. And the continued acceptance of institutional forms itself suggests the presumption that these forms meet the efficiency test.

Wegenhenkel has specifically related the process of evolutionary change in an economy to the transaction-costs discussion. While accepting the orthodox meaning of the Coase theorem, Wegehenkel argues that the evolutionary process, generated by entrepreneurial effort, pushes the economy continually in the direction of transactions-costs reduction. See, Lothar *Wegehenkel,* Gleichgewicht Transaktionskosten und Evolution (Tübingen: Mohr, 1981).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ments, and to police rights assigned under such agreements. There is no role for specific governmental monitoring of bargains anywhere in the picture.

I should acknowledge at this point that it is difficult for anyone trained in economics in this century to hold consistently to the perspective that I have laid out in this paper. What is government's role, for example, in the case of natural monopoly, which operates "inefficiently" under the orthodox perspective and thereby seems to warrant political-governmental intrusion into the exchanges that might be made between the monopolist and his potential customers? No such normative inference can follow from a consistent application of the contractarian perspective. At best, the hypothesis may be advanced to the effect that consensus should emerge on a scheme to "buy out" existing owners of such monopolized resources (opportunities) and to replace their operation with governmental-political management, based on some cost-based pricing rules. But the subjectivist will also acknowledge that costs are not independently determinate, in which case such operating rules become absurd. At best, the hypothesis must be for a scheme that would compensate the monopoly owners and replace them with governmental agents. Modern public choice theory has put the nod to "public interest" idealizations of the behavior of such agents. In some final analysis, the subjectivist-contractarian must be hypothetically pragmatic in all those cases that seem to have been the bread-and-butter of conventional normative political economy, welfare economics, and, now, law-and-economics. He may, with little fear of analytical ambiguity, strongly urge that alternative sets of rules be presented and tested in the political exchange process. And he may, of course, utilize his specialist talents in the design and predicted operation of such alternative arrangements. He should not, however, ever be allowed to take the arrogant stance of suggesting that this or that set of institutions is or is not more "efficient."[18]

## VII. Conclusions

In this paper, I have tried to support the following propositions:

(1) Given the institutions within which behavior is constrained, voluntary exchanges among traders in a legal market order tend to insure that resources flow to and remain in their most highly valued uses;

[18] It should be evident from my argument that there is no justification at all for judicial introduction of the putative efficiency norm, presumably to be imposed independently of the political process. On this, see, my, Good Economics — Bad Law, Virginia Law Review, 60 (Spring, 1974), 483 - 492. Reprinted in my, Freedom in Constitutional Contract, op. cit., pp. 40 - 49.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2) the most highly valued uses of resources depend on the institutional setting within which voluntary exchanges take place;

(3) institutions are, themselves, variables subject to change, and agreement among persons who operate within institutional constraints is fully analogous to voluntary exchange within established rules;

(4) the several so-called "transactions costs" barriers to "efficiency" in resource allocation can be more appropriately analyzed in the context of hypotheses about institutional reform;

(5) the ultimate test for institutional reform remains that of agreement among affected parties.

I have shown that these propositions follow consistently from a subjectivist-contractarian perspective on the behavior of persons within well defined institutional structures as well as on their behavior in modifying such structures. The perspective allows a functional role for the political economist to be well defined. The propositions place the now-famous Coase theorem in a position that renders it much less vulnerable to its objectivist critics. At the same time, however, the implication that what is is always efficient is avoided.

Analysis must be based squarely on the recognition that persons are simultaneously "trading" at several levels. They are considering voluntary exchanges within institutional rules that they treat, for purposes of such within-rule calculus, as fixed. Given the institutions of the market or private sector, resources tend to be flowing to their most highly valued uses, although care should be taken here to state this proposition in terms of the continuously equilibrating properties of the system rather than in terms of any achieved equilibrium. At the same time, however, the same persons are engaged in nonmarket or political "trades," within the defined political order that exists. In this set of interactions, economic resources need *not* be moving toward their most highly valued uses because, under the decision rules of the political order, persons may be permitted to effectuate resource transfers without the voluntary agreement, explicit or implicit, of all affected parties. The political decision rule, as contrasted with the market decision rule, offers no test of the results that it acts to generate.

At the same time that they act within defined market and political rules, persons are considering "trades" that may involve changes in these decision rules, or institutional structures, themselves. There will be, at this level, forces generated by utility maximizing considerations that move the rules-structure toward that which is "efficient." The patterns of resource use generated under less-than-unanimity decision rules in the political order, which embody no presumption of value

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

maximization for the reasons noted, may offer reasons for considering shifts toward the market order, which does generate results that may be presumed to be value-maximizing. However, other reasons may well dominate any such comparative institutional calculus. Consistency requires that the contractarian apply the same criterion for institutional efficiency that he applies to allocative efficiency within institutions. That which is efficient is that upon which all potentially affected parties agree, explicitly or implicitly. While the absence of the unanimity rule in politics does give some basis for the generalized hypothesis that, where they are substitutes, individuals would agree to replace politicized arrangements with market or market-like arrangements, this must remain strictly a hypothesis subject to the agreement test.

My whole analysis in this paper has been based in the presupposition that, in both the market and the political order, rights are well defined. With reference to constitutional reform in particular, however, basic uncertainties in the assignment of rights may inhibit agreement on rules changes. Persons who remain uncertain as to just what rights they do possess in a politicized economy cannot consider rationally based plans for exchanges in these rights. Those members of politically-organized groups who seem politically-advantaged under existing rules will not agree to constitutional reform without compensation, and those who might otherwise be willing to pay such compensation may not do so because they do not acknowledge the rights of those to whom such payments would have to be made. It is in this whole area of potential political-constitutional "exchange" that the problems of modern Western societies are acute, and it is to the analyses of these problems that scholars in the broadly defined law-economics, property-rights, public-choice subdisciplines should turn increasing attention.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Eigentum und Verfügungsrechte in der neueren deutschen Rechtsgeschichte

Von *Theo Mayer-Maly*, Salzburg

In einem im März 1983 publizierten Aufsatz „Zur Entwicklung des Grundeigentums" hat Helmut Rittstieg[1] — ein in der Literatur zum Eigentumsverständnis[2] namhafter Autor[3] — gesagt, die Entwicklung des positiven Rechts lege es nahe, von dem vertrauten juristischen Modell des Grundeigentums Abschied zu nehmen: „Grundeigentum wird nicht mehr durch die unbeschränkte Herrschaft einer Person über die Sache zutreffend gekennzeichnet". „Rechtlich ist das Eigentum entgegen der im Zivilrecht vorherrschenden Ansicht nicht durch die Sachherrschaft, sondern durch Rechte gegenüber Dritten charakterisiert"[4].

Es zählt zu den vielen Paradoxa des Rechtsdenkens unserer Zeit, daß dieser das Eigentum sehr stark relativierende Aufsatz[5] vor allem mit dem zweiten hier zitierten Satz in erstaunliche Nähe zu einem meist (und weitgehend richtig) als liberal qualifizierten Gedankengebäude gerät — in Nähe zur „Economic Analysis of Law", insbesondere zu ihrer Lehre von den „property rights"[6]. Diese Lehre betrachtet das

[1] Juristenzeitung 1983, 161, 164.

[2] In einer notgedrungen willkürlichen Auswahl nenne ich (außer den im folgenden zitierten Werken): Anton *Randa*, Das Eigenthumsrecht, Leipzig 1893; Walter *Merk*, Das Eigentum im Wandel der Zeit, Langensalza 1934; Hermann *Eichler*, Wandlungen des Eigentumsbegriffes, Weimar 1938; Hans *Peter*, Wandlungen der Eigentumsordnung und der Eigentumslehre seit dem 19. Jh., Aarau 1949; Richard *Schlatter*, Private Property, London 1951; Franco *Negro*, Das Eigentum, München 1963; Reinhard *Riegel*, Das Eigentum im europäischen Recht, Berlin 1975; Ursula *Floßmann*, Eigentumsbegriff und Bodenordnung im historischen Wandel, Linz 1976; Wolfgang *Wiegand*, in: Wissenschaft und Kodifikation des Privatrechts im 19. Jh., Bd. 3 (hg. Coing u. Wilhelm, 1976) 118 ff.; Bruce A. *Ackermann*, Private Property and the Constitution, New Haven 1977.

[3] Vgl. *Rittstieg*, Eigentum als Verfassungsproblem, Darmstadt 1975.

[4] Beide Sätze in JZ 1983, 164.

[5] Die „Formel vom Belieben des Eigentümers" in § 903 BGB soll nach *Rittstieg* (a. a. O., Fn. 1, 162) „in erster Linie ideologische Bedeutung" haben; weder Rahmen noch Konturen der geltenden Eigentumsordnung will er (S. 166) — trotz Art. 14 GG — als durch Verfassungsgebot determiniert ansehen.

[6] Aus der Auseinandersetzung der deutschen Jurisprudenz mit dieser Lehre seien (etwas willkürlich) herausgegriffen: Norbert *Horn*, Archiv für die civilistische Praxis 176 (1976), 307 ff.; Jürgen *Gotthold*, Zeitschrift für das ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eigentum nicht als Rechtsherrschaft von Menschen über Sachen, sondern als sanktionierte Verhaltensbeziehung zwischen Menschen[7]. Die Parallele zwischen Rittstiegs Sichtweise und jener der Lehre von den property rights ist kaum zufällig, spricht Rittstieg[8] doch von einer „Allokationsfunktion des Marktes", von der er allerdings meint, die geltende Rechtsordnung ersetze sie in Abweichung von § 903 BGB „durch eine Eigentumsnutzung nach Maßgabe öffentlicher Planung".

Für die Economic Analysis of Law hat der Rechtsschutz von property rights vor allem die Funktion, die effiziente Nutzung knapper werdender Ressourcen zu fördern[9]. Die Schaffung ausschließlicher Nutzungsrechte erscheint bei dieser Betrachtungsweise als notwendige Bedingung einer effizienten Ressourcennutzung. Neben der Ausschließlichkeit der Berechtigung muß auch ihre Übertragbarkeit garantiert sein. Nur dann ist zu erwarten, daß ein Gut in die Hand dessen gelangt, der es am besten nutzen kann und deshalb den höchsten Preis für dieses Gut bietet.

Jene property rights, auf deren Ausschließlichkeit und Übertragbarkeit es ankommt, sind nicht mit dem Eigentum im privatrechtlichen Sinne gleichzusetzen, sondern erfassen auch viele andere Berechtigungen. Dies ist übrigens ein Gedanke, der schon bei Böhm-Bawerk in der kritischen Studie über „Rechte und Verhältnisse vom Standpunkt der volkswirtschaftlichen Güterlehre"[10] begegnet. Böhm-Bawerk analysierte die „wirtschaftlich-technische Struktur der Rechte" und prüfte insbesondere für Nutzungsrechte wie den Nießbrauch und die Zeitpacht, ob diese wirtschaftlich als eigene Güter der Berechtigten zu betrachten seien[11].

Daß Nutzungsrechte, Verfügungsrechte und weitere Berechtigungen in dieser oder jener Hinsicht dem klassischen Privateigentum gleichgestellt werden, kann sowohl im geltenden Recht wie in der Rechtsgeschichte beobachtet werden. Otto von Gierke hat mit Nachdruck die Auffassung verfochten, die beschränkten dinglichen Rechte seien vom

---

samte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht 144 (1980), 545 ff.; Helmut *Köhler*, ebenda 589 ff.; Michael *Lehmann*, Vertragsanbahnung durch Werbung, München 1981, 226 ff.; für Österreich vgl. *Prisching*, in: Reformen des Rechts (hg. Sutter, Graz 1979) 995 ff.

[7] Vgl. *Gotthold* a. a. O. (Fn. 6) 546; Matthes *Buhbe*, Ökonomische Analyse von Eigentumsrechten, Frankfurt 1980, 3.

[8] a. a. O. (Fn. 1) 163.

[9] Vgl. Richard A. *Posner*, Economic Analysis of Law², Boston 1977, 28.

[10] Innsbruck 1881.

[11] *Böhm-Bawerk* a. a. O. (Fn. 10) 74 gelangte allerdings zu einer Verneinung dieser Frage.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eigentum nicht wesensverschieden, sondern diesem ebenbürtig[12]. Im geltenden Recht ergreift der Grundrechtsschutz des Eigentums[13] viele andere Berechtigungen und greift weit über das hinaus, was nach den Privatrechtskodifikationen als Eigentum gilt. Im Sachenrecht noch des klassischen römischen Rechts erfolgt der Rechtsschutz des Nießbrauchs durch eine vindicatio ususfructus[14]. Der Umstand, daß der wichtigste Rechtsbehelf zum Schutz des Eigentums — die vindicatio — auch zur Verteidigung vieler anderer Rechtspositionen eingesetzt werden konnte, läßt sich am besten mit der Auswirkung funktioneller Eigentumsteilungen im älteren römischen Recht[15] erklären. Deren Bedeutung zeigt, daß das verbreitete Bild von einem römischrechtlichen Eigentumsbegriff, der die Rechtsentwicklung des 19. Jhs. beherrscht habe, der Korrektur bedarf. Ehe dieser Gesichtspunkt weiter verfolgt werden kann, ist ganz allgemein nach den hauptsächlichen Komponenten der Ausprägung des heutigen Eigentumsverständnisses zu fragen.

Über den Verlauf der Entwicklung — genauer: über ihre Relevanz für die Gegenwart — gehen die Auffassungen allerdings weit auseinander. Rittstieg[16] sagt in dem schon zitierten Aufsatz „Zur Entwicklung des Grundeigentums": „Die Geschichte des bürgerlich-rechtlichen Grundeigentums setzt in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts ein". Dagegen weist Dietmar Willoweit[17] in einer Analyse der Bedeutungsgeschichte von dominium und proprietas nach, daß der als besonders liberal-individualistisch eingeschätzte Eigentumsbegriff des § 903 BGB[18] auf den im 14. Jh. wirkenden Kommentator Bartolus[19] zurückgeht. Vom 19. Jahrhundert, mit dem nach Rittstieg die Geschichte des bürgerlich-rechtlichen Grundeigentums begonnen haben soll, sagt Wil-

---

[12] Albert *Janssen*, Otto von Gierkes sozialer Eigentumsbegriff, in: Quaderni Fiorentini 5/6 (1976/7: „Itinerari moderni della proprietà") 549, 551, 567.

[13] Wegweisend für seine Erweiterung war Martin Wolff, Reichsverfassung und Eigentum, in: Festschrift für Kahl (1923) Teil IV; die entsprechende Judikatur setzte 1924 mit RGZ 109, 319 ein. Heute wird sogar für subjektive *öffentliche* Rechte ein Eigentumsschutz bejaht: vgl. Peter *Krause*, Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten, Berlin 1982; zur entsprechenden Entwicklung in Österreich vgl. Peter *Pernthaler*, in: Spanner-Pernthaler-Ridder, Grundrechtsschutz des Eigentums, Karlsruhe 1977, 25 ff.

[14] Max *Kaser*, Das römische Privatrecht I², München 1971, 453.

[15] Vgl. *Kaser* a. a. O. (Fn. 14) 143.

[16] a. a. O. (Fn. 1) 161.

[17] Dominium und Proprietas, Historisches Jahrbuch 94 (1974) 131 - 156.

[18] „Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen."

[19] Commentaria in primam Digesti Novi partem (ed. Lugduni 1550) p. 61 verso (n. 4 zur lex Si quis vi = D 41, 2, 17): Quid ergo est dominium? Respondeo: est ius de re corporali perfecte dispondendi, nisi lege prohibeatur (die Textwiedergabe bei Willoweit a. a. O. [Fn. 17] 144 weist Abweichungen auf).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

loweit[20], es „steuert trotz manch tiefgründiger vernunftrechtlicher und pandektenrechtlicher Untersuchung zum Eigentumsbegriff nichts wesentlich Neues bei".

Eingehendere Analyse zeigt, daß die Positionen von Rittstieg und Willoweit einander nicht so radikal entgegenstehen, wie es der erste Anschein nahelegt. Rittstiegs etwas mißverständliche Formulierung meint das durch Abschaffung von Eigentumsteilungen und Eigentumsbindungen zu voller Verkehrsfähigkeit gelangte Bodeneigentum, wie es — dem Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten und Österreichs Allgemeinem Bürgerlichen Gesetzbuch noch fremd — als eine der wichtigsten zivilrechtlichen Auswirkungen der französischen Revolution im Laufe der 1. Hälfte des 19. Jhs. in allen mitteleuropäischen Staaten anerkannt wurde. Die Bedeutung solcher Anerkennung von der Qualität nach ungeteiltem und voll verkehrsfähigem Liegenschaftseigentum ist gewiß nicht zu unterschätzen — zumal sie heute neuerlich in Frage gestellt wird[21]. Dennoch verkennt die Diagnose von Rittstieg das Ausmaß, in dem das relativ bindungsfreie Eigentumsverständnis des späteren 19. Jhs. durch eine seit dem Spätmittelalter festgefügte Juristentheorie vorbereitet war. Verkannt wird von Rittstieg auch das Ausmaß der Verkehrsfähigkeit, das das individuelle Bodeneigentum in einigen Städten bereits seit dem Spätmittelalter erlangt hat. Diesen Vorbehalten sind zwei weiter tragende anzuschließen: Die Kontinuität der Problemstellungen und Lösungsentwürfe — mit der Bereitschaft zum Rückgriff auf ältere Konzeptionen — ist auch in der Auseinandersetzung mit dem Eigentum größer, als gemeiniglich angenommen wird. Der politischen oder der Wirtschaftsgeschichte entnommene Zäsuren — wie kapitalistische Produktionsweise, bürgerlicher Verfassungsstaat o. dgl. — lassen sich ohne ideologische Gewaltsamkeit nicht in das rechtshistorische Material umsetzen. Dazu kommt, daß die unbestreitbare Sonderstellung des Liegenschaftseigentums nicht überspannt werden darf. Wenn heute ein so angesehenes Lehrbuch wie das von Fritz Baur[22] das Sachenrecht völlig in Liegenschaftsrecht und Fahrnisrecht aufspaltet und den Eigentumsbegriff zunächst nur für das Eigentum an Grundstücken exponiert, so widerstreitet dies dem Integrationsstreben der Kodifikationen. Die Fragwürdigkeit dieser Sichtweise wird deutlich,

---

[20] a. a. O. (Fn. 17) 151.

[21] Vgl. etwa Hans-Martin *Pawlowski*, Substanz- oder Funktionseigentum? Archiv für die civilistische Praxis 165 (1965) 395 - 420, bes. 411 ff.; Reinhard *Riegel*, Verfügungs- und Nutzungseigentum?, Bayerische Verwaltungsblätter 1975, 412 - 419; Harry *Westermann*, Zulässigkeit und Folgen einer Aufspaltung des Bodeneigentums in Verfügungs- und Nutzungseigentum, 1975; Ludwig *Raiser*, Funktionsteilung des Eigentums, in: Beiträge zur europäischen Rechtsgeschichte und zum geltenden Zivilrecht, Festgabe Sontis, München 1977, 167 ff.

[22] Lehrbuch des Sachenrechts[11], München 1981, 6, 209.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenn die Rede auf den „Inhalt des Fahrniseigentums" kommt. Dann muß nämlich gesagt werden: „Die oben ... zu § 903 BGB und Art. 14 GG entwickelten Grundsätze gelten auch für das Fahrniseigentum"[23]. Für die Besonderheit des Liegenschaftseigentums wird immer darauf verwiesen, daß der Boden anders als die beweglichen Güter nicht vermehrbar sei. Der Unterschied hat aber nicht qualitativen, sondern nur quantitativen Charakter: Es wird immer deutlicher, daß auch die meisten beweglichen Güter nicht in unbegrenztem Ausmaß zur Verfügung stehen. Die Knappheit der Ressourcen ist allen Objekten des Sachenrechts gemeinsam. Die juristischen Strukturprobleme des Eigentums lassen sich nicht für ein Bodenrecht und ein Fahrnisrecht unterschiedlich formulieren, sie begegnen — wenn auch mit Abwandlungen — hier wie dort.

Nur mit diesen Vorbehalten kann man die massive Steigerung der Verkehrsfähigkeit von Liegenschaften, die sich von der französischen Revolution bis zur Mitte des 19. Jhs. in Europa vollzogen hat, als den Ansatz einer Geschichte des bürgerlich-rechtlichen Grundeigentums bezeichnen. Zu den „Fortschritten des Zivilrechts im XIX. Jahrhundert"[24] gehört dieser Prozeß aber in der Tat. Er vollzog sich durch die *Überwindung einer funktionalen Eigentumsteilung,* durch die Abkehr vom duplex dominium des gemeinen Rechts. Im Rahmen einer Auseinandersetzung mit der Lehre von den property rights ist es bemerkenswert, daß die überwundene Eigentumsteilung des ius commune — politisch des Ancien Régime — zwischen Substanzeigentum und Nutzungseigentum unterschieden hatte, die Verfügungsberechtigung (soweit man eine solche anerkannte) nicht dort placierte, wo das Gebrauchsrecht angesiedelt war.

Von den deutschsprachigen Privatrechtskodifikationen stehen drei noch im Zeichen des duplex dominium: der Codex Maximilianeus Bavaricus civilis (1756), das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten (1794) und das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch Österreichs (1811). Alle drei setzen sie aber zunächst einen umfassenden und unbeschränkten Eigentumsbegriff voraus. So heißt es im Codex Maximilianeus, 2. Teil, 2. Kapitel, § 1:

---

[23] *Baur,* a. a. O. (Fn. 22) 433; Baur fügt freilich hinzu, daß aus verschiedenen Gründen diese Grundsätze beim Fahrniseigentum „viel weniger aktuell und sichtbar" werden. Bemerkenswert rückt *Wieacker,* Quaderni Fiorentini 5/6 (1976/7) 841, 851 f. von der radikalen Sonderung zwischen Fahrnis- und Bodeneigentum ab, die er in „Wandlungen der Eigentumsverfassung" (Hamburg 1935) empfohlen hatte. Die beste Begründung für die Erforderlichkeit des Festhaltens an einem abstrakt-allgemeinen Begriff des Eigentums gibt Peter *Liver,* Eigentumsbegriff und Eigentumsordnung, in: Privatrechtliche Abhandlungen, Bern 1972, 149 - 173 (166 ff.).

[24] Justus Wilhelm *Hedemann,* Die Fortschritte des Zivilrechts im XIX. Jahrhundert II/1, Berlin 1930, (Nachdruck Frankfurt am Main 1968) 1 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Das Eigenthum ist eine Macht und Gewalt mit dem Seinigen nach eigenen Belieben frey und ungehindert soweit zu disponieren, als Gesetz und Ordnung zulaßt."

Dann aber wird dominium directum und dominium utile unterschieden, „wenn die Sach mehr Herren hat, und einem davon die Grund-Herrschaft, dem anderen aber nur das nutzbare Eigenthum, wie zum Exempel bey Lehen Erb-Recht, Leibgeding, veranleiteter Freystift und anderen dinglichen Gütern zugehört" (aus § 2). Das ALR sagte zunächst (1. Teil, 8. Titel, § 1):

„Eigenthümer heißt derjenige, welcher befugt ist, über die Substanz einer Sache, oder eines Rechtes, mit Ausschließung anderer, aus eigener Macht, durch sich selbst, oder einen Dritten zu verfügen."

Es wurde zunächst also stärker auf die Verfügungsbefugnis als auf die Nutzungsberechtigung abgestellt. „Das Recht, über die Substanz der Sache zu verfügen, wird Proprietät genannt" (§ 10). Daneben steht das Nutzungsrecht, „das Recht, eine Sache zu seinem Vortheile zu gebrauchen" (§ 11). „Wer nur die Proprietät der Sache ohne das Nutzungsrecht hat, wird Eigner genannt" (§ 19). Ein Lehensnehmer wurde als Miteigner der Proprietät angesehen, sein Eigentum ein nutzbares genannt (§ 20) — eben das dominium utile.

Die österreichischen Kodifikatoren, die mit ihrer Arbeit unter Maria Theresia begannen, haben dagegen die Einteilung des Eigentums in ein Ober- und ein Untereigentum zunächst verworfen[25]. Für den Codex Theresianus (2. Teil, Caput III, num. 6) ist „das Eigenthum in seiner Wesentheit ganz einfach, nämlich ein einziges, wahres, natürliches und zugleich rechtliches, volles, wirkliches und außer Übertragung an einen Anderen unauflösliches Eigenthum". Nur für das Erbzinsrecht und das Recht der Oberfläche (die gemeinrechtliche superficies) wurde ein „nutzbares Eigentum" anerkannt. Zugrunde lag der Konzeption der österreichischen Kompilatoren schon jene Philosophie, die zur Eigentumsauffassung der französischen Revolutionsverfassungen führen sollte: die rationalistische Naturrechtslehre.

Christian Wolff[26] etwa konzipiert das Substanz- und Nutzungseigentum vereinigende dominium plenum als eine vorpositive Kategorie, das

---

[25] Eingehender Nachweis bei Philipp *Harras v. Harrasowsky*, Der Codex Theresianus und seine Umarbeitungen, Bd. 2, Wien 1884, 42; dazu Gernot *Kocher*, Höchstgerichtsbarkeit und Privatrechtskodifikation, Wien 1979, 133 ff.

[26] Jus Naturae (ed. Thomann, 1968) II § 118; Institutiones Juris Naturae et Gentium (ed. Thomann, 1969) §§ 191, 195.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dominium originarium ist ein dominium plenum[27]. Die Eigentumsgemeinschaft der Urgesellschaft, die communio primaeva[28], wird aufgehoben (sublata), sobald Arbeitsaufwand bestimmte Güter zum Gebrauch für Einzelne vorbereitet. Für Wolff kennzeichnet daher vor allem die Ausschlußwirkung gegenüber Nichtberechtigten das Eigentum[29]. Die Aufhebung der communio primaeva macht die Einführung des Eigentums notwendig[30]. Diese steht mit der lex naturae nicht in Widerspruch. Wolff macht die Anerkennung des dominium auch nicht von der Etablierung einer bestimmten positiven Ordnung abhängig. Die feudalrechtliche Eigentumsteilung dagegen hat eine pactio und eine den Vorgang gestaltende lex zur Voraussetzung[31].

Die österreichischen Kompilatoren hielten in dem unter Josef II. entstandenen Entwurf Horten an ihrem naturrechtlichen, einheitlichen Eigentumsbegriff fest, übernahmen dann aber unter Leopold II. im Entwurf Martini[32] doch die Lehre „vom duplex dominium", die dann auch Eingang in das ABGB — man beachte seinen § 357[33], dem bis heute nicht formell derogiert wurde — gefunden hat.

Während die Österreicher noch einmal zur Lehre vom geteilten Eigentum zurückkehrten, nahm deren vorläufiger Untergang seinen Ausgang von der französischen Revolution. Die Eigentumsgarantie in Art. 17 der „Déclaration des droits de l'homme et du citoyen" vom 26. 8. 1789 hängt eng mit dem „Décret portant abolition du régime féodal" vom 4. 8. 1789 zusammen. Die entschlossene Abkehr vom Obereigentum hat die Revolution überdauert. Art. 544 des Code civil kennt als „propriété" nur „le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les réglements". In seine Adaptierung als badisches Landrecht mußte jedoch ein Kapitel „Vom Grund- und Nutzeigenthum"[34] aufgenommen werden.

---

[27] Chr. *Wolff*, Institutiones § 724.

[28] Institutiones § 186.

[29] Institutiones §§ 191, 195.

[30] Jus Naturae II § 140.

[31] Institutiones § 724.

[32] 2. Teil, 3. Hauptstück, § 5 (bei *Harras v. Harrasowsky* a. a. O. [Fn. 25] Bd. 5, 89 f.).

[33] „Wenn das Recht auf die Substanz einer Sache mit dem Rechte auf die Nutzungen in Einer und derselben Person vereinigt ist, so ist das Eigenthumsrecht vollständig und ungetheilt. Kommt aber Einem nur ein Recht auf die Substanz der Sache; dem Andern dagegen, nebst einem Recht auf die Substanz, das ausschließende Recht auf derselben Nutzungen zu, dann ist das Eigenthumsrecht getheilt und für beyde unvollständig. Jener wird Obereigenthümer, dieser Nutzungseigenthümer genannt".

[34] 2. Buch, 2. Titel, 3. Kapitel (vgl. K. *Kah*, Das badische Landrecht, Freiburg 1860, 111).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Von Frankreich griff das Unternehmen, nicht nur den Bürger, sondern auch den Boden zu befreien, schnell auf die helvetische Republik über, deren erste Verfassung (die vom 12. 4. 1798) es ausschloß, Liegenschaften für unveräußerlich zu erklären[35]. In Preußen erstreckte das Edikt vom 9. 10. 1807 die „Freiheit des Güterverkehrs" im Grundsatz auch auf Liegenschaften[36], das „Regulierungsedikt" vom 14. 9. 1811 (Gesetzes-Sammlung 1811, S. 281 ff.) brachte den Bauern gegen Ablöse in Grundstücken freies Eigentum an dem von ihnen bewirtschafteten Land.

Es ist bemerkenswert, daß mit dieser rechtspolitischen Abkehr vom geteilten Eigentum, die freilich in Österreich bis 1848 auf sich warten ließ[37], eine rechtshistorische Hand in Hand ging. In einer Abhandlung „Ueber dominium directum und utile" hat Anton Friedrich Justus Thibaut[38] den Nachweis angetreten, daß die mittelalterliche Juristenlehre vom dominium directum und dominium utile, an der schon Cuiacius, Donellus und Zasius Kritik geübt haben, einer Grundlage in den Quellen entbehre. In der Tat haben wir es mit einer gezielten Umdeutung zu tun: Weil bestimmten Nutzungsberechtigten, vor allem den Erbpächtern, eine rei vindicatio utilis gewährt wurde, nannten Glossatoren das Recht dieser Nutzungsberechtigten ein dominium utile. Das mehr oder weniger bewußte Mißverständnis lag darin, daß utilis bei einer rei vindicato utilis „analog" und nicht „nutzbar" meinte wie in dominium utile. Doch hatte die Annahme, wo es eine rei vindicatio utilis gebe, müsse es auch ein dominium utile geben, Suggestivkraft. Ein Instrument zur begrifflichen Bewältigung der Veränderung der Eigentumsordnung durch das Feudalsystem war gefunden. In der Sache war die Anknüpfung bei den antiken Quellen zur Erbpacht auch gar nicht falsch. Schon nach der von Kaiser Zeno (476—484 n. Chr., Cod. Iust. 4, 66, 1) geschaffenen Ordnung des ius emphyteuticarium verblieb dem, der ein Grundstück in Erbpacht gab, wenig mehr als ein Substanzeigentum.

---

[35] Zur Beseitigung des Obereigentums in der Helvetik vgl. *Hedemann* a. a. O. (Fn. 24) 19 ff.

[36] Vgl. *Hedemann* a. a. O. (Fn. 24) 35 f.

[37] Grundentlastungspatent vom 7. 9. 1848, Justiz-Gesetz-Sammlung 1180; Art. 7 des nach wie vor in Kraft stehenden Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (RGBl. 1867/142) bestimmte dann, daß „jede aus dem Titel des geteilten Eigentumes auf Liegenschaften haftende Schuldigkeit oder Leistung" ablösbar ist und in Zukunft keine Liegenschaft mit einer derartigen unablösbaren Leistung belastet werden darf.

[38] Versuche über einzelne Theile der Theorie des Rechts, Band 2, Jena 1817 (Neudruck Aalen 1970) 67 - 99; vgl. dazu *Berndt-Busz*, Die historische Schule und die Beseitigung des geteilten Eigentums in Deutschland (Diss. München 1966), der aber die Beziehung zwischen der historischen Schule und dem Kampf gegen das Obereigentum ebenso unterschätzt wie den Anteil von Romanisten wie Thibaut.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die Väter des deutschen BGB war das Resultat eines rechtspolitischen Kampfes (der mit § 226 des sächsischen BGB[39] von 1863 schon kodifikatorischen Niederschlag gefunden hatte) sogar eine rechtslogische Notwendigkeit. Weil das Eigentum nicht als Summe einzelner Befugnisse begriffen werden könne, läßt es sich nach ihrer Auffassung „auch nicht so teilen, daß dem Einen und dem Anderen eine Reihe bestimmter im Eigentume liegender Befugnisse zugewiesen werden und dem beiderseitigen Rechte der Karakter des Eigentumes beigemessen wird"[40]. Wie es Thibaut postuliert hatte, wurde ein scharfer, keine Zwischenformen zulassender Gegensatz zwischen dem Eigentum als dem dinglichen Vollrecht und den iura in re aliena, d. h.: den beschränkten dinglichen Rechten an fremder Sache, etabliert. Erst aus dieser deutlichen Trennung resultieren jene Schwierigkeiten, die dem deutschen Juristen sein zivilrechtliches Eigentumsverständnis bei der Begegnung mit der Lehre von den property rights bereitet. Thibaut[41] hatte sich noch mit der Behauptung eines dominium ususfructus, ja eines dominium possessionis auseinandersetzen müssen. Von den Engländern dagegen wurde property schon immer weiter gefaßt[42], so daß die Rede von den property rights nicht in so große Distanz zum privatrechtlichen Eigentumsbegriff geriet.

Nur wenige Jahrzehnte nach dem Triumph des ungeteilten Volleigentums im BGB ist es durch die Bodenreformbewegung und verwandte Strömungen zu neuen gesetzgeberischen Gestaltungen gekommen, denen Hedemann[43] schon 1930 attestiert hat, daß sie „von einer Rückkehr zum Obereigentum nicht allzuweit entfernt" sind. Erste Schwerpunkte dieser Gegenströmung waren das Reichsheimstättengesetz vom 10. 5. 1920 (RGBl. 1920 S. 962) und das Reichssiedlungsgesetz vom 11. 9. 1919 (RGBl. 1919 S. 1429). Während damals der Blick vor allem auf die ländliche Bodenordnung gerichtet war, wurde um 1970 die Gestaltung der Eigentumsverhältnisse in den großen Städten und in deren Umland zum Problem. Der 49. Deutsche Juristentag (1972) behandelte in seiner öffentlich-rechtlichen Abteilung die Frage: „Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Be-

---

[39] „Die im Eigenthume enthaltenen Befugnisse können nicht unter mehreren Eigenthümern so getheilt sein, daß der eine ein Obereigenthum und der andere ein nutzbares Eigenthum hat".

[40] Motive zu dem Entwurfe eines BGB, Bd. 3, Berlin - Leipzig 1888, 262.

[41] a.a.O. (Fn. 38) 95.

[42] Zu *Hobbes* und *Locke* vgl. *Rittstieg* a. a. O. (Fn. 3) 32; *Locke* kennt „Property of Labour" (vgl. Reinhardt *Brandt,* Eigentumstheorien von Grotius bis Kant, Stuttgart 1974, 87), das manche Züge der Lehre vom „human capital" vorwegnimmt.

[43] a. a. O. (Fn. 24) 27.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reich?". Dazu plädierte Hans-Jochen Vogel[44] für einen „geläuterten Eigentumsbegriff". Punkt 1 seiner Forderungen lautete:

„Das bisherige Eigentum an Grund und Boden wird in ein Nutzungs- und ein Verfügungseigentum aufgeteilt. Dieses Verfügungseigentum an Grund und Boden geht auf die Gemeinschaft über. Sie begründet an den Einzelflächen kündbares oder auch befristetes Nutzungseigentum durch Verträge, in denen über die Art der Nutzung, die Höhe des Nutzungsentgelts und die Dauer des Nutzungseigentums Bestimmung getroffen wird. Falls Gemeinschaftsinteressen dem nicht entgegenstehen, ist das Nutzungsrecht im Wege der öffentlichen Ausschreibung zu vergeben."

Karl Kroeschell[45] hat über diese Vorschläge gesagt, daß „sie progressiv scheinen, aber in Wahrheit reaktionär sind". Mir liegt nicht an Bewertung, sondern an Diagnose — zumal diese für sich spricht. Es stellt sich heraus, daß die unbestrittene Herrschaft einer ungeteilten Eigentumskonzeption nur etwa 100 Jahre gedauert hat. Die Annahme von Hedemann[46], daß „die Idee des Obereigentums vielleicht doch nicht durch das 19. Jh. endgültig abgelöst worden ist", hat sich jedenfalls bestätigt. Wir stehen wieder einmal vor dem Phänomen der „Wiederkehr von Rechtsfiguren"[47]. Das Eigentum erweist sich — gerade auch dann, wenn man seine römischrechtliche Entwicklungslinie einbezieht — als besonders anfällig für Ausdifferenzierungen, gleichviel ob durch funktionale Eigentumsteilungen oder durch Schichtenbildungen wie in der Unterscheidung zwischen quiritischem und bonitarischem Eigentum.

Die zitierte Stellungnahme von Hans-Jochen Vogel[48] ist noch unter einem anderen Aspekt bemerkenswert: in der Einschätzung der soeben berührten römischrechtlichen Entwicklungslinie des Eigentumsverständnisses. Vogel meint, unser Bodenrecht gehe in seinen Ursprüngen auf Grundzüge des römischen Rechts zurück, die im 19. Jh. vom Liberalismus fortentwickelt und in die heute geltende Fassung gebracht wurden. Diese Regelung sei bereits im Ansatz verfehlt, weil sie Grund und Boden wie jede andere Ware behandle. Vogels Auffassung entspricht der verbreiteten, aber korrekturbedürftigen Meinung, die Entwicklung der Eigentumsordnung sei von zwei gegensätzlichen Eigen-

---

[44] Bodenrecht und Stadtentwicklung, in: Neue Juristische Wochenschrift 1972, 1544, 1546.

[45] Zur Lehre vom „germanischen" Eigentumsbegriff, in: Rechtshistorische Studien (Festschr. Thieme, Köln - Wien 1977) 34 - 71 (68); zur weiteren Diskussion über eine Wiedereinführung der Unterscheidung zwischen Substanz- und Nutzungseigentum vgl. die Angaben in Fn. 21.

[46] a. a. O. (Fn. 24) 27.

[47] Vgl. *Mayer-Maly*, Juristenzeitung 1971, 1 - 3.

[48] a. a. O. (Fn. 44) 1544.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tumsvorstellungen geprägt: einer römischrechtlichen mit individualistischem und einer deutschrechtlichen mit sozialgebundenem Charakter. Die römischrechtliche Konzeption meint man in § 903 BGB wiederzufinden, der deutschrechtlichen sollen die Eigentumsgarantien auf Verfassungsstufe[49] näher stehen.

Weder das Bild vom germanischen noch das vom römischen Eigentum kann aber vor einer rechtshistorischen Realanalyse bestehen. Kroeschell[50] spricht sogar von einem „Trugbild vom ‚germanischen' Eigentum" und attestiert ihm ideologische Virulenz. Den Eigentumsbegriff der frühen Germanisten der historischen Schule (Runde, Eichhorn) konnte man von dem der Romanisten noch gar nicht unterscheiden[51]. Erst das 1828 erschienene Buch von Wilhelm Eduard Albrecht über „Die Gewere als Grundlage des älteren deutschen Sachenrechts" wandte sich gegen eine Übernahme der romanistischen Unterscheidung zwischen Besitz und Eigentum, Carl Adolf Schmidt[52] behauptete 1853 einen unversöhnlichen Gegensatz zwischen einem römischen und einem germanischen Eigentumsbegriff. In Wahrheit lassen sich aber beide Rechte — längst vor der Rezeption (etwa im Schwabenspiegel) vielfach verflochten — nicht so konfrontieren. In Wahrheit haben sie beide sehr vielfältige Eigentumsvorstellungen hervorgebracht. Dem Weg der Rechtsworte „Eigen" und „Eigentum" ist Gerhard Köbler[53] in einer minutiösen Untersuchung nachgegangen. „Eigen" war vor allem der Gegensatz zum Lehen. Als Übersetzung von dominium konkurrierte das Wort mit Herrschaft — kennzeichnend für das Fehlen einer Unterscheidung zwischen (im heutigen Sinne) öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Positionen. Auf „Eigentum" stößt man erstmals in einer Kölner Schreinsurkunde von 1230. Mit Köbler[54] ist diese Wortprägung, die ein Vierteljahrtausend vor der formellen Rezeption erfolgte, als „wichtiger weiterer Schritt in Richtung auf den modernen Eigentumsbegriff", dessen „dogmatische Ausbildung unter romanistisch-wissenschaftlichem Einfluß" erfolgte, einzuschätzen.

Was allerdings im römischrechtlichen Material an Eigentumsvorstellungen enthalten war, hat mit dem landläufigen Bild vom römischrecht-

---

[49] Art. 159 der Weimarer Reichsverfassung (Abs. 3: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das gemeine Beste"); Art. 14 des Bonner Grundgesetzes (Abs. 2: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.").

[50] a. a. O. (Fn. 45) 70.

[51] *Kroeschell* a. a. O. (Fn. 45) 47 ff.

[52] Der principielle Unterschied zwischen dem römischen und dem germanischen Rechte.

[53] Eigen und Eigentum, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte 95 (1978) 1 - 33.

[54] a. a. O. (Fn. 53) 33.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Eigentumsbegriff nur wenig zu tun. Eine Definition des dominium ist aus der Antike gar nicht auf uns gekommen. Sie wurde erst von den Kommentatoren des 14. Jhs. erarbeitet[55], ist also Produkt spätmittelalterlicher Wissenschaft aus einem Raum mit aufblühender Verkehrswirtschaft. Den Römern selbst hat eine substantivische Bezeichnung für das Eigentum auffällig lange gefehlt[56]. Das Wort dominium als Bezeichnung für Eigentum — und nicht einfach für Herrschaft — ist bei den Juristen erst seit dem zur Zeit des Augustus wirkenden Labeo[57] belegt. Das Wort proprietas meinte zunächst jede Eigentümlichkeit oder Eigenart und wurde erst in der augustäischen Zeit präziser auf das Eigentum bezogen[58]. Interessant ist, daß proprietas vor allem die Zuordnung von Gütern ausdrückt, während dominium den Inhalt der Berechtigung bezeichnet. Die ältere Rechtssprache gebrauchte nicht ein Substantiv, sondern stellte darauf ab, ob jemand von einer Sache sagen konnte, sie sei sein.

Meum esse aio war die Behauptung des Klägers im altrömischen Eigentumsprozeß, in der legis actio sacramento in rem[59]. Im Hinblick auf die Lehre von den property rights ist an der Struktur dieses Verfahrens interessant, daß es ein Streit um das bessere Recht war. Der Beklagte konnte sich nicht mit einem Bestreiten der Eigentumsbehauptung des Klägers begnügen, sondern mußte seinerseits eine Eigentumsbehauptung (die contravindicatio) aufstellen. Prozeßthema war daher nicht ein absoluter Herrschaftsanspruch einer Person über eine Sache, sondern eine Güterzuordnung zwischen Personen. Kaser[60] hat daraus die These abgeleitet, das altrömische Eigentum sei kein absolutes, sondern ein relatives gewesen.

Auf eine weitere Parallele zwischen rechtshistorischer Erfahrung und den Positionen der Lehre von den property rights wurde schon hingewiesen[61]: Vindizierbar war nicht nur das Eigentum; für die Geltendmachung von Dienstbarkeit und Fruchtgenuß, ja sogar der Hausgewalt stand kein anderes Instrument zur Verfügung als die vindicatio.

Sozialbindungen haben für das römische Eigentum in jeder seiner Entwicklungsphasen eine größere Rolle gespielt, als die landläufige

[55] Vgl. *Willoweit* a. a. O. (Fn. 17) 144 ff.

[56] Max *Kaser*, Eigentum und Besitz im älteren römischen Recht, 2. Aufl., Köln - Graz (1956) 306 ff. Luigi Capogrossi *Colognesi*, La struttura della proprietà I, Milano 1969, 407 ff.

[57] D 18, 1, 80, 3; aus der nichtjuristischen Literatur vgl. etwa *Seneca*, de beneficiis 7, 5, 1 und 7, 6, 3.

[58] Vgl. die Nachweise bei *Kaser* a. a. O. (Fn. 56) 311, besonders *Seneca*, de beneficiis 7, 4, 2 f.

[59] Text bei *Gaius*, Institutiones 4, 16.

[60] a. a. O. (Fn. 56) 8, 83.

[61] Vgl. oben bei Fn. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fehlmeinung über den römischrechtlichen Eigentumsbegriff annimmt. Dies hat in sorgfältiger Analyse Wilhelm Simshäuser[62] nachgewiesen. Er hat aufgezeigt, daß die Sozialbindungen während der Prinzipatszeit (d. h. zwischen Augustus und Diokletian) ein Ausmaß erreicht haben, „das mit einem freiheitlich-individualistischen Eigentum noch vereinbar war"[63].

Der angeblich römischrechtliche Eigentumsbegriff des § 903 BGB entstammt gar nicht der Antike. Er wurde aus römischrechtlichen Elementen von der spätmittelalterlichen Jurisprudenz geformt[64]. Die Kompetenz des Gesetzgebers zur Limitierung der Befugnisse des Eigentümers blieb aber auch bei den Kommentatoren unbestritten: nisi lege prohibeatur heißt es bei Bartolus[65]. Dessen Eigentumsbegriff stellt auf die Dispositionsmöglichkeit des Berechtigten — auf das ius disponendi — ab. Baldus[66] stellt stärker die Veräußerungsbefugnis, die potestas alienandi, heraus. Der Gegensatz zwischen beiden Konzepten darf jedoch nicht überschätzt werden[67]. Der Herrschaftsgedanke und der Zuordnungsgedanke schließen einander nicht aus, die von Bartolus angesprochene Disposition kann durch jene veräußernde Verfügung, auf die Baldus abstellt, ebenso erfolgen wie durch Entscheidungen zwischen Gebrauchsmöglichkeiten.

Die Orientierung an der Dispositionsmöglichkeit behauptet sich bis zu jenen Systemen des rationalistischen Naturrechts, von denen der ungeteilte Eigentumsbegriff der Zivilrechtswissenschaft des 19. Jhs., aber auch der ersten Verfassungsgarantien des Eigentums geprägt wurde. Ius proprium disponendi pro arbitrio suo ist das dominium für Christian Wolff[68]. Was hier zur Orientierung an der Dispositionsmöglichkeit hinzutritt, ist der Blick auf die Willensmacht des Berechtigten. Er entspricht dem Voluntarismus der nun einsetzenden Lehre vom Rechtsgeschäft[69] und bald auch der Deutung des subjektiven Rechts als Willensmacht[70].

---

[62] Sozialbindungen des spätrepublikanisch-klassischen römischen Privateigentums, in: Europäisches Rechtsdenken in Geschichte und Gegenwart (Festschrift für H. Coing, hg. von Norbert Horn, München 1982) 329 - 361.

[63] *Simshäuser* a. a. O. (Fn. 62) 361.

[64] Zu diesem Prozeß besonders *Willoweit* a. a. O. (Fn. 17) 131 ff.

[65] Vgl. oben Fn. 19.

[66] Praelectiones in Codicem ad C. 5, 9, 3 (ed. Lugdunum 1561).

[67] Dies muß ich einschränkend gegenüber der vorzüglichen Arbeit von *Willoweit* (Fn. 17) anmerken.

[68] Jus Naturae II § 118 (vgl. oben Fn. 26); dazu *Willoweit* a. a. O. (Fn. 17) 151.

[69] Vgl. *Mayer-Maly*, Die Bedeutung des Konsenses in privatrechtsgeschichtlicher Sicht, in: Rechtsgeltung und Konsens (hg. Jakobs, Berlin 1976) 91, 96 ff.

[70] Dazu vgl. Helmut *Coing*, Das subjektive Recht und der Rechtsschutz der Persönlichkeit, Frankfurt 1959, 7 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So erweist sich, daß die Entwicklung des Eigentumsbegriffs stärker im Zeichen von Kontinuität und Konsistenz steht, als gemeiniglich angenommen wird. Der Gegensatz zwischen römischrechtlichen und deutschrechtlichen Vorstellungen[71] hält sich in Grenzen. Zwar begegnet insbesondere im Bereich der Weistümer eine Aufgliederung der Eigentümerposition in eine Fülle von Einzelbefugnissen[72], doch wirkt sich diese wirklich andersartige Sichtweise weder bei der wissenschaftlichen Deutung des Eigentums noch in seiner gesetzgeberischen Behandlung stärker aus. Die Ordnung für Liegenschaften und die für Fahrnis sind voneinander nicht so weit entfernt, daß die Einheitlichkeit der Gesamtkonzeption in Frage stünde. Antike, spätmittelalterliche und rationalistisch-naturrechtliche Eigentumsvorstellungen stehen einander so nahe, daß weder von klaren Gegensätzen noch von einem Bruch zwischen der Auffassung dieser und jener Zeit gesprochen werden kann. Schon deshalb empfiehlt es sich, beim Blick auf das Verhältnis zwischen der Regelung des Eigentums in den Privatrechtskodifikationen und den Eigentumsgarantien der Verfassungen weniger auf die unbestreitbaren Unterschiede und mehr auf die gemeinsamen Grundelemente zu achten.

Seit fast 200 Jahren steht neben der privatrechtlichen Entwicklungsgeschichte des Eigentums eine verfassungsrechtliche. Eigentumsschutz als Inhalt grundrechtlicher Gewährleistung gehört zum Kanon der Verfassungen, sogar jener der Staaten, die sich sozialistische nennen[73]. Daß eine Verfassung sich einer Eigentumsgarantie enthielte, wie es immerhin die deutsche Reichsverfassung[74] vom 16. 4. 1871 getan hat, ist kaum noch vorstellbar. Art. 14 des Bonner Grundgesetzes gewährleistet „das Eigentum" und „das Erbrecht", fügt allerdings hinzu, daß Inhalt und Schranken durch die Gesetze bestimmt werden. Darauf folgen in Abs. 2 die berühmten Sätze: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen." Der österreichische Grundrechtskatalog hat seinen Schwerpunkt noch immer beim Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger von 1867[75]. Dessen Art. 5 lautet: „Das Eigentum ist unverletzlich. Eine Enteignung gegen den Willen des Eigentümers kann nur in den Fällen und der Art

---

[71] Überschätzt wird er auch in dem sonst vorzüglichen Überblick von Dieter *Schwab*, Eigentum, in: Geschichtliche Grundbegriffe (hg. Brunner u. a.) Bd. 2, S. 70.

[72] Dazu — für den von ihm untersuchten Bereich zutreffend — Johannes *Pichler*, Die ältere Salzburger Eigentumsordnung, Salzburg 1979 (besonders zur Verschränkung der Rechte von Grundinhabern einerseits und Mitnutzungsberechtigten andererseits, etwa S. 69).

[73] Vgl. etwa Art. 11 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung der DDR (vom 6. 4. 1968): „Das persönliche Eigentum der Bürger und das Erbrecht sind gewährleistet."

[74] RGBl. 1871 S. 63; allerdings enthielt diese Verfassung überhaupt keinen Grundrechtskatalog.

[75] ÖRGBl. 1867/142.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eintreten, welche das Gesetz bestimmt." Jenes europäische Land, in dem der effektive Eigentumsschutz am stärksten ausgeprägt ist, die Schweiz, hat seine verfassungsrechtliche Verankerung besonders spät vorgenommen — mit der Schaffung eines das Eigentum gewährleistenden Art. 22ter der Bundesverfassung[76].

Aller Eigentumsschutz in kontinentaleuropäischen Verfassungen wurzelt im Artikel 17 der „Déclaration des droits de l'homme et du citoyen" vom 28. August 1789, in dem von der „propriété" als einem „droit inviolable et sacré" gesprochen wurde. An diese Gewährleistung schlossen sich nicht nur die Konstitution vom 3. September 1791 und die niederländische Konstitution vom 16. Oktober 1801 an, sondern auch die nach dem Wiener Kongreß durch die süddeutsche Verfassungsbewegung geschaffenen Verfassungen von Baden, Bayern und Württemberg. Wenngleich sich erheblich ältere Wurzeln eines qualifizierten Eigentumsschutzes aufzeigen lassen[77], hat ihm erst die Unterscheidung von zweierlei Rechtsquellen — Verfassungsrecht und einfaches Gesetz — seine neue Dimension erschlossen.

Der Gedanke der *Unverletzlichkeit* des Eigentums hat einen interessanten Weg eingeschlagen: Er kehrt in § 164 der Frankfurter Reichsverfassung[78] vom 28. März 1849 wieder und findet auch Eingang in die preußischen Verfassungen[79] von 1848 (Art. 8) und 1850 (Art. 9). Zu ihm bekennt sich das von liberalem Geist getragene österreichische Staatsgrundgesetz von 1867, nicht aber die Weimarer Reichsverfassung und das Bonner Grundgesetz. Auch die neuen Verfassungsentwürfe der Schweiz halten sich von dieser Konzeption fern. Dies resultiert zum einen aus der seit der Mitte des 19. Jhs. nicht nur von sozialistischer Seite vorgetragenen Eigentumskritik, zum andern aus dem Streben, den Eigentumsinhalt zur Disposition der Gesetzgebung zu stellen. Während alle älteren Verfassungsgarantien des Eigentums dieses als solches schützen und keinerlei Vorbehalte über die Art der Bestimmung des Eigentumsinhalts anbringen, fügt die Weimarer Reichsverfassung dem 1. Satz des 1. Abs. ihres Art. 153 („Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet") einen zweiten Satz hinzu: „Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen". Hier liegt der Ansatz für die bis heute nicht abgeschlossene Diskussion darüber, ob Eigentumsschutz nur jene Berechtigungen genießen, die ein Gesetzgeber — in des-

[76] Vgl. dazu Rolf H. *Weber*, Eigentum als Rechtsinstitut, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 97 (1978) 161 - 191; zu den in der Mitte des 19. Jhs. entstandenen Eigentumsgarantien von Kantonen *Peter* a. a. O. (Fn. 2) 79.

[77] Vgl. Robert *Keller*, Freiheitsgarantien für Person und Eigentum im Mittelalter, Heidelberg 1933; Christoph *Link*, Herrschaftsordnung und bürgerliche Freiheit, Wien 1979, 167 ff.

[78] RGBl. 1849, S. 101.

[79] PreußGesSammlung 1848, S. 375; 1850, S. 17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen Hand etwa die Raumordnung[80] liegt — den Eigentümern zuweist bzw. beläßt oder ob ein der einfachen Gesetzgebung vorgegebener Wesensgehalt des Eigentums anzuerkennen ist. Dem Geist des frühen Konstitutionalismus entspricht die zuletzt genannte Auffassung.

Ein Blick auf frühe Eigentumsgarantien zeigt, daß diese beweglicher gehalten waren, als man heute gemeiniglich annimmt. In der Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern[81] vom 26. Mai 1818 heißt es (IV § 8): „Der Staat gewährt jedem Einwohner Sicherheit seiner Person, seines Eigentums und seiner Rechte". Das Eigentum wird hier nicht isoliert gesehen. Zu seinem Schutz tritt der Schutz anderer Rechte — wie später bei Martin Wolff[82] und auch nach dem Eigentumsbegriff der Lehre von den property rights[83]. Zu dieser findet sich in der Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen[84] vom 4. September 1831 eine andere interessante Entsprechung. Es heißt in § 27: „Die Freiheit der Personen und die Gebahrung mit dem Eigenthume sind keiner Beschränkung unterworfen, als welche Gesetz und Recht vorschreiben". Hier stößt man zum einen auf einen frühen Gesetzesvorbehalt, zum andern aber auf die wichtige Vorstellung, daß der Grundrechtsschutz des Eigentums nicht dieses selbst, sondern das Verhalten des Eigentümers meint. Wie in der Lehre von den property rights wird Eigentum als Handlungsmöglichkeit gesehen. Bemerkenswert ist schließlich das Naheverhältnis zwischen dem Eigentumsschutz und dem Freiheitsschutz. Es kommt nicht nur in den schon zitierten Konstitutionen für Bayern und Sachsen, sondern auch in denen für Baden und für Württemberg[85] zum Ausdruck. Hegels Lehre vom Freiheitswert des Eigentums[86], die noch auf die Judikatur des deutschen Bundesgerichtshofs einwirken konnte[87], hat deutliche Entsprechungen in den Texten des frühen Konstitutionalismus[88] — wobei es nicht darauf ankommt, eine scharfe Grenze zwischen Rezeption und Gesinnungsverwandtschaft zu ziehen.

---

[80] Zu diesem Aspekt *Mayer-Maly*, Raumordnung und Privatrechtsgesellschaft, Berlin 1973.

[81] Bayer. Gesetzblatt 1818, S. 101; Text auch bei Ernst R. *Huber*, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte I (Stuttgart 1961) 147.

[82] Vgl. oben Fn. 13.

[83] Vgl. oben den Text zu Fn. 10 - 14.

[84] Gesetz- und Verordnungsblatt Sachsen 1831, S. 241; *Huber* a. a. O. (Fn. 81) 228.

[85] Verfassungsurkunde Baden (*Huber* a. a. O., Fn. 81, 158) § 13: „Eigenthum und persönliche Freiheit der Badener stehen für alle auf gleiche Weise unter dem Schutz der Verfassung"; Verfassungsurkunde Württemberg (*Huber* a. a. O., Fn. 81, 174) § 24: „Der Staat sichert jedem Bürger Freiheit der Person, Gewissens- und Denkfreiheit, Freiheit des Eigenthums und Auswanderungs-Freiheit".

[86] *Hegel*, Philosophie des Rechts (Ausgabe Ilting Bd. 3, S. 203) § 41.

[87] BGHZ 6, 270, 276; ähnlich BVerfGE 24, 367, 389.

[88] Richtig sieht dies *Schwab* a. a. O. (Fn. 71) 83.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Plenum II

Leitung: René Frey, Basel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Entwicklung und Stand der Theorie der Property Rights: Eine kritische Bestandsaufnahme

Von *Gérard Gäfgen*, Konstanz

## I. Zur Charakterisierung der Eigentumsrechtsanalyse

In der Theorie der Eigentumsrechte vereinigen sich viele Konzepte von analytischen Methoden und von Anwendungsmöglichkeiten der Wirtschaftstheorie. Inhalt, Tragweite und Grenzen dieses Gebiets sind daher schwer abgrenzbar, und die ideengeschichtlichen Wurzeln lassen sich für jeden Teilaspekt in recht verschiedenen und verästelten Entwicklungslinien weit zurückverfolgen. Selbst die Terminologie ist nicht durchweg einheitlich. Die Bezeichnungen reichen von „Eigentumsrechte" über „Verfügungs- oder Handlungsrechte" bis hin zu „institutionellen Restriktionen". Das wiederum ist nicht ohne Zusammenhang mit der Zurechnung von Entwicklungslinien und Forschungsrichtungen; als Beispiel sei auf die Überschneidung mit der ökonomischen Analyse des Rechts verwiesen sowie auf die neue institutionelle Ökonomie, die von Williamson ausdrücklich und ausschließlich mit der Ökonomie der Transaktionskosten[1], von Veljanovski gar mit „personeller Ökonomie" unter Beachtung von Persönlichkeitsmerkmalen und begrenzter Rationalität[2] gleichgesetzt wird. Im folgenden soll angesichts dieser Lage durchweg eine relativ breite Auffassung von institutionellen und transaktionsbedingten Handlungsrestriktionen als kennzeichnend für Perspektive und Methode der Property Rights-Analyse unterstellt werden, auch wenn der Kürze halber einfachere Termini wie „Eigentumsrechtsanalyse" benutzt werden. Es dürfte zudem zweckmäßig sein, von Analyse statt von Theorie zu sprechen, da es um besondere begriffliche Fassungen von Tatbeständen und um Ableitungen und Nachprüfungen von Aussagen in dieser Sprache der Eigentumsrechte geht, die dann ihrerseits mehr oder minder fruchtbar für die Bildung von Theorien im Sinne weitreichender nomologischer Hypothesen sein kann. Ferner ergibt sich aus dem Gesagten, daß jeder Versuch einer Ideengeschichte

---

[1] O. E. *Williamson*, Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, Journal of Law and Economics 22 (1979), hier Seite 233.

[2] C. G. *Veljanovski*, The New Law-and-Economics: A Research Review, Oxford 1982, S. 60 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Eigentumsrechte einschließlich ihrer immer zahlreicher werdenden Anwendungsgebiete in einem so kurzen Beitrag nicht zu leisten ist. Es kann nur darum gehen, ungefähr den heutigen Stand der Eigentumsrechtsanalyse und die sich dabei abzeichnenden Entwicklungstendenzen, d. h. insbesondere auch Differenzierungen und Streitpunkte zu skizzieren (Berichtsaufgabe) und zugleich unter dem Gesichtspunkt ihres potentiellen Erklärungswertes und ihres Beitrags zur Weiterentwicklung der Wirtschaftswissenschaften einzuschätzen (Kritikaufgabe). Aus den zahlreichen Anwendungsfeldern wie Theorie der Unternehmung, Externalitäten, Wirtschaftssysteme u. dgl. mehr können allenfalls einige Beispiele herangezogen werden, welche die allgemeinen Probleme der Eigentumsrechtsanalyse illustrieren.

Als konstitutiv für die Eigentumsrechtsanalyse haben sich schon früh die folgenden Bestandteile herausgeschält, deren Zusammentreffen erst die Besonderheiten dieser Vorgehensweise ausmacht[3]. Diese Bestandteile können recht verschieden aufgefaßt werden, was zugleich in der folgenden Aufzählung angedeutet werden soll (in Klammern aufgeführte Aussagen):

1. Wirtschaftliches Verhalten wird als Umgang mit Bündeln von in einer Gesellschaft akzeptierten *Handlungsrechten* aufgefaßt (also von formell oder informell sanktionierten oder gar von internalisierten Normen gesteuert).

2. Es wird das Verhalten von *Individuen* und nicht von Kollektiven untersucht (entweder von beliebigen oder von solchen mit bestimmten Persönlichkeitsmerkmalen).

3. Zur Ableitung empirisch gehaltvoller Aussagen werden typische *Komponenten von Nutzenfunktionen* unterstellt (die mehr oder weniger spezifisch für bestimmte Kategorien von Personen sein können und sich im Verlauf der untersuchten Vorgänge ändern können oder nicht).

4. Das Verhalten wird als *rational* oder als ein beschränkter Versuch rationalen Strebens interpretiert (Nutzenmaximierung bzw. Formen begrenzter Rationalität).

5. Bildung, Nutzung und Austausch solcher Rechte wird behindert oder gar *ver*hindert durch die Existenz von *Transaktionskosten,* (worunter verschiedene Kategorien des Ressourcenverbrauchs für Informa-

---

[3] Als Zusammenfassung siehe etwa die Einleitung zu E. G. *Furubotn* und S. *Pejovich* (Hrsg.), The Economics of Property Rights, Cambridge (Mass.) 1974. Eine frühe Charakterisierung bietet z. B. H. *Demsetz,* The Exchange and Enforcement of Property Rights, Journal of Law and Economics 7 (1964), S. 11 - 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tions- und Interaktionszwecke verstanden werden und die demnach unterschiedlich breit definiert werden können).

6. Aus den Annahmen über die Rechtsumgebung, das Rationalverhalten und die Präferenzen der Individuen sowie die Transaktionsbedingungen (die zusätzlich von weiteren, vorwiegend marktlichen und technologischen Restriktionen abhängen), werden allokative und distributive *Auswirkungen unterschiedlicher Rechtsgestaltungen* unter variierenden Transaktionsbedingungen abgeleitet, (wobei selbstverständlich die Art der untersuchten Wirkungen Relevanzurteile, z. B. über die Bedeutung allokativer, distributiver und weiterer Aspekte, voraussetzt).

7. Die Auswirkungen verschiedener „Eigentumsformen" sind von den Präferenzen und Transaktionsbedingungen verschiedener Wirtschaftssubjekte bzw. Gruppen von Vertragspartnern her gesehen mehr oder minder erwünscht. Soweit diese also Handlungsnormen frei wählen oder gestalten können, findet eine *Wahl organisatorischer Formen,* z. B. von Unternehmens- und Vertragsformen, statt. Die Entstehung solcher Sekundärnormen und -institutionen zählt demnach ebenfalls zu den Auswirkungen eines bestimmten Eigentumsrechts-Regimes (wobei der Anwendungsbereich von der Geschichte der Unternehmens- und Vereinigungsformen bis zur betrieblichen Organisationstheorie reichen könnte).

8. Der Rahmen für solche organisatorischen Wahlakte kann sich unter veränderten Transaktionsbedingungen als ungeeignet erweisen. Es entsteht dann ein Druck in Richtung auf die Änderung des Systems der Eigentumsrechte selbst, der über gesellschaftliche Interaktionsprozesse zu wechselseitig akzeptierten neuen Handlungsrechten oder über politische Willensbildungsprozesse zu oktroyierten und formell sanktionierten Änderungen der Handlungsrechte führt. Zum Programm der Property-Rights-Analyse gehört demnach auch die Erklärung des *Wandels der Eigentumsrechte.* (Dabei ist eine scharfe Abgrenzung zum vorgenannten „organizational choice" ebensowenig möglich wie eine Geschichtstheorie, welche sämtliche Einflüsse auf die Veränderung von Rechtsordnungen berücksichtigen würde).

9. Die Eigentumsrechtsanalyse zielt auf die Gewinnung *empirisch gehaltvoller Aussagen* über die Wirkungen von Eigentumsrechtsgestaltungen auf Wirtschaftsablauf und Organisationsformen sowie über die Richtung der Veränderung von Eigentumsrechten, beides unter bestimmten Strukturbedingungen der Transaktionsumgebung. (Bei der Ausführung dieses Programmteiles gehen nachträgliche Erklärungen historischer Vorgänge, insbesondere des Rechtswandels, illustrierende Einzelfälle und systematische Überprüfungen ineinander über).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## II. Einige Wurzeln der Property-Rights-Schule

Das auf diese Weise idealtypisch gekennzeichnete Forschungsprogramm ist bisher in recht unterschiedlicher Akzentuierung, Auslegung und Vollständigkeit propagiert und realisiert worden. Es kann wohl am ehesten als eine Erweiterung der *neoklassischen Mikroökonomik* unter Einbeziehung institutioneller Restriktionen und unter Anreicherung des empirischen Gehalts und der Anwendungsbreite aufgefaßt werden; denn die typische Neoklassik enthielt nur auf Gütermengen statt auf komplexe Rechte bezogene Restriktionen, nur implizite Institutionen vom Typ des Auktionsmarktes und wenig operationale oder übermäßig vereinfachte und „kollektivistische" Nutzenfunktionen (z. B. Gewinnmaximierung ganzer Organisationen). Die Gründungsväter der neuen Betrachtungsweise, insbesondere A. Alchian und H. Demsetz würden dieser Deutung als erweiterte und operationalisierte Neoklassik wohl am ehesten zustimmen[4], da der Ansatz aus der Transaktionskostenbetrachtung von Coase[5] und der Generalisierung des Konzepts der Nutzenmaximierung durch G. S. Becker[6] unter Verwendung des üblichen mikroökonomischen Instrumentariums entwickelt worden ist[7].

Eingeflossen sind zweifellos auch Themen *sozialrechtlicher* und *institutionalistischer* und sogar geschichtsphilosophischer Schulen der Nationalökonomie, einmal, was die Bedeutung rechtlicher Normen angeht, zum anderen, weil die Veränderung von Organisationsformen und Rechtsordnungen zum Gegenstand der Erklärungen wird. Nicht zu Unrecht wird auf die Ähnlichkeit zwischen den Absichten der Eigentumsrechtsanalyse und der Erklärung des Wandels der Produktionsverhältnisse durch Karl Marx hingewiesen[8]. Mit wenigen Ausnahmen unterscheiden sich jedoch die historischen und institutionalistischen Schulen, auch in ihren zeitgenössischen Vertretern, von jeder Analyse, die ihre Erklärungen methodologisch vom individuellen Verhalten herleitet und die empirisch überprüfbare Aussagen zu entwickeln sucht, da bei den

[4] Siehe A. A. *Alchian* und H. *Demsetz*, The Property Rights Paradigm, Journal of Economic History 33 (1973), S. 16 - 27.

[5] Zuerst in: R. *Coase*, The Nature of the Firm, Economica 4 (1937) S. 386 - 405.

[6] Später zusammengefaßt in: G. S. *Becker*, The Economic Approach to Human Behavior, Chicago - London 1976. Zur Abgrenzung dieser individualistischen Handlungstheorie von anderen sozialwissenschaftlichen Paradigmen siehe G. *Gäfgen* und H. G. *Monissen*, Zur Eignung soziologischer Paradigmen — Betrachtungen aus der Sicht des Ökonomen, Jahrbuch für Sozialwissenschaft 29 (1978), S. 113 - 144.

[7] Dieser Aspekt wird besonders deutlich ausgeführt im Einführungsabschnitt des Buches von H. G. *Manne* (Hrsg.), The Economics of Legal Relationships. Readings in the Theory of Property Rights, 3. Aufl. St. Paul - New-York - Los Angeles - San Francisco 1979.

[8] Zuletzt nochmals in der Arbeit von S. *Pejovich*, Karl Marx, The Property Rights School, and the Process of Social Change, Kyklos 35 (1982), S. 383 - 397.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Institutionalisten im engeren Sinne gesamtgesellschaftliche Kräfte als Wirkfaktoren gelten und unüberprüfbare Deutungen als Erklärungen fungieren[9].

Moderne auf erfahrungswissenschaftliche Erklärung abstellende Richtungen der *Wirtschaftsgeschichte* haben sich der neuen Betrachtungsweise bedient und ihrerseits dazu beigetragen[10]. Es liegt nahe, bei der Erklärung der Veränderung von Organisationsformen auf die „Business History" hinzuweisen, die durch die neue Perspektive geradezu wiederbelebt worden ist[11]. Organisationstheoretische Gesichtspunkte, welcher Teilwissenschaft sie auch zuzuordnen sind, spielen eine Rolle, soweit sie auf begrenzte Möglichkeiten des Könnens und Wissens hinweisen[12] oder die Kosten der Nutzung arbeitsteiliger Systeme berücksichtigen[13], was ja in die Richtung einer Ökonomie der Transaktionskosten weist. An sich liegt hier auch eine Verbindung zur Informationsökonomik nahe, die ja ebenfalls an unvollkommener Information anknüpft und daraus entsprechende Marktzustände ableitet, doch überschneidet sie sich nur teilweise mit der Ökonomie der Transaktionskosten (die *sämtliche* Merkmale von Transaktionen zu berücksichtigen sucht) und wird nur selten für diese ausgewertet[14]. Viele Details und einzelne bedeutende Vorläufer mit einschlägigen Ideen könnten hier noch geltend gemacht werden, doch sollen diese wenigen angedeuteten Entwicklungen, die in der Property Rights-Schule zusammenlaufen, als Nachweis der Genese einer neuen Perspektive genügen. Es dürfte fruchtbarer sein, sich im einzelnen mit den wichtigsten der oben erwähnten Komponenten der Analyse von Eigentumsrechten und den sich dort entwickelnden konzeptuellen und methodischen Varianten zu befassen.

---

[9] Für einen Nachweis dieser ganzheitlich-hermeneutischen Ausrichtung der Neo-Institutionalisten siehe G. *Gäfgen*, Neo-Institutionalismus — ein Weg zur Analyse und Reform zeitgenössischer Gesellschaften?, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 22 (1977), S. 141 - 177.

[10] Siehe etwa die erweiterte Betrachtung von Einflüssen auf den Wandel sozialer Strukturen bei D. C. *North*, Structure and Performance: The Task of Economic History, Journal of Economic Literature 16 (1978), S. 963 - 978.

[11] Eine exemplarische Arbeit in dieser Richtung bildet O. E. *Williamson*, The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes, Journal of Economic Literature, 19 (1981), S. 1537 - 1568.

[12] Als Vorläufer werden häufig genannt F. A. *v. Hayek*, The Use of Knowledge in Society, American Economic Review 35 (1945), S. 519 - 530 und H. A. *Simon*, Models of Man, New York 1957.

[13] Was Wirtschaftssysteme angeht, gilt als Pionier K. J. *Arrow;* eine Auswertung seiner Idee über die Kosten der Benutzung des Marktes und anderer Allokationsweisen bietet sein Buch: The Limits of Organization, New York 1974.

[14] Eine Ausnahme bildet E. *Bössmann*, Volkswirtschaftliche Probleme der Transaktionskosten, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 138 (1982), S. 664 - 679.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## III. Eigentumsrechte als institutionelle Restriktionen

Beginnen wir hierbei mit dem Begriff der Eigentumsrechte, d. h. mit der Bedeutung der Handlungsnormen, die damit gemeint sind. Der ursprüngliche Ansatz eines Bündels von Rechten, die gegenüber anderen Individuen geltend gemacht werden können und sich auf die Nutzung, die Veränderung, die Ertragsaneignung bei einem Gut sowie die Veräußerung all dieser einzelnen Teilrechte beziehen, kann recht weit ausgelegt werden und hebt sich deutlich ab von den primitiven Tauschobjekten der bisherigen Markttheorie (Eigentum oder kein Eigentum an einem physisch definierten Gut)[15]. Nicht spezifische Güter, sondern Rechte als „effektive Güter"[16] sind Gegenstand des Wirtschaftsverkehrs, eine an sich alte Erkenntnis, die im deutschsprachigen Bereich auf Eugen v. Böhm-Bawerk, Andreas Voigt und Alfred Ammon zurückgeführt werden kann[17]. Diese Rechte bilden ein ganzes Eigentumssystem, da sie eine Klasse erlaubter oder gebotener Nutzungen vorhandener Ressourcen definieren und somit einen Mechanismus zur Herbeiführung eines bestimmten Gebrauchs aller vorhandener Ressourcen durch die Entscheidung der jeweils berechtigten Individuen konstituieren[18]. Bei gegebenen technologischen Möglichkeiten impliziert eine Ausgangsverteilung solcher Rechte die sozialen Verwendungschancen jeder Person über jedes Gut, denn es handelt sich um Ansprüche gegenüber anderen Personen, die durch Rechte Dritter und vorgeschriebene Durchsetzungsmöglichkeiten abgegrenzt sind und daher treffend als „sanktionierte Verhaltensbeziehungen" bezeichnet werden[19]. Sie grenzen einen Bereich der ausschließlichen Verfügungsgewalt durch Verbots-, Erlaubnis- und Gebotsnormen ab; daher die terminologischen Vorschläge in Richtung „Verfügungsrechte (entitlements)" oder „Handlungsrechte"[20]. Wie breit der Begriff der Eigentumsrechte zu fassen ist,

---

[15] Siehe die kurze Charakteristik etwa bei S. *Pejovich*, The Concept of Property Rights and a Generalization of the Standard Theory of Production and Exchange, Frontiers of Economics, Jg. 1976, S. 99 - 122, hier S. 101 f.

[16] Ausdrucksweise von H. *Demsetz*, Toward a Theory of Property Rights, American Economic Review 57 (1967), S. 347.

[17] Vgl. den ideengeschichtlichen Nachweis bei W. *Meyer*, Entwicklung und Bedeutung des Property-Rights-Ansatzes in der Nationalökonomie, in: Alfred Schüller (Hrsg.), Property Rights und ökonomische Theorie, München 1983, S. 1 ff., hier S. 8 - 12.

[18] Charakterisierung in Anlehnung an A. *Alchian*, Some Economics of Property Rights, Il Politico 30 (1965), S. 816 - 829.

[19] So von E. G. *Furubotn* und S. *Pejovich* (Hrsg.), The Economics of Property Rights, Cambridge (Mass.) 1973, S. 3.

[20] Letzteres ausdrücklich begründet als sozial akzepierte Handlungsmöglichkeiten bei G. Hesse, Der Property Rights-Ansatz — Eine Ökonomische Theorie der Veränderung des Rechts?, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 195/6 (1980), S. 481 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zeigt das Beispiel derjenigen Rechte, welche die Bildung und Verwertung von Humankapital reglementieren, und die vom Verbot der Sklaverei bis zu spezifischen Berechtigungen der Berufsausübungen sowie besonderen Vorrechten (Seniorität) oder Arbeitsschutzrechten reichen[21]. Diese Rechte sind schließlich nicht mehr unterscheidbar von den sogenannten „Menschenrechten", sei es, daß diese einen Anspruch an die gesellschaftlichen Ressourcen darstellen (Recht auf Bildung, Recht auf Gesundheit), sei es, daß ihre Ausübung mit Kosten verbunden ist (Recht auf Wahl des Berufs, des Arbeitsplatzes, des Wohnortes). Ökonomische Analysen der damit verbundenen Probleme existieren zwar bisher kaum[22], jedoch hat sich durch solche Erweiterungen das Gesamtkonzept der Analyse in Richtung auf die Gesamtheit aller Handlungsnormen entwickelt, welche den Wirtschaftsablauf steuern, und kann schließlich fast gleichgesetzt werden mit dem Ordnungsrahmen einer Volkswirtschaft. In diesem Sinne wird die Eigentumsrechtsanalyse (hinfort abgekürzt mit ERA) dann zur *theoretischen Institutionenanalyse* überhaupt (Ordnungstheorie in neuer Begründung), also einem Zweig der Wirtschaftstheorie, der als ein zweiter theoretischer Bereich neben die Prozeßanalyse tritt[23]. Das Eigentumsrechtssystem als Inbegriff der in der *gesamten* Gesellschaft geltenden Normen sollte allerdings unterschieden werden von untergeordneten Normen, welche Personen kraft ihrer Verfügungsgewalt setzen bzw. auf die sie sich einigen. Hutter schlägt hierfür den Ausdruck „Regeln" vor[24] und unterscheidet konsequent eine dritte untergeordnete Stufe, auf welcher die Rechte im Sinne von Ansprüchen Einzelner (z. B. aus Verträgen) anzusiedeln sind. Analoge Unterscheidungen hat schon sehr früh Stützel in Form verschiedener Arten von „Normen" vorgeschlagen, zu denen dann letztlich auch die Konventionen des einzelnen Tauschvertrages (also sogar Preise) gehören[25]. Eigentumsrechtliche Analyse umfaßt eben, wie anfangs dargelegt, auch die Ableitung von untergeordneten Normkomplexen (Organisationsformen) aus einem vorgegebenen übergeordneten

---

[21] Siehe die Folgerungen aus solchen Rechten und den entsprechenden Transaktionskosten bei S. *Pejovich*, The Concept of Property Rights, a. a. O. S. 117 und die dort erwähnte Literatur.

[22] Siehe aber den Ansatz von M. *Veseth*, The Economics of Property Rights and Human Rights, American Journal of Economics and Sociology 41 (1982), S. 169 - 181.

[23] Analytischer Institutionalismus, der von W. *Meyer*, a. a. O., S. 3 ff. treffend vom historischen Institutionalismus unterschieden wird. Vgl. auch unsere obigen Bemerkungen zu den Unterschieden zwischen den institutionalistischen Schulen und der Property Rights-Schule.

[24] M. *Hutter*, Die Gestaltung von Property Rights als Mittel der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Allokation, Göttingen 1979.

[25] Siehe W. *Stützel*, Preis, Wert und Macht, Analytische Theorie des Verhältnisses der Wirtschaft zum Staat, Aalen 1972.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Normsystem und kann daher je nach Anwendungsfeld verschiedene *Stufenfolgen abgeleiteter Normen* bzw. Rechte analysieren.

Rechte sind auch danach zu unterscheiden, in welchem Ausmaß individuelle Ansprüche an Ressourcen spezifiziert sind, also den Verfügungsbereich eines Individuums garantieren. Dieser Verfügungsbereich wird um so eingeschränkter oder um so unsicherer sein, in je mehr verschiedenen Händen die Teilrechte auf Nutzung einer Ressource sind und je mehr Personen jeweils bestimmte Rechte gemeinsam innehaben. Allerdings nützt auch ein de facto bestehendes Recht um so weniger, je größer die Kosten seiner Ausübung sind. Ein geringer Spezifizierungsgrad — eine „Verdünnung" eines umfassenderen Eigentumsrechts — kann also rechtlich und/oder faktisch begründet sein, denn auch alle Transaktionskosten stellen Handlungsbeschränkungen dar. Zu beachten ist, daß es sich bei dem Begriff der Eigentumsrechte nicht nur um formelles Recht, sondern um alle sozial akzeptierten Normen handelt, also um Erwartungen von Handlungen, die stattfinden oder nicht stattfinden sollten[26]. Enttäuschte (erfüllte) Sollenserwartungen führen zu negativen (positiven) *Sanktionen*. Es sind eigentlich diese Sanktionen, welche als potentielle Belohnungen und Bestrafungen (gemessen an Veränderungen der Nutzenkomponenten) die Rechtsstruktur in Form von Restriktionen im Raum der Handlungsmöglichkeiten abbilden[27]. Von der Existenz von Rechten kann daher nicht einfach auf deren volle Respektierung geschlossen werden, sondern nur auf die Anreizwirkung der Sanktionen, die das Recht absichern. Mit Hilfe der ökonomischen Analyse wird also ein gewisses Ausmaß an von der Norm abweichendem Verhalten abzuleiten sein. Die Techniken hierzu liefern eine schon recht weit ausgebaute Ökonomie der Kriminalität[28] oder besser der *Devianz*, die demnach logisch eigentlich der ERA zuzurechnen ist. Die zentrale Rolle der Sanktionen als Handlungsbeschränkungen macht allerdings die Definition der Beschränkungen vom Verhalten derjenigen abhängig, welche Sanktionen zu verhängen haben. Soweit solches Verhalten nicht selbstbelohnend ist (z. B. Äußerung moralischer Empörung), ist es wiederum selbst normiert, mit Sanktionen belegt und mit Kosten verbunden. Eine vollkommene Sanktionierung eines ab-

---

[26] Siehe den Normbegriff bei K. D. *Opp*, The Economic Theory of Social Norms („Property Rights") and the Role of Social Structures and Institutions, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 67 (1981), S. 345.

[27] Zu dieser Bedeutung des Gefüges von Belohnungen und Bestrafungen siehe M. *Tietzel*, Die Ökonomie der Property Rights: ein Überblick, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 30 (1981), S. 209 f., vgl. auch die Abgrenzung von erlaubten Handlungsmöglichkeiten bei G. *Hesse*, a. a. O., S. 481 f.

[28] Auch hier wäre wiederum zu verweisen auf G. S. *Becker*, Crime and Punishment: An Economic Approach, in: a. a. O., S. 39 - 85.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weichenden Verhaltens ist also nicht zu erwarten, was die Tendenz zur Normabweichung nochmals erhöht.

Die Probleme der Normdevianz werden jedoch um so weniger ausgeprägt sein, je mehr die Normerfüllung als direkt nutzenstiftend empfunden wird, je weniger also Normen von — im sozioloigschen Sinne *internalisierten* — *Werten* unterschieden werden können. Beides sind ja gesellschaftliche Standards, deren Unterscheidbarkeit fragwürdig ist, jedoch für die ökonomische Analyse kaum entbehrlich sein dürfte, damit die äußeren Handlungsbeschränkungen von den Präferenzen des Individuums abgehoben werden können. Gleichsam verinnerlichte Restriktionen wären dann wie Präferenzen zu behandeln; zählt man auch sie zu den Eigentumsrechten, so umfassen manche Rechtsänderungen auch Persönlichkeitsänderungen, und die Erklärung solcher Vorgänge ist nicht mehr mit den Mitteln der ökonomischen Theorie zu bewältigen. Die bloße Beobachtung der Akzeptanz von nicht sanktionierten Rechten, die anderen zustehen, sagt noch nichts darüber aus, ob es sich um „Werte" in genanntem Sinne handelt, denn man kann sich etwa auch deshalb an Konventionen halten, weil es unvorteilhaft ist, als Einziger davon abzuweichen, oder weil langfristig dadurch Gegenleistungen anderer erwartet werden. Die oft anzutreffende Unterscheidung von sanktionierten und von wechselseitig akzeptierten Handlungsrechten[29] ist also jedenfalls unzureichend. Insgesamt ist aus dieser Beschreibung der Handlungsrechtskonzepte zu folgern, daß eine wahlakttheoretische und damit operationale Formulierung bestimmter Rechtslagen oft nur bei starker Vereinfachung zu bewältigen ist.

## IV. Transaktionskosten und sonstige Transaktionsbedingungen

Neben den Eigentumsrechten bilden die *Transaktionskosten* den zweiten neuen Typ von Handlungsbeschränkungen, der in der ERA berücksichtigt wird. Nachdem Commons den Begriff der Transaktion als ausgehandelten Austausch von Rechten (auch in vertikalen Befehlsbeziehungen) eingeführt hatte[30] und Coase dann die Bedeutung der Kosten von Transaktionen für die Wahl von Allokationsmechanismen und später für alternative Zuweisungen von Rechten erkannt hatte[31],

[29] Fruchtbar ist sie hingegen für die Unterscheidung von Arten der Entstehung von Eigentumsrechten. Hierfür werden diese und verwandte Unterscheidungen benutzt bei G. *Hesse*, Die Änderung von Rechten im Property-Rights-Ansatz, Wirtschaftsstudium 11 (1982) S. 250 f.

[30] J. R. *Commons*, Institutional Economics, American Economic Review, Vol. 21 (1931), S. 648 - 657, hier: S. 652.

[31] R. *Coase*, a. a. O.; *ders.*, The Problem of Social Costs, Journal of Law and Economics, Vol. 3 (1960), S. 1 - 44. Formale Beweise für die Bedeutung der Existenz bzw. e contrario der Abwesenheit von Transaktionskosten (Coase-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hat sich in der Diskussion um die Existenz verschiedener Koordinationsformen sowie um das Coase-Theorem und die sich daraus ergebende Analyse von Externalitäten erst spät und teilweise erst durch Entstehung des Property Rights-Ansatzes nach und nach der Begriff der Transaktionskosten abgeklärt. Ressourceneinsätze zur Herbeiführung und Durchführung einer Transaktion ergeben sich aus: Informationssuche und -verarbeitung, Verhandlungsprozessen bis hin zur Spezifizierung von Vereinbarungen, Überwachung und falls dann nötig Sanktionierung der Durchführung, Anpassung unvollkommen spezifizierter Inhalte an neue Situationen. Für Marktvorgänge ist dies leicht einzusehen, während die Abgrenzung für andere Allokationssysteme nicht so sorgfältig ausgearbeitet ist. Da auch in Marktwirtschaften Transaktionen zwischen komplexen Einheiten erfolgen, sind diese stets auch mit Transaktionen innerhalb der Einheiten verknüpft, weshalb die Gesamtheit von externen und internen Transaktionskosten zu beachten ist[32]. Abgrenzung und Einteilung der Transaktionskosten sind eine Frage zweckmäßiger Begriffskonventionen und daher je nach Autor etwas verschieden[33]. Wichtiger aber sind die Bestimmungsgründe für die Höhe der Transaktionskosten, bei denen bisher nur einige besonders kostenrelevante *Merkmale von Transaktionen* näher untersucht wurden. Manche Merkmale lassen sich dabei nur schwer als Bestimmungsgründe von Kosten interpretieren, z. B. die strategische Ungewißheit, die sich aus Bargaining-Situationen ergibt und die zu Ressourcenaufwand für Verhandlungsstrategien führt[34]. Offensichtlich werden die Transaktionskosten von der Struktur der Eigentumsrechte selbst bzw. der von diesen abgeleiteten weiteren Normen beeinflußt. Gerade deswegen werden ja Normgefüge auch nach den durch sie mitverursachten Transaktionskosten ausgewählt, so daß sich eine Wechselbeziehung zwischen beiden ergibt. Die verfügbare Technologie der Transaktions- und Produktionsvorgänge bringt unmittelbar Transaktionskosten mit sich, wird aber auch ihrerseits nach der Gesamtheit der mit ihr verbundenen Produktions- und Transaktionskosten ausgewählt. Unsicherheiten der Bewertung, Messung und begrenzte Fähigkeiten sowie die erwähnte strategische Unsicherheit treten zu zwei von Williamson besonders betonten Merkmalen hinzu: das Ausmaß der

---

Theorem) wurden erst spät erbracht. Siehe die besonders stringente Beweisführung bei H. G. *Monissen*, Haftungsregeln und Allokation: Einige einfache analytische Zusammenhänge, Jahrbuch für Sozialwissenschaft 27 (1976), S. 391 - 412.

[32] Diese zusätzliche Unterscheidung findet sich bei L. *Wegehenkel*, Coase-Theorem und Marktsystem, Tübingen 1980.

[33] Siehe z. B. eine andere Einteilung bei E. *Bössmann*, a. a. O., S. 664.

[34] Zu den Konsequenzen für das Coase-Theorem siehe C. G. *Veljanovski*, The Coase-Theorem and the Economic Theory of Markets and Law, Kyklos 35 (1982), S. 53 - 74.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

transaktionsspezifischen Investitionen (auch in Humankapital) und die Häufigkeit, mit der Transaktionen sich wiederholen[35]. Der Gesichtspunkt der spezifischen Bindung in längerfristigen Beziehungen hat weitgehende Folgen für die Art der entstehenden Abmachungen und Organisationsformen, da, wer spezifisch investiert, sich dem Partner ausliefert. Dieser erhält damit Gelegenheit zu vermehrt *„opportunistischem" Verhalten,* welches mangelnde Informiertheit des Investors ihm ohnehin schon ermöglicht. Es werden daher Arrangements gewählt oder zusätzlich neu geschaffen werden, welche zwar ihrerseits Kosten verursachen, aber die Ausnutzung der Unwissenheit oder des Ausgeliefertseins des Partners verhindern. Bei solchen Arrangements gibt es wie bei anderen Technologien mögliche Skalenvorteile, z. B. wenn dritte Instanzen oder Behörden Überwachungs- und Durchsetzungsfunktionen übernehmen und so eine bessere oder kostengünstigere „Beherrschung" (governance im Sinne von Williamson) von Vertragsbeziehungen ermöglichen.

Auch bei den Transaktionskosten besteht die Gefahr, daß man sie zu einer offenen Kategorie macht, welche ad hoc zu Erklärungszwecken erweitert werden kann. Manche Abmachungen beinhalten beispielsweise eine relativ geringe Beachtung der „Würde" eines Beteiligten, auch wenn sie sonst vorteilhaft sind; Williamson tendiert daher dazu, „dignity" (z. B. faire Behandlung, Partizipation) zu einer zusätzlichen Dimension für die Erklärung des Zustandekommens von Verträgen oder Organisationen zu machen[36]. Ebenso wie begrenzte Fähigkeiten ihrer Knappheit wegen sparsam eingesetzt werden, so werden Einbußen an „dignity" nur in Kauf genommen, wenn sie bedeutsame andere Transaktionsvorteile ermöglichen. Manche Einflüsse auf die Transaktionskosten sind bisher nur unvollkommen berücksichtigt, z.B. die Kosten der Willensbildung in Gruppen, bei denen bislang nur die Gruppengröße als Einflußfaktor genannt wird[37], während andere Merkmale sozialer Strukturen ebenfalls von großer Bedeutung sein könnten, ja wie z. B. Loyalität und Zusammenarbeit organisatorisch bewußt herbeigeführt werden, um Transaktionsschwierigkeiten zu vermindern. Solche Lücken sind beim Stand der Transaktionsökonomie nicht erstaunlich, ist doch z.B. das Stadium, in welchem empirische Feststellungen über die Höhe der Kosten bestimmter Transaktionen getroffen wer-

---

[35] O. E. *Williamson,* a. a. O., S. 247 bringt eine Abstufung dieser beiden Merkmale.

[36] So bereits in: O. E. *Williamson,* Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York 1975, S. 37 - 39.

[37] Man denke an die Arbeiten von M. *Olson,* The Logic of Collective Action, 2. Aufl., Cambridge 1971, oder von J. *Buchanan* and G. *Tullock,* The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor 1962.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den, noch kaum erreicht[38], geschweige denn das einer Überprüfung von Theorien über die Bestimmungsgründe der Transaktionskosten.

## V. Verhaltenstheoretische Annahmen

Die Theorie wirtschaftlichen Verhaltens, welche die Dispositionen innerhalb des beschriebenen Rechtsrahmens zu erklären sucht, beruht auf einer konsequenten Anwendung des Prinzips des *methodologischen Individualismus.* Während die neoklassische Preistheorie teilweise fiktiv homogene Handlungssubjekte wie Unternehmungen oder öffentliche Dienstleistungsbetriebe unterstellt, geht es hier um konkrete Personen mit jeweils eigenen Nutzenfunktionen, die als Träger wirtschaftlicher Rollen (z. B. Unternehmensleiter, Behördenchef) fungieren. Überflüssig hinzuzufügen, daß es sich um repräsentative Individuen handelt, welche für eine Klasse von Handlungsträgern stehen, z. B. für Einzelunternehmer. Aus dem Zusammenspiel dieser individuellen Aktionen unter jeweiligen Beschränkungen ergibt sich dann ein Prozeß und ein Ergebnis, z. B. eine bestimmte Ressourcenallokation in einem Sektor der Gesamtwirtschaft, ein Ergebnis, welches nicht etwa den Intentionen der handelnden Individuen entspricht. Das Programm entspricht also dem klassischen Paradigma von der Ableitung des Gesamtzustandes aus individuellen Handeln, ohne daß dieser als Ergebnis eines Entwurfes der Menschen angesehen werden kann[39]. Der mikroökonomische Ansatz der ERA ist daher nicht gleichzusetzen mit einem nur auf einzelne Wirtschaftseinheiten abzielenden Erkenntnisinteresse.

Organisationen gelten daher als konstituiert durch wechselseitig abgestimmtes Verhalten von Individuen; dabei entstehen auch hierarchische Strukturen, jedoch wird der kontraktuelle Aspekt etwa von Unternehmensformen besonders stark betont — eine Betonung, die gelegentlich Gefahr läuft, manche Aspekte sozialer Abhänigkeit zu vernachlässigen. Selbst wenn die Konstituierung von Kollektiven nicht weiter erklärt wird, so gibt es doch kein Verhalten *von,* sondern nur eines *in* Organisationen, ein Verhalten, aus dem organisationsinterne Prozesse und zugleich ein Handeln *für* das Kollektiv nach außen, also etwa am Markt, hervorgehen. Als Beispiel für innerbetriebliche Prozesse sei genannt der Wettbewerb zwischen Führungskräften oder die

---

[38] Gewisse Anhaltspunkte für leicht überschaubare Transaktionstypen sind allerdings vorhanden. So analysiert H. *Demsetz* Größenordnungen von Transaktionskosten im Wertpapierhandel. The Cost of Transacting, Quarterly Journal of Economics 82, (1968), S. 33 - 53.

[39] Siehe *Hayeks* Interpretation dieses Paradigmas in: F. A. *von Hayek,* Die Ergebnisse menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs, in: Ders., Freiburger Studien, Tübingen 1969, S. 97 - 107.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Kapitalgebers gegenüber dem Manager. Das Beispiel zeigt zugleich, Kontrollausübung des Mandanten gegenüber dem Mandatsträger, etwa daß die Betrachtung eines organischen Gebildes Unternehmung oder die koalitionstheoretische Interpretation der Unternehmung als Amalgam vieler Interessen als unfruchtbar angesehen wird im Vergleich zur Betrachtung des Handelns einzelner im Dienste Anderer stehenden Agenten[40]. Allerdings können nicht sämtliche Interaktionen innerhalb eines Kollektivs untersucht werden, da hierfür das theoretische Instrumentarium fehlt. Ferner muß stets abgeklärt werden, welche Personen für ein Kollektiv „nach außen" handeln. Wenn diese dabei Interessen berücksichtigen, die nicht ihre eigenen sind, so müßte dies als Handlungsbeschränkung mitberücksichtigt werden. Da dies die Analyse oft erschwert, gehen manchmal bei praktischen Anwendungen doch „Zielrücksichten" in individuelle Nutzenfunktionen ein, und es wird dabei beachtet, welche Personen maßgeblichen Einfluß in einer Organisation haben[41]. Ansonsten soll die Klärung dieser Frage erst durch Ableitung von Ergebnissen aus Restriktionen und aus der Struktur der Eigentumsrechte erfolgen; prominentestes Beispiel hierfür ist die Frage nach dem Grad der Durchsetzung der Rendite-Interessen von Kapitalgebern gegenüber den Interessen des Managements[42]. Der individualistische Ansatzpunkt führt allerdings leicht dazu, daß vornehmlich Strukturen untersucht werden, in denen die Verfügungsrechte bei Privatpersonen konzentriert sind. Entsteht daraus eine Vorliebe für individualistische Lösungen von Allokationsfragen, so wird aus dem methodologischen ein ethischer Individualismus — obwohl beide logisch keineswegs aufeinander bezogen sind.

Individuelles Verhalten wird in Fortführung der Neoklassik als *Nutzenmaximierung* aufgefaßt, um die Folgen rechtlicher Arrangements ableiten zu können[43]. Eigentlich müßten dabei Maximen der Maximierung unter unvollkommener Information zur Geltung kommen (die aber nicht allzu häufig angewandt werden), vor allem aber muß aus

---

[40] Vgl. die Agenturtheorie der Firma bei E. *Fama,* Agency Problems and the Theory of the Firm, Journal of Political Economy 88 (1980), S. 288 - 307.

[41] Als Beispiel für Ziele verschiedener am Willensbildungsprozeß beteiligter Personengruppen und für dominierende Beachtung der Ziele bestimmter Personenkategrorien sei auf den Krankenhausbetrieb verwiesen. Vgl. etwa G. *Gäfgen,* Die Allokationswirkungen verschiedener Eigentumsrechte im Krankenhauswesen, in: Ph. Herder-Dorneich, G. Sieben, Th. Thiemeyer, Wege zur Gesundheitsökonomie II, Beiträge zur Gesundheitsökonomie Bd. 2, Gerlingen 1982, S. 101 - 157, Abschn. II.

[42] Für eine frühe Formulierung des Problems siehe A. A. *Alchian,* The Basis of Some Recent Advances in the Theory of Management of the Firm, Journal of Industrial Economics 14 (1965), S. 30 - 41.

[43] Zuletzt noch in diesem Sinne L. *de Alessi,* Property Rights, Transaction Costs, and X-Efficiency — An Essay in Economic Theory, American Economic Review 73 (1983), S. 64 - 81.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Existenz der Transaktionshemmnisse geschlossen werden, daß vollkommene Rationalität, wie sie ein voll informierter Beobachter verstehen würde, nicht praktikabel ist. Gerade hieraus wird auch die Existenz vieler Vorkehrungen zur Bewältigung der begrenzten Anwendungsmöglichkeiten rationaler Kalküle abgeleitet, wie etwa Vertrauensbeziehungen oder Goodwill der Firmen. Die erwähnten internalisierten Werte sind hierfür unentbehrlich, worauf neuerdings auch North hingewiesen hat[44]. Williamson schließt hieraus, daß nur die Annahme *begrenzter Rationalität* im Sinne von Simon bei diesen Sachverhalten sinnvoll sei[45]. Es ist aber nicht ganz klar, ob die Benutzung von unvollkommenen Prozeduren (Daumenregeln) oder Vertragsformen nicht ihrerseits erst abgeleitet werden sollte — und zur Ableitung von zu erklärenden Ergebnissen eignet sich ein Satisfizierungs-Verhalten, wie es dem Begriff begrenzter Rationalität entspricht, bekanntlich nur, wenn man die Dynamik der Anspruchsniveaus kennt. Die „organische Rationalität" von Institutionen, die sich aus den unvollkommenen Handlungen der Individuen ungeplant ergeben und die Unvollkommenheiten zu bewältigen helfen[46], ist deshalb kein Argument für bestimmte Hilfsannahmen über individuelle Verhaltensmaximen. Ein weiterer Weg zur Berücksichtigung unvollkommen rationalen Verhaltens ist Leibensteins Konzept der X-Ineffizienz als Folge von mangelnden Anstrengungen und von Trägheiten, das auch zur Erklärung von Konventionen und Institutionen auf der Grundlage der Rolle von Individuen *in* Organisationen dienen soll[47]. X-Ineffizienz von Organisationen kann aber leicht als Folge gerade von Eigentumsrechtsstrukturen und Transaktionskosten unter Annahme von Nutzenmaximierung abgeleitet werden, wie de Alessi nachgewiesen hat[48]. Restringierte Maximierung mit Effizienz gleichzusetzen und als immer ex ante existent zu unterstellen kommt allerdings einer Tautologisierung gleich und kann nur als Hilfsannahme in Ableitungszusammenhängen gerechtfertigt und vielleicht, wie bei Stigler[49], für unentbehrlich gehalten wer-

---

[44] Er bezeichnet allerdings diese Werte als „Ideologien" und schließt, daß ihre Existenz das Maximierungsverhalten modifiziere. Vgl. D. C. *North*, Transaction Costs, Institutions and Economic History, Paper presented at the Seminar on the New Institutional Economics, Mettlach 1983.

[45] So O. E. *Williamson*, a. a. O., S. 1545.

[46] In diesem Zusammenhang wird vielfach die „österreichische" Erklärung der Evolution von Institutionen genannt, etwa K. *Menger*, F. A. *v. Hayek* und die moderne Wiederbelebung dieser Perspektive etwa bei I. M. Kirzner, Competition and Entrepreneurship, Chicago 1973.

[47] H. *Leibenstein*, A Branch of Economics Is Missing: Micro-Micro-Theory, Journal of Economic Literature 17 (1979), S. 477 - 502.

[48] L. *de Alessi*, a. a. O.

[49] G. J. *Stigler*, The Existence of X-Efficiency, American Economic Review 66 (1976), S. 213 - 216.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den. Der *Inhalt von Nutzenfunktionen* muß gerade bei nur ableitender Nutzung der Maximierungsannahme näher spezifiziert werden, typischerweise durch Einführung bestimmter Zielvariabler. Dem steht die Forderung entgegen, möglichst „offene" Zielfunktionen zu verwenden, die allen möglichen menschlichen Bestrebungen Rechnung tragen[50]. In der Tat kann man nicht etwa annehmen, daß in bestimmten Positionen stets auch bestimmte Persönlichkeitstypen mit spezifischen Zielen handeln, da damit die Folgen unterschiedlicher Property Rights mit denen unterschiedlicher Präferenzdeterminanten vermischt würden. Außerdem sinkt der empirische Gehalt der Aussagen um so stärker, je eher man ad hoc bestimmte Nutzenkomponenten mit heranzieht. Da aber unvermeidlich eine Spezifizierung erfolgen muß und z. B. für Verhaltensanalysen bei Ärzten nicht die gleichen Zielvariablen relevant sein dürften wie bei Leitern eines kriminellen Syndikats, setzt die ERA zum Teil auch Erklärungen der Genese von Präferenzen, z. B. Sozialisationsprozesse[51] voraus. Da langfristig ohnehin mit veränderten Wertvorstellungen gerechnet werden muß und da diese auch gerade für die Erklärung der Veränderung von Eigentumsrechten von großer Bedeutung sind[52], können manche Probleme nur mit Hilfe von Theorien über *Präferenzänderungen* behandelt werden. Glücklicherweise sind die hierfür erforderlichen Instrumente in letzter Zeit wesentlich verbessert worden, u. a. durch die Arbeiten von Weizsäckers[53]. Damit aber nicht der Erklärung aus Veränderungen unbeobachtbarer latenter Attribute Tür und Tor geöffnet wird, sollte die Hilfshypothese der konstanten Präferenzen, wie sie von G. J. Stigler und G. S. Becker formuliert wurde[54], möglichst als methodisches Leitprinzip der ERA beibehalten werden. In vielen Arbeiten der ERA wird die Maximierungshypothese als Eigennutzhypothese klassischer Tradition aufgefaßt. Sobald aber internalisierte Werte als Präferenzbestandteile ins Auge gefaßt werden, zählen dazu auch Standards des *Altruismus.* Altruistische Motivationen liegen zudem wichtigen karitativen und partizipativen Bestrebungen und Einrichtungen zugrunde, wenngleich auch auf altruistische Nutzenkomponenten nicht unnötig zurückgegriffen werden sollte, z. B. nicht not-

---

[50] So die Weiterentwicklung von Ideen G. S. *Beckers* in dem Lehrbuch von A. A. *Alchian* und W. R. *Allen,* University Economics, 3. Aufl., London - Belmont 1974, S. 21.

[51] Vgl. etwa die Erklärung von Klassenloyalität bei G. A. *Akerlof,* Loyalty Filters, American Economic Review 73 (1983), S. 34 - 63.

[52] Vgl. die Auffassungen von North, Fußnote 10.

[53] Beginnend mit der Arbeit: C. C. *v. Weizsäcker,* Notes on Endogenous Change of Tastes, Journal of Economic Theory 3 (1971), S. 345 - 372.

[54] G. J. *Stigler* und G. S. *Becker,* De Gustibus Non Est Disputandum, American Economic Review 67 (1977), S. 76 - 90.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wendig bei allen freiwilligen Spenden oder bei Organisatoren karitativer Einrichtungen[55].

## VI. Die Wirkungen unterschiedlicher Eigentumsrechte

Die *Wirkungen unterschiedlicher Eigentumsrechte* und Transaktionshemmnisse unter verschiedenen Markt- bzw. technischen Konstellationen lassen sich prinzipiell mit den üblichen Methoden der mikroökonomischen Theorie, nämlich der Marginalanalyse ableiten, um die angestrebte verallgemeinernde Ausweitung des Theoriebereichs zu erreichen. Man gewinnt so etwa qualitative Aussagen über die Richtung von Veränderungen, indem man die Marginalbedingungen für Handlungsoptima unter Beschränkungen feststellt und daraus die komparative Statik von Änderungen gegebener Parameter, z. B. gerade der eigentumsrechtlichen Verfügungsbeschränkungen, ableitet. Als übervereinfachtes Beispiel denke man an die Hypothese von der kostenerhöhenden Wirkung der Einführung einer Gewinnbeschränkung durch staatliche Regulierungsauflagen[56]. In der Durchführug des Forschungsprogramms der ERA fällt nun auf, daß im Vergleich zu solchen formalen Methoden die verbale Behandlung überwiegt, so daß die ERA eher der „literarischen Ökonomie" und der theoretischen Spekulation zuzurechnen ist, was ihrem noch unreifen Entwicklungsstadium zugeschrieben wird[57]. Vielleicht liegt dies aber auch an den immanenten Beschränkungen der formalen Verfahren, welche bei mehreren Zielvariablen in den Nutzenfunktionen und mehreren Nebenbedingungen eindeutige Vorzeichen nur noch unter willkürlichen weiteren Einschränkungsannahmen zulassen, die schließlich ökonomisch kaum noch interpretierbar sind. Es muß daher in jedem Falle entschieden werden, mit welchen Vereinfachungen der Präferenzen und der an sich recht komplexen institutionellen Restriktionen man noch zu Ergebnissen kommt, welche sich mit empirischen Beobachtungen decken. Nur selten werden verbale Verfahren der Komplexität irrtumsfrei Rechnung tragen können. De facto haben sie auch zu Verfeinerungen geführt, die nur triviale Zusammenhänge komplizieren und problematisieren oder die immer neue Erklärungsfaktoren (Transaktionskostenelemente, Nutzenkomponenten)

---

[55] Zu letzterem siehe G. *Tullock* (Hrsg.): The Economics of Charity, Center of Studies of Public Choice, 1970; allgemein siehe E. A. *Thompson,* Charity and Nonprofit Organizations, in: K. W. Clarkson und D. L. Martin (Hrsg.): The Economics of Nonproprietary Organizations, Research in Law and Economics, Supplement 1 (1980), Greenwich (Conn.) 1980, S. 125 - 138.

[56] Abzuleiten aus dem bekannten Modell von H. *Averch* und L. L. *Johnson,* Behavior of the Firm under Regulatory Constraints, American Economic Review 52 (1962), S. 1053 - 69.

[57] So M. *Tietzel,* a. a. O., S. 236.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ad hoc einführen, um beobachtete Phänomene mit abzudecken. Anstelle systematischer Überprüfungen finden wir Fallstudien und empirische Einzelbeispiele, was den angedeuteten Leerformelcharakter und die Tendenz zur Tautologisierung[58] überdeckt.

Werden diese Gefahren vermieden, so bietet die ERA eine Fülle von Ansatzmöglichkeiten, um die Wirkungen unterschiedlicher institutioneller Arrangements zu bestimmen; auch empirische Überprüfungen dieser Wirkungshypothesen liegen schon auf vielen Gebieten vor[59]. Unternehmungen verschiedener Rechtsformen und in unterschiedlichen rechtlichen Umgebungen, z. B. was Patentschutz oder die Produkthaftung angeht, werden unterschiedliches Verhalten der Träger und der von ihnen Beauftragten zur Folge haben, und zwar innerhalb der Unternehmung ebenso wie nach außen. Dabei sind zugleich die äußeren Marktstrukturen zu beachten, z. B. könnten unterschiedliche Wettbewerbsgrade Auswirkungen auf den Grad der Verwirklichung von Eigenzielen der Manager in Kapitalgesellschaften haben[60]. Es ist charakteristisch, daß das Ausmaß der Abweichung von Profitzielen in der modernen Kapitalgesellschaft im Vergleich zur Einzelunternehmung noch immer umstritten ist. Die „managerialen" Theorien behaupten ein beträchtliches Ausmaß von diskretionärem Spielraum des Managements[61], die Theorien des voll funktionsfähigen Kapitalismus hingegen sehen in der Kapitalgesellschaft eine effiziente Arbeitsteilung zwischen Risikotragung, Entscheidungskontrolle und laufendem Management. Diese Theorien widersprechen also den im Gefolge von Berle und Means seit den dreißiger Jahren aufgekommenen Thesen von der Dominanz der Manager[62], da ihnen zufolge der Spielraum des Managements durch den Aktienmarkt, den Markt für die Übernahme ganzer Unter-

[58] Siehe die kritischen Anmerkungen bei E. *Bössmann*, Weshalb gibt es Unternehmungen? Der Erklärungsansatz von Ronald H. *Coase*, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 137 (1981), S. 672.

[59] Siehe den Überblick bei L. *de Alessi*, The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence, Research in Law and Economics 2 (1980), S. 1 - 47.

[60] So O. E. *Williamson*, Managerial Discretion and Business Behavior, American Economic Review, 53 (1963), S. 1032 - 1057, sowie J. *Palmer*, The Profit-Performance Effects of the Separation of Ownership from Control in Large U. S. Industrial Corporations, Bell Journal of Economics and Management Science 4 (Spring 1973) S. 293 - 302.

[61] Als Exponenten seien genannt R. *Marris* und D. C. *Mueller*, The Corporation, Competition, and the Invisible Hand Theorem, Journal of Economic Literature 18 (1980), S. 32 - 63.

[62] Die Problematik wurde von der Ökonomie bereits mit dem Aufkommen der Kapitalgesellschaft im 19. Jahrhundert erkannt, so u. a. von Adolf *Wagner*. Als ein Beispiel eigentumsrechtlicher Analyse aus jüngster Zeit sei verwiesen auf: E. F. *Fama* und M. C. *Jensen*, Separation of Ownership and Control, Paper presented to the Conference on The Modern Corporation and Private Property, Hoover Institution, Stanford (Cal.), Nov. 1982, on the occasion of the 50th anniversary of the Publication of A. A. Berle jun. & G. C. Means Book: The Modern Corporation and Private Property.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nehmungen, den Markt für Führungskräfte sowie innere gegenseitige Kontrolle und Führungskräftekonkurrenz sowie als fachkundig rekrutierte Aufsichtsgremien vollkommen eingeengt ist. In anderen Unternehmensformen, z. B. Sozietäten von Freiberuflern gibt es analoge Kontrollmechanismen. Entsprechungen hinsichtlich der mangelnden Durchsetzung von Zielen der Träger finden sich schließlich in allen nichtgewinnorientierten Betrieben der verschiedensten Art. Das Verhalten von Institutionen, welche auf nicht-marktlichen Entscheidungsmechanismen aufbauen, also von Bürokratien und politischen Instanzen wird ebenfalls in der gleichen Weise analysiert, so daß sich ERA und Neue Politische Ökonomie kaum noch voneinander unterscheiden lassen[63].

## VII. Die Wahl organisatorischer Formen und der Prozeß des historischen Wandels der Eigentumsrechte

In letzter Zeit ist die Wahl differenzierter Formen von Verträgen und Organisationen, die um der genannten verhaltenskanalisierenden Effekte willen erfolgt, immer stärker in den Vordergrund gerückt. Es wird nicht nur der alten Fragestellung von Coase folgend erklärt, wann Aktivitäten in Unternehmungen integriert sind und wann sie über Märkte koordiniert werden, sondern es werden dazwischen zahlreiche Abstufungen von Kooperationsformen, wie sie zuerst von Richardson[64] erklärt wurden, hergeleitet und weitere Typen der Koordination wie die von Ouchi analysierte vertrauensvolle Zusammenarbeit in einem „Clan"[65] berücksichtigt. Auch die Vertragsgestaltung unter Beachtung aller Transaktionsmerkmale, wie sie auf Cheung[66] zurückgeht, erfährt zahlreiche Erklärungen ihrer Details und ihrer Varianten. Hierunter fällt auch die Gestaltung der inneren Organisation von Wirtschaftseinheiten, z. B. die Erklärung dezentraler Konzernorganisationen[67].

---

[63] Als exemplarisch kann die Bürokratietheorie gelten (W. A. *Niskanen*, Bureaucracy and Representative Government, Chicago - New York 1971) oder die Theorie des Verhaltens von Regulierungsinstanzen (S. *Peltzman*, Toward a More General Theory of Regulation, Journal of Law and Economics 19 (1976) S. 211 - 240), oder gar von Notenbanken (K. *Acheson* und J. *Chant*, Bureaucratic Theory and the Choice Central Bank Goals, Journal of Money, Credit and Banking 5 (1973), S. 637 - 655).

[64] G. B. *Richardson*, The Organization of Industry, Economic Journal 82 (1972), S. 883 - 896.

[65] W. G. *Ouchi*, Markets, Bureaucracies and Clans, Administrative Science Quarterly 25 (1980), S. 129 - 141.

[66] St. N. S. *Cheung*, Transaction Costs, Risk Aversion, and the Choice of Contractual Arrangements, Journal of Law and Economics 12 (1969), S. 23 - 42.

[67] Vgl. O. E. *Williamson*, and N. *Barghava*, Assessing and Classifying the Internal Structure and the Control Apparatus of the Modern Corporation, in: K. G. Cowling (Hrsg.), Market Structure and Corporate Behavior, London 1972, S. 125 - 148.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die damit thematisierte *Entstehung von Normen durch Abmachung und/oder Wahlakte* des Organisators kann als Vorstufe der *Erklärung von Veränderungen der Eigentumsrechte* angesehen werden. Der Wandel fundamentaler „primärer" Institutionen, z. B. Individualisierung oder Vergesellschaftung des Eigentums oder zunehmende staatliche Regulierung, vollzieht sich unter dem Einfluß veränderter Knappheiten, steigenden Wohlstandes, neuer Techniken und neuer äußerer Umgebungen von Gesellschaften, wie u. a. von North beschrieben[68]. Dabei ändern sich zahlreiche Transaktionsbedingungen und sozialpsychologische Einstellungen, und zwar in einer als endogen erklärbaren Weise; z. B. führt zunehmende Arbeitsteilung zu größerer Entfremdung zwischen spezialisierten Gruppen, die unterschiedliche Mentalitäten entwickeln[69]. Sie führt aber auch zu zunehmendem Bedarf an staatlichen Hilfseinrichtungen, zur Bewältigung der vielfältigeren und zahlreicheren Transaktionen, und zu immer neuen Nachteilen für jeweils vom Wandel betroffene Gruppen. Diese versuchen, Staatsinterventionen für Umverteilungen zu ihren Gunsten zu mobilisieren, da Investitionen in „Rentensuche" oft vorteilhafter sind als solche in ökonomische Aktivitäten[70]. Die Schaffung redistributiver Einrichtungen ist aber mit mehr Konflikten verbunden als die von vorwiegend effizienzsteigernden Institutionen, obwohl etwa die Durchsetzung neuartiger Eigentumsrechte im ersten Schritt immer auch Umverteilung bedeutet.

Angesichts der Schwierigkeiten so umfassender Theorien sozialökonomischen Wandels, die überdies immer die Gefahr von zu einseitigen Typisierungen und Trendinterpretationen sowie von nur ad hoc zurechtgebogenen Pseudo-Theorien in sich bergen[71], ist es verständlich, daß neuerdings auf einfachere Elemente von Prozessen der Herausbildung von Normen bzw. Konventionen zurückgegriffen wird, die an spieltheoretischen Situationen anknüpfen und Wege möglicher Handlungskoordination und ihrer Sanktionierung aufzeigen[72]. Solche Arten

---

[68] D. C. *North*, Institutional Change and Economic Growth, Journal of Economic History 31 (1971), S. 118 - 125.

[69] So neuerdings auch D. C. *North*, Transactions Costs, Institutions and Economic History, a. a. O.

[70] Zur Erklärung zunehmender Staatsaktivität aus Umverteilung siehe S. *Peltzman*, The Growth of Government, Journal of Law and Economics 23 (1980), S. 209 - 287. Zu dem jungen Gebiet der ökonomischen Theorie des „rent seeking" siehe R. D. *Tollison*, Rent Seeking: A Survey, Kyklos 35 (1982), S. 575 - 602.

[71] Siehe die Kritik bei K. *Borchardt*, Der „Property-Rights-Ansatz" in der Wirtschaftsgeschichte — Zeichen für eine systematische Neuorientierung des Faches?, in: J. *Kocka* et al. (Hrsg.) Theorien in der Praxis des Historikers, „Geschichte und Gesellschaft", Sonderheft 3, Göttingen 1977, S. 140 - 156.

[72] E. *Ullmann-Margalit*, The Emergence of Norms, New York 1978; A. *Schotter*, The Economic Theory of Sozial Institutions, Cambridge - London - New York - New Rochelle - Melbourne - Sydney 1981.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Emergenz haben aber kaum Entsprechungen in den Wandlungsprozessen einer komplexen Gesellschaft mit ausdifferenzierten sozialen Strukturen und politischen Einrichtungen. Auf beiden Ebenen gibt es zwar ähnliche Erscheinungen wie etwa den Rekurs auf eine bestehende Autorität mit der Kompetenz der Rechtsänderung, aber es gibt eben auch andere Wege des Normwandels. Vielleicht ist es nützlich, zuerst einmal solche verschiedenen Mechanismen der Durchsetzung neuer Institutionen zu identifizieren, Mechanismen, welche an den genannten gewichtigen Änderungen der Transaktionsbedingungen anknüpfen und diese in Änderungen von Staatsrolle und Rechtsumgebung umsetzen. Viel mehr können wir auf absehbare Zeit von einer Theorie der Dynamik der Eigentumsrechte wohl kaum erwarten[73].

## VIII. Die Bedeutung des Ansatzes für die Wirtschaftspolitik

Zum Schluß sei auf die Bedeutung der ERA für die Politik der Gestaltung auf gesamtwirtschaftlicher und einzelwirtschaftlicher Ebene hingewiesen. Die ERA wäre — soweit sie ihrem Anspruch gerecht zu werden vermag — das geeignete theoretische Fundament für die gesamte *Ordnungspolitik,* da sie die Folgen potentieller Rechtsgestaltung anzugeben vermag. Vielfach ist die Wirkungsanalyse der ERA in der Tat auch an normativen Gesichtspunkten, insbesondere der Pareto-Effizienz, ausgerichtet. Leider besteht aber auch die Gefahr versteckter Normativität, indem faktische Gestaltungsformen als zugleich effizient erklärt werden oder wichtige Gesichtspunkte wie Machtausgleich oder Humanität bei den Folgen bestimmter Eigentumsrechtskonfigurationen nicht mitanalysiert werden.

Auf betrieblicher Ebene entspricht diesem Gestaltungsgesichtspunkt eine Auswertung der ERA für die *betriebliche Organisationstheorie,* die dann nach geeigneten Vorkehrungen für die kostengünstige Abwickelung der Transaktionen — von der inneren Organisation bis zum äußeren Integrationsgrad der Unternehmung — zu suchen hätte. Eine solche Neuorientierung ist wohl erst ansatzweise erkennbar[74], aber auch sie bezeugt die potentielle Fruchtbarkeit eines Ansatzes, der institutionelle Aspekte der theoretischen Analyse zugänglich macht statt sie in den Bereich einer a-theoretischen Wirtschaftskunde abzuschieben.

---

[73] Siehe den Versuch zur Erfassung dieser Elemente einer Erklärung des Wandels bei G. *Gäfgen,* Institutioneller Wandel und ökonomische Erklärung, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 2 (1982), S. 19 - 49.

[74] So bei A. *Picot,* Transaktionskostenansatz in der Organisationstheorie: Stand der Diskussion und Aussagewert, Die Betriebswirtschaft, DBW 42 (1982) S. 267 - 284.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Vielfalt der Property Rights und der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff

Von *Peter Häberle*, Bayreuth/St. Gallen

## A. Einleitung

„Die SPD hat als eine Partei von Hausbesetzern begonnen": Dieses *G. Grass*-Dictum ist ein Beleg für die Wandlungsfähigkeit (und Wandlungsbedürftigkeit) politischer Parteien, zugleich Ausdruck einer Fragestellung, in deren Folge sich bestimmte Nutzungsmöglichkeiten des Eigentums ändern könnten. „Der Himmel gehört allen, die Erde wenigen": Dieses suggestive Anti-Finck-Plakat *K. Staecks* erinnert an das eigentumskritische Engagement der bildenden Kunst und zeigt, wenn auch in zynischer Weise, die Differenzierung zwischen „Gemeineigentum" und „persönlichem Eigentum". „Mein und Dein wird abgeschafft": Dieser Kehrreim aus deutschen Schulbüchern erinnert an das populäre, jüngst vor allem von den „Grünen" reaktivierte Potential an Eigentumskritik, das in *Proudhon* seinen Klassikertext besitzt, aber in der Kontinuität des Hin- und Herschwankens zwischen Eigentumskritik (vgl. Buchtitel wie „Fetisch Eigentum", 1972, hrsg. von *E. Spoor*[1]) und „Eigentumsverteidigung" (so *G. Dietzes* „Aufruf" von 1978[2]) nur eine besonders bekannte Station ist.

Die Beispiele demonstrieren auf verschiedenen Ebenen, daß Eigentum nicht immer gleich Eigentum ist. Je nach Standort gibt es „schlechtes" (= „wirtschaftliches") und „gutes" Eigentum, auch „großes" und „kleines", genutztes und ungenutztes Eigentum, erarbeitetes und ererbtes, beschränktes und unbeschränktes. Zeigt sich dabei gar eine gewisse sozialethische Konvergenz zum „persönlichen Eigentum" hin, das in sozialistischen Ländern vom Eigentum Privater — kümmerlich genug — übriggeblieben ist, oder ist es nicht doch die Eigentumsfrage, die Ost und West, aber auch Nord und Süd kategorisch trennt? Die westlichen Demokratien definieren sich als „Verfassung der Freiheit" nicht zuletzt aus ihrem „klassischen" Schutz des Eigentums Privater — allen Wandlungen und notwendigen Fortschreibungen zum Trotz bzw. gerade „in" ihnen. Und sie konstituieren sich auch dadurch, daß sie in jeder

[1] Fetisch Eigentum, hrsg. von E. *Spoor*, 1972.

[2] G. *Dietze*, Die Verteidigung des Eigentums, 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Epoche die Spannungen des Eigentums und im Eigentum neu ausgehalten haben und seine Ordnung in Zukunft sozialgerecht gestalten: weil Eigentum ein *Stück Freiheit* ist und bleibt!

Diese Spannungen führen immer wieder zu stillen oder spektakulären, in der offenen Gesellschaft von vielen mitbewirkten Wandlungen im rechtlichen Verständnis des Eigentums. Das deutsche Recht demonstriert dies an der *verfassungs*rechtlichen Eigentumsgarantie (1949) gegenüber der Regelung des § 903 BGB von 1900. Art. 14 Abs. 2 GG normiert: „Eigentum verpflichtet"; zum *Gesetzes*postulat des § 903 BGB, einem Stück Selbstverständnis der von Zweifeln noch wenig berührten bürgerlichen Gesellschaft, tun sich hier zunächst Abgründe auf. Liest man allerdings weiter, so sind die Abgründe nicht ganz so tief, so stark die *Korrektur*funktion von Art. 14 Abs. 2 GG gegenüber dem Eigentum des Privatrechts ist. Die folgenden Paragraphen enthalten Regelungen über Immissionen, Nachbarrechte, Beeinträchtigungen Dritter u. ä. Das Eigentümerbelieben war also schon in der „ur"-bürgerlichen Gesellschaft kein einheitliches „Monstrum" (als welches es in § 903 BGB erscheint), und es ist später unter dem Druck sozialer und ökonomischer Fragestellungen, insbesondere von Knappheiten und technischem Wandel, von Rechtsprechung und Wissenschaft (greifbar jetzt im Ausspruch *v. Simsons:* „Eigentum jenseits von *Martin Wolff*")[3] zu einem Bündel von Rechten verschiedenen Umfangs weiter ausdifferenziert worden. Dabei steht das Eigentum heute offenbar in zwei gegenläufigen Entwicklungsprozessen: in dem der verstärkten Sozialbindung einerseits, der gegenständlichen und inhaltlichen Erweiterung und sonstigen Effektuierungen andererseits[4], auch der personalen Verbreiterung seiner Geltung: reale Eigentumschancen für alle als Teilziel von „Eigentumspolitik" z. B. im VE Schweiz (1977)[5]. Eigentum „i. S. der Verfassung", so jüngst wieder die Formulierung des BVerfG, ist erneut auf der Tagesordnung der GG-Interpretation[6].

[3] W. *von Simson,* Das Eigentum jenseits von Martin Wolff, in FS von Caemmerer, 1978, S. 241 ff.

[4] Zur verstärkten *Sozialbindung:* BGHZ 23, 30 (32 f.); 30, 338 (342 ff.). — Zur Eigentums*effektivierung* im Nachbarrecht: BVerwGE 32, 173 (178); 50, 282 (287); aus der Lit. dazu: R. *Breuer,* Baurechtlicher Nachbarschutz, DVBl. 1983, S. 431 ff. — BGHZ 64, 220 (227) argumentiert mit der „Wohnfunktion des Eigentums".

[5] Vgl. Art. 30 des Verfassungsentwurfes der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision, Text abgedruckt in AöR 104 (1979), S. 475 ff. — Aus der Lit.: P. *Saladin,* Verfassungsreform und Verfassungsverständnis, ebd. S. 345 (357 f.); M. *Lendi*/R. *Nef,* Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981; D. *Brühlmeier,* Gesetzgeberrecht vs. Richterrecht in der Eigentumskonzeption des VE, in: Eigentum und seine Gründe (hrsg. von H. Holzhey u. a.), 1983, S. 267 ff.; G. *Müller,* Der Streit um die Eigentumsordnung des VE 1977, ebd. S. 249 ff.

[6] Die Formel „Eigentum im Sinne der Verfassung" findet sich immer wieder, z. B. BVerfGE 31, 229 (240 f.); 42, 263 (293); 52, 1 (27); 53, 336 (349): Eigentum „im Sinne des Grundgesetzes".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Rechtsprechung des BVerfG zeigt bei einer synoptischen Betrachtung, daß für das Problem des Eigentums Rechts- und Wirtschaftsgeschichte nur je unterschiedlich zentrierte Geschichtsschreibung ein und desselben Prozesses in der Lebenswirklichkeit sind: man denke aus der früheren Zeit an die Entscheidung zum Investitionshilfegesetz, aus der jüngeren an das Mitbestimmungsurteil[7], aber auch an Judikate, denen in der Tagespresse weniger Publizität zuteil wurde, die indes für den Prozeß der Ausdifferenzierung des verfassungsrechtlichen Eigentums zentral sind: so z. B. auf der einen Seite die sich zwischen spezifischer Sozialbindung und Eigentumsschutz einen Weg suchende Rechtsprechung zum „geistigen Eigentum" als Teil der gemeinsamen Kultur des Gemeinwesens (von gewissen Durchbrechungen des Urheberrechts bei Schulbüchern über patentrechtliche Fragen bis hin zur Ablieferungspflicht für Verlage)[8]; so auf der anderen Seite z. B. an die den Schöpfern des BGB noch selbstverständliche, heute aber problematische Grundwassernutzungsbefugnis eines Grundeigentümers. Das BVerfG entschied sich jetzt gegen die unbegrenzte Grundwassernutzungsmöglichkeit des Grundeigentümers. Ökonomisch gesprochen: Es sonderte aus dem Bündel überkommener Nutzungsmöglichkeiten eine Rechtskomponente aus[9].

## B. Möglichkeiten und Grenzen der „Property Rights"-Lehre als einer „juristisch-ökonomischen" Theorie des Eigentums

Inwieweit lassen sich die Bemühungen um die „Property Rights" — wegen des im Vergleich zum juristischen Eigentumsbegriff *weiteren* Verständnisses am besten mit „Handlungsrechte" oder „Verfügungsrechte" übersetzt[10] — fruchtbar machen? Hier begegnen wir dem Pro-

---

[7] Vgl. BVerfGE 4, 7 (Investitionshilfe); E 50, 290 (Mitbestimmung).

[8] Vgl. BVerfGE 31, 229 (Schulbuch-Entscheidung); E 49, 382 (Komponisten-Beschluß); E 51, 193 (Warenzeichenbeschluß); E 58, 137 (Pflichtexemplar-Entscheidung).

[9] So der berühmte „Naßauskiesungsbeschluß": BVerfGE 58, 300. Dazu aus dem anschwellenden juristischen Schrifttum: F. *Baur*, NJW 1982, S. 1734 ff.; U. *Battis*, NVwZ 1982, S. 585 ff.; G. *Schwerdtfeger*, Die dogmatische Struktur der Eigentumsgarantie, 1983, S. 15 f.; *ders.*, JuS 1983, S. 104 ff.; F. *Ossenbühl*, NJW 1983, S. 1 ff.; W. *Leisner*, DVBl. 1983, S. 61 ff.; H. *Rittstieg*, JZ 1983, S. 161 (165 f.); *ders.*, NJW 1982, S. 721 ff; H.-J. *Papier*, NVwZ 1983, S. 258 ff.; R. *Hendler*, DVBl. 1983, S. 873 ff.; U. *Battis*/J. *Felkl-Brentano*, JA 1983, S. 494 ff.

[10] Der Terminus „Verfügungsrechte" oder auch „Handlungsrechte" scheint sich gegenüber dem anders besetzten Terminus „Eigentumsrechte" jetzt doch einzubürgern; von „Eigentumsrechten" spricht noch die Arbeit von M. *Buhbe*, Ökonomische Analyse von Eigentumsrechten, 1980; s. demgegenüber aber den Sammelband von R. *Eschenburg*/H. *Leipold*/A. *Schüller*/C. *Seidl*, Hrsg., Ökonomische Verfügungsrechte und Allokationsmechanismen in Wirtschaftssystemen, 1978, z. B. auch mit den Beiträgen von G. *Hesse* (Zur Erklärung der Änderung von Handlungsrechten mit Hilfe ökonomischer Theorie, S. 85 ff.),



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

blem der *Übertragbarkeit*: Auf der einen Seite steht die juristische Konstruktion des Eigentums, mit einem verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff an der Spitze und einem institutionellen Unterbau, der durch das bürgerliche Recht, das Handels- und Gesellschaftsrecht sowie sonstige Rechtsgebiete (wie das Arbeitsrecht) ausgeformt und weiter differenziert wird: mit dem BVerfG ist dem *verfassungs*rechtlichen Eigentumsbegriff eine Steuerungsfunktion zuzuweisen, er entwirft gewissermaßen das Entwicklungsprogramm des Eigentums Privater in der bürgerlichen Gesellschaft. Auf der anderen Seite steht die Lehre der „Verfügungsrechte", geboren aus dem Versuch einer Erfassung der Interdependenz von Recht und Wirtschaft, von law and economics: Für viele allgemeine und spezielle Fragen haben die unterschiedlichsten Forschungsarbeiten unter dem Gesichtspunkt ökonomischer *Effizienz* wichtige Resultate erbracht: ich erinnere an den grundlegenden Aufsatz von *Coase* zum Problem sozialer Kosten[11], an die zahlreichen Studien zum Problem der Haftung, verbunden mit Namen wie *Calabresi, Demsetz, Posner*[12]; ich erwähne die Untersuchungen zum Problem der Umwelt-

---

J. *Röpke* (Handlungsrechte und wirtschaftliche Entwicklung, S. 111 ff.); den Terminus Verfügungsrechte verwendet z. B. auch L. *Wegehenkel*, Gleichgewicht, Transaktionskosten und Evolution, 1981, S. 6 ff.; zur Terminologie s. auch A. *Picot*, Der Beitrag der Theorie der Verfügungsrechte zur ökonomischen Analyse von Unternehmensverfassungen, in: K. *Bohr*, u. a., Unternehmensverfassung als Problem der Betriebswirtschaftslehre, 1981, S. 153 (157), m. w. N.

[11] R. *Coase*, The Problem of Social Cost, J. of Law and Economics 3 (1960), S. 1 ff.; der Aufsatz wurde wegen seiner grundlegenden Bedeutung häufig wiederabgedruckt. s. z. B. in: H. G. *Manne*, The Economics of Legal Relationships, 1977, S. 127 ff.; eine deutsche Übersetzung findet sich z. B. in: H.-D. *Assmann*/C. *Kirchner*/E. *Schanze*, Ökonomische Analyse des Rechts, 1978, S. 146 ff.; zum in diesem Aufsatz entwickelten sog. „Coase-Theorem" s. z. B. L. *Wegehenkel*, Coase-Theorem und Marktwirtschaft, 1980; *ders.*, Gleichgewicht, Transaktionskosten und Evolution, 1981, S. 6 ff.; M. *Buhbe*, Ökonomische Analyse von Eigentumsrechten, 1980, S. 89 ff.; M. *Hutter*, Die Gestaltung von Property Rights als Mittel gesellschaftlich-wirtschaftlicher Allokation, 1979, S. 114 ff.

[12] S. z. B. H. *Demsetz*, When Does the Rule of Liability Matter, in: *Manne*, Economics of Legal Relationships, S. 168 ff.; G. *Calabresi*, Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts, Yale Law Review 70 (1961), S. 499 ff.; *ders.*, Die Entscheidung für und gegen Unfälle: ein Ansatz zur nichtverschuldensbezogenen Allokation von Kosten, in: *Assmann* u. a., Ökonomische Analyse des Rechts, S. 259 ff.; *ders.*, Transaction Costs, Resource Allocation and Liability Rules: A Comment, in: *Manne*, Economics of Legal Relationships, S. 204 ff.; R. A. *Posner*, Economic Analysis of Law, 2nd ed., 1977, S. 119 ff.; R. *McKean*, Products Liability: Implications of Some Changing Property Rights, in: E. G. *Furubotn*/S. *Pejovich*, eds., The Economics of Property Rights, 1974, S. 49 ff. (auch abgedruckt in: *Manne*, Economics, S. 258 ff.; J. *O'Connell*, Elective No-Fault-Liability Insurance for All Kinds of Accidents: A Proposal, in: *Manne*, a. a. O., S. 296 ff.; N. *Komesar*, Toward a General Theory of Personal Injury Loss, in: *Manne*, a.a. O., S. 319 ff.; F. I. *Michelman*, Umweltverschmutzung als unerlaubte Handlung, in: *Assmann* u. a., a. a. O., S. 290 ff., vor allem mit einer ausführlichen Auseinandersetzung mit Calabresi, S. 293 - 309.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verschmutzung, verknüpft mit Namen wie *Dorfman* und *Michelman* in der amerikanischen, *Wegehenkel* in der deutschen Literatur[13]. Ich verweise weiter auf die unterschiedlichen Ansätze zur Organisationsforschung vom Standpunkt der Verfügungsrechte aus, verbunden mit Namen wie *Alchian, Manne, Demsetz* in der amerikanischen und *Schüller, Ridder-Aab* und, von betriebswirtschaftlicher Seite, *Picot* in der deutschen Literatur[14], ganz zu schweigen von den allgemeinen Arbeiten, bei denen zusätzlich noch an *Furubotn, Pejovich,* an *Leipold, Schenk, R. Eschenburg, Hutter, Buhbe* und juristisch an *Assmann/Kirchner/Schanze* zu erinnern ist[15].

---

[13] L. *Wegehenkel,* Hrsg., Marktwirtschaft und Umwelt, 1981, bes. mit dem Einleitungsbeitrag, S. 1 ff., sowie mit dem Beitrag: Marktsystem und exklusive Verfügungsrechte an Umwelt, S. 236 ff.; *Posner,* Economic Analysis, S. 59 ff., 279 ff., 311 f.; *Michelman,* Umweltverschmutzung als unerlaubte Handlung, bes. S. 309 ff.; R. *Dorfman*/N. *Dorfman,* eds., Economics of Environment, 1972.

[14] S. z. B. aus der deutschen Literatur C.-M. *Ridder-Aab,* Die moderne Aktiengesellschaft im Lichte der Theorie der Eigentumsrechte, 1980; A. *Picot,* Der Beitrag der Theorie der Verfügungsrechte zur ökonomischen Analyse von Unternehmensverfassungen, in: *Bohr,* Unternehmensverfassung, S. 153 ff.; *ders.,* Verfügungsrechte und Wettbewerb als Determinanten der Entwicklung des Verwaltungsbereichs von Organisationen, 1983; *ders.,* Transaktionskosten der Organisation, 1981; W. G. *Ouchi,* Markets, Bureaucracies and Clans, Administrative Science Quarterly 25 (1980), S. 129 ff.; R. *Coase,* The Federal Communications Commission, in: *Furubotn/Pejovich,* Property Rights, S. 69 ff.; R. A. *Posner,* Unternehmenskorporation, in: *Assmann* u. a., Ökonomische Analyse, S. 241 ff.; A. *Alchian,* The Basis of Some Recent Advances in the Theory of Management of the Firm, in: *Manne,* Economics, S. 487 ff.; *ders.,* Corporate Management and Property Rights, ebd., S. 499 ff.; *ders.*/H. *Demsetz,* Production, Information Costs, and Economic Organisation, ebd., S. 555 ff.; zur Beschäftigung mit Organisationsfragen sind auch die unterschiedlichen Untersuchungen sowohl zu nicht-Gewinn-orientierten Organisationen als auch zu unterschiedlichen Problemkreisen sozialistischer Wirtschaftssysteme und Unternehmungen zu zählen, s. z. B. G. W. *Nutter,* Markets without Property: A Grand Illusion, in: *Furubotn/Pejovich,* Property Rights, S. 217 ff.; E. G. *Furubotn*/S. *Pejovich,* The Soviet Manager and Innovation: A Behavioral Model of the Soviet Firm, ebd., S. 203 ff.; H. *Leipold,* Der Einfluß von Property Rights auf hierarchische und marktliche Transaktionen in sozialistischen Wirtschaftssystemen, in: R. *Eschenburg* u. a., Ökonomische Verfügungsrechte, S. 185 ff.; H. *Gröner,* Property-Rights-Theorie und staatlich regulierte Industrien, ebd., S. 219 ff.; weitere Einzelfragen im Sammelband von *Furubotn/Pejovich,* a. a. O.; zu nicht gewinnorientierten Unternehmungen s. z. B. H. *Manne,* The Political Economy of Modern Universities, in: *Manne,* Economics, S. 614 ff.; dabei ist es mit der Theorie durchaus möglich, z. B. bestimmte Bürokratieentwicklungen zu analysieren und zu steuern, s. z. B. *Picot's* Ausführungen zu Bedingungen pathologischen Verwaltungswachstums, *ders.,* Verfügungsrechte, a. a. O., bes. S. 7 ff., 16 ff.

[15] Zur allgemeinen Explikation des Ansatzes s. H. *Demsetz,* Toward a Theory of Property Rights, in: *Furubotn/Pejovich,* Property Rights, S. 31 ff.; S. *Pejovich,* Towards an Economic Theory of the Creation and Specification of Property Rights, in: *Manne,* Economics, S. 37 ff.; E. *Furubotn*/S. *Pejovich,* Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, in: J. of Economic Literature 10 (1972), S. 1137 ff.; A. *Alchian*/H. *Demsetz,* The Property Right Paradigm, in: J. of Economic History 33 (1973), S. 16 ff; in der



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vor diesem Kreise weiter auf die Theorie der Verfügungsrechte einzugehen, hieße Eulen nach Athen (bzw. nach Basel) tragen. Als Kennzeichnung möge genügen, daß es sich um eine *mikroökonomische Theorie* handelt, die versucht, die Auswirkungen unterschiedlicher Verteilung von Verfügungsrechten auf die wirtschaftlich relevanten Verhaltensweisen der beteiligten, eigeninteressierten sowie nutzenmaximierenden[16] Individuen zu erfassen: die Theorie der Verfügungsrechte untersucht also die institutionelle Umwelt des Wirtschaftsprozesses[17], die die Einführung und Aufrechterhaltung sowie die neue Ausdifferenzierung eines Rechtssystems oder einzelner Regelungen im Vergleich zum Zustand der (relativen) Regellosigkeit verursachen. Die *Transaktionskosten* bilden dabei das zentrale Kriterium der ökonomischen

---

deutschen Literatur finden sich gute Darstellungen bei *Buhbe,* Ökonomische Analyse; *Hutter,* Gestaltung von Property Rights, bes. S. 159 ff., sowie W. *Meyer,* Entwicklung und Bedeutung des Property-Rights-Ansatzes in der Nationalökonomie, in: A. *Schüller,* Hrsg., Property Rights und ökonomische Theorie, 1983, S. 1 ff.; s. a. H. *Leipold,* Theorie der Property Rights: Forschungsziele und Anwendungsbereiche, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 7 (1978), S. 518 ff.; für den Juristen interessant sind dann noch spezifisch auf bestimmte rechtliche Institute ausgerichtete Analysen, so z. B. von R. *Eschenburg,* Der ökonomische Ansatz zu einer Theorie der Verfassung, 1977, z. B. S. 7 ff. zur Legitimationsgrundlage des „Organisierens von Gesellschaft", sowie S. 16 ff., zum Konsensproblem. Interessant auch der ökonomische Versuch an der Gerechtigkeit von R. A. *Posner,* The Economics of Justice, 1981, bes. S. 48 ff. mit einer Kritik am Utilitarismus sowie S. 88 ff., mit dem Versuch, Wohlstandsmaximierung — allerdings weit verstanden — zu einem Grundmaßstab einer Theorie der Gerechtigkeit zu machen.

[16] Bes. deutlich bei *Demsetz,* Some Aspects of Property Rights, S. 186 f., als eine Implikation eines Systems von Verfügungsrechten: „... to the extent that owners of property rights are utility maximizers, property rights will be used efficiently ..."; s. auch die kurze Darstellung bei *Picot,* Unternehmensverfassung, S. 157 f.; allg. s. auch *Eschenburg,* Verfassung, S. 33 ff. Bei dieser Annahme entsteht dann folgerichtig das Problem des Trittbrettfahrerverhaltens, siehe dazu z. B. L. *Wegehenkel,* Gleichgewicht, Transaktionskosten und Evolution, S. 44 f.; als ein — jetzt nicht konkret in die Theorie der Verfügungsrechte integriertes — Beispiel s. W. F. *Richter,* Über die Rationalität des Schwarzfahrens, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 30 (1979), S. 382 ff.; s. im übrigen noch A. *Alchian*/H. *Demsetz,* The Property Right Paradigm, J. of Economic History 33 (1973), S. 16 (20 f.).

[17] Zu den Transaktionskosten s. *Wegehenkel,* Gleichgewicht, Transaktionskosten und Evolution, S. 15 ff., 20 ff.; *Picot,* Transaktionskostentheorie der Organisation, S. 2 ff., mit der Kategorisierung Anbahnungskosten/Vereinbarungskosten/Kontrollkosten/Anpassungskosten (S. 5) und einer Inbeziehungsetzung von Transaktionskosten und Organisations-/Unternehmensstruktur S. 11 f.: s. i. übrigen die Darstellungen bei *Hutter,* Property Rights, S. 157 ff., sowie *Buhbe,* Ökonomische Analyse von Eigentumsrechten, S. 98 ff.; zum Problem der Externalitäten s. z. B., in Auseinandersetzung mit dem Coase-Theorem, E. *Schanze,* Theorie des Unternehmens und ökonomische Analyse des Rechts, in: Jahrbuch für Neue politische Ökonomie 2 (1983) S. 161 (171 ff., 174 ff. — mit dem Versuch einer Modifizierung); J. M. *Buchanan*/R. L. *Faith,* Entrepreneurship and the Internalisation of Externalities, J. of Law and Economics 24 (1981) S. 95 ff.; C. J. *Dahlman,* The Problem of Externality, J. of Law and Economics 22 (1979), S. 141 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beurteilung einer Verfügungsrechtsstruktur[18]. Das Problem dieses Ansatzes und der Einzeluntersuchungen besteht aber darin, daß ihre Ergebnisse oft nicht ohne weiteres verfassungsrechtlich übernommen werden können: sie vermitteln wichtige Daten als Grundlage eines rationalen Entscheidens; aber ist ökonomische Rationalität und Effizienz mit jener Rationalität identisch, die Teil der *kontinuierlichen Neukonstitution der Verfassung* im fortlaufenden Integrationsprozeß des verfassungsrechtlichen Alltags ist? Effizienz läßt sich nicht normativ aus dem Nichts bestimmen[19]. Die erste Einschränkung vorweg ist genereller Natur: Die Theorie der Verfügungsrechte ist ihrer Anlage nach „konkreter" als das *Verfassungs*recht, und ihre Ergebnisse werden sich daher eher auf der Ebene der *einfachen* Gesetze anwenden lassen. Das schließt eine Übertragbarkeit allerdings nicht aus: So ist z. B. die „Belegexemplar-Entscheidung" des BVerfG (E 58, 137) zur Ablieferungspflicht eines Stückes neu erschienener Druckwerke an öffentliche Bibliotheken ein Beispielsfall für die Frage der Umlegung sozialer Kosten und hätte von *Coase* ohne weiteres als solcher verwendet werden können; die „Naßauskiesungs-Entscheidung" des BVerfG (E 58, 300) ist ein Beispiel für jenen Prozeß der Entstehung neuer Knappheiten (des Grundwassers), in dessen Folge die Höhe der Transaktionskosten die Ausdifferenzierung einer neuen Rechtskomponente sinnvoll macht.

Jenseits dieser generellen Einschränkung *ermöglicht* die Theorie der Verfügungsrechte:

1. eine ökonomische *„Nachschreibung" der Rechtsgeschichte* im Blick auf den Wandel des Eigentums[20];

---

[18] Zur vierfachen Kategorisierung der Verfügungsrechte usus/abusus/usus fructus/Veräußerung s. z. B. S. *Pejovich,* The Capitalist Corporation and the Socialist Firm; a Study in Comparative Efficiency, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 112 (1976), S. 1 (3); *Picot,* Unternehmensverfassung, S. 157; die Konzentration der Theorie auf die institutionelle Umwelt wird besonders deutlich in der Zusammenfassung von *Furubotn/Pejovich,* Property Rights and Economic Theory, S. 1156: „The institutional environment, in which economic activity takes place, tends to be specified with precision."; zur Abgrenzung der Theorie der Verfügungsrechte von anderen ökonomischen Theorien zur Institution s. die Darstellung bei *Buhbe,* Ökonomische Analyse, S. 15 ff.; s. allg. auch *Hutter,* Property Rights, S. 46 ff.

[19] Zum Effizienzbegriff mein Beitrag „Effizienz und Verfassung" (1973) m. w. N., jetzt in P. *Häberle,* Verfassung als öffentlicher Prozeß, 1978, S. 290 ff.

[20] Und natürlich auch Wirtschaftsgeschichte; s. z. B. zur Problematik institutionellen Wandels G. *Gäfgen,* Institutioneller Wandel und ökonomische Erklärung, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 2 (1983), S. 19 (27 f., 34 ff.); allg. s. D. C. *North,* Structure and Performance: The Task of Economic History, in: J. of Economic Literature 16 (1978), S. 963 ff. (z. B. 964, 968, 971 f. — allerdings ohne sich explizit mit der Theorie zu beschäftigen); die dynamische Komponente, die Möglichkeit, eine besondere Art von Geschichte zu schreiben, kommt aber vor allem in allgemeineren Untersuchungen zum Ausdruck, s. z. B. *Pejovich,* Towards an Economic

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. eine ökonomische Rekonstruktion der verschiedenen *Textstufen* verfassungsrechtlicher Eigentumsgarantien in historischer Sicht sowie vor allem, angesichts der Unbestimmtheit verfassungsrechtlicher Formulierungen, eine ökonomische Rekonstruktion des rechtlich-institutionellen Unterbaus verfassungsrechtlicher Eigentumsgewährleistungen (man denke an das BImSchG, das StBauFG, an das Sozialrecht);

3. die Abwägung rechtlicher Äquivalente unter *Effizienz*gesichtspunkten, bezogen auf handelnde Individuen in zwischenmenschlichen Beziehungen, was letztlich der Grundstruktur der Verfassung mit den Grundrechten als dem Herz (besser gesagt einer Herzkammer) der Verfassung entspricht;

4. die Einsicht, daß es keine „natürlichen" Kostenzuweisungen gibt, sondern daß die Kostenzuweisung für Handlungen an Individuen durch die situativ zu stellende folgenorientierte Frage danach gelöst werden kann, wie hoch die Gesamtkosten für die Volkswirtschaft, die *sozialen Kosten* sind;

5. einen Abschied von der Furcht, durch neue *Ausdifferenzierungen* und Beschränkungen des Eigentums die Identität des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs zu gefährden: die Theorie zeigt, daß die Ausdifferenzierung von Verfügungsrechten, d. h. Endogenisierung exogener Größen letztlich als solche schon in einem umfassenden Bündel von Verfügungsrechten (das wiederum auch das Eigentum im juristischen Sinne umschließt) angelegt ist; die Identität des Eigentums wird aber nicht gefährdet, vielmehr werden je immer schon vorhandene Möglichkeiten aktualisiert;

6. angesichts der Notwendigkeit institutioneller Änderungen eine vielleicht genauere Erfassung der *wirtschaftlichen Kosten* rechtlicher Regelungen.

Ohne hier auf die ökonomische Kritik einzugehen, erscheinen dem ökonomisch dilettierenden *Juristen* vier Punkte *problematisch:*

1. Der erste Kritikpunkt betrifft die Theorie der Verfügungsrechte als eine mikro-ökonomische, also vom handelnden Individuum ausgehende Theorie: Inwieweit kann ein solcher theoretischer Ansatz das erfassen, was in der Soziologie mit *„aggregierten Effekten"* menschlichen Verhaltens bezeichnet wird und was in der Ökonomie

---

Theory of the Creation and Specification of Property Rights, in: *Manne,* Economics, S. 37 (42 ff., 51); s. im übrigen auch K. *Borchardt,* Der Property Rights-Ansatz in der Wirtschaftsgeschichte — Zeichen für eine systematische Neuorientierung des Faches?, in: J. *Kocka,* Geschichte und Gesellschaft, 1977, S. 140 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— neben den makro-ökonomischen Ansätzen — z. B. von *Schelling* untersucht worden ist?[21]

2. Inwieweit geht der „homo oeconomicus", nutzenmaximierend wie er sicherlich ist, bei allem (noch ungenutzten) Potential der Konzeption der Nutzenmaximierung an den *identitären Möglichkeiten handelnder Personen* letztlich doch vorbei? Die Erinnerung an den „Kampf aller gegen alle" von *T. Hobbes* sei nicht verschwiegen, und die Fragestellung von Nutzenmaximierung und Altruismus — ich verweise z. B. auf *Margolis*[22] — erfordert, so scheint es, zumindest ein sehr breites Konzept von Nutzenmaximierung. Inwieweit entsprechen sich die *Rationalität der Ökonomie* und die *Rationalität der Verfassung?* (Ihr Schutz der Menschenwürde — koste es, was es wolle — und der Schutz anderer Grundrechte, Garantie von Stabilität und Rechtssicherheit, andere Gerechtigkeitsaspekte wie Praktikabilität und Akzeptanz, auch Sozialstaat und Gewaltenteilung): Es gibt Grenzen für eine Ökonomisierung der Rechtsverhältnisse, sie liegen in den Wertsetzungen der Verfassung!

3. Kann in das ökonomische Kalkül von Kostenrechnung und Nutzenmaximierung der *Zeithorizont,* können vor allem die *Lang*zeitfolgen menschlichen Handelns in zufriedenstellender Rationalität integriert werden?

4. Geht nicht die Theorie der Verfügungsrechte am „Uraltproblem" der (nicht nur) bürgerlichen Gesellschaft, der *gerechten Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums,* z. B. auch der Arbeit und dem Schutz des Schwächeren, vorbei?[23]

---

[21] T. C. *Schelling,* Micromotives and Macrobehavior, 1978, bes. mit der Darstellung der allgemeinen Überlegungen S. 11 ff.; aus der Soziologie s. für alle das Dictum von L. *Pye,* daß die reine Summe von einzelnen Verhaltensweisen etwas anderes sei als aggregierte Verhaltensweisen, *ders.,* Culture and Political Science, Soc. Sc. Qu. 53 (1972), S. 285 (292).

[22] H. *Margolis,* Selfishness, Altruism and Rationality. A Theory of Social Choice, 1982, mit der Unterscheidung Nutzen vom Standpunkt reinen Eigeninteresses und Nutzen vom Standpunkt reinen Gruppeninteresses, s. bes. S. 14 ff.: beide Nutzenfunktionen bestimmen die Entscheidung des Individuums; Margolis schreibt treffend, daß Individuen sich zwar nicht immer rational verhalten, aber dies zumindest versuchen, z. B. durch die Herstellung von Entscheidungskonsistenz, unter Hinweis auf Festingers Theorie der kognitiven Dissonanz (S. 8); zu diesem Problem der irrationalen Rationalität s. a. A. *Sen,* Rational Fools, in: Philosophy and Public Affairs, Band 6 (1977) S. 317 f.; zum Problem des Altruismus s. a. jetzt W. M. *Landes*/R. A. *Posner,* Salvors, Finders, Good Samaritans and Other Rescuers: An Economic Study of Law and Altruism, in: J. of Legal Studies 7 (1978), S. 83 ff., mit dem Versuch, ökonomisch jene rechtlichen Rahmenbedingungen festzulegen, die altruistisches Verhalten fördern (im Gegensatz übrigens zu dem in älteren Gesellschaften gängigen Phänomen des „reziproken Altruismus", s. dazu S. 93 Fn. 25).

[23] S. auch den Versuch von *Posner,* Wohlstandsmaximierung als Grundkonsens einzuführen, *ders.,* Economics of Justice, S. 88 ff.: auch *Posner* kann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Vorteils-/Nachteilsbilanz aus verfassungsrechtlicher Sicht ist aber selbst nichts weiter als eine theoretische und vorläufige juristische Nutzenmaximierung der Theorie der Verfügungsrechte[24]. Näheres soll das Folgende zeigen.

## C. Verfassungsrechtswissenschaft und Theorie der Verfügungsrechte: Fragen, Antworten und Fragen

### I. Eingangs- oder Erstthesen

Die Eingangs- oder Erstthesen steuern das Referat auf allen Ebenen der Eigentumsproblematik, auf der kulturwissenschaftlichen[25], der verfassungstheoretischen und der grundrechtsdogmatischen; fünf Thesen seien vorweg formuliert:

1. *Eigentum und Person im kulturellen Kontext:* Ausgangspunkt ist weniger eine anthropologisch „naturhafte" Fundierung des menschlichen Grundbedürfnisses nach Eigenem und Eigentum als die Einsicht, daß die *spezifisch kulturelle* Ausformung westlicher Verfassungsstaaten

---

Wohlstandsmaximierung nicht als unbegrenztes Konstitutionsprinzip der Gesellschaft vertreten (auch bei entsprechend weitem Verständnis) und kommt deswegen zu einer auf Konsens beruhenden Begrenzung der Wohlstandsmaximierung. Fragwürdig auch — wie *Posner* selbst zugibt — die (unter bestimmten Bedingungen) günstigen Kosten von Rassendiskriminierung, s. *Posner,* Economic Analysis of Law, S. 525 ff., bes. 533 ff.; s. a. *ders.,* Economics of Justice, 351 ff.; auch sonst erscheint die Paraphrasierbarkeit ökonomischer Analysen einzelner verfassungsrechtlicher Größen nicht immer einfach, s. z. B. den Versuch einer ökonomischen Analyse des Konzepts der Freiheit bei T. *Moore,* An Economic Analysis of the Concept of Freedom, in: *Manne,* Economics, S. 108 ff.; s. dann aber die ökonomisch einleuchtenden Begründungen der Pressefreiheit und der Ausreisefreiheit, ebd., S. 117, 119. Die Verwendbarkeit (auch) ökonomisch verfahrender politologischer Überlegungen zu Problemen wie Konsens oder auch staatlichen Entscheidungen unter Kostengesichtspunkten zeigen im übrigen vor allem die bekannten Arbeiten von Buchanan, s. vor allem J. M. *Buchanan*/G. *Tullock,* The Calculus of Consent, 1965, sowie J. M. *Buchanan,* Cost and Choice, 1978.

[24] Was im übrigen die interessante Frage nach der wirtschaftlichen Vernunft des BVerfG stellt; für die amerikanische Rechtsprechung ist hier zu differenzieren: zum einen die Untersuchung ökonomischer Effizienz des common law, durchweg mit positiven Ergebnissen: s. z. B. *Posner,* Economics of Justice, S. 102 ff.; P. M. *Rubin,* Why is Common Law Efficient, J. of Legal Studies 6 (1977), S. 51 ff., sowie G. L. *Priest,* The Common Law Process and the Selection of Efficient Rules, J. of Legal Studies 6 (1977), S. 65 ff.; für das Verfassungsrecht ist die Frage nicht so klar zu beantworten, s. dazu den gründlichen, durch die Untersuchungen zum Common Law initiierten Aufsatz von S. I. *Michelman,* Constitutions, Statutes, and the Theory of Efficient Adjudication, J. of Legal Studies 9 (1980), S. 431 (445 — mit einer Diskussion unterschiedlicher Ansätze einer ökonomischen Begründung der Verfassung, 455): „. . . economic reasoning cannot determine constitutional foundations but only at best build upon them" — zum Problem der Meinungsäußerungsfreiheit.

[25] I. S. der Arbeiten des Verf. seit 1979: nachgewiesen unten in Anm. 42, zuletzt: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ohne Eigentum einzelner (Privater) heute nicht denkbar ist. Die verfassungsstaatliche Verfassung muß den Eigentümer als Menschen *unseres Kulturzustandes* nehmen; zu seiner Personwerdung gehört die Aneignung und Nutzung von Objekten über gewisse Grundbedürfnisse hinaus. Der Mensch unserer Kulturentwicklung will etwas „sein Eigen" nennen können: Haben-wollen und Haben-können ist insofern ein Stück kulturell geprägten humanen Seins (Art. 1 GG, Menschenwürde, Zusammenhang von Menschenbild und Eigentumsverständnis, „Freiheit aus Eigenem" [*H. F. Zacher*])[26]. Eigentum als Möglichkeit solcher personaler Selbstverwirklichung (ähnlich der Arbeit) und Eigentum als Sicherheit kommt aber ohne „Du-Bezug" zum Mitbürger nicht aus: dieser ist in einem weiteren und tieferen Sinne *„Miteigentümer"* (so wie er Mit-Freiheit hat, so wie aus Eigentum durch (Mit-)Arbeit anderer Eigentum wird). Konkretes Eigentum und abstrakte Eigentumsgarantie erwachsen erst aus *bürgerlichem Miteinander.*

Der Verfassungsstaat konstituiert und definiert *sich selbst,* indem er das Eigentum privater einzelner und Gruppen garantiert und im Miteinander seiner Bürger differenziert. Dieser Vorgang ist historisch wie heute letztlich ein *kultureller Prozeß;* für die „Theorie der kulturellen Evolution" hat soeben *F. A. von Hayek* an die Rolle der Entwicklung des Sondereigentums erinnert[27]. Das Wagnis der Eigentums*kritik,* die Fähigkeit zur Eigentums*reform* und die Kunst der Eigentums*bewahrung* sind unverzichtbare Aspekte verfassungsrechtlicher Eigentums*entwicklung* und *-bewährung.*

2. *Freiheit, Eigentum und Arbeit als Grundelemente des Gesellschaftsvertrages: Verfassungstheoretisch* ist die traditionelle „Freiheits- und Eigentumsklausel" des 19. Jahrhunderts und das klassische Gesellschaftsvertragsmodell mit den zwei Elementen Freiheit und Eigentum zur „Triologie" oder „Trikolore" des Verfassungsstaates zu erweitern: Freiheit, Eigentum *und Arbeit* (bzw. ihre Surrogate) sind die *Grund*positionen jeden Bürgers in der Verfassung als (Generationen-)Vertrag. Das Modell des Vertrages, d. h. das dynamisch gesehen immer neue Sich-vertragen und Sich-ertragen aller Bürger[28], dieser gelebte Grundkonsens verlangt die Einbeziehung der Arbeit (z. B. als „Staatsziel"). Was historisch Korrektur, ja Provokation am Eigentum als Grundrecht einer bestimmten Schicht (der Gesellschaft der Eigentümer) war — Arbeitsrecht, Arbeitsschutz und Sozialversicherung —, ist im heutigen

[26] H. F. *Zacher,* VVDStRL 39 (1981), S. 388 (Diskussion): „Daß man nur aus dem „Eigenen" frei leben kann und daß das Leben aus dem „Zugeteilten" a priori gegen die Freiheit verstößt, dem würde ich nicht zustimmen."

[27] F. A. *von Hayek,* Sitte, Ordnung und Nahrung, FAZ vom 30. 7. 1983, S. 11.

[28] Zur Verfassung als (Generationen)Vertrag: P. *Häberle,* Kommentierte Verfassungsrechtsprechung, 1979, S. 438 ff. m. w. N.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verfassungsstaat ein Stück „weitergedachter" Freiheits- und Eigentumsformel. *Nell-Breunings* „umfassende und ausbaufähige Interessenverbundenheit zwischen Kapital und Arbeit"[29] setzt sich grundrechtsdogmatisch ins BVerfG-Wort vom „funktionell aufeinander Bezogensein" von Art. 12 und Art. 14 GG um[30].

Mögen die klassischen Positionen den Bürger als *Arbeiter* zugunsten des Bürgers als *Eigentümer* ausgeklammert oder ignoriert haben: der Grundkonsens des heutigen Verfassungsstaates[31], sein sozialer Zusammenhalt basieren auf der Arbeitsbereitschaft des einzelnen und der Verantwortungsbereitschaft der Gemeinschaft als dem Wesen sozialer Solidarität. Die historische Grammatik des bürgerlichen Verfassungsstaates entdeckt eine neue Konjugation: Freiheit, Eigentum und Arbeit sind die „Tätigkeitswörter" des Verfassungsstaates der Gegenwart.

3. *Eigentum und Arbeit:* Eigentum ist ein Stück „geronnene Arbeit" *(G. Dürig)*[32]. Der Faktor Arbeit — Synonym persönlicher Leistung — wirkt dabei in zwei Richtungen: *Einerseits erweitert* er den Inhalt der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie über die Schleuse persönlicher Leistung, vom besonderen, begrenzten Eigentumsschutz öffentlich- bzw. sozialrechtlicher Positionen bis hin zum zeitgemäßen Schutz des geistigen Eigentums; *andererseits* wirkt der Faktor Arbeit als *Begrenzung* des Eigentums etwa beim Produktiveigentum, wie das Mitbestimmungsurteil des BVerfG zeigt[33]: die Arbeitswelt strahlt in die Eigentumswelt aus! Verfassungsrechtliche Kodifizierungen des Prinzips „Arbeit" (z. B. in den Verfassungen von Bayern und Bremen)[34] aktualisieren insoweit nur eine immer schon existente soziale Eingebundenheit des Eigentums.

4. *Die Grundnorm der Wirtschaft:* Art. 14 GG ist das *Grundrecht des homo oeconomicus* und die *Strukturnorm des Wirtschaftssystems:* Die Grundrechte stellen insgesamt die Normierung der Handlungsmöglichkeiten des Individuums (und der Gruppen) dar: Sie beginnen mit den allgemeinen Prinzipien „Menschenwürde" (Art. 1 Abs. 1 GG) und „allgemeine Handlungsfreiheit" (Art. 2 Abs. 1 GG) und konkretisieren im

---

[29] O. *von Nell-Breuning,* Arbeitskraft und Kapital für den Partner Unternehmer, Dokumentation eines Referates in FR vom 14. 3. 1983, S. 14.

[30] BVerfGE 50, 290 (365).

[31] Grundlegend zur Problematik des Grundkonsenses: U. *Scheuner,* in: Konsens und Pluralismus als verfassungsrechtliches Problem, in G. *Jakobs* (Hrsg.), Rechtsgeltung und Konsens, 1976, S. 33 ff.

[32] G. *Dürig,* Der Staat und die vermögenswerten öffentlich-rechtlichen Berechtigungen seiner Bürger, in FS W. Apelt, 1958, S. 13 (31).

[33] BVerfGE 50, 290, bes. S. 341, 348 f., 364 f.

[34] Vgl. Art. 151 bis 157 Verf. Bayern (1946): „Wirtschaft und Arbeit"; Art. 37 bis 58 Verf. Bremen (1947): „Arbeit und Wirtschaft". — Texte zit. nach C. *Pestalozza* (Hrsg.), Verfassungen der deutschen Bundesländer, 2. Aufl. 1981.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anschluß unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten, von der religiösen Betätigung (Art. 4) zum Grundrecht des Berufs und der Arbeit (Art. 12), von der Meinungsfreiheit (Art. 5) als dem Grundrecht des *Staats*bürgers bis zu Art. 13 GG als dem Grundrecht des *Privat*bürgers. Art. 14 GG ist die *ergebnis*orientierte ökonomische „Auffangstation" oder der ökonomische „Appendix" der zuvor geregelten Handlungsmöglichkeiten des Individuums oder der Gruppen (als korporativer Wirtschaftssubjekte). Wo menschliches Verhalten seinen Schwerpunkt im wirtschaftlichen Bereich hat, wo es sich ökonomisch am Ertrag orientiert, da ist Art. 14 GG Thema[35]: Als simultane Strukturnorm des Wirtschaftssystems bildet er das Programm wirtschaftlich sinnvollen, „erfolgreichen" Handelns. Insofern ist die „wirtschaftliche Betrachtungsweise" Art. 14 GG immanent; er bildet die grundrechtliche Kontaktnorm zum Ökonomischen und den Eckstein der „Dezentralisierung der Verfügungsrechte" *(von Hayek)*[36].

5. *Das in sich ausdifferenzierte Eigentum i. S. der Verfassung:* Die verfassungsstaatliche Eigentumsentwicklung befindet sich auf dem Weg des Wandels weg von der traditionellen Technik der Beschränkung eines mehr oder weniger vorgegebenen („bürgerlichen") Eigentumsbegriffs hin zum in sich ausdifferenzierten offenen Eigentumsbegriff der

---

[35] Das BVerfG kommt dem nahe: vgl. E 30, 292 (335): „Art. 14 Abs. 1 GG schützt das Erworbene, das Ergebnis der Betätigung, Art. 12 Abs. 1 GG dagegen den Erwerb, die Betätigung selbst"; S. 334: „objektbezogene Gewährleistungsfunktion"; S. 335: „sachliches Substrat des ... Gewerbebetriebs". — Die *erfolgs*orientierte (mikro)ökonomische Deutung des Art. 14 GG schlägt vor allem beim „geistigen Eigentum" durch, vgl. BVerfGE 31, 229 (240 f.): „grundsätzliche Zuordnung des vermögenswerten Ergebnisses der schöpferischen Leistung an den Urheber"; s. auch E 49, 382 (392). — Bei all dem bleibt Art. 14 GG eine Norm der *Verfassung*, muß der Schutzgegenstand des Eigentums (verfassungs)*rechtlich* vermittelt werden, muß es um einen „vorhandenen vermögenswerten Rechts- oder Güterbestand" gehen (vgl. BVerfGE 45, 142 (171)). Die *rechtliche* Wertung bleibt bei aller „wirtschaftlichen Betrachtungsweise" (z. B. BGHZ 23, 157 (163): „wirtschaftlich wertende Beurteilung"; ähnlich BGHZ 45, 150 (154)) der „springende Punkt", der die Quantität des *Ökonomischen* in die Qualität des Eigentums*rechtlichen* umschlagen läßt. Ansätze dazu: BVerfGE 28, 119 (142): „Interessen, Chancen, Verdienstmöglichkeiten werden durch Art. 14 GG nicht geschützt"; s. auch E 30, 292 (335); ferner BVerfGE 45, 142 (171): „Außerhalb des von der Eigentumsgarantie umfaßten Gewerbebetriebs in seiner konkreten Gestaltung verbleiben aber die Gegebenheiten und Chancen, innerhalb derer der Unternehmer seine Tätigkeit entfaltet." Vgl. vor allem die Rechtsprechung des BVerfG (E 51, 193 (218 m. w. N.), wonach bei der Frage, „welche vermögenswerten Rechte als Eigentum i. S. des Art. 14 GG anzusehen sind, auf den Zweck und die Funktion der Eigentumsgarantie unter Berücksichtigung ihrer Bedeutung im Gesamtgefüge der Verfassung abgestellt werden" muß.

[36] Vgl. *von Hayek*, a. a. O.: „... daß die unter Millionen von Menschen verstreuten Kenntnisse der konkreten Umstände von Ort und Zeit nicht durch Zentralisierung dieser Kenntnisse, sondern nur durch Dezentralisierung der Verfügungsrechte unter jene genützt werden können ..., wenn ihnen die Marktpreise sagen, wie wichtig die verschiedenen Informationen sind."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Verfassung;* er teilt ihren Prozeßcharakter. Es gibt insofern nicht „das" Eigentum im Singular, es gibt vielmehr verschiedene Arten von Eigentum Privater „schon" auf Verfassungsebene: Eigentum im Plural[37]. Diese Ausdifferenzierung wird erarbeitet durch

a) andere Normen des GG, sowohl aus dem Bereich der Grundrechte (Art. 1 und Art. 2 — Persönlichkeitsnähe —, Art. 12 — Beruf und Arbeit, Art. 5 Abs. 3 — Wissenschaft und Kunst) als auch durch die Integrierung der eigentums*mit*bestimmenden Kompetenznorm in die Interpretation des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffes: Art. 74 Ziff. 11, 12, 16 — Wirtschaftseigentum —, Art. 74 Ziff. 18, 75 Ziff. 4 — Bodeneigentum —, Art. 73 Ziff. 9 — geistiges Eigentum („mittelbare Eigentumsartikel"),

b) durch die sonstige einfachgesetzliche Gesetzgebung: Wirtschafts- und Kartellrecht, Bodenrecht, Arbeits-, Sozial- und Betriebsverfassungsrecht, Urheber- und Patentrecht usw.,

c) durch die deutschen Länderverfassungen, die jenseits des Satzes „Bundesrecht bricht Landesrecht" Fragen ganz eigener Art an den verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff stellen: Art. 161 Abs. 2 Verf. Bayern — Nutzbarmachung einer nicht aus Arbeit oder Kapitaleinsatz entstandenen Steigerung des Bodenwertes für die Allgemeinheit; Art. 47 Abs. 2 Verf. Hessen — besondere Berücksichtigung erarbeiteten Vermögens und Einkommens bei der Besteuerung[38],

d) durch die Rechtsprechung in ihren großen und kleinen Entscheidungen: „Situationsgebundenheit" des Eigentums (BGH), besondere Behandlung von Grund und Boden, der „weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen ist" (BVerfG)[39],

e) durch die Rechtswissenschaft in ihrer vom Druck richterlichen Entscheiden-Müssens entlasteten systematischen Tätigkeit,

---

[37] Diese Eigentumsdifferenzierung zeigt sich sowohl am institutionellen Neben- und Unterbau der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie als auch in jenen Konkretisierungen, die durch die Rechtsprechung, die Verfassungsrechtswissenschaft und durch die gesellschaftliche Öffentlichkeit geleistet werden.

[38] Eine Einbeziehung landesverfassungsrechtlicher Normen im Blick auf (auch) bundesverfasungsrechtliche Fragen in meinem Diskussionsbeitrag: VVDRStRL 39 (1981), S. 406. Vgl. auch H. P. *Ipsens* Hinweis (ebd. S. 367 f.): „sie (sc. die Bestimmung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) ist eine qualitative mit der besonderen Freiheit des Gesetzgebers, auch in den Eigentumsarten zu differenzieren, z. B. ererbtes Eigentum steuerlich anders zu behandeln als normal erworbenes . . ."

[39] Vgl. BGHZ 73, 161 (169 f.); 77, 351 (353 f.); bzw. BVerfGE 21, 73 (83) — hier der im Text zit. Passus — sowie BVerfGE 58, 300 (335): „Belange der Allgemeinheit — in die vor allem jeder Grundstückseigentümer eingebunden ist . . .".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

f) durch die (organisierte und nichtorganisierte) gesellschaftliche Öffentlichkeit: Kirchen, Gewerkschaften, Parteien, Klassiker(texte) und der einzelne Bürger als gleichberechtigte Mitglieder der offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten (z. B. *O. v. Nell-Breunings* „uralte Frage nach der eigentumsschaffenden Kraft der Arbeit")[40].

Erst und eben diese vielfältige Differenzierung sichert jene feine Differenziertheit, die den verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff angesichts neuer (und alter) Knappheiten zu einem verfassungs- (und wirtschafts-)*gerechten* Eigentum macht[41].

## II. Kulturwissenschaftliche Rekonstruktion des Eigentumsbegriffs

### 1. *Explikation des Ansatzes:*

Ich verstehe „Verfassung" — als Ergebnis mehrjähriger Arbeit[42] — als konkreten Kulturzustand und Kulturprozeß, der weit über das juristische Regelwerk hinausgreift und auch dem Irrationalen im Handeln der Bürger Platz einräumt. Verfassungsrechtliche Begriffe sind also kulturell geprägt und kulturwissenschaftlich rekonstruierbar[43]. Gerade die Verfassungsgeschichte kann dies offenlegen bzw. leisten.

*Eingrenzung des Gegenstandes:* Als Teil einer kulturwissenschaftlichen Rekonstruktion des Eigentumsbegriffs wäre es an dieser Stelle

---

[40] Differenzierte Antwort bei O. *von Nell-Breuning,* Über das Lohnarbeitsverhältnis hinaus?, in: FS W. Herschel, 1982, S. 303 (304 ff.).

[41] Das Postulat der *Gerechtigkeit* bringt das BVerfG für die Eigentumsordnung immer wieder ins Spiel, vgl. E 21, 73 (83); 25, 112 (117); 37, 132 (140) m. w. N.; 52, 1 (29, 33); 55, 249 (258); 56, 266 (275): SV *Dr. Böhmer.*

[42] P. *Häberle,* Kulturpolitik in der Stadt — ein Verfassungsauftrag, 1979; Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, 1980; Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat, 1981; Vom Kulturstaat zum Kulturverfassungsrecht, in: *ders.* (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, 1982, S. 1 ff.; Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982; Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive, JöR 32 (1983), S. 9 ff.

[43] Einschlägig wäre auch die Aufarbeitung des Eigentumsverständnisses in der (neueren) katholischen Soziallehre (Stichworte: naturrechtliches Verständnis des „Rechts zum Besitz privaten Eigentums", „Individual- und Sozialnatur des Eigentums", breitere Streuung des Eigentums, Hochstufung der Arbeit, vgl. Texte zur katholischen Soziallehre, 5. Aufl. 1982) sowie in der Denkschrift der EKD („Eigentumsbildung in sozialer Verantwortung", 1962). Als „Rohmaterial" für eine kulturwissenschaftlich nachgezeichnete Eigentumsentwicklung erweisen sich auch Teile der Programme politischer Parteien als ungemein aussagekräftig (vgl. die Texte bei R. *Kunz*/H. *Maier*/T. *Stammen,* Programme der politischen Parteien in der BR Deutschland, 2. Aufl. 1975). Hier ist jedoch nur eine verfassungsgeschichtliche, im Lichte der Property Rights-Lehre „aufgehellte" *Re*konstruktion des Eigentumsbegriffs möglich, die an der Schwelle zur Gegenwart zugleich Element der verfassungsrechtlichen *Kon*struktion des verfassungsstaatlichen Eigentums heute wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

notwendig, geistesgeschichtlich die Relevanz von Klassikertexten[44] (und „Gegenklassikern")[45] als kulturelle Determinanten der Eigentumsentwicklung darzutun, speziell von *J. Locke,* eines Wegbereiters des Verfassungsstaates, der unter „property" nicht nur Eigentum, sondern auch „Leben und Freiheit" verstand: „a mutual preservation of their lives, liberties and estates, which I call by the general name property"[46], und der (nach *Macpherson*)[47] darauf beharrt, daß die Arbeitskraft eines Menschen sein eigen sei. Die naturrechtliche, individualbezogene Begründung von Privateigentum aus Arbeit geht auf ihn zurück *(J. Meyer-Abich)*[48].

### 2. *Konstanten und Varianten verfassungsstaatlicher Eigentumsgarantien: Textstufen der Eigentumsentwicklung*

Die Eigentumsgarantie ist klassischer Bestandteil des Typus „Verfassungsstaat", sie hat dessen Wachstumsprozesse auf ihre Art auch in entsprechenden Wandlungen der Eigentumsgarantie mitgemacht. Die Überlegungen zur — und gegen die — Theorie der Verfügungsrechte strukturieren unsere Erwartungen in mehrfacher Hinsicht: Als *erstes* Potential des Ansatzes vermuteten wir die Möglichkeit der ökonomischen Nachschreibung von Rechtsgeschichte; diese Geschichte der Ausdifferenzierung immer neuer Rechtskomponenten müßte im historischen *Verfassungs*vergleich sich als Ausdifferenzierung der Eigentumsgarantie bemerkbar machen. Die *zweite* mit der Theorie der Verfügungsrechte parallel laufende Vermutung betraf die Endogenisierung exogener Größen wie etwa der Umwelt oder auch der kulturellen Eingebundenheit von Eigentum: Die Textbewegung des historischen Verfassungsvergleichs müßte also, neben der Ausdifferenzierung des „bekannten" Eigentums auch eine Integration „neuer Werte" — d. h. knapper Ressourcen — zeigen. *Drittens* bestand einer unserer Vorbehalte im (möglichen) Auseinanderfallen von ökonomischer Effizienz und Gerechtigkeit. Da die Sozialgeschichte der letzten zwei Jahrhunderte um das Problem der gerechteren Verteilung gesellschaftlichen Reichtums kreist, bietet sich eine „Vermutung der Zähmung" und sozialen Einbindung

---

[44] Dazu mein Berliner Vortrag: Klassikertexte im Verfassungsleben, 1981.

[45] Ein Beispiel für das Zitat eines einschlägigen „Gegenklassikers": K. *Marx,* Das Elend der Philosophie, 6. Aufl. 1919, S. 141: „Eine Definition des Eigentums als eines unabhängigen Verhältnisses, einer besonderen Kategorie, einer abstrakten und ewigen Idee geben zu wollen, kann nichts anderes sein als eine Illusion der Metaphysik oder der Jurisprudenz." — Aus der Lit. zuletzt P. *Gey,* Der Begriff des Eigentums bei Karl Marx, 1980.

[46] J. *Locke,* Zwei Abhandlungen über die Regierung (ed. *W. Euchner),* 1977, Second Treatise: § 123.

[47] C. B. *Macpherson,* Die politische Theorie des Besitzindividualismus, 2. Aufl. 1980, S. 249.

[48] J. *Meyer-Abich,* Der Schutzzweck der Eigentumsgarantie, 1980, S. 28 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Eigentums an[49]. Als zusätzlichen Merkposten behalten wir dabei die historische Kontextgeprägtheit von Verfassungstexten als gewisse Relativierung der Textstufenanalyse im Auge: man denke an die „sozialistischen Elemente" der deutschen Länderverfassungen nach dem 2. Weltkrieg[50].

Die „Primärverteilung" des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs des bürgerlichen Staates normiert das Eigentum als grundlegendes Menschenrecht und Strukturprinzip des bürgerlichen Rechtsstaates; seine Grenzen hat es nicht in konkreter Sozialbindung, sondern nur in den anderen grundlegenden Werten der Verfassung wie Gleichheit, Freiheit und (vernachlässigt) Brüderlichkeit. Das Eigentum gilt, soweit es gilt, schrankenlos („absolut"); es kann jedoch — gegen angemessene Entschädigung — entzogen werden. Bemerkenswert ist im übrigen die Absage an die Sozialbindung der Vergangenheit, an die *feudalistischen* Beschränkungen *bürgerlicher* Eigentumsfreiheit[51]. Vor allem in der

---

[49] S. z. B. Art. 160 Abs. 2 BayV (1946): Verstaatlichungsmöglichkeiten („Gemeineigentum"); Art. 161 Abs. 2: Nutzbarmachung von Bodenwertsteigerungen ohne Arbeit für die Allgemeinheit; Art. 41, 42, 45 Verf. Bremen (1947): Unzulässigkeit von Monopolen/Sozialisierung/Bodenreform; ähnl. Art. 39, 41, 42 Verf. Hessen (1946); Art. 27, 24 Abs. 1 S. 2 (Vorrang der Arbeitskraft) Verf. Nordrh.-Westf. (1950); Art. 51 Abs. 1, 61, 62, 64 Verf. Rheinl.-Pfalz (1947) — s. aber ebd., Art. 60 Abs. 1 S. 1: Eigentum als Naturrecht; Art. 43 Abs. 2, Art. 52 Verf. Saarl. (1947); Art. 8 Abs. 2, 20 - 24 Verf. Württ.-Bad. (1946); Art. 15, 98, 99 Verf. Württ.-Hohenzollern (1947); Art. 15, 45, 46, 47 Verf. Baden (1947). Die Länderverfassungen sind zitiert nach C. *Pestalozza,* a. a. O., sowie *Dennewitz* (Anm. 51).

[50] Zum Staatsbild der Länderverfassungen nach 1945 s. die gleichnamige Schrift von B. *Beutler,* 1973.

[51] Klassisch hier, sowohl bezüglich der unbeschränkten Geltung als auch der Enteignungsmöglichkeit, Art. 17 Erklärung der Menschenrechte von 1789: „Da das Eigentum ein unverletzliches und geheiligtes Recht ist, kann es niemandem entzogen werden, es sei denn, daß die gesetzlich festgestellte öffentliche Notwendigkeit es klar erfordert und unter der Bedingung einer gerechten und vorherigen Entschädigung"; im übrigen stellt sich das Eigentum auch als eine Prämisse des politischen Zusammenschlusses dar, Art. 2 ebd.: „Der Endzweck aller politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unabdingbaren Menschenrechte. Diese Rechte sind die Freiheit, das Eigentum, die Sicherheit und der Widerstand gegen die Unterdrückung." (Ähnl. auch Art. 2 Verf. 1793.) Diese unbeschränkte Eigentumsgarantie findet sich weiter in Art. 9 französische Charte von 1814, Art. 63 des acte additionel von 1815, Art. 8 Verf. 1830, Art. 11 Verf. 1848; Art. 11 belgische Verf. von 1831; § 30 Verf. Württemberg von 1819; § 164 Paulskirchenverf. von 1849; Art. 16 Verf. Luxemburg von 1868; Art. 165 Verf. Niederlande von 1815; Art. 31 Abs. 1 Verf. Sachsen von 1831. — *Absagen an die feudalistische* Vergangenheit finden sich z. B. in § 166 Verf. Paulskirche von 1849: „Jeder Untertänigkeits- und Hörigkeitsverband hört für immer auf"; s. a. ebd., § 169 Abs. 1: „Im Grundeigentum liegt die Berechtigung zur Jagd auf eigenem Grund und Boden"; ähnl. z. B. § 33 Abs. 1 Verf. Hessen (1831); vgl. auch Art. 7 Österreichisches Staatsgrundgesetz von 1867: Aufhebung von Hörigkeit und Schuldigkeit auf Liegenschaften. — Die Texte (hier sowie in der Folge) sind zitiert nach: J. *Godechot,* Les Constitutions de la France depuis 1789, 1979; P. C. *Mayer-Tasch,* Die Verfassungen Europas, 2. Aufl. 1975; E. R. *Huber,* Dokumente zur deutschen Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Hälfte des 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wird die unbeschränkte Eigentumsgarantie in der Folge der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dysfunktional: Sie wird auf unterschiedliche Weise abgeschwächt, ausdifferenziert und sozial eingebunden. Hier sind mehrere Entwicklungsstränge zur Verwirklichung verschiedener Zielvorstellungen zu unterscheiden. Das *erste* Ziel ist die Anpassung des Eigentums an die Bedürfnisse eines funktionierenden Marktes, also das, was die Theorie der Verfügungsrechte untersucht: Dies wird zunächst dadurch erreicht, daß dem Staat eine *einfachgesetzliche Ausgestaltungsbefugnis*[52] eingeräumt ist, und später durch eine Betonung der wirtschaftlichen Einbindung: sei es durch eine Normierung als wirtschaftliches Grundrecht, sei es durch Regelung in Wirtschaftskapiteln[53]. „Unökonomisches" Eigentümerverhalten und der Versuch der Vermeidung „ungerechter" Eigentumsnutzung führen in einer *zweiten Textstufe,* gegenüber der Möglichkeit gesetzlicher Ausgestaltung nur leicht verschoben, zu *sozialen Bindungsklauseln* mit der allgemeinen Verpflichtung, daß der Gebrauch des Eigentums nicht „sozial schädlich" sein dürfe[54, 55]. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums erfährt in der Folge als

---

fassungsgeschichte, Bd. 1, 1961; Bd. 3 1966; O. *Ruthenberg,* Verfassungsgesetz des Deutschen Reichs und der Deutschen Länder, 1926; B. *Dennewitz,* Die Verfassungen der modernen Staaten, Bd. II, 1948; A. *Thomashausen,* Verfassung und Verfassungswirklichkeit im neuen Portugal, 1981; A. *Weber,* Die Spanische Verfassung von 1978, JöR 29 (1980), S. 252 ff.; Text der griechischen Verfassung: JöR 32 (1983) S. 361 ff.

[52] Diese allgemeine gesetzliche Ausgestaltungsbefugnis wird oft auch nur in Nebensätzen erwähnt; vgl. z. B. Art. 59 - 61 Verf. Württ. (1919); Art. 43 Verf. Irland (1937); Art. 42 Verf. Italien (1947), Art. 33 Abs. 2 Verf. Spanien (1978); Art. 21 Verf. Aargau (1980); Art. 12 Nr. 1 Verf. Kanton Jura (1977).

[53] S. z. B. die Verf. Italien: Wirtschaftsteil; Verf. Portugal (1976): Kap. „wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Pflichten; Weimarer Reichsverfassung: „Das Wirtschaftsleben"; Verf. Danzig (1920/22): „Wirtschaftsleben"; Verf. Württ. (1919): „Wirtschaftsleben"; Verf. Bay. (1946)/ Verf. Saarl. (1947)/Verf. Württ.-Bad. (1946)/Verf. Württ.-Hohenzollern (1947)/ Verf. Bremen (1947): *Doppelte* Normierung im Kapitel über die Grundrechte und Grundpflichten sowie im Kapitel über „Wirtschaft und Arbeit". Verf. Hessen (1946): „Wirtschaftliche Rechte und Pflichten"; Verf. Nordrh.-Westfalen (1950): „Arbeit und Wirtschaft"; Verf. Rheinl.-Pfalz (1947): „Wirtschafts- und Sozialordnung".

[54] Ein sehr frühes Beispiel der Normierung von Sozialpflichtigkeit s. in Art. 8 Verf. Frankreich (1795) — die Regelung des Eigentums im Kapitel über die Pflichten; s. im übrigen Art. 33 Abs. 2 Verf. Spanien (1978); Art. 14 Abs. 2 GG; 17 Verf. Griechenland (1975); Art. 43 Abs. 2 Verf. Irland (1937); Art. 2 Abs. 4 VE Schweizer Totalrevision (1977); Art. 30 f. Charta der Spanier (1945/ 1967); Art. 44 Verf. Italien (1947) — Bodenverteilung zur Schaffung gerechter sozialer Verhältnisse; ähnl. auch (als Teil einer Enteignungsklausel) § 10 Verf. Mecklenburg - Schwerin (1920); s. a. Art. 12 Abs. 1 Verf. Kanton Jura (1977): private und soziale Funktion; Art. 36 Verf. Frankreich (1946).

[55] — bis hin zu Sozialisierungsmöglichkeiten: Art. 15 GG; deutsches Sozialisierungsgesetz vom 23. 3. 1919 (also *vor* der Weimarer Reichsverfassung); Art. 43 Verf. Italien (1947); Präambel der Verf. von Frankreich von 1946; Art. 50, 82 Abs. 2, 85, 96, 99, 107 Abs. 3 Verf. Portugal (1976); Art. 7 Ziff. 13

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*dritte Textstufe* zwei zusätzliche Konkretisierungen: Zum einen — dies ist die zuerst erkannte Knappheit — wird das Eigentum kulturell eingebunden (Denkmalschutzklauseln, Kulturelles-Erbe-Klauseln)[56]. Die nächste erkannte Knappheit ist Umwelt und Natur mit entsprechenden Beschränkungen für das Eigentum oder auch der Normierung eigener „Umweltrechte", nicht überraschend nur in recht neuen Verfassungen[57].

Die *Textstufenfolge* (z. T. in Form einer *„Wanderung"* vom Grundrechts- in andere Teile) von unbeschränktem Eigentum / Ausgestaltungsmöglichkeit des Gesetzgebers / allgemeiner Sozialbindung / spezifischer Sozialbindung ist indes nicht die *alleinige Technik* der Ausdifferenzierung des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs. Parallel läuft eine Ausdifferenzierung nach besonderen *Eigentumsobjekten* einerseits (Stichwort: Grund und Boden, Produktiveigentum, persönlich genutztes Eigentum)[58] und eine *Relativierung der Kraft* des Grundrechts andererseits[59] (Stichwort: Normierung beschränkender Grundrechte, Recht auf Wohnung; Normierung beschränkender Strukturprinzipien, Begrenzung wirtschaftlicher Macht im politischen Bereich)[60]. Besondere Erwähnung

---

WRV — Kompetenzen zur Vergesellschaftung von Bodenschätzen; §§ 59 f. Verf. Württ. (1919); Art. 160 Abs. 2 Verf. Bay. (1946); Art. 39 f. Verf. Hessen (1946); Art. 24 Abs. 1 S. 2, Art. 27 Verf. Nordrh.-Westf. (1950); Art. 61, 62, 64 Verf. Rheinl.-Pfalz (1947); Art. 52 Verf. Saarland (1947); Art. 98, 99 Verf. Württ.-Hohenzollern (1947); Art. 45, 46, 47 Verf. Baden (1947).

[56] S. z. B. die Denkmalschutzklauseln (die interessanterweise oft auch allgemeine Naturschutzklauseln oder auch Naturschutzklauseln bzgl. besonderer landschaftlicher Schönheiten enthalten) in Art. 150 WRV; Art. 109 Abs. 1 Verf. Danzig (1920/22); Art. 34 Abs. 2 S. 1 Verf. Saarland (1947); Art. 40 Abs. 3 Verf. Rheinl.-Pfalz (1947); Art. 9 Abs. 2 Verf. Italien (1947); Art. 24 sexies Abs. 3 Verf. Schweiz. — Auch die Klauseln gegen eine Abwanderung von Kulturgut ins Ausland werden z. T. in den Grundrechten, öfter aber in den Kompetenzvorschriften geregelt: Zu einer Regelung direkt beim Denkmalschutz s. Art. 109 Abs. 2 Verf. Danzig (1920/22).

[57] Zu Umwelt/Natur-Schutzvorschriften s. z. B. Art. 109 Verf. Danzig (1920/22); Art. 34 Verf. Saarland (1947); Art. 9 Abs.2 Verf. Italien (1947); Art. 24 sexies Abs. 3 Verf. Schweiz.

[58] Zur Sonderbehandlung von Grund und Boden — dies kann von einer Bodenreform bis hin zur besonderen Beziehung von „Bauer und Scholle" reichen — s. z. B. Art. 96, 99 Verf. Portugal (1976): Bodenreform; Art. 155 f. WRV — s. a. die kompetenziellen Möglichkeiten in Art. 10 Ziff. 4 WRV; Art. 111 Verf. Danzig (1920/22); Art. 161 f. Verf. Bay. (1946); Art. 60 Verf. Württ. (1919): „volkswirtschaftlich schädlicher Großgrundbesitz"; Art. 44 Verf. Italien (1947); Art. 12 Nr. 5 Verf. Kanton Jura (1977).

[59] Zur Einbindung des Eigentums in das Wirtschaftssystem s. die Nachweise in Anm. 53.

[60] S. z. B. Art. 151 WRV: Gerechtigkeit/menschenwürdiges Dasein und dann in der Folge, Art. 153 f., die unterschiedlich gebundenen Eigentumsartikel; Art. 111 Verf. Danzig, Art. 155 Abs. 3 WRV, Art. 45 Ziff. 4 Verf. Bremen: allgemeine Nutzbarmachung von Wertsteigerungen von Grund und Boden ohne Arbeit, d. h. aber: höhere Wertung des Prinzips *Arbeit;* ähnl. für die persönliche Beziehung zu Grund und Boden die Art. 163 f. Verf. Bay. (1946); deutlich auch die prägende „Würdeklausel" (für die Wirtschaftsordnung) in Art. 27 Verf. Hessen; besonders klar die Höherbewertung der Arbeitskraft gegen-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verdient die *Aufwertung der Arbeit,* sei es als „Gegenprinzip" zum Eigentum wie schon im deutschen Vormärz, sei es auch als eigens eingeführtes Bewertungskriterium für die Persönlichkeitsnähe des Eigentums[61].

Eine Sonderstellung nimmt das *geistige Eigentum* ein, sowohl ökonomisch als auch juristisch. Die kodifikatorische Entwicklung des geistigen Eigentums ist (vielleicht) paradigmatischer Vorgriff auf die textliche Entwicklung eines Grundrechts der Arbeit in westlichen Verfassungen. Die Entwicklungsstufen lauten: textliche Nichtberücksichtigung / interpretative bzw. einfachgesetzliche Erschließung / Berücksichtigung in besonderen Grundrechten wie etwa der Freiheit von Kunst, Wissenschaft und Erfindertum. Simultan mit dem Schutz geistigen Eigentums entsteht zunächst eine *kulturelle Bindung,* die der Allgemeinheit Zugang zu „ihrer" Kultur sichert, und, jetzt noch ganz in den Anfängen, eine „haftungsähnliche Sozialbindung": man denke an die Bemühungen einer rechtlichen Erfassung „gefährlicher" Erkenntnisse der Wissenschaft[62].

Der historische Verfassungsvergleich hat die eingangs geäußerten drei Hypothesen bestätigt. Die Textstufen der Eigentumsgewährleistung in den westlichen Verfassungsstaaten zeigen scheinbar eine Entwicklung vom unbeschränkten zum beschränkten Eigentum: in Antwort auf die Erfordernisse des Wirtschaftssystems einerseits, auf die Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums andererseits. Das Spezifische der verfassungsrechtlichen Garantie des Eigentums besteht in einer Delegation

---

über dem materiellen Besitz in Art. 24 Abs. 1 S. 2 Verf. Nordrh.-Westf. (1950); s. im übrigen noch Art. 43 Abs. 2 Verf. Saarl. (1947); Art. 8 Abs. 2 Verf. Württ.-Baden (1946): besonderer Schutz für „durch Arbeit und Sparsamkeit" erworbenes Eigentum.

[61] S. z. B. Abschnitt IV der Präambel der Verf. von Frankreich von 1848: Arbeit und Eigentum (neben anderen Grundwerten wie Familie usw.) als den Grundprinzipien des Staates; s. weiter die Beschlüsse des Vorparlaments der Frankfurter Paulskirche (1848), Art. 10 des Programms der südwestdeutschen Demokraten vom 10. 9. 1847 sowie das Manifest des Berliner Arbeiterkongresses an die deutsche Nationalversammlung 1848 (zit. nach E. R. *Huber,* Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte Bd. 1, 1961); s. in der italienischen Verf. von 1947 die Priorität der Arbeit unter „wirtschaftlichen Beziehungen". Interessant auch Art. 1 Abs. 1 S. 1 des *vor* der WRV ergangenen „deutschen Sozialisierungsgesetzes" vom 23. 3. 1919; aus der Zeit der WRV bemerkenswert Art. 113 - 115 Verf. Danzig (1920/22) sowie §§ 59, 61 Verf. Württ. (1919). Aus der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart s. z. B. Art. 28 - 37 Verf. Hessen (1946); Art. 20 - 24 Verf. Württ.-Baden (1946); Art. 51 - 61 Verf. Portugal (1976).

[62] Zum geistigen Eigentum s. z. B. Art. 158 Abs. 1 WRV; Art. 162 BayVerf (1946); Art. 16 Verf. Baden (1947); Art. 46 Verf. Hessen (1946); Art. 40 Verf. Rheinl.-Pfalz — s. aber auch die Bindungsklauseln „Einschränkungen und Entziehungen" ebd., Art. 60 Abs. 3 S. 1, 2; besonders interessant und früh die Bindung in Art. 12 Abs. 2 Verf. Bremen (1947): „Zum Schutz der menschlichen Persönlichkeit und des menschlichen Zusammenlebens ..." — ein Vorläufer des umstrittenen § 6 HUG (dazu BVerfGE 47, 327).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Problematik *ökonomischer Rationalität* an den Alltag, d. h. an den einfachen Gesetzgeber und vor allem an die ökonomisch (hoffentlich) rational handelnden Subjekte des Wirtschaftssystems. Die Verfassungen, das zeigen die Textstufen, setzen hier nur allgemeine Richtlinien etwa durch Normierung von Sozialpflichtigkeit und Ausgestaltungsbefugnissen. Ist die ökonomische Rationalität der handelnden Wirtschaftssubjekte fragwürdig, dann können Verfassungen, können Verfassungsgerichte oder Rechtswissenschaft als Promotoren des Verfassungswandels durch klare Akzentsetzung — man denke an Umweltschutz oder kulturelle Bindungsklauseln — die ökonomische Rationalität mit der verfassungsrechtlichen auffrischen.

### III. Verfassungsrechtliche Konstruktion des verfassungsstaatlichen Eigentumsbegriffs

Die verfassungsrechtliche Konstruktion des verfassungsstaatlichen Eigentumsbegriffs beginnt in der letzten Textstufe des historischen Verfassungsvergleichs[63]. Für seine Konstruktion müssen Stichworte genügen, weil hier keine detaillierte Gesetzgebungs-, Rechtsprechungs- und Wissenschaftsgeschichte des Eigentums geschrieben werden kann. Tendenzen in der *Gesetzgebungs*wirklichkeit sind: Steigerungen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums[64], die es qualitativ auf *Verfassungs*ebene verändern, insbesondere differenzieren; Vordringen des öffentlichen Rechts (eigentumsbegrenzend, aber auch -effektivierend), Stärkung des Nichteigentümers (im Arbeits- und Mietrecht), Zunahme von „Eigentumspolitik". Tendenzen in der *Rechtsprechung:* Stufung des Eigentumsschutzes (über „soziale Funktion", „Situationsgebundenheit", sonstige Abwägungen), aber auch Ausdehnung des Eigentumsschutzes (z. B. auf Gewerbebetrieb, sozialrechtliche Positionen)[65]; Aufwertung

---

[63] In der *kontemporären* Rechtsvergleichung ergeben sich folgende die verfassungsstaatliche Eigentumsgarantie kennzeichnende Stichworte: Differenzierung bzw. Pluralisierung des Eigentums in Inhalt und (gesteigerten) Bindungen nach Objekten, „Wanderung" vom klassischen Grundrechtskatalog zum Abschnitt „Wirtschaft und Arbeit", auch „Kultur", Aufwertung der Sache Arbeit und Berücksichtigung der Person des Arbeitenden und des Mieters, beide als Nichteigentümer.

[64] „Sozialbindungsgesetze" sind Legion; sie beruhen vor allem, aber nicht nur auf den Kompetenznormen (als „mittelbaren Eigentumsartikeln"): Art. 74 Ziff. 11, 11 a, 12, 16, 17, 18, Art. 75 Ziff. 3 und 4 GG und spiegeln sich z. T. in der Rechtsprechung (nicht nur des BVerfG) zur „Sozialpflichtigkeit", z. B. BVerfGE 20, 351 (356 ff.); 25, 112 (117 f.); 37, 132 (140 f.); 42, 263 (294); 50, 290 (340 f.); 52, 1 (32 f.); 58, 137 (147 ff.); 58, 300 (335 f.).

[65] Zur „Stufung" des Eigentumsschutzes je nach „sozialer Funktion" besonders BVerfGE 50, 290 (340 ff., 347 ff.); 52, 1 (32); 53, 257 (292); 58, 137 (147 ff.). — Zur *„Situationsgebundenheit"*: BGHZ 30, 338 (346 f.); 73, 161 (169 f.); 77, 351 (353 ff.); (aus der Lit.: E. *Gassner,* NVwZ 1982, S. 165 ff.). — Zu eigentumsbegrenzenden und -effektivierenden *Abwägungen:* BVerwGE (Anm. 4). —



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des dem bürgerlichen Recht jetzt „gleichrangigen" öffentlichen Rechts[66]. Aus der BVerfG-Formel von 1952, das GG wolle in Art. 14 das Eigentum so schützen, „wie es das bürgerliche Recht und die gesellschaftlichen Anschauungen geformt haben"[67], ist der Satz geworden (1981): „Der Begriff des von der Verfassung gewährleisteten Eigentums muß aus der Verfassung selbst gewonnen werden"[68] (Emanzipierung vom BGB-Privateigentum zum „Eigentum Privater" i. S. der Verfassung: „Konstitutionalisierung"). Ein Sondervotum (*Rupp-von Brünneck*, 1971)[69] diente als dynamische Vermittlung von Eigentums-*Judikatur* und Eigentums-*Literatur*.

In dieser Eigentums-Literatur sind drei Tendenzen zu beobachten: die „zwei Eigentumserweiterungen" durch *M. Wolff* (1923: Eigentum = jedes vermögenswerte private Recht)[70] und *G. Dürig* (1958: Schutz öffentlich- bzw. sozialrechtlicher Positionen)[71] — sie reichen über die Dogmatik hinaus in eigentums*politische* Dimensionen —; das Rechtsgespräch zwischen Zivil- und Verfassungsrechtswissenschaft (*G. Boehmer, L. Raiser, F. Kübler*[72] bzw. *G. Dürig* — dieser steigerte wie kaum einer die Sozialpflichtigkeit zur „immanenten" Pflicht)[73]; obwohl der Wandel des Eigentums aus der historischen Tiefendimension oft beschworen wird (z. B. *U. Scheuner*)[74], bleibt die These von der Differenzierung kontrovers (*für* sie: z. B. *H. P. Ipsen, L. Raiser* [1952], auch

---

Zum Schutz des „eingerichteten und ausgeübten *Gewerbebetriebs*": BGHZ 23, 157 (161 ff.); 45, 150 (154 ff.); 78, 41 (44 f.) und BVerfGE 13, 225 (229 f.); 45, 142 (173); (aus der Lit.: P. *Badura*, AöR 98 (1973), S. 153 ff., M. *Löwisch*/W. *Meier-Rudolph*, JuS 1982, S. 237 ff.). — Zum Schutz öffentlich- bzw. *sozialrechtlicher Positionen* bes. BVerfGE 53, 247 (289 ff.); 58, 81 (109 ff.).

[66] Vor allem im „Auskiesungsbeschluß": BVerfGE 58, 300 (LS 3 und S. 336 f.).

[67] BVerfGE 1, 264 (278).

[68] BVerfGE 58, 300 (335). — Die einzelnen Zwischenetappen in diesem „Emanzipations- und Konstitutionalisierungsprozeß" können hier nicht nachgezeichnet werden.

[69] BVerfGE 32, 129 (141 ff.). — SV Dr. *Rupp - von Brünneck* — und dazu BVerfGE 40, 65 (83 f.); 53, 257 (289).

[70] *Martin Wolff*, Reichsverfassung und Eigentum, Festgabe für W. Kahl, 1923, S. 2 ff.

[71] G. *Dürig* (vgl. oben Anm. 32) S. 13 ff.

[72] G. *Boehmer*, Das Erbrecht, in: *Neumann/Nipperdey/Scheuner* (Hrsg.), Die Grundrechte, Bd. II (1954), S. 401 ff.; L. *Raiser*, Diskussionsbeitrag in VVDStRL 10 (1952), S. 158 f., 167; F. K. *Kübler*, „Eigentum verpflichtet" — eine zivilrechtliche Generalklausel?, AcP 159 (1960/61), S. 236 ff. Zur Situationsgebundenheit des Grundeigentums das gleichnamige Buch von F. *Weyreuther*, 1983.

[73] G. *Dürig*, Das Eigentum als Menschenrecht, ZgesStW 109 (1953), S. 326 (336 f.).

[74] U. *Scheuner*, in: *Scheuner/Küng*, Der Schutz des Eigentums, 1966, S. 6 ff. (bes. 31 ff., 42 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*P. Badura* [1972]; *H. Rittstieg* [1975][75]; dagegen z. B. *W. Weber* [1952]; *J. H. Kaiser* [1960])[76]; sie wird allenfalls über Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG „herrschend" bejaht. *Insgesamt:* Das Konzentrat der heutigen Gesetzgebungs-, Rechtsprechungs- und Wissenschaftstendenzen wächst dem verfassungsrechtlichen „Bild" nur scheinbar von unten und sicherlich nicht erst über Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 zu[77]: es *ist* die Materie des Eigentums (bzw. der Eigentumsarten — Verfügungsrechte) nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG.

### IV. Der verfassungstheoretische Ansatz: Die offene Gesellschaft der Eigentumspolitiker und -interpreten: Eigentumsentwicklung

1. Die *Bestandsaufnahme* verfassungsrechtlicher Eigentumstexte sowie der gesetzgeberischen, prätorischen und wissenschaftlichen Beiträge zur Eigentumsentwicklung „im Laufe der Zeit" zeigt, wie stark das Eigentum in *Bewegung* ist. All dies bleibt nicht nur ein „faktischer Befund", den die Theorie, vielleicht gar im Blick auf das „klassische" Eigentum mit nostalgischen Gefühlen des Verfalls, hinnehmen müßte. Vielmehr gibt es ein theoretisches Raster, in das sich die Einzelbeiträge vieler zur verfassungsstaatlichen Entwicklung einordnen lassen: Es ist die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten[78], konkretisiert in der „offenen Gesellschaft der Eigentumspolitiker und -interpreten" und grundiert durch eine bestimmte (Eigentums-)Kultur; sie entwickelte das Eigentum in einer dem Verfassungsstaat gemäßen Weise, durch sie

---

[75] H. P. *Ipsen*, Enteignung und Sozialisierung, VVDStRL 10 (1952), S. 74 (95, 113); s. auch *ders.*, VVDStRL 39 (1981), S. 367 f. (Diskussion); L. *Raiser*, VVDStRL 10 (1952), S. 159, 167 (Diskussion); P. *Badura*, Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, Verh. des 49. DJT, 1972, Bd. II T 5 (11 f., 26 ff.); H. *Rittstieg*, Eigentum als Verfassungsproblem, 1975, S. 315; *ders.*, Zur Entwicklung des Grundeigentums, JZ 1983, S. 161 (166 f.).

[76] W. *Weber*, VVDStRL 10 (1952), S. 164 f. (Diskussion); J. H. *Kaiser*, Verfassungsrechtliche Eigentumsgewähr, Enteignung und Eigentumsbindung, in der BR Deutschland, in: Staat und Privateigentum, 1960, S. 5 (11, 47).

[77] Neuerdings stützt P. *Badura*, Eigentum, in: Handbuch des Verfassungsrechts der BR Deutschland, hrsg. von E. *Benda*/W. *Maihofer*/H.-J. *Vogel*, 1983, S. 672 f. die Differenziertheit des Eigentums lediglich auf Art. 14 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG. Repräsentativ für die wohl h. M., die das Problem der Differenzierung des Eigentums „im Sinne des GG" nach Eigentumsarten nicht schon auf *Verfassungs*höhe sondern „im Nachhinein" von der Eigentumsbindung bzw. Sozialpflichtigkeit her löst: W. *Weber*, Das Eigentum und seine Garantie in der Krise, in: FS Michaelis, 1972, S. 316 (319 bzw. 324 ff.); s. auch O. *Kimminich*, Bonner Kommentar, Drittbearbeitung (1976), Art. 14 GG Rd. Nr. 15 f. und 93. — Zutr. sprechen F. *Kübler*/W. *Schmidt*/S. *Simitis*, Mitbestimmung als gesetzgebungspolitische Aufgabe, 1978, S. 63 von „Sozialgebundenheit auf der Ebene des Verfassungsrechts".

[78] I. S. meines gleichnamigen Entwurfs: JZ 1975, S. 297 ff.; für das Eigentum fortgeführt in dem Beitrag: Arbeit als sozialrechtlich vermitteltes Eigentum im Sinne des Art. 14 GG, Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken, 24 (1982), S. 483 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommt es tendenziell zu einem Ausgleich zwischen Eigentümer, *Nicht*eigentümer[79] und *Nachbar*eigentümer (in *einer* Um-Welt). Nicht zuletzt hat der *Bürger* ein Wort mitzureden: als Eigentümer, indem er Eigentum bildet und in bestimmter Weise wirtschaftlich handelnd nutzt, aber auch als Nichteigentümer, indem er das Eigentum anderer in Anspruch nimmt bzw. darauf angewiesen ist (als Arbeiter, Mieter, Pächter oder auch im Alter und in Not). Wenn Verfassungsinterpretation irgendwann und irgendwo „öffentlichlicher, kultureller Prozeß" ist, dann beim Eigentum. Sein Inhalt und seine Grenzen definieren sich im Verfassungsstaat je neu aus dem Ensemble der schon erwähnten unterschiedlichen kulturellen Determinanten.

2. Der *„Wandel"* des Eigentums ist fast schon ein Gemeinplatz, literarische Äußerungen sind Legion[80]. Thematisch bezieht er sich auf:

a) den *Kreis* der geschützten *Eigentumsobjekte.* „Neu" ist z. B. die Einbeziehung des Schutzes öffentlich-rechtlicher bzw. sozialrechtlich erarbeiteter Positionen in den Schutz des Art. 14 (die „2. Erweiterung", hinter der sich Umverteilungsprozesse verbergen).

b) Im Wandel stehen die *Kriterien der Abgrenzung* von entschädigungsloser Sozialbindung und entschädigungspflichtiger Enteignung, ja überhaupt Art und Intensität der (zulässigen) sozialen Bindungen.

c) Damit verbunden ist der Prozeß schrittweiser *Differenzierung* des Eigentums in bestimmte *Arten.*

d) Schließlich erbringt das weitere Vordringen des *öffentlichen Rechts* bei Inhalt und Begrenzung von Eigentum neue Gesichtspunkte.

3. *„Promotoren"* des Eigentumswandels sind:

a) Der *Verfassungsgeber,* soweit er z. B. den Eigentumsartikel in einem neuen Kontext von „Wirtschaft und Soziales" plaziert hat (so in Rheinland-Pfalz, 1947) oder sonst ausdifferenziert; der *verfassungsändernde* Gesetzgeber (der etwa in Kompetenznormen des GG neue,

---

[79] Beispielhaft BVerfGE 37, 132 (140 f.); 38, 348 (370 f.); s. schon E 18, 121 (131 f.) für das Eigentümer/Mieter-Verhältnis; E 50, 290 (340 f., 348 f.) für das Verhältnis von wirtschaftlichem Anteilseigentum zum Arbeitnehmer-Nichteigentümer.

[80] Z. B. T. *Maunz,* Wandlungen des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes, BayVBl 1981, S. 321 ff.; R. *Scholz,* Identitätsprobleme der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie, NVwZ 1982, S. 337 (349); M. *Werder,* Eigentum und Verfassungswandel, 1978; H. *Sendler,* Zum Wandel der Auffassung vom Eigentum, DÖV 1974, S. 73 ff.; *ders.,* Zum Funktionswandel des Eigentums in der planenden Gesellschaft, GewArch 1975, S. 353 ff.; U. *Flossmann,* Eigentumsbegriff und Bodenordnung im historischen Wandel, 1976; Erwin *Stein,* in: FS Gebh. *Müller,* 1970, S. 503 ff.; H. P. *Ipsen,* VVDStRL 10 (1952), S. 74 (83 f.); U. *Scheuner,* in *Scheuner/Küng,* a. a. O., S. 6 (31 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Eigentum Privater begrenzende Themen vorschreibt, z. B. Art. 74 Ziff. 11 a, 75 Ziff. 4 a. E. [Wasserhaushalt])[81].

b) Der *Gesetzgeber*, der einerseits neue Formen des Eigentums (Wohnungseigentum, neue Urheberrechte etc.) entwickelt, andererseits Inhalt und Grenzen des Eigentums ausgestaltet und seine Sozialpflichtigkeit objektnah intensiviert — als abwägender Übersetzer sozialer und wirtschaftlicher Prozesse.

c) Entsprechendes gilt für die anderen Staatsfunktionen; auch die *Rechtsprechung* gestaltet das Eigentum aus; das BVerfG wächst sogar in schöpferische Dimensionen auf *Verfassungsebene* hinein[82].

d) Die *Rechtswissenschaft* wie gesehen — wirksam werden auch Theologen, Nationalökonomen etc. Die „Erinnerung" an Klassikertexte, die Ersetzung von Alltagswissen durch wissenschaftliches Wissen als eine rationalere Entscheidungsgrundlage, der Entwurf neuer sozialethischer Richtlinien (aus intensiver sozialer Sensibilität) sind eine genuine wie auch wahrgenommene Aufgabe der einzelnen „Eigentumswissenschaften".

4. Ein Wort zu den *„Vehikeln"*, die bei Eigentum den Wandel spezifisch „transportieren": den *personalen* und *sozialen* Funktionen einerseits, den „gesellschaftlichen Anschauungen" (BVerfG) andererseits. Erinnert sei an die „besondere" Gestaltungsfreiheit und -aufgabe, die dem Gesetzgeber schon nach dem Text des Art. 14 GG (Abs. 1 S. 2 und Abs. 2) eingeräumt ist. Erwähnt sei für die Abgrenzung Sozialbindung / Enteignung der Streit um „Schweretheorie" (BVerwG), die Orientierung am Gleichheitssatz (RG/BGHZ), an „Privatnützigkeit" (BVerfG), ein Theorienstreit, der sich im Laufe der Zeit pragmatisch hat entschärfen lassen[83]. Freilich stehen hinter den Theorien tiefere Ursachen: soziale, wirtschaftliche, technische Vorgänge. Die Veränderungen im Verhältnis von *Staat und Gesellschaft* spiegeln auf eine Weise den Wandel des Eigentums. Ein Passus des berühmten Sondervotums von Frau *Rupp-von Brünneck* (1971) gibt den besten Einstieg:

---

[81] Zur neuen Bundeskompetenz „Wasserhaushalt" (Art. 75 Ziff. 4 GG) und zu den verfassungsrechtlichen Konsequenzen für das Eigentum nach Art. 14 GG grdl.: BVerfGE 58, 300 (340 ff.).

[82] Vgl. die großen Eigentumsentscheidungen: BVerfGE 12, 354 (Volkswagenprivatisierung), E 14, 263 („Feldmühle"), E 24, 367 (Hamburger Deichurteil), E 37, 132 (Mieterschutz), E 50, 290 (Mitbestimmung), E 52, 1 (Kleingarten), E 53, 257 (Versorgungsausgleich), E 56, 249 („Dürkheimer Gondelbahn"), E 58, 81 (Renten), E 58, 300 („Naßauskiesung"), E 61, 82 (Sasbach-Beschluß, dazu M. *Ronellenfitsch*, JuS 1983, S. 594 ff.). — Zum *geistigen Eigentum* grdl. E 31, 229; 49, 382; 58, 137; aus der Lit.: P. *Badura*, in: (zweite) FS Maunz, 1981, S. 1 ff.

[83] Eingehende Darstellung der „Theorien" bei O. *Kimminich*, Bonner Kommentar, Drittbearbeitung, Art. 14 (1976), Rd. Nr. 125 ff.; K. *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der BR Deutschland, 13. Aufl. 1982, Rd. Nr. 450 - 452.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Diese (sc.: überprüfungsbedürftige) . . . Rechtsprechung geht von der strengen Trennung der Bereiche des privaten und öffentlichen Rechts aus, die durch die Rechtsentwicklung überholt ist, und berücksichtigt nicht die Veränderung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse, besonders das ständige Vordringen der staatlichen Daseinsvorsorge in vielen Lebensbereichen. Wenn der Eigentumsschutz ein Stück Freiheitsschutz enthält, insofern er dem Bürger die wirtschaftlichen Voraussetzungen einer eigenverantwortlichen Lebensgestaltung sichert, so muß er sich auf die öffentlich-rechtlichen Berechtigungen erstrecken, auf die der Bürger in seiner wirtschaftlichen Existenz zunehmend angewiesen ist"[84].

Die Formel von den „gesellschaftlichen Anschauungen"[85], vom BVerfG schon in Band 1 (S. 264 [278]) gebraucht, ist eine Art „Einfallstor" für Gerechtigkeitswertungen, die sich im Laufe der Zeit zum Eigentum bilden und wandeln, ähnlich dem Verständnis der Generalklauseln des bürgerlichen Rechts[86]. Hier ist Raum für einen Konsens über die gerechte Eigentumsordnung, d. h. den Konsens, der von *allen* Bürgern in einer offenen Gesellschaft getragen werden muß: Eigentum „i. S. der Verfassung" läßt sich in einer offenen Gesellschaft ohne Nicht-Eigentümer (etwa Arbeiter wie Mieter) *weder konstituieren noch definieren.*

Ein Wort zur besonderen Verantwortung der *„Eigentumswissenschaften"* (wie Theologie, Geschichts-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaft)[87]. Seit Weimar arbeiten viele Teildisziplinen an der „Sache Eigentum", wenn auch nicht immer im notwendigen Kontakt untereinander. Das ihnen spezifisch *Gemeinsame* besteht in ihrer arbeitsteilig wahrgenommenen *Verantwortung* in Sachen verfassungsstaatliches Eigentum — auf ihren Ergebnissen basiert der öffentliche Prozeß der Eigentumskonkretisierung. Die Verfassung des Pluralismus sieht sich in der Eigentumsordnung immer neuen besonderen Gefährdungen gegenüber. Macht und Gerechtigkeit kollidieren dabei in großer Schärfe. Das „Haben-Wollen" und Besitz-Streben des einen geschieht hier allzu leicht auf Kosten des anderen, die Verteilungskonflikte sind Konflikte unter Mitbürgern. Die Knappheit der materiellen (wirtschaftlichen) Güter, z. B. beim Grundeigentum, verschärft das Problem gerechter Ordnung. Die

---

[84] BVerfGE 32, 129 (142).

[85] BVerfGE 1, 264 (278 f.); s. auch E 2, 380 (402); 4, 219 (240); 11, 64 (70); 19, 354 (370); 20, 351 (355): „gesellschaftliche Anschauungen der Zeit".

[86] Dazu BVerfGE 7, 198 (206).

[87] Die interdisziplinäre Vielfalt der sich mit Eigentumsfragen beschäftigenden Autoren zeigt sich z. B. an Titeln wie: G. W. *Locher*, Der Eigentumsbegriff als Problem evangelischer Theologie, 2. Aufl. 1962; O. *von Nell-Breuning*, Eigentumsbildung in Arbeitnehmerhand, 2. Aufl. 1955; O. *Klug*, Katholizismus und Protestantismus zur Eigentumsfrage, 1966; Eigentum und Eigentümer, Veröff. der W. Raymond-Stiftung I, 1960; Th. *Heckel* (Hrsg.), Eigentum und Eigentumsverteilung als theologisches, rechtsphilosophisches und ökonomisches Problem, 1962; W. *Euchner*, Das Verhältnis von Eigentum und Herrschaft als Problem der politischen Theorie, in: Ged.-Schrift für B. Seidel, 1975, S. 101 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eigentumswissenschaften sind hier zu Vorschlägen für Konfliktlösungen wie niemand sonst berufen, auch via Theorie der Property Rights. So sehr die Jurisprudenz „Gerechtigkeitswissenschaft" ist, Gerechtigkeit ist nicht allein ihre Sache. Die offene Gesellschaft ist auch eine in die Zukunft offene Gesellschaft — eine eigentümliche Parallelität von *E. Bloch* und *K. Popper* —, sie verlangt als Dimension des Grundkonsenses den Glauben an „erfüllte" Freiheit, an die Möglichkeit sozialer Verantwortung, an die Vielfalt von Ideen und Interessen, an den Sinn von Reformen und eben auch an die Möglichkeit des gerechten Interessenausgleichs in der Eigentumsordnung. Die Wissenschaften sind dem „Prinzip Verantwortung" *(H. Jonas)* in Eigentumsfragen in der Chance des interdisziplinären Diskurses verpflichtet (auch gegenüber dem *Nicht*-Eigentümer).

Trotz solcher gemeinsamen Fragestellungen sollten die einzelnen Eigentumswissenschaften in den Antworten selbstbescheiden bleiben. Die Wirtschaftswissenschaften etwa können von der juristischen Eigentumslehre keine pauschale Rezeption ihrer Fragen und Methoden erwarten. Die „ökonomische Analyse des Rechts" darf nicht die juristische Arbeit am Recht ersetzen wollen! Gerade bei der Eigentumsproblematik könnten sonst verfassungsstaatliche Errungenschaften wie der klassische Zusammenhang mit dem *Gesamt* der personalen Freiheit und der „neue" mit der Arbeit wieder verlorengehen. Das Proprium der rechtswissenschaftlichen Verantwortung des Eigentums kann dem Juristen niemand abnehmen.

## V. Zweitthesen: Präzisierung des differenzierten, spezifisch verfassungsrechtlichen, offenen Eigentumsbegriffs des GG

### *1. Die sieben Differenzierungsmaximen*

Der Eigentumsbegriff „i. S. des GG"[88] ist trotz des Wortlautes des Art. 14 GG immer deutlicher von Differenzierungsmaximen beherrscht. Verfassung als öffentlicher, letztlich *kulturell* strukturierter Prozeß, ausgehend von Art. 1 GG als anthropologischer Prämisse und gerichtet auf Freiheit, Eigentum und Arbeit *braucht* Eigentum Privater (einzelner und der Gruppen), aber nicht als goldenes Kalb, um das die anderen elementaren Grundsätze „tanzen". Die hier formulierten sieben Differenzierungsmaximen bilden eine pointierte Zusammenfassung jener einzelnen Differenzierungen, die in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Wissenschaft je situativ in nuce erkennbar sind:

[88] I. S. des vom BVerfG immer deutlicher erarbeiteten spezifisch verfassungsrechtlichen Ansatzes, vgl. oben Anm. 6, zuletzt E 58, 300 (335); vgl. auch E 61, 82 (108 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Differenzierung nach *personaler Nähe* (Identitätsbezug): Hier geht es um die Frage, inwieweit das jeweilige Eigentum dem Eigentumsträger Mittel des Personseins ist: Persönlich genutztes Eigentum genießt also stärkeren Schutz als über die Daseinsvorsorge hinaus genutztes wirtschaftliches Eigentum, „kleines" oder „kleineres" *(Issing/Leisner)*[89] stärkeren Schutz als das intensiv sozialpflichtige „große" Eigentum etwa eines Wirtschaftsunternehmens oder von Grund und Boden (auch das Wohnungseigentum, das der Mieter nutzt).

2. Differenzierung nach *personalem Einsatz* (Element der Arbeit): Je höher der eigene Einsatz und die eigene Leistung sind, desto intensiver der Schutz[90], und: es darf keine Entarbeitung der Arbeit durch eine entschädigungslose Enteignung des Eigentums geben.

3. Differenzierung nach der Funktion im *sozialen Prozeß:* Komponente der sozialen Solidarität. Je höher der Nutzen des Eigentums nicht nur für den Eigentumsträger, sondern auch für viele andere, desto größer der Schutz, und umgekehrt. Von hier wird z. B. die eigentlich marktwidrige Rettung von Großkonzernen zur Erhaltung der Arbeitsplätze auch aus dem Eigentumsschutz verständlich (mit der Konsequenz entsprechender Eingriffsbefugnisse); auch eine „wirtschaftliche Betrachtungsweise" wird dieser These soweit folgen können, als durch die differenzierte Behandlung je nach sozialer Funktion die gesamtwirtschaftlich aufzuwendenden Ressourcen so sparsam wie möglich ausgegeben werden können.

4. Differenzierung je nach Funktion im *wirtschaftlichen Prozeß:* Dies betrifft die „wirtschaftliche Wirtschaft", die Kosten rechtlicher Regelungen: Welche Bindungen, welcher Schutz ist ökonomisch gesehen für das „große Eigentum" und das „kleine Eigentum" sinnvoll, welche juristisch mögliche Lösung die ökonomisch effizienteste? Ökonomisch stellt sich hier etwa auch die Frage der „breiten Streuung" von Eigentum oder der volkswirtschaftlichen Kosten von Eigentumsnutzung gegen Arbeitslosigkeit und Mitbestimmung.

---

[89] O. *Issing*/W. *Leisner*, „Kleineres Eigentum", Grundlage unserer Staats- und Wirtschaftsordnung, 1976. — I. S. der Differenzierung des Eigentums nach Persönlichkeitsnähe: G. *Müller*, Privateigentum heute. Schweizerischer Juristenverein 115 (1981), S. 13 (72 f.), *ders.*, in Holzhey (Hrsg.), Anm. 5, S. 256. Einige der sieben Maximen waren den Vätern (und Müttern!) des GG nicht fremd: vgl. JöR 1 (1951), S. 1 (145 f.). — Art. 15 GG bzw. die darin besonders genannten Eigentumsarten sind ein Element des hier entworfenen Differenzierungsbildes von Eigentum „i. S. des GG"!

[90] Vgl. BVerfG 53, 257 (291 f.) m. w. N.; E 58, 81 (112 f.), für das geistige Eigentum z. B. E 31, 229 (243). — Umgekehrt ist das mit Hilfe abhängiger Arbeit genutzte Eigentum einer verstärkten Sozialbindung unterworfen, dazu F. *Kübler*/W. *Schmidt*/S. *Simitis*, a. a. O. (Anm. 77), S. 66.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Differenzierung nach der Funktion im *kulturellen Prozeß:* Hier ist jene Bindung gemeint, die geistiges Eigentum ebenso wie materielles Eigentum zu einem Stück „Gemeineigentum" als Teil gemeinsamer Kultur macht: Denkmals-, aber auch Landschaftsschutz (bei kultivierter Landschaft eine Kulturleistung), Schutz vor Abwandern von Kulturgut, differenzierter Schutz für geistige Werke (Recht der Öffentlichkeit auf Partizipation gegen Kompensation[91], aber auch Schutz vor dem Plagiat).

6. Differenzierung nach der Funktion im *politischen Prozeß:* Problem des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht als Hebel im politischen Prozeß, aber auch Eigentum als ein Stück (auch politischen) Freiheitsschutzes des einzelnen und der Gruppen, etwa bei der steuerlichen Begünstigung der Unterstützung politischer Parteien.

7. Differenzierung *im Laufe der Zeit:* Hier ist das Problem neu entstandener Knappheiten gemeint, die das „schrankenlose" Eigentum von gestern zum beschränkten Eigentum von heute machen. Beispiele sind die Knappheit landschaftlicher Schönheit (Zugang zu Seenufern für die Allgemeinheit und auf Grundstücken Privater)[92], die Knappheit an Lebensraum (Bodeneigentum, Wohnraum in Großstädten) sowie die Sonderbindung bei Knappheit in Zeiten der Krisen und Not[93].

Die Reihenfolge der Differenzierungsmaximen ist nicht i. S. einer Hierarchie zu verstehen. Es handelt sich um Wertungsgesichtspunkte, die teils in gleicher Richtung laufen, teils gegenläufig sind und insgesamt in *ganzheitlicher Verfassungsinterpretation* den Gehalt der Eigentumsgarantie am konkreten Fall bestimmen. Die sieben Maximen stehen im Dienste des grundgesetzlichen Pluralismus der Eigentumsarten. Sie gleichen keinen Karten, die gegeneinander ausgespielt werden können, sondern sie sind Ausdruck der *sinnhaften* Eingebundenheit der Eigentumsarten in das soziale Ganze: Wo sie in Kollision geraten, wie etwa beim Konflikt zwischen Arbeit des Unternehmers und Arbeit der anderen beim selbst aufgebauten Unternehmen, gelten keine „Vorfahrtsregeln": beiden Maximen ist auch in ökonomisch sinnvoller Weise gerecht zu werden. So hat z. B. das geistige Eigentum wegen seiner kulturellen Einbindung eine zeitliche Grenze: Diese Grenze kann — und muß auch — nicht auf kulturell eingebundenes materielles Eigentum übertragen werden, da z. B. durch denkmalschützende Auflagen oder

---

[91] Vgl. BVerfGE 31, 229 (244): Interesse der Allgemeinheit, Zugang zu den Kulturgütern zu haben, aber keine Unentgeltlichkeit; s. auch E 49, 382 (394 f.); 58, 137 (148 ff.).

[92] Vgl. Art. 141 Abs. 3 Verf. Bayern.

[93] Vgl. BVerfGE 52, 1 (30) für „Kriegs- und Notzeiten".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

steuerliche Anreize das angestrebte Ziel — die „Verallgemeinerung" des Eigentums, soweit es Teil gemeinsamer Kultur ist — erreicht werden kann.

Die sieben Differenzierungsmaximen reduzieren das Eigentum nicht, im Stile sozialistischer Verfassungen, auf ein persönliches Eigentum als unselbständigen Nebenzweig des umfassenden sozialistischen staatlichen Eigentums. Sie systematisieren nur in theoretischer Vereinheitlichung Gesichtspunkte, die verstreut in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Rechtswissenschaft schon angedeutet werden; sie sind nur dann verfassungskonform, wenn *jede einzelne Eigentumskategorie* ihrer Eigenart gemäß interpretiert wird bzw. aus dem Gesamtzusammenhang des GG, insbesondere aus den *Kompetenz*normen erschlossen wird (gerade diese — wie Art. 74 Ziff. 11, z. B. „Recht der Industrie" — strukturieren und differenzieren das Eigentum i. S. des GG schon auf der Verfassungsebene, was Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG selbst textlich nicht wagte). Die Differenzierungsmaximen erfordern im übrigen, daß die ökonomisch kostengünstigste Lösung zumindest als *Alternative* erarbeitet wird: vor ihr muß die *Rationalität der Verfassung* gegebenenfalls die gefundene Entscheidung gerade in ihrer wirtschaftlichen „Fragwürdigkeit" rechtfertigen; bei der Feststellung der Kosten institutioneller Regelungen dürfte die Theorie der Verfügungsrechte mit den Möglichkeiten wirtschaftlichen Alternativendenkens eine große Hilfe sein[94].

Die sieben Differenzierungsmaximen mit ihrem Grundgedanken sinnhaft-kontextueller Einbindung des Eigentums in gesellschaftliche Zusammenhänge sind Ausdruck eines *ganzheitlichen Bezugsdenkens,* in dem das Eigentumsproblem im Verfassungsstaat seinen Platz erhält: Der zunächst undifferenziert erscheinende Art. 14 GG erhält also im Wege der Interpretation eine reiche innere Architektur.

### *2. Die fünf Schutzrichtungen (Dimensionen) des Eigentums „i. S. des GG"*

Mit den sieben Differenzierungsmaximen hängen die fünf Dimensionen des — buchstäblich „vielseitigen" — Eigentumsschutzes „i. S. des GG" eng zusammen. Die dogmatischen Figuren sind dabei nur Mittel zum Zweck der Optimierung der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie im Dienste des Menschen.

a) *Eigentum Privater als subjektive Freiheit, der „status negativus", die „personale Funktion"*

---

[94] Zur verfassungstheoretischen Dimension des Alternativendenkens mein Aufsatz Verfassungstheorie ohne Naturrecht, AöR 99 (1974), S. 437 (458 ff.), wiederabgedr. in: M. *Friedrich* (Hrsg.), Verfassung, 1978, S. 418 (447 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die erste, klassische Seite der Eigentumsgarantie „i. S. der Verfassung" ist ihr Aspekt subjektiver Freiheit und eigener Verantwortung, ihr status negativus und Privatheitsschutz, ihre personale Funktion. Das BVerfG erarbeitet dies in immer neuen Wendungen. Die *funktionale Betrachtung* bildet den wohl traditionsreichsten „Einstieg" in den Schutzbereich des Art. 14 GG[95]. Konstituierend ist dabei der Schutz *vermögenswerter, wirtschaftlicher* Rechte oder Rechtspositionen. Die Verteidigung des personalen Gehalts, greifbar auch in der Formel von der „Arbeit und persönlichen Leistung"[96], ist eine der für die Verfassung wichtigsten Aufgaben jeder Eigentumsdogmatik, denn einseitige soziale Funktionalisierungen des Eigentums drohen, wie die Gegenwelt des „3. Reiches"[97] und auch sozialistischer Länder zeigt, es rasch zu entleeren. Auch das hier und heute *differenziert* gesehene Eigentum, etwa am Großunternehmen und Großgrundbesitz, bleibt Eigentum einer bzw. mehrerer *Personen* (Privater). Die „personale Seite" und Funktion des Eigentums im verfassungsstaatlichen Sinne ist integrierender Bestandteil der Dogmatik des Art. 14 GG, sie geht bei keinem Eigentumsobjekt ganz verloren und bleibt korrelativ balanciert durch die „soziale Funktion".

Das BVerfG spricht von der „*sichernden und abwehrenden* Funktion der Eigentumsgarantie"[98]; sie hängt mit der Formel von dem durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG gewährleisteten Eigentum „in seiner personenhaften Bezogenheit"[99] zusammen. Dasselbe gilt für die Dicta wie „Eigentum als Freiheitsraum für eigenverantwortliche Betätigung"[100], als „elementares Grundrecht, das im engen inneren Zusammenhang mit der persönlichen Freiheit steht"[101], die „Privatnützig-

---

[95] Z. B. BVerfGE 51, 193 (217 f.): „Nach der Rechtsprechung der BVerfG muß bei der Beantwortung der Frage, welche vermögenswerten Rechte als Eigentum im Sinne des Art. 14 GG anzusehen sind, auf den Zweck und die Funktion der Eigentumsgarantie unter Berücksichtigung ihrer Bedeutung im Gesamtgefüge der Verfassung abgestellt werden . . .", unter Hinweis auf E 24, 367 (389); 31, 229 (239); 36, 281 (290). S. auch E 42, 263 (292 f.); 53 257 (290).

[96] Vgl. E 31, 229 (239, 243); 50, 290 (340); 51, 193 (217); 53, 257 (291 f.); 58, 81 (112 f.). — Zum Zusammenhang von Eigentum und Privatautonomie treffend H.-J. *Papier*, Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, VVDStRL 35 (1977), S. 55 (82 f.).

[97] Vgl. die Entpersonalisierung des Eigentums in der „Blut- und Bodenideologie" der NS-Zeit, dazu G. *Dürig*, ZGesStW, a. a. O. (Anm. 73), S. 347.

[98] BVerfGE 31, 229 (239); 36, 281 (290 f.); 42, 263 (293). — E 58, 137 (146); 62, 169 (182): „elementare freiheitssichernde Bedeutung". — Zutreffende Betonung der abwehrrechtlichen Seite bei E. *Schmidt-Aßmann*, Die eigentumsrechtlichen Grundlagen der Umlegung (Art. 14 GG), DVBl. 1982, S. 152 (154).

[99] BVerfGE 24, 367 (400).

[100] BVerfGE 24, 367 (400).

[101] BVerfGE 24, 367 (389); 50, 290 (339). S. auch E 62, 169 (182 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keit" und grundsätzliche Verfügungsbefugnis[102] sowie die „rechtsbewahrende Funktion"[103]. Der Begriff der personalen Funktion einerseits und der sozialen Funktion andererseits eröffnet dem BVerfG im Mitbestimmungsurteil eine zusammenfassende *Differenzierung* von Inhalt und Schranken des Eigentums i. S. einer *Stufentheorie*. Es baut hier eine Brücke zu „anderen Rechtsgenossen" als Mitbürgern, aber „Nicht-Eigentümern":

> „. . . umfaßt das grundgesetzliche Gebot einer am Gemeinwohl orientierten Nutzung das Gebot der Rücksichtnahme auf den Nicht-Eigentümer, der seinerseits der Nutzung des Eigentumsobjekts zu seiner Freiheitssicherung und verantwortlichen Lebensgestaltung bedarf".[104]

Dieser Aspekt *mitmenschlicher Solidarität* und der Einbindung des Eigentümers in die offene Gesellschaft auch der *Nicht*-Eigentümer kann kaum überschätzt werden. Der Nicht-Eigentümer wird via „soziale Funktion", „Gemeinwohlorientierung" schon im verfassungsrechtlichen „status-negativus-Eigentumsverständnis" von vornherein mitgedacht. Eigentum und Arbeit rücken wieder in den manchen Klassikertexten seit *J. Locke* geläufigen Zusammenhang. Dogmatisch kommt es zu einer größeren Nähe zwischen Art. 14 und Art. 12 GG (als Grundrecht der Arbeit). Theoretisch und politisch hat die sozialgerechte, sozialgebundene, gemeinwohlorientierte Eigentumsordnung eine Bewährungsprobe auch darin, wie sie mit der „Sache Arbeit" und der Menschenwürde der Person des Arbeit-„nehmenden" umgeht, also mit jenem Grundrecht des Art. 12 GG, von dem das BVerfG sagen konnte: „Die Arbeit als Beruf hat für alle gleichen Wert und gleiche Würde"[105].

b) *Eigentum Privater als objektiv-rechtliches, institutionelles Element im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Ganzen — die „soziale Funktion"*

Der zweite Aspekt ist der objektiv-rechtliche, institutionelle. Früh heißt es in BVerfGE 24, 367 (389):

> „Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet das Privateigentum sowohl als Rechtsinstitut wie auch in seiner konkreten Gestalt in der Hand des einzelnen Eigentümers . . .

[102] BVerfGE 52, 1 (30); 53, 257 (290); 58, 300 (345): „Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis".

[103] BVerfGE 51, 193 (218); s. auch E 53, 257 (309): „Rechtssicherheit" für den Bürger.

[104] BVerfG 50, 290 (341); vgl. auch E 37, 132 (140); später E 52, 1 (32). I. S. von „Abstufungen *innerhalb* des Eigentumsschutzes" schon Dr. *Rupp - von Brünneck:* BVerfGE 32, 129 (143).

[105] BVerfGE 7, 377 (397); 50, 290 (362). — Aus der Lit.: P. *Badura,* Arbeit als Beruf (Art. 12 Abs. 1 GG), in: FS. W. *Herschel,* 1982, S. 21 ff.; A. *Baruzzi,* Recht auf Arbeit und Beruf?, 1983; mein Beitrag Arbeit als Verfassungsproblem, JZ 1984, i. E.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Garantie des Eigentums als Rechtseinrichtung dient der Sicherung dieses Grundrechts. Das Grundrecht des einzelnen setzt das Rechtsinstitut ‚Eigentum' voraus."

Dabei ist *bereichsspezifisch* vorzugehen: Die „objektive Dimension" wirkt sich unterschiedlich aus, je nachdem, ob es um demokratisch-politische, wirtschaftliche oder kulturelle Zusammenhänge geht.
Wir erinnern uns: *„Personale Funktion"* des Eigentums meint die Rückbezüglichkeit des Eigentums auf die Person, es meint das — enge — Verhältnis des Eigentums zu Freiheit und Menschenwürde.

Auf der anderen Seite führt jetzt die Berufung auf die *„soziale Funktion"*[106] zu intensivierten inhaltlichen Bindungen des Eigentums in Konkordanz mit sozialen bzw. sozialstaatlichen Anforderungen der Verfassung („ganzheitliches Bezugsdenken"). „Soziale Funktion" des Eigentums verweist auf die Gerechtigkeitspostulate und Gemeinwohlforderungen als Strukturprinzip der Rechtsordnung. Da die „soziale Funktion", korrelativ mit der „personalen", *gestuft* verwendet wird, kommt es zu Differenzierungen nach Eigentums*arten.* Grundeigentum etwa, Großeigentum an Produktionsmitteln, Presseeigentum hat eine andere soziale Funktion als persönlichkeitsbezogenes Eigentum, z. B. ein Handwerksbetrieb oder eine (private) wissenschaftliche Bibliothek. Mit anderen Worten: Die „soziale Funktion" macht aus dem verfassungsstaatlichen Eigentumsbegriff einen *Plural* von verschiedenen Eigentumsarten.

„Soziale Funktion" erinnert auch daran, daß das Eigentum Privater einen *gesamtgesellschaftlichen Nutzen* hat, daß es letztlich eine *Leistung für alle* erbringt, daß die Garantie der „personalen Funktion" in der offenen Gesellschaft einen „Gesamterfolg" für alle bewirkt (hat) und bewirken soll. So wie selbst die Wissenschaftsfreiheit *auch* um der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung willen garantiert ist[107], so ist das „Eigentum Privater" (BVerfGE 61, 82 [109]) *auch* Vehikel im größeren Zusammenhang.

Dem erwähnten Zusammenhang mit der Freiheit parallel geschaltet ist die Nähe des Eigentums zur — personalen — *Arbeit.* Darum gehört die Eigentumsgarantie systematisch *auch* zu einem Abschnitt verfassungsstaatlicher Verfassungen, der sich mit Arbeit und Arbeitnehmern beschäftigt. Derselbe *Personal*bezug ist es, der einerseits Eigentum und *Freiheit,* andererseits Eigentum und *Arbeit* miteinander verbindet. Er verbindet so auch Arbeit und Freiheit! In dieser Verknüpfung zwischen *Arbeit und Eigentum* ist ebenfalls nicht nur ein personaler Aspekt wirksam, auch hier zeigt sich ein *sozialer*

[106] Dazu BVerfGE 50, 290 (340 f.) m. w. N.; 52, 1 (32 f.); 58, 137 (147 f., 151).
[107] BVerfGE 47, 327 (368).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aspekt; ihn haben katholische Sozialenzykliken in ihrer Lehre von der „Doppelnatur der Arbeit" formuliert[108].

c) *Der „status corporativus": eine Dimension der Verfassung des Eigentums i. S. des GG*

Der *status corporativus* — je immer schon an der Wurzel grundrechtlicher Freiheit[109] — formt sich vor allem in der Eigentumsordnung aus: weil er in wachsender Effizienz wirtschaftliche Interessen mehrerer bündelt und Organisationen zu Rechtssubjekten macht (korporative Wirtschaftssubjekte). Die Eigentumsfähigkeit von Gruppen als Privaten (im Gegensatz zum Staat und zu staatlichen öffentlich-rechtlichen Organisationen) spiegelt die Organisationsformen der Wirtschaft und ihrer Verbände; sie ist der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie Privater, d. h. dem Art. 14 GG, ohne „Umweg" über Art. 19 Abs. 3 GG immanent.

d) *Eigentumsschutz durch Verfahren, der eigentumsspezifische „status activus processualis"*

Eine weitere wesentliche Schutzrichtung ist die *prozessuale.* Aus Art. 14 GG wurde eine ihm spezifische Rechtsschutzgarantie prätorisch entwickelt, beginnend mit dem Hamburger-Deich-Urteil des BVerfG, in dem es heißt:

> „Nach der grundgesetzlichen Konzeption ist hiernach ein effektiver — den Bestand des Eigentums sichernder — Rechtsschutz ein wesentliches Element des Grundrechts selbst."[110]

Die Verallgemeinerung und Intensivierung dieses Gedankens für die Grundrechte insgesamt ist bekannt[111]. „Eigentumsschutz durch Verfahren" setzt ebenso wie die anderen Dimensionen vielfältige gesetzgeberische Ausgestaltung voraus. In Form der rechtsstaatlichen Garantien bei der Enteignung besitzt er eine schon klassische Ausprägung.

---

[108] Texte zur katholischen Soziallehre, 5. Aufl. 1982, mit einer Einführung von O. *v. Nell-Breuning,* Quadragesimo Anno, Ziff. 69: „Individual- und Sozial-Natur der Arbeit. *v. Nell-Breuning* (ebd. S. 27) hält „laborem exercens" (Joh. Paul II, 1981) für „eine Philosophie und Theologie, um nicht zu sagen ein Evangelium von der menschlichen Arbeit". A. *Rauscher,* Das Eigentum, Persönliches Freiheitsrecht und soziale Ordnungsinstitution, 1982, S. 21 f., wertet den „engen Zusammenhang zwischen Arbeit und Eigentum" als grundlegend.

[109] Dazu P. *Häberle,* Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, 3. Aufl., 1983, S. 376 ff.

[110] BVerfGE 24, 367 (401). Ferner E 52, 380 (389); 49, 220.

[111] z. B. BVerfGE 35, 382 (401 f.); 42, 263 (310); 49, 244 (247 f.); 52, 380 (389 f.); 53, 30 sowie SV *Simon/Heußner,* ebd. S. 69. Vgl. ferner meinen „status activus processualis": VVDStRL 30 (1972), S. 43 (86 ff., 121 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

e) *Der leistungsstaatliche Eigentumsschutz, insbesondere: „Eigentumspolitik"*

Die jüngste Dimension verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes ist die „leistungsstaatliche". Nach ihrer *prozessualen* Seite ist sie als verfahrensrechtlicher Eigentumsschutz bekannt, nach ihrer materiellen Seite ist sie, angesichts der Freiheitlichkeit des Gemeinwesens, nur in Ansätzen entwickelt. Gemeint ist Eigentum als Ergebnis von „Zugeteiltem". So wie es freies Leben aus dem „Eigenen" gibt, gibt es auch „Freiheit", „freies Leben aus dem Zugeteilten" *(H. F. Zacher)*[112]. In Frage steht jenes Minimum, das der „soziale Rechtsstaat" seinen Bürgern als Freien und Gleichen um ihrer Menschenwürde willen im Wege der *Sozialhilfe* (früher „Fürsorge") zuteilt[113], auch Arbeitslosenhilfe gehört hierher. Mag es dort an eigener „Arbeit und Leistung" als gängigem Anknüpfungspunkt für Eigentumsschutz fehlen: das Zugeteilte (bzw. Zuzuteilende) erwächst im Ergebnis in relatives „Eigentum", obwohl es (wie die erarbeitete Sozialrente) die Gestalt öffentlich-rechtlicher Positionen hat. Ein Moment der Teilhabe an vom Leistungsstaat mit zu verantwortenden, vom Bürger erarbeiteten Eigentumspositionen findet sich aber auch in *rentenversicherungsrechtlichen Positionen,* soweit sie Schutzobjekte des Art. 14 GG (geworden) sind[114]. Dies liegt um so näher, als es hier auch um Anwartschaften geht und insgesamt der „Gedanke der Solidarität und des sozialen Ausgleichs"[115] in den Vordergrund rückt, sogar der des *Generationenvertrags*[116]: Er ist nichts anderes als ein in die Zeit projizierter Gesellschaftsvertrag!

Eine weitere Ausformung der leistungsstaatlichen Seite des Eigentums bildet die *positive Eigentumspolitik* i. S. aller leistungsstaatlichen Aufgaben, das Eigentum möglichst breit zu streuen: unter der Devise „Eigentum für alle", gerechte Verteilung des Eigentums für die Zukunft, Beteiligung der Arbeiter am Produktivkapital (Volkswagenprivatisierung)[117]. So wenig die „eigentumspolitische" Aufgabe dem einzelnen subjektive Ansprüche auf bestimmte Eigentums-

---

[112] H. F. *Zacher,* VVDStRL 39 (1981), S. 387 f. (Diskussion).

[113] Vgl. BVerwGE 1, 159 (161 f.).

[114] Dazu aus dem Schrifttum zuletzt: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen, Schriftenreihe des deutschen Sozialrechtsverbands Bd. XXIII (1982), mit Beiträgen insbes. von R. *Stober,* M. *Stolleis,* E. *Streissler,* W. *Rüfner,* H.-J. *Papier,* F. *Kübler,* D. *Grimm.* — P. *Krause,* Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten, 1982. — Aus der Rspr.: BVerfGE 58, 81 (109 ff.); s. auch E 53, 257 (289 ff.); zuletzt BVerfG NJW 1983, S. 2433 ff.

[115] BVerfGE 58, 81 (110).

[116] Vgl. BVerfGE 53, 257 (292 f., 295).

[117] BVerfGE 12, 354 (369).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

positionen oder eigentumspolitische Aktivitäten des Verfassungsstaates gibt: Im Gesamtbild der Eigentumsproblematik spielt sie — auch in Zukunft — eine nicht geringe Rolle. Positive Eigentumspolitik als Aufgabe der „Grundrechtspolitik"[118] ist systematisch von vornherein dem „Eigentum i. S. der Verfassung" zugeordnet — so groß die Gestaltungsfreiheit vor allem des Gesetzgebers bleiben muß.

Eigentumspolitik richtet sich auf *vorhandene* Eigentumsarten, z. B. Grund- und Wirtschaftseigentum, geistiges Eigentum, aber auch auf *neue* Eigentumsformen: eine weitere Ausdifferenzierung z. B. von neuen Nutzungsformen kann Effektivierung des — offenen — Eigentums i. S. des GG sein. Eigentumspolitik versucht, den „Status quo" der Habenden[119] *für die Zukunft* dadurch zu korrigieren, daß alle Bürger nicht nur die rechtliche, sondern auch die *reale* Chance der Eigentumsbildung gewinnen[120]; hier schließt sich der Kreis zur Einbeziehung der Arbeit.

## VI. Illustration an Beispielen

In einem „besonderen Teil" wären jetzt die allgemeine Eigentumsdogmatik, vor allem die Differenzierungsthesen an einzelnen Eigen-

[118] Zur „Grundrechtspolitik" mein Regensburger Koreferat: Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43 (66 f., 75, 103 ff.).

[119] Ausdruck bei G. *Dürig*, ZGesStW 109 (1953), S. 326 (346).

[120] Zu diesem grundrechtstheoretischen und -praktischen Anliegen allgemein mein Regensburger Koreferat, a. a. O. (Anm. 118), S. 43 (bes. 90 ff., 96 ff.); aus der Lit. jetzt speziell für das Eigentum auch G. *Müller*, a. a. O., S. 42 ff. — Die Frage *„Besteuerung und Eigentum"* (dazu P. *Kirchhof*/H. H. *von Arnim*, VVDStRL 39 (1981), 213 ff.) läßt sich nur von einer *ganzheitlichen*, die Besteuerungskompetenz des Verfassungsstaates, seine rechts- (z. B. Übermaßverbot), sozial- und kulturstaatlichen Aufgaben und Bindungen, die Grundpflichtigkeit des Bürgers, seine Grundrechte und hier neben Art. 3 und 12 auch Art. 14 GG einbeziehenden *Verfassungs*interpretation her behandeln. In diesem Rahmen sind auch aus Art. 14 GG unterschiedlich intensive Grenzen der Besteuerung zu entfalten, sofern aus dessen *differenzierter* Struktur *funktionell* gearbeitet wird. An dieser Stelle kann freilich nur auf die Entwicklungsetappen verwiesen werden, die in der Judikatur des BVerfG sichtbar werden: von E 4, 7 (17): „Einmütigkeit, daß Art. 14 GG nicht das Vermögen gegen Eingriffe durch Auferlegung von Geldleistungspflichten schützt", über die st. Rspr. nach E 30, 250 (272): „Ausnahme gilt nur dann, wenn die Geldleistungspflichten den Betroffenen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen" (s. auch E 38, 61 (102), zuvor E 27, 326 (343): Art. 14 GG „schützt nicht das Vermögen als solches") bis zur genauen Darstellung des Streitstandes in E 50, 57 (104 ff.); 63, 327 (368). Das BVerfG dürfte auch hier auf dem Weg zu einem spezifisch verfassungsrechtlichen Eigentumsverständnis sein, auf dem von Art. 14 GG her „behutsam eine neue Front" gegen den Steuergesetzgeber aufgebaut wird (P. *Häberle*, VVDStRL 30 (1972), S. 43 (124)), wobei über *Differenzierungen* in der Schutzintensität schon nach den verschiedenen Eigentums*arten*, *-schutzdimensionen und -funktionen* gearbeitet wird (teils über Art. 14 Abs. 1 S. 1, teils über Abs. 1 S. 2 und Art. 14 Abs. 2 GG).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tumsarten näher zu illustrieren. Ergiebig ist das *Wirtschaftseigentum* — gekennzeichnet durch die Sorge um das Offenhalten des wirtschaftlichen bzw. politischen Systems und den Schutz der menschlichen Arbeitskraft (*Badura* spricht von „erheblicher Plastizität")[121]; das Eigentum an *Grund und Boden* — charakterisiert durch einen gemeindeutschen Bestand an Bodenreformartikeln, differenziert in land- und forstwirtschaftlichen bzw. urbanisierten Grund (*Erwin Stein:* Aufgabe der Gleichbehandlung von Grundstücken und beweglichen Sachen durch das soziale Boden-, Siedlungs- und Wohnrecht)[122]; das *geistige* Eigentum — Stichwort: Einbettung in den Kulturzusammenhang der Generationen, Teilhabe der kulturellen Allgemeinheit[123], Verzicht auf „Schrankendenken". Sie alle erweisen sich als spezielle Eigentumskategorien schon auf Verfassungshöhe. Reizvoll wäre auch eine Erarbeitung der Gemeinsamkeiten bei allen Unterschieden etwa für den Sonderfall des *geistigen Eigentums* (Stichwort: wirtschaftlicher Ansatz, „grundsätzliche Zuordnung des vermögenswerten Ergebnisses der geistig-schöpferischen Leistung an den Urheber", funktionale, ganzheitliche Verfassungsinterpretation)[124]. Dabei erwiese sich die Richtigkeit des Satzes, im Verfassungsstaat gebe es in der Eigentumsgarantie so viel Differenzierung und Vielfalt wie möglich und so viel Einheit wie nötig.

## VII. Exkurs: Das „optimale Modell" verfassungsrechtlicher Eigentumsgarantien, ihre dreifache Verankerung

„Optimale" Eigentumspolitik auf *Verfassungs*ebene — schließlich ist die Formulierung „guter" Normtexte vorrangige Juristenpflicht — sollte m. E. in dreifach differenzierter Gestalt geschehen:

1. Das Eigentum Privater hat seinen *ersten* Platz im klassischen Grundrechtsteil fast klassizistisch[125] zu behaupten. Darin kommt sein personaler Aspekt in der Dimension von Menschenwürde und Freiheit zum Ausdruck („Eigentum als Freiheit"), aber auch ein Verständnis von Verfassung als Normierung des politisch Wichtigen. *Für* eine Normie-

---

[121] P. *Badura*, 49. DJT (Anm. 75), T 18, für den auch das Wirtschaftseigentum „erhebliche Plastizität" hat.

[122] Erwin *Stein*, Zur Wandlung des Eigentumsbegriffs, in FS Gebh. Müller, 1970, S. 503 (504 f.).

[123] Vgl. BVerfGE 31, 229 (242 ff.); 49, 382 (394 f.); 58, 137 (149).

[124] Vgl. BVerfGE 36, 281 (290): „*Gesamt*gefüge der Verfassung", unter Hinweis auf E 31, 229 (238). — Zum *wirtschaftlichen* Ansatz bei der Konturierung des „geistigen Eigentums": BVerfGE 31, 229 (239): „wirtschaftliche Auswertbarkeit", E 49, 382 (394): „Zuordnung des vermögenswerten Ergebnisses ...". Das Urheberrecht ist eine Art Arbeitsrecht des Kulturschaffenden!

[125] „Klassizistisch" ist die Eigentumsplazierung im herkömmlichen Grundrechts- *und* neuen Wirtschafts-, Arbeits- und Kulturteil der Verfassungen (wie in Bayern, 1946, und im Saarland, 1947).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung des Eigentums „erst" am Schluß der anderen speziellen Freiheitsrechte — wie im GG — spricht die These vom Eigentum als (Auffang-) Garantie des wirtschaftlichen Erfolgs (Ertrags) menschlichen Verhaltens. *Rechtstechnisch* gebührt dem Eigentum primär die Gestalt eines subjektiven Abwehrrechts bzw. einer objektiv-rechtlichen Garantieform, während die Gestalt des Eigentums als Verfassungsauftrag (i. S. von „breiter Eigentumsstreuung") eher in spätere Abschnitte (wie „Wirtschaft und Arbeit") gehört.

2. Ein *zweiter* Platz gebührt dem Eigentum seiner differenzierten Struktur und Funktion gemäß im Abschnitt „Wirtschaft und Arbeit". Vorbild ist hier die bayerische Verfassung (1946: elementare Eigentumsregelung im Grundrechtsteil / spezielle Fragen im 4. Hauptteil „Wirtschaft und Arbeit"). Inhaltlich ist diese zweite Eigentumsplazierung aus doppeltem Grund geboten: zum einen, weil die Eigentumsgarantie auch Strukturnorm der *Wirtschaft* ist (i. S. *G. Müllers* „Ansporn- und Dezentralisierungsfunktion")[126]. Der andere Grund ist der Zusammenhang von Eigentum *und Arbeit* (Regelungen wie die Künstlersozialversicherung werden so verständlich)[127].

3. Der *dritte* und (vorläufig) letzte Ort ist der Abschnitt „Kultur". Zwei Problemfelder sind zu unterscheiden: *Zum einen* der sinnvolle Schutz der *„Kreativität"*, das geistige Eigentum (s. Art. 40 Abs. 2 Verf-RhPf, Kap. „Kulturpflege"). Schon der zur Schutzfristengrenze des geistigen Eigentums verdichtete „Kulturvorbehalt" lenkt den Blick auf den *anderen,* nicht minder intensiven *Zusammenhang von Eigentum Privater und Kultur.* Das kulturell spezifisch geschützte bzw. eingebundene Eigentum als spezielle Eigentumsart verlangt einen „besonderen" Platz. Gemeint ist das Eigentum Privater an besonders exponierten Kulturgütern (z. B. Denkmalschutz, Schutz nationalen Kulturgutes gegen Abwanderung)[128]. Die Natur — heute selbst zum Kulturgut geworden — gehört in Gestalt von Natur-, Landschaftsschutz ebenfalls hierher.

Nur diese dreifach differenzierte Verankerung des Eigentums wird seiner historischen Entwicklung, seinen mannigfachen Funktionen und heutigen Herausforderungen (etwa im Arbeits- und Kulturbereich) gerecht. Das hier entworfene „optimale" Modell sucht den Grundsatz der Differenzierung des Eigentums Privater, seine historisch beschreib-

---

[126] G. *Müller,* Privateigentum heute, a. a. O. (Anm. 89), S. 76 f.

[127] Sie gehört in das Kraftfeld (geistiger) Arbeit, d. h. der Art. 12 und 5 Abs. 3 GG sowie der Kulturstaatsklausel einerseits, in ihrem *wirtschaftlichen* Substrat in das des Art. 14 GG i. V. m. Art. 20, 28 GG (Sozialstaat) andererseits.

[128] Vgl. Art. 141 Verf. Bayern, Art. 75 Ziff. 3 GG bzw. Art. 74 Ziff. 5 GG.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

baren und wirtschaftswissenschaftlich erklärbaren Entwicklungen vom Eigentum im Singular zum Eigentum im Plural zu verbinden mit dem notwendigen Mindestmaß an Einheitlichkeit des Eigentums „i. S. der Verfassung". (Eine beispielhafte, nicht erschöpfende Aufzählung verschiedener Eigentumsarten empfiehlt sich.) Insgesamt im Rückgriff auf *J. Locke* weitergedacht: Property als Leben, Freiheit, Eigentum und Arbeit sowie als Teilhabe an Natur und Kultur.

## VIII. Schlußthesen und Schlußfragen: Ausblick

Eigentum ist ein Ordnungsprinzip gesellschaftlichen Zusammenlebens von Menschen: Stellt man sich die Gesellschaft als tabula rasa vor und denkt man dementsprechend über Äquivalente des Ordnungsprinzips „Eigentum" nach, so wird offensichtlich, daß (ein) Kern des Problems die *Zuordnung von Handlungsmöglichkeiten* ist. Die Alltagsassoziation des Eigentums mit dem „Haben" erinnert, so gesehen, ein wenig an das Höhlengleichnis von *Plato:* Die soziale Konstruktion der gesellschaftlichen Wirklichkeit läßt uns die Gestalt Eigentum/Handlungsmöglichkeiten auf dem Kopf stehend sehen. Es ist ein Verdienst der Theorie der Verfügungsrechte, ganz „unkompliziert" sich um das ökonomische Substrat des Eigentums zu bemühen und auch beiläufig einen Teil seines sozialen Substrats zu benennen. Als kostenlose und daher um so erfreulichere (!) Beigabe liefert sie uns die Möglichkeit, die gesamtgesellschaftlichen Kosten dieser Zuordnung von Handlungsmöglichkeiten zu bestimmen und, sofern keine anderen Gesichtspunkte dagegen streiten, entsprechend zu verteilen.

Es scheint eine Eigenart der Juristen zu sein, oft das Richtige zu tun, ohne eigentlich zu wissen, warum: Die anwesenden (und abwesenden) Juristen mögen mir das Wort verzeihen. Für den verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff gilt dies in mehrfacher Weise: Zum einen segelt unter der scheinbar falschen Flagge eines einheitlichen Eigentumsbegriffs ein Bündel je funktional sinnvoll eingebundener Handlungsmöglichkeiten; die Theorie der Verfügungsrechte liefert simultan eine rechtfertigende Genealogie der Flaggenbenutzung und eine ökonomisch rationale Konstruktion des schwimmfähigen Schiffskörpers. Zum anderen gilt das aber auch für die im weiten Sinne sozialen Unter-, Ober- und Nebentöne des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs: Das Eigentumselement „Haben" ist, sicherlich geleitet vom für das Ungleichgewicht der sozialen Wirklichkeit sensiblen „Gerechtigkeitsjudiz", durch die Untertöne der Arbeit, die Obertöne der Kultur und die Zwischentöne von Umwelt und Natur sozial eingebunden und harmonisiert worden. Das so erreichte Gleichgewicht ist gewiß letztlich nicht völlig ausgewogen und durch die sozialen Probleme der Gegenwart — vordergrün-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dig vor allem Arbeit und Umwelt, hintergründig die in der Moderne kaum noch zu lösende Sinnfrage — immer neu bedroht. Versteht man Verfassung als die Grundordnung von Staat *und* Gesellschaft, so ist der *verfassungsrechtliche* Eigentumsbegriff eine *soziale Kategorie,* die letztlich nur analytisch, nicht aber in der sozialen Wirklichkeit aus dem Gesamthandlungszusammenhang des Menschen herausdifferenziert werden kann. Als analytische Kategorie — und d. h.: als Grundrecht des homo oeconomicus und als Strukturnorm des Wirtschaftssystems — ist er das Feld, auf dem (auch) die Theorie der Verfügungsrechte der Rechtswissenschaft Fragen stellt und Antworten liefert; in seiner sozialen Eingebundenheit ist der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff allerdings jene Größe, die den homo oeconomicus wieder zum „homo socialis" macht und die Nationalökonomie als *Gesellschafts*wissenschaft durch den Mund des *Verfassungs*juristen neu fordert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Plenum III

Leitung: Clemens-August Andreae, Innsbruck

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Was leistet die Konzeption der Property Rights für aktuelle rechtspolitische Probleme?*

Von *Friedrich Kübler*, Frankfurt am Main

## I.

Die mir aufgetragene Untersuchung, was die Konzeption der Property Rights für aktuelle rechtspolitische Probleme leistet, konfrontiert mit Schwierigkeiten, die ich in der Form von fünf Vorbemerkungen nur andeuten kann:

1. Auch wenn ich nicht dazu berufen bin, Ihnen präzise Bestimmungen und Abgrenzungen des mikroökonomischen Instrumentariums der Konzeption der Eigentumsrechte[1], der Ökonomischen Analyse des Rechts[2] und der theory of the firm[3] vorzutragen, zwingt mich das The-

---

* Die Ausarbeitung dieses Referates wurde mir erleichtert durch ein Seminar, das mein Frankfurter Kollege Professor Dr. Wolfram *Engels* im WS 1982/83 mit mir zusammen über die ökonomische Theorie der Eigentumsrechte abgehalten hat. Ihm und allen Teilnehmern an dieser Veranstaltung bin ich dankbar für zahlreiche Anregungen. Das gilt vor allem für Dr. Heinz-Dieter *Assmann* und Dr. Tomas *Brinkmann*, die eine erste Fassung des Textes kritisch durchgesehen haben.

[1] Zugrundegelegt werden: *Manne* (Hrsg.), The Economics of Legal Relationships (1975, insbes. die Beiträge von *Aldrian, Calabresi, Demsetz* und *Stubblebine; Schenk* (Hrsg.), Ökonomische Verfügungsrechte und Allokationsmechanismen in Wirtschaftssystemen (1978), insbes. die Beiträge von *Eschenburg* und *Schüller; Hutter*, Die Gestaltung von Property Rights als Mittel gesellschaftlich-wirtschaftlicher Allokation (1979); *Wegehenkel*, Coase-Theoreme und Marktsystem (1980); *ders.*, Transaktionskosten, Wirtschaftssystem und Unternehmertum (1980); *Schüller*, Property Rights und ökonomische Theorie (1983), insbes. die Beiträge von *Krüsselberg, Hesse, Röpke* und *Schüller; Krause*, Property Rights und soziale Steuerung (Typoskript 1982); *Nutzinger*, Die ökonomische Theorie der Eigentumsrechte — Ein neues Paradigma der Sozialwissenschaften? (Typoskript 1983).

[2] Zugrundegelegt werden: *Assmann/Kirchner/Schanze* (Hrsg.), Ökonomische Analyse des Rechts (1978), insbes. die Beiträge von *Assmann, Calabresi, Coase, Demsetz, Kirchner* und *Posner; Dahlmann*, The Problem of Externality, Journal of Law and Economics XXII (1973), 141 ff.; *Bössmann*, Volkswirtschaftliche Probleme der Transaktionskosten, ZgS 138 (1982), 664 ff.; *Adams*, Ist die Ökonomie eine imperialistische Wissenschaft? — Über Nutzen und Frommen der Ökonomischen Analyse des Rechts (Diskussionsbeiträge des Volkswirtschaftlichen Instituts der Universität Bern (No. 2, 1983).

[3] Zugrundegelegt werden: *Coase*, The Nature of the Firm, Economica n. s. 4 (1937), 386 ff., Wiederabdruck in *Stigler/Boulding*, Readings in Price Theory (1953), 331 ff., sowie die Meinungsäußerungen und Stellungnahmen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ma zur verbindlichen Verwendung von Begriffen und Konstrukten einer mir fremden Disziplin. Der Versuch, die Bedeutung wirtschaftswissenschaftlicher Theorie und Empirie für juristische Arbeit beispielhaft zu präzisieren, kann an frühere Arbeiten des Vereins für Socialpolitik anknüpfen[4]. Die erneute Befassung mit den Diskussionen des Jahres 1963 legt den Eindruck nahe, daß sich die Bedingungen für die Rezeption ökonomischer Einsichten durch die Rechtswissenschaft in der Zwischenzeit — trotz verstärkter Einzelbemühungen um interdisziplinäre Verständigung — nicht signifikant verbessert haben. Das dürfte nicht zuletzt auf sehr allgemeinen Gründen beruhen: das Wirtschaftssystem wie die Rechtsordnung wandeln sich, beide werden ständig komplizierter; damit unterliegt auch ihre wissenschaftliche Erfassung zunehmender Ausdifferenzierung und Spezialisierung; und die Probleme der Verständigung wachsen schon innerhalb der jeweiligen Disziplin.

2. Der Rückblick auf die längerfristige Entwicklung eröffnet aber zugleich ermutigende Perspektiven, die wiederum nur grob vereinfachend umrissen werden können. Die klassische Mikroökonomie hat die Rechtsordnung als starren Datenkranz für Produktions- und Austauschvorgänge behandelt[5]; dem entsprach eine juristische Auffassung, die sich vor allem in den großen Kodifikationen niedergeschlagen hat: das Gefüge des Privatrechts beruht auf Regeln, die aus der gemeinsamen Überzeugung der Bürger von der Notwendigkeit einer einsichtigen und dauerhaften Abgrenzung ihrer Freiheitsphären hervorgegangen und darum wirtschaftlichen oder politischen Veränderungen weitgehend entzogen sind[6]. Die Wohlfahrtsökonomie von *Pigou*[7] spiegelt die Epoche der Dominanz eines „Wirtschaftsverwaltungsrechts"[8], die durch den unmittelbaren staatlichen Zugriff bestimmt wird; nur beispielhaft ist an die Phänomene der Enteignung und Verstaatlichung,

---

zum Thema „Das Wesen der Unternehmung" von *Albach, Bössmann, Brinkmann/Kübler, Furubotn, Schanze* und *Williamson* in ZgS 137 (1981), 667 ff.; *Schanze*, Theorie des Unternehmens und Ökonomische Analyse des Rechts, Jahrb. f. Neue Polit. Ökonomie, 2. Band (1983), 161 ff.

[4] *Raiser/Sauermann/Schneider*, Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 33 (1964).

[5] Vgl. etwa *Veit*, Wirtschaftswissenschaften und Rechtswissenschaften, in *Raiser*, et. al. a. a. O. S. 8 ff., 9.

[6] *Wieacker*, Das Sozialmodell der klassischen Privatrechtsgesetzbücher und die Entwicklung der modernen Gesellschaft (1953) S. 8 ff.; *Raiser*, Vertragsfreiheit heute, JZ 1958, 1 ff.; *Kübler*, Privatrecht und Demokratie, FS für *Raiser* (1974), 697 ff., 702 ff.

[7] The Economics of Welfare (4. Aufl. 1932).

[8] Repräsentativ das gleichnamige Werk von E. R. *Huber*, 2 Bde. (2. Aufl. 1953/54).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Preiskontrollen und Mindestlöhne, der behördlichen Genehmigung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen usw. zu erinnern. Der Konzeption der Eigentumsrechte und der Ökonomischen Analyse entspricht schließlich ein Wandel, dessen Konturen immer deutlicher in Erscheinung treten: Wirtschaftssteuerung und Sozialgestaltung verzichten auf den direkten Staatseingriff; sie ersetzen ihn durch eine mittelbare Lenkung, zu der sie sich vor allem der Formen des Privatrechts bedienen, das damit immer stärker in den Sog eines breit verstandenen Wirtschaftsrechts gerät[9]: an die Stelle der Preiskontrolle tritt die durch das Zielbündel des Verbraucherschutzes inspirierte Ausdifferenzierung des Schuldvertragsrechts; das Erfordernis staatlicher Emissionsgenehmigung wird ersetzt durch die Publizitätsanforderungen der securities regulation und des Kapitalmarktrechts[10]; der Schutz der Arbeitnehmer wird den zweckhaft ausgestalteten Institutionen des Tarifvertrags und der Betriebsverfassung überantwortet.

3. Diese Entwicklung hat die für das heutige Plenum unmittelbar wichtige Folge, daß es immer schwieriger wird, Rechtspolitik von Wirtschaftspolitik zu unterscheiden. Gewiß, das moderne Instrumentarium der mikroökonomischen Analyse läßt sich auf nahezu jedes Rechtsgebiet, einschließlich etwa Strafrecht[11] und Verfassungsrecht[12], anwenden; und die wirtschaftswissenschaftliche Literatur vor allem der USA bietet eine Fülle haftungsrechtlicher Beispiele, in die Bienenhalter und Obstbauern[13] oder Rinderzüchter und Getreidefarmer[14] verwickelt sind. Diese Fälle sind für mein Thema kaum geeignet, weil ihre rechtspolitische Aktualität zumindest nicht evident ist; sie gehören zudem in mir weniger vertraute Bereiche der Rechtsordnung. Ich sehe mich deshalb auf Beispiele angewiesen, die möglicherweise die verfließende Grenzlinie zur Wirtschaftspolitik tangieren.

---

[9] Dazu eindrücklich *Steindorff*, Wirtschaftsordnung und -steuerung durch Privatrecht?, FS für *Raiser* (1974), 621 ff.

[10] Signifikant in den USA die Zurückdrängung der Blue Sky Laws der Einzelstaaten durch die Federal Securities Laws.

[11] Vgl. *Becker*, Crime and Punishment: An Economic Approach, J. of Pol. Ec. 76 (1978), 169 ff.

[12] Vgl. *Buchanan*, Freedom in Constitutional Contract (1977); *Frey*, Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik (1981). Besonders interessant erscheint die Anwendung des Transaktionskostensatzes auf Fragen der Abgrenzung (Zentralisierung oder Föderalisierung) von Verwaltungsräumen und -körperschaften; vgl. dazu *Biehl*, Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten/Bundesrepublik Deutschland, in *Neumark/Andel/Haller*, Handbuch der Finanzwissenschaft (3. Aufl., Lieferung 35 - 36, 1983) S. 71 ff., 75 ff.; *ders.*, Begründung eines dezentralisierten Föderalismus, in: IFK, Dezentralisierung politischen Handelns (Manuskript 1983) S. 89 ff., 99 ff.

[13] *Cheung*, The Fable of the Bees: An Economic Investigation. JLE VI (1973), 11 ff.; wiederabgedruckt in *Manne* a. a. O. (FN 1) 457 ff.

[14] *Coase*, Das Problem der sozialen Kosten, in *Assmann* et. al. (Hrsg.) a. a. O., 146 ff., 149 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Erörterungen über Rechtspolitik implizieren allzuleicht die idealisierte Gestalt eines Gesetzgebers, der zum Adressaten ethischer Forderungen gemacht wird: die Gesetze sollen gerechter, zweckmäßiger, kürzer und verständlicher sein. Solche Vorstellungen sind in doppelter Weise illusionär. Zum einen: Gesetzgebung im demokratischen Verfassungsstaat ist ein komplizierter Prozeß, an dem zahlreiche Akteure mit sehr unterschiedlichen Interessen beteiligt sind[15]. Und: Rechtspolitik ist längst nicht mehr eine Angelegenheit allein der Gesetzgebung; rechtsverbindliche Normen werden ständig durch die höchstrichterliche Entscheidungstätigkeit gesetzt; sie können zudem durch Behörden verfügt, durch Spitzenverbände vereinbart[16] oder durch berufsständische Gremien festgelegt werden[17]. Diese Ausdifferenzierung der Normsetzungsbefugnisse hat in allen hochentwickelten Gesellschaften stattgefunden; es ist anzunehmen, daß sie auch ökonomisch erklärt werden kann und daß sie zugleich ein wesentliches Element der Komplexität moderner Rechtsordnungen bildet; darauf ist zurückzukommen[18].

5. Eine letzte Vorbemerkung: Die knappe Zeit zwingt zu sachlicher Vereinfachung und sprachlicher Konzentration. Ich möchte Ihnen zwei Beispiele vortragen, mich dann dem allgemeinen Problem der Verrechtlichung zuwenden und abschließend versuchen, das Ergebnis meiner Überlegungen thesenhaft zusammenzufassen.

## II.

Mein erstes Beispiel betrifft den Rundfunk. Seiner rechtlichen Entwicklung ist trotz tiefgreifender Unterschiede zwischen den Vereinigten Staaten auf der einen und den west- und mitteleuropäischen Ländern auf der anderen Seite gemeinsam, daß die physikalische Möglichkeit der drahtlosen Übertragung, die Frequenz, nicht zum Gegenstand frei verfügbarer Eigentumsrechte gemacht worden ist[19]. Das ist vom amerikanischen Supreme Court und vom deutschen Bundesverfassungsgericht mit nahezu denselben Worten für nicht nur zulässig, sondern notwendig erklärt worden: Rundfunk sei eine Sache der All-

---

[15] Deshalb erscheint es konsequent, daß seine Mechanik zum Gegenstand ökonomischer Untersuchungen geworden ist; vgl. nur *Downs*, Ökonomische Theorie der Demokratie (1968).

[16] Beispiel: die Insiderhandels-Richtlinien.

[17] Beispiel: die Festlegung von Bilanzierungsregeln durch die Fair Accounting Standards Board in den USA.

[18] Vgl. unten IV.

[19] Knappe Darstellung und Nachweise bei *Kübler*, Rechtsvergleichender Generalbericht, in *Bullinger/Kübler* (Hrsg.), Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit (1979), 273 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gemeinheit; deshalb gehe es nicht an, die knappen Sendefrequenzen zum Gegenstand privater Exklusivbefugnisse zu machen[20]. Dieses Argument wird von der Medienökonomik beanstandet[21]: gerade die Knappheit von Gütern begründet das Allgemeininteresse an ihrer möglichst effizienten Allokation, die wiederum durch die Einrichtung und Zuteilung von Eigentumsrechten und die damit eröffnete Möglichkeit ihrer Veräußerung an den Meistbietenden gewährleistet wird, d. h. an denjenigen, der den höchsten Nutzen aus dem Gegenstand des Eigentumsrechts zu ziehen vermag. Deshalb wird gefordert, die bestehenden Frequenzen öffentlich zu versteigern und damit definitiv zum Gegenstand vertraglichen Austauschs zu machen[22]. Angesichts der Notwendigkeit, die Übertragung durch Satelliten und durch Kabel rechtlich zu erfassen, erscheint dieser Vorschlag aktuell: er eröffnet den faszinierenden Ausblick auf eine Medienlandschaft, die sich durchgängig am Grundsatz des möglichst sparsamen Umgangs mit knappen Ressourcen orientiert. Aus der Perspektive der Rechtspolitik ist indessen zu fragen, wie die Probleme des Zugangs zu den elektronischen Medien und der Wirkungen vor allem des kommerziellen Fernsehens ökonomisch zu fassen und zu bewerten sind:

Auszugehen ist von den medienspezifischen Konzentrationsimpulsen. Die mir zugänglichen Befunde lassen sich in zwei Thesen zusammenfassen. *Erstens:* Die Fernsehwerbung gehört zu den isolierbaren Faktoren der Konzentration auf den Konsumgütermärkten[23]. *Zweitens:* Die Interdependenz von Vertriebs- und Anzeigenmärkten fördert lokal die Alleinstellung von Medienunternehmen[24] und überregional den Zusammenschluß zu diagonal verflochtenen chains und networks[25]. Die Frage, ob diese Entwicklung ökonomisch nachteilig und deshalb durch Antitrust-Gesetze einzudämmen ist, wird von der Ökonomischen Analyse — etwa von *Posner*[26] — wesentlich zurückhaltender beurteilt als von der traditionellen Wettbewerbstheorie[27]. Das konkrete Beispiel

---

[20] National Broadcasting Co. v. United States U.S.S.Cl. 1943, 319 U.S. 190, 63 S.Ct. 997; BVerfGE 12, 205, 261.

[21] *Owen/Beebe/Manning,* Television Economics (1974), 174; *Jünemann,* Meinungsfreiheit und Medienentwicklung (1980), 175 ff.

[22] *Owen,* Economics and Freedom of Expression (1975), 185.

[23] *Blair,* Economic Concentration, Structure, Behavior, and Public Policy (1972), 321 ff.; *Noll/Peck/McGowan,* Economic Aspects of Television Regulation (1973), 37 f.; *W. Müller,* Die Ökonomik des Fernsehens (1979), 608 ff.

[24] *Kantzenbach/Greiffenberg,* Die Anwendbarkeit des Modells des „funktionsfähigen" Wettbewerbs auf die Presse, in *Klaue/Knoche/Zerdick,* Probleme der Pressekonzentrationsforschung (1980), 189 ff., 198 ff.

[25] *Owen/Beebe/Manning* a. a. O., 91 ff.

[26] Antitrust Law. An Economic Perspective (1976).

[27] *Kirchner,* „Ökonomische Analyse des Rechts" und Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, ZHR 144 (1980), 563 ff., 574 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erübrigt es, auf die damit angedeutete Kontroverse einzugehen: selbst wenn die erhöhte Leistungsfähigkeit des publizistischen Großunternehmens die wirtschaftlichen Nachteile monopolistischer Marktstrukturen ausgleicht, kann die Rechtsordnung die zunehmende Konzentration der Massenmedien nicht hinnehmen. Ihre Rolle im Prozeß demokratischer Meinungs- und Willensbildung verlangt Offenheit für das breite Spektrum unterschiedlicher sozialer Interessen, politischer Auffassungen und kultureller Traditionen; und diese Vielfalt wird für ein kommerzielles Mediensystem nach den verfügbaren Erfahrungen vor allem durch die Offenheit der maßgeblichen Märkte gewährleistet[28]. Deshalb erscheinen medienspezifische Wettbewerbsregelungen unverzichtbar. Ihre legislatorische und administrative Durchsetzung verlangt einen erheblichen politischen Aufwand. Das läßt sich vor allem an der konglomeraten Verbindung von Presse und kommerziellem Rundfunk zeigen: die durch sie eröffneten Gewinnchancen haben sich in Großbritannien wie in den USA als so beträchtlich erwiesen, daß bestehende oder drohende Verflechtungsverbote mit dem erbitterten Widerstand des gebündelten Einflußpotentials von Presse *und* Rundfunk zu rechnen haben[29].

Massenmedien haben aber nicht nur politische, sondern zugleich kulturelle Auswirkungen, die vor allem als Einfluß des Fernsehens auf die Sozialisation Jugendlicher und Heranwachsender beobachtet worden sind. Wiederum muß ich mich mit der thesenhaft verkürzten Wiedergabe eines höchst komplizierten und vielfach kontroversen Sachverhalts begnügen. Besonders signifikant erscheinen die Zusammenhänge von Gewaltdarstellungen und Jugendkriminalität[30] und vor allem von Milieuschäden und Fernsehkonsum: sein Exzeß entspringt vielfach dem Bedürfnis, familiäre oder schulische oder sonstige Umweltstörungen zu kompensieren; daraus entsteht längerfristig der — vielfach schichtspezifische — Rückzug in eine medial vermittelte Scheinwelt, die die Orientierung an der Wirklichkeit zunehmend erschwert[31]. Diese Tendenzen werden durch die transaktionskostengünstige Vertriebsform der reinen Anzeigenfinanzierung erheblich verstärkt: Das Programm hat nur noch die Aufgabe, die Rezeptionsbedingungen für die Werbebot-

[28] *Mestmäcker*, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt (1978), 29 ff.

[29] *Curran/Seaton*, Power without Responsibility. The Press and Broadcasting in Britain (1981), 249 f. und 335; *Owen/Beebe/Manning* a. a. O. (FN 21) 175 f.; *Mestmäcker* a. a. O. 199; W. Müller (FN 23) a. a. O. 108.

[30] Vgl. *Lüscher*, Medienwirkungen und Gesellschaftsentwicklung, 54. DJT (1982) Bd. II H 20 ff. mit zahlreichen Hinweisen, insbes. auf den Bericht des National Institute of Mental Health (NIMH) über „Television and Behavior" (Washington 1982).

[31] *Lüscher* a. a. O. H 35 f.; *Saxer*, Führt ein Mehrangebot an Programmen zu selektivem Rezipientenverhalten? Media Perspektiven 1980, 395 ff.; *Hunziker*, Gesellschaftliche Wirkungen der Medien, insbesondere von Radio und Fernsehen, Materialien 12 der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaften zu verbessern, weil allein durch sie der Nutzen des Funkunternehmens maximiert wird. Dafür eignen sich Gewaltdarstellungen, weil sie die kurzfristige Mobilisierung von Aufmerksamkeit erleichtern. Und langfristig ist es nicht weniger sinnvoll, Jugendliche durch das Angebot von konsistenten Identifikationschancen zur regelmäßigen und intensiven Nutzung des Mediums zu erziehen.

Damit ergeben sich erste Antworten, aber auch weiterreichende Fragen. Mit Hilfe der Theorie der Eigentumsrechte läßt sich plausibel darlegen, daß die traditionelle Legitimation des Systems sowohl der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Europa wie der Lizenzierung durch die Federal Communications Commission in den USA brüchig ist: Frequenzknappheit war nie ein zureichender Grund, Massenkommunikation durch elektronische Medien anders als Massenkommunikation durch das gedruckte Wort zu ordnen; und d. h.: davon abzusehen, private Nutzungs- und Verfügungsbefugnisse an den bestehenden Sendemöglichkeiten einzurichten und der Zuteilung durch den Markt zu überlassen. Der weiterreichende Schluß, die eigentumsrechtliche Lösung sei den bestehenden Institutionen überlegen, erscheint mir dagegen vorerst nicht begründet. Diese Einrichtungen verursachen zwar zusätzliche Kosten: das administrative Verfahren der Lizenzvergabe ist kompliziert und aufwendig; und die aus Gebühren finanzierte Rundfunkanstalt arbeitet möglicherweise weniger wirtschaftlich als ein dem Wettbewerb ausgesetztes Unternehmen. Aber Lizenssystem und Anstaltsmodell haben zugleich positive Funktionen: sie erleichtern den publizistischen Zugang und mildern soziokulturelle Folgen. Deshalb ist zu fragen, ob und inwieweit es möglich ist, den Ausfall dieser erwünschten Wirkungen als externe Effekte und eventuelle Kompensationsmaßnahmen der Wettbewerbs- oder Jugendpolitik als zusätzliche Kosten zu erfassen; darauf ist noch einzugehen[32].

## III.

Damit komme ich zu einem zweiten Beispiel: es betrifft die Unternehmensfinanzierung. Wiederum lassen sich die faktischen Zusammenhänge nur in Stichworten andeuten. Erhebungen vor allem der Bundesbank machen deutlich, daß die Eigenkapitalquote der deutschen Unternehmen in den letzten drei Jahrzehnten ständig gesunken ist[33] und

[32] Vgl. unten V. 2.

[33] Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Nov. 1977, S. 13 ff.; vgl. auch *Bierich*, Die Aktien und ihre Umwelt, Die Bank 1980, 300 ff.; *Weiss*, Kapitalausstattung und Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Dokumentation, Deutsche Bank (1982); *Vormbaum*, Sicherung der Unternehmensfinanzierung durch Schaffung neuer Kapitalanlageformen und Risikostrukturen, Arbeitsbericht, Lehrstuhl für BWL Univ. Aachen (WS 1982/83), 3 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mittlerweile beträchtlich hinter den für andere Länder — etwa Großbritannien, die USA oder die Schweiz — maßgeblichen Werten zurückbleibt[34]. Für diesen Befund werden Umstände verantwortlich gemacht, auf die hier nicht einzugehen ist; sie betreffen etwa die Belastung der Unternehmen mit Steuern, Sozialabgaben und Löhnen. Bemerkenswert sind rechtsformspezifische Unterschiede: über die relativ beste Eigenkapitalausstattung verfügen die Aktiengesellschaften, deren Anteile an der Börse gehandelt werden[35]. Aber dieser Typus ist rückläufig: sowohl die absolute Zahl der deutschen Aktiengesellschaften wie die Anzahl der börsennotierten Unternehmen sinken seit langem kontinuierlich[36], weil der — quasi natürliche — Schwund durch Konkurse und Fusionen nicht durch Neugründungen, Umwandlungen und Neuzulassungen an der Börse ausgeglichen wird. Die sich darin äußernde Abneigung gegen die Rechtsform der Aktiengesellschaft und gegen ihre Börseneinführung wird plausibel mit bestehenden Sonderbelastungen insbesondere durch Besteuerung, durch Rechnungslegungspublizität und durch die Mitbestimmung erklärt: die durch sie verursachten Kosten und Wettbewerbsnachteile lassen sich vermeiden, wenn eine andere Rechtsform — etwa die der GmbH & Co. KG — gewählt oder beibehalten wird. Diese Strategie wird häufig als ökonomisch signifikante Marktbewertung interpretiert: die Wahl einer den Vorschriften der Bilanzpublizität und der unternehmerischen Mitbestimmung nicht unterworfenen Rechtsform erbringe den unwiderleglichen Beweis, daß es sich bei diesen gesetzlichen Bestimmungen um ökonomisch verfehlte Regelungen handelt[37].

Dieses Argument soll zunächst für die Rechnungslegung überprüft werden. Dafür ist von der Funktion zwingender Bilanzierungsvorschriften auszugehen: sie sollen den Gläubigern und den Anlegern die für ihre finanzielle Entscheidung notwendigen Informationen gewährleisten

---

[34] *Jacobi,* Die Bedeutung der Eigenkapitalbasis im internationalen Vergleich, in *Bruns/Häuser* (Hrsg.), Eigenkapital und Kapitalmarkt (1978) 55 ff., insbes. 58 ff. und 73.

[35] *Schlesinger,* Volkswirtschaftliche Kapitalbildung und Eigenkapital, in *Bruns/Häuser* a. a. O. S. 131 ff., 154; *Hansen,* Jahresabschlüsse 1976, AG 1977, 285 ff.

[36] *Klinner,* Entwicklung der Kapitalgesellschaften 1979, Die Bank 1980, 430 f.; Statist. Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 2, Wertpapierstatistik Nr. 11 1980, 15.

[37] *Pejovich,* Codetermination: A New Perspective of the West, in *Pejovich* (Hrsg.), The Codetermination Movement in the West (1978), 3 ff., 16 ff.; *Jensen/Meckling,* Rights and Production Functions: An Application to Labor-Managed Firms and Codetermination, Journal of Business 52 (1979), 462 ff., 473 ff. und 503 f. Ähnlich *von Weizsäcker,* Staatliche Regulierung — positive und normative Theorie, Diskussionsbeiträge des Volkswirtschaftl. Instituts der Univ. Bern, No. 1 (1982), 14 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und damit die allokative Effizienz des Kapitalmarktes fördern[38]. Nun läßt sich die Informationsbeschaffung auch durch privatautonome Vereinbarung zwischen den Beteiligten sichern. Das würde aber bedeuten, daß die dem jeweiligen Aktionär zustehenden Informationsrechte beim Ersterwerb ausgehandelt und bei jeder späteren Veräußerung vom Erwerber ermittelt werden müßten: das erfordert Aufwendungen, die mit der Zahl der vollzogenen Abschlüsse zunehmen und die Entwicklung des Marktes behindern. Die zwingenden Bilanzvorschriften des AktG verfolgen den Zweck, diese Kosten zu senken[39]. Dadurch werden nicht nur die Anleger, sondern auch die Initiatoren des emittierenden Unternehmens begünstigt: sie müssen zwar die — im Zweifel abwälzbaren — Kosten für Buchhaltung, Rechnungsprüfung und Publizität aufbringen, profitieren aber von der verbesserten Allokationseffizienz des Marktes, insbesondere von der erhöhten Investitionsneigung der Sparer, die wesentliche Informationen ohne eigene Aufwendungen erhalten. Trotzdem kann es für den einzelnen Initiator vorteilhaft sein, sich den Anforderungen des Aktienrechts dadurch zu entziehen, daß er nicht Aktien, sondern Anteile an einer GmbH & Co. KG öffentlich anbietet: er spart Kosten, profitiert trotzdem von dem generellen Vertrauen, das durch die Aufwendungen seiner Konkurrenten genährt wird und kann sich zugleich der irreführenden Praktiken bedienen, die diesen verwehrt sind; damit entstehen — etwa durch Fehlleitung von Anlagekapital — eben jene Externalitäten, die das zwingende Aktienrecht verhindern soll. Deshalb erscheinen die Bestrebungen, ausgerechnet die vielfach als Publikumsgesellschaft gebrauchte GmbH & Co. KG von der Anwendung des Bilanzrichtliniegesetzes auszunehmen[40], rechtspolitisch fragwürdig: eine derartige Regelung wäre nur durch die Annahme zu rechtfertigen, daß das zwingende Bilanzrecht weder den Gläubigerschutz noch die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes zu verbessern vermag.

Zur Mitbestimmung: das neuere Schrifttum vermittelt den Eindruck, daß ihre ökonomische Bewertung durch die Anwendung des Property-

---

[38] Zur Bedeutung der Rechnungslegung für den Kapitalmarkt vgl. statt aller *Kripke*, The SEC and Corporate Disclosure: Regulation in Search of a Purpose (1979).

[39] *Brinkmann/Kübler*, Überlegungen zur ökonomischen Analyse von Unternehmensrecht, ZgS 137 (1981), 681 ff.; vgl. auch unten IV.

[40] So die Stellungnahme der Spitzenorganisationen der gewerblichen Wirtschaft, BB 1981, 1864 ff., 1865, der der neue Entwurf (BT-Drucks. 257/83) im Gegensatz zum früheren Entwurf (BT-Drucks. 9/1978) folgt; dazu kritisch *Lang*, Bilanzrichtliniegesetz und GmbH & Co. KG (Typoskript 1982) und satirisch *Lutter/Mertens/Ulmer*, Die GmbH & Co. KG und das Bilanzrichtlinie-Gesetz, BB 1983, 1937 ff.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rights-Ansatzes wesentlich verfeinert worden ist[41]. Es ist kaum mehr zu bezweifeln, daß die nicht nur symbolische Repräsentation der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat das betroffene Unternehmen mit zusätzlichen Kosten belastet: notwendige Entscheidungen werden verzögert[42]; der verstärkte Einfluß der Arbeitnehmer korrigiert die Verteilung des Ertrages zu ihren Gunsten[43]; dadurch sinkt die Neigung zur Investition von Risikokapital, und die Innovationsbereitschaft geht zurück[44]. Die positiven Effekte sind nicht nur schwieriger zu erfassen; sie kommen zudem überwiegend nicht dem einzelnen Unternehmen, sondern der ganzen Branche oder der Allgemeinheit zugute. Zwar ist anzunehmen, daß sich verstärkte Leistungsmotivation und Kooperationsbereitschaft[45] an Ort und Stelle in Produktionsvorteile umsetzen. Aber schon die Auswirkungen auf das rechtlich verfaßte System der Arbeitsbeziehungen können den Charakter eines öffentlichen Gutes annehmen: soweit Mitbestimmung das Instrumentarium des Arbeitskampfes zurückdrängt und durch Formen des Interessenausgleichs ersetzt, die den Produktionsprozeß nicht unterbrechen, profitieren potentiell alle Unternehmen von der Senkung der mit Arbeitskämpfen verbundenen Transaktionskosten[46]. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht im Mitbestimmungsurteil die günstigen Effekte hervorgehoben, die von stärkerer Kooperation und Integration für das Wirtschafts- und das politische System zu erwarten sind: insoweit soll die Mitbestimmung „— ungeachtet ihrer Ausgestaltung im einzelnen — dem Wohl der Allgemeinheit dienen"[47]. Daraus folgt, daß die Vermeidung der Mitbestimmung — etwa durch die Wahl einer mitbestimmungsfreien Rechtsform — für das einzelne Unternehmen auch dann wirtschaftlich sinnvoll ist, wenn angenommen werden kann, daß die wohlfahrtsökonomische Bilanz für

---

[41] Das gilt insbesondere für *Gäfgen,* Zur volkswirtschaftlichen Beurteilung der Entscheidungsteilnahme in Unternehmungen: Die deutsche Mitbestimmungsregelung als Beispiel, in *Steinmann/Gäfgen/Blomeyer,* Die Kosten der Mitbestimmung (1981), 9 ff.

[42] *Gäfgen,* 24.

[43] Dazu *Prosi,* Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Mitbestimmungsgesetzes 1976 (1978), 72 ff.

[44] *Gäfgen,* 29, *Prosi,* 37 ff., *Albach,* Verfassung folgt Verfassung. Ein organisationstheoretischer Beitrag zur Diskussion um die Unternehmensverfassung, in *Bohr/Drukarczyk/Drumm/Scherer,* Unternehmensverfassung als Problem der Betriebswirtschaftslehre (1981), 53 ff., 62.

[45] *Gäfgen,* 23; zurückhaltend *Prosi,* 79 ff.

[46] Dazu *Nutzinger* a. a. O. (FN 1) 63 f. und *Brinkmann/Kübler* a. a. O. (FN 39), 685 ff.

[47] BVerfGE 50, 290, 50 f. — Aus diesem soziokulturellen Umfeld können sich wieder Rückwirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ergeben, dazu *Picot,* Der Beitrag der Theorie der Verfügungsrechte zur ökonomischen Analyse von Unternehmensverfassungen, in *Bohr* et. al. a. a. O. (FN 44), 153 ff., 188 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Allgemeinheit positiv ausfällt: es werden Kosten gesenkt, ohne daß auf die — überwiegend externen — Vorteile verzichtet werden müßte.

Wieder will ich kurz zusammenfassen. Die mikroökonomische Analyse widerlegt die Behauptung, staatlich gesetztes Bilanz- oder Mitbestimmungsrecht sei nur insoweit wirtschaftlich sinnvoll, wie sich die unmittelbar Beteiligten freiwillig auf eine entsprechende vertragliche Regelung einigen würden. Sie verdeutlicht darüber hinaus ein traditionelles Strukturproblem des deutschen Gesellschaftsrechts. Das ordnungspolitische Instrumentarium des zwingenden Rechts knüpft nicht an typisierte Sachverhalte, sondern an überlieferte Rechtsformen an, deren Verwendung weithin freigegeben wird: man darf sich statt der AG auch der GmbH & Co. KG bedienen, um eine Vielzahl von Anlegern zur Einzahlung haftenden Eigenkapitals zu veranlassen. Damit ist das zwingende Recht nicht länger zwingend: es steht zur Disposition, weil es durch Wahl der Rechtsform ausgeschlossen werden kann. Dafür gibt es — ebenfalls schon traditionelle — Rechtfertigungen. So wird die rechtsformspezifische Mitbestimmungsregelung mit der Struktur der PublikumsAG, d. h. der Trennung von Eigentum und Verfügungsbefugnis und einem daraus abgeleiteten „Legitimationsdefizit" der Unternehmensleitung begründet, das es durch die Repräsentation der Arbeitnehmer auszugleichen gelte[48]. Neuere Untersuchungen, die sich vor allem des Property-Rights-Ansatzes bedienen, verweisen auf eine Mehrzahl von Mechanismen, die das Verhalten des Management auch großer Publikumsgesellschaften an die Interessen der Aktionäre binden und damit deren „moral risk" eng begrenzen[49]. Damit erklärt die ökonomische Analyse, wie die Anknüpfung zwingender Vorschriften an beliebig austauschbare Rechtsformen, und d. h.: die zweckwidrige Verkürzung des Anwendungsbereiches dieser Normen, über „free-rider"- oder „Trittbrettfahrer"-Reaktionen die externen Effekte produziert, die das Aktienrecht unterbinden soll. Deshalb kann aus dem Rückgang der Zahl der Aktiengesellschaften auch nicht auf die Obso-

---

[48] So insbesondere Helge *Pross*, Manager und Aktionäre in Deutschland (1965), 167 ff. im Anschluß an *Schelsky*, Berechtigung und Anmaßung der Managerherrschaft, in *Ortlieb* (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik ohne Dogma (1954) insbes. 93 ff. Für die Rechtspolitik maßgeblich vor allem *Kunze*, Mitbestimmung im Unternehmen und Eigentumsordnung, RdA 1972, 257, 260 f.; ähnlich *Chlosta*, Der Wesensgehalt der Eigentumsgewährleistung (1975), 159 ff., 174 ff. In der Verlängerung dieses Ansatzes liegen die (kontroversen) Überlegungen der Unternehmensrechtskommission, zwischen publikums- und personenbezogenem Unternehmen zu unterscheiden; vgl. Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Bericht über die Verhandlungen der Unternehmensrechtskommission (1980), 511 ff. (Rn. 985 ff.).

[49] *Schüller*, Property Rights, unternehmerische Legitimation und Wirtschaftsordnung, in *Schenk* (Hrsg.) a. a. O. (FN 1), 29 ff., 58 ff.; *Ridder-Aab*, Die moderne Aktiengesellschaft im Lichte der Theorie der Eigentumsrechte (1980), 70 ff., 83 ff., 135 ff.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

leszenz dieser Rechtsform geschlossen werden. Die rechtsformspezifischen Unterschiede der Eigenkapitalausstattung legen vielmehr die Vermutung nahe, daß die börsenzugelassene Aktiengesellschaft als eine durch zwingendes Privatrecht geordnete Institution für den Bestand und die Entwicklungschancen einer auf Marktentscheidungen angelegten Wirtschaftsordnung weiterhin unverzichtbar ist.

## IV.

Dieser Befund gibt Anlaß zu einer weniger speziellen Überlegung. Angesichts der Erfahrung zunehmender Verrechtlichung fast aller Lebensbereiche fungiert die Eigentumsrechtsanalyse gelegentlich als das wissenschaftliche Panier eines Feld- und Kreuzzuges der „deregulation", durch den „Staatseingriffe" — gemeint sind: zwingende gesetzliche Regelungen — abgebaut und durch marktförmige Verfahren der Güterverteilung und Konfliktlösung ersetzt werden sollen[50]. Ein derart pauschales Programm erscheint in mehrfacher Hinsicht problematisch. Gewiß, das moderne mikroökonomische Instrumentarium eröffnet die wichtige Möglichkeit, bestehende oder geplante Rechtsnormen auf ihre allokativen Auswirkungen hin zu analysieren und zu bewerten. Damit läßt sich indessen ihre Berechtigung nicht abschließend beurteilen, da diese auch auf anderen Gründen beruhen kann; darauf ist zurückzukommen. Aber selbst wenn man von diesen anderen rechtspolitischen Zwecken absieht, erscheint es fraglich, ob die Zielperspektive optimaler Ressourcenallokation die Vermutung zu begründen vermag, daß zwingende Vorschriften etwa des Verbraucher-, Anleger- oder Umweltschutzes im Zweifel ökonomisch nachteilige Folgen haben.

Zwar reicht es nach dem *Coase*-Theorem aus, daß die Rechtsordnung Eigentumsrechte zur Verfügung stellt; zusätzliche Regelungen können das wirtschaftliche Ergebnis nicht verbessern, sondern nur verschlechtern[51]. Das soll aber nur für den Fall zutreffen, daß keine Transaktionskosten entstehen. Diese Annahme erscheint realitätsfern[52], was freilich auf der professionellen Deformation des Beobachters beruhen kann: ein Markt ohne Transaktionskosten ist für den Juristen genauso unwirklich wie ein Tennisspiel ohne Schwerkraft für den Balljungen: es

---

[50] Vgl. statt aller *Posner*, Markt, streitiges Verfahren und Gesetzgebung als Methoden der Ressourcenallokation, in *Assmann/Kirchner/Schanze* a. a. O. (FN 2) 361 ff.

[51] a. a. O. (FN 1) 149 ff.

[52] So schon *Coase* a. a. O. 164; vgl. auch *Polinsky*, Ökonomische Analyse als ein potentiell mangelhaftes Produkt, in *Assmann/Kirchner/Schanze* a. a. O. (FN 2), 113 f., 126 ff.; *Williamson*, Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, The Journal of Law and Economics XXII (1979), 233 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

widerspricht aller Erfahrung, daß es nichts mehr zu tun und nichts mehr zu verdienen geben soll.

Für eine neuere Auffassung hat freilich das *Coase*-Theorem auch dort zu gelten, wo Transaktionskosten anfallen: es handle sich um die Verknappung von „Rechtskomponenten", für die durch findige Unternehmer neue Märkte institutionalisiert werden könnten; das geschehe durch die Spezifizierung und Zuordnung exklusiver Verfügungsrechte, deren tauschförmige Umverteilung den sparsamen Gebrauch der knappen Mittel gewährleiste[53]. Es ist zumindest unklar, ob diese Konstruktion dem Umstand Rechnung trägt, daß derartige Ausdifferenzierungen des Marktsystems neue Transaktionskosten generieren. Darum erscheint es plausibler, an die firmentheoretische Überlegung wiederum von *Coase* anzuknüpfen, die die Entstehung von Unternehmen und anderen Organisationen aus der Verdichtung von Marktbeziehungen und dem daraus resultierenden Anstieg der Transaktionskosten erklärt[54]. Deshalb wird die Theorie der Verfügungsrechte als Ansatz einer allgemeinen ökonomischen Organisationstheorie bezeichnet[55]; und es wird darauf hingewiesen, daß das die Kosten senkende Organisationsgefüge nicht nur durch unternehmerische Integration oder freiwillige Vereinbarung, sondern auch durch rechtliche Anordnung entstehen kann[56].

Diese Einsicht wird durch die rechtsvergleichende Beobachtung formal unterschiedlicher, aber funktional weitgehend gleichwertiger Lösungsansätze bestätigt[57]. Ich will nur ein Beispiel erwähnen. Beim Kauf eines Grundstücks sieht sich der Erwerber mit der Frage konfrontiert, ob ihm der Verkäufer unbeschränktes Eigentum verschaffen kann. Soweit der Satz gilt, daß Rechte nur durch den jeweiligen Inhaber übertragen werden können, muß der Erwerber, der sichergehen will, alle früheren Erwerbsvorgänge auf ihre Rechtsverbindlichkeit überprüfen. Das erfordert einen kaum mehr kalkulierbaren Aufwand. Deshalb wird ihm in den USA durch die „title insurance" Versicherungsschutz dagegen angeboten, daß er kein vollwertiges Eigentum erwirbt[58]. Das Versicherungsunternehmen versucht, sein Risiko dadurch zu minimieren, daß es sich durch die Sammlung der für die Übereignung notwendigen Dokumente umfassend über die Eigentumsverhältnisse an den

---

[53] *Wegehenkel,* Transaktionskosten a. a. O. (FN 1), S. 63 ff.

[54] *Coase,* The Nature of the Firm a. a. O. (FN 3).

[55] *Eschenburg,* Mikroökonomische Aspekte von Property Rights, in: *Schenk* a. a. O. (FN 1), S. 9 ff., 24 ff. Zur Substitution von Märkten durch Organisation vgl. schon *Hirschmann,* Exit, Voice and Loyalty (1970); zur Abhängigkeit dieser Beziehung von unterschiedlichen Umweltbedingungen s. *Williamson,* Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications (1975).

[56] *Dahlmann* a. a. O. (FN 2) S. 160 ff.

[57] Dazu schon oben I. 4. mit Nachweisen.

[58] *von Hoffmann,* Das Recht des Grundstückskaufs (1982), 43 ff. und 82 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftlich interessanten Grundstücken informiert. Nach deutschem Recht wird der Erwerber durch das gesetzliche Erfordernis der Eintragung in das von staatlichen Gerichten geführte Grundbuch geschützt; er wird selbst dann Eigentümer, wenn das Register, auf dessen Inhalt er vertraut, die wahre Rechtslage unrichtig wiedergibt[59]. Eine amerikanische Untersuchung hat ermittelt, daß diese Lösung trotz des hohen Investitionsaufwandes für die Einrichtung der Grundbücher die geringeren Kosten verursacht[60]; das dürfte insbesondere dort gelten, wo die intensivierte Flächennutzung zunehmend komplexe Rechtsverhältnisse hervorbringt.

Solche Beispiele werfen Fragen auf, die hier allenfalls anzudeuten sind. Die Hypothese, daß die Verdichtung von Lebensverhältnissen und Geschäftsbeziehungen zur partiellen Substitution von Märkten durch Organisation und — in einem weiteren Schritt — durch staatliche Regelung führt, vermag national unterschiedliche Ansätze zur Regelung vergleichbarer Konflikte zu erklären. Zu denken ist etwa an die Bekämpfung des Insider-Trading: angesichts des geringen Volumens der deutschen Aktienbörse reicht eine allein auf Vereinbarungen beruhende „Freiwilligkeitslösung" aus, während die sehr viel bedeutenderen amerikanischen und englischen Märkte auf rechtlich erzwingbare Verbote angewiesen sind[61]. Zugleich eröffnen sich neue Möglichkeiten zum Verständnis des erwähnten Prozesses vertikaler Ausdifferenzierung ein und derselben Rechtsordnung[62]: das Über- und Nebeneinander von Verfassung, Gesetz, Richterrecht, Verbandsübereinkünften, Standardverträgen usw. läßt sich als Reaktion auf zunehmend komplexe Ordnungsprobleme interpretieren, zu deren Bewältigung ein breites Spektrum unterschiedlich teurer und unterschiedlich effizienter Regelungsmechanismen entstanden ist[63]. Dieses Instrumentarium läßt Vertrag und Gesetz — und damit auch Markt und Staat — nicht mehr als

---

[59] § 892 BGB.

[60] *Janczyk*, An Economic Analysis of the Land Title Systems for Transferring Real Property, Journal of Legal Studies 6 (1977), 213 ff., verglichen werden die traditionelle amerikanische Praxis mit dem der Einrichtung unseres Grundbuchs entsprechenden Torrens-System.

[61] Zum aktuellen Stand des Rechts in Deutschland, s. *Hopt*, Börsliche und außerbörsliche Geschäfte von Verwaltungsmitgliedern in Papieren der eigenen Gesellschaft oder konzernangehöriger Gesellschaften, in: Deutsche Landesreferate zum Privatrecht und Handelsrecht, XI. Internat. Kongreß für Rechtsvergleichung (1982); zu den Vereinigten Staaten und Großbritannien vgl. *Hawes/Lee/Robert*, Insider Trading Law Developments: An International Analysis, Law and Policy in International Business 14 (1982), 335 ff.

[62] Vgl. oben I. 3.

[63] Für den Bereich des Unternehmensrechts dazu rechtsvergleichende Belege bei *Kübler*, Verrechtlichung von Unternehmensstrukturen, in *Kübler* (Hrsg.), Verrechtlichung in der modernen Arbeits- und Wirtschaftswelt (Typoskript 1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegensätze, sondern als die extremen Möglichkeiten einer Skala weithin komplementärer Formen der Normsetzung erscheinen; und damit verliert die polemische Konfrontation von „Marktversagen" und „Staatsversagen" ihren Sinn[64].

## V.

Nach diesem ein wenig spekulativen Exkurs möchte ich zum Abschluß versuchen, die mir aufgegebene Frage nach der Leistungsfähigkeit der Konzeption der Property Rights für aktuelle rechtspolitische Probleme zusammenfassend zu beantworten. Auch dazu bin ich auf grobe und zudem vorläufige Einschätzungen angewiesen. Ich schlage vor, drei Arten der Verwertung mikroökonomischer Analysen bei der Änderung und Entwicklung von Recht zu unterscheiden; sie sollen als kritische, als präskriptive und als theoretisch-strukturelle Funktion bezeichnet werden.

1. Die kritische Funktion des Property Rights-Ansatzes ist darin zu sehen, daß sowohl einzelne Rechtsregeln und -grundsätze als auch zu rechtlichen Institutionen zusammengefaßte Normbündel auf ihre allokativen Folgen hin untersucht werden; dabei kann es sich um geltendes Recht, aber auch um Normierungen handeln, deren Schaffung vorgesehen oder politisch umstritten ist. Dieser Beitrag der Mikroökonomie ist mehr als erwünscht und nützlich: angesichts zunehmend komplexer Regelungsprobleme dürfte er in vielen Fällen zur unerläßlichen Bedingung eines sinnvollen Normsetzungsverfahrens werden. Dabei kann die ökonomische Kritik unterschiedlich ansetzen und vorgehen. Sie kann sich gegen überlieferte Strukturen wenden, indem sie deutlich macht, daß der faktische Umstand knapper Sendefrequenzen nicht ausreicht, um bestehende Rundfunkordnungen zu legitimieren[65]. Oder es wird aufgezeigt, daß neugeschaffene oder geplante Gesetze, etwa zwingende Mitbestimmungsregelungen, die Allokation von Kapital und/oder Arbeit negativ beeinflussen[66]; oder daß die Zulassung von Rechtsschutzversicherungen die Allgemeinheit mit vermeidbaren Sozialkosten belastet[67]. Der Nutzen derartiger Untersuchungen hängt nicht davon ab, daß ihr Ergebnis für bestehende oder geplante Regelungen negativ aus-

---

[64] Insoweit übereinstimmend *Krause* a. a. O. (FN 1), 86: das „relevante Steuerungssystem läßt sich mit dichotomen Begriffspaaren wie . . . Markt/Staat . . . nicht mehr adäquat beschreiben"; und *Schüller*, Property Rights, Theorie der Firma und wettbewerbliches Marktsystem, in *Schüller* (Hrsg.) a. a. O. (FN 1), 145 ff., 151: „Behauptungen von Marktversagen — etwa im Hinblick auf externe Effekte — sind . . . mit der Frage zu konfrontieren, ob nicht das Rechtssystem versagt."

[65] Vgl. oben II.

[66] Vgl. oben III.

[67] Dazu *Adams*, Ökonomische Analyse des Zivilprozesses, 1981, 111 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fällt: im Hinblick auf die anhängige Reform des Insolvenzrechts kommt auch dem Befund, daß der Grundmechanismus des Konkursverfahrens wirtschaftlich sinnvoll ist, erhebliche Bedeutung zu[68].

2. Die mikroökonomische Analyse verfährt nicht mehr allein kritisch, sondern präskriptiv, wo sie die Schaffung oder die Aufhebung konkreter Regelungen postuliert. Auch diese Funktion läßt sich an den erörterten Beispielen verdeutlichen: so wird etwa gefordert, Rundfunkfrequenzen zum Zweck ihrer optimalen wirtschaftlichen Nutzung an den Meistbietenden zu versteigern[69]; oder es wird zur Vermeidung von Fehlallokationen verlangt, bestehende Mitbestimmungsregelungen aufzuheben und einschlägige rechtspolitische Absichten nicht weiter zu verfolgen. Diese präskriptive unterscheidet sich von der kritischen Funktion der ökonomischen Analyse vor allem dadurch, daß sie sich nicht damit begnügt, relevante Sachargumente in den Prozeß der Normgewinnung einzubringen; sie will das rechtspolitische Programm vielmehr allein aus der Perspektive der Mikroökonomie umfassend und abschließend bestimmen. Dieser Anspruch erscheint aus drei Gründen problematisch:

a) In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird immer wieder betont, daß Transaktionskosten und externe Effekte kaum je quantitativ erfaßt werden können[70]. Da die rechtspolitische Entscheidung in der Regel auch nicht solange aufgeschoben werden darf, bis verwertbare Ergebnisse empirischer Forschung vorliegen, müssen die Folgen der anstehenden Regelungsalternativen anhand praktischer Erfahrung abgeschätzt werden.

b) Wichtiger noch erscheint die Einsicht, daß sich die Rechtsordnung nicht allein am Ziel der allokativen Effizienz orientieren kann, sondern zugleich andere sozio-ökonomische Desiderate, etwa verteilungspolitische Zwecke, zu berücksichtigen hat. Sie geben nicht nur dort den Ausschlag, wo ihr Gerechtigkeitswert Vorrang verlangt. *Calabresi* empfiehlt, die zu treffende Entscheidung schon dann an verteilungspolitischen Zielvorstellungen auszurichten, wenn ihre allokativen Auswirkungen ungewiß sind[71].

c) Schließlich ist daran zu erinnern, daß für die Rechtsordnung generell ein komplexeres System normativer Bezüge maßgeblich ist[72]. Die

---

[68] R. *Schmidt*, Ökonomische Analyse des Insolvenzrechts (1980).

[69] Vgl. oben FN 22.

[70] *Calabresi*, Transaction Costs, Ressource Allocation and Liability Rules — A Comment, in: *Manne* (Hrsg.) a.a.O. (FN 1), 204 ff.; 206.

[71] a. a. O. S. 206 f.

[72] Dazu *Assmann*, Die Transformationsprobleme des Privatrechts und die Ökonomische Analyse des Rechts, in *Assmann/Kirchner/Schanze* a. a. O. (FN 2), 21 ff., 53 ff.; *Kirchner*, Ökonomische Analyse des Rechts. Interdiszipli-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ökonomische Analyse basiert auf einem Modell, das allein auf die Maximierung des individuellen Nutzens der beteiligten Akteure abstellt: ihre Interessen und Motive werden als eine objektivierte Vorgabe, als im Grundsatz feststehendes Datum behandelt. Für die Rechtsordnung hingegen sind Entstehung und Wandel dieser Präferenzen, die Prozesse individueller Sozialisation und intersubjektiver Stabilisierung zivilisatorischer Infrastrukturen von großer — und vielleicht sogar wachsender — Bedeutung[73]. Die rechtliche Organisation von Einrichtungen wie etwa Familie, Schule, Universität, Kirche, Presse oder Rundfunk hat sich gewiß auch an Fixpunkten ökonomischer Effizienz zu orientieren; darüber dürfen aber die kulturellen Aufgaben dieser Institutionen nicht vernachlässigt oder gar übersehen werden. Zudem ist nicht mehr auszuschließen, daß diesem Aspekt bei der rechtlichen Festlegung der Strukturen auch von Unternehmen oder Verbänden Rechnung zu tragen ist[74]. Daraus folgt, daß die Regelungsprobleme etwa des Rundfunks, aber auch die der Unternehmensverfassung, nicht allein an der Elle der ökonomischen Effizienz gemessen werden dürfen.

3. Als theoretisch oder strukturell läßt sich schließlich der Beitrag bezeichnen, den die Konzeption der Property Rights zur Erklärung des Zweckes und der Wirkungszusammenhänge rechtlicher Institutionen und damit zur Verfeinerung einer Privatrechtstheorie zu leisten vermag, die den Verständnishorizont und damit die Handlungsorientierungen der Juristen maßgeblich bestimmt[75]. Die privatrechtliche Regelung des Güter- und Leistungsverkehrs strebt seit langem und in vielfältiger Weise die Senkung von Transaktionskosten an. Die juristische Doktrin bringt dieses Prinzip in einer verwirrenden Fülle heteronomer Formeln zum Ausdruck: es sei nur an die Lehre vom Institutionen- oder

---

näre Zusammenarbeit von Ökonomie und Rechtswissenschaft, a. a. O. S. 75 ff., 77 f. Eine besonders gründliche Würdigung dieses Aspekts findet sich bei E. *Baker*, The Ideology of the Economic Analysis of Law, 5 Philosophy & Public Affairs (1975), 1 ff., insbes. 37 ff.: Individuelle Präferenzen sind dem Wirtschaftssystem nicht vorgegeben; sie werden von diesem vielmehr in einer Art und Weise determiniert, die zumindest dort nach rechtlichen Schutzvorkehrungen verlangt, wo die Gerechtigkeitsvorstellungen des westlichen Humanismus maßgeblich sind.

[73] Zu ihrem verfassungsrechtlichen Rang vgl. *Häberle* in diesem Band S. 63 ff.

[74] So insbesondere das BVerfG im Mitbestimmungsurteil; vgl. oben (FN 47).

[75] Zur Steuerungsleistung übergreifender rechts- und gesellschaftstheoretischer Vorstellungen für die juristische Praxis vgl. *Kübler*, Über die praktischen Aufgaben zeitgemäßer Privatrechtstheorie (1974); *Großfeld*, Zivilrecht als Gestaltungsaufgabe (1977), 78 ff.; *Assmann*, Wirtschaftsrecht in der Mixed Economy (1980), 10 ff. und 98 ff.; *Teubner*, Reflexives Recht, ARS 1982, 13 ff., 55 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Funktionenschutz[76], an den zielstrebigen Ausbau der Vertrauenshaftung[77] und die sich neuer Beliebtheit erfreuende Argumentation mit „rechtsethischen Prinzipien"[78] erinnert. Das beeindruckende Potential der neuen Ansätze der Mikroökonomie eröffnet die Möglichkeit, juristische Vorstellungs- und Verständniszusammenhänge stärker als bisher explizit am Maßstab ökonomischer Rationalität auszurichten. Ein derart verfeinertes und präzisiertes Rechtsverständnis wird freilich — auch bei günstigem Verlauf — das Ergebnis eines langwierigen Prozesses theoretischer Anstrengung und pädagogischer Neuorientierung sein[79]. An seinem Ende winkt die Aussicht auf eine juristische Praxis, der es gelingt, ihre wachsenden ökonomischen Probleme zu bewältigen, ohne darüber alle anderen Aufgaben des Rechts zu vernachlässigen.

---

[76] *Raiser*, Rechtsschutz und Institutionenschutz im Privatrecht, in summum ius — summa iniuria (1963), 145 ff.; *Steindorff* a. a. O. (FN 9); *Großfeld* a. a. O. (FN 70).

[77] Grundlegend *Canaris*, Die Vertrauenshaftung im deutschen Privatrecht (1971).

[78] So etwa *Martens*, Das Bundesverfassungsgericht und das Gesellschaftsrecht, ZGR 1979, 493 ff., 497 f.; *Wiedemann*, 147 ff.; dazu *Kübler* a. a. O. (FN 63) 23 f.

[79] Vgl. *Stubblebine*, On Property Rights and Institutions, in *Manne* a. a. O. (FN 1), 11 ff., 20: „Ultimately what seems destined to emerge is some general theory in which the modification of law structure plays a central role. If so, social scientists must learn to deal with models substantially more sophisticated than those currently at hand."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Was leistet die Property Rights Theorie für aktuelle wirtschaftspolitische Fragen?*

Von *Carl Christian von Weizsäcker*, Bern

Ich bitte um Verzeihung, wenn ich den weihevollen Raum der Aula der Universität Basel, in dem Karl Jaspers lange Jahre seine philosophischen Vorlesungen hielt, durch einen Projektor profaniere. Trotz dieses profanen Instruments der graphischen Darstellung werde ich mich indessen bemühen, in meine Ausführungen ein hinreichendes Maß an philosophischem Tiefgang hineinzubringen, um diejenigen unter Ihnen zu enttäuschen, die sich von meinem Referat die endgültigen Rezepturen für alle wirtschaftspolitischen Nutzanwendungen der Property-Rights-Doktrin versprechen. Diese werde ich Ihnen nicht alle geben können, wenn ich in der mir gesteckten Zeitgrenze meinem eigentlichen Ziel nicht untreu werden will, was darin besteht, Ihnen auch einige Überlegungen zum Verhältnis von Effizienz und Gerechtigkeit auf der Basis der Property-Rights-Theorie vorzutragen. Ich glaube, daß im gegenwärtigen Stadium diese Überlegungen Priorität verdienen, weil der Effizienzbegriff und seine Verwendung in der Property-Rights-Theorie Mißverständnisse hervorgerufen hat, die einen daran hindern, die Bedeutung des Property-Rights-Ansatzes, der sehr stark am Effizienzkriterium orientiert ist, voll zu würdigen. Ich möchte mich damit insbesondere auch gegen die heute vorherrschende Meinung wenden, die auch im Referat meines Vorredners vertreten wurde, die Property-Rights-Theorie sei schon deshalb stark zu relativieren, weil es ja schließlich nicht nur auf Effizienz, sondern auch auf andere Ziele, z. B. Gerechtigkeit ankomme, oder auf Freiheit usw. Hier entsteht der Eindruck, daß der schnöde Mammon (die Effizienz) von der ökonomischen Theorie zur allgemeinen Richtschnur erklärt worden ist auf Kosten so hoher Werte wie Gerechtigkeit, Solidarität, Freiheit usw. Am Basler Rathaus steht der schöne Spruch — und welcher vernünftige Mensch könnte ihm nicht zustimmen — „Freiheit ist vor Silber und Gold". Aber bei dieser Auffassung handelt es sich um ein Mißverständnis, so glaube ich, das beseitigt werden muß im Interesse eines besseren Verständnisses der Wirtschaftstheorie und ihrer wirtschaftspolitischen Anwendung.

---

* Ich danke Herrn Dr. Michael *Adams* und Herrn Privatdozent Dr. Thomas *von Ungern-Sternberg* für ihre Hilfe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ich behaupte, daß das Effizienzziel mit einem wohlverstandenen Gerechtigkeitsziel und auch mit dem Ziel der Freiheit nicht im Widerspruch steht. In diesem Referat möchte ich mich insbesondere mit dem Verhältnis von Effizienz und Gerechtigkeit auseinandersetzen. Aus Gründen der größeren Konkretheit halte ich mich dabei an die heute im OECD-Bereich typischerweise vorhandenen Verhältnisse eines Lebensstandards, der für die meisten Personen weit über dem Existenzminimum liegt. Probleme wie die der Dritten Welt klammere ich aus.

Immerhin möchte ich an die gegenwärtige Situation der Dritten Welt anknüpfen, um die Schwierigkeiten der Beantwortung der Frage: Was ist Gerechtigkeit? zu beleuchten. Die heutigen hohen Zinsen des Weltkapitalmarktes werden von vielen als eine Ungerechtigkeit gegenüber den Schuldnerländern der Dritten Welt angesehen. Früher schon hat Karl Marx, den gründlich zu lesen einer meiner Basler Lehrer, Edgar Salin, mich veranlaßt hat, jeden positiven Zins — guter christlicher und jüdischer Theologentradition folgend — als Ausbeutung bezeichnet. Anderer Meinung war da allerdings der Rat der Stadt Basel. Wir lesen in Heinrich Zschokkes Klassischen Stellen der Schweiz[1] über die Dekrete des Rats der Stadt Basel folgendes: „Mit dieser religiösen Gewissenhaftigkeit vertrug sich aber der Geldwucher ganz vortrefflich; ja fand in ihr die beste Unterstützung. Man nannte einen Zins zu 5 Prozent einen ‚christlichen Zins'. Er ward obrigkeitlich mit so frommem Ernst empfohlen (im Jahr 1682 und 1684), daß diejenigen, welche ihr Geld bei Landleuten zu 4 oder gar 3½ Prozent anlegten, ‚eigennützige, vorteilsüchtige, schädliche Leute genannt wurden', ja daß man sogar die zu niedrigem Zins angelegten Capitalien konfiszierte. Man wird fragen warum? Man antwortete: ‚Weil diese Leute durch ihren unersättlichen Geiz Nachteil der Gotteshäuser, Spitäler, Kirchengüter und unausbleiblichen Schaden vieler armen Witwen und Waisen befördern'. Ein solches kaufmännisch-religiöses Gesetz hat man wohl in keinem anderen Lande aufzuweisen und steht vielleicht in der Geschichte der europäischen Staatsökonomie als einziges in seiner Art."

Dem kann ich nur hinzufügen: In Basel gibt es, was Staatsökonomie betrifft, viel zu lernen, damals schon und heute noch. Hier also sehen wir, wie schwierig es ist, zu sagen, was Gerechtigkeit ist.

Mein Vortrag hat vier Teile. Im ersten Teil, der normativ ist, versuche ich zu zeigen, in welchem Sinn kein Gegensatz zwischen Effizienz und Gerechtigkeit besteht. Im zweiten Teil geht es mir um eine positive Theorie der Gerechtigkeitsvorstellungen. Im dritten und vierten Teil ziehe ich auf der Basis der Property-Rights-Theorie Schlußfolgerungen für die Wirtschaftspolitik.

[1] H. *Zschokke,* Die klassischen Stellen der Schweiz, 1838.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## I

In diesem ersten Teil geht es mir um eine Begründung der Behauptung, daß für fast alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen das Effizienzkriterium ausschließlich Gültigkeit beanspruchen kann. Viele Beiträge der hier in Rede stehenden Debatte wollen neben der Effizienz Gerechtigkeits- und Verteilungsaspekte berücksichtigt wissen. Sie postulieren also — meist in einer nicht genau präzisierten Form — eine Zielkonkurrenz zwischen Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit. Mir geht es darum, nachzuweisen, daß diese Zielkonkurrenz bei der Betrachtung einzelner wirtschaftspolitischer Maßnahmen meist gar nicht existiert, wenn man denn sich die Mühe macht, das Ziel Verteilungsgerechtigkeit etwas genauer zu präzisieren.

Um nicht mißverstanden zu werden, betone ich eingangs, daß ich die Zielkonkurrenz equity vs. efficiency nicht grundsätzlich leugne. Ich stehe nicht auf Hayeks Standpunkt[2], daß Verteilungsaspekte grundsätzlich nicht berücksichtigt werden sollten. Vielmehr glaube ich im Sinne der Konzeption der sozialen Marktwirtschaft, daß wir ein Umverteilungssystem und ein System der sozialen Sicherheit haben sollten. Bei der geeigneten Gestaltung dieses Umverteilungssystems tut sich nun allerdings ein gewisser Zielkonflikt zwischen Höhe und Verteilung des Sozialprodukts auf. Arthur Okuns[3] Bild vom Wassereimer mit einem Loch veranschaulicht dies: Die Umverteilung von Reich zu Arm ist wie das Tragen des Wassers von einem vollen in einen leeren Behälter, wobei der Eimer auf dem Weg vom einen zum anderen Behälter Wasser verliert, weil er ein Loch hat: Bei der Umverteilung muß den Reichen mehr weggenommen werden als bei den Armen ankommt. Das macht die Umverteilung nicht überflüssig, setzt ihr aber Schranken. Indessen ist die optimale Gestaltung des Systems der Umverteilung und der sozialen Sicherheit nicht Thema dieses Referats und soll deshalb nicht weiter diskutiert werden. Aber gerade im Sinne einer effizienten Verfolgung des Ziels gerechter Verteilung und sozialer Sicherheit liegt es, wenn bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen in der Regel ausschließlich das Effizienzziel verfolgt wird. Davon auszunehmen sind nur bestimmte Maßnahmen, deren Abgrenzung besser gelingt, wenn ich die Begründung für meine These gegeben habe.

Wir müssen zuerst das Effizienzkriterium präzisieren. Relativ unbestritten, aber für Anwendungen wenig praktikabel ist das Kriterium der Pareto-Verbesserung: Eine Maßnahme (oder ein Vorgang) ist zu be-

---

[2] F. A. *von Hayek*, Law, Legislation and Liberty, Vol. II, The Mirage of Social Justice, Chicago 1976.

[3] A. M. *Okun*, Equality and Efficiency — The Big Tradeoff, Washington D.C. 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grüßen, wenn sie (oder er) niemanden schlechter stellt und zumindest einige besser stellt. Ich brauche nicht im einzelnen zu erläutern, weshalb dieses Kriterium meist nicht erfüllt ist und daß deshalb der Umkehrschluß absurd wäre, der lautete: Eine Maßnahme (oder ein Vorgang) ist immer dann zu verhindern, wenn sie (oder er) eine Person oder mehrere Personen schlechter stellt. Diese Maxime führte zu totaler gesellschaftlicher Erstarrung.

Mir geht es vielmehr um die Begründung des Effizienzziels in der Form des Kosten-Nutzen-Kriteriums. Eine Maßnahme oder ein Vorgang sind dann (und nur dann) zu begrüßen, wenn der Geldwert des Nutzens der Begünstigten größer ist als der Geldwert des Schadens der Geschädigten. Ich schreite nun zur Begründung dieses Kriteriums. Dabei kann ich aufbauen auf wirtschaftstheoretischen Beiträgen, die bei dem Kaldor-Hicks-Scitovsky-Kompensationskriterium[4] anfangen, aber auch die wichtigen sozialphilosophischen Beiträge von Buchanan und Rawls[5] umfassen.

Auf den ersten Blick scheint die Beurteilung eines Vorgangs (sei dies eine wirtschaftspolitische Maßnahme oder die Erfindung und Einführung eines neuen Produkts oder das „Wegrationalisieren von Arbeitsplätzen"), der einzelnen Nutzen, anderen Schaden zufügt, ein verteilungspolitisches Kriterium zu erfordern, mit dessen Hilfe der Nutzen und der Schaden nicht einfach nach ihrem Geldwert gewichtet werden. Zwar können abstrakt-theoretisch die Nutznießer die Geschädigten voll kompensieren, wenn das Kosten-Nutzen-Kriterium erfüllt ist[6]. Aber faktisch ist diese Kompensation aus Gründen mangelnder Information und des bekannten Anreizes zur Fehlpräsentation eigener Präferenzen häufig nicht möglich.

---

[4] N. *Kaldor*, Welfare propositions of economics and interpersonal comparisons of utility, in: K. *Arrow* - T. *Scitovsky*, Readings in Welfare Economics, London 1972, S. 387 ff.; J. *Hicks*, The rehabilitation of consumers' surplus, in: K. Arrow - T. Scitovsky, Readings in Welfare Economics, London 1972, S. 325 ff,; T. *Scitovsky*, A note on welfare propositions in economics, in: K. Arrow - T. Scitovsky, Readings in Welfare Economics, London 1972, S. 390 ff.

[5] J. *Rawls*, A Theory of Justice, London 1972; J. M. *Buchanan*, The Limits of Liberty — Between Anarchy and Leviathan, Chicago - London 1975.

[6] In der etwas vereinfachten Form des Kosten-Nutzen-Kriteriums, wie ich es hier verwende, vernachlässige ich einige Komplikationen, die sich daraus ergeben, daß Maßnahmen relative Preise verändern, so daß simplistische Consumer-Surplus-Analysen falsch sein können. Hierzu im einzelnen *Scitovsky*, a.a.O., *Mishan*, Cost Benefit Analysis, London 1982, U. *Schweizer*, Bodenpolitik und Grundrente: Eine wirtschaftstheoretische Analyse planungsbedingter Verteilungseffekte, Habilitationsschrift Bonn 1979, und R. *Willig*, Consumer's Surplus without Apology, American Economic Review 1976, 589. Der Kern meines Arguments wird davon aber nicht berührt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

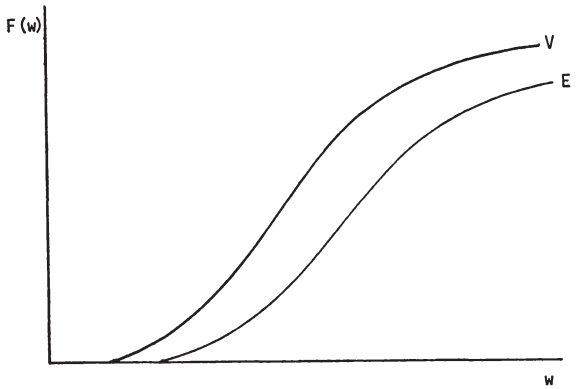
Wir müssen aber zwei wichtige Gesichtspunkte berücksichtigen, von denen einer die Präzisierung des verteilungspolitischen Ziels, der andere die Präzisierung der hier in Rede stehenden wirtschaftspolitischen Alternativen ist.

### Präzisierung des Verteilungsziels

Wir hatten gesehen, daß das Pareto-Kriterium zur Beurteilung eines einzelnen Vorgangs in der Regel untauglich ist. Wir brauchen ein gesellschaftspolitisches Werturteil über Verteilungseffekte. Hier sollen nun zwei Komponenten eines solchen Werturteils vorgeschlagen werden: a) Neid soll keine Rolle spielen, und b) ein einer Person zukommender Wohlstandszuwachs gegebener Größe wird um so höher bewertet, je geringer der Wohlstand der Person vor dem Wohlstandszuwachs war. Teil a) des Kriteriums ist im Grunde schon beim Pareto-Kriterium verwendet worden. Wenn Neid eine Rolle spielt in der Festlegung gesellschaftlicher Verteilungsziele, dann ist das Kriterium der Pareto-Verbesserung nicht mehr unbedingt gültig. Teil b) des Verteilungsziels ist Ausdruck eines Egalitarismus, der heute wohl als gegeben angesehen werden kann. Hier wird natürlich vorausgesetzt, daß die Unterscheidung von Arm und Reich sinnvoll ist. Das heißt, es wird vorausgesetzt, daß es im Prinzip möglich ist — selbst wenn praktische Schwierigkeiten eine gute Operationalisierung verhindern mögen —, die Bürger einer Gesellschaft entlang einer Skala des Wohlstands anzuordnen, so daß man jedem gesellschaftlichen Zustand eine solche Wohlstandsverteilung zuordnen kann. Dabei braucht dieses Wohlstandsmaß nicht mit einem Einkommensmaß identisch sein. Es können in es andere Kriterien wie z. B. Gesundheit miteinbezogen werden. Für den Fortgang unseres Arguments ist es im übrigen unerheblich, ob das verwendete Wohlstandsmaß praktisch operationalisiert werden kann oder nicht. Verbunden mit einer inhaltlich unproblematischen Stetigkeitsannahme folgt aus dem egalitären Prinzip im übrigen die Aussage b1): Bei zwei Personen A und B mit gleichem Wohlstand ist die Gesellschaft indifferent zwischen einem Wohlstandszuwachs von A und einem Wohlstandszuwachs von B. Dieses Prinzip b1) ist schwächer als b), denn es ist von b) impliziert, aber nicht umgekehrt. Wir können b1) das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit nennen. Es hat insbesondere die folgende Konsequenz: Tauschen zwei Personen ihren Platz auf der Wohlstandsskala, so bleibt die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt gleich.

Es kann nun folgendes mathematisch gezeigt werden: Prinzipien a) und b1) implizieren: Ein Vorgang wird dann jedenfalls günstig zu beurteilen sein, wenn er den Wohlstand keines Wohlstandsperzentils in der Verteilung reduziert und insgesamt die Wohlstandssumme erhöht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/




$F(w)$ = Zahl der Personen mit Wohlstand $\leq w$

Z. B. wird die Kurve E der Graphik der Kurve V eindeutig vorgezogen.

Man beachte, daß diese Konsequenz des Verteilungskriteriums nicht identisch ist mit dem Kriterium der Pareto-Verbesserung: Zwar wird jeder jeweilige Inhaber einer bestimmten Verteilungsposition in seiner Rolle als Inhaber dieser Position durch den wohlfahrtserhöhenden Vorgang nicht schlechter und gegebenenfalls besser gestellt. Aber der Vorgang kann die Verteilungsposition eines Individuums verschlechtern, so wie er dann allerdings die Verteilungsposition anderer verbessert. Allerdings kann der Wohlstand der Ärmsten in der Gesellschaft durch den Vorgang nicht reduziert worden sein, denn sonst wäre die Position des Inhabers des letzten Perzentils auf der Verteilungsskala verschlechtert worden, was den vorausgesetzten Eigenschaften des Vorgangs widerspricht.

Diese Überlegung allein bringt uns nun aber noch nicht so weit. Zwar haben wir jetzt ein etwas kräftigeres Beurteilungskriterium als vorher mit der Pareto-Verbesserung. Aber es wird viele Maßnahmen und Vorgänge geben, die einzelne Wohlstandsperzentile schlechter und andere besser stellen und damit nach wie vor nicht eindeutig bewertet werden können. Hier hilft nun der zweite Gesichtspunkt:

## Präzisierung der wirtschaftspolitischen Alternative: Wahl zwischen verschiedenen Regimes

Angenommen wir hätten uns durchgerungen, grundsätzlich das Kosten-Nutzen-Kriterium zu verwenden und es ginge *nur* um die Beurteilung einer *einzigen* Maßnahme im Bewußtsein davon, daß bei allen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anderen Maßnahmen und Vorgängen das Kosten-Nutzen-Kriterium verwendet wird. Dann wären wir in der Tat mit dem nach wie vor vorsichtig formulierten Verteilungskriterium um eine Antwort verlegen, wenn diese Maßnahme einzelne Perzentile besser und andere schlechter stellt. Aber die Frage ist so falsch gestellt. Zu wählen ist zwischen dem Kosten-Nutzen-Kriterium und irgendeinem generell anwendbaren, von jenem wesentlich verschiedenen Kriterium. Es besteht die Wahl zwischen zwei verschiedenen Regimes. Zu vergleichen sind nicht die zu erwartenden Wohlstandsverteilungen, die sich bei Entscheidungen für oder gegen eine einzelne Maßnahme ergeben.

Nach der Klärung dieser beiden Gesichtspunkte geht es jetzt darum zu zeigen, weshalb gerade auch im Sinne der verteilungspolitischen Ziele das *Effizienz-Regime* (d. h. das Regime des Nutzen-Kosten-Kriteriums) besser abschneidet als ein Regime, das das Verteilungsziel unmittelbar bei jedem Projekt zu verwirklichen versucht und das wir *Verteilungsregime* nennen wollen.

Die Behauptung, die ich aufstelle, ist, daß der im Effizienzregime vorhandene Wohlstand und seine Verteilung der im Verteilungsregime vorherrschenden Verteilung vorzuziehen ist, sofern die genannten Prinzipien a) und b) vorausgesetzt werden. Diese Behauptung wird additiv durch zwei Thesen gestützt: *These 1:* Die kumulative Verteilung des Effizienzregimes (Kurve E) liegt mit großer Wahrscheinlichkeit rechts von der des Verteilungsregimes (Kurve V), so daß nach Kriterien a) und b1) das Effizienzregime vorzuziehen ist. *These 2:* Insbesondere aber wird der Wohlstand der unteren Wohlstandsgruppen im Effizienzregime größer sein als im Verteilungsregime, so daß aufgrund der egalitären Präferenzen der Gesellschaft das Effizienzregime vorgezogen werden sollte.

These 1 behauptet also für das Effizienzregime die Existenz einer *Generalkompensation* von Schäden, die jeweils einzelne effiziente Vorgänge oder Maßnahmen verursachen. Wir hatten gesehen, daß die spezifische Kompensation der Verlierer einzelner effizienter Projekte theoretisch zwar denkbar, faktisch aber nicht praktikabel ist. Weshalb können wir die Generalkompensation erwarten?

Zuerst muß festgehalten werden, weshalb die Generalkompensation in dem eben definierten Sinne eine weitaus schwächere Forderung ist. Denn erstens muß die Kompensation nicht bei jedem einzelnen Projekt gelingen, sondern nur in der Summe aller effizienten Projekte, die im Effizienzregime zustande kommen und im Verteilungsregime unterbleiben. Zweitens ist nicht gefordert, daß jede einzelne Person durch Kompensation besser gestellt wird, sondern nur jedes einzelne Perzentil der Wohlstandsverteilung.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nun zur Begründung des Gelingens der Generalkompensation. Die Antwort auf die Frage, ob ein Vorgang bzw. eine Maßnahme effizient sei, ist ungleich leichter zu geben als die auf die Frage nach den Verteilungswirkungen. Wir wissen aus der ökonomischen Theorie, daß der freiwillige Tausch (ohne Täuschung) den Effekt hat, mehr Nutzen als Schaden zu stiften. Es bedarf also häufig gar nicht genauer numerischer Abschätzung des Nutzens und der Kosten eines Projekts. Häufig kann man an seiner Form erkennen, daß es mehr Nutzen als Schaden stiftet. Dann nämlich, wenn es in Analogie zum freiwilligen Tausch gesehen werden kann. Demgegenüber sind die Wirkungen eines Projekts im einzelnen so diffus und auf so viele Personen verstreut, daß die genaue Abschätzung des Verteilungseffektes schwer fällt. Eine an den Verteilungswirkungen orientierte Politik wird zahlreiche Projekte einfach deshalb unterbinden oder doch stark verzögern, weil die Verteilungswirkungen diffus und unsicher sind. So wird es also zahlreiche effiziente Projekte mit diffuser Verteilungswirkung geben, die im Effizienzregime durchgeführt werden, aber nicht im Verteilungsregime.

*Grund 1:* Wenn es also um die differentielle Gesamtwirkung einer großen Anzahl von Projekten geht, dann hat diese eine ganz andere Struktur als die differentielle Gesamtwirkung eines Einzelprojektes. Betrachten wir z. B. ein Rationalisierungsprojekt. Seine negative Wirkung ist stark konzentriert auf eine kleine Gruppe betroffener Arbeitnehmer, die vielleicht ihren Arbeitsplatz einbüßen, und Konkurrenten, die gegenüber dem rationalisierenden Wettbewerber ins Hintertreffen geraten. Die vorteilhaften Wirkungen der Rationalisierung verteilen sich — abgesehen von einem erhöhten Gewinn des rationalisierenden Unternehmens — auf viele Personen, die von dem niedrigeren Preis des Produkts profitieren. Im Verteilungsregime wären die massierten Kosten wahrschenilich Anlaß, das Rationalisierungsprojekt zu unterbinden. Im Effizienzregime laufen nun zahlreiche Rationalisierungsprojekte in vielen Branchen parallel. Jeder einzelne mag negativ von einem solchen Projekt betroffen sein, er ist aber gleichzeitig positiv von allen anderen betroffen. Da jedes einzelne Rationalisierungsprojekt mehr Nutzen als Schaden stiftet, kann typischerweise erwartet werden, daß der einzelne Bürger mehr Nutzen als Schaden aus der Rationalisierung insgesamt zieht. Dies mag typischerweise so gelten; es gilt vielleicht nicht in jedem Einzelfall. Da aber kein Grund besteht, zu erwarten, daß es für bestimmte Wohlstandsperzentile nicht gilt, ist weiter zu erwarten, daß die Summe aller Rationalisierungsprojekte jedes Wohlstandsperzentil besser stellt.

Ich habe hier die Rationalisierungsprojekte als typisches Beispiel von Projekten genommen, die im marktwirtschaftlich orientierten Effi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zienzregime durchgeführt werden, im interventionistischen Verteilungsregime hingegen zu scheitern drohen. Ich möchte hier die These aufstellen, daß sie typisch sind für die Summe aller Projekte, um die sich das Effizienzregime vom Verteilungsregime unterscheidet. Gerade weil die Verteilungswirkungen der einzelnen Projekte diffus und im übrigen verschiedenartig sind — was im Verteilungsregime ein Negativum ist und zu ihrer Ablehnung führt —, ist zu erwarten, daß wohl einzelne Projekte gewisse Wohlstandsperzentile schlechter stellen, daß sie aber in ihrer Summe jedes Perzentil besser stellen.

Wir können die oben angestellte Überlegung in Analogie sehen zum Hobbes'schen Gesellschaftsvertrag oder zum heute wichtigen Abrüstungsproblem. Die Beendigung des Krieges aller gegen alle durch die Schaffung des Staats (des Leviathan) mittels eines Gesellschaftsvertrags verschafft allen beteiligten Menschen in der Summe Vorteile. Indem ich meine Waffen niederlege, füge ich mir einen Nachteil zu und verschaffe den andern einen Vorteil. Wenn aber die anderen das gleiche tun, ist per Saldo der Vorteil für mich größer als der Nachteil; und das gleiche gilt für alle anderen auch. Ähnliches sollte eigentlich auch für die Beendigung des Wettrüstens gelten. Aber an diesem Beispiel sehen wir auch die Schwierigkeiten geradezu tragischen Ausmaßes, effiziente Regimes durchzusetzen. Vielleicht können die Friedensforschung und die Ökonomie voneinander etwas lernen[7].

*Grund 2:* Wir müssen ferner beachten, daß ein sinnvolles Maß des Wohlstands eines Individuums sich auf sein ganzes Leben beziehen muß. Dieses Maß ist also so etwas wie sein Lebenseinkommen, korrigiert vielleicht um gewisse Indikatoren, die Freizeit, Gesundheit, Bildung, Lebenslänge etc. repräsentieren. Ein Mensch erlebt in der Regel eine große Anzahl von effizienten Projekten im Verlauf der Zeit. Die Durchschnittsbildung über mehrere Projekte erfolgt also intrapersonell auch insofern, als er im allgemeinen viele Jahre lebt. Um beim Beispiel des durch Rationalisierung freigesetzten Arbeitnehmers zu bleiben: Im Jahre seiner Freisetzung mag er negativ von der Summe aller Rationalisierungsprojekte betroffen sein, weil die für ihn positiven Rationalisierungseffekte anderer Branchen in diesem einen Jahr nicht ausreichen mögen, ihn für den Verlust seines bisherigen Arbeitsplatzes zu entschädigen. Indessen profitiert er ja auch in den meisten Jahren, in denen er keinen Rationalisierungsschaden erleidet, davon, daß Rationalisierungen durchgeführt werden. Allgemein gesprochen: Bei der Betrachtung über die ganze Lebensdauer ist der summierte Effekt je-

[7] Vgl. A. *Müller-Armack*, Die Soziale Marktwirtschaft als Friedensordnung, in: Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, Bern - Stuttgart, 2. Auflage 1981.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weils kleiner Vorteile aus effizienten Projekten schon fast bei jedem einzelnen Individuum größer als die seltenen (dann vielleicht größeren) negativen Effekte einzelner effizienter Projekte. Etwas vereinfacht kann man diesen Gedanken auch so ausdrücken: Unterstellen wir einmal, daß das Wachstum einer Volkswirtschaft im Effizienzregime 2 Prozent pro Jahr höher liegt als im Verteilungsregime. Dann mögen die negativen Effekte der effizienten Projekte in einem einzelnen Jahr eine Reihe von Personen stärker zurückwerfen als wenn die effizienten Projekte nicht durchgeführt werden. Wenn aber dafür in allen anderen Jahren für diese Personen das Realeinkommen um 2 Prozent mehr wächst, so sind aller Wahrscheinlichkeit nach praktisch alle diese Personen im Effizienzregime besser gestellt als im Verteilungsregime. Ersteres ist dann bei Betrachtung der Lebenszeiteinkommen nahe einer Pareto-Verbesserung im Verhältnis zum letzteren und — a fortiori — eine Verbesserung der Verteilungskurve.

*Grund 3:* Ein weiterer wichtiger Grund für die These 1 ist das Phänomen der Wohlstandskomplementarität. Steigt der durchschnittliche Wohlstand eines Landes, so steigt in aller Regel der Wohlstand eines Perzentils. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen, die im Kern alle ein Public-Good-Element enthalten. Öffentliche Güter ohne rivalisierenden Konsum sind Bestandteile des Wohlstandes. Steigt der Wohlstand, so steigt die Fähigkeit und Bereitschaft zur Produktion öffentlicher Güter. So führt das höhere Einkommen bestimmter Schichten über vermehrte Steuereinnahmen zur Produktion von mehr öffentlichen Gütern, die dann allen Bürgern zugute kommen. Höhere Einkommen insbesondere der wohlhabenden Schichten führen zu vergrößerten Marktchancen von neuen Produkten, deren Entwicklung durch wohlhabende Konsumpioniere finanziert wird und die dann später allen Konsumenten zu günstigen Preisen als Massenprodukte zur Verfügung stehen. Höhere Einkommen ärmerer Schichten führen zu einem Rückgang von die wohlhabenden Schichten schädigenden kriminellen Handlungen oder zu insgesamt hygienischeren Zuständen. Sofern Bildung mit dem Einkomkommen wächst und die Qualität politischer Entscheidungen mit steigender Bildung zunimmt, profitieren alle Bürger von dem durch Wohlstandszuwachs eines Bevölkerungsteils induzierten höheren staatsbürgerlichen Niveau. Zu Grund 3 vgl. den Anhang.

These 2 begründe ich insbesondere mit der vorausgesetzten Existenz eines staatlichen und philantropisch-privaten Umverteilungssystems. Selbst wenn mit höherem durchschnittlichen Wohlstand der Wohlstand der wohlhabenden Schichten (nach Umverteilung) nicht gestiegen sein sollte, sorgt in aller Regel die höhere Ergiebigkeit der Steuern und Sozialversicherungsabgaben dafür, daß die Transferzahlungen an die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ärmeren Bevölkerungsgruppen ansteigen. Selbst wenn also das Effizienzregime im Vergleich zum Verteilungsregime nur den Durchschnittswohlstand und nicht den Wohlstand jedes Perzentils erhöht, wird der Wohlstand der unteren Einkommensschichten wegen der gestiegenen Transferzahlungen gestiegen sein. Im Sinne des egalitären Prinzips kann also das Effizienzregime dem Verteilungsregime vorgezogen werden.

Nach dieser Diskussion ist es jetzt besser möglich, die Klasse derjenigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen auszugrenzen, für die die alleinige Berücksichtigung des Effizienzkriteriums nicht sinnvoll ist. Es geht hier um Maßnahmen, deren primäres Ziel die Gestaltung des Umverteilungssystems ist. Umverteilung ist gemäß dem Prinzip der egalitären Präferenz nur sinnvoll als Umverteilung von Reich zu Arm, d. h. von Personen mit hohem Wohlstand zu Personen mit niedrigerem Wohlstand. Alle Maßnahmen, deren Verteilungswirkung diffus über die Wohlstandsskala streut, sind keine geeigneten Umverteilungsmaßnahmen und sollten deshalb ausschließlich nach dem Effizienzkriterium beurteilt werden.

In diesem Referat behandle ich nicht im einzelnen die optimale Rollenverteilung zwischen Staat und Markt unter dem Aspekt des Effizienzziels. Weder eine minimale noch eine maximale Rolle des Staats sind effizient. Die Produktion gewisser öffentlicher Güter, die Durchsetzung des Wettbewerbs durch Wettbewerbspolitik sind zwei relativ unstrittige Staatsfunktionen. Eine entschiedene Verteidigung der natürlichen Umwelt gegen die Verursacher negativer externer Effekte steht nicht im Widerspruch zum Effizienzziel, ja, ist durch dieses m. E. geboten. Viele heutige Staatsaktivitäten in der westlichen Welt scheinen mir andererseits ineffizient zu sein, wenn man sie mit einem Zustand geringerer staatlicher Reglementierung vergleicht. Beunruhigend ist insbesondere die heute schwergewichtig wettbewerbs- und fortschrittshemmende Rolle des Staats im Wirtschaftsablauf. Indessen kann auf die Details hier nicht eingegangen werden[8].

## II

Im ersten Teil haben wir primär Analyse mit normativer Zielsetzung betrieben. Im zweiten Teil geht es mir um eine positive Theorie normativer Vorstellungen in Gesellschaften der Gegenwart. Mich interessieren hier die Erklärungsgründe für die vorherrschenden Vorstellungen über das, was gerecht ist. Diese weichen offenkundig stark ab von normati-

[8] Vgl. hierzu W. *Engels*, G. *Fels*, A. *Gutowski*, W. *Stützel*, C. C. *v. Weizsäcker*, H. *Willgerodt*, Mehr Mut zum Markt, Bad Homburg 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ven Verteilungsvorstellungen, wie ich sie in Teil I formuliert habe, oder wie sie ähnlich andere Ökonomen formuliert haben. Der Erklärungsversuch ist nicht vollständig, da nur bestimmte, allerdings für die Wirtschaftspolitik sehr wichtige Gerechtigkeitsvorstellungen erklärt werden.

Mit Hayek können wir den Versuch machen[9], menschliche Moral — als Hemmnis rein egoistischen Verhaltens — als Ergebnis menschlich-gesellschaftlicher Evolution zu erklären. Sie verschafft den Gruppen mit Moral einen Überlebensvorteil, der wohl darin besteht, daß es durch Moral leichter wird, das Free-Rider-Problem bei der Produktion öffentlicher Güter zu überwinden. Gerechtigkeitsvorstellungen können nun ebenfalls als Teil einer Gruppenmoral verstanden werden, die im Interesse der Gesamtgruppe liegt. Wer die Ziele der Gruppe, der er angehört, für gerecht empfindet, ist bereit, größere individuelle Opfer im Interesse der Verfolgung dieser Ziele der Gruppe zu leisten.

In modernen Gesellschaften gibt es nun zahlreiche Teilgruppen, die in Konflikten mit der übrigen Bevölkerung auf die Gruppensolidarität ihrer Mitglieder zählen und dadurch ihre Durchschlagskraft erhöhen können. Die Frage entsteht, nach welchem Prinzip sich solche erfolgreiche Interessengruppen bilden.

Stigler, einer der Begründer der Property-Right-Schule, hat staatliche Regulierung, d. h. staatlichen Eingriff in die Gewerbe- und Vertragsfreiheit, erklärt durch den Druck von Interessengruppen auf den Staat, ihnen bei der Kartellisierung und der Ausschaltung des Wettbewerbs durch Außenseiter zu helfen[10]. Daran ist sicher ein richtiger Kern. Die Schwierigkeit allerdings, die Stigler und in seinem Gefolge Peltzman und jetzt Gary Becker[11] haben, ist die einer plausiblen Erklärung dafür, welche Interessengruppen nun erfolgreich sind.

Es scheint empirisch relativ gut gesichert, daß die Durchsetzungsmöglichkeit eines Gruppenziels wesentlich dadurch bestimmt wird, ob dieses Ziel von den Bürgern außerhalb der Gruppe als legitim anerkannt wird oder nicht. Wenn das aber so ist, dann muß die Erklärung des Erfolgs von Interessengruppen zugleich eine Erklärung der erfolgreichen Legitimierung ihrer Ziele bedeuten.

---

[9] F. A. *von Hayek*, Law, Legislation and Liberty, Vol. II, The Mirage of Social Justice, Chicago 1976.

[10] G. J. *Stigler*, The Theory of Economic Regulation, The Bell Journal of Economics 1971, 3.

[11] S. *Peltzman*, Toward a more general Theory of Regulation, Journal of Law and Economics 1976, 211; G. S. *Becker*, A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, Quarterly Journal of Economics 1983, 371.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einen wesentlichen Schlüssel in diesem Erklärungsversuch sehe ich im Begriff der sunk costs oder irreversiblen Investitionen. Eine Gruppe von Personen, die erhebliche irreversible Investitionen getätigt hat, um einen bestimmten ökonomischen Status zu erlangen, bildet eine natürliche Interessengemeinschaft. Handelt es sich z. B. um Anbieter und Arbeitnehmer einer Branche, so erwirbt diese Gruppe im Gleichgewicht und selbst ohne zusätzlichen Marktzutritt eine Quasirente, die der Verzinsung und Amortisation des eingesetzten Kapitals entspricht. Bei ungünstiger Branchenentwicklung kann durch Kartellierung und staatliche Interventionen ein Teil der Quasirenten, die sonst verloren gingen, verteidigt werden, ohne daß dies zu weiterem Marktzutritt führen würde. Die irreversiblen Investitionen der Vergangenheit bilden einen Schutzwall vor äußerer Konkurrenz (Marktzutritt). Dieser kann genutzt werden, um das gemeinsame Interesse der Gruppe effektiv zu vertreten.

Aber es gibt auch andere durch irreversible Investitionen in natürlicher Weise abgegrenzte Gruppen, die sich als Interessengruppen eignen. Ich denke an die Mieter von Mietwohnungen, an die Altersrentner der Sozialversicherung usw. Der Wechsel einer Mietwohnung verursacht unmittelbare und mittelbare Umzugskosten oder Substitutionskosten. Daraus folgt, daß das Mietverhältnis ein länger andauerndes Kooperationsverhältnis ist. In diesem Verhältnis gibt es Quasirenten zu verteilen. Die Mieter (aber auch die Vermieter) bilden eine natürliche Interessengruppe. Sie kann den Staat veranlassen, das Mietrecht zu ihren Gunsten zu verändern und dadurch den materiellen Gehalt eines zuvor geschlossenen Vertrags zwischen Vermieter und Mieter zu verändern: eine Umverteilung von Property Rights durch staatliches Dekret. Zwar kann der Ökonom leicht zeigen, daß die langfristigen Anreizwirkungen eines sogenannten mieterfreundlichen Mietrechts volkswirtschaftlich verschwenderisch sind und vor allem zu ungunsten aller künftigen Mieter wirken[12]. Aber letztere sind heute noch gar keine „natürliche" Interessengruppe, und die heutigen Mieter profitieren von der einmaligen Umverteilung.

Analoge Überlegungen gelten für ein sogenanntes arbeitnehmerfreundliches Arbeitsrecht, das diejenigen begünstigt, die heute einen Arbeitsplatz haben und sich zulasten der Arbeitsuchenden auswirkt. Trotz aller gegenteiligen Beteuerungen sind die Gewerkschaften in ihrer Politik ausschließlich an den Interessen derjenigen orientiert, die heute schon Arbeitnehmer sind und durch irreversible Investitionen auf ihrer Seite und auf der Seite ihrer Arbeitgeber ein gutes Stück vor der Konkurrenz der Arbeitsuchenden geschützt sind.

---

[12] Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft, Probleme der Wohnungswirtschaft, März 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch die Altersrenten sind ein gutes Beispiel. Die Verbesserung der Lage der Rentner führt nicht zu einer Flut zusätzlicher Rentner. Also lohnt sich die Bildung einer Interessengruppe der Rentner, die für höhere Renten usw. kämpft. Vielfach wird behauptet, die Rentner hätten keine schlagkräftige Organisation. Das stimmt der Optik nach insofern, als ihr „Organisationsgrad" minimal ist. Aber der Grund dafür ist weniger in ihrer Schwäche und Gebrechlichkeit zu suchen als darin, daß sie als Interessengruppe diesen Organisationsaufwand gar nicht nötig haben. Ihre wirtschaftlichen Interessen sind so spezifisch und ihre Zahl ist so groß, daß sie allein über den Stimmzettel bei Wahlen eine große Macht ausüben, mit deren Hilfe sie ihr Ziel erreichen. Die Geschichte der Altersrenten und der Wahlkämpfe in der Bundesrepublik verdeutlicht diese Behauptung sehr eindrücklich.

Ein weiteres Beispiel für durch irreversible Investitionen abgrenzbare Gruppen sind die Bewohner einer Region. Regionale Interessengruppierungen spielen, wie jeder weiß, eine große Rolle im politischen Leben.

Ausgangspunkt für die Bildung von Interessengruppen sind also die durch irreversible Investitionen in ihrem Status mehr oder weniger immobil gewordenen und abgegrenzten Gruppen. Mehrfachmitgliedschaften in verschiedenen Gruppen sind natürlich durchaus ein häufiges Phänomen. Interessengruppen sind nach dieser Theorie Gruppen, bei denen Zustrom und Abstrom (exit and entry) durch irreversible Investitionen gehemmt ist, so daß der Exitmechanismus (und Entrymechanismus) nach der Hirschmann'schen Terminologie nicht oder nur schlecht funktioniert[13]. Der Schwierigkeit des Exit entspricht eine Rente oder Quasirente für die Mitgliedschaft in der Gruppe. Es lohnt sich im Sinne des Prinzips der „Rent-Seeking-Society", sich zu organisieren, um über solidarische, d. h. politische Aktivität diese Quasirente zu verteidigen oder zu erhöhen. Der Staat als die letzte Instanz im Verteilungskampf der Property Rights wird — im Sinne des Voice-Mechanismus — beeinflußt, zugunsten der jeweiligen Interessengruppe zu handeln.

Die vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen können nun aufgefaßt werden als Funktionen der Interessenvertretungen von Gruppen, die nach dem Kriterium gleichartiger irreversibler Investitionen abgegrenzt sind. Sie dienen einerseits der Zementierung der Solidarität innerhalb der Gruppe und sie dienen zugleich dem friedlichen Interessenausgleich zwischen den Gruppen. Diese beiden Aspekte sollen erläutert werden.

---

[13] A. O. *Hirschman*, Exit, Voice, and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organisations, and States, London und Cambridge, Mass. 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Bauer empfindet es als gerecht, daß er durch staatliche Intervention höhere Agrarpreise erhält. Der durchschnittliche Mieter empfindet es als gerecht, wenn er vor Mieterhöhungen und Kündigung geschützt wird. Ähnliches gilt für den Arbeitnehmer, den Rentner usw. Wir konstatieren also, daß die genannten Interessengruppen ihre Ziele in dem Empfinden verfolgen, diese entsprächen der Gerechtigkeit. Dies mobilisiert ihre Energien für solidarisches Handeln in der Gruppe, die dadurch durchschlagkräftig wird. Beispielsweise erlaubt diese Gerechtigkeitsvorstellung die Mobilisierung der Wählerstimmen der Mitglieder bei allgemeinen Wahlen trotz des sogenannten Wahlparadoxons[14]. Beim einzelnen Mitglied der Gruppe steht die Gerechtigkeitsvorstellung im Dienst des Prinzips der kognitiven Konsonanz: es besteht dann keine Dissonanz mehr zwischen der Verfolgung des gruppenegoistischen Ziels und den moralischen Wertungen[15].

Wenn wir auf die soziobiologische[16] oder die Hayek'sche Erklärung von Moral zurückgehen, dann vermuten wir, daß in früheren, weniger großen und weniger differenzierten Gesellschaften die Moral ein Verhalten des Einzelnen stützte, das für die Gruppe oder Gesellschaft als ganze förderlich war und auf diese Weise ihr Überleben und somit das Überleben ihrer Mitglieder und das ihrer Nachkommen begünstigte. Der Mechanismus, durch den das Verhalten im Gruppeninteresse stabilisiert wurde, war eben, daß die „moralischen Gene" in den Nachkommen besser überleben konnten, weil gerade sie von dem Verhalten zugunsten der Gruppe seitens ihrer Eltern unmittelbar profitierten.

Die modernen Interessengruppen sind anderer Art. Einmal sind sie nicht die Gesamtgesellschaft, so daß solidarisches Verhalten zugunsten der Interessengruppe oft, ja, wie Ökonomen meinen, im Regelfall für die Gesamtgesellschaft schädlich ist. Zweitens ist die Interessengruppe kaum noch eine Solidargemeinschaft, deren Erfolg das Überleben der Nachkommen ihrer Mitglieder begünstigt. Der Mechanismus, durch den in vorgeschichtlicher Zeit Gruppensolidarität stabilisiert wurde, existiert also nicht mehr. Dennoch ist gruppensolidarisches Verhalten of-

---

[14] Unter dem Wahlparadoxon versteht man das Phänomen, daß der Bürger zur Wahl und zur Abstimmung geht, obwohl angesichts der großen Zahl von Wählern oder Stimmenden sein Einfluß verschwindend klein ist, so daß eine Kosten-Nutzen-Rechnung angesichts des Zeitaufwands des Wählens immer das Ergebnis haben müßte, daß Nicht-Wählen bzw. Nicht-Stimmen die beste Strategie ist. Vgl. hierzu z. B. B. *Frey*, Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981.

[15] Vgl. L. *Festinger*, A Theory of Cognitive Dissonance, London 1957; G. A. *Akerlof* - W. T. *Dickens*, The Economic Consequences of Cognitive Dissonance, American Economic Review 1982 (72), 307; C. C. *von Weizsäcker*, Staatliche Regulierung — positive und normative Theorie, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1982, 325 ff.

[16] Vgl. E. O. *Wilson*, On Human Nature, Cambridge, Mass. 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fenbar bisher tief verwurzelt in der menschlichen Natur. Heute kristallisiert es sich an die Gruppen an, die aufgrund des genannten Schutzwalls der irreversiblen Investitionen Interessengemeinschaften von einer gewissen Dauer darstellen.

Die zweite Funktion von Gerechtigkeitsvorstellungen ist nun die, den Zielen einer Interessengruppe auch bei Nichtmitgliedern Legitimität zu verleihen. Denn die Nichtmitglieder sind die Mehrheit und ihre mehr oder weniger explizite Zustimmung ist damit Voraussetzung für den Erfolg der Interessengruppe, zumindest in der Demokratie. Es kann nun festgestellt werden, daß es ein Prinzip der abnehmenden Legitimität weitergesteckter Ziele gibt. Eine Forderung oder ein Ziel einer Gruppe wird bei der übrigen Bevölkerung um so eher als gerechtfertigt angesehen, je bescheidener es ist. Man ist versucht, die Analogie zum Territorialprinzip zu ziehen, das auch in der Tierwelt beobachtet werden kann: je weiter weg vom Zentrum des eigenen Gebiets ein Tier sein Territorium abstecken will, desto stärkeren Widerstand wird es bei den Nachbarn finden.

Dieses Prinzip der abnehmenden Legitimität weitergesteckter Ziele muß natürlich richtig verstanden werden. Insbesondere gilt es, wie alle solche Gesetze, ceteris paribus. Die Interessengruppe kann durch Schlagkraft, Geschicklichkeit usw. ihren Erfolg wesentlich beeinflussen. Für das friedliche Zusammenleben der Gruppen ist das Quasi-Territorialprinzip, d. h. eben das Prinzip der abnehmenden Legitimität weiterreichender Forderungen von großer Bedeutung.

Zu fragen ist, bei welchem Forderungsniveau im politischen Umverteilungskampf eine Art Normallegitimität existiert. Diese scheint sich zu orientieren an dem Vergleich der Forderungen mit dem Status quo ante. So wird es im allgemeinen als wesentlich legitimer angesehen, wenn eine Interessengruppe als Ziel die Verteidigung der bisherigen Quasirente anstrebt, als wenn ihr Ziel eine wesentliche Vergrößerung ihrer Rente ist. In rasch wachsenden Volkswirtschaften hat auch das Ziel einer proportionalen Erhöhung des Lebensstandards der Gruppe eine recht hohe Legitimität.

Die Legitimierung durch Tradition, d. h. die Legitimierung von Verteilungszielen durch faktische Verteilungen der Vergangenheit besitzt eine große inhärente Plausibilität. Solange der Kuchen insgesamt nicht kleiner wird, ist es möglich, jedem so große Kuchenstücke zu geben wie er in der Vergangenheit hatte. Insofern ist die Forderung nach Aufrechterhaltung des Realeinkommens verallgemeinerungsfähig und daher im Einzelfall als Maxime des eigenen Handelns eine mögliche Grundlage einer allgemeinen Gesetzgebung. Der Orientierungspunkt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Vergangenheit hat aber auch seine leichte kognitive Erfaßbarkeit für sich.

Schließlich gibt es zur Legitimität von Gruppenzielen noch einen dritten Gesichtspunkt. Dies ist der egalitäre, der sich in Formulierungen wie „Schutz des Schwächeren" oder „Recht des Schwächeren" niederschlägt. Dort wo durch irreversible Investitionen zwei Marktparteien aneinandergeknüpft sind wie beim Arbeitsverhältnis oder Mietverhältnis, entstehen Interessengruppen mit unmittelbar gegensätzlichen Interessen. Der Staat wird in dieser Situation heute — bei allgemeinem Wahlrecht — zugunsten der größeren Gruppe in die Vertragsfreiheit eingreifen, da er in der Regel dies mit dem Schutz des Schwächeren rechtfertigen kann. Der Stärkere ist, wer sich die Formel vom Schutz des Schwächeren zunutze machen kann.

Auch diese Form der Legitimität, der „Schutz des Schwächeren" wirkt im übrigen sehr stark konservativ, so wie das Prinzip der Legitimierung durch den Status quo ante. Denn der „Schwächere", der hier geschützt wird, ist ja Teil einer Interessengruppe, die durch das Vertragsverhältnis mit einer Marktgegenseite definiert ist. Ihr effektivster Schutz durch staatlichen Eingriff besteht dann eben darin, der sogenannt stärkeren Marktseite die Kündigung des Vertragsverhältnisses zu erschweren. Auf diese Weise werden durch staatlichen Eingriff bestehende Verhältnisse stabilisiert.

Eine Folgerung können wir aus der Analyse ziehen. Dort, wo staatliche Politik vom Effizienzprinzip im Interesse vorherrschender Gerechtigkeitsvorstellungen abweicht, wirkt sie konservativ. Dies ist nicht nur die Folge davon, daß Gerechtigkeitsvorstellungen der Stabilisierung des Einflusses etablierter Interessengruppen dienen. Es folgt auch daraus, daß die Legitimierung der Ziele dieser Gruppen in den Augen der jeweils anderen Mitbürger um so eher gelingt, je stärker diese Ziele der Aufrechterhaltung eines Status quo dienen. Staatliche Maßnahmen zum Beispiel, die der Rettung bestimmter Arbeitsplätze in Problembranchen dienen, haben auch bei erheblichen Kosten für den Fiskus und die Volkswirtschaft die Chance der Durchsetzung. Dabei wird häufig nicht klar, wie viele Arbeitsplätze anderweitig durch derartige Maßnahmen verhindert wurden. Die Umverteilung von Property Rights durch staatlichen Interventionismus wirkt der Tendenz nach strukturerhaltend und fortschrittshemmend.

## III

In diesem und dem nächsten Teil des Referats möchte ich Schlußfolgerungen aus der Analyse der ersten beiden Teile ziehen, die relevant sind für die aktuellen Probleme der Wirtschaftspolitik. Dabei wird

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Begriff der Property Rights eine zentrale Rolle spielen. Der Bürger besitzt zwei verschiedene Arten von Verfügungsrechten. Das sind einmal die üblicherweise so genannten Rechte, die ich wirtschaftliche Rechte nennen möchte. Dann besitzt er politische Verfügungsrechte: das Wahlrecht und in manchen Ländern das Stimmrecht bei Sachabstimmungen und das Recht der Bildung von und Teilnahme an Interessengruppen, das ihm z. B. in der Bundesrepublik grundrechtlich garantiert ist.

Nach der herkömmlichen Wirtschaftstheorie führt der Tausch von wirtschaftlichen Rechten zur effizienten Allokation von Ressourcen. Man könnte sich vorstellen, daß Analoges für die politischen Verfügungsrechte gilt. Besteht nicht eine enge Analogie zwischen der auf Tausch wirtschaftlicher Rechte aufbauenden Arbeitsteilung und dem Effizienzregime, wie es im ersten Teil geschildert worden ist? In beiden Fällen gibt der Einzelne ein spezielles Recht her und erhält dafür eine breite Vielzahl von anderen ihm nützlichen Gütern. Im Fall der politischen Rechte gibt er seinen Widerstand gegen ihn schädigende effiziente Projekte auf im Austausch dafür, daß alle anderen dasselbe tun.

Wir müssen uns indessen fragen, was der Austausch politischer Rechte in diesem Sinne heißt. Es heißt, daß der einzelne sich verpflichtet, seine Wählerstimme nicht für Kandidaten abzugeben, die Widerstand gegen effiziente Projekte leisten, wenn ihre Wähler dadurch geschädigt werden, im Austausch dafür, daß alle anderen Wähler dasselbe tun. Die Einhaltung einer solchen Tauschverpflichtung ist offensichtlich weder praktikabel noch entspricht sie unserem herrschenden Verständnis politischer Demokratie. Die unveräußerlichen politischen Rechte sind eben „unveräußerlich" und können damit nicht Objekt einer bindenden Verpflichtung des Eigentümers dieser Rechte sein.

Ein politisches Recht ist weiterhin das Recht, Interessengruppen beizutreten. Interessengruppen wie sie im zweiten Teil beschrieben worden sind, befördern Gesetze und Maßnahmen, die zwar ineffizient sind, aber zugunsten ihrer Gruppe wirken. Insbesondere kämpfen sie gegen Wettbewerb, wenn er den ökonomischen Status ihrer Gruppe gefährdet. Da dieser Kampf auch noch als gerecht empfunden wird, ist nicht zu erwarten, daß die allgemeine Abrüstung des Widerstands von Interessengruppen gegen effiziente Projekte gelingen wird.

Aus dieser Einsicht heraus und aus verwandten Überlegungen haben Buchanan und manche andere die Forderung abgeleitet, die verfassungsmäßig verankerten Freiheitsrechte der einzelnen müßten so ausgebaut werden — und durch verfassungsmäßige Beschränkungen staatlicher Gesetzgebung so abgestützt werden —, daß der mehr oder weniger

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

effiziente Marktprozeß nicht durch staatliche Intervention gestört wird. Es hat vor Jahrzehnten in der Bundesrepublik eine Debatte gegeben, ob der Grundrechtskatalog die Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft vorschreibt oder nicht. Die Quintessenz dieser Debatte war wohl, daß dies nicht der Fall sei. Es scheint deshalb auf absehbare Zeit nicht realistisch, an die Durchsetzung derartiger Verfassungsbestimmungen zu denken.

Überhaupt muß an der Praktikabilität solcher verfassungspolitischen Lösungen gezweifelt werden. Verfassungsbestimmungen, die Legislative und Exekutive in ihrer Kompetenz beschränken, können ja gesehen werden in Analogie zu langfristigen Verträgen zwischen Kooperationspartnern. Aber wir wissen aus Arbeiten von Williamson über Markt und Hierarchie[17] und von anderen Autoren, daß der langfristige Vertrag nur begrenzt geeignet ist, unvorhergesehene Situationen vorwegzunehmen und dehalb in solchen Kooperationsverhältnissen eine Tendenz zu Hierarchien, d. h. zu Delegationsverhältnissen besteht. Diesem Delegationsverhältnis entspricht aber genau die durch Wahlen legitimierte kompetenzstarke Legislative und Exekutive.

Die im ersten Teil des Vortrages angesprochene Generalkompensation des Effizienzregimes erscheint daher politisch nicht endgültig institutionalisierbar. Ist aber Spezialkompensation grundsätzlich unmöglich? Daß sie nicht immer möglich ist, war schon im ersten Teil gesagt worden. Aber insbesondere wenn es um die Kompensation großer Gruppen geht, kann das Präferenzaufdeckungsproblem vielleicht doch durch Beobachtung durchschnittlichen Verhaltens einigermaßen gelöst werden.

Anhand einzelner Beispiele kann man indessen die Schwierigkeiten aufzeigen, die einer solchen Spezialkompensation entgegenstehen. Nehmen wir das Beispiel des Mietrechts. Die Wiedereinführung der Vertragsfreiheit im Mietrecht bringt uns erhöhte Effizienz, d. h. volkswirtschaftlich im Saldo erhebliche Vorteile. Geschädigt werden gegenwärtige Inhaber von schwer kündbaren Mietwohnungen. Kann man sie durch eine einmalige Zahlung aus der Staatskasse kompensieren, die durch eine einmalige Abgabe auf Wohnhäuser zu finanzieren wäre? Im Prinzip ja. Aber wer sagt einem, daß nicht in drei oder fünf Jahren, spätestens aber nach dem nächsten Regierungswechsel, das Mietrecht wieder zugunsten der Mieter zurückverändert wird? Aus diesem Grund erscheint dieses und erscheinen andersartige Kompensationsschemata nicht praktikabel.

---

[17] O. E. *Williamson*, Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, London 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein anderes Beispiel: Die USA und — in anderer Form — Großbritannien sind dabei, die Fernmeldedienste dem Wettbewerb zu öffnen. Einmal unterstellt, daß diese Maßnahme dem Effizienzziel dient — eine Unterstellung, die ich hier nicht Zeit habe, zu untersuchen —, ergeben sich substantielle Kompensationsprobleme, die m. E. der Hauptgrund dafür sind, daß an ähnliche Liberalisierungen auf dem Kontinent bisher nicht gedacht wird. Insbesondere würde Wettbewerb im Netz des Fernmeldewesens dazu führen, daß die heute einheitlichen Preise nicht fortexistieren könnten. Private Anbieter würden sich auf die kostengünstigen Netzstrecken zwischen den Ballungsgebieten konzentrieren, was dort zu Preissenkungen führen müßte. Zugleich würden die Preise in den ländlichen Gebieten möglicherweise steigen. Die im heutigen Tarifsystem implizierte interne Subventionierung ländlicher Gebiete würde beendet. Denkbar wären nun natürlich Kompensationszahlungen für die von der Liberalisierung negativ betroffenen Regionen. Man sieht aber leicht die Schwierigkeit der Umsetzung dieses Gedankens. Wie hoch soll der diskontierte Wert der künftigen Subventionsverluste veranschlagt werden? Streit darüber kann entstehen, der die Einigung erschwert.

Stellt man aber auf periodische offene Subsidienzahlungen als Ersatz für die interne Subventionierung ab, so müssen die Empfängerregionen die Befürchtung haben, daß im Zuge fiskalisch erforderlicher Kürzungen der Gesetzgeber zu späteren Zeitpunkten die offenen Subventionszahlungen rückgängig macht. Selbst einklagbare Subventionszahlungen helfen nicht, wenn die Regionen auch aus anderen Töpfen Zuschüsse erhalten und diese dann wegen der zugesicherten Kompensationszahlungen gekürzt werden.

Analoge Schwierigkeiten ergeben sich überall, wo bisher vom Wettbewerb geschützte Bereiche für den Verlust bei Einführung des Wettbewerbs kompensiert werden sollen: denken wir nur an die Agrarwirtschaft, die Werften, die Stahlindustrie, die durch Kündigungsschutz geschützten Arbeitnehmer usw.

Was folgt für die Wirtschaftspolitik aus diesen Erkenntnissen? Ist die Verfolgung eines im Gemeinwohl liegenden Effizienzziels dann nicht möglich? Scheitert sie am Widerstand der betroffenen Interessengruppen? Dies wäre voreilig. Die Endogenisierung des politischen Sektors in der ökonomischen Analyse muß nicht zur Folgerung führen, daß Einfluß auf diese Politik nicht möglich ist. Wir müssen einen wesentlichen Unterschied zwischen den Naturwissenschaften und den Sozialwissenschaften berücksichtigen. Die Erkenntnis eines Naturgesetzes hat im allgemeinen keine Auswirkungen auf seine Gültigkeit. Dies ist grundsätzlich anders in den Sozialwissenschaften. Die Rolle des Wirtschafts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politikers und des Theoretikers der Wirtschaftspolitik ist es, durch Erkenntnis bestimmter ökonomischer und politischer Prozesse gerade auch die Legitimierung und damit die Durchsetzung von politischen Maßnahmen zu beeinflussen. Die Gesetze politischen Handelns, das unter Legitimationszwang steht, werden beeinflußt durch ihre Erkenntnis, wenn diese Erkenntnis die Legitimität bestimmter Handlungen erhöht oder vermindert.

Wir hatten im ersten Teil gesehen, daß die einer universalistischen Ethik entsprechende Gerechtigkeitsidee mit dem Effizienzziel nicht in Widerspruch gerät. Wir hatten dann im zweiten Teil gesehen, daß die vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen verstanden werden können als Ausdruck von partikularistischen Gruppeninteressen und deshalb im normativen Sinn sich nicht als Leitschnur wirtschaftspolitischen Handelns eignen. Wir hatten im dritten Teil gesehen, daß eine allgemeine Abrüstung des Widerstands gegen das Effizienzziel wohl nicht gelingen kann. Habermas hat vor zehn Jahren in seinem Buch „Legitimationsprobleme des Spätkapitalismus" eine Krise des westlichen Wirtschaftssystems gerade darin gesehen, daß wachsende universalistische Ethikmaßstäbe ihm bei der Bevölkerung die Legitimität entziehen[18]. Hier nun erkennen wir — in guter liberaler Tradition —, daß es gerade die universalistische Ethik der Gerechtigkeit ist, die ein an der Effizienz orientiertes Wirtschaftssystem, die Marktwirtschaft, stützt und ihm damit gemäß der Habermas'schen Geschichtsphilosophie wachsende Legitimität verleihen sollte.

## IV

Auch in diesem vierten Teil möchte ich einige wirtschaftspolitisch interessierende Fragen unter dem Aspekt der Property-Rights-Theorie und insbesondere der Theorie der Transaktionskosten behandeln. Von entscheidender Bedeutung ist unter dem Aspekt der Effizienz der funktionierende Wettbewerb der Property-Rights-Konstellationen. Hayek hat die wichtige Formel vom Wettbewerb als Entdeckungsverfahren geprägt[19]. Es ist mit ein Beitrag der Property-Rights-Theorie, das Verständnis dafür geweckt zu haben, daß Wettbewerb ja nicht nur zwischen Personen oder Unternehmen stattfindet, sondern auch zwischen Produktionsverfahren, Standorten, Vertriebsformen, Vertragstypen usw. Diese mehr abstrakte Form des Wettbewerbs führt dann in der Regel zu den überlegenen Formen und Verfahren, in denen sich der Produk-

---

[18] J. *Habermas,* Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973.

[19] F. A. *von Hayek,* Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, gesammelte Aufsätze von F. A. v. Hayek, Tübingen 1969.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionsprozeß abspielt. „Survival of the fittest", im letzten Jahrhundert im Sozialdarwinismus fälschlich als Ausleseprozeß von Personen oder Völkern oder Rassen interpretiert, ist eine sinnvolle Formel für den Ausleseprozeß von Formen und Verfahren der menschlichen Kooperation und Arbeitsteilung.

Zu fragen ist nach dem Ordnungsschema, in dem sich dieser wettbewerbliche Selektionsprozeß der Formen abspielt. Dieser Ordnungsrahmen muß zwei Bedingungen erfüllen. Der Staat muß für den Schutz des Eigentums und für Vertragsfreiheit sorgen. Der Schutz des Eigentums bedeutet, daß der Inhaber eines Verfügungsrechts dieses mit Hilfe der staatlichen Gerichte und Polizeigewalt effektiv durchsetzen kann. Dazu gehört, daß die Verfügungsrechte so definiert sind, daß sie einander nicht widersprechen, daß also dasselbe Hemd nicht zweimal verteilt worden ist, so wie Flugreservierungen nur etwas taugen, wenn nicht mehr Reservationen als Plätze existieren. Daneben aber muß Vertragsfreiheit existieren, so daß die jeweilige Ausstattung der Verfügungsrechte per Vertrag ausgetauscht und somit transformiert werden kann.

Die Wettbewerbspolitik gilt als ein wichtiges Element marktwirtschaftlicher Ordnung. Hier wird das Prinzip der Vertragsfreiheit eingeschränkt: Kartelle, die Preisbindung der zweiten Hand, gewisse Fusionen werden verboten. Dort, wo die Vertragsfreiheit benutzt wird, um den Wettbewerb auszuschalten, wird sie problematisch, da sie ja nur solange Sinn hat, als sie unter Wettbewerbsbedingungen angewendet wird. Es ist allerdings leider der Wettbewerbstheorie nicht gelungen, ein allgemeingültiges Kriterium stringent abzuleiten, das einem sagt, ob bestimmte Vertragstypen sozial schädlich sind, weil sie den Wettbewerb beschränken. Vielleicht liegt auch hier die Lösung in einer Präzisierung des Coaseschen Begriffs der Transaktionskosten.

Verträge, die freiwillig geschlossen werden, können doch nur dann ineffiziente Wirkungen haben, wenn sie sich zu Lasten Dritter auswirken. Diese aber sind offenbar wegen zu hoher Transaktionskosten nicht in der Lage, durch Beitritt zum Vertragswerk diese Schädigung zu verhindern. Der Staat wäre als Vertreter der Interessen derjenigen zu sehen, die wegen zu hoher Transaktionskosten ihre Interessen nicht selbst vertreten können. Dieser Versuch zur Abgrenzung von sinnvollen Eingriffen des Staates in die Vertragsfreiheit vermag vielleicht nicht auf Anhieb voll zu überzeugen. Denn es gibt natürlich viele Verträge, die sich zu Lasten Dritter auswirken. Fast alle Verträge belasten irgend jemanden. Ein normaler Kauf auf einem Wettbewerbsmarkt mag jeden Wettbewerber des Verkäufers oder auch des Käufers insofern belasten, als ihm damit ein vielleicht sonst möglich gewesenes vorteilhaftes Geschäft entgeht. Allerdings ist der Schaden, der dem Dritten durch den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kaufvertrag entsteht, eigentlich nicht ursächlich zu erklären aus hohen Transaktionskosten, die ihn am Vertragsabschluß gehindert hätten. Er hatte als Verkäufer die Möglichkeit, mit dem Käufer zu verhandeln und er hat es vielleicht sogar getan. Ein ihm unter diesen Bedingungen entstehender Schaden aus dem Vertrag seines Konkurrenten mit seinem potentiellen Kunden ist sicher kleiner als der Nutzen, den dieser Kunde und der Konkurrent aus dem Vertrag ziehen. So mag die Vermutung etwas an sich haben, daß volkswirtschaftlich ineffiziente Verträge auf einer ungleichen Verteilung der Transaktionskosten beruhen. Der staatliche Eingriff in die Vertragsfreiheit dient dann der Transaktionskostensenkung. Der Staat handelt und verhandelt mit geringerem Transaktionskostenaufwand für die Personen, deren Transaktionskostenaufwand hoch wäre.

Am Beispiel des Kartellverbots läßt sich diese Überlegung konkretisieren. Gäbe es auf einem Markt keine Transaktionskosten, so könnten wir das Resultat der Verhandlungen als Lösung im Kern eines Spiels im spieltheoretischen Sinne suchen. Der Kern des Spiels ist bei einer großen Anzahl von Spielteilnehmern praktisch identisch mit dem Konkurrenzgleichgewicht. Eine Kartellösung, sofern sie von dieser Konkurrenzlösung abweicht, ist sicher nicht im Kern. Der erhebliche Aufwand, der von den Kartellmitgliedern zur Stabilisierung des Kartells getrieben werden muß, ist — abgesehen davon, daß er volkswirtschaftlich verschwenderisch ist — Ausdruck davon, daß die Kartellösung spieltheoretisch betrachtet eine gewisse Instabilität besitzt. Das staatliche Kartellverbot mag von daher berechtigt sein.

Natürlich kann ein derartiges Verbot eines Vertragstyps die Transaktionskosten nicht auf Null senken. Abgesehen von den auch bei vollem Wettbewerb entstehenden Transaktionskosten besteht keine Garantie, daß das Kartellverbot effektiv durchgesetzt werden kann. Der Staat muß Aufwand treiben, um das Verbot durchzusetzen. Die betroffenen Anbieter versuchen möglicherweise dennoch, verdeckte Kartellabsprachen durchzuführen. Erst die Abwägung derartiger typischerweise zu erwartenden Transaktionskosten und Allokationsverzerrungen gegenüber denjenigen, die sich aus der Zulässigkeit von Kartellen ergeben, kann Aufschluß geben, ob ein allgemeines Kartellverbot sinnvoll ist. Im Fall des Kartellvertrags mag man zuversichtlich prognostizieren, daß eine derartige Analyse in der Tat das Verbot dieses Vertragstyps rechtfertigt.

Bei anderen Vertragsformen ist dieses Ergebnis nicht so ohne weiteres zu erwarten. Schon im Kartellfall kann man sich sinnvolle Ausnahmetatbestände vorstellen. Dazu können gehören Vereinbarungen, die dazu dienen, positive externe Effekte von Aktivitäten einzelner Un-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ternehmen, sofern diese der Branche zugute kommen, zu internalisieren, um solche sozial vorteilhaften Aktivitäten zu unterstützen. Zu denken wäre an Entwicklungsvorhaben, deren Ergebnisse schlecht appropriierbar sind, andere Formen von Rationalisierungsvereinbarungen, Abwerbungsverbote für Spezialisten, die auf Kosten der einzelnen Vereinbarungsmitglieder ausgebildet wurden, gemeinsame Verkaufsförderung usw.

Auch bei der Preisbindung der zweiten Hand fällt die Abwägung der Vor- und Nachteile eines Verbots aus der Transaktionskostenperspektive nicht mehr so leicht. Dem Vorteil einer Stimulierung des Wettbewerbs auf der Einzelhandelsstufe steht möglicherweise der Nachteil gegenüber, daß die Kundenberatung, die typischerweise unentgeltlich erfolgen muß, genau unter diesem Preiswettbewerb des Einzelhandels leidet.[20] Daß aber die Kundenberatung unentgeltlich erfolgen muß, mag auf zu hohe Transaktionskosten einer separaten Preisstellung für Beratung zurückzuführen sein. Es gibt ja überall im Wirtschaftsleben unentgeltliche Beratungstätigkeit, insbesondere auch zwischen Hersteller oder Händler und Kunde. Sie beruht überall darauf, daß der Hersteller ein Produkt verkauft oder zu verkaufen hofft, dessen Grenzkosten niedriger liegen als der Preis. Es ist durchaus möglich, daß diese Form der Beratung angesichts hoher Transaktionskosten aller Alternativen die effizienteste ist. — Aus dieser Überlegung folgt allerdings noch nicht, daß das Verbot der Preisbindung der zweiten Hand verfehlt wäre. Es gibt vielleicht auch ohne sie Vertragsformen, die das Beratungsinteresse der Kunden sicherstellen.

Sehr problematisch aus der Sicht der Property-Rights-Theorie und der Transaktionskostenperspektive ist die Erzwingung der Mitbestimmung für Großunternehmen. Die Organisation der Produktion insbesondere bei wichtigen Unteilbarkeiten impliziert erhebliche Transaktions- und Kontrollkosten. Die Fähigkeit eines Unternehmens, flexibel auf veränderte Bedingungen zu reagieren, Innovationschancen wahrzunehmen, Risiken gegen Chancen abzuwägen, wird sehr stark durch seine innere Organisations- und Entscheidungsstruktur beeinflußt. Die Einheit der Entscheidungsfindung im Unternehmen ist notwendige Voraussetzung dafür, daß seine volkswirtschaftliche Funktion, die Kooperation aufeinander bezogener, komplementärer Aktivitäten zu ermöglichen, erfüllt werden kann. Diese Einheit der Entscheidungsfindung wird aber durch die Mitbestimmung gefährdet, auch durch die Form der Mitbestimmung, wie sie in der Bundesrepublik verwirklicht worden ist. Zwar ist diese formal im Aufsichtsrat einer Gesellschaft angesiedelt,

[20] L. *Telser*, Why do Manufacturers want Fair Pricing, Journal of Law and Economics, 1960.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der für das ganze Unternehmen zuständig ist. Dennoch zeigt die Praxis, daß Umstrukturierungsmaßnahmen, wie zum Beispiel Betriebsstillegungen, außerordentlich erschwert werden. Die Mitbestimmung teilt die Entscheidungsrechte im Unternehmen und führt deshalb de facto zu einer Verminderung seiner Entscheidungs- und Koordinationskraft. Das wirkt unwillkürlich in Richtung auf eine Zementierung des jeweiligen Status quo. Denn keine Entscheidung ist auch eine Entscheidung, nämlich für den Status quo.

Anders ausgedrückt: die Mitbestimmung erhöht die Transaktionskosten der Koordination von Aktivitäten in Unternehmen. Ceteris paribus werden solche Strukturen sich durchsetzen, die geringe Transaktionskosten aufweisen. Bei freier Wahl der Entscheidungsstruktur des Unternehmens wird deshalb im allgemeinen nicht die Form der Mitbestimmung gewählt werden. Wird die Mitbestimmung erzwungen, und ist damit der Weg zur Senkung der Transaktionskosten durch Wahl der Entscheidungs*struktur* nicht mehr offen, werden die Transaktionskosten dadurch gesenkt, daß die Entscheidungs*resultate* gewählt werden, welche geringe Transaktionskosten implizieren: das aber ist der Status quo.

Diese konservative Auswirkung der Entscheidungszersplitterung durch Mitbestimmung ist vielleicht letztlich nicht gewollt von denen, die die Mitbestimmung im Namen des Fortschritts durchgesetzt haben. Aber sie ist ein Beispiel für die im zweiten Teil vorgetragene Theorie der Wirkung von Interessengruppen. Die Belegschaft eines Unternehmens bildet, sofern der Wechsel des Arbeitsplatzes Kosten — bei Arbeitslosigkeit erhebliche Kosten — verursacht, gemäß jener Theorie eine durch gleichartige Mobilitätskosten abgegrenzte Interessengruppe. Sie hat als solche ein Interesse an Mitbestimmung, auch wenn diese auf Kosten gesamtwirtschaftlicher Effizienz geht. Daher wundert es nicht, daß sie — zumal in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit — trotz ihrer Ineffizienz politisch gut verankert ist. Aber die Entwicklung der letzten Jahre spricht doch dafür, daß die Einführung der Mitbestimmung in der Bundesrepublik ein Beitrag zur erhöhten Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in den USA, Japan und der Schweiz war, wo es keine Mitbestimmung gibt.

Mitbestimmung ist nur dann nicht ineffizient, wenn sie eine derart hohe Position in der Präferenzskala der Arbeitnehmer hat, daß sie bereit sind, auf so viel Lohn zu verzichten, wie ihrem geminderten Grenzprodukt entspricht. Sinkt dieses Grenzprodukt durch die Mitbestimmung um 20 %, während dem Arbeitnehmer die Mitbestimmung eine Lohneinbuße von 30 % wert ist, dann erhöht die Mitbestimmung sogar die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens. Nur genau dann bedarf



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Mitbestimmung nicht des gesetzlichen Zwangs. Unternehmer und Kapitalgeber werden im eigenen Gewinninteresse die Mitbestimmung einführen, wenn sie nur 20 % der Grenzproduktivität der Arbeit verlieren, dafür aber 25 % weniger Lohn zahlen müssen. Es ist durchaus möglich, daß sich die Mitbestimmung im Verlauf der Zeit genau aus diesem Grund durchsetzt. Mit wachsendem materiellem Wohlstand mag die Nachfrage nach Mitbestimmung groß genug werden, um ihre Erstellungskosten (die verminderte Grenzproduktivität der Arbeit) zu rechtfertigen. Aber genau, um das als empirisches Faktum zu ermitteln, braucht man den Wettbewerb der Unternehmensformen und Entscheidungsstrukturen als Entdeckungsverfahren. Der staatliche Oktroi der Mitbestimmung ist hierfür der falsche Weg.

Mitbestimmung als staatlicher Oktroi wird als Schritt zur Demokratisierung der Gesellschaft propagiert. Aus der Perspektive des Property-Rights- oder Transaktionskostenansatzes muß dies als Begriffsverwirrung bezüglich der Begriffe Demokratie und Demokratisierung angesehen werden. Politische Herrschaft ist ein notwendiges Übel. Aber je größer der herrschaftsfreie Raum ist, desto besser. Daß der Bereich politischer Herrschaft demokratisch organisiert sein soll, ist unbestritten. Indessen bedeutet Demokratisierung im staatlichen Bereich doch vor allem die Stärkung der Rechte des Bürgers und Wählers. Aus dieser Perspektive ist die in der Tradition Rousseaus stehende direkte Demokratie der Schweiz weitaus stärker demokratisiert — auch ohne Mitbestimmung — als die Bundesrepublik Deutschland, in der der Bürger nicht direkt über einzelne Gesetze und Finanzvorlagen abstimmen kann — selbst mit Mitbestimmung in Großunternehmen. Die staatlich erzwungene Mitbestimmung in Großunternehmen ist primär einmal ein Schritt der Ausdehnung politischer Herrschaft. Die Autonomie der Unternehmensangehörigen, der Kapitalgeber und Arbeitnehmer über die Entscheidungsstrukturen selbst zu entscheiden wird dadurch wesentlich beschnitten. Die Arbeitnehmer haben nicht mehr die Wahl zwischen höheren Löhnen und größeren Mitbestimmungsrechten. Ich nenne das nicht Demokratisierung.

Mitbestimmung führt im übrigen der Tendenz nach zu höherer Arbeitslosigkeit.[21] Diese These kann mit der Property-Rights-Theorie begründet werden. In der kapitalistischen Aktiengesellschaft mit börsennotierten Aktien liegen die letztinstanzlichen Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse bei den Risikokapitalgebern. Deren Ziel ist die Maximierung der Aktienkurse. Im Aktienkurs spiegeln sich die Publikums-

[21] Vgl. zu meiner These auch E. *Schlicht* - C. C. *von Weizsäcker*, Risk Financing in Labour Managed Economies: The Commitment Problem, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erwartungen über künftige Dividenden des Unternehmens. Die Aktionäre sind damit interessiert an einer Unternehmenspolitik, die die diskontierte Summe aller künftigen Dividenden maximiert. Sie sind damit an einer langfristigen orientierten Politik interessiert. Dies gilt wegen der leichten Transferierbarkeit der Aktien auch dann, wenn der einzelne Aktionär an einer raschen Realisierung von Gewinnen interessiert ist.

Die Motivationslage des Arbeitnehmers ist völlig anders. Er kann, zumal unter Bedingungen der Vollbeschäftigung, das Unternehmen jederzeit verlassen, aber er kann bei dieser Gelegenheit seinen „Anteil" am Unternehmen nicht verkaufen. Die Vorteile, die er aus seiner Tätigkeit im Unternehmen zieht, können von ihm nicht verkauft werden. Er kann diese Vorteile nur während seiner Mitgliedschaft im Unternehmen genießen. Kann er die Entscheidungen des Unternehmens über die Mitbestimmung mitbeeinflussen, so wird er sich einsetzen für das Ziel einer Begünstigung der heute dort beschäftigten Arbeitnehmer in der nahen Zukunft, in der die Wahrscheinlichkeit groß ist, daß er noch Mitarbeiter dieses Unternehmens ist. Ein mitbestimmtes Unternehmen wird deshalb stärker an kurzfristigen Erfolgen interessiert sein und spät anfallende Erträge vernachlässigen. Die Kurzsichtigkeit der Unternehmensentscheidungen wird um so größer sein, je besser die allgemeine Beschäftigungslage ist, weil die Arbeitskräftefluktuation um so höher ist, je besser die Arbeitsmöglichkeiten außerhalb des Unternehmens sind.

Die Wahrscheinlichkeit, daß ein Unternehmen untergeht, ist um so höher, je kurzsichtiger es entscheidet. Je mehr Unternehmen aber untergehen, desto geringer sind die Beschäftigungsmöglichkeiten, desto höher ist die Arbeitslosigkeit. Gäben die Ziele der gegenwärtig beschäftigten Arbeitnehmer den Ausschlag für die Unternehmenspolitik, so wäre diese bei Vollbeschäftigung so kurzsichtig, daß die Vollbeschäftigung nicht aufrechterhalten werden könnte. Bei höherer Arbeitslosigkeit ist der Arbeitnehmer im Durchschnitt stärker an sein Unternehmen gefesselt. Sein Zeithorizont bei der Ausübung seiner Mitbestimmungsrechte ist dann länger als in der Situation der Vollbeschäftigung. Die Arbeitslosigkeit und die durch sie bewirkte quasi-feudale Bindung des Arbeitnehmers an sein Unternehmen ist also geeignet, um die mitbestimmungsinduzierte Kurzsichtigkeit von Unternehmensentscheidungen zu kompensieren. In diesem Sinne kann man davon sprechen, daß Mitbestimmung zu mehr Arbeitslosigkeit führt.

Auf dieser Tagung sind — insbesondere in den Arbeitsgruppen — zahlreiche Einzelbeiträge über die optimale staatliche Regulierung von Austauschprozessen geliefert worden. Sie waren überwiegend am Effi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zienzziel orientiert. Die Property-Rights-Perspektive hat uns die Augen für derartige Fragestellungen geöffnet oder wieder geöffnet. Sie lehrt uns, die Vertragsfreiheit und die Freiheit der Märkte als Entdeckungsverfahren — im Sinne Hayeks — für geeignete Rechtsformen menschlichen Zusammenlebens zu sehen. Im Sinne dessen, was im ersten Teil gesagt worden ist, ist die Vertragsfreiheit eine bessere, wenn auch abstraktere Form der Verwirklichung von Gerechtigkeit als die meisten im Namen der Gerechtigkeit vorgenommenen Einschränkungen dieser Freiheit. Diese Erkenntnis, glaube ich, war den großen Juristen des neunzehnten Jahrhunderts wohl nicht fremd. Sie vermochten abstrakt zu denken. Dem heutigen über Jahrzehnte gewachsenen Gerechtigkeitskonkretismus in der Jurisprudenz und seinem politischen Korrelat — dem staatlichen Regulierungsinterventionismus — muß man demgegenüber mit Skepsis gegenüberstehen. Er scheint mir die Hauptursache für das Phänomen zu sein, das mit Verrechtlichung und Bürokratisierung aller Lebensbereiche beschrieben wird. Viel wäre gewonnen, wenn unsere Nachbarwissenschaft, die Jurisprudenz, sich einiger der Analysemethoden der Ökonomie bemächtigen würde. Hätte das deutsche Verfassungsgericht vor seinem Mitbestimmungsurteil sich einmal mit dem Grundgedanken des Allgemeinen Gleichgewichts auseinandergesetzt, dann wäre es auf die Leerformel von der Funktionsfähigkeit des Unternehmens als Test für das Mitbestimmungsgesetz wohl nicht hereingefallen.

Die Aufklärung über die Tugenden des liberalen Modells ist damit gefordert. Sie ist ein Beitrag der ökonomischen Wissenschaft zum Gemeinwohl. Sie kann anknüpfen an das ordo-liberale Denken, an Männer wie Walter Eucken und Franz Böhm. Heute muß sie aber, anders als die Freiburger Schule, politische Ökonomie sein, gerade auch um die Schwächen staatlichen Handelns aufzeigen zu können. Aber politische Ökonomie kann normatives Denken nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Indem das Kalkül der politischen Durchsetzung in unsere Wissenschaft mit aufgenommen wird, schärft man die Waffen im Kampf für eine gute, für eine bessere Wirtschaftsordnung. Man gibt dadurch den Kampf nicht auf. Auch heute gibt es freiheitliche Wirtschaftspolitik. Sie hat oft einen schweren Stand. Aber bei allen Teilerfolgen des Protektionismus und der Subventionitis haben wir doch einen florierenden Welthandel. Zum Glück, nämlich um noch mehr wirtschaftspolitischen Interventions-Unsinn zu verhindern, sind wir heute alle außenhandelsabhängig. Den Luxus einer sogenannten Industriepolitik, die notwendig strukturkonservierend wirken muß, auch bei noch so progressiven Ideen in den Köpfen ihrer Anhänger — das lehrt uns die politische Ökonomie —, diesen Luxus können wir uns zum Glück wegen der Außenhandelsabhängigkeit nicht leisten. Die Weltwirtschaft ist

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stärker als noch so mächtige Verbandsfürsten. Mit dieser optimistischen Note möchte ich schließen.

## Anhang: Analytische Probleme von Grund 3

Herr Privatdozent Dr. von Ungern-Sternberg hat mich auf ein Gegenargument gegen den dritten Grund für These 1 aufmerksam gemacht. Dort wird argumentiert, daß gestiegene Einkommen anderer Personen dem einzelnen Wirtschaftssubjekt A deswegen zugute kommen, weil die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Innovationen steigt, deren dadurch ausgelöste vermehrte Produktion auch A nützlich ist. Nun gibt es Güter, deren Preis — auch langfristig — aufgrund gestiegener Nachfrage steigt. Hier kann ein gestiegenes Einkommen der anderen Wirtschaftssubjekte den A schädigen, weil er jetzt für diese Güter höhere Preise bezahlen muß. Es handelt sich bei solchen Gütern um nicht beliebig vermehrbare Güter, z. B. Boden oder andere natürliche Ressourcen.

Dieser Einwand ist im Prinzip richtig, und es muß bei sorgfältiger, modelltheoretischer Analyse eine quantitative Abwägung der beiden gegenläufigen Effekte erfolgen. Der Gegeneffekt kann aber aus folgenden Gründen erheblich relativiert werden. Sofern wir es hier nur mit Verteilungsproblemen innerhalb eines Nationalstaats zu tun haben, der im Verhältnis zur Weltwirtschaft klein ist — Beispiele Schweiz, Österreich, Bundesrepublik Deutschland —, sind die Rückwirkungen von Einkommenserhöhungen auf Preise von Gütern, die im Weltmaßstab nicht beliebig vermehrbar sind, also international gehandelt werden, klein, so daß dort der genannte Effekt vernachlässigt werden kann. (Dort, wo das Verteilungsproblem der ganzen Welt in Frage steht, gilt dieses Gegenargument natürlich nicht mehr. Die Thematik der Verteilung über die ganze Welt kann ich hier aber nicht behandeln. Immerhin möchte ich nicht verschweigen, daß nach meiner Auffassung ein wirklich freier Weltmarkt den Ländern der Dritten Welt weit mehr helfen würde als der gegenwärtige Protektionismus und erst recht das protektionistische System der von der Dritten Welt selbst vielfach propagierten Neuen Weltwirtschaftsordnung.)

Was nicht international handelbare, nicht beliebig vermehrbare Güter betrifft — vor allem inländischen Boden —, so sind zwei Anmerkungen zu machen. Erstens spricht alles dafür, daß der relative Preis des Bodens in Mitteleuropa durch den reglementierenden staatlichen Interventionismus künstlich erhöht wird, so daß der Übergang zu einem Effizienzregime trotz gestiegener Durchschnittseinkommen die durchschnittlichen Bodenpreise nicht erhöhen würde. Zweitens spricht auch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Gegenargument von Ungern-Sternbergs dafür, der alten Idee näher zu treten, die stärkere Besteuerung des Bodens in ein Umverteilungssystem miteinzubeziehen. Dann nämlich führte eine steigende Bodennachfrage zu möglicherweise günstigen Umverteilungseffekten. Aus den in Teil II genannten Gründen ist es allerdings mit der politischen Durchsetzbarkeit einer erhöhten Bodenbesteuerung nicht so gut bestellt. — Dieser ganze Fragenkomplex harrt einer genaueren modelltheoretischen Analyse.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Schlußwort

Von *Ernst Helmstädter*, Münster

Meine sehr verehrten Damen, meine Herren.

Ich stünde vor einer von mir nicht zu lösenden Aufgabe, wollte ich versuchen, das Ergebnis unserer Basler Tagung zusammenzufassen. Herr Kollege *Gäfgen* hat zum Beginn der Tagung der Hoffnung Ausdruck gegeben, daß der Property-Rights-Ansatz „einige Funktionen vielleicht teilweise erfüllen" könne. Ich meine, daß dieser vorsichtig formulierte minimale Erfüllungsgrad mit Sicherheit auf dieser Tagung schon erreicht worden ist und hoffe auf weitere Steigerung über die Langfristwirkungen dieser Tagung.

Es bleibt mir, herzlichen Dank zu sagen

— für das rege Teilnahmeinteresse an der Tagung,

— für die umfangreiche, teilweise auch kritische Berichterstattung in der Presse,

— für die Mühen, die der wissenschaftliche Leiter dieser Tagung Herr Kollege *Neumann* auf sich genommen und den Erfolg, den er dabei erreicht hat,

— für die Arbeit der Referenten und Sitzungsleiter,

— auch an die „Clique" der Fasnachtsgesellschaft Olympia, die uns gestern abend ebenso lautstark wie virtuos mit ihren Märschen erfreut hat; besonderer Dank gilt hierbei Herrn Kollegen Urs *Schweitzer*, der das Gastspiel ermöglicht und auch aktiv daran mitgewirkt hat.

Die Organisation einer solchen Tagung verlangt immer einen besonderen Einsatz. Herrn Dr. *Heri* und Herrn *Norlander* danke ich herzlich für ihre Hilfe vor und auch während der Tagung. In den Dank sind auch alle Mitarbeiter der Geschäftsstelle einzuschließen. Ein besonderes Maß an Arbeit und Verantwortung hatte dabei unser Geschäftsführer Herr *Aumann* zu übernehmen. Dafür gebührt ihm herzlicher Dank.

Ich danke noch einmal, wie schon in meiner Begrüßungsansprache, all jenen Unternehmen, Verbänden und Ministerien, die diese Tagung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

finanziell gefördert haben. Ohne ihre Unterstützung wäre es nicht möglich, eine solche Tagung durchzuführen.

Zum Schluß darf ich, weil ich vielfach darauf angesprochen worden bin, etwas zu unserem Signet sagen. Sie kennen es seit der Münsteraner Arbeitstagung im Jahre 1977, wofür ich es entworfen hatte. Es wurde später in den Poststempel des Vereins eingebaut und ist auf Hinweisschildern bei späteren Tagungen verwendet worden. Der engere Vorstand hat im Frühjahr beschlossen, für die Basler Tagung eine dauerhaft verwendbare Tagungsmappe zu schaffen. Darauf ist nun groß das Signet aufgedruckt und ebenfalls auf den Deckblättern der Tagungsreferate. Ich wünsche dem Signet allgemeine Akzeptanz als Vereinszeichen.

Die beiden Buchstaben VS (für Verein für Socialpolitik) treten auf diesem Signet in stilisierter Form gleichsam als Wirtschaftskurven auf. Sie regen offensichtlich auch zu weitergehenden Interpretationen an, von denen ich drei hier wiedergeben möchte:

— Verschlußsache;

— Wurzel aus dem Ertragsgesetz;

— Aufrecht steht der Verein, das Soziale flacht sich ab.

Zweifellos sind die Interpretationsmöglichkeiten damit nicht erschöpft. Und es ist nützlich im Vereinsinteresse, wenn weiter darüber nachgedacht wird.

Auf die Themen der Tagungen der kommenden Jahre weise ich hin:

— Perspektiven und Probleme der weltwirtschaftlichen Entwicklung
Travemünde, 17. - 19. September 1984

— Ökonomie des Gesundheitswesens
Saarbrücken, 16. - 18. September 1985

— Kapitalmarkt und Finanzierung
17. - 19. September 1986

Hiermit schließe ich unsere Basler Tagung. Ich wünsche Ihnen, meine sehr verehrten Damen und Herren, eine gute Heimreise, eine fruchtbare Ausreifung des Tagungsergebnisses und sage Ihnen: Auf Wiedersehen im nächsten Jahr in Travemünde!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Arbeitskreis 1

# Unternehmensverfassung und Theorie der Firma

Leitung: Hans G. Monissen, Gießen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Eigentumsrechte, Managementmotivation und Marktverhalten: Ein Beitrag zur Erweiterung der Theorie der Unternehmung

Von *Ingo Böbel*, Erlangen - Nürnberg / Newark (New Jersey)
und *Manfred J. Dirrheimer*, Berlin / Dallas (Texas)*

## I. Einleitung

Die von den amerikanischen Nationalökonomen F. W. *Taussig* und W. S. *Barker* (1925) und insbesondere von A. A. *Berle* und G. C. *Means* (1932) eingeleitete Debatte über die faktische Trennung von Eigentum und Verfügungsgewalt in modernen Kapitalgesellschaften (Corporations) befruchtete die ökonomische Theorie der Firma in mehrfacher Hinsicht[1]: Erstens erweiterte sie das klassische Unternehmensmodell und erhöhte so unser Verständnis hinsichtlicher der Zielvorstellung des in modernen Kapitalgesellschaften tätigen Managements, indem sie mehr Gewicht auf die Realitätsnähe der unterstellen Modellannahmen legte. Die Einbindung von Unternehmen in rechtlich-politische Rahmenbedingungen innerhalb der jeweils herrschenden Gesellschaftsordnung sowie die verstärkte Komplexität der mit der Ausbildung von Publikumsgesellschaften verbundenen unternehmerischen Aufgabenstellungen erforderte zweitens eine exakte Spezifizierung von unternehmerischen Motivationsmerkmalen, die über die bloße (neoklassische) Annahme der Gewinnmaximierung als einzigem Ziel der Unternehmung hinausgehen. Die Forderung nach intensiverer empirischer Forschung beinhaltet hierbei das Erkennen und explizite Erfassen unternehmerischen Verhaltens im Rahmen des ökonomischen Modells.

Im Zuge dieser Entwicklung entstanden die bekannten organisationstheoretischen, managerialistischen und behavioristischen Theoriean-

---

* Herrn Prof. Dr. G. Gäfgen und Herrn Prof. Dr. M. Neumann, danken wir für wertvolle Anregungen. Die Erstellung dieser Arbeit im vorgegebenen Zeitrahmen wäre nicht möglich gewesen ohne die großzügige Unterstützung durch den EDV-Koordinator des IIM, Herrn Dipl.-Inf. T. Mahmood, und die engagierte Hilfe der Herren Hasewinkel, Kolsch, Seliger und Magnan bei der Datenerhebung und -verarbeitung. Ihnen allen gebührt unser Dank.

[1] Vergl. die Übersichtsarbeiten von R. M. *Cyert* und C. L. *Hedrick* (1972), R. *Marris* und D. C. *Mueller* (1980), E. S. *Herman* (1981), N. *Blattner* (1977) und O. E. *Williamson* (1981).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sätze[2], deren Einführung das Erklärungspotential der Wettbewerbstheorie erheblich erhöht haben. So befassen sich namentlich die beiden letztgenannten Theorieansätze in ihrem Kern primär mit der empirischen Analyse unternehmerischer Entscheidungsprozesse und bringen die so deduzierten Ergebnisse in eine „modifizierte" Zielfunktion ein, welche die Ziele des Managements großer Unternehmen realitätsnäher abbilden und differenziertere Aussagen ermöglichen soll.

Die mit der Ausbildung moderner Managementstrukturen verbundenen eigentumsrechtlichen Veränderungen werden insbesondere von Vertretern der Theorie des Managerkapitalismus hervorgehoben.[3] Nach dieser Theorie führt die Trennung von Eigentum und Verfügungsgewalt zu einer Verdünnung der Eigentumsrechte (und somit zu einer Schwächung der Kontrollmöglichkeiten) der Gruppe der Kapitaleigentümer. Gleichzeitig ist es den Unternehmensleitungen möglich, sich vom Interesse der Anteilseigner zu emanzipieren und eigene Ziele zu verfolgen. Die Durchsetzung solcher individuellen (funktionalen und personellen) Zielvorstellungen seitens des Managements begründet die Existenz diskretionärer Managementspielräume (*Williamson* 1963). Hierbei wird das traditionelle Ziel der Gewinnmaximierung beispielsweise durch alternative Ziele wie schnelles Unternehmenswachstum (*Marris* 1964) oder durch die Maximierung des individuellen Nutzenniveaus (unter der Nebenbedingung einer „befriedigenden" Gewinnerwirtschaftung) (*Williamson* 1964, 1970) ersetzt. Diese Argumentation wird durch die Ergebnisse zahlreicher empirischer Untersuchungen gestützt.[4]

Erhebliche Impulse erhielt die ökonomische Theorie der Unternehmung in der jüngeren Vergangenheit durch die in den Vereinigten Staaten von A. A. *Alchian* und H. *Demsetz* begründeten „Theorie der Eigentumsrechte" (Theory of Property Rights)[5,6]. Im Rahmen dieser

---

[2] Siehe hierzu H. A. *Simon* (1947, 1957), J. G. *March* und H. A. *Simon* (1957), R. *Marris* (1964, 1971), W. J. *Baumol* (1959), R. M. *Cyert* und J. G. *March* (1963), O. E. *Williamson* (1963, 1964, 1970, 1975).

[3] Vergl. z. B. R. *Marris* (1964), R. *Marris* und D. C. *Mueller* (1980).

[4] Vergl. T. H. *Naylor* und J. *Vernon* (1969), R. J. *Monsen* und A. *Downs* (1965), D. R. *Kamerschen* (1968), R. J. *Larner* (1966, 1970), P. H. *Burch* (1972), R. J. *Monsen*, R. S. *Chiu* und D. E. *Cooley* (1968), B. *Hindley* (1970), H. K. *Radice* (1971), P. J. *Thonet* und O. H *Poensgen* (1979), G. *Schreyögg* und H. *Steinmann* (1981), H. *Steinmann*, G. *Schreyögg*, C. *Dütthorn* (1983), *Elliot* (1972), J. P. *Palmer* (1973), R. *Sorensen* (1974), P. *Holl* (1975), W. A. *McEachern* (1975), D. P. *Qualls* (1976). (Die überwiegende Mehrzahl dieser Untersuchungen geht der Frage nach, ob die Profitabilität in eigentümerkontrollierten Unternehmen größer ist als in managerkontrollierten Firmen.)

[5] Vergl. A. A. *Alchian* (1965 a, 1965 b, 1969), H. *Demsetz* (1964, 1966, 1967), A. A. *Alchian* und H. *Demsetz* (1972, 1973).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Theorie wird (über den Widerstreit zwischen Eigentum und Verfügungsgewalt hinausgehend) der Einfluß rechtlicher und institutioneller Regelungen auf das wirtschaftliche Verhalten von Entscheidungsträgern in Unternehmen analysiert. Die Erklärung der Entstehung großer Kapitalgesellschaften und der damit verbundenen Ausbildung spezifischer Managementstrukturen wird innerhalb dieses Ansatzes um eine rechtlich-institutionelle Dimension erweitert, indem sozio-ökonomische und legislative Faktoren für die Erklärung des tatsächlichen Managementverhaltens als zusätzliche (bzw. ausschließliche) Restriktionen herangezogen werden.[7]

Ziel unserer Untersuchung ist der Versuch, diese restriktiven Faktoren von individuellem Managementverhalten in modernen Kapitalgesellschaften zu identifizieren und zu quantifizieren. Dabei soll der Einfluß der jeweils resultierenden Anreizstrukturen des Managements auf deren tatsächliches Verhalten sowie auf die Ausgestaltung der Beziehung zwischen Marktstruktur-Marktverhalten-Marktergebnis (*Böbel* 1984; *Dirrheimer* 1981) dieser Firmen innerhalb der Industrie der Bundesrepublik Deutschland erfaßt werden.[8]

## II. Problemstellung und theoretischer Rahmen

Die von R. *Coase* (1937) ausgelöste Debatte über die „Existenz von Firmen" bildet zusammen mit der *Berle-Means*-Hypothese über die „Trennung von Eigentum und Verfügungsgewalt" den Ansatzpunkt für eine Reihe von Arbeiten, in denen sich Autoren im Rahmen der Theorie der Eigentumsrechte von dem traditionellen neoklassischen Unternehmensmodell abwenden und sich mit der Frage nach der Effizienz alternativer Unternehmensverfassungen beschäftigen.[9] Mit Hilfe des Transaktionskostenansatzes (*Coase* 1960) werden dabei rechtlich-institutionelle Rahmenbedingungen in engen Zusammenhang mit der firmeninternen Entscheidungsfindung und -durchsetzung gebracht. Die Herstellung, Durchführung und Kontrolle organisationsinterner und

---

[6] Die Verfasser verwenden durchgehend den Terminus „Eigentumsrechte", wobei diese Übersetzung im Sinne von „Property Rights" sowohl Handlungs- und Vermögensrechte als auch Verfügungsrechte umfassen können.

[7] Vergl. M. C. *Jensen* und W. H. *Meckling* (1976), A. *Schüller* (1983), H. *Leipold* (1978), H. *Schumacher* (1976), W. *Zohlnhöfer* und H. *Greiffenberg* (1981).

[8] Einen groben Überblick über die Rechtsformen großer deutscher Unternehmen kann man den Hauptgutachten der *Monopolkommission* entnehmen. Sowohl 1978 als auch 1980 bestanden 87 der 100 größten Unternehmen in der Form von Kapitalgesellschaften (AG, KGaA, GmbH), davon 67 bzw. 66 als Aktiengesellschaften. Vergl. *Monopolkommission* (1980, Tz 324 f.; 1982, Tz. 421 f.).

[9] Vergl. den Überblicksaufsatz von E. G. *Furuboin* und S. *Pejovich* (1972) sowie *Schüller* (1983), M. C. *Jensen* und W. H. *Meckling* (1976).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

-externer (d. h. marktlicher) Kontrakte (*Posner* 1974) werden zusammen mit den Informations- und Austauschkosten als wesentliche Transaktionskostenelemente identifiziert.[10] Darüber hinaus jedoch wird der reine eigentumsrechtliche Aspekt damit begründet, daß die Transaktionskosten lediglich eine entscheidende Größe darstellen, die den *Wert* von Handlungsrechten wesentlich zu beeinflussen vermögen, man jedoch die Interaktion zwischen Handlungsrechten, Wahlmöglichkeiten, Transaktionskosten und wirtschaftlichen Anreizen berücksichtigen muß, um das Allokationsproblem effizient lösen zu können (*Schüller* 1983).[11]

Folgerichtig steht bei der Theorie der Eigentumsrechte — im Gegensatz zur traditionellen neoklassischen Theorie der Unternehmung — nicht die Unternehmung *per se* als Untersuchungsgegenstand im Mittelpunkt der Betrachtung (*Furubotn* und *Pejovich* 1972), sondern die entscheidungstragenden Individuen innerhalb der Unternehmung als Institution oder Organisation (institutional bzw. organizational approach) (*Dugger* 1983). Es wird hierbei unterstellt, daß die vom Prinzip des Eigennutzes geleiteten Unternehmensführungen genügend Autonomie besitzen, um die Maximierung des individuellen Nutzens als Ziel in ihren Kalkül einzubeziehen. Die Nutzenmaximierung erfolgt innerhalb von Restriktionen, die primär durch die das Individuum umgebenden rechtlich-institutionellen Faktoren bestimmt werden. Der Grad der Abhängigkeit wird u. a. von der Art und Ausgestaltung der bestehenden organisationsinternen und -externen Kontrakte bestimmt. Jedes nutzenmaximierende Individuum bewertet die (gegebenen) restriktiven Bedingungen unterschiedlich. Diese Bewertungspräferenzen aufzudekken, ist ein wichtiges Ziel der Theorie der Eigentumsrechte.

Auf der Grundlage dieses theoretischen Ansatzes soll im folgenden untersucht werden, ob und inwieweit die Manager großer Publikumsgesellschaften tatsächlich noch im Interesse der Kapitaleigentümer handeln bzw. ob sie individuelle Ziele verfolgen. Eine Schlüsselgröße stellt in diesem Zusammenhang die Managementkompensation dar. Je nach Intensität und Ausmaß der Abhängigkeit von den rechtlich-institutionellen Determinanten der Kompensation können erstens Rückschlüsse auf die Motivation und die Anreizstruktur des Verhaltens von Führungskräften gezogen werden; zweitens ist es möglich, Unterschiede und Abweichungen von den im Rahmen des neoklassischen Modells der

---

[10] Eine gute Übersicht über die Entwicklung und den Stand des Transaktionskostenansatzes findet man bei *Picot* (1982).

[11] So verweisen *Alchian* und *Demsetz* (1972) auf die unterschiedliche Wirksamkeit alternativer eigentumsrechtlicher Regelungen bei der Lösung des „shirking"-Problems das in Zusammenhang mit nicht-separierbaren Produktionsfunktionen (aufgrund limitationaler Faktorrelationen) Teamproduktion erzeugt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Theorie der Firma bislang ermittelten empirischen Ergebnissen aufzudecken und kritisch zu würdigen.

Hierbei muß jedoch davor gewarnt werden, die Ergebnisse angloamerikanischer Studien uneingeschränkt auf die Bundesrepublik Deutschland zu übertragen. Institutionelle und rechtliche Regelungen unterscheiden sich in den einzelnen Industrieländern erheblich.[12] Insbesondere liegt die Vermutung nahe, daß aufgrund der in der Bundesrepublik Deutschland geltenden institutionellen Rahmenbedingungen eine den amerikanischen Verhältnissen entsprechende Ausdünnung des Einflusses der Eigentümerinteressen auf die Unternehmensführung nicht so ohne weiteres zu erwarten ist.[13]

Von besonderer Bedeutung ist dabei das aktienrechtlich vorgeschriebene und im amerikanischen Unternehmensrecht nicht vorgesehene Organ des Aufsichtsrats, das ohne mögliche Mitgliedschaft aktiver Vorstände des zu kontrollierenden Unternehmens die Eigentümerinteressen vertritt. Die Wirksamkeit dieses Organs ist sicherlich abhängig von der Fähigkeit und dem Willen seiner Mitglieder, diese Interessenvertretung bzw. Managementkontrolle auszuüben.[14] Die Übertragung der Aktionärsinteressen im Aufsichtsrat an Bankenvertreter via Stimmrechtsdelegation bedarf in diesem Zusammenhang der besonderen Erwähnung.

Diese unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen könnten zu einer Reduzierung der Informations- und Kontrollkosten der Eigentümer beitragen und eine Neubewertung der Handlungsspielräume des Unternehmensmanagements mit dem Resultat einer möglicherweise effektiveren Managementkontrolle zur Folge haben.

## III. Managementkompensation und Eigentumsrechte

Die bislang vorliegenden empirischen Untersuchungen zur Erforschung der Bestimmungsfaktoren der Entlohnung von Führungskräften in Kapitalgesellschaften weichen in ihren Ergebnissen teilweise erheblich voneinander ab. Die Gründe hierfür können erstens in den unterschiedlichen theoretischen Modellannahmen, zweitens in der Spezifika-

---

[12] Man denke z. B. an die unterschiedliche Ausgestaltung des amerikanischen „corporate law" im Vergleich zum Recht der deutschen AktG. Vergl. die Arbeit von *Thonet* und *Poensgen* (1979), in der erhebliche Abweichungen für den Bereich der Bundesrepublik von den Ergebnissen amerikanischer Studien berichtet werden.

[13] Vergl. *Wiethölter* (1961), *Cable* und *Dirrheimer* (1982).

[14] Hierbei müssen auch die von den Mitbestimmungsregeln ausgehenden Wirkungen auf das Verhalten von Unternehmen beachtet werden. (Vergl. hierzu *Albach*, 1981.)



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion der Testhypothesen und drittens in der Vernachlässigung bestimmter Ausprägungen der Managementkontrolle gesehen werden. Folgt man dem neoklassischen Modellansatz[15], so werden die individuellen Fähigkeiten von Managern und Führungskräften („executive ability") als zusätzlicher Faktor in die Produktionsfunktion einer gewinnmaximierenden Unternehmung eingebracht. Hierbei darf erwartet werden, daß Unternehmensorganisationen, die sich mit komplexen Problemstellungen konfrontiert sehen (dies sind in der Regel größere Unternehmen), Manager mit einem ausgeprägteren Fähigkeitsprofil nachfragen und entsprechend höher entlohnen werden. Dasselbe gilt bei einem Vergleich verschiedener Branchen mit unterschiedlich komplexen Aufgabenstellungen. Darüber hinaus liegt die Vermutung nahe, daß bei gleicher Unternehmensgröße und Branchenzugehörigkeit jene Manager besser entlohnt werden, die zu einer größeren Steigerung des Unternehmenswertes — also der aktuellen und zukünftig zu erwartenden Gewinne — beitragen.

Verschiedene managerialistische und behavioristische Theorieansätze gehen dagegen aufgrund unternehmensstruktureller Voraussetzungen (z. B. Eigentümerstreuung) von einer Trennung von Eigentum und Kontrolle in modernen Kapitalgesellschaften[16] und infolgedessen von der Existenz gewisser Managementfreiräume aus, die dann als Determinanten u. a. via Unternehmensgröße bzw. -wachstum positiv auf die Managementkompensation wirken.

Ein wichtiger Beitrag der Theorie der Eigentumsrechte kann nun darin gesehen werden, daß von diesen „strukturellen Größen" nicht *per se* auf die Existenz von Verhaltensspielräumen des Managements geschlossen werden kann. Wie bereits ausgeführt wurde, ergibt sich die Bewertung der Handlungsalternativen von Managern als komplexes Zusammenspiel von sozio-ökonomisch-legislativem Umfeld und Transaktionskosten (hier im wesentlichen Informations- und Kontrollkosten) sowie der Wirksamkeit des Kapitalmarktes und des Marktes für Führungskräfte. Eine reine unternehmensstrukturelle Betrachtungsweise kann daher bei der Bestimmung von Managementfreiräumen nicht genügen.

---

[15] Vergl. *Marris* (1964) sowie A. *Cosh* (1975), der die unterschiedlichen theoretischen Positionen (Managerialismus vs. *Simons* Hierarchiemodelle) analysiert. Vergl. des weiteren *Meeks* und *Whittington* (1975), *Roberts* (1956), *McGuire* u. a. (1962).

[16] Vergl. z. B. die Untersuchung von *Steinmann / Schreyögg / Dütthorn* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## IV. Bestimmung von Managementfreiräumen

Folgt man dem neoklassischen Leitbild, wonach Managementfähigkeiten als zusätzlicher Faktor in die Produktionsfunktion einbezogen werden, so stellen nach den Ausführungen in Abschnitt III Unternehmensgröße, Branchenzugehörigkeit und Unternehmenwert „neoklassische Determinanten" der Managementkompensation dar. Managementfreiräume sind im neoklassischen Modell aufgrund der verschiedenen Wettbewerbsbedingungen nicht existent. Infolgedessen sollten unternehmensstrukturelle Kontrollvariablen des Managementverhaltens ohne Einfluß auf die Managementkompensation sein.

Unterstellt man jedoch die Existenz von Managementfreiräumen, so müßte sich die Kompensation der Manager im Vergleich zur „neoklassischen Kompensation" erhöhen. Aus dieser Überlegung leitet sich die Einordnung der Unternehmen unserer Grundgesamtheit in einer Gruppe *mit* und eine andere *mit geringen* bzw. *ohne* Managementfreiräumen ab. Indikator für die Gruppenzuordnung ist die Managementkompensation gemessen als Differenz zwischen den tatsächlichen und den aufgrund der neoklassischen Determinanten zu erwartenden Vorstandsbezügen. Ist diese Differenz positiv, so spricht dies für Managementfreiräume; ist sie negativ oder null, so deutet dies auf fehlende Managementfreiräume hin.

Unsere empirische Untersuchung zur Bearbeitung dieser Fragestellungen wurde für 293 Unternehmen aus 27 Branchen und in dem Zeitraum 1970 - 1981 durchgeführt.[17] Da nicht alle dieser Unternehmen börsennotiert sind, war die einheitliche Berechnung des Unternehmenswertes nicht möglich. Diese neoklassische Determinante mußte deshalb durch den „relativen Unternehmensgewinn" (*RESG*) im Vergleich zu Unternehmen der gleichen Branche und der gleichen Größe ersetzt werden. Die *RESG*-Variable wurde in Anlehnung an den Beitrag von *Ciscel / Carroll* (1980, S. 9 ff.) aus der Beziehung zwischen den Jahresüberschüssen ($JAUEB_{i,t,b}$) des Unternehmens $i$ im Jahr $t$ und der Branche $b$ und seinen Umsätzen ($UMER_{i,t,b}$) berechnet.

$$JAUEB\,(UMER_{i,t,b}) = a_t + b\,UMER_{i,t,b} + \mu_{i,t,b}\,. \tag{1}$$

Aufgrund der unterschiedlichen Fertigungstiefe in den einzelnen Branchen sowie sonstigen branchenspezifischen Einflußfaktoren auf das Unternehmensergebnis, ist davon auszugehen, daß der nach der neoklassischen Theorie positiv signifikant zu erwartende Parameterwert $b$

[17] Die Anzahl von 293 Unternehmen ergab sich aus dem Rücklauf einer Anfrage bei über 700 Unternehmen über Informationen zur unternehmensinternen Organisationsstruktur.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Branche zu Branche unterschiedlich dimensioniert ausfällt. Aus diesem Grunde wurde in Erweiterung des Vorgehens von *Ciscel / Carroll* die Gleichung (1) *für die einzelnen Branchen* eines Jahrgangs eingeschätzt.

Die Größe $RESG_{i,t}$ ergibt sich dabei aus

$$(2) \qquad JAUEB_{i,t,b} - JAUEB\,(UMER_{i,t,b}) = JAUEB_{i,t,b} - \hat{a}_t - \hat{b}\,UMER_{i,t,b}$$

Dieser Residualgewinn $RESG_{i,t}$ beseitigt gleichzeitig das Problem der Multikollinearität zwischen den Variablen „Unternehmensgröße" und „Unternehmensgewinnen" bei der Bestimmung von Vorstandsbezügen; er ist darüber hinaus theoretisch eindeutig interpretierbar (*Carroll / Ciscel* 1982).

Gleichung (3) illustriert die „neoklassische" Schätzgleichung zur Bestimmung der Vorstandsbezüge:

$$(3) \qquad VO_{i,t} = a_t + b\,UMER_{i,t} + c\,RESG_{i,t} + d_1\,Ind\,1 + \ldots + \\ + d_{n-1}\,Ind_{n-1} + \mu_{i,t}\,.$$

wobei $VO_{i,t}$ = durchschnittliche Vorstandsbezüge des Jahres $t$ und des Unternehmens $i$ entsprechend § 86 AktG

$Ind\,1, \ldots, Ind\,n-1$ = Dummy-Variable mit einer 0/1 Struktur zur Identifizierung der Branchenzugehörigkeit eines Unternehmens.

Die Schätzergebnisse sind in Tabelle 1 dargestellt. Danach ist die Unternehmensgröße dominierender, wenngleich im Zeitablauf quantitativ geringer werdender Bestimmungsfaktor der Vorstandsbezüge; auch branchenspezifische Einflüsse sind teilweise auf signifikantem Niveau festzustellen. Interpretiert man den Wert des Absolutgliedes als „Gleichgewichtspreis", der durch Angebot und Nachfrage nach Managementfähigkeiten zustandekommt[18], so weist dieser „Markt für Managementtalente" einen im Zeitablauf signifikanten, quantitativ jedoch uneinheitlichen Einfluß aus.

Gleichzeitig stellen die relativen Unternehmensgewinne (*RESG*) mit Ausnahme des Jahres 1981 keinen signifikanten Einflußfaktor der Vorstandsbezüge dar. Bei der Interpretation ist zu bedenken, daß bei dieser Untersuchung nicht der Unternehmenswert, sondern nur die statischen Unternehmensgewinne der jeweiligen Untersuchungsperiode herangezogen werden konnten. Berücksichtigt man, daß durch die „neoklassischen Determinanten" nur durchschnittliche 35,9 % ($\bar{R}^2$-Werte) der Vorstandsbezüge erklärt werden, so spricht dies für den gleichzeitigen

[18] Vergl. *Ciscel / Carroll* (1980, S. 10, 11; 1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einfluß weiterer nicht-neoklassischer Determinanten bzw. für die Existenz von Managementfreiräumen.

Die von uns definierte Gruppe der Unternehmen *mit* Managementfreiraum umfaßt analog der bereits beschriebene Annahme Unternehmen, für die auf der Grundlage der Schätzgleichungen aus Tabelle 1 gilt, daß

$$VO_{i,t}\,(\text{beobachtet}) - \hat{VO}_{i,t}\,(\text{geschätzt}) > 0\ . \tag{4}$$

Die Unternehmensgruppe *mit eingeschränkten* bzw. *ohne* Managementfreiräume besteht demnach aus den Unternehmen, für die gilt

$$VO_{i,t}\,(\text{beobachtet}) - \hat{VO}_{i,t}\,(\text{geschätzt}) \leq 0\ . \tag{5}$$

## V. Determinanten der Managementfreiräume

Als klassischer Bestimmungsfaktor für die Existenz von Managementfreiräumen wird seit *Berle / Means* die Eigentümerstruktur moderner Kapitalgesellschaften angesehen. Dem steht die Position der Theorie der Eigentumsrechte mit ihrem komplexeren Beziehungszusammenhang für die Existenz von Managementfreiräumen gegenüber.[19] In der vorliegenden Untersuchung wird der Einfluß der Eigentümerstruktur einmal erfaßt durch einen Unternehmens-Herfindahl-Index der Eigentümerkonzentration (*EIGKONZ*)

$$EIGKONZ = \sum_j (GA_j)^2 \tag{6}$$

wobei $GA_j$ der Grundkapitalanteil des $j$-ten Eigentümers ist.

Zusätzlich wird in die Analyse der prozentuale Anteil des im Besitz der öffentlichen Hand befindlichen Grundkapitals[20] mit einbezogen (*STAAT*), um die Hypothese überprüfen zu können, ob Unternehmen in Staatsbesitz etwa Managerpositionen anbieten, die durch geringere Bezahlung und dafür möglicherweise größere „Positions-Sicherheit" gekennzeichnet sind bzw. ob allein durch die Eigentümerstruktur die Verfolgung alternativer Marktstrategien vorgegeben sein könnte.

Die Bedeutung des für deutsche Aktiengesellschaften besonderen Kontroll-Organs „Aufsichtsrat" ist, wie bereits betont wurde, von der

---

[19] Aktuelle Zusammenfassungen zum Stand der Diskussion aus der Sicht der *Berle/Means*-Vertreter finden sich bei *Steinmann, Schreyögg, Dütthorn* (1983, S. 17 ff.) und für die Position der Theorie der Eigentumsrechte bei H. *Demsetz* (1982) und *Leipold* (1981) sowie *Schüller* (1983).

[20] Die Staatsbeteiligungsquote wurde bis zu drei Besitzstufen anteilig rückgerechnet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fähigkeit und dem Willen seiner Mitglieder abhängig, diese Funktionen auszuüben. Die Fähigkeit zur Managementkontrolle und -bewertung setzt Informationen über die konkret zu beurteilenden sowie vergleichbare Managementleistungen voraus. Entsprechende Fähigkeiten müßten vor allem bei den Bankenvertretern im Aufsichtsrat anzutreffen sein. Generell sollte gelten, daß die Qualität der Eigentümervertretung (ausgedrückt durch derart profilierte bankenexterne und -interne Personen) unter Wettbewerbsgesichtspunkten in der Höhe der Aufsichtsratsvergütung zum Ausdruck kommen sollte. Durch die Variablen der Bankenbeteiligungen im Aufsichtsrat ($BANK = 1$, $BANK \geq 2$) sowie durch die durchschnittlichen Aufsichtsratsbezüge ($AR$) soll in den nachfolgenden Untersuchungsschritten überprüft werden, inwieweit diesen unterstellten Fähigkeiten eine den Eigentümerinteressen entsprechende Realisierung der Kontrollfunktionen gegenübersteht.

Von *Williamson* (1975) wird argumentiert, daß die Einführung multidivisionaler Organisationsformen in modernen Kapitalgesellschaften u. a. zu einer Reduzierung diskretionärer Managementspielräume führe. *Cable / Dirrheimer* (1983) fanden dieses Ergebnis für eine Gruppe von 48 deutschen Großunternehmen nicht bestätigt. Um die Argumentation *Williamsons* für diesen erweiterten Unternehmenskreis überprüfen zu können, wurde als zusätzliche Determinante die Organisationsstruktur der Unternehmen (ob funktional ($F$), funktional-Holding ($F/H$), Holding ($H$) oder multidivisional ($MD$)) herangezogen.[21]

Als zusätzliche Determinanten wurden die Gesellschaftsform der Unternehmen durch eine Dummy-Variable ($U\text{-}FORM$ mit dem Wert 1 für Aktiengesellschaft und 0 andernfalls) und zum anderen eine Dummy-Variable $DIV$ zur Identifizierung einer diversifizierten bzw. nicht diversifizierten Geschäftstätigkeit[22] erfaßt. Die Gesellschaftsform ist jedoch aufgrund der geringen Anzahl an Nicht-Aktiengesellschaften (nur 3 % des Gesamtsamples) für diese Interpretation von untergeordneter Bedeutung. Die Interpretation der $DIV$-Variablen wird dadurch erschwert, daß sich für einen positiv signifikanten Parameter sowohl eine „neoklassische" (größere erforderliche Managementfähigkeiten bei komplexerer Aufgabenstellung) als auch eine „managerialistische" Begründung (höhere Kontroll- und Informationskosten bei komplexeren Entscheidungsstrukturen) anführen ließe.

---

[21] Die Unternehmensbefragung erfolgte im Rahmen eines Projekts von *Dirrheimer / Cable* am Wissenschaftszentrum Berlin, dabei wurde die von *Thanheiser* (1976) gewählte Klassifikation zugrunde gelegt.

[22] Zur Bestimmung dieser Variablen $DIV$ (mit dem Wert 1 für den Fall der Diversifikation und dem Wert 0 andernfalls) wurden Informationen aus dem *Hoppenstedt*-Führer sowie Unternehmensangaben herangezogen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Bestimmung der Determinanten von Managementfreiräumen wurde die folgende Gleichung für die einzelnen Jahre von 1970 - 1981 geschätzt, deren Ergebnisse in Tabelle 2 wiedergegeben werden.

$$(7)\quad VO_{i,t} = a_t + b\,UMER_{i,t} + c\,RESG_{i,t} + d_1\,Ind\,1 + \ldots + d_{n-1}\,Ind_{n-1} + e\,AR_{i,t} + f\,EIGKONZ_{i,t} + g\,STAAT_{i,t} + h\,UFORM_{i,t} + k_1\,UORG\text{-}MD_{i,t} + k_2\,UORG\text{-}F_{i,t} + k_3\,UORG\text{-}F/H_{i,t} + l\,DIV_{i,t} + m\,BANK_{i,t} + \mu_{i,t}\,.$$

Vergleicht man die aufgrund von Gleichung (5) ermittelten Ergebnisse mit den in Tabelle 1 angegebenen Resultaten, so ist zunächst festzustellen, daß die „neoklassischen Bestimmungsfaktoren" *UMER, RESG* und Branchenzugehörigkeit in ihrer Wirkung nahezu unverändert sind. Gleichzeitig erhöhen sich jedoch die $\bar{R}^2$-Werte in Tabelle 2 durch die Einbeziehung der Kontrollvariablen des Managementverhaltens um durchschnittlich + 43,2 % von durchschnittlich 35,9 in Tabelle 1 auf durchschnittlich 51,4. Die Existenz weiterer Einflußfaktoren der Managementkompensation im Bereich der Kontrollvariablen des Managementverhaltens ist ein weiteres Indiz für die Existenz von Managementfreiräumen.

Entgegen der Vermutung der *Berle / Means*-Hypothese ist die Eigentümerkonzentration (*EIGKONZ*) in den meisten Jahren nicht signifikant. Im Jahr 1975 findet sich sogar ein positiv signifikantes Vorzeichen. Lediglich das Jahr 1981 zeigt in Gleichung b das von *Berle / Means* und den Vertretern dieser Denkrichtung erwartete negativ signifikante Vorzeichen. Unternehmen mit hoher Staatsbeteiligung weisen in den Jahren 1975 und 1980 auf statistisch geringem Signifikanzniveau höhere Vorstandsbezüge aus. Dies dürfte als Beleg nicht ausreichen, um daraus spezifische Aussagen über Besoldungsstrategien von Unternehmen mit hohem Staatsanteil ableiten zu können. Betrachtet man die Variablen, die die Qualität des Aufsichtsrats beschreiben ($BANK = 1$, $BANK \geq 2$, *AR*), so ergeben sich im Hinblick auf mögliche Managementfreiräume gewisse Interpretationsschwierigkeiten. So haben Unternehmen mit „nur einem" Bankenvertreter im Aufsichtsrat einen durchgehend negativen Parameterwert, der im Sinne einer aktiven Managementkontrolle zwar interpretierbar wäre, jedoch lediglich im Jahre 1976 und 1977 signifikant ist. Gleichzeitig wirkt sich die Beteiligung von 2 und mehr Bankenvertretern ebenso wie eine hohe Aufsichtsratsvergütung kompensationssteigernd aus. Inwieweit diese Beziehung Ausdruck einer besonderen Wertschätzung der Vorstände („gute Aufsichtsräte sorgen für gute und entsprechend hoch kompensierte Vorstände") oder aber eines gemeinsamen diskretionären Verhaltens ist, diese Frage wird im weiteren Verlauf noch zu untersuchen sein. Als erstes Zwi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schenergebnis an dieser Stelle darf jedoch festgehalten werden, daß die Rolle des Aufsichtsrats als Kontrollorgan des Managementverhaltens durch diese Ergebnisse deutlich unterstrichen wird, während die Bedeutung der Eigentümerstruktur für die Existenz von Managementfreiräumen eher vernachlässigbar erscheint.

Beim Einfluß der Organisationsvariablen ergeben sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den verschiedenen Organisationsstrukturen; insofern ist die Vermutung von *Cable / Dirrheimer* (1983) auch für diese vergrößerte Unternehmensgrundgesamtheit bestätigt.

Die negativ signifikanten Vorzeichen der *U-FORM*-Variablen von 1971 - 1978 belegen, daß die wenigen Nicht-Aktiengesellschaften in diesem Zeitraum eine deutlich positivere Kompensationsstruktur haben als die übrigen Unternehmen. Interessanterweise ist der zu erwartende positiv signifikante Einfluß der *DIV*-Variablen ab 1976 nicht mehr anzutreffen. Als ad hoc-Erklärung bietet sich die Vermutung an, daß nach den zwischen 1969 und 1974 in vielen — gerade diversifizierten — Unternehmen durchgeführten Umstrukturierungen der internen Unternehmensorganisation, das Management dieser diversifizierten Bereiche „einfacher" wurde und daher keiner zusätzlichen Kompensation mehr bedurfte.

Nach der Dokumentation der Wirkung diverser Kontrollvariablen des Managementverhaltens weist Tabelle 3 strukturelle Unterschiede dieser Kontrollvariablen zwischen den in Abschnitt IV definierten Unternehmensgruppen „mit Managementfreiraum" (*M*-Gruppe) und „*geringem* bzw. *ohne* Managementfreiraum" (*O*-Gruppe) aus. Die Unternehmen der verschiedenen Gruppen verteilen sich dabei relativ gleichmäßig über die erfaßten Branchen.

Im Hinblick auf die zuletzt charakterisierte Variable *DIV* verdeutlichen die Ergebnisse der Tabelle 3, daß diversifizierte Unternehmen häufiger bei der Unternehmensgruppe *mit* Managementfreiraum anzutreffen sind. Dies läßt die positive Kompensationswirkung der *DIV*-Variablen bis 1975 eher als diskretionäres Phänomen erscheinen; andererseits ist festzustellen, daß die strukturellen Unterschiede auch nach dem Verschwinden der *DIV*-Wirkung ab 1976 weiter bestehen, was wiederum mehr für die neoklassische Begründung spricht. In Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Tabelle 1 sind bei der Eigentümerstruktur keine großen Unterschiede zwischen beiden Gruppen anzutreffen. Deutlich ausgeprägt sind die höheren, im Zeitablauf allerdings weitgehend unveränderten Aufsichtsratsbezüge und die stärkere Beteiligung von Bankenvertretern im Aufsichtsrat bei der *M*-Gruppe. Wie zu erkennen ist, handelt es sich dabei nicht um ein Phänomen der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmensgröße, da diese zwischen den Gruppen relativ ausgeglichen ist. Der Bewertung dieser Ergebnisse als Indiz für gemeinsames diskretionäres Verhalten von Aufsichtsratsvertretern und Vorständen stehen die durchschnittlich besseren Erträge (*RESG*) der *M*-Gruppe gegenüber. Legt man in diesem Zusammenhang die strukturellen Unterschiede der *BANK* ($\geq 2$)- und der *AR*-Variablen aus Tabelle 3 und die entsprechenden Parameterwerte aus Tabelle 2 zugrunde und interpretiert man die Wirkung beider Variablen als rein diskretionäres Phänomen, so würde dieser diskretionäre Effekt im Durchschnitt selbst bei Vorständen mit relativ vielen Mitgliedern immer noch geringer sein, als die durchschnittliche Profitabilitätssteigerung (*RESG*) der Unternehmen mit Managementfreiraum gegenüber den Unternehmen mit geringem bzw. ohne Managementfreiraum.

## VI. Managementfreiräume und Marktverhalten

Vertreter der managerialistischen Position (*Baumol, Marris, Leibenstein*) erwarten, daß infolge gegebener Managementfreiräume eine Abkehr vom gewinn- bzw. unternehmenswert-maximierenden Unternehmensverhalten und damit eine tatsächliche Änderung des Marktverhaltens von Unternehmen erfolgt. Von anderer Seite wird diese Annahme bestritten. So ist nach *Stigler* (1976, S. 213) eine Änderung der Motivationsstruktur bei nutzenmaximierenden Managern keineswegs eine wichtige Ursache für Outputentscheidungen von Unternehmen. Und nach *DiLorenzo* (1981) wird ebenso wie bereits von *Alchian / Demsetz* (1972) darauf verwiesen, daß „managers themselves are the residual claimants to changes in managerial effectiveness“[23] und daß infolgedessen eine Abkehr vom gewinnmaximierenden *Markt*verhalten aus der Sicht der Theorie der Eigentumsrechte eher unwahrscheinlich ist.

Ergänzend wird von *Demsetz* argumentiert, es sei ein Fehler anzunehmen, daß gerade Unternehmen, die durch ihren Besitzer geleitet würden, der Gewinnmaximierung am nächsten kämen („Ford survived as the managerial leader of his company only because it was *his* company“[24]). Gerade für die Eigentümer-Manager gälten nämlich die Restriktionen des Kapitalmarkts und des Markts für Führungskräfte weitestgehend nicht.

In dem folgenden Untersuchungsschritt sollen diese verschiedenen Argumentationsrichtungen empirisch überprüft werden. Hierzu werden für die beiden definierten Unternehmensgruppen mit und ohne

---

[23] Vergl. *DiLorenzo* (1981, S. 118).
[24] Vergl. *Demsetz* (1983, S. 383).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Managementfreiraum die aus der Industrial Organization-Literatur bekannten Marktstruktur-Marktergebnis-Beziehungen geschätzt und miteinander verglichen. Die bereits dargestellten Kontrollvariablen des Managementverhaltens werden zusätzlich in die Untersuchungen miteinbezogen. Als Marktergebnisindikator werden die Jahresüberschüsse auf den gesamten Kapitaleinsatz bezogen (*GREN*, Gesamtkapitalrendite). In den Schätzgleichungen wurden Durchschnittswerte der Variablen für die Zeiträume 1970 - 75 und 1975 - 80 verwendet. Damit sollte einmal der Einfluß konjunkturell-zyklischer Schwankungen und zum anderen die Auswirkung verschiedener Bilanzierungsmöglichkeiten auf die Einzeljahreswerte ausgeglichen werden.[25] Als Folge dieses Vorgehens reduzierte sich allerdings das Unternehmenssample. Die empirische Überprüfung der verschiedenen Testhypothesen zum Zusammenhang von Managementmotivation und Marktverhalten für die beiden Untersuchungsgruppen erfolgt einmal durch einen Vergleich struktureller Unterschiede marktbezogener Unternehmenscharakteristika (vgl. Tabelle 5) und zum anderen durch eine Untersuchung der Wirkung dieser Unternehmens- und Marktcharakteristika auf die Gesamtkapitalrendite der Unternehmen (vgl. Tabelle 4).

*F & E-Politik und Managementfreiraum:* Für *Leibenstein*, als einem Vertreter der managerialistischen Position gilt, daß gerade Unternehmen mit Managementfreiräumen technologische Innovationen nicht immer dann einführen, wenn sie erhältlich und profitabel sind.[26] Dem wird aus eigentumsrechtlicher Sicht widersprochen.[27] Die Ergebnisse der Tabelle 4 lassen vermuten, daß Unternehmen mit Managementfreiräumen besser in der Lage sind, F & E-Investitionen in Gewinne umzusetzen als die Kontrollgruppe der Unternehmen ohne Freiräume.

*Wettbewerbsposition und Managementfreiraum:* Die gegensätzlichen theoretischen Positionen zu dieser Thematik wurden bereits zu Beginn dieses Abschnitts einander gegenübergestellt. Nach den vorliegenden Ergebnissen weisen Unternehmen mit Managementfreiraum eine durchschnittlich bessere Wettbewerbsposition aus (vgl. *RELM*-Werte der Tab. 5). Bei der Wirkung der Marktkonzentration (*KONZ*) zeigen sich positive, jedoch nicht signifikante Vorzeichenabweichungen bei der Gruppe mit Managementfreiraum. Dasselbe gilt für die Wirkung der relativen Marktposition (*RELM*) im Zeitraum 1970 - 75. Im zweiten Zeitabschnitt ist dieser Wirkungsunterschied sogar statistisch signifikant. Die Ergebnisse bestätigen *Leibensteins* Vermutung nicht, wonach Unter-

---

[25] Zur Kritik an der Verwendung von Bilanzierungsgrößen in empirischen Untersuchungen. Vgl. *Fisher / McGowan* (1983).

[26] Vgl. *Leibenstein* (1969, S. 600).

[27] Vgl. hierzu u. a. die Beiträge von *Stigler* (1976) und *DeAlessi* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nehmen mit Managementfreiraum Marktpositionen weniger effizient in Unternehmenserträge umzusetzen verstehen, sondern belegen eher das Gegenteil.

*Risiko und Managementfreiraum:* Aus managerialistischer Sicht wäre zu erwarten, daß Manager in Unternehmen mit größerem Managementfreiraum eine geringere Risikoaversion aufweisen als Manager in Firmen mit eingeschränktem Managementfreiraum (*Hurdle* 1974; *Baker* 1973). Diese erhöhte Risikopräferenz der *M*-Gruppe-Manager, die sich z. B. durch ein geringeres Beschäftigungsrisiko (höhere Positions-Sicherheit) begründen läßt, würde implizieren, daß sich bei gleichermaßen gegebenem Marktrisiko, Unternehmen mit Managementfreiräumen mit einer geringeren Rendite zufriedengäben. Die Ergebnisse der Tab. 4 widersprechen dieser managerialistischen Vermutung. Sowohl im Hinblick auf das Branchenrisiko (*BRIS*) als auch bei der Fremdkapitalaufnahme (*LEV*, Fremdkapitalquote) haben offensichtlich die Unternehmen mit Managementfreiraum die bessere — sprich profitablere — Risikostrategie. Möglicherweise drückt sich in diesen Ergebnissen aus, daß das direkte Einbeziehen des Aufsichtsrates in wichtige Investitionsentscheidungen dazu führt, daß gerade bei Unternehmen mit ausgeprägter Managementkontrolle das Risikoverhalten der Unternehmen weniger durch die Risikobereitschaft des Managements und in stärkerem Maße durch die Risikobereitschaft der Eigentümer bzw. deren Interessenvertreter bestimmt wird.

*Managerial Slack und Managementfreiraum:* Nach *Williamson* (1970) beinhaltet diskretionäres Managementverhalten u. a. die Möglichkeit der Nutzensteigerung durch nichtproduktionsnotwendige Personalausgaben. Von *Crew / Jones-Lee / Rowley* (1971) wird zusätzlich argumentiert, daß es den Managern in der Regel nicht gelingt, den diskretionären Bereich auf den von ihnen direkt kontrollierten Personalsektor einzugrenzen; vielmehr werde das Verhalten der unteren Hierarchieebenen durch das Verhalten der übergeordneten Ebenen konditioniert. Demzufolge müßten die Unternehmen der *M*-Gruppe sich im Vergleich zur *O*-Gruppe negativ vom Durchschnitt der Branchenproduktivität abheben. Bei gleichem *RBPR*-Wert ist aus demselben Grund bei der *O*-Gruppe ein stärkerer Profitabilitätseffekt zu erwarten. Tabelle 5 bestätigt die Vermutung hinsichtlich der relativen Produktivitätsstruktur. Die Wirkungsanalyse zeigt jedoch, daß diese Abweichungen von der durchschnittlichen Branchenproduktivität bei beiden Gruppen ohne Relevanz für die Profitabilität sind (vgl. Tab. 4). Die Branchenproduktivität führt allerdings bei der Gruppe ohne Managementfreiraum zu Profitabilitätsdifferenzen. Da die Hypothese vom Managerial Slack nicht nur strukturelle Unterschiede, sondern gerade deren Wirksamkeit im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmensergebnis (Gewinne werden zu diskretionären Kosten) zum Inhalt hat, wird die Hypothese durch diese Ergebnisse nicht gestützt.

*Unternehmensgröße, Unternehmenswachstum und Managementfreiraum:* Unter der Maßgabe von Managementfreiräumen würden nach der *Baumol*schen Hypothese Manager versuchen, die Unternehmensgröße unter der Restriktion eines von den Kapitaleignern gerade noch tolerierten Mindestgewinns zu maximieren. Im gleichen Begründungszusammenhang verhalten sich Manager mit entsprechenden Freiräumen nach der Theorie des „managerial capitalism" von *Marris* wachstumsmaximierend. Unternehmen mit Managementfreiräumen wären demnach größer (und möglicherweise stärker integriert als der Branchendurchschnitt) und wiesen höhere Wachstumsraten auf. Da die Manager dieser Unternehmen der *Baumol*schen Hypothese zufolge ihre Größe und nach *Marris* ihr Wachstum überdimensionieren, müßten im Vergleich der beiden Gruppen sich bei der *M*-Gruppe negative Abweichungen bei der Profitabilitätswirkung der Variablen Unternehmensgröße (*UGRÖ*), Unternehmensintegration im Vergleich zum Branchendurchschnitt (*RUVI*) und Unternehmenswachstum (*UWAC*) ergeben.

In den vorliegenden Ergebnissen werden die managerialistischen Erwartungen hinsichtlich der strukturellen Unterschiede nicht bestätigt (vgl. Tab. 5). Bei der Wirkungsanalyse ergibt sich lediglich für die Unternehmensgröße eine der managerialistischen Position entsprechende, signifikante Differenz der Parameterwerte. Gleichzeitig ist jedoch anzumerken, daß der negativ signifikante, jedoch quantitativ eher bescheidene Parameterwert der Größenvariable im Zeitraum 1970 - 75 bei der *M*-Gruppe nicht ohne Wirkung für das strategische Verhalten dieser Unternehmen bleibt. So liegt die durchschnittliche Wachstumsrate dieses Zeitraums um 2,3%-Punkte unter der der Vergleichsgruppe, die Größenstruktur der *M*-Gruppe weist in der Folgeperiode bereits einen deutlich geringeren Durchschnittswert als die *O*-Gruppe aus und der negativ signifikante Parameterwert der Größenvariable aus Tab. 4 konnte in der Folgeperiode um 50 % reduziert werden. Diese Ergebnisse indizieren sehr wahrscheinlich dennoch ein im Zeitablauf abnehmendes diskretionäres Managementverhalten; denn der von 1970 - 80 abnehmend ausgeprägten negativen Profitabilitätswirkung der Unternehmensgröße steht eine von 1970 - 80 abnehmende Kompensationswirkung der Umsatz-Variablen zur Seite (vgl. Tab. 1). Die Quantität beider Wirkungen ist ebenfalls ähnlich dimensioniert. In Werteinheiten erscheint sie jedoch eher vernachlässigbar. Sie beläuft sich, bezogen auf die durchschnittliche Gesamtkapitalrendite der *M*-Gruppe im Zeitraum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1970 - 75 und eine positive Größenveränderung von 100 Mio. DM, auf ca. 57 000 DM.

Für die *UWAC*- und *RUVI*-Variablen wird die managerialistische „Überdimensionierungshypothese" nicht bestätigt. Das relative Branchenwachstum (*RBRW*, Branchenwachstum minus Wachstum des Bruttosozialprodukts) ist im Zeitraum 1970 - 75 für die *M*-Gruppe positiv und besitzt das in diesem Fall aus der Literatur zur strategischen Planung zu erwartende negative Vorzeichen (infolge verstärkter Investitionstätigkeit zur Absicherung der Marktposition). Bei den anderen drei Gleichungsgruppen ist die Voraussetzung des überdurchschnittlichen Branchenwachstums nicht erfüllt.

*Kontrollvariable des Managementverhaltens und Managementfreiraums:* Eine signifikante Wirkung der Kontrollvariablen des Managementverhaltens in den Gleichungen der Tab. 4 ist nur in geringem Ausmaß feststellbar. Unabhängig von den Unternehmensgruppen besitzt die Staatsbeteiligungsquote einen negativen, z. T. signifikanten Einfluß auf die Unternehmensrendite. Mit Ausnahme des Zeitraum 1970 - 75 bei der Gruppe ohne Managementfreiräume sind die übrigen Kontrollvariablen ohne direkte Bedeutung für beobachtbare Profitabilitätsunterschiede. In dem benannten Ausnahmefall wirkt sich — bei ohnehin bestehender Managementkontrolle — ein verstärktes Bankenengagement im Aufsichtsrat sogar negativ auf die Kapitalrendite aus. Andererseits ist dies auch der einzige Fall einer im Vergleich zu alternativen Organisationsformen positiven Profitabilitätswirkung der multidivisionalen Unternehmensstruktur.

Die Variablen „Bankenrepräsentanz im Aufsichtsrat" und „Aufsichtsratvergütungen", die als positive, nicht-neoklassische Determinanten der Vorstandsbezüge für die Zuordnung der Unternehmen in die Gruppe mit Managementfreiraum direkt verantwortlich sind (vgl. Tab. 2), bleiben ohne positive Wirkung auf die aktuellen Unternehmensgewinne in dieser Unternehmensgruppe. Gleichzeitig ist jedoch aus den Untersuchungsergebnissen abzulesen, daß gerade die Unternehmen mit Managementfreiräumen im wichtigen Bereich der mittelfristigen strategischen Unternehmensplanung die besseren Entscheidungen treffen. Diese Unternehmen sind erfolgreicher im F & E-Bereich, haben die bessere Risikostrategie und die bessere Wettbewerbsposition. Dem stehen vernachlässigbar kleine, theoretisch nicht sicher identifizierbare diskretionäre Verluste gegenüber. Da die Unternehmen in denselben Märkten tätig sind, denselben Kapitalmarktrestriktionen unterliegen und sich demselben Markt für Führungskräfte gegenübersehen, ist unserer Meinung nach die Ansicht begründet, daß die bessere strategische Positionierung auf bessere Managementleistung u. a. in-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

folge guter Kooperation mit bzw. effizienter Kontrolle durch die Eigentümervertreter im Aufsichtsrat zurückzuführen ist. Die Untersuchungsergebnisse widersprechen den verschiedenen managerialistischen Hypothesen weitestgehend, sie stimmen überein mit der Position der Theorie der Eigentumsrechte.

## Literatur

*Albach*, H. (1981): Verfassung folgt Verfassung — Ein organisationstheoretischer Beitrag zur Diskussion um die Unternehmensverfassung. In: K. Bohr u. a. (Hrsg.), Unternehmensverfassung als Problem der BWL. Berlin, S. 53 - 79.

*Alchian*, A. A. (1965 a): Some Economics of Property Rights. Il Politico (30), S. 816 - 829.

— (1965 b): The Basis of Some Recent Advances in the Theory of Management of the Firm. JIE (14), S. 30 - 41.

— (1969): Corporate Management and Property Rights. In: H. *Manne* (Hrsg.), Economic Policy and the Regulation of Corporate Securities. Washington, D.C., S. 337 - 360.

*Alchian*, A. A. und H. *Demsetz* (1972): Production, Information Costs, and Economic Organization. American Economic Review (62), S. 777 - 795.

— (1973): The Property Rights Paradigm. Journal of Economic History (33), S. 16 - 27.

*Baker*, S. H. (1973): Risk, Leverage and Profitability: An Industry Analysis, Review of Economics and Statistics (53), S. 503 - 507.

*Baumol*, W. J. (1959): Business Behavior, Value, and Growth, New York.

*Blattner*, N. (1977): Volkswirtschaftliche Theorie der Firma. Berlin - Heidelberg - New York.

*Böbel*, I. (1984): Wettbewerb und Industriestruktur. Berlin-Heidelberg-New York.

*Burch*, P. H. (1972): The Managerial Revolution Reassessed: Family Control in America's Large Corporations. Lexington, Mass.

*Cable*, J. und M. J. *Dirrheimer* (1981): The Multidivisional Hypothesis: A German Perspective. IIM/IP discussion papers 81 - 2.

— (1983): Hierarchies and Markets: An empirical Test of the Multidivisonal Hypothesis in West Germany, International Journal of Industrial Organization (1) 1, S. 43 - 62.

*Carroll*, Th. und D. H. *Ciscel* (1982): The Effects of Regulation on Executive Compensation; Review of Economics and Statistics (64), S. 505 - 509.

*Ciscel*, D. H. und Th. M. *Carroll* (1980): The Determinants of Executive Salaries: An Econometric Survey; Review of Economics and Statistics (62), S. 7 - 13.

*Coase*, R. H. (1937): The Nature of the Firm. Economica (4), S. 386 - 405.

— (1960): The Problem of Social Cost. JLE (3), S. 1 - 44.

*Cosh*, A. (1975): The Renumeration of Chief Executives in the United Kingdom. E. J. (69), S. 75 - 94.

*Crew*, M. A., M. W. *Jones-Lee* und C. K. *Rowley* (1971): *X*-Theory versus Behavioral Theory. Southern Economic Journal (38), S. 173 - 184.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Cyert*, R. M. und J. C. *March* (1963): A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, N. J.

*DeAlessi*, L. (1983): Property Rights, Transaction Costs, and *X*-Efficiency: An Essay in Economic Theory. AER (73,1), S. 64 - 81.

*DiLorenzo*, T. J. (1981): Corporate Management, Property Rights and the *X*-istence of *X*-inefficiency. Southern Economic Journal (48,1), S. 116 - 123.

*Demsetz*, H. (1964): The Exchange and Enforcement of Property Rights. JLE (7), S. 11 - 26.

— (1966): Some Aspects of Property Rights. JLE (9), S. 61 - 70.

— (1967): Toward a Theory of Property Rights. AER (57), S. 347 - 373.

— (1983): The Structure of Ownership and the Theory of the Firm. JLE (26), S. 375 - 390.

*Dirrheimer*, M. J. (1981): Marktkonzentration und Wettbewerbsverhalten von Unternehmen. Frankfurt am Main.

*Dugger*, W. M. (1983): The Transactional Cost Analysis of Oliver E. Williamson: A New Synthesis?, Journal of Economic Issues (17) 1, S. 95 - 114.

*Elliot*, J. W. (1972): Control, Size, Growth, and Financial Performance in the Firm. Journal of Financial and Quantitative Analysis, S. 1309 - 1320.

*Furubotn*, E. G. und S. *Pejovich* (1972): Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. JEL (10), S. 1137 - 1162.

— (Hrsg.) (1974): The Economics of Property Rights. Cambridge, Mass.

*Herman*, E. S. (1981): Corporate Control, Corporate Power. Cambridge-London-New York.

*Hindley*, B. (1970): Separation of Ownership and Control in the Modern Corporation. Journal of Law and Economics, S. 185 - 221.

*Holl*, P. (1975): Effect of Control Type on the Performance of the Firm in the U. K. Journal of Industrial Economics, S. 257 - 271.

*Hurdle*, G. J. (1974): Leverage, Risk, Market Structure and Profitability. Review of Economics and Statistics (54), S. 478 - 486.

*Jensen*, M. C. und W. H. *Meckling* (1976): Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure. Journal of Financial Economics (3), S. 305 - 360.

*Kamerschen*, D. R. (1968): The Influence of Ownership and Control on Profit Rates. AER (58), S. 432 - 447.

*Kania*, J. J. und J. R. *McKean* (1976): Ownership, Control, and the Contemporary Corporation: A General Behavior Analysis. Kyklos (2), S. 272 - 291.

*Larner*, R. J. (1966): Ownership and Control in the 200 Largest Nonfinancial Corporations 1929 and 1963. AER 56, S. 777 - 787.

— (1970): Management Control and the Large Corporation. New York.

*Leibenstein* (1969): Organizational or Frictional Equilibria, *X*-Efficiency and the Rate of Innovation. QJE (83), S. 600 - 623.

*Leipold*, H. (1978): Theory der Property Rights: Forschungsziele und Anwendungsbereiche. WiSt (11), S. 518 - 525.

*March*, J. G. und H. A. *Simon* (1957): Organizations. 9. Aufl., New York-London-Sydney.

*Marris*, R. (1964): The Economic Theory of Managerial Capitalism. New York.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1971): An Introduction to Theories of Corporate Growth. In: R. *Marris* and A. *Wood* (Hrsg.): The Corporate Economy: Growth Competition, and Innovative Power. London, S. 1 - 31.

*Marris*, R. und D. C. *Mueller* (1980): The Corporation, Competition, and the Invisible Hand. Journal of Economic Literature, Vol. 18 (1), S. 32 - 63.

M*cEachern*, W. A. (1975): Managerial Control and Performance. Lexington, Mass.

*McGuire*, J. W., J. S. *Chin*, A. O. *Elbing* (1962): Executive Incomes, Sales and Profits. AER (52), S. 753 ff.

*Meeks*, C. and G. *Whittington* (1975): Director's Pay, Growth and Profitability. JIE (24), S. 1 - 14.

*Monopolkommission* (1980): Hauptgutachten 1978/1979: Fusionskontrolle bleibt vorrangig. Baden-Baden.

— (1982): Hauptgutachten 1980/81: Fortschritte bei der Konzentrationsmessung. Baden-Baden.

*Monsen*, Jr., J. R. und A. *Downs* (1965): A Theory of Large Managerial Firms. JPE, S. 221 - 236.

*Monsen*, Jr., J. R., J. S. *Chiu* und D. E. *Cooley* (1968): The Effect of Separation of Ownership and Control on the Performance of Large Firms. QJE (82), S. 435 - 451.

*Naylor*, T. H. und J. *Vernon* (1969): Microeconomics and Decision Models of the Firm. New York.

*Palmer*, J. P. (1973): The Profit-Performance Effects of the Separation of Ownership from Control in Large U. S. Industrial Corporations. Bell Journal of Economics (4), S. 293 - 303.

*Picot*, A. (1982): Transaktionsansatz in der Organisationstheorie: Stand der Diskussion und Aussagewert. Die Betriebswirtschaft (42), S. 267 - 284.

*Posner*, R. A. (1977): Economic Analysis of Law. 2. Aufl., Boston-Toronto.

*Qualls*, D. P. (1976): Market Structure and Managerial Behavior. In: P. T. *Masson* und D. P. *Qualls* (Hrsg.), Essays on Industrial Organization in Honor of Joe S. Bain. Cambridge, Mass., S. 89 - 104.

*Radice*, H. K. (1971): Control Type, Profitability, and Growth in Large Firms: An Empirical Study. Economic Journal (81), S. 547 - 562.

*Roberts*, D. R. (1956): A General Theory of Executive Compensation Based on Statistically Tested Propositions. QJE (70), S. 270 ff.

*Simon*, H. A. (1947): Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. New York.

— (1957): Models of Man: Social and Rational Mathematical Essays on Rational Human Behavior in Social Setting. New York.

*Schreyögg*, G. und H. *Steinmann* (1981): Zur Trennung von Eigentum und Verfügungsgewalt: Eine empirische Analyse zu Beteiligungsverhältnissen in deutschen Großunternehmen; Zeitschrift für Betriebswirtschaft 51 (6), S. 533 - 538.

*Schüller*, A. (Hrsg.) (1983): Property Rights und ökonomische Theorie. München.

*Schumacher*, H. (1976): Ansätze zu einer organisationstheoretischen Fundierung der Wettbewerbstheorie. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik (21), S. 151 - 162.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Sorensen*, R. (1974): The Separation of Ownership and Control and Firm Performance: An Empirical Analysis. SEJ (41), S. 145 - 148.

*Stigler*, G. (1976): The *X*-istence of *X*-efficiency. AER (66,2), S. 213 - 216.

*Steinmann*, H., G. *Schreyögg* und C. *Dütthorn* (1983): Managerkontrolle in deutschen Großunternehmen — 1972 und 1979 im Vergleich. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft (53) 1, S. 1 - 25.

*Taussig*, F. W. und W. S. *Barker* (1925): American Corporations and their Executives: A Statistical Inquiry. QJE (1).

*Thanheiser*, H. T. (1976): Strategy and Structure in Germany. In: G. P. *Dyas* und H. T. *Thanheiser:* The emerging European enterprise. Macmillan, London.

*Thonet*, P. J. und O. H. *Poensgen* (1979): Managerial Control and Economic Performance in Western Germany. JIE (18), S. 23 - 37.

*Wiethölter*, R. (1961): Interessen und Organisation der Aktiengesellschaft im amerikanischen und deutschen Recht. Karlsruhe.

*Williamson*, O. E. (1963): Managerial Discretion and Business Behavior. AER (53), S. 1032 - 1057.

— (1964): The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm. Englewood Cliffs, N. J.

— (1970): Corporate Control and Business Behavior. Englewood Cliffs, N. J.

— (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization, New York.

— (1981): The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. Journal of Economic Literature, Vol. XIX (4), S. 1537 - 1570.

*Zohlnhöfer*, W. und H. *Greiffenberg* (1981): Neuere Entwicklungen in der Wettbewerbstheorie: Die Berücksichtigung organisationsstruktureller Aspekte. In: *Cox, Jens* und *Markert* (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs. München, S. 80 - 101.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Abkürzungsverzeichnis

| | | |
|---|---|---|
| AER | = | American Economic Review |
| BJ | = | Bell Journal of Economics |
| ECON | = | Economica |
| EJ | = | The Economic Journal |
| IIM | = | International Institute of Management |
| IJIO | = | International Journal of Industrial Organisation |
| IP | = | Il Politico |
| JEH | = | Journal of Economic History |
| JEI | = | Journal of Economic Issues |
| JEL | = | Journal of Economic Literature |
| JFE | = | Journal of Financial Economics |
| JFQA | = | Journal of Financial and Quantitative Analysis |
| JIE | = | Journal of Industrial Economics |
| JLE | = | Journal of Law & Economics |
| QJE | = | Quarterly Journal of Economics |
| RE & S | = | Review of Economics & Statistics |
| SEJ | = | Southern Economic Journal |
| WiSt | = | Wirtschaftswissenschaftliches Studium |
| ZfB | = | Zeitschrift für Betriebswirtschaft |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anhang

*Tabelle 1*

**Determinanten der Vorstandsbezüge deutscher Kapitalgesellschaften**

| Abhängige Variable: Vorstandsbezüge pro Kopf | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Jahr | unabhängige Variable+ | | | $R^2$ [$\bar{R}^2$] | Anzahl an Beobachtungen |
| | *Abs* | *UMER* | *RESG* | | |
| 1970 | 166,46 (3,60)** | 0,048 (6,67)** | 0,014 (0,23) | 42,34 [34,33] | 206 |
| 1971 | 233,16 (2,04)** | 0,036 (6,59)** | 0,032 (0,51) | 45,34 [37,88] | 209 |
| 1972 | 256,29 (4,32)** | 0,029 (5,20)** | 0,061 (0,91) | 48,27 [40,88] | 209 |
| 1973 | 250,77 (3,67)** | 0,032 (5,75)** | 0,081 (1,19) | 43,53 [36,02] | 214 |
| 1974 | 201,73 (3,21)** | 0,030 (7,07)** | 0,016 (0,23) | 46,53 [39,00] | 205 |
| 1975 | 245,23 (1,92)* | 0,029 (6,91)** | — 0,00014 (— 0,002) | 43,93 [35,75] | 205 |
| 1976 | 234,77 (3,24)** | 0,026 (6,56)** | — 0,004 (— 0,056) | 40,6 [31,74] | 209 |
| 1977 | 269,87 (6,19)** | 0,027 (7,39)** | 0,08 (0,70) | 37,25 [30,13] | 266 |
| 1978 | 188,33 (2,11)** | 0,027 (8,75)** | 0,10 (0,63) | 42,25 [35,50] | 259 |
| 1979 | 269,87 (7,31)** | 0,023 (8,67)** | — 0,041 (— 0,43) | 48,52 [42,75] | 269 |
| 1980 | 260,00 (1,70)* | 0,014 (1,99)** | 0,23 (0,76) | 23,17 [14,27] | 261 |
| 1981 | 265,58 (4,49)** | 0,021 (8,56)** | 0,22 (1,89)* | 60,46 [53,64] | 171 |

*t*-Werte in runden Klammern (*, ** = signifikant auf dem 5 %-, 2,5 %-Niveau)

$\bar{R}^2$ = adjusted $R^2$ in v. H. in eckiger Klammer

+ = Die Werte der einbezogenen 23 - 25 Industriedummies sind in dieser Tabelle nicht wiedergegeben

Alle Gleichungen haben *F*-Werte, die auf dem 5 %-Niveau signifikant sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 2:* **Kontrollvariablen des Managementverhaltens**

| | Abhängige Variable: Vorstandsbezüge/Kopf | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Jahr | 1970 | | 1971 | | 1972 | |
| Gleichung | a | b | a | b | a | b |
| unabhängige Variablen: | | | | | | |
| Absolutglied | 121,09<br>(1,79)* | 155,85<br>(2,31)** | 164,18<br>(1,378) | 166,33<br>(1,351) | 518,94<br>(6,039)** | 563,84<br>(6,401)** |
| *UMER* | 0,036<br>(4,82)** | 0,040<br>(5,37)** | 0,0250<br>(4,137)** | 0,0290<br>(4,887)** | 0,0177<br>(3,297)** | 0,0223<br>(4,123)** |
| *RESG* | − 0,335<br>(− 0,56) | − 0,203<br>(− 0,33) | − 0,0209<br>(− 0,342) | − 0,0026<br>(− 0,042) | − 0,0145<br>(− 0,244) | 0,0072<br>(0,118) |
| *AR* | 1,87<br>(3,05)** | 1,97<br>(3,16)** | 2,8113<br>(4,191)** | 2,9903<br>(4,396)** | 1,3208<br>(3,159)** | 1,2982<br>(2,998)** |
| *EIG KONZ* | − 0,426<br>(− 0,014) | − 9,34<br>(− 0,30) | 10,908<br>(0,413) | 6,8654<br>(0,255) | 11,766<br>(0,446) | 1,3963<br>(0,051) |
| *STAAT* | − 0,6214<br>(− 1,43) | − 0,47<br>(− 1,06) | 0,00023<br>(0,017) | − 0,00066<br>(− 0,049) | − 0,4769<br>(− 1,301) | − 0,2910<br>(− 0,775) |
| *UFORM* | × | × | 0,3820<br>(0,458) | 0,3288<br>(0,386) | − 346,63<br>(− 6,310)** | − 330,08<br>(− 5,808)** |
| *UORG-MD* | 33,61<br>(0,77) | 32,34<br>(0,73) | 3,8157<br>(0,080) | 1,7778<br>(0,037) | 69,894<br>(1,686)* | 64,675<br>(1,508) |
| *UORG-F* | − 1,40<br>(− 0,036) | − 8,01<br>(− 0,20) | − 1,3034<br>(− 0,031) | − 4,6806<br>(− 0,108) | − 6,8466<br>(− 0,185) | − 19,710<br>(− 0,516) |
| *UORG-F/H* | − 33,62<br>(− 0,76) | − 32,11<br>(− 0,71) | − 21,399<br>(− 0,451) | − 20,863<br>(− 0,431) | 6,5704<br>(0,169) | 4,5188<br>(0,106) |
| *DIV* | 30,05<br>(1,57) | 32,09<br>(1,64) | 30,182<br>(1,729)* | 31,970<br>(1,796)* | 20,231<br>(1,171) | 20,233<br>(1,131) |
| *BANK* ($\geq 2$) | 50,01<br>(2,41)** | | 49,212<br>(2,578)** | | 65,572<br>(3,473)** | |
| *BANK* ($= 1$) | | − 1,03<br>(− 0,053) | | − 0,9684<br>(− 0,053) | | − 6,6334<br>(− 0,377) |
| Industrie-dummies | + | + | + | + | + | + |
| $R^2$ [$\bar{R}^2$] | 50,82<br>[40,74] | 48,84<br>[39,09] | 54,64<br>[54,62] | 52,87<br>[43,50] | 64,44<br>[57,03] | 61,92<br>[53,99] |
| Beobach-tungen | 201 | 201 | 206 | 206 | 204 | 204 |

*t*-Werte in runder Klammer (*, ** = signifikant auf dem 5 %-, 2,5 %-Niveau).

Die Werte der einbezogenen 23 - 25 Industriedummies werden in dieser Tabelle nicht ausgewiesen.

Alle Gleichungen haben *F*-Werte, die auf dem 5 %-Niveau signifikant sind.

1970 waren alle Unternehmen *AGs*, diese Variable bildet daher einen konstanten Vektor, der nicht berücksichtigt werden konnte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

**und der Vorstandsbezüge (OLS-Ergebnisse 1970 - 1975)**

| Abhängige Variable: Vorstandsbezüge/Kopf | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1973 | | 1974 | | 1975 | |
| a | b | a | b | a | b |
| 811,01 (7,53)** | 855,20 (7,86)** | 67,594 (0,817) | 92,770 (1,123) | 374,21 (3,79)** | 403,88 (4,06)** |
| 0,020 (3,93)** | 0,023 (4,57)** | 0,0205 (4,690)** | 0,0221 (5,188)** | 0,018 (4,60)** | 0,020 (5,18)** |
| 0,022 (0,40) | 0,025 (0,44) | − 0,0519 (− 0,775) | − 0,0608 (− 0,907) | − 0,092 (− 1,56) | − 0,090 (− 1,52) |
| 3,902 (5,86)** | 4,135 (6,17)** | 3,8028 (5,232)** | 3,9003 (5,344)** | 5,254 (7,52)** | 5,33 (7,62)** |
| 26,629 (0,94) | 18,122 (0,63) | 34,174 (1,104) | 28,877 (0,933) | 52,655 (1,89)* | 49,131 (1,75)* |
| − 0,369 (− 0,95) | − 0,235 (− 0,60) | − 0,0417 (− 1,127) | − 0,03404 (− 0,923) | 0,016 (1,51) | 0,018 (1,66)* |
| − 696,29 (− 8,37)** | − 700,44 (− 8,23)** | − 0,1773 (− 0,199) | − 0,1896 (− 0,211) | − 312,42 (− 4,51)** | − 303,43 (− 4,37)** |
| 17,202 (0,39) | 11,842 (0,26) | 5,9575 (0,115) | 1,2588 (0,024) | 25,152 (0,54) | 20,037 (0,43) |
| − 1,733 (0,04) | − 8,698 (− 0,22) | − 21,465 (− 0,447) | − 28,230 (− 0,586) | 7,110 (0,16) | − 0,97 (− 0,02) |
| 34,014 (0,77) | 31,902 (0,71) | 13,123 (0,250) | 11,779 (0,223) | 15,500 (0,33) | 11,283 (0,24) |
| 34,515 (1,90)* | 35,288 (1,91)* | 40,724 (2,068)** | 40,664 (2,044)** | 40,740 (2,29)** | 38,226 (2,13)** |
| 51,093 (2,64)** | | 32,811 (1,549) | | 38,789 (2,00)** | |
| | − 18,551 (− 1,01) | | − 5,6796 (− 0,294) | | − 26,084 (− 1,43) |
| + | + | + | + | + | + |
| 67,02 [60,54] | 65,89 [59,19] | 58,40 [49,94] | 57,83 [49,24] | 64,67 [57,39] | 64,25 [56,88] |
| 208 | 208 | 202 | 202 | 200 | 200 |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 2 (Fortsetzung):* **Kontrollvariablen des Managementver**

| | Abhängige Variable: Vorstandsbezüge/Kopf | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Jahr | 1976 | | 1977 | | 1978 | |
| Gleichung | a | b | a | b | a | b |
| unabhängige Variablen: | | | | | | |
| Absolutglied | 379,77<br>(3,68)** | 410,41<br>(4,05)** | 709,77<br>(7,15)** | 752,97<br>(7,52)** | 633,38<br>(4,94)** | 673,54<br>(5,17)** |
| *UMER* | 0,017<br>(4,37)** | 0,019<br>(4,84)** | 0,018<br>(5,21)** | 0,019<br>(5,57)** | 0,018<br>(6,27)** | 0,019<br>(6,69)** |
| *RESG* | – 0,069<br>(– 1,13) | – 0,058<br>(– 0,95) | – 0,067<br>(– 0,65) | – 0,059<br>(– 0,58) | – 0,012<br>(– 0,08) | – 0,036<br>(– 0,26) |
| *AR* | 4,978<br>(6,28)** | 5,089<br>(6,46)** | 4,908<br>(6,35)** | 4,999<br>(6,54)** | 3,850<br>(6,38)** | 3,980<br>(6,62)** |
| *EIG KONZ* | 27,961<br>(0,82) | 25,092<br>(0,74) | 33,646<br>(1,15) | 28,445<br>(0,98) | 16,748<br>(0,65) | 12,794<br>(0,50) |
| *STAAT* | – 0,320<br>(– 0,68) | – 0,247<br>(– 0,53) | – 0,331<br>(– 0,81) | – 0,310<br>(– 0,77) | – 0,053<br>(– 0,71) | – 0,068<br>(– 0,91) |
| *UFORM* | – 249,98<br>(– 3,49)** | – 246,78<br>(– 3,44)** | – 518,79<br>(– 6,70)** | – 522,56<br>(– 6,74)** | – 412,15<br>(– 3,67)** | – 415,66<br>(– 3,66)** |
| *UORG-MD* | 18,960<br>(0,33) | 19,919<br>(0,35) | – 7,954<br>(– 0,17) | – 10,261<br>(– 0,23) | – 29,667<br>(– 0,58) | – 42,732<br>(– 0,84) |
| *UORG-F* | – 13,656<br>(– 0,26) | – 14,771<br>(– 0,28) | – 29,761<br>(– 0,72) | – 37,583<br>(– 0,92) | – 64,116<br>(– 1,33) | – 81,005<br>(– 1,71)* |
| *UORG-F/H* | 22,712<br>(0,40) | 26,570<br>(0,47) | 9,032<br>(0,20) | 10,418<br>(0,23) | – 24,944<br>(– 0,49) | – 34,823<br>(– 0,68) |
| *DIV* | – 15,585<br>(– 0,74) | – 16,259<br>(– 0,77) | 9,097<br>(0,53) | 8,78<br>(0,51) | 6,775<br>(0,43) | 6,783<br>(0,43) |
| *BANK* ($\geq 2$) | 39,421<br>(1,74)* | | 37,189<br>(1,84)* | | 36,253<br>(1,94)* | |
| *BANK* ($= 1$) | | – 36,620<br>(– 1,76)* | | – 34,011<br>(– 1,91)* | | – 19,559<br>(– 1,21) |
| Industrie-dummies | + | + | + | + | + | + |
| $R^2$ [$\bar{R}^2$] | 57,39<br>[48,87] | 57,40<br>[48,88] | 57,81<br>[51,29] | 57,87<br>[51,35] | 58,46<br>[51,92] | 58,02<br>[51,41] |
| Beobach-tungen | 205 | 205 | 255 | 255 | 251 | 251 |

*t*-Werte in runder Klammer (*, ** = signifikant auf dem 5 %-, 2,5 %-Niveau).

Die Werte der einbezogenen 23 - 25 Industriedummies werden in dieser Tabelle nicht ausgewiesen.

Alle Gleichungen haben *F*-Werte, die auf dem 5 %-Niveau signifikant sind.

1980 waren alle Unternehmen *AGs*, diese Variable bildete daher einen konstanten Vektor, der nicht berücksichtigt werden konnte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

**haltens und der Vorstandsbezüge (OLS-Ergebnisse 1976 - 1981)**

| Abhängige Variable: Vorstandsbezüge/Kopf | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1979 | | 1980 | | 1981 | |
| a | b | a | b | a | b |
| 199,17<br>(1,65) | 225,70<br>(1,83)* | 17,475<br>(0,07) | 103,67<br>(0,41) | 165,36<br>(2,21)** | 230,69<br>(3,18)** |
| 0,014<br>(5,34)** | 0,015<br>(5,65)** | 0,003<br>(0,33) | 0,005<br>(0,68) | 0,014<br>(5,62)** | 0,015<br>(5,95)** |
| − 0,060<br>(− 0,71) | − 0,063<br>(− 0,80) | 0,104<br>(0,33) | 0,093<br>(0,29) | − 0,028<br>(− 0,25) | − 0,015<br>(− 0,13) |
| 4,533<br>(6,52)** | 4,873<br>(7,16)** | 5,326<br>(2,43)** | 6,113<br>(2,79)** | 2,848<br>(3,91)** | 3,064<br>(4,15)** |
| 0,029<br>(0,001) | − 3,915<br>(− 0,15) | 50,092<br>(0,60) | 27,973<br>(0,33) | − 48,468<br>(− 1,55) | 67,951<br>(− 2,17)** |
| 0,043<br>(0,12) | 0,140<br>(0,41) | 1,640<br>(1,35) | 2,039<br>(1,68)* | − 0,516<br>(− 1,04) | − 0,218<br>(0,44) |
| 26,378<br>(0,24) | 27,265<br>(0,25) | 78,410<br>(0,43) | 92,935<br>(0,51) | × | × |
| − 20,265<br>(− 0,49) | − 31,099<br>(− 0,76) | 26,252<br>(0,19) | − 32,431<br>(− 0,23) | 0,205<br>(0,004) | − 21,189<br>(− 0,49) |
| − 36,843<br>(− 0,96) | − 49,963<br>(− 1,32) | 35,458<br>(0,27) | − 31,015<br>(− 0,24) | − 16,904<br>(0,43) | − 45,433<br>(− 1,14) |
| 27,075<br>(0,66) | 22,662<br>(0,55) | − 11,895<br>(− 0,09) | − 55,678<br>(− 0,41) | 17,604<br>(0,41) | − 2,531<br>(− 0,06) |
| − 7,132<br>(− 0,48) | − 5,825<br>(− 0,39) | − 0,342<br>(− 0,01) | 2,966<br>(0,06) | 5,394<br>(0,28) | 6,080<br>(0,31) |
| 38,232<br>(2,06)** | | 134,10<br>(2,27)** | | 56,011<br>(2,42)** | |
| | − 17,353<br>(− 1,11) | | − 35,836<br>(− 0,71) | | 16,051<br>(0,78) |
| + | + | + | + | + | + |
| 62,61<br>[56,91] | 62,11<br>[56,33] | 27,82<br>[16,57] | 26,29<br>[14,79] | 70,74<br>[63,75] | 69,60<br>[62,34] |
| 258 | 258 | 253 | 253 | 167 | 167 |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 3:* **Strukturelle Unterschiede (Durchschnittswerte der Kontrollvariablen des Managementverhaltens bei Unternehmen mit (M) und ohne (O) Managementfreiraum**

| Jahr | 1970 | | 1976 | | 1981 | | ∅ 1970 - 1981 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Unternehmensgruppe | *O* | *M* | *O* | *M* | *O* | *M* | *O* | *M* |
| Umsatzerlöse [in Mio. DM] | 775,33 | 895,6 | 1 609,6 | 1 852,0 | 2 824,7 | 2 371,4 | 1 435,59 | 1 650,9 |
| *RESG* [in Mio. DM] | – 10,01 | 10,87 | – 6,98 | – 8,04 | 0,44 | 1,67 | – 0,143 | 1,26 |
| durchschnittl. Aufsichtsratsbezüge [in 1 000 DM] | 14,47 | 22,61 | 13,13 | 21,70 | 12,92 | 23,43 | 12,74 | 23,14 |
| *EIGKONZ* [*H*-Index] | 0,44 | 0,40 | 0,46 | 0,48 | 0,54 | 0,39 | 0,47 | 0,48 |
| *STAAT* [in %] | 21,6 | 13,1 | 22,2 | 14,9 | 26,5 | 17,7 | 21,0 | 17,0 |
| *DIV* [in %] | 37,9 | 48,8 | 46,1 | 56,2 | 43,4 | 51,5 | 40,4 | 52,4 |
| *BANK* (≥ 2) [in %] | 26,2 | 39,5 | 27,8 | 45,2 | 21,7 | 42,4 | 25,5 | 44,8 |
| *BANK* (= 1) [in %] | 29,1 | 30,2 | 30,4 | 26,0 | 30,1 | 28,8 | 30,0 | 28,8 |
| *UORG-MD* [in %] | 12,6 | 22,1 | 17,4 | 35,6 | 21,7 | 25,8 | 17,3 | 26,6 |
| *UORG-F* [in %] | 70,9 | 58,1 | 65,2 | 42,5 | 60,2 | 48,5 | 66,3 | 50,1 |
| *UORG-F/H* [in %] | 11,7 | 16,3 | 15,7 | 17,8 | 14,5 | 19,7 | 14,1 | 18,5 |
| *UORG-H* [in %] | 4,8 | 3,5 | 1,9 | 4,1 | 3,6 | 6,0 | 2,3 | 4,8 |
| Anzahl der nicht vertretenen Branchen (Branchen insgesamt = 26) | 2 | 1 | 4 | 1 | 2 | 2 | 1,5 | 1,2 |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 4*

**Marktverhalten bei Unternehmen mit (M) und ohne (O) Managementspielraum (OLS-Schätzungen 1970 - 75 und 1975 - 80 mit der abhängigen Variablen Gesamtkapitalrendite)**

| Zeitraum | 1970 - 75 | | 1975 - 80 | |
|---|---|---|---|---|
| Unternehmensgruppe | *M* | *O* | *M* | *O* |
| unabhängige Variable: | | | | |
| Absolutglied | 0,1279<br>(1,319) | 0,3173<br>(3,254)** | – 0,0041<br>(– 0,075) | 0,1784<br>(1,872)* |
| *IMPO* | 0,0028<br>(1,683)* | – 0,000054<br>(– 0,044) | 0,00035<br>(0,354) | 0,00026<br>(0,192) |
| *EXPO* | – 0,0022<br>(– 1,923)* | 0,00059<br>(0,542) | 0,000056<br>(0,087) | 0,0012<br>(1,009) |
| *FEUM* | 0,0218<br>(2,673)** | – 0,0045<br>(– 0,636) | 0,0110<br>(2,220)** | 0,0053<br>(0,727) |
| *KONZ* | 0,00074<br>(0,956) | – 0,0012<br>(– 1,564) | 0,00072<br>(1,478) | – 0,00071<br>(– 0,852) |
| *RELM* | 0,0927<br>(1,549) | – 0,0542<br>(– 0,683) | 0,0800<br>(1,900)* | 0,0297<br>(0,450) |
| *BRIS* | – 0,1444<br>(– 0,260) | – 0,9501<br>(– 1,805)* | – 0,0392<br>(– 0,314) | – 0,1806<br>(– 0,302) |
| *LEV* | – 0,000095<br>(– 0,079) | – 0,0031<br>(– 2,903)** | 0,00032<br>(0,481) | – 0,0021<br>(– 1,978)* |
| *RUVI* | 0,0022<br>(2,181)** | – 0,00067<br>(– 0,801) | 0,0014<br>(2,521)** | 0,00070<br>(0,815) |
| *UGRÖ* | – 0,000058<br>(– 2,217)** | 0,000022<br>(1,018) | – 0,000029<br>(– 2,740)** | – 0,00000024<br>(– 0,022) |
| *RBPR* | 0,00085<br>(0,122) | 0,000059<br>(0,261) | 0,0035<br>(1,206) | – 0,000013<br>(– 0,031) |
| *BPRO* | 0,0045<br>(0,610) | 0,0055<br>(3,569)** | 0,0055<br>(1,395) | 0,0056<br>(2,594)** |
| *UWAC* | – 0,0013<br>(– 0,939) | – 0,000074<br>(– 0,161) | – 0,00043<br>(– 0,522) | 0,0014<br>(1,297) |
| *RBRW* | – 0,0163<br>(– 2,616)** | 0,000052<br>(0,011) | 0,0047<br>(1,173) | 0,0063<br>(1,255) |
| *AR* | – 0,00028<br>(– 0,263) | 0,00077<br>(0,724) | 0,00093<br>(1,610) | 0,00043<br>(0,251) |
| *EIGKONZ* | – 0,0163<br>(– 0,354) | 0,0572<br>(1,655) | – 0,0144<br>(– 0,549) | 0,0289<br>(0,790) |
| *STAAT* | – 0,00086<br>(– 1,467) | – 0,00096<br>(– 2,440)** | – 0,00050<br>(– 1,843)* | – 0,00050<br>(– 1,242) |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

| Zeitraum | 1970 - 75 | | 1975 - 80 | |
|---|---|---|---|---|
| Unternehmens-gruppe | *M* | *O* | *M* | *O* |
| *DIV* | − 0,0443<br>(− 1,630) | 0,0256<br>(1,113) | − 0,0188<br>(− 1,168) | − 0,0204<br>(− 0,807) |
| *BANK* (≥ 2) | − 0,0105<br>(− 0,357) | − 0,0481<br>(− 1,831)* | 0,0017<br>(0,089) | − 0,0212<br>(− 0,754) |
| *BANK* (= 1) | 0,0183<br>(0,524) | − 0,0141<br>(− 0,473) | 0,0342<br>(1,636) | 0,2941<br>(0,090) |
| *UORG* − *MD* | − 0,0302<br>(− 0,932) | 0,0505<br>(1,862)* | − 0,0217<br>(− 1,266) | − 0,0055<br>(− 0,176) |
| $R^2$ [$\bar{R}^2$] | 59,71<br>[41,81] | 55,00<br>[39,48] | 50,66<br>[31,68] | 41,30<br>[18,28] |
| Beobachtungen | 66 | 79 | 73 | 72 |

*t*-Werte in runden Klammern (*, ** = signifikant auf dem 5 %-, 2,5 %-Niveau).
$\bar{R}^2$ = adjusted $R^2$ in v. H. in eckiger Klammer.
Alle Gleichungen haben *F*-Werte, die auf dem 5 %-Niveau signifikant sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 5*

**Strukturelle Unterschiede bei Unternehmen mit (M-Gruppe) und ohne (O-Gruppe) Managementfreiraum**

| Durchschnittswerte der Variablen | 1970 - 75 | | 1975 - 80 | |
|---|---|---|---|---|
| | *M*-Gruppe | *O*-Gruppe | *M*-Gruppe | *O*-Gruppe |
| 1. *RELM*, relative Marktposition (Unternehmensmarktanteil in Prozent des Marktanteils des Branchenführers) | 32,0 | 22,5 | 28,5 | 24,3 |
| 2. *BRIS*, Branchenrisiko (Varianz der Gewinnraten) ..... | 0,020 | 0,021 | 0,027 | 0,025 |
| 3. *LEV*, Fremdkapitalquote (in %) ..... | 68,9 | 70,3 | 70,3 | 72,6 |
| 4. *RBPR*, Unternehmensproduktivität minus Branchenproduktivität in %-Punkten (Wertschöpfung/Beschäftigte) ..... | – 3,34 | 5,13 | – 2,03 | 2,75 |
| 5. *UGRÖ*, Unternehmensgröße (Wertschöpfung in Mio. DM) ..... | 540,6 | 535,0 | 750,9 | 998,2 |
| 6. *RUVI*, Unternehmensintegration minus Branchenintegration in %-Punkten (Wertschöpfung/Umsatzerlöse) ..... | – 2,16 | 1,14 | – 2,00 | 0,08 |
| 7. *UWAC*, Unternehmenswachstum (Basis: Wertschöpfung) in % ..... | 12,00 | 14,3 | 8,8 | 8,43 |
| 8a. *UREN*, Umsatzrenrendite (in %) ..... | 9,1 | 6,3 | 4,2 | 4,8 |
| 8b. *GREN*, Gesamtkapitalrendite (in %) | 9,8 | 8,7 | 4,9 | 6,8 |
| 8c. *EREN*, Eigenkapitalrendite (in %) ..... | 30,8 | 27,1 | 16,7 | 21,5 |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Labor Participation in the Management of Business Firms and Incentives to Innovate

By *Steve Pejovich*, Texas

## I

Major institutional features of socialism in Eastern Europe are: (i) the state ownership of capital goods, and (ii) administrative planning from the center. The state ownership of resources means that no individual has a claim on the capitalized value of productive assets. Also, the mode of entry into decision making *re* the use of resources is through membership in the ruling elite. The major social function of economic planning is to replace voluntary contracts with administrative orders regarding the terms and extent of exchange. The state ownership of productive assets and economic planning generate incentives for decision makers to allocate resources in ways that are expected to strengthen and perpetuate the power of the ruling elite. When the allocation of resources serves political ends, economic inefficiencies and social tension are predictable outcomes. Declining rate of growth, overbureaucratization of the system, persistent agricultural problems, and inadequate housing are only a few examples of economic problems in socialist states. Significantly, economic problems in socialism are *generated by the system itself* and should not be attributed to the incompetence of socialist leaders.

Yugoslavia is the only socialist state in Eastern Europe that has (i) attenuated the state ownership of capital goods and (ii) replaced administrative orders from the top with contractual agreements between economic units and institutions. These institutional changes reflect a rather unique attitude of the Yugoslav ruling elite toward social and economic problems. Instead of dealing with their problems by streamlining the system from within (i.e. by marginal improvement of the allocation of resources), the Yugoslav leadership has been responding to social problems by overhauling the system itself, subject to only one major constraint: the state ownership of capital goods. By trial and error an original economic system has been hammered out in Yugoslavia.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The effects of institutional changes on the allocation of resources in Yugoslavia have been of significant interest to political economists as well as policy makers around the world. Indeed, most research on the Yugoslav economy has been about the allocation and use of resources. The purpose of this paper is somewhat different. It will examine the effects of institutional structures on *incentives to innovate* in the Yugoslav firm. Innovation is usually defined as doing something that has not been done before. Innovation diverts resources from previous uses and, in the process, changes the index of significance of inputs relative to output. Operationally, innovation enlarges the community's set of choices. The market's response is the innovation's true test. A successful innovation means a qualitative change in the flow of economic life in the community. Thus, innovation is a major source of social and economic progress. Innovation should not be confused with allocative changes at margin that are familiar from the neo-classical equilibrium analysis. A successful innovation generates pure return over and above the opportunity cost of resources used by the innovator.

Innovation cannot be planned for in ways we plan to build more cars, produce more steel, and maintain our roads. The government cannot simply decide to have three innovations next week. Innovation is a consequence of men's vision and ingenuity and, in that sense, innovation is individualistic in its origin. Moreover, the innovator faces risk and uncertainty that are always associated with doing something new. He has no previous data to count upon. The innovator's decision to go ahead with his ideas is then based on his foresight, hindsight, and plain hope in good luck. When innovation is rejected by the community, the innovator suffers a loss of wealth, prestige and/or influence.

*To innovate presupposes the right to acquire resources, to negotiate their uses, and incentives to accept the risk of failure.* Since innovation is triggered by man's vision and attitude toward risk, the potential flow of innovation in the community depends on the behavioral effects of alternative property rights structures. The problem of economic progress lies then in searching for property relations and contractual arrangements that maximize incentives to innovate.

## II

Let us begin our examination by a brief description of incentives to innovate under the regime of the non-attenuated state ownership in capital goods (e.g. the Soviet Union). The number of those who can acquire resources and control their use in limited to the top of the Soviet hierarchy. These people have incentives to seek and implement

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

innovations that strengthen and perpetuate their power. However, nontransferability of rights and age differences are bound to create internal conflicts within the ruling group. The consequences of nontransferable property rights differ significantly from the private property rights. Moreover, the difference in the time horizon between younger and older members of the ruling group could easily produce conflicting cost-benefit ratios.

Economic planners are not likely to excel as innovators. They are rewarded for making marginal improvements in the approved (routine) use of resources. Also, bureaucratic structures in planning institutions tend to raise the cost relative to benefits of exercising one's vision and perception. The managers of business firms in the USSR also have little incentive to assume the risk of selling new ideas to their superiors. At best they could only capture a fraction of benefits from a successful innovation (promotion, picture in the newspaper, letter of thanks) while risking both current job and future flow of income. A remarkable book by V. Dudintsev, *Not by Bread Alone,* shows how helpless is a potential innovator in Russia. Public ownership and economic planning have created a risk-averse bureaucracy in the Soviet Union. The following quote is an example of rules and regulations that bureaucrats have written to protect themselves against nonroutine behavior.

> When an employee creates a new invention, the invention bureau (BRIZ) of the employee's place of work is notified. The BRIZ patent specialists make a preliminary search of the available patent and technical literature to ascertain whether the proposed invention is in fact new. If the BRIZ search uncovers no materials vitiating the proposed inventions' novelty and if the proposed invention does not contradict other rules of patentability, the BRIZ specialists draft the specifications for the inventor's certificate. The drafted application is then filed at the State Committee's examination institute (VNIIGPE).
>
> As soon as an application is received in the State Committee, it is dated and checked for compliance with the Committee's formal requirements — proper number of forms, necessary signatures, an object not obvious unpatentable, etc. If the application is in the correct form, one is sent to the appropriate patent examiner and another copy is sent to a relevant industrial organization. During the examination of the application, there may be considerable correspondence between the examiner and the inventor(s) on the exact nature of the claims being made. If the examiner finally considers the invention to be patentable and if the industrial organization has not successfully challenged the usefulness or novelty of the invention, the inventors are granted an inventor's certificate. Once granted, the invention is assigned a number from the state register for inventions and published in the official bulletin of the State Committee.[1]

---

[1] For details, see J. *Martens,* and J. *Young,* Soviet Implementation of Domestic Intentions, Soviet Economy in a Time of Change, Joint Economic Committee, October 1979, pp. 472 - 510.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## III

The employees' right to govern their respective firms, the employees' right to appropriate their firms' earnings, and the system of contracting are fundamental institutional features of the Yugoslav economy that set it apart from other socialist states.[2] The purpose of this paper is to examine the effects of these institutional features in Yugoslavia on the pool of those who can innovate, their freedom to acquire and use resources, and incentives to take risk.

*The employees' right to govern the firm transfers the ability to acquire and use resources from the bureaucracy to the firm's collective.* Major allocative, financial, and investment decisions of the Yugoslav firm are *collective* decisions. Individual employees cannot acquire resources. They are free to sell their ideas to the Workers' Council which is the highest governing body in the Yugoslav firm. Even the firm's director must seek the Workers' Council approval for any major change in the firm's operations, investment plans, and the mix of output. The Workers' Council consists of full-time employees of the firm who are elected by the collective in a secret ballot for a period of two to four years. It is a group of people with diverse interests, different philosophical and technical backgrounds, and different age distribution. Their understanding of a proposed innovation, ability to comprehend its consequences and evaluate expected benefits, and attitudes toward risk are likely to be quite heterogeneous. Thus, the requirement that new ideas must be approved by the Workers' Council tends to slow down the flow of innovation in the firm. As for those individuals who are not employed by business firms, their ability to innovate is seriously constrained by the legal rule that capital goods cannot be privately owned.

*The employees' right to capture the firm's earnings creates a strong relationship between the collective's allocative, financial and investment decisions on the one hand and wages received by members of the collective on the other.* It is important to note that the cost and benefits of collective decisions in Yugoslavia are borne by individual workers.

*The system of contractual agreements in Yugoslavia tends to channel collective decisions of the firm in the direction of market-oriented outcomes.* The employees are contractual partners in the team decision-making processes. Plants within each firm negotiate contracts which specify their mutual rights and obligations. Institutions and firms in

[2] For detailed description of the employees' right to govern the firm in Yugoslavia, see S. *Pejovich,* The Economic Position of the Enterprise in the Yugoslav Economy. The Swedish Journal of Political Science, 5, 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

related activities negotiate contracts that specify the pooling of resources, criteria for the distribution of income, and other business matters. Groups bound together through broad common interests such as firms, trade associations, labor unions, institutes and government bureaus negotiate contracts that specify their mutual rights and obligations. Provision of welfare, health, education, and other services is negotiated between those who demand social services and those who supply them.

Contractual agreements encompass the entire economic life in Yugoslavia. Contractual agreements are mandated by law and many basic contractual terms are set by governmental regulations. Thus, contractual freedom does not exist in Yugoslavia as we understand it in the West. However, within constraints set by the government, economic units are free to negotiate the extent and terms of exchange. An important consequence of the system of contracting is to reduce the role of the state in the economy. Moreover, prevailing property relations in Yugoslavia create incentive for self-managing units to continuously press for more freedom from the state in negotiating the terms of contractual agreements.

We can summarize our discussion on the relationship between property relations in Yugoslavia and innovation as follows: (i) The employees' right to govern the firm transfers the right to acquire and use resources needed for innovation from the bureaucracy to the working collective. (ii) The employees' right to appropriate the firm's earnings establishes a link between the outcome of innovation and wages received by individual workers. (iii) The system of contractual agreements enables the collective to translate incentives that are generated by property rights into search for profitable ventures. In comparison with other socialist states, prevailing property rights structures in Yugoslavia and the system of contracting *allow* decisions to innovate to be made at the firm's level, *generate* incentives to innovate at the firm's level, and, quite importantly, innovation has to *pass* the market test.

## IV

The state ownership of capital goods and contractual agreements in Yugoslavia has several effects that tend to reduce incentives to innovate.

*The state ownership precludes the capitalization into the present market value of the future benefits of a successful innovation.* The employees of the Yugoslav firm are free to exchange their current consumption for higher future income by leaving a part of the firm's earnings for investment in new ventures. Yet, they can neither sell



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

their claims to future earnings from successful investments made by the firm during the period of their employment nor continue to receive their share of those earnings once they leave the employ of that firm. It follows that the employees capture the benefits from innovation in the form of higher wages. When a worker leaves the firm he loses all his claims to the future returns despite the fact that his earlier sacrifice of current income (i.e. his share of investment) helped the enterprise to finance innovation. At the same time, new workers will capture some benefits even though they did not participate in the decision to innovate. Given the cost of innovation, the relationship between time horizon, that is the worker's expected employment by the firm, and the period of time over which the benefits of a successful innovation are to be received becomes important. Incentives to innovate fall as the workers' time horizon gets shorter relative to the expected life of innovation.

*The state ownership precludes the diversification of risk.* The non-transferability of the workers' right of ownership in the firm's earnings means that prevailing property rights structures in Yugoslavia provide no room for diversification in risk bearing among individual workers whose risk aversion is not likely to be the same. Thus, the employees have incentives to seek investment ventures that shift income forward and postpone costs. That is, the Yugoslavia economic system provides incentives for the collective to seek only those innovations that maximize the near-term cash flows.

*The state ownership in capital goods impedes the transfer of resources to their highest-valued uses.* A constitutional requirement in Yugoslavia, which stems directly from the ideology that gave birth to the state ownership in capital goods, is that "live" labor must be combined with capital goods in order for workers to receive the residual. E. Kardelj, a leading Yugoslav theoretician, wrote:

> „The social and historical substance of self-management lies in the emergence of a form of production relations based on social [state] ownership of capital . . . The worker appropriates on the basis of his work *directly*, free from all forms of wage-labor relations . . ."[3]

A consequence of the requirement that the returns from capital assets belong to workers who use them is to reduce opportunities for the collective to seek entrepreneurial gains outside its firm. A prominent Yugoslav economist made the following comment on the relationship between the prevailing property rights and the flow of innovation:

> „If one wants to develop entrepreneurial activity in socialist enterprises one has to provide enterprises with adequate legal rights in order to ex-

[3] E. *Kardelj*, Integration of Labor in a Society of Self-Management, STP, Belgrade, 1981, 147.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

change factors and products in as free a manner as possible . . . I would not be surprised, therefore, if somewhere in the future this will find its expression in giving enterprises property rights in their means of production . . .[4]

*Restrictions on contractual agreements reduce incentives to innovate.* In the late 1960's, the Yugoslav firm was free to determine the allocation of its net earnings (total receipts minus expenditures for goods and services, legal obligations, depreciation and contractual obligations) between the wage fund and retained earnings. The share of the wage fund in firms' net earnings rose from about 60 percent in 1964 to over 80 percent in 1970. This outcome was not what the Yugoslav government was looking for. The government wanted business firms to increase the share of their net earnings allocated for investment purposes. Yet, the outcome was quite predictable. The Yugoslav leadership clearly misread incentives inherent in the prevailing property rights structures in that country. The 1965 reform created incentives for one type of behavior, while the state expected different behavior to emerge.

In the early 1970's, the government decided to interfere with the allocation of resources within the firm and to lower the wage-retained earnings (self-financed investment) ratio. The government also decided to refrain from re-introduction of direct administrative controls. The resolution was simple. The law mandated that firms, institutions and other economic organizations in a region must negotiate social contracts that stipulate (among other things) basic criteria for the allocation of firms' net earnings. The controlling influence of the government on the terms of agreement at this level of negotiations is quite obvious. In fact, the basic contractual terms in the social contract for a region can be regarded as representative of the ruling group preferences.

In order to examine the effects of (governmental controls *via*) social contracts on incentives to innovate, we shall look at the 1982 social contract for the city of Belgrade. We shall also compare contractual terms in social contracts for the city of Belgrade for 1972 and 1982.[5] This comparison should give us information about the direction of change (if any) in incentive to innovate.

The social contract stipulates rules for the allocation of firms' earnings between the wage fund and retained earnings. The crucial variable is the earnings-adjusted labor ratio (E/L). The average earnings per adjusted labor is established in dinars. All the different earnings per adjusted labor are then stated in terms of index numbers where the

[4] A. *Bajt,* Property and Capital in Socialist Economies. Journal of Law and Economics, 11, 1968, p. 3.

[5] Zbirka Propisa, SKD, Belgrade 1982, pp. 302 - 317.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

average earnings per adjusted labor is taken to be 100. Next, social contracts stipulate the share of earnings going to the firm's retained earnings (R/E) at each different earnings-adjusted labor ratio. Since the share of earnings going to the wage fund (W/E) and the share of earnings allocated to internal funds (R/E) must sum to 100, (W/E) is determinate. Multiplying (E/L) and (W/E) ratios relates the average annual wage per adjusted labor at each different (E/L) ratio to the average earnings-adjusted labor ratio.

The term adjusted labor needs to be explained. Since the composition of the labor force by skill and education tends to vary from one firm to another, it was necessary to homogenize the labor force in order to permit meaningful comparisons of earnings-labor ratios. The approach used in Belgrade (both in 1972 and 1982) was to attach a coefficient to each level of skill and education. The *adjusted* labor force of the firm was then obtained by multiplying the number of employees in each category by the relevant coefficients and summing the products. The coefficients used in 1972 and 1982 are shown in table 1.[6]

*Table 1*

| *Skill Category* | *Coefficient* |
|---|---|
| Unskilled worker | 1.00 |
| Semi-skilled worker | 1.20 |
| Less than high school | 1.20 |
| Qualified worker | 1.70 |
| High school | 1.70 |
| Highly qualified worker | 2.20 |
| College | 3.00 |
| Masters degree | 3.30 |
| Doctoral degree | 3.80 |

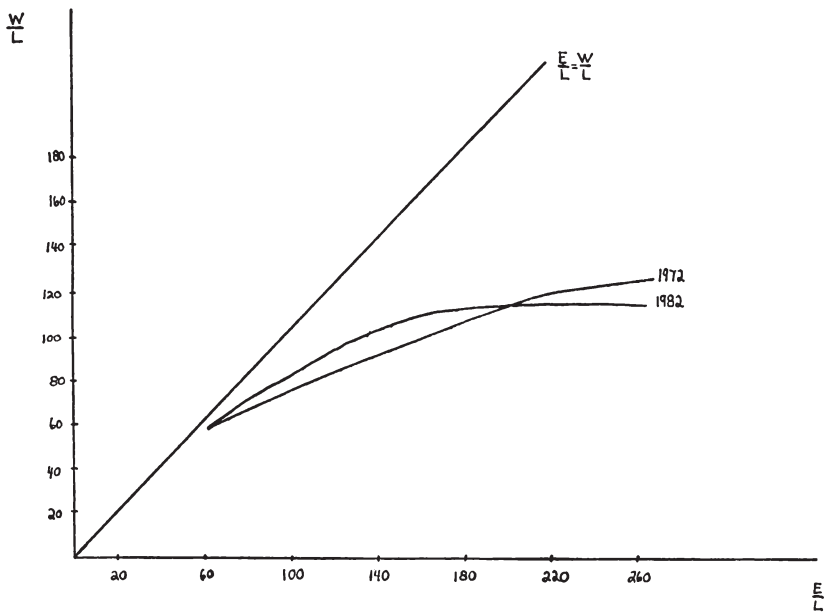
Table 2 shows contractually allowable allocations to the wage fund (W/E) and retained earnings (R/E) at each different earnings/adjusted labor ratio (E/L). It also relates change in (E/L) to rewards (W/L). Finally, table 2 expresses allowable wages at each different (E/L) as percentages of the average (E/L).

Figure 1 enables us to uncover the system of rewards implicit in the 1982 social contract for Belgrade and to make comparisons with in-

[6] Ibid, p. 309.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

FIGURE 1




centive structures in 1972. By plotting the allowable wage per worker (W/L) against earnings per worker (E/L), we can see that greater earnings by the firm yield only modest gains to workers in terms of current rewards. For example, if earnings per worker were to double, the wage per worker would increase from 78 to 108 or only by 38 percent. The curve relating W/L to E/L moves further and further away from the 45° line (the maximum reward line) as earnings per worker are increased. We conjecture that from the point of view of the collective, the allocation between the wage fund and retained earnings is inefficient. The fact that the state needs social contracts in order to increase the share of retained earnings is best evidence that workers would prefer to allocate a larger share of the firm's earnings to the wage fund. Thus, social contracts for both years penalize workers in an efficient firm for their efforts toward still greater efficiency.

What can we say about the effects of social contracts on incentives to innovate? Innovation is a risky venture. A successful innovation usually yields large benefits. In fact, the benefits must be large and capturable to alleviate the risk. We see in Figure 1 that the larger the future benefits from innovation the greater is the distortion from the 45° line.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Table 2*

| | R/E | | W/E | | W/L | | W/L W/L at E/L = 100 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| E/L | 1972 | 1982 | 1972 | 1982 | 1972 | 1982 | 1972 | 1982 |
| 260 | 53 | 57 | 47 | 43 | 122 | 112 | 167 | 143 |
| 250 | 52 | 55 | 48 | 45 | 120 | 112 | 164 | 143 |
| 240 | 51 | 54 | 49 | 46 | 118 | 110 | 162 | 141 |
| 230 | 49 | 52 | 51 | 48 | 117 | 110 | 160 | 141 |
| 220 | 48 | 50 | 52 | 50 | 114 | 110 | 156 | 141 |
| 210 | 45 | 48 | 55 | 52 | 115 | 109 | 158 | 140 |
| 200 | 44 | 46 | 56 | 54 | 112 | 108 | 153 | 138 |
| 190 | 43 | 43 | 57 | 57 | 108 | 108 | 148 | 138 |
| 180 | 42 | 40 | 58 | 60 | 104 | 108 | 142 | 138 |
| 170 | 41 | 37 | 59 | 63 | 100 | 107 | 137 | 137 |
| 160 | 40 | 33 | 60 | 67 | 96 | 107 | 131 | 137 |
| 150 | 38 | 29 | 62 | 71 | 93 | 104 | 127 | 133 |
| 140 | 37 | 28 | 63 | 72 | 88 | 101 | 120 | 129 |
| 130 | 35 | 27 | 65 | 73 | 84 | 95 | 115 | 122 |
| 120 | 33 | 25 | 67 | 75 | 80 | 90 | 109 | 115 |
| 110 | 30 | 24 | 70 | 76 | 77 | 84 | 105 | 108 |
| 100 | 27 | 22 | 73 | 78 | 73 | 78 | 100 | 100 |
| 90 | 23 | 20 | 78 | 80 | 69 | 72 | 94 | 92 |
| 80 | 19 | 15 | 81 | 85 | 65 | 68 | 89 | 87 |
| 70 | 13 | 11 | 87 | 89 | 61 | 62 | 84 | 79 |
| 60 | 5 | 5 | 95 | 95 | 57 | 57 | 78 | 73 |

Since future benefits from retained earnings (i.e. investment) are not transferable and are received over a limited period of time (time horizon problem), social contracts for 1972 and 1982 reduce the collective's incentives to take risks associated with innovation. Moreover, Figure 1 suggests that the incentives to innovate have been reduced between 1972 and 1982. In comparison with 1972, the 1982 social contract clearly reduces the collective's incentives to seek risky ventures.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Die Verteilung von Entscheidungskompetenzen im Rahmen von Arbeitsverträgen

Von *Ekkehard Wenger*, Hohenheim

## 1. Einleitung

In den siebziger Jahren hat der bundesdeutsche Gesetzgeber durch das Betriebsverfassungs- und das Mitbestimmungsgesetz in den Inhalt von Arbeitsverträgen eingegriffen. Die Einführung von Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmer impliziert eine Umverteilung der zuvor im Weisungsrecht des Arbeitgebers enthaltenen Entscheidungskompetenzen, über die das vom Arbeitnehmer zu erbringende Leistungspaket in der Zeit nach Vertragsabschluß präzisiert wird. Diese Kompetenzverlagerung bedeutet einen tiefen Einschnitt in eine Vertragsstruktur, deren theoretische Erklärung noch in den Anfängen steckt. Die wenigen Fortschritte, die in jüngster Vergangenheit erzielt wurden, gehen fast ausschließlich auf Bemühungen angelsächsischer Autoren zurück; dies gilt jedenfalls dann, wenn man als Basis einer ökonomischen Erklärung bestimmter Vertragsstrukturen das Kriterium der Pareto-Effizienz für angemessen hält. Von deutscher Seite gingen bisher keine Impulse in dieser Richtung aus; die überwiegend von Juristen und Betriebswirten geführte Mitbestimmungsdiskussion beschränkt sich im wesentlichen auf die Explikation gesellschaftspolitischer Wertvorstellungen[1]. Die Gefahr, daß die rechtsverbindliche Durchsetzung ökonomisch nicht begründbarer Werte zu wirtschaftlichem Niedergang und zum Zerfall der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung führen kann[2], spielt im Bewußtsein vieler Befürworter gesetzlicher Mitbestimmungsregeln keine Rolle.

Vor diesem Hintergrund soll zunächst versucht werden, jene Argumente zusammenzutragen, die in der amerikanischen Literatur heran-

---

[1] Charakteristisch für den Diskussionsstand ist die bewußte Ablehnung vertragstheoretischer Begründungsansätze. An deren Stelle tritt die These: „Die Unternehmung als Interessenverband ist nur normativ konstituierbar." — H. *Steinmann*, E. *Gerum:* Die Koalitionstheorie als Paradigma für betriebswirtschaftliche und rechtliche Reformüberlegungen zur Unternehmensordnung?, in: A. Heigl, P. Uecker (Hrsg.): Betriebswirtschaftslehre und Recht, Wiesbaden 1979, S. 195 ff., hier S. 216.

[2] Vgl. F. A. *Hayek:* Die drei Quellen der menschlichen Werte, Tübingen 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gezogen werden, um die Struktur des „klassischen" Arbeitsvertrags aus dem Blickwinkel der Pareto-Effizienz zu erklären.

Neben der Kompetenzverteilung, die im klassischen Arbeitsvertrag durch das Weisungsrecht des Arbeitgebers geregelt ist, werden als weitere Strukturelemente der Gehaltsfestsetzungsmechanismus und die Bedingungen für die Auflösung des Beschäftigungsverhältnisses in die Untersuchung einbezogen. Nur aus dem Zusammenwirken dieser drei Strukturelemente läßt sich deren spezifische Ausgestaltung innerhalb des klassischen Arbeitsvertrages erklären[3].

Besteht hinreichende Klarheit darüber, weshalb der klassische Arbeitsvertrag die ihm eigene Struktur aufweist, so kann man versuchen, die Konsequenzen eines gesetzgeberischen Eingriffs in die Kompetenzverteilung zu prognostizieren. Ein solcher Versuch wird für zwei Eingriffe unterschiedlicher Intensität unternommen. Die geringere Eingriffsintensität kennzeichnet den „defensiv-mitbestimmten" Arbeitsvertrag, der seit Geltung der gesetzlichen Mitbestimmungsvorschriften für die Rechtswirklichkeit in bundesdeutschen Großunternehmen typisch ist; Forderungen der Gewerkschaften nach Ausweitung des Mitspracherechts der Arbeitnehmerseite könnten auf eine „offensive" Mitbestimmungsregelung hinauslaufen, deren potentielle Konsequenzen ebenfalls diskutiert werden.

## 2. Theoretische Vorüberlegungen

Innerhalb eines Rahmens gesetzlicher Handlungsbeschränkungen wären individualvertragliche Kompetenzverteilungsregeln überflüssig, wenn sich der Inhalt von Verträgen hinsichtlich sämtlicher Kontingenzen transaktionskostenfrei spezifizieren und durchsetzen ließe. Unter dieser Voraussetzung könnten alle denkbaren Vertragsfolgen antizipiert werden, ohne daß durch Vereinbarung von Kompetenzverteilungsregeln Freiheitsgrade offengehalten werden müssen, innerhalb welcher dem Inhaber der zeitlich letzten Entscheidungskompetenz „opportunistisches" Verhalten[4] möglich ist.

In einer Gesellschaft mit hochdifferenzierter Arbeitsteilung existiert nun aber ein hoher Anteil unternehmensspezifischen Humankapitals, das nicht kostenlos ersetzt werden kann. Langfristige Bindungen zwi-

---

[3] Die bisher vorliegenden Erklärungsansätze leiden unter dem Mangel, daß nur die Wechselwirkungen zwischen zwei Strukturelementen berücksichtigt werden; vgl. z. B. M. *Hashimoto,* B. T. Yu: Specific capital, employment contracts, and wage rigidity, in: Bell Journal of Economics 11 (1980), S. 536 ff.

[4] Zu diesem Begriff vgl. O. E. *Williamson:* Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York 1975, S. 26 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen einer Unternehmung und ihren Arbeitnehmern sind deshalb grundsätzlich[5] vorteilhaft. Dementsprechend beobachtet man in vielen Unternehmen, daß die durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer zehn Jahre übersteigt. Angesichts des raschen Anforderungswandels, dem spezialisiertes Humankapital unterliegt, erscheint es deshalb abwegig, der Analyse von Arbeitsverträgen die Annahme zugrunde zu legen, kontingente Vertragsfolgen seien vollständig antizipierbar. Dies gilt unbeschadet der Tatsache, daß die Frist der formaljuristischen Bindung unter Umständen relativ kurz ist und die innerhalb dieser Frist möglichen Ereignisse überschaubar sind.

Würden die Vertragsparteien erwarten, daß das Arbeitsverhältnis mit dem Ende einer nach Monaten bemessenen Bindungsfrist ausläuft, so käme in der Regel überhaupt kein Vertrag mit dem vereinbarten Inhalt zustande. Der formale Inhalt von Arbeitsverträgen mit kurzer Bindungsfrist gibt deshalb den Willen der Vertragsparteien im allgemeinen nur unvollständig wieder; typischerweise impliziert der Abschluß eines Arbeitsvertrages die beiderseitige Absicht einer langfristigen Bindung, die zwar relativ kurzfristigen Auflösungsmöglichkeiten unterliegt, von denen aber nur unter besonderen Bedingungen Gebrauch gemacht werden soll[6].

Wenn Arbeitsverträge bedingt auflösbare, langfristige Bindungen implizieren, müssen die Auflösungsbedingungen den Ursachen gerecht werden, die im Regelfall zur Langfristigkeit führen; außerdem muß der unvollständigen Antizipierbarkeit von Kontingenzen dadurch Rechnung getragen werden, daß im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses Freiheitsgrade offengehalten werden. Eine bewußte Offenhaltung von Freiheitsgraden kann durch explizite oder implizite Vereinbarung von Kompetenzverteilungsregeln erfolgen. In diesem Fall entscheidet eine der beiden Vertragsparteien[7], wie die beiderseitigen Vertragspflichten an nicht (explizit) antizipierte Kontingenzen angepaßt werden. Die Reichweite der Entscheidungskompetenzen richtet sich nach bei Ver-

---

[5] Dies gilt jedenfalls für das „primäre"Segment des Arbeitsmarktes, auf das sich alle weiteren Überlegungen beziehen. Zur Terminologie der Arbeitsmarktsegmentierung vgl. G. G. *Cain:* The Challenge of Segmented Labor Market Theories to Orthodox Theory: A Survey; Journal of Economic Literature 14 (1976), S. 1215 ff.

[6] Vgl. in diesem Zusammenhang § 1 KSchG.

[7] Von der prinzipiell gegebenen Möglichkeit, im Einvernehmen der Vertragsparteien externe Schiedsrichter zu bestellen, wird im folgenden wegen der meist prohibitiven Transaktionskosten abgesehen; vgl. in diesem Zusammenhang eine Stellungnahme der Bundesregierung, sie werde „dem Verdacht der ‚Pfründe' nachgehen", der im Zusammenhang mit den Honoraren für Mitglieder der betriebsverfassungsrechtlich vorgeschriebenen Einigungsstelle erhoben worden sei. Der Betrieb, 36. Jg. (1983), S. 1150.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tragsabschluß festgelegten Beschränkungen; diese können vorsehen, daß nicht alle ex-post-Kompetenzen in einer Hand vereinigt sind[8].

Der Wert von ex-post-Kompetenzen hängt in entscheidendem Maße davon ab, welche Reaktionsmöglichkeiten dem Vertragspartner in bezug auf Gehaltsbestimmung und Auflösung des Beschäftigungsverhältnisses verbleiben. Hat er keine ex ante vereinbarten Reaktionsmöglichkeiten, so kann er seine wirtschaftliche Position nur durch korrekte Antizipation der Handlungsweise des Inhabers der ex-post-Kompetenz sichern; dabei ist auch die Möglichkeit einzubeziehen, daß die Art der Kompetenzausübung unter Umständen durch Kompensationszahlungen beeinflußt werden kann, über die sich die Vertragsparteien erst ex post einigen, wenn über die eingetretene Kontingenz und die zugehörige Menge paretoeffizienter Zustände Klarheit besteht. Kommt es jedoch nicht zur ex-post-Kompensation, so entscheidet sich der Kompetenzinhaber für sein individuelles Nutzenmaximum, ohne den Schaden des Vertragspartners zu berücksichtigen; dies bedeutet, daß die Bedingung der Pareto-Effizienz im allgemeinen verletzt wird, wenn gesetzliche Regelungen eine ansonsten realisierbare ex-post-Einigungsmöglichkeit verbieten oder hohen Transaktionskostenbelastungen unterwerfen. Derartige Effizienzverluste können vermieden werden, wenn Entscheidungskompetenzen und Reaktionsmöglichkeiten ex ante anders verteilt werden.

Allerdings muß selbst in einer Welt mit transaktionskostenloser ex-post-Einigungsmöglichkeit ex ante mit risikobedingten Effizienzverlusten gerechnet werden, wenn durch die ex-post-Kompetenz im Verhältnis zwischen den Parteien ein Verteilungsrisiko geschaffen wird. Hat die in alternativen Umweltzuständen optimale Kompetenzausübung zur Folge, daß die Zielerfüllung des Kompetenzinhabers und seines Vertragspartners stark negativ korreliert sind, so entstehen bei fehlender Versicherungsmöglichkeit Wohlfahrtsverluste, die vermeidbar sind, wenn eine Umverteilung der Kompetenzen den Absolutbetrag der Kovarianz verringert. Diese Überlegung spricht dafür, ex-post-Kompetenzen jener Vertragspartei zu überlassen, für die die zustandsabhängigen Optima der Kompetenzausübung nur zu einer geringen Streuung der Zielerfüllung des Vertragspartners führen.

Ob allein auf diese Weise eine hinreichende Verringerung des Verteilungsrisikos erzielt werden kann, ist zweifelhaft; wenn bestimmte Vertragsstrukturen die Folge unvollständiger Antizipationsmöglichkeiten sind, spricht wenig dafür, eine Vertragspartei ausschließlich oder

[8] Erweiterungsbedürftig erscheint deshalb Simons Modell der „authority relation", das auf der Annahme basiert, daß alle ex-post-Kompetenzen in der Hand des Arbeitgebers liegen; H. A. *Simon:* Models of Man, New York 1957, S. 183 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

überwiegend auf die Antizipation von ex-post-Entscheidungen der Gegenseite und nachträglich auszuhandelnde Kompensationszahlungen zu verweisen. Vermutlich läßt sich das Verteilungsrisiko am ehesten verringern, indem die ex-post-Kompetenzen und die sonstigen Reaktionsmöglichkeiten ex ante „gleichgewichtig" verteilt werden. Diese Vorgehensweise erscheint auch unter Transaktionskostengesichtspunkten vorteilhaft. Eine ausgeglichene Verteilung der ex-post-Aktionsparameter erleichtert eine Einigung durch stillschweigendes Einverständnis, weil beiden Seiten Sanktionsmöglichkeiten verbleiben, die es ihnen erlauben, auf die Beweiskraft gerichtsverwertbarer Vertragsdokumente zu verzichten, wenn die jeweils andere Seite ihre stillschweigend akzeptierten Verpflichtungen nicht erfüllt. Bei einseitig verteilten ex-post-Aktionsparametern kann sich die Vertragspartei mit geringem Kompetenzumfang hingegen kaum darauf verlassen, daß nicht beweisbare Zusagen eingehalten werden.

## 3. Der klassische Arbeitsvertrag

### 3.1 Kompetenzverteilung

Der klassische Arbeitsvertrag für Angestellte ist dadurch gekennzeichnet daß ex ante ein Rahmen vereinbart wird, innerhalb dessen dem Arbeitgeber die Möglichkeit offensteht, das dem Arbeitnehmer abverlangte Leistungspaket ex post zu präzisieren. Die ex-post-Kompetenzen liegen also weitgehend in der Hand des Arbeitgebers; dem Arbeitnehmer verbleiben jedoch ex post noch Freiheitsgrade, die mit der begrenzten Dirigierbarkeit seines Verhaltens durch den Arbeitgeber zusammenhängen.

### 3.2 Gehaltsfestlegung

Die Gegenleistung des Arbeitgebers für die Bereitstellung der Arbeitskraft besteht in Gehaltszahlungen, die ex ante für einen begrenzten Zeitraum festgelegt und nach dessen Ablauf an das Ergebnis von Kollektivverhandlungen angepaßt werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, das Gehalt mit Wirkung für die Zukunft anzuheben, wenn sich während der Vertragsdauer ein erhöhtes Leistungsvermögen des Arbeitnehmers zeigt.

Die Gründe für die Art der Gehaltsfestlegung sind in der Literatur umstritten. Ex ante vereinbarte Festgehälter werden zum Teil als Ergebnis der höheren Risikoaversion von Arbeitnehmern oder der schlechteren Diversifizierbarkeit des Humanvermögensrisikos gedeutet[9]; wenn aber die Risikoaversion der Unternehmenseigentümer oder das syste-

[9] Vgl. z. B. C. *Azariadis:* Implicit Contracts and Underemployment Equilibria, Journal of Political Economy 83 (1975), S. 1183 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

matische Risiko von Kapitalmarktanlagen nicht restlos verschwindet, ist ein vollständiger Verzicht auf eine ex-post-Anpassung des Arbeitnehmergehalts an den wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmung mit Risikoüberlegungen allein nicht erklärbar[10]. Deren unzureichende Erklärungskraft zeigt sich insbesondere dann, wenn man bedenkt, daß anstelle von ex-post-Gehaltsreduktionen unter Umständen die Beschäftigung gesenkt wird[11].

Eine alternative Erklärungsmöglichkeit könnte darin bestehen, daß ein ex-post-Zusammenhang zwischen Gehalt und Unternehmenserfolg deshalb nicht hergestellt wird, weil dessen Messung nur begrenzt objektivierbar ist. Für die relativ kurzfristigen Zeiträume der Gehaltsfestlegung, innerhalb welcher sich die Risiken einer vertraglichen Bindung in Grenzen halten, läuft eine Aufteilung des finanziellen Risikos ins Leere, wenn sie sich an einem Meßergebnis orientiert, dessen Unschärfe in derselben Größenordnung liegt wie die Streubreite der Variablen, die nach dem Willen der Vertragsparteien tatsächlich erfaßt werden soll. Kontrolliert der Arbeitgeber die Produktion des Meßergebnisses, so bestehen Anreize zur Erzeugung von Fehlinformationen, die die beabsichtigte Verbesserung der Risikoallokation vereiteln. Das Instrument der ex-post-Beschäftigungsreduktion hat demgegenüber den Vorteil, daß es keine Anreize zur Erzeugung von Fehlinformationen schafft, wenn eine Wiedereinstellungsmöglichkeit zu ermäßigtem Gehalt ex ante ausgeschlossen wird[12]. Auf diese Weise wird der Arbeitgeber daran gehindert, innerhalb eines für ihn vorteilhaften Beschäftigungsverhältnisses ex-post-Umverteilungen zu seinen Gunsten vorzunehmen. Vorbehaltlich der Möglichkeit einer Beschäftigungseinschränkung wird deshalb das finanzielle Risiko, das auf die Dauer der Gehaltsfestlegungsfrist entfällt, jener Vertragspartei aufgebürdet, die durch Kontrolle der ex-post-Freiheitsgrade das finanzielle Ergebnis beeinflussen kann. Neben dem Beschäftigungsrisiko trägt der Arbeitnehmer allerdings ein „Arbeitsleidrisiko", welches aus der ex-ante-Unbestimmtheit des ihm abverlangten Leistungspakets resultiert.

---

[10] Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Risikopräferenzen der Arbeitnehmer durch eine Risikonutzenfunktion abgebildet werden können. Sind allerdings Minimax-Strategien präferenzkonform, so ist die optimale Risikoallokation tatsächlich bei völligem Verzicht auf ex-post-Anpassung des Arbeitnehmergehalts erreicht. Die Optimalität von Minimax-Strategien erscheint jedoch aus empirischer Sicht wenig plausibel.

[11] Vgl. G. A. *Akerlof*, H. *Miyazaki:* The Implicit Contract Theory of Unemployment Meets the Wage Bill Argument, Review of Economic Studies 47 (1980), S. 321 ff. Die Autoren zeigen, daß unfreiwillige Arbeitslosigkeit typischerweise nicht oder jedenfalls nicht allein als Ergebnis einer optimalen Risikoallokation gedeutet werden kann.

[12] Vgl. A. A. *Alchian:* Specifity, Specialization and Coalitions; Paper presented at the Seminar on the New Institutional Economics, Mettlach 1983, S. 18 (zur Veröffentlichung vorgesehen in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 140 (1984)).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die einseitige Verteilung des finanziellen Risikos und der Rückgriff auf Beschäftigungsreduktionen reicht über die Fristen individueller oder kollektiver Gehaltsvereinbarungen hinaus. Senkungen des Gehalts durch Neufestsetzung stoßen auf harten Widerstand der Arbeitnehmerschaft und sind kaum durchzusetzen, wenn nicht glaubhaft gemacht werden kann, daß den Eigentümern hohe Verluste entstanden sind, die den Fortbestand des Unternehmens bedrohen. Auch dies ist durch informationsökonomische Überlegungen erklärbar. Das Gehalt im Zeitpunkt des (erstmaligen) Vertragsabschlusses informiert den Arbeitnehmer darüber, wie vorteilhaft eine bestimmte Alternative der Spezialisierung seines Humanvermögens zu werden verspricht. Die Unternehmung, die auf der Basis ihres höheren Informationsstands ein solches Signal produziert, haftet für dessen Richtigkeit über den Zeitraum der ersten Gehaltsfestsetzung hinaus. Die Tatsache, daß ihre Haftung in erster Linie durch Entlassungen und nur in zweiter Linie durch Gehaltssenkungen begrenzt ist, läßt sich ebenfalls als Folge einer asymmetrischen Informationsverteilung deuten[13]. Ist die Anzahl der Entlassungen für die Arbeitnehmer der einzige glaubwürdige Indikator für die Gewinnsituation der Unternehmung, so ist die ex ante optimale Vertragsstruktur unter den bei Hart angegebenen Bedingungen[14] dadurch gekennzeichnet, daß Gehaltskürzungen nur in Verbindung mit Entlassungen auftreten können[15], die zu nichtwalrasianischer Arbeitslosigkeit führen. Dies hängt damit zusammen, daß der Zwang zur Kombination der bei-

---

[13] Vgl. S. *Grossman*, O. *Hart:* Implicit Contracts under Asymmetric Information, American Economic Review 71 (1981), S. 301 ff. Die zum Abbau der informationellen Asymmetrie aufzuwendenden Informationskosten sind nicht in allen Fällen prohibitiv. Im Fall Eastern Airlines konnte die Einleitung eines Insolvenzverfahrens durch umfangreiche Lohnsenkungen abgewendet werden, nachdem eine von gewerkschaftlicher Seite akzeptierte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zusätzlich zum regulären Prüfer Buchführung und Bilanz eingesehen hatte und zu dem Ergebnis gekommen war, daß die Lage des Unternehmens tatsächlich so schlecht sei, wie vom Management behauptet. Bei der Konkurrenzfirma Continental Airlines erwies sich dagegen ein formelles Insolvenzverfahren in Verbindung mit der Entlassung eines wesentlichen Teils der Belegschaft als unausweichlich. Vgl. Wall Street Journal vom 10. 10. 1983, S. 4, und vom 23. 2. 1984, S. 3.

[14] O. *Hart:* Optimal Labour Contracts and Asymmetric Information: An Introduction, Review of Economic Studies 50 (1983), S. 3 ff.

[15] Zur empirischen Relevanz dieses Arguments vgl. die Erhebung von V. *Gessner*, B. *Rhode*, G. *Strate*, K. *Ziegert:* Die Praxis der Konkursabwicklung in der BRD, Köln 1978. Der auffälligste Befund bestand darin, daß vor dem Konkurs stehende Unternehmen eine höhere Wochenarbeitszeit je Arbeitnehmer aufwiesen als der Durchschnitt aller Unternehmen. Nur 30 % der Arbeitnehmer in Konkurs gegangener Unternehmen wußten von Entlassungen in der Zeit vor dem Konkurs. Nach Ansicht der Autoren zeigt dies, „daß vom Konkurs bedrohte Unternehmen keineswegs dazu neigen, das Beschäftigungsvolumen zu senken" (S. 279). Wenn nicht einmal der bevorstehende Konkurs für die Arbeitnehmer verwertbare Beschäftigungssignale produziert, wird erklärbar, weshalb sich eine Informationsverteilung, die Gehaltssenkungen durchzusetzen erlaubt, nur selten herstellen läßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Maßnahmen den Arbeitgeber daran hindert, sich einen unternehmensspezifischen Anteil des auf die Arbeitnehmer entfallenden Humanvermögens anzueignen.

### 3.3 Auflösungsmöglichkeiten

Die Möglichkeiten, das Arbeitsverhältnis aufzulösen, sind auf seiten des Arbeitgebers zumindest implizit begrenzt. Sie beschränken sich auf Vertragsverletzungen und unzureichende Leistungen des Arbeitnehmers sowie den betriebsbedingten Wegfall seiner Verwendungsfähigkeit[16]. Auch diese Restriktion dient dem Schutz des Arbeitnehmers vor nachträglicher Konfiskation des unternehmensspezifischen Teils seines Humanvermögens[17]; sie richtet sich gegen Kündigungen, die den Zweck verfolgen, den Arbeitnehmer mit unverändertem Aufgabenbereich, aber reduziertem Gehalt wieder einzustellen. Dadurch wird der Arbeitgeber daran gehindert, die ex ante optimale Kopplung zwischen dem Gehaltsniveau und der Anzahl der freigesetzten Arbeitnehmer ex post zu durchkreuzen.

Die Auflösungsmöglichkeiten auf seiten des Arbeitnehmers sind, abgesehen von der Pflicht zur Einhaltung relativ kurzer Kündigungsfristen, grundsätzlich unbegrenzt[18]. Da man bei spezialisierten Kooperationspartnern davon ausgehen muß, daß auch der Arbeitgeber prinzipiell ein Interesse daran hat, das Auflösungsrecht des Vertragspartners einzuschränken, ist die Ungebundenheit des Arbeitnehmers erklärungsbedürftig. Naheliegend ist das Argument, daß vorteilhafte Abwanderungsmöglichkeiten für unternehmensspezifisches Humanvermögen nicht existieren und der Arbeitnehmer die Risiken eines von ihm selbst provozierten ex-post-Umverteilungskonflikts im Gegensatz zur Arbeitgeberseite nicht tragen kann. Das Fehlen einer Bindung des Arbeitnehmers wäre dann auf deren Überflüssigkeit zurückführbar. Diese Begründung reicht allerdings nicht aus, die faktische Ungebundenheit auch jener Arbeitnehmer zu erklären, die über vorteilhafte Abwanderungsmöglichkeiten verfügen. Die Ursache hierfür dürfte darin bestehen, daß die Arbeitnehmer trotz der ex-post-Kompetenzen des Arbeitgebers noch über ex-post-Freiheitsgrade verfügen, die wegen

---

[16] Im Zuge der zunehmenden Verrechtlichung von Arbeitsvertragsinhalten sind diese Kündigungsbeschränkungen heute kodifiziert; vgl. § 1 Abs. 2 KschG.

[17] Vgl. B. *Klein*, R. G. *Crawford*, A. A. *Alchian:* Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process, Journal of Law and Economics 21 (1978), S. 297 ff., hier S. 315 f.

[18] Eine Ausnahme gilt für die Niederlande, wo der Arbeitnehmer sein Arbeitsverhältnis nur mit Zustimmung des Arbeitgebers oder des Arbeitsamts beenden kann; Zuwiderhandlungen sind mit Gefängnis bis zu sechs Monaten bedroht. Vgl. D. L. *Martin:* The Economics of Employment Termination Rights, Journal of Law and Economics 20 (1977), S. 187 ff., hier S. 188.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

prohibitiver Kontrollkosten keiner vertraglichen Bindung fähig sind[19]. Wenn Beschränkungen des Auflösungsrechts der Arbeitnehmer ineffizient sind, müssen diese Freiheitsgrade so einstellbar sein, daß eine Fortsetzung des Beschäftigungsverhältnisses für den Arbeitgeber unvorteilhaft wird, ohne daß dieser Schadensersatzansprüche wegen Verletzung vertraglicher Pflichten durchsetzen kann.

Unter diesen Umständen muß gewährleistet sein, daß der Arbeitnehmer von seinen ex-post-Freiheitsgraden nicht in derselben Weise Gebrauch machen kann, wenn er das Beschäftigungsverhältnis fortsetzen will. Andernfalls bräche das gesamte Vertragssystem zusammen, weil der Arbeitgeber dem ex-post-Drohpotential des Arbeitnehmers nichts entgegenzusetzen hätte. Mangels direkter Einwirkungsmöglichkeiten in das Verhalten des Arbeitnehmers bleibt dem Arbeitgeber nur der Rückgriff auf sein Auflösungsrecht. Die Wirksamkeit dieses Sanktionsmechanismus hängt allerdings davon ab, daß an seinen Einsatz deutlich schwächere Beweisvoraussetzungen geknüpft werden als an die Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen gegen vertragswidrig handelnde Arbeitnehmer.

### 3.4 Zusammenfassung

Solange sich die Beweisvoraussetzungen für Kündigungen und Schadensersatzansprüche hinreichend unterscheiden, sind im klassischen Arbeitsvertrag die ex-post-Aktionsparameter der beiden Vertragsparteien so verteilt, daß es im Normalfall für keine Partei vorteilhaft ist, sich ex post von nicht justitiablen, aber bei Vertragsabschluß antizipierten Verhaltensbeschränkungen loszusagen. Der Kompetenz des Arbeitgebers, das Leistungspaket zu bestimmen, kann der Arbeitnehmer die Regulierung jener Freiheitsgrade entgegensetzen, die wegen prohibitiver Transaktionskosten keiner vertraglichen Bindung unterworfen werden können. Somit wird der zuvor begründeten Forderung nach Gleichwertigkeit der ex-post-Drohpotentiale Rechnung getragen. Dies begrenzt die Möglichkeiten der ex-post-Umverteilung antizipierter Quasirenten, die zur Deckung von sunk costs benötigt werden[20]. Erst dadurch wird es den Vertragspartnern möglich, die potentiellen Vorteile spezialisierter Kooperation zu realisieren.

---

[19] Die Existenz solcher Freiheitsgrade gibt dem Arbeitnehmer die Möglichkeit zu „Dienst nach Vorschrift", „minimum acceptable behavior" oder sogar versteckter Sabotage.

[20] Vgl. zum Begriff der Quasi-Rente B. *Klein*, R. G. *Crawford*, A. A. *Alchian*, a. a. O., S. 298; die Quasi-Rente bezeichnet den Überschuß über die ex post beste Verwendungsmöglichkeit eines spezialisierten Produktionsfaktors außerhalb des bestehenden Vertragsverhältnisses.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## 4. Der defensiv-mitbestimmte Arbeitsvertrag

### 4.1 Der Eingriff des Gesetzgebers in die Kompetenzverteilung

Durch das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 wurde die Verteilung der ex-post-Kompetenzen im Wege der Einführung von „Mitbestimmungsrechten" zugunsten der Arbeitnehmer verschoben. Die Arbeitnehmerschaft kann auf den Inhalt des Leistungspakets, das sie zu erbringen hat, in verstärktem Maße Einfluß nehmen; allerdings ist das gesetzlich vorgeschriebene Mitspracherecht in erster Linie defensiver Natur; dies bedeutet, daß vom Unternehmen geplante Veränderungen gegenüber dem status quo innerhalb recht unscharf umrissener Grenzen solange blockiert werden können, bis ein „Interessenausgleich" erreicht ist[21]. Diese Kompetenzverschiebung erlaubt es Arbeitnehmern, bei deren Einstellung die Gesetzesauswirkungen noch nicht antizipiert worden sind, ex-post-Umverteilungen vorzunehmen, solange der Gesetzgeber nicht kompensierend in andere Vertragsbedingungen eingreift. Letzteres war offensichtlich nicht der Fall. Ganz im Gegenteil wurde gleichzeitig der Kündigungsschutz für Arbeitnehmer verschärft[22], um ein Unterlaufen von Mitbestimmungsrechten durch Auflösung von Beschäftigungsverhältnissen zu verhindern. In dem Maße, wie das Ausmaß der Umverteilung antizipiert wird, werden sich die Bedingungen neu abgeschlossener Arbeitsverträge zu Lasten der Einzustellenden verschieben.

### 4.2 Mögliche Anpassungsreaktionen

#### *4.2.1 Zeitliche Verlagerung von Entgeltskomponenten*

Für die Anpassung des Vertragsinhalts an die gesetzlich verfügten Änderungen bieten sich verschiedene Möglichkeiten an. Es ist zu vermuten, daß die Anpassung an veränderte institutionelle Bedingungen zunächst dadurch erfolgt, daß nach einer Lösung in der Nähe des status quo ante gesucht wird. Ausgehend hiervon könnten sich die Beteiligten zunutze machen, daß es das Betriebsverfassungsgesetz den Arbeitnehmern lediglich ex ante verbietet, ex-post-Kompetenzen im bisherigen Umfang an den Arbeitgeber abzutreten; ausdrücklich zugelassen ist dagegen der ex-post-Verkauf des Mitbestimmungsrechts im Rahmen des Interessenausgleichs bei Betriebsänderungen. Als nächstliegende Lösung bietet sich deshalb an, daß das ex ante vereinbarte Gehalt gesenkt wird und zum Ausgleich anläßlich jeder Betriebsänderung eine Gehaltserhöhung, eine Einmalzahlung oder andere Nebenleistungen gewährt

[21] Vgl. §§ 111 ff. BetrVerfG.

[22] § 1 Abs. 2 KSchG wurde in Anpassung an betriebsverfassungsrechtliche Vorschriften neu gefaßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden. Bei dieser Art der Anpassung ist die gesetzliche Regelung nach Ablauf der Übergangsphase belanglos, wenn der ex-post-Kompetenzabkauf genausoviel kostet wie die ex-ante-Lösung, Betriebsänderungen mit Sicherheit antizipierbar sind und der Kapitalmarkt vollkommen ist. Ob die Verhandlungskosten unverändert bleiben, sei hier offen gelassen. Man kann zwar vermuten, daß eine Serie von ex-post-Verhandlungen teurer kommt als ein ex-ante-Verkauf; dieser eher gegen die Mitbestimmungslösung sprechende Gesichtspunkt wird hier aber nicht weiter verfolgt.

Nicht erfüllt ist die Prämisse der sicheren Antizipierbarkeit von Betriebsänderungen. Ihre Verletzung hat zur Folge, daß die Risikoallokation verändert wird, weil eine Rückverlagerung des Risikos im Verhältnis zwischen den Parteien durch den gesetzlichen Zwang zu ex-post-Lösungen verhindert wird; die Einschaltung externer Versicherer wird man ohnehin ausschließen können. Da die Unsicherheit von Zahlungen zwischen den Parteien grundsätzlich nicht zur Vernichtung anderer Risiken[23] beiträgt, sondern ein Verteilungsrisiko darstellt, ist anzunehmen, daß sich die Allokation des finanziellen Risikos verschlechtert. Für einen Ausgleich durch eine Verminderung des Arbeitsleidrisikos spricht wenig; auch wenn die Anzahl von Betriebsänderungen sinken dürfte, erscheint eine Verringerung des Arbeitsleidrisikos unwahrscheinlich, wenn man bedenkt, daß den Arbeitnehmern auch im Rahmen klassischer Arbeitsverträge Reaktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, um arbeitsleiderhöhende Betriebsänderungen zu sabotieren.

Auch die Kapitalmarktprämisse ist verletzt. Sind Unternehmen und junge Arbeitnehmer verschuldet, so führt eine Verlagerung von Arbeitseinkünften in spätere Lebensabschnitte wegen der höheren Transaktionskosten der Beleihung von Humanvermögen zu Effizienzverlusten. Außerdem werden sich junge Arbeitnehmer im Vergleich zum „mitbestimmungsfreien" Vertragssystem verstärkt jenen Branchen

[23] Naheliegend erscheint eine mögliche Abmilderung des mit Entlassungen verbundenen finanziellen Risikos des Arbeitnehmers, weil nach der heutigen Gesetzeslage Betriebsänderungen den Arbeitgeber insbesondere dann zu einer finanziellen Abgeltung verpflichten, wenn Beschäftigte entlassen werden. Die damit beabsichtigte Senkung des entlassungsbedingten finanziellen Risikos kommt allerdings nur dann zustande, wenn die Pflicht zur Zahlung von Abfindungen nicht durch masselose Konkurse unterlaufen werden kann. Überdies gilt es zu bedenken, daß Abfindungszahlungen bei Entlassungen keine Mitbestimmungsregeln irgendwelcher Art voraussetzen. Aus empirischer Sicht am bedeutsamsten ist jedoch die Tatsache, daß die Bindung von Abfindungszahlungen an das Kriterium einer Entlassung aus Anlaß einer Betriebsänderung für eine deutliche Mehrheit der Arbeitnehmer zu einer beträchtlichen Überversicherung zu führen scheint. Anzeichen hierfür finden sich in V. *Gessner*, K. *Plett:* Der Sozialplan im Konkursunternehmen, Köln 1982, S. 25 - 27.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zuwenden, die infolge geringer technologischer Dynamik die Zahlung von Arbeitseinkünften nicht (so weit) hinauszuschieben brauchen.

Die ansonsten vorherrschende Tendenz zur Verlagerung von Entgeltzahlungen auf den Zeitpunkt von Betriebsänderungen schafft für die Unternehmenseigentümer Anreize, sich ihren Zahlungsverpflichtungen durch Konkurs zu entziehen. In Verbindung damit sinkt die Attraktivität der Eigenfinanzierung, wenn Fremdkapital durch Konkursvorrechte vor dem Zugriff der Arbeitnehmer geschützt ist. Dies gilt jedenfalls solange, wie die Arbeitnehmer darauf verzichten, die potentielle Konkursmasse der Arbeitgeber-Unternehmung zu antizipieren.

### *4.2.2 Übergang zu variablen Gehältern*

Möglicherweise wiegen die zu erwartenden Nachteile einer Lösung des Anpassungsproblems durch zeitliche Gehaltsverlagerungen so schwer, daß die Mitbestimmungsgesetzgebung über kurz oder lang dazu zwingt, die Festlegung des Arbeitsentgelts zu modifizieren. Dies kann dadurch erfolgen, daß das Gehalt an den ex post ermittelten Erfolg der Unternehmung gebunden wird; dies ist jedoch nicht erforderlich, wenn das System branchenweiter Kollektivverhandlungen durch Verhandlungen auf Betriebsebene ersetzt wird und die Variabilität neu ausgehandelter Gehälter in Abwärtsrichtung zu einem normalen Bestandteil des Wirtschaftslebens wird. Der Übergang zu einem solchen System könnte dann begünstigt werden, wenn ergänzende Mitbestimmungsregeln auf Unternehmensebene tatsächlich die Asymmetrie der Informationsverteilung verringern, wie dies häufig erwartet wird[24]. In diesem Fall würde ein wichtiger Grund dafür entfallen, daß die Anpassung an verschlechterte wirtschaftliche Bedingungen überwiegend durch Beschäftigungsreduktionen erfolgt.

Aber selbst wenn Mitbestimmung zum Abbau informationeller Asymmetrie führen würde, wäre immer noch zweifelhaft, ob dadurch ein pareto-effizienter Zustand erreicht wird. Je weiter die Pflichten des Arbeitgebers zur Aufklärung der Arbeitnehmer über die wirtschaftliche Lage der Unternehmung reichen, desto wahrscheinlicher wird es, daß die Arbeitnehmerschaft bei Neuverhandlungen über die Gehaltsfestlegung die Quasirente voll abschöpft, aus der die Eigentümer ihre sunk costs decken müssen. Die daraus resultierenden Verschiebungen der ex-ante-Anreizstruktur haben ähnliche Auswirkungen wie die In-

[24] Vgl. z. B. E. G. *Furubotn*, S. N. *Wiggins:* Plant Closings, Worker Reallocation Costs and Efficiency Gains to Labor Representation on Boards of Directors; Paper presented at the Seminar on the New Institutional Economics, Mettlach 1983 (zur Veröffentlichung vorgesehen in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 140 (1984)).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

formationspflichten, die dem Ankäufer eines börsenmäßig gehandelten Unternehmens im Falle eines Übernahmeangebots aufgebürdet werden[25]; statt der Übernahmeanreize sinken im Mitbestimmungsfall die Anreize zur Unternehmensgründung und Eigenkapitalzuführung. Immerhin zeigen jüngste Erfahrungen in den Vereinigten Staaten, daß Gehaltssenkungen gegen die Aufnahme von Arbeitnehmervertretern in den Board of Directors erkauft wurden, ohne daß es hierfür eines gesetzlichen Eingriffs bedurft hätte[26]. Es ist deshalb nicht auszuschließen, daß *bedingte* Mitbestimmungsregeln effizient sind; dies setzt voraus, daß die ex-post-Vorteile geringerer Beschäftigungsschwankungen die Nachteile der verschobenen ex-ante-Anreizstruktur überkompensieren. Für allgemeinverbindliche Mitbestimmungsrechte, die nicht an die Voraussetzung einer Gehaltssenkung gebunden sind, läßt sich daraus nichts herleiten. Außerdem gilt es zu bedenken, daß Einstellungsgehälter ihren Signalwert für zukünftige Arbeitnehmer verlieren, wenn ihre Variabilität zunimmt.

### 4.3 Interpretation empirischer Beobachtungen

Die empirische Evidenz spricht bisher nicht dafür, daß die Art der Gehaltsfestlegung nach Einführung der Mitbestimmung modifiziert wurde. Zwar ist es in vielen Unternehmen üblich geworden, einen kleinen Teil des Arbeitsentgelts als erfolgsabhängige Tantieme zu deklarieren; eine Reihe von Beispielen deutet jedoch darauf hin, daß dies nur als symbolische Anpassung an gesellschaftspolitische Wertvorstellungen zu sehen ist, nach denen die Erfolgsbeteiligung von Arbeitnehmern einem Gebot sozialer Gerechtigkeit entspricht.

Für die ökonomische Bedeutungslosigkeit solch hehrer Postulate sprechen zwei Beispiele. Noch als der Eintritt der Insolvenz absehbar war, gewährte die AEG ihren Arbeitnehmern erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile auf „als ob"-Basis; Bemessungsgrundlage war jener Erfolg, der bei Zutreffen bestimmter Annahmen erzielt worden wäre[27]. Bei der Commerzbank wurde im Jahre eines Dividendenausfalls und einer Schrumpfung des ausgewiesenen Jahresüberschusses von 126 Millionen DM auf null die deklaratorische „Erfolgsbeteiligung" eines Arbeitnehmers überhaupt nicht gekürzt, wenn sein Jahresgehalt unter 45 000 DM lag. Für Gehälter zwischen 45 000 und 90 000 DM wurde die Erfolgsbeteiligung um 5 % und ab 90 000 DM um 10 % gekürzt. Durch

---

[25] Vgl. G. A. *Jarrell*, M. *Bradley:* The Economic Effects of Federal and State Regulations of Cash Tender Offers, Journal of Law and Economics 23 (1980), S. 371 ff.

[26] Vgl. E. G. *Furubotn*, S. N. *Wiggins*, a. a. O., Fußnote 1.

[27] Vgl. Manager-Magazin, Heft 12/1981, S. 52.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diese Kürzungen wurden 2 Millionen DM eingespart, was etwa zwei Promille des Personalaufwands entsprach[28].

Auch wenn man die Ergebnisse von Gehaltsneuverhandlungen betrachtet, ist eine Tendenz zu zunehmender Verbreitung von Gehaltssenkungen nicht erkennbar. Dies zeigen die jüngsten Erfahrungen in der Stahlindustrie in aller Deutlichkeit[29].

Demgegenüber gibt es Anzeichen dafür, daß zunächst mit der Minimallösung des ex-post-Abkaufs von Mitbestimmungsrechten experimentiert wird, ohne die Mechanismen der Gehaltsfestsetzung zu verändern. Die Zunahme der Konkurse ist für sich allein genommen zwar nur ein schwaches Indiz für die zunehmende Attraktivität von Insolvenzverfahren, die angesichts der zeitlichen Verlagerung von Gehaltskomponenten bis zum Zeitpunkt von Betriebsänderungen zu erwarten ist; denn hiergegen könnte man einwenden, daß die Zahl der Konkurse auch in Ländern ohne Mitbestimmungsgesetze gewachsen ist. Mit diesem Einwand läßt sich jedoch nicht hinwegdiskutieren, daß die Eigenkapitalquote bundesdeutscher Kapitalgesellschaften nach Inkrafttreten des Betriebsverfassungs- und des Mitbestimmungsgesetzes gesunken ist[30], *obwohl* kurz danach eine einschneidende Maßnahme mit entgegengesetzter Wirkung ergriffen wurde; denn durch die Körperschaftsteuer-

---

[28] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 3. 1981, S. 15.

[29] Im Fall Arbed-Saarstahl ließ sich die Arbeitnehmerseite nach langwierigen Verhandlungen im Jahre 1982 lediglich einen zweijährigen Zahlungsaufschub für die Hälfte des Weihnachtsgelds abringen, obwohl die tariflichen Sonderzahlungen um mehr als ein Drittel höher lagen als in anderen Tarifgebieten. Die von der Arbeitgeberseite verlautbarte Absicht eines massiven Beschäftigungsabbaus vermochte hieran nichts zu ändern; vgl. Handelsblatt vom 9. 12. 1982, S. 3. Angesichts eines unmittelbar bevorstehenden Konkurses zeichneten sich Ende 1983 Bemühungen ab, die allgemeinen Tariflohnerhöhungen des Jahres 1984 für die Beschäftigten des Unternehmens nicht wirksam werden zu lassen; vgl. Handelsblatt vom 11. 11. 1983, S. 1.

[30] Für die Jahre 1970, 1975 und 1981 gibt die Deutsche Bundesbank Eigenkapitalquoten von 26,7 %, 23,7 % und 20,5 % an; vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, November 1982, S. 20. Die Zahlen der Bundesbank gelten zwar für Unternehmen aller Rechtsformen insgesamt; die bis zum Jahre 1980 vorliegende Auswertung der Abschlüsse von Aktiengesellschaften durch das Statistische Bundesamt zeigt jedoch seit Inkrafttreten des Betriebsverfassungsgesetzes ebenfalls einen streng monotonen Abwärtstrend; vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 2 (Unternehmen und Arbeitsstätten), Reihe 2.1: Die Jahresabschlüsse der Aktiengesellschaften. Jahrgänge 1973 bis 1980. Ein monotoner Abwärtstrend ergibt sich allerdings nur, wenn man die Daten so verkettet, daß die Auswirkungen einer geänderten Stichprobenzusammensetzung eliminiert werden. Ohne Elimination des Stichprobeneffekts, erreicht die Eigenkapitalquote 1976 ein Zwischentief. Bei den Aktiengesellschaften des Produzierenden Gewerbes, für die der Jahrgang 1981 bereits ausgewertet ist, beliefen sich die Eigenkapitalquoten in den Jahren 1970, 1975 und 1981 auf 32,3 %, 28,2 % und 25,7 %; das Zwischentief des Jahres 1976 lag bei 27,2 %. Sonderposten mit Rücklageanteil sind dabei nicht berücksichtigt; vgl. Wirtschaft und Statistik, Heft 3/1983, S. 220.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reform wurde die zuvor gravierende steuerliche Diskriminierung des Eigenkapitals weitgehend abgebaut.

Naturgemäß ersetzen verstreute Beobachtungen keine systematische Untersuchung der empirischen Effekte von Mitbestimmungsregeln. Einschlägiges Datenmaterial liegt bisher nicht vor und könnte auch nur mit großer Zurückhaltung interpretiert werden. Da die Phase der Anpassung an die veränderte Gesetzeslage frühestens dann abgeschlossen ist, wenn keine Beschäftigungsverhältnisse mehr bestehen, die ohne Antizipation der denkbaren Gesetzesauswirkungen eingegangen wurden, ist noch auf Jahrzehnte hinaus unklar, ob empirische Beobachtungen nur für die Übergangsphase oder auch für das zukünftige Anpassungsgleichgewicht typisch sind.

## 5. Der offensiv-mitbestimmte Arbeitsvertrag

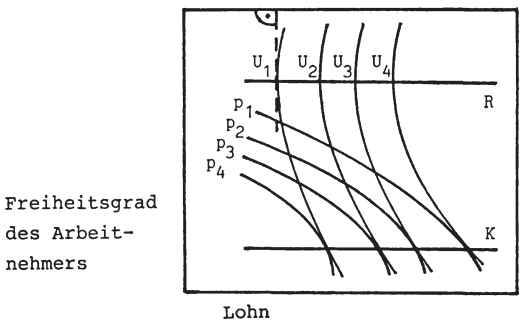
### 5.1 Kompetenzverteilung bei offensiver Mitbestimmung

Wird den Arbeitnehmern nicht nur das Recht eingeräumt, vom Unternehmer ex post geplante Veränderungen des Leistungspakets zu blockieren, sondern ihrerseits ex-post-Veränderungen des Arbeitsinhalts zu erzwingen, so soll von offensiver Mitbestimmung gesprochen werden[31]. Mitbestimmungsrechte dieser Reichweite setzen voraus, daß andere Bestandteile des klassischen Arbeitsvertrags gravierend verändert werden. Andernfalls wird die Effizienz freiwilliger Kooperation zwischen Arbeitnehmern und Kapitalisten nachhaltig beeinträchtigt. Dies hängt damit zusammen, daß offensive Mitbestimmungsrechte auch ex post unverkäuflich sind, weil die Arbeitnehmer stets das Recht haben, neue Veränderungen zu erzwingen. Im Falle der Beibehaltung der Auflösungsbedingungen und des Gehaltsfestsetzungsmechanismus des klassischen Arbeitsvertrags ergibt sich daraus die Konsequenz, daß Arbeitnehmer bei der Einregulierung ihrer ex-post-Freiheitsgrade die Kontraktkurve verlassen. Dies sei an Hand eines grob vereinfachten Denkmodells illustriert, in dem der Lohn ex ante festgelegt wird, der Arbeitgeber nicht kündigen kann und ein ex-post-Freiheitsgrad existiert, der den Handlungsspielraum des Arbeitnehmers kennzeichnet. Für einen beliebig ausgewählten Umweltzustand ergibt sich ex post folgende Edgeworth-Box:

---

[31] Tendenzen in diese Richtung finden schon heute vereinzelt die Billigung der Rechtsprechung. So hat beispielsweise das Bundesarbeitsgericht den Arbeitnehmern eines Kaufhauses zu einer geänderten Arbeitszeitregelung verholfen; danach wurde die Ladenöffnungszeit werktags um 15 Minuten vorverlegt und an langen Samstagen um 55 Minuten verkürzt. — Beschluß des Bundesarbeitsgerichts vom 31. 8. 1982, 1 ABR 27/80, abgedruckt in: Der Betrieb, 36. Jg. (1983), S. 453 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/




Die Indifferenzkurven des Arbeitnehmers sind in der Reihenfolge steigenden Nutzens mit $U_1$, $U_2$, $U_3$, $U_4$ gekennzeichnet; als Isogewinnkurven des Unternehmens sind, geordnet nach steigendem Gewinn, $p_1$, $p_2$, $p_3$, $p_4$ eingetragen. Besteht eine Möglichkeit, den Freiheitsgrad des Arbeitnehmers ex ante zu binden oder ex post abzukaufen, so werden Punkte auf der Kontraktkurve K realisiert; ist eine Bindung des Arbeitnehmers infolge einer offensiven Mitbestimmungsregelung unmöglich, so wird der Arbeitnehmer seinen Freiheitsgrad stets so einregulieren, daß bei gegebenem Lohn das für ihn höchste Nutzenniveau erreicht wird. Die dem Unternehmen dadurch entstehenden Verluste werden vom Arbeitnehmer nicht berücksichtigt, weil der Unternehmer ex post über kein Drohpotential mehr verfügt, wenn der Lohn ex ante festgelegt wird und Arbeitnehmer, die von ihren Mitbestimmungsrechten Gebrauch machen, nicht gekündigt werden dürfen. Unter diesen Umständen sind nur Punkte auf der Reaktionskurve R realisierbar, die die optimale ex-post-Anpassung des Arbeitnehmers an eine gegebene Lohnhöhe zum Ausdruck bringt[32].

### 5.2 Möglichkeiten der Anpassung an offensive Mitbestimmungsregeln

#### *5.2.1 Geänderte Auflösungsbedingungen*

Eine Rückkehr auf die Kontraktkurve ist möglich, wenn dem Arbeitgeber ein Kündigungsrecht zusteht, dessen Ausübung an keine oder nur geringe Beweisvoraussetzungen geknüpft ist. Der Wert dieses Druckmittels ist allerdings um so geringer, je länger die einzuhaltende Kündigungsfrist ist. Erst wenn der Arbeitnehmer durch eine Auflösung des Beschäftigungsverhältnisses nach Fristablauf mehr zu verlieren hat als

[32] In der Zeichnung kommt dies dadurch zum Ausdruck, daß R die Ortslinie aller Berührungspunkte von senkrechten Geraden und Indifferenzkurven darstellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch den Verzicht auf den Übergang von K nach R, wird die Kontraktkurve wieder erreichbar. Argumentiert man innerhalb eines spieltheoretischen Bezugsrahmens, so entspricht eine Verkürzung der Kündigungsfrist einer Erhöhung des Werts zukünftiger Spielrunden relativ zur ersten Runde eines 2-Personen-Superspiels, dessen einzelne Spielrunden durch eine pay-off-Matrix vom Typ des Gefangenen-Dilemmas gekennzeichnet sind. Nur wenn die relative Bedeutung zukünftiger Spielrunden groß genug ist, um den Gegenwartswert zukünftiger Vorteile einer bedingt kooperativen Strategie über deren Nachteil in der ersten Runde anzuheben, erweist sich beiderseitiges kooperatives Verhalten als Nash-Gleichgewicht[33]. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß die Parteien nicht mit Sicherheit wissen, wann die letzte Runde gespielt wird; andernfalls bricht das kooperative Gleichgewicht zusammen, wenn das Verhalten in der letzten Runde von beiden Parteien unter Zugrundelegung der Rationalitätsannahme antizipiert wird[34].

### *5.2.2 Variable Gehälter*

Statt einer Ausdehnung des Vertragsauflösungsrechts des Arbeitgebers könnte man in Erwägung ziehen, offensive Mitbestimmungsrechte mit variablen Gehältern zu koppeln, die ex post an den wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmung angepaßt werden. Dies setzt jedoch voraus, daß die gravierenden Informationsprobleme im Zusammenhang mit der Erfolgsmessung überwunden werden können. Zu Hoffnungen besteht in diesem Punkt wenig Anlaß, wenn man sich vergegenwärtigt, zu welchem Ergebnis die Diskussion um den betriebswirtschaftlich richtigen Gewinn bis heute geführt hat[35]. Aus der Sicht von Eigenkapitalgebern ist die Ergebnislosigkeit dieser Diskussion insofern unproblematisch, als Kapitalisten nicht gezwungen sind, die Entnahme finanzieller Mittel aus der Unternehmung vom Ergebnis der Erfolgsmessung abhängig zu machen. Für Arbeitnehmer mit begrenzter Erwerbslebensdauer besteht dagegen die Notwendigkeit, ihre erfolgsabhängige Gehaltsforderung spätestens bis zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben einzutreiben[36]. Der Streit um die Erfolgsmessung ist des-

---

[33] Vgl. M. *Taylor:* Anarchy and Cooperation, London 1976.

[34] Nimmt eine der beiden Parteien trotz Sicherheit über die Anzahl der noch ausstehenden Spielrunden an, daß die andere mit positiver Wahrscheinlichkeit eine bedingt kooperative Strategie verfolgt, ist Kooperation möglich, so lange noch hinreichend viele Spielrunden ausstehen; vgl. D. M. *Kreps,* P. *Milgrom,* J. *Roberts,* R. *Wilson:* Rational Cooperation in the Finitely Repeated Prisoners' Dilemma, Journal of Economic Theory 27 (1982), S. 245 ff.

[35] Vgl. E. *Wenger,* Unternehmenserhaltung und Gewinnbegriff, Wiesbaden 1981.

[36] Erfolgsunabhängige Betriebsrenten ändern hieran nichts, solange kein Konkurs droht oder Betriebsrenten überbetrieblich versichert werden. Bei erfolgsabhängigen Betriebsrenten wird lediglich der letztmögliche Eintrei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

halb unmittelbar verteilungsrelevant und dürfte aus diesem Grund wesentlich mehr Ressourcen binden als die Erfolgsmessung nach geltendem Aktienrecht.

Überdies ist zu befürchten, daß eine ständige Tendenz zu „überhöhtem" Gewinnausweis besteht, die durch die Inhomogenität der Arbeitnehmerschaft noch verschärft wird. Es ist zu vermuten, daß gerade ältere Arbeitnehmer hinsichtlich der Gewinnermittlung über Informationsvorteile und erhöhte Einflußmöglichkeiten verfügen, die dazu genutzt werden, über eine Aufblähung des Erfolgsausweises die kurzfristige[37] Lohnsumme zu maximieren[38]. Dem könnte eine Mehrheit jüngerer Arbeitnehmer zwar durch eine Entmachtung des bisherigen „Betriebsrat-Establishments" entgegenwirken; dies hätte freilich die Konsequenz, daß das Erfahrungswissen langjähriger Betriebsangehöriger nur schwer genutzt werden kann. Überdies könnten ältere Arbeitnehmer durch eine entsprechende Einstellungspolitik verhindern, daß jüngere Arbeitnehmer in eine Mehrheitsposition gelangen. Insofern begünstigt die Polarisierung zwischen verschiedenen Arbeitnehmergenerationen Tendenzen, die von der Unternehmung „auf Dauer" zu einer „Alterskohorten-Unternehmung" führen; unter Umständen hängt der Fortbestand von Großunternehmen in privater Organisationsform dann davon ab, daß ein „Erbrecht am Arbeitsplatz" oder eine „Arbeitsplatzbörse"[39] eingeführt wird. Die Nachteile solcher Lösungen sind evident.

Ob die Probleme der ex-post-Variabilität von Gehältern durch die vielfach vermuteten positiven Wirkungen auf die Arbeitsanreize aufgewogen werden, scheint zweifelhaft. In Großunternehmen ist die individuelle Anreizwirkung einer Beteiligung am Unternehmenserfolg vernachlässigbar[40]; eine individuelle Leistungsbeurteilung durch den jewei-

bungszeitpunkt bis zum Tod des Arbeitnehmers hinausgeschoben. Allerdings wird der Verteilungskonflikt in diesem Fall deshalb entschärft, weil der Todeszeitpunkt unsicherer ist als das Ende der Erwerbslebensdauer. Eine weitere Entschärfung der Konfliktaustragung kann erreicht werden, wenn Betriebsrentner trotz erfolgsabhängiger Rente bei der Deklaration des verteilungsfähigen „Erfolgs" nicht mitspracheberechtigt sind. Eine solche Regelung schafft allerdings Verteilungsrisiken, die insbesondere in der Systemanlaufphase und bei inhomogenem Altersaufbau der Belegschaft zum Tragen kommen.

[37] Die Verkürzung des Zeithorizonts hat nicht nur Verteilungseffekte, sondern wirkt sich auch auf das Investitionsvolumen und die Auswahl der Investitionsprojekte aus; vgl. E. G. *Furubotn:* The Long Run Analysis of the Labor-Managed Firm: An Alternative Interpretation, American Economic Review 66 (1976), S. 104 ff.

[38] Im Falle von Betriebsrenten gilt FN. 35 analog.

[39] Vgl. H. D. *Steinbrenner:* Arbeitsorientierte Unternehmensverfassung, Frankfurt 1975.

[40] Vgl. G. *Franke:* Allocation of Risk and Productive Efficiency under Different Wage Systems, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Special Issue: Profit Sharing, 1977, S. 105 ff., hier S. 117.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ligen Vorgesetzten mit der Konsequenz einer Neufestlegung des Gehalts schafft weitaus stärkere Leistungsanreize als die Kopplung des Gehalts an eine Erfolgskennzahl, die der Gehaltsempfänger nur unmerklich beeinflussen kann.

## 6. Schluß

Die möglichen Konsequenzen einer geänderten Kompetenzverteilung konnten hier nur skizziert werden. Auch ist nur schwer abschätzbar, welche Regelungsmechanismen im Verlaufe von Anpassungsprozessen entwickelt werden, um die derzeit absehbaren Probleme zu lösen. Ob der letzten Endes zu erwartende wohlfahrtstheoretische Gesamteffekt positiv ausfällt, ist nach heutigem Erkenntnisstand jedoch äußerst zweifelhaft. Dies gilt um so mehr, als die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer zum überwiegenden Teil von demokratisch gewählten Interessenvertretungsorganen wahrgenommen werden; die damit verbundenen agency-Probleme, die hier nicht behandelt werden konnten, sind kaum geeignet, die Effizienz von Mitbestimmungsregeln in einem günstigeren Licht erscheinen zu lassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Arbeitskreis 2

# Regulierung und öffentliche Unternehmen

Leitung: Erich Hoppmann, Freiburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Warum nicht reprivatisieren?*

Von *Charles B. Blankart*, München, *Werner W. Pommerehne* und *Friedrich Schneider*, Zürich

## 1. Problemstellung

Je nach Betonung der einzelnen Worte kann die im Titel aufgeworfene Frage unterschiedlich ausgelegt werden — und je nachdem werden auch unterschiedliche Erwartungen geweckt. Wird die Betonung auf den *„warum eigentlich nicht"*-Aspekt gelegt, denkt man an Berichte in den Medien über die „kostengünstigere Leistungserstellung durch private anstatt öffentliche Unternehmen", denkt man an „leere öffentliche Kassen" — und man wird bald der Ansicht zuneigen, daß eine Reprivatisierung im Grunde nur von Vorteil ist: Wenn die privaten Anbieter die gleiche Leistung wirklich billiger als öffentliche Organisationen und Unternehmen erbringen, können die Steuerzahler von einer Reprivatisierung profitieren, sei es in Form einer Steuerentlastung oder auch durch die Zurverfügungstellung von mehr und anderen öffentlichen Leistungen. Darüber hinaus wird damit ein Beitrag zum Abbau der Defizite der öffentlichen Hand geleistet[1]. Eifrige Vertreter der Reprivatisierung, in Deutschland etwa der Bund der Steuerzahler, der Zentralverband des Deutschen Handwerks und viele andere Wirtschafts- und Berufsverbände, werden bei dieser Ausrichtung des Themas erwartungsvoll aufschauen. Man kann die Betonung aber auch auf den *„warum nicht"*-Aspekt legen und Assoziationen vom „Rosinenpicken" gewinnorientierter privatwirtschaftlicher Unternehmen erwecken, von den zahlreichen öffentlichen Leistungen sprechen, die aus Sicherheitsüberlegungen und/oder aus Gründen der Angebotskontinuität nur in öffentlichen Unternehmen zu erstellen sind, oder ganz allgemein auf die Gefahr hinweisen, daß mit jeder weiteren Reprivatisierung ein „Abbau des Sozialstaates" einhergehe. Dementsprechend wird man unter eingefleischten Gegnern jeder Form von Reprivatisierung, wie zum Beispiel dem Deutschen Gewerkschaftsbund, wohlwollende Aufmerksamkeit finden[2].

* Die Autoren danken Monika *Faber*, Bruno S. *Frey*, Herbert G. *Grubel*, Kurt *Reding*, Burton A. *Weisbrod* und Peter *Zweifel* für wertvolle Hinweise zu einer früheren Fassung dieser Arbeit.

[1] So etwa der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1976).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im folgenden geht es nicht darum, in der von spezifischen Interessen geleiteten und weitgehend ideologisch gefärbten Debatte Stellung zu beziehen und auf der einen oder anderen Seite „mitzumischen". Vielmehr wird danach gefragt, was die ökonomische Theorie zur Frage der privaten/öffentlichen Leistungserstellung in normativer als auch in erklärender/positiver Hinsicht beitragen kann (Kapitel 2). Sodann wird in Kürze auf die bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen eingegangen, und deren Ergebnisse werden einer kritischen Einschätzung unterzogen (Kapitel 3). Im Anschluß daran werden einige Überlegungen zur Möglichkeit und zu den Grenzen der Reprivatisierung angestellt (Kapitel 4). Das Schlußkapitel enthält eine Zusammenfassung und einige Gedanken und Anregungen für die künftige Forschung.

Um möglichen Mißverständnissen vorzubeugen, sei darauf hingewiesen, daß es im folgenden nicht um die in der neueren Finanzwissenschaft übliche Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern und damit um die Trittbrettfahrerproblematik geht. Vielmehr wird die Erstellung all jener Güter betrachtet, welche der Staat seinen Bürgern (entgeltlich oder unentgeltlich) zur Verfügung stellt. Die zentrale Frage lautet, wer diese Güter produzieren soll, der Staat in eigenen, im allgemeinen nichtgewinnorientierten Unternehmen (Regiebetrieben) und Organisationen, oder aber gewinnorientierte privatwirtschaftliche Unternehmen[3]. Außer Betracht bleiben all jene Staatsunternehmen, die auf die Erzielung eines Gewinns ausgerichtet sind und mit entsprechenden privaten Unternehmen auf einem Markt konkurrieren.

## 2. Beitrag der ökonomischen Theorie

Wie Richard *Musgrave* (1982, S. 9) unlängst bemerkt hat, ist „das wirtschaftliche Gebaren öffentlicher Unternehmen, da es nicht zum budgetären Prozeß gehört, etwas außerhalb unserer Disziplin geblieben" (auch im folgenden Übersetzung durch die Autoren). In der Tat, die Finanzwissenschaft befaßt sich kaum mit Fragen der öffentlichen versus privaten Produktion — zumindest schweigen sich die Autoren der einschlägigen Lehrbücher[4] darüber aus. Auch im Handbuch der Finanzwissenschaft werden derlei Fragen nicht behandelt. Kann wenig-

[2] Vgl. auch die Schriftenreihe „Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen" der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Düsseldorf, 1977 ff.

[3] So die extreme Formulierung des Problems. Je nachdem, welche weiteren Dimensionen der Produktion berücksichtigt werden, ergeben sich zahlreiche Zwischenformen; vgl. hierzu u. a. *Hauser* (1982).

[4] *Musgrave, Musgrave* und *Kullmer* (1975 ff.), *Brown* und *Jackson* (1978), *Zimmermann* und *Henke* (1982, 3. Aufl.). *Andel* (1983, S. 403) beschränkt sich auf den Hinweis, daß der Fiskus „Privatisierungsmaßnahmen in Erwägung ziehen" sollte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stens die Standardtheorie der Wirtschaftswissenschaften hierzu etwas beitragen?

### 2.1 Der herkömmliche ökonomische Ansatz

*Effizienz*argumente der Standardtheorie liefern keine Anhaltspunkte, ob eine öffentlich bereitzustellende Leistung von einem öffentlichen Unternehmen oder aber von einem privaten Anbieter erbracht werden soll. Bedeutende *externe Effekte im Konsum,* etwa wenn jeder Haushalt seinen Abfall im Garten verbrennt, legen einen kollektiven Beschluß nahe, daß der Haushaltsmüll in bestimmten Mindestzeiträumen abzufahren und an bestimmten Orten zu versorgen ist. Es folgt hieraus aber nicht, daß die Müllabfuhr staatlich oder aber privat sein sollte. Ähnliche unschlüssige Folgerungen ergeben sich hinsichtlich der *externen Effekte in der Produktion.* Sind diese bedeutend, kann die (aggregierte) Produktionsmöglichkeitskurve einen nicht-konvexen Verlauf annehmen — mit der Folge, daß das Preissystem auch im Wettbewerbsfall nicht mehr mit Sicherheit effizient ist. Öffentliche Produktion *mag* dann vorteilhaft erscheinen — muß es aber nicht notwendigerweise sein. Wenn das Produktionsniveau anhand eines anderen Entscheidungsmechanismus bestimmt worden ist, *kann es vorteilhaft sein,* die relativen Preise zu setzen — und zwar so, daß die gewünschte Leistung von konkurrierenden privaten Anbietern effizient erbracht wird (*Baumol* und *Oates,* 1975, Kap. 8). In gleicher Weise lassen sich aus der Existenz zunehmender Skalenerträge im Konsum keine Aussagen über die Vorteilhaftigkeit eines bestimmten Produktionsarrangements ableiten (*Pommerehne* und *Blankart,* 1979). Selbst im Falle des oft bemühten natürlichen Monopols (zunehmende Skalenerträge in der Produktion) kann die Preispolitik des betreffenden (privaten oder öffentlichen) Unternehmens Vorschriften und Auflagen unterworfen werden; beinhaltet die effiziente Ausbringung einen Verlust, können entsprechend Subventionen gewährt werden, um ihn auszugleichen. Kurz: Es ist kaum möglich, unter dem Effizienzaspekt aus der herkömmlichen Theorie Empfehlungen für die eine oder andere Art von Leistungserstellung abzuleiten.

Unter den beiden weiteren Aspekten (von *Musgrave*s bekannter Trilogie von Staatsaufgaben) der *Stabilisierung* und der *Korrektur der Einkommensverteilung* sind die Argumente der Standardtheorie etwas weniger vage und sprechen eher gegen eine öffentliche Produktion. Gemäß der neoklassischen Doktrin gibt es zur Beeinflussung der Einkommensverteilung spezifische und effizientere Maßnahmen als die der öffentlichen Produktion; ebenso kann das Stabilisierungsziel durch eine geeignete Mischung von Steuer-, Ausgaben- und Geldpolitik erreicht werden[5].

[5] Vgl. hierzu auch die Diskussion bei *Musgrave* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insgesamt liefert die herkömmliche Wirtschaftstheorie damit wenig Anhaltspunkte für eine Einschätzung der öffentlichen/privaten Produktion. Aus stabilisierungs- und verteilungspolitischen Überlegungen drängt sich keine öffentliche (anstatt privater) Produktion auf. Unter dem Effizienzaspekt liefert die Theorie keine eindeutigen Anhaltspunkte, welches der beiden Produktionsarrangements vorteilhaft ist. Um hinsichtlich dieses Aspektes zu einer Einschätzung der *relativen* Vorzüge der öffentlichen/privaten Produktion zu gelangen, müssen offenkundig spezifische *erklärende* Theorien zugezogen werden.

### 2.2 Theorie der Verfügungsrechte

Eine erste solche Theorie ist jene der *Verfügungsrechte*[6]. Ihr zufolge ist zu erwarten, daß die öffentliche Leistungserstellung weniger effizient und daher teurer ist als die private Produktion. Der wesentliche Grund liegt darin, daß an öffentlichen Unternehmen keine privaten, sondern lediglich „kollektive" Verfügungsrechte bestehen. Letztere sind ungleich schwerer transferierbar (oft nur durch den Umzug in eine andere Gemeinde) als private Titel, für die es entsprechende Märkte gibt. Entsprechend niedriger werden daher auch die Anreize der „Eigentümer" (Stimmbürger/Steuerzahler) einer öffentlichen Unternehmung sein, das Verhalten der Leitung des Unternehmens direkt oder — über die Einflußnahme auf die gewählten Politiker und auf die öffentliche Verwaltung — indirekt zu überprüfen und zu beeinflussen. Aber auch die Manager öffentlicher Unternehmen haben diesem Ansatz zufolge weniger Anreize, effizient zu produzieren als jene in privaten Unternehmen. Während die Entlohnung in der Privatwirtschaft zumindest in gewissem Umfang erfolgsabhängig ist, sich die Manager m. a. W. einen Teil des Residuums (Gewinn) aneignen können, verhält es sich in öffentlichen Betrieben und Organisationen anders: In den seltensten Fällen sollen überhaupt Gewinne erzielt werden, jedenfalls bestehen von Seiten der Manager keine Ansprüche auf Teile davon. Nach *Alchian* und *Demsetz* (1972) schaffen jedoch erst Ansprüche auf ein fiskalisches Residuum die vergleichsweise effizienteste Anreizstruktur für einen Manager, solche betriebsinternen Überwachungs- und Kontrollmechanismen zu schaffen, die der „Tendenz zur Verschwendung" entgegenwirken. Da in öffentlichen Unternehmen jedoch keine vergleichbaren Ansprüche bestehen, ist zwar zu erwarten, daß deren Manager auch weniger Anreize haben, effizient zu produzieren. Entsprechend ist auch von dieser Seite her im Fall der öffentlichen Leistungserstellung mit vergleichsweise höheren Produktionskosten zu rechnen[7].

---

[6] Oder auch „Theorie der Eigentumsrechte" (*Alchian* 1965), obwohl die Bezeichnung "Verfügungs-" oder auch „Handlungsrechte" treffender ist; vgl. hierzu im einzelnen *Stolz* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### 2.3 Ökonomische Theorie der öffentlichen Verwaltung

Mit obigem Ansatz eng verbunden, jedoch nicht identisch, ist die *ökonomische Theorie der öffentlichen Verwaltung* (Bürokratie). Von der Literatur über Verfügungsrechte unterscheidet sie sich dadurch, daß sie den im öffentlichen Sektor oft fehlenden Wettbewerb ins Zentrum stellt. Analysiert werden in diesem Zusammenhang die Organisationsprinzipien von öffentlichen Institutionen und wie die öffentlichen Unternehmen und die öffentliche Verwaltung damit „auskommen". Den sich hieraus ergebenden Anreizen für die Akteure in den öffentlichen Institutionen wird mehr Aufmerksamkeit geschenkt, so z. B., daß öffentliche Organisationen nicht nur weniger sparsam sind als private, sondern daß sie eine Tendenz zur Überproduktion haben[8]. Beides hängt damit zusammen, daß öffentliche Unternehmen häufig die Vorteile eines staatlichen Monopols genießen — und zwar nicht so sehr aufgrund formaler/rechtlicher Kriterien, sondern wegen der politischen Sanktionsmöglichkeiten der in ihnen beschäftigten Personen und/oder ihrer Lobbyaktivitäten (*Bennett* und *DiLorenzo,* 1983).

### 2.4 Ökonomische Theorie der politischen Unternehmer

Die Manager in öffentlichen Unternehmen und Organisationen sind nicht die einzigen, die ein „Zugriffsrecht" auf öffentliche Unternehmen besitzen. Vielmehr müssen sie dieses mit anderen Interessenten teilen, insbesondere mit den politischen Unternehmern. Dieser Aspekt führt zu einer etwas breiteren Betrachtung des Problems: Selbst wenn die Politiker in der Lage wären, die öffentliche Leistungserstellung vollständig zu kontrollieren, so können sie gleichwohl zulassen, daß öffentliche Unternehmen zu höheren (Stück-) Kosten produzieren als private Anbieter. Ein Grund liegt darin, daß in der politischen Debatte Effizienzargumenten im allgemeinen eine deutlich niedrigere Bedeutung zukommt als Umverteilungsargumenten, ferner, daß die öffentliche (anstelle einer privaten) Produktion als ein für den Politiker nützliches Transferinstrument eingesetzt werden kann[9]. Diese Überlegung steht im Einklang mit der Beobachtung, daß Politiker (aber auch die öffentliche Verwaltung) vielfach sachgebundene Transfers einsetzen, die per se einen höheren Grad an „Eigenfertigung" beinhalten als monetäre Transfers. Sachtransfers (eingeschlossen die Aufrechterhaltung einer öffent-

---

[7] Siehe *Alchian* (1965) und zur neueren Entwicklung *de Alessi* (1980).

[8] So etwa *Migué* und *Bélanger* (1974); für eine ausführliche Darlegung der ökonomischen Theorie der öffentlichen Verwaltung siehe *Roppel* (1979).

[9] Vgl. hierzu auch *Borcherding, Pommerehne* und *Schneider* (1982) und unter Bezugnahme auf die staatliche Wohnungsmarktpolitik in den Vereinigten Staaten *Pommerehne* (1983).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Produktion) zeichnen sich vor allem aber auch dadurch aus, daß sie *selektiv* zugeteilt werden können, d. h. an die „richtigen" Personen und zu den geringsten *politischen* Kosten. Wenn die öffentliche Produktion als Instrument eingesetzt wird, um gleichzeitig mehr als ein Ziel zu erreichen, dann ist zu erwarten, daß die Leistungserbringung teurer ist als im Falle einer privaten Produktion, da letztere nur an dem eindimensionalen Maßstab der wirtschaftlichen Effizienz beurteilt wird.

### 2.5 Ökonomische Theorie der Verträge und Vertragserfüllung

Selbst wenn man die Betrachtung auf den engeren Aspekt der (technologischen) Effizienz begrenzt, gibt es einige Gegenargumente, die zugunsten einer öffentlichen Produktion sprechen. Die *ökonomische Theorie der Verträge und Vertragserfüllung* besagt ganz allgemein, daß einem Unternehmen zusätzliche Kosten entstehen, wenn es in zu hohem Maß zur Eigenfertigung von Inputs übergeht, m. a. W. den Fremdbezug über den Markt zu sehr reduziert. Sie macht jedoch deutlich, daß auch der Fremdbezug über den Markt nicht kostenlos ist, d. h. daß dabei beträchtliche Transaktions- und Kontrollkosten anfallen. Die Entscheidung zwischen Eigenfertigung und Fremdbezug ist außerordentlich schwierig, denn es müssen sämtliche Vor- und Nachteile beider Lösungen abgeschätzt und gegeneinander abgewogen werden[10]. Bei der Eigenfertigung fallen vergleichsweise niedrige Transaktionskosten an, doch können die Vorteile der Arbeitsteilung und Spezialisierung und mögliche Skalenerträge der Produktion, die beim Fremdbezug angeeignet werden können, nicht ausgeschöpft werden. Im Falle des Fremdbezugs lassen sich diese Vorteile des Marktes realisieren, doch sind die Transaktionskosten wegen der Mitübernahme von Risiken und den möglichen Anpassungserfordernissen an nicht-vorhergesehene Ereignisse deutlich höher. Darüber hinaus ist es — gerade *wegen* der beträchtlichen Kontrollkosten im Fall des Fremdbezugs — dem privaten Anbieter möglich, im Lauf der Zeit von den ursprünglichen Abmachungen abzuweichen oder, ganz allgemein, andere als Effizienzziele zu verfolgen. Der mögliche Anfangsvorteil, den die billigere private (anstatt öffentliche) Produktion aufweist, kann daher langsam dahinschwinden — zumal private Unternehmen ihr Verhalten ändern werden, wenn sich mit dem Übergang zur privaten Leistungserstellung der gesamte institutionelle Rahmen ändert. Die Kontrollkosten, um diese nachteilige Entwicklung zu erkennen, können beträchtlich sein, ebenso die Transaktionskosten, wenn laufend Verhandlungen und Vertragsrevisionen vorzunehmen und neue Verträge auszuhandeln sind. Darüber hinaus besteht immer die Gefahr, daß sich

[10] Vgl. zum folgenden auch *Ramser* (1979).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die privaten Vertragspartner nicht genau an die Vertragsbedingungen halten oder diese opportunistisch auslegen (*Williamson,* 1979; *Blümel,* 1983).

Besondere Probleme stellen sich diesem Ansatz zufolge vor allem bei solchen Leistungen, die bislang (noch) nicht marktmäßig erbracht werden. Die zu erbringende Leistung mag zwar spezifizierbar sein, so daß bei Nichterfüllung geklagt werden kann, doch sind die Herstellkosten bei Vertragsabschluß oft nicht hinreichend bekannt. Vielfach wird sich dann kein privates Unternehmen bereit finden, zu Fixpreisen anzubieten und damit das volle Risiko einer Kostenüberschreitung zu übernehmen. Die öffentliche Verwaltung wird sich dann auf Risikoverträge wie z. B. Cost-Plus-Kontrakte und Anreizverträge einlassen müssen, um die Leistungen durch private Anbieter erstellt zu bekommen. Cost-Plus-Verträge, denen die Herstellkosten und ein fixer Gewinnzuschlag zugundegelegt werden, und Anreizverträge, die eine Aufteilung der Kostenüber- und -unterschreitung zwischen dem privaten Unternehmen und dem Staat vorsehen, haben beide den Nachteil, daß sie Fehlkalkulationen seitens der privaten Anbieter verbilligen. Jeder Anbieter hat daher einen Anreiz, die in seiner Offerte veranschlagten Kosten tendenziell zu niedrig anzusetzen, um sich bei der Auftragsvergabe den Mitbewerbern gegenüber durchzusetzen. Als Folge ergeben sich Kostenüberschreitungen, die insbesondere im öffentlichen Auftragswesen sehr häufig sind. Da Anreizverträge eine Art Versicherung gegen Kostenüberschreitungen sind, begünstigen sie darüber hinaus die *adverse Selektion,* d. h. es werden tendenziell jene privaten Anbieter zum Zug kommen, die auf den anderen (privaten) Märkten schlecht abschneiden. Schließlich stellt sich auch das Problem des *moralischen Risikos.* Selbst wenn Anreizverträge nicht zur Überschreitung der tatsächlichen Kosten führen sollten, werden die privaten Auftragnehmer doch versuchen, Kostenunterschreitungen zu vermeiden, um nicht in die Situation zu gelangen, die Erfolge eigener Rationalisierungmaßnahmen mit dem Staat teilen zu müssen.

Es kann aus all diesen Überlegungen heraus für die Regierung vorteilhaft sein, die Leistung in eigener Regie und durch öffentliche Unternehmen erbringen zu lassen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Nutznießer der Leistungen, die Steuerzahler/Stimmbürger, das subjektive Empfinden haben, daß die öffentliche (statt private) Produktion ihrem Wunsch nach Sicherheit und Kontinuität der Leistungserbringung[11] stärker entgegenkommt.

---

[11] Wie Repräsentativumfragen in den Vereinigten Staaten (*Gallup* 1978) und in der Bundesrepublik Deutschland (*Däke* 1979) gezeigt haben, scheint beides für die Mehrheit der Bevölkerung von erheblicher Bedeutung zu sein.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### 2.6 Zwischenbilanz

Als Fazit aus den bisherigen Ausführungen ist festzustellen, daß eine Reihe von Hypothesen dafür sprechen, daß die öffentliche Produktion weniger effizient ist als die private Leistungserstellung. Doch muß beachtet werden, daß auch die privaten Anbieter nicht notwendigerweise den Bedingungen des Wettbewerbmodells unterliegen. Der Wettbewerb kann beschränkt sein, indem der Marktzutritt — bisweilen auch der Marktaustritt — nicht frei ist. Er kann wegen der meist überschaubaren Anzahl der Anbieter oligopolistisch oder — im Falle des vielfach beträchtlichen Versorgungsgebiets — sogar monopolistischer Natur sein. Somit kann auch nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, daß die privaten Unternehmen unter den *bestehenden* Anreizstrukturen tatsächlich effizient produzieren. Diese Einwände lassen sich nicht ohne weiteres übergehen — auch nicht mit dem Hinweis, daß solche Zustände nicht zugelassen werden sollten. Das Entstehen unvollkommener Märkte ist nicht zuletzt das Ergebnis eines soziopolitischen Prozesses, in dem die Handlungsträger nach ihrem Eigennutz agieren. Diese Entwicklung läßt sich dadurch, daß — wie bei Anwendung der Theorie der Verfügungsrechte oft der Fall — an die Vorzüge der vollkommenen Konkurrenz appelliert wird, nicht ändern.

In gleicher Weise sprechen die Erkenntnisse aus der Theorie der Verträge dafür, daß unter Umständen — gerade wegen der Unvollkommenheit des Marktes — die öffentliche Produktion vorteilhaft ist, oder doch nicht schlechter abschneidet als die private Leistungserstellung. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß auch staatliche Akteure nicht ohne jede Beschränkung handeln, gibt es doch — ähnlich wie im privaten Sektor — auch im öffentlichen Sektor interne und externe Kontrollmechanismen. Hierzu rechnen z. B. die Aktivitäten der Rechnungshöfe und der Medien, aber auch die Einflußnahme seitens der Konsumenten über Streiks, gerichtliche Klagen oder Initiativen.

Allerdings hat auch die Eigenfertigung in öffentlichen Unternehmen ihre Probleme, denn Mängel sind nicht leicht feststellbar und können im allgemeinen nur schwer zugerechnet werden, so daß eine individuelle Verantwortung kaum gezogen werden kann. Vor allem bei langfristiger Sicherung der Leistungserbringung ist es denkbar, daß das öffentliche Unternehmen ebenso von dem vorgegebenen Auftrag und der angestrebten Qualität abweicht — soweit das Management über diskretionären Spielraum verfügt und wenn es in seinem Interesse liegt. Letzteres kann dazu verleiten, tendenziell eine Politik der „Besitzstandswahrung" zu betreiben oder doch nur insoweit innovativ zu werden, wie es den eigenen Zielen dienlich ist. Gerade im Hinblick auf eine längerfristige Leistungserstellung mag daher doch die private Produktion vor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teilhaft sein. Es kommt hinzu, daß es in diesem Fall gewisse Gegenkräfte gibt, welche die Probleme der adversen Selektion und des moralischen Risikos abschwächen: Die den Staat beliefernden Unternehmen sind keine anonymen Anbieter, sondern ihm bekannt. Folgeaufträge werden sie nur erhalten, wenn sie die Qualität aufrechterhalten oder gar steigern, d. h. wenn sie in *goodwill* investieren. Goodwill zahlt sich im Lauf der Zeit in kontinuierlichen Folgeaufträgen aus (*von-Ungern-Sternberg* und *von Weizsäcker*, 1981). Kurz: Werden die impliziten und oft idealisierten Annahmen der verschiedenen spezifischen Theorien in Frage gestellt oder auch nur gelockert, ist in beiden Fällen mit Ineffizienzen zu rechnen. Es läßt sich daher *theoretisch* nicht mehr klären, ob und welche der beiden Arten von Produktionsarrangements *vergleichsweise günstiger* abschneidet. Dies kann nur auf empirischem Wege geschehen.

## 3. Empirischer Befund

### 3.1 Kostenvergleiche zwischen öffentlicher und privater Produktion: Traditionelle Ansätze

In einer großen Anzahl von Studien haben Ökonomen versucht, die Kostendifferenz zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen (unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Produktionsverhältnisse) zu schätzen. Die bisher vorliegenden Vergleiche („traditionelle Ansätze") sprechen dafür, daß die Leistungserstellung in öffentlichen Unternehmen mit deutlich höheren Kosten verbunden ist als die private Produktion (Tabelle 1).

Tabelle 1 liegen die Ergebnisse von etwas mehr als 50 empirischen Untersuchungen in fünf Ländern zugrunde. Lediglich in fünf dieser Studien ergaben sich keine signifikanten Kostenunterschiede zwischen öffentlicher und privater Produktion und nur in zwei weiteren erwies sich die öffentliche Leistungserstellung sogar als kostengünstiger[12]. In allen anderen (acht von zehn) Fällen erwies sich die private Produktion als deutlich billiger. Insgesamt sprechen die Ergebnisse dafür, daß die

[12] Zu keinen signifikanten Kostenunterschieden gelangen eine Reihe von Studien über die private/öffentliche Müllabfuhr in den Vereinigten Staaten (*Hirsch* 1965, *Collins* und *Downes* 1977, *Savas* 1977); in einer Untersuchung (*Pier, Vernon* und *Wicks* 1974) erweist sich die öffentliche Müllabfuhr sogar als kostengünstiger. Allerdings sind die ceteris paribus Bedingungen in diesen Studien z. T. offenkundig verletzt (vgl. auch *Pommerehne* 1976). Weitere „Ausnahmen" sind je zwei Untersuchungen über die Elektrizitätsversorgung (*Meyer* 1975, *Spann* 1977) sowie Krankenhäuser und die Gesundheitsvorsorge in einzelnen Regionen der Vereinigten Staaten (*Lindsay* 1976, *Spann* 1977), ferner eine Studie über private und öffentliche Versicherungsgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland (*Finsinger* 1984), deren abweichende Ergebnisse vorwiegend durch die Art der staatlichen Regulierung bedingt sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 1*

*Die Kosten öffentlicher und privater Produktion — traditionelle Ansätze*

| *Leistungsbereich* | *Kostenabweichung* |
|---|---|
| Bauleistungen | + 20 % |
| Buslinien | + 160 % |
| Eisenbahnen | +/— 0 % |
| Elektrizitätswerke | öff.: höhere Kosten |
| Feuerwehr | + 40 % bis + 90 % |
| Fluglinien | + 12 % bis + 100 % |
| Gebäudereinigung | + 50 % |
| Krankenhäuser | öff.: geringere Qualität |
| Müllabfuhr | + 15 % bis + 60 % |
| Ozeantanker (Wartung u. Reparatur) | + 5100 % |
| Schlachthäuser | öff.: höhere Kosten |
| Inkassodienste | + 200 % |
| Waldbewirtschaftung | + 100 % |
| Wasserversorgung | + 15 % bis + 170 % |
| Wettervorhersage | + 50 % |

[a] Die Ergebnisse beziehen sich auf Studien über Australien (3), die Bundesrepublik Deutschland (10), Kanada (3), die Schweiz (2) und die Vereinigten Staaten (37).

*Quelle:* Zusammengestellt aus *Blankart* (1980, S. 152 ff.) und *Borcherding, Pommerehne* und *Schneider* (1982, S. 130 ff.).

öffentliche Leistungserstellung grob geschätzt um 50 bis 100 Prozent teurer ist. Zu Kostenunterschieden in gleicher Richtung und ähnlicher Größenordnung ist unlängst auch *Hamer* (1983) anhand von Erfolgskontrollen von über 250 in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführten Privatisierungsmaßnahmen gelangt[13]. Gleiches berichtet *Bennett* (1983, S. 6) aufgrund der Resultate einer etwas anderen Stichprobe von Untersuchungen (ausschließlich für die Vereinigten Staaten) und folgert hieraus, „daß die Verlagerung der Leistungserstellung ein und desselben Gutes von dem privaten in den öffentlichen Sektor die Produktionskosten pro Einheit verdoppelt"[14].

[13] Die Leistungsbereiche sind ähnlich wie jene in Tabelle 1 (vgl. auch *Hamer* 1981, S. 146 ff.): Buslinien, Druckereien, Gebäudereinigung, Grünzonenpflege, Kfz-Reparaturen, Müllabfuhr, Schlachthäuser, Schwimmbäder, Wäschereien und Wasserversorgung.

[14] *Gallais-Hamonno* (1983) hat für Frankreich ermittelt, daß selbst die erwerbswirtschaftlich geführten öffentlichen Unternehmen in der Automobilindustrie, im Transportwesen und in den Sparten Lebens- und Sachversicherung eine signifikant schlechtere Ertragslage aufweisen als die privaten Unternehmen — obwohl letztere vergleichsweise stärker staatlichen Vorschriften und Auflagen unterliegen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus diesen Untersuchungen ergeben sich somit — zumindest auf den ersten Blick — deutliche Indizien für die Überlegenheit der privatwirtschaftlichen gegenüber der staatlichen Produktion. Letztere scheint durch größere „Ineffizienz" und mehr „Verschwendung" gekennzeichnet. Es erscheint somit vorteilhaft, von der öffentlichen zur privaten Leistungserstellung überzuwechseln.

Gegenüber dieser Interpretation der vorliegenden Ergebnisse bestehen allerdings einige ernstzunehmende Vorbehalte und Einschränkungen, ebenso (und vor allem) gegenüber einer allzu pauschalen Forderung nach Reprivatisierung.

### 3.2 Notwendigkeit einer Reinterpretation der Ergebnisse: Neuere Ansätze

Ein wesentlicher Mangel der meisten bislang vorliegenden Kostenvergleiche besteht darin, daß zu wenig untersucht wird, *worauf* die Kostenunterschiede zurückzuführen sind. Werden die vorgefundenen Differenzen mit Verschwendung oder Ineffizienz des Staates betitelt, ist damit analytisch wenig gewonnen. Überdies bringt „Verschwendung", vor allem, wenn sie immer wieder beobachtet wird, den Ökonomen in eine mißliche Lage. Das den Wirtschaftswissenschaften zugrundeliegende Organisationsprinzip geht davon aus, daß Individuen — ob im Marktbereich oder im öffentlichen Sektor — bei gegebenen Transaktions- und Kontrollkosten Ineffizienzen zu minimieren trachten. Dies bedeutet, daß Ineffizienz *als solche* eine Größe darstellt, die ein rational handelndes Individuum zu verringern sucht — zumindest so weit, wie es lohnt. Wieso läßt sich dann aber so häufig eine öffentliche Leistungserbringung beobachten, wenn diese sich *ex post* als so ineffizient herausstellt? Die Lösung dieses Puzzles liegt unseres Erachtens darin, daß zu wenig berücksichtigt wird, was gemessen und miteinander verglichen wird, ferner darin, daß die aus den *verschiedenen* Erklärungsansätzen deduzierten Hypothesen nicht systematisch überprüft und gegeneinander getestet werden.

*(1) Dimensionen der Outputs, der Inputs und der Leistungserstellung*

Es ist eine zwar bekannte, aber gleichwohl wichtige Anforderung an jeden Vergleich, daß er unter ceteris-paribus-Bedingungen durchgeführt wird. Die ausgewählten Vergleichsbetriebe müssen sozusagen unter Laboratoriumsbedingungen betrachtet werden. Im Normalfall werden sich der Output und die Bedingungen der Leistungserstellung voneinander unterscheiden. Diesen Schwierigkeiten tragen die der Tabelle 1 zugrundeliegenden ökonometrischen Studien im großen und ganzen Rechnung, da sie darauf ausgerichtet sind, den Einfluß der unterschiedlichen Kostenfaktoren zu isolieren. Öffentliche und private Produktion

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zeichnen sich aber meistens durch sehr subtile, in Vergleichsstudien oft nicht hinreichend erfaßte Kosten- und Leistungsunterschiede aus. Diese können das gemessene Ergebnis in die eine oder andere Richtung verzerren. Verzerrungen *zugunsten* staatlicher Produktion können sich beispielsweise dadurch ergeben, daß die einzelnen Betriebe beim Staat oft nicht in gleicher Weise haften und für die verbleibenden Risiken auch nicht in gleichem Maße der Versicherungspflicht unterliegen, mithin also geringere Kosten zu tragen haben als private Produzenten. Oft liegt auch nicht genau der gleiche Auslastungsgrad vor, so z. B. bei den Studien über Schlachthöfe. Im Personalbereich kann es zu unterschiedlichen Kosten kommen, wenn der Staat Beamte einstellt, die der Rentenversicherungspflicht nicht unterliegen. Schließlich fallen beim Staat häufig keine oder niedrigere Kostensteuern an, die sich bei privaten Unternehmen wegen der Allokationseffekte nicht ohne weiteres herausrechnen lassen.

Umgekehrt gibt es eine Reihe oft nicht erfaßbarer Unterschiede im Output und in den Produktionsbedingungen, die sich *zuungunsten* der staatlichen Leistungserstellung auswirken. Beispielsweise weist *Hettich* (1969) bei der Gegenüberstellung öffentlicher und privater Schulen darauf hin, daß ein Teil der höheren Kosten der öffentlichen Schulen der Preis dafür ist, daß dort ein Output mit ganz bestimmten, von den Individuen oder deren Agenten, den politischen Entscheidungsträgern, erwünschten Charakteristika erstellt wird, während sich in privaten Schulen ein solcher Output nicht in gleichem Maße durchsetzen läßt. Empirische Evidenz für die Unterschiedlichkeit des angestrebten Outputs haben unlängst *Weisbrod* und *Schlesinger* (1983) am Beispiel der Pflegeheime im amerikanischen Bundesstaat Wisconsin erbracht. Wird die Leistungserstellung anhand solcher Kriterien wie der Anzahl von Verstößen gegen staatliche Auflagen und Vorschriften beurteilt, ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen privaten (gewinnorientierten) und staatlichen (nicht-gewinnorientierten) Pflegeheimen. Wird die Qualität dagegen anhand der Anzahl von Klagen der Insassen gemessen, schneidet das staatliche Pflegeheim ceteris paribus deutlich besser ab als das private.

Die meisten der bisherigen Untersuchungen leiden unter dem Mangel, daß nicht berücksichtigt wird, daß die staatliche Politik und die spezifischen öffentlichen Leistungen, die zum Erreichen der angestrebten Ziele erstellt werden, viele und komplexe Dimensionen aufweisen können. Um die verschiedenen Dimensionen in die Realität umzusetzen, sind beispielsweise mehr und/oder höher qualifizierte Ressourcen erforderlich, die sich ceteris paribus in höheren Kosten der öffentlichen Produktion niederschlagen müssen. Ein Beispiel hierfür bildet der Faktor Arbeitskraft im öffentlichen Sektor, der zumindest in den Vereinigten Staaten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zahlreichen Untersuchungen[15] zufolge zwischen 10 und 20 Prozent besser entlohnt wird als im privaten Sektor[16]. Diese Schätzungen anhand *aggregierter* Daten leiden allerdings darunter, daß entscheidende Variablen wie formale Qualifikation, Erfahrung und Altersstruktur nicht konstant gehalten werden. Wie neuere Studien für Kanada (*Gunderson,* 1979) und die Vereinigten Staaten (*Smith,* 1977) anhand von Individualdaten gezeigt haben, kann nur ein Teil der „Faktorüberzahlung" tatsächlich als eine solche „Rente" angesehen werden: Von den 10 Prozent höheren Löhnen, die in Kanada den im öffentlichen Sektor Beschäftigten (für vergleichbare Tätigkeiten wie in der Privatwirtschaft) gezahlt werden, beträgt der Rentenanteil nur sechs Prozentpunkte; vier Prozentpunkte gehen auf die höhere Qualifikation zurück, Qualifikationen, die für die Erzeugung der erwünschten Outputdimensionen möglicherweise erforderlich sind. In den Vereinigten Staaten scheint es lediglich auf Bundesebene eine Überzahlung (bis zu 20 Prozent) zu geben. Auf den wesentlich bedeutenderen Ebenen der Bundesstaaten und Gemeinden scheint dagegen keine solche Rente zu bestehen. Ähnlich wie in Kanada werden auch in den Vereinigten Staaten vor allem die im öffentlichen Dienst (auf allen Hoheitsebenen) beschäftigten Frauen für vergleichbare Tätigkeiten besser bezahlt als jene in der Privatwirtschaft — eine von den politischen Entscheidungsträgern möglicherweise durchaus angestrebte Politik.

Ähnliche Vorbehalte gegenüber den in Tabelle 1 aufgeführten Resultaten ergeben sich, wenn die öffentliche Produktion zugleich dem Beschäftigungsziel dient, indem zum Beispiel solche Personen eingestellt werden, die ansonsten keine Anstellung erhalten. In diesem Fall kann schwerlich der gesamte Kostenunterschied zwischen öffentlicher und privater Produktion als potentielle Kosteneinsparung (beim Übergang zu einem privaten Anbieter) angesehen werden. Werden diese Personen nicht beschäftigt, fallen beim Staat an anderer Stelle zusätzliche Aufwendungen in Form von Arbeitslosenunterstützung an[17]. Selbstredend gibt es der neoklassischen Lehre folgend effizientere Transferinstrumente als dasjenige einer öffentlichen Beschäftigung. Wird dieses Instrument jedoch gewählt, dann sind diese Zusatzkosten herauszurechnen. Auch diese Überlegung ist in keiner der bisher vorliegenden Studien berücksichtigt worden.

---

[15] Siehe statt vieler *Orr* (1976) und *Quinn* (1979).

[16] Ein Teil der im öffentlichen Sektor höheren Löhne kann auf die besondere Aktivität der Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes zurückgehen. Doch es gibt bislang keine Studie, in der zwischen diesem Einflußfaktor und dem politischen Druck der im öffentlichen Sektor Beschäftigten qua Wähler unterschieden wird.

[17] Von den möglicherweise beträchtlichen psychischen Kosten der Arbeitslosigkeit sei hier ganz abgesehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In die gleiche Richtung wirken schließlich die „Agenturkosten" des Staates (Kosten der Abschätzung der „Nachfrage" nach den jeweiligen Leistungen, insbesondere die Transaktions- und Kontrollkosten), die — bei gleichem angestrebtem Output — im Fall der öffentlichen Produktion vergleichsweise niedrig sind und den öffentlichen Unternehmen in Rechnung gestellt werden, während sie im Falle des Kontraktes mit einem privaten Anbieter wesentlich höher sind, diesem jedoch häufig nicht angelastet, sondern als allgemeine Verwaltungskosten verbucht werden[18].

Diese Überlegungen über nicht erfaßte Variablen und Dimensionen verdeutlichen den beträchtlichen Unsicherheitsbereich, in dem Ergebnisse von Kostenvergleichsstudien liegen. Es gibt Gründe dafür, weshalb die Kosten der staatlichen Leistungserstellung vergleichsweise niedriger ausfallen können. Es gibt ebenso Gründe dafür, weshalb es bei öffentlicher Produktion zu beträchtlich höheren Kosten kommen kann — Gründe, die auch aufzeigen, weshalb die Bürger bereit sind, die höheren Kosten in Kauf zu nehmen[19]. Trotzdem ist es fraglich, ob die angeführten Argumente ausreichen, um die doch z. T. beträchtlichen empirisch gemessenen Kostenunterschiede zu erklären. Hierfür sind weitergehende Analysen erforderlich.

### *(2) Verfügungsrechte versus fehlender Wettbewerb*

Den meisten vergleichenden Untersuchungen liegen aus der Theorie der Verfügungsrechte deduzierte Hypothesen zugrunde. Die Art der Verfügungsrechte (kollektive vs. individuelle) kann jedoch weniger bedeutend sein als die Intensität des *Wettbewerbs*, der ein Produzent ausgesetzt ist. Da die aus *verschiedenen* Erklärungsansätzen abgeleiteten Hypothesen nur selten gegeneinander getestet werden, ist diese Möglichkeit lange nicht beachtet worden. Inzwischen gibt es jedoch eine Anzahl von Studien, in denen dieser Aspekt berücksichtigt wird — und die zum Ergebnis kommen, daß unter Wettbewerbsbedingungen beide, private und öffentliche Anbieter gleich effizient produzieren.

*Spann* (1977) berichtet von einer Untersuchung über die Gesundheitsvorsorge in der Stadt New York und über die Elektrizitätserzeugung in vier Großstädten im Westen der Vereinigten Staaten, die alle zum Er-

---

[18] Weitere häufige Verletzungen der ceteris paribus Klausel seien hier nur erwähnt, so z. B., daß regionale Faktorpreisunterschiede nicht berücksichtigt werden, aber auch, daß die Kosten des Gebühreneinzugs, die im Fall der privaten Leistungserbringung häufig von der allgemeinen öffentlichen Verwaltung getragen werden, dem privaten Anbieter nicht angelastet werden.

[19] Vgl. auch die in FN 11 zitierten Studien von *Gallup* (1978) und *Däke* (1979).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gebnis kommen, daß keine signifikanten Unterschiede in den Outputcharakteristika und in den Kosten bestehen (bei gleicher Kapazität und gleicher Auslastung). Ähnlich kommen *Feigenbaum* und *Teeples* (1983) in einer breit angelegten Studie über die Wasserversorgung in kalifornischen Städten zum Ergebnis, daß bei Konstanthalten der Qualität (die gerade beim Wasser sehr verschieden sein kann) keine bedeutenden Kostenunterschiede bestehen. *Caves* und *Christensen* (1981) haben gezeigt, daß die Produktionseffizienz der kanadischen National Railroad (öffentliches Unternehmen) nach Aufhebung der staatlichen Regulierungsvorschriften in den 60er Jahren mit jener der Pacific Railroad (private Gesellschaft) gleichgezogen hat, während sie in den 50er Jahren, als die staatlichen Vorschriften noch bestanden, lediglich 80 % der Effizienz der privaten Unternehmung betragen hat.

Weitere empirische Evidenz für den Einfluß des Wettbewerbs ergibt sich aus einem von *Savas* (1977) durchgeführten Feldexperiment über die Müllabfuhr in der Stadt Minneapolis: Im Jahr 1971 wurde beschlossen, die Müllabfuhr nicht mehr in städtischer Regie zu betreiben, sondern ein „gemischtes System" zu installieren. Das Stadtgebiet (436 000 Einwohner) wurde zu diesem Zweck in etwas mehr als 80 Bezirke (mit jeweils gleicher Bevölkerungszahl) eingeteilt, von denen 50 durch private Unternehmen und die restlichen durch 34 Mannschaften der städtischen Müllabfuhr bedient werden sollen. Folge dieses neuen Arrangements war zunächst eine signifikante Abnahme der Betriebskosten der öffentlichen Müllabfuhr. Zwar lag das Kostenniveau anfangs noch immer 10 % über demjenigen der privaten Anbieter; vier Jahre später betrug die Differenz aber nur noch 1 %. Verwendet man als Näherungsgröße für die Qualität der Leistungserbringung die Anzahl telephonischer Klagen der Bevölkerung, dann zeigt sich, daß deren Zahl in der gleichen Periode um 60 % abgenommen hat (mit annähernd der gleichen Zahl von Klagen über die öffentliche wie die private Abfuhr).

Ein intensiver Wettbewerb muß nicht — wie in obigem Beispiel angestrebt — bewußt herbeigeführt werden, er kann sich auch daraus ergeben, daß die Nutznießer einer Leistung bei der politischen Entscheidung über die Art des Produktionsarrangements eine Mitsprachemöglichkeit haben und/oder die Leistungserstellung direkt kontrollieren. In einer Studie über die Müllabfuhr in den etwas mehr als 100 größten Schweizer Gemeinden ist einer der Autoren (*Pommerehne,* 1976) zum Ergebnis gekommen, daß die öffentliche Müllabfuhr „ceteris paribus" zu 15 bis 20 Prozent höheren Kosten produziert als die private Müllabfuhr. Wird zusätzlich berücksichtigt, ob eine Gemeinde ein repräsentatives oder aber ein direktes demokratisches System aufweist — im letzten Fall mit direkten Einspruchsmöglichkeiten im politischen Prozeß, bis

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hin zur Referendumsdrohung oder deren Durchführung aufgrund relativ weniger Stimmen — dann ergibt sich für die Unterschiede im Produktionsarrangement zwar immer noch ein signifikanter Einfluß. Doch übt die in direkten Demokratien vergleichsweise stärkere Kontrolle durch die Konsumenten/Steuerzahler/Stimmbürger einen kostendämpfenden Einfluß aus, der — ob öffentliche oder private Müllabfuhr gewählt wurde — eine Kosteneinsparung in ähnlicher Größenordnung zur Folge hat (*Pommerehne,* 1983 a)[20].

Die Ergebnisse dieser Studien sind erstaunlich und angesichts der unterstellten Vielfalt von Zielen der Politiker und der öffentlichen Verwaltung, aber auch wegen des als vergleichsweise größer angenommenen Spielraums dieser beiden Akteure im Vergleich zu jenem eines Managers einer privaten Unternehmung eigentlich nicht zu erwarten gewesen. Allerdings liegt diesen Untersuchungen jeweils eine Situation zugrunde, in der die Intensität des Wettbewerbs bereits hoch ist oder während der untersuchten Periode gesteigert wurde. Dies deutet darauf hin, daß eine Intensivierung des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Anbietern einen gleich großen, wenn nicht sogar (längerfristig) stärkeren dämpfenden Effekt auf die Produktionskosten ausüben kann als eine Reprivatisierung der öffentlichen Leistungserbringung. Das Ausmaß an empirischer Evidenz zugunsten dieser Hypothese ist allerdings noch spärlich, so daß sie schwerlich als „fundiert" bezeichnet werden kann. Es kommt hinzu, daß die Einführung solcher wettbewerbsfördernder Maßnahmen, wie z. B. die Schaffung „strittiger Märkte" (*Baumol, Panzar* und *Willig,* 1982), ebenfalls mit hohen (politischen) Kosten verbunden ist. Dennoch ergeben sich aufgrund dieser Untersuchungen ernsthafte Zweifel, ob die vielbemühte Theorie der Verfügungsrechte eine eindeutige Aussage über die Vorteilhaftigkeit der privaten im Vergleich zur öffentlichen Produktion liefert und als alleinige Grundlage einer Entscheidung zugunsten eines bestimmten Produktionsarrangements verwendet werden kann.

---

[20] Anders ausgedrückt: Die Kosten der öffentlichen Müllabfuhr in direkten Demokratien entsprechen weitgehend jenen der privaten Müllabfuhr in repräsentativen Demokratien (unter sonst gleichen Bedingungen, insbesondere auch der Konstanthaltung von Faktorpreisunterschieden). Wird demgegenüber in direkten Demokratien eine private und in repräsentativen Demokratien eine öffentliche Müllabfuhr gewählt, ist im letztgenannten Fall mit zwischen 20 und 30 Prozent höheren Kosten zu rechnen. In gleicher Weise ist zu erwarten, daß in Gemeinden mit repräsentativer Demokratie aufgrund des größeren Spielraums für die gewählte Regierung und die öffentliche Verwaltung auch größere Mengen öffentlich bereitgestellter Güter beschlossen werden als in direkten Demokratien. Diese Hypothese konnte anhand der gleichen Stichprobe (jedoch für ausschließlich von der Gemeinde erbrachte Dienste) auch empirisch bestätigt werden (*Schneider* und *Pommerehne* 1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## 4. Möglichkeiten und Grenzen der Reprivatisierung

Mit diesen kritischen Anmerkungen und Einwänden gegenüber den meisten der bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen ist nicht beabsichtigt, der öffentlichen Produktion das Wort zu reden. Vielmehr soll lediglich verdeutlicht werden, daß auch über die quantitative Bedeutung der verschiedenen denkbaren Einflußfaktoren auf die öffentliche/private Leistungserstellung insgesamt wenig bekannt ist. Es wurde bereits in Frage gestellt, ob wirklich das kollektive (anstatt individuelle) Verfügungsrecht, oder nicht vielmehr die Rahmenbedingungen, namentlich die Intensität des Wettbewerbs und/oder das Ausmaß der Kontrolle durch die Konsumenten/Steuerzahler, die Produktionskosten entscheidend beeinflussen. Aber auch mit Hilfe der weiteren spezifischen Erklärungsansätze lassen sich schwerlich konkrete Empfehlungen ableiten, welche Art von Produktion — gegebenenfalls: welche Mischung von beiden Arrangements — angestrebt werden soll. Dieses Manko ist wiederum darin begründet, daß der analytische Rahmen der bisherigen Forschung zu wenig daraufhin ausgerichtet ist, die relative Vorteilhaftigkeit alternativer Produktionsarrangements zum *Ergebnis* der theoretischen Betrachtung zu machen. Auch mangelt es an einem übergreifenden erklärenden Ansatz, der die verschiedenen Aspekte der Wettbewerbstheorie, der Theorie der Verfügungsrechte, der Theorie der Verträge und Vertragserfüllung und der ökonomischen Theorie der Politik miteinander verbindet.

Auch wenn ein solcher Ansatz derzeit noch nicht in Sicht ist[21], lassen sich anhand der bisherigen Theoriefragmente einige Fälle herausarbeiten, in denen tendenziell zugunsten einer bzw. gegen eine Reprivatisierung argumentiert werden kann.

### 4.1 Möglichkeiten der Reprivatisierung

Die Leistungserstellung durch private Anbieter erscheint in all jenen Fällen vorteilhaft[22], in denen es sich um *Inspektionsgüter*[23] handelt, d. h. um solche Güter und Dienstleistungen, deren Qualität durch Betrachten (Inspektion) unmittelbar sichtbar wird und die daher leicht überprüft

---

[21] Versuche, die Beziehungen zwischen den verschiedenen Ansätzen und Aspekten wenigstens zu beschreiben, finden sich bei *Fiorina* und *Noll* (1978) sowie *Wilson* (1980).

[22] Damit ist nicht gesagt, daß die Umsetzung dieses Vorhabens auf keinen Widerstand seitens der Beschäftigten in den öffentlichen Unternehmen und der Politik stoßen wird. Auf diesen Aspekt kann aus Raumgründen nicht eingegangen werden; vgl. jedoch die Diskussion bei *Bennett* (1983).

[23] Beide Konzepte, jenes des Inspektionsgutes und dasjenige des (im folgenden erörterten) Erfahrungsgutes sind von *Nelson* (1970) eingeführt worden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden kann. Beispiele sind Vorleistungen für die staatliche Leistungserstellung wie etwa Druckereierzeugnisse, Möbel usf., für die ohnehin ein Markt besteht. Für deren Fremdbezug spricht, daß ein direkter Vergleich zwischen verschiedenen Angeboten möglich ist und keine asymmetrische Information vorliegt. Dies wiederum regt zu Wettbewerb an, d. h. die privaten Anbieter (Lieferanten) haben einen Anreiz, aus eigenem Interesse ihre Mindestkosten aufzudecken. In leicht abgeschwächtem Maße gilt dies auch für solche Güter und Dienste, welche die Merkmale von *Erfahrungsgütern* haben, d. h. deren Qualität zwar nicht durch Inspektion, aber durch den Gebrauch eingeschätzt wird. Wie ein Blick auf Tabelle 1 verdeutlicht, sind die meisten der dort angeführten Leistungen dieser Kategorie zuzurechnen — sei es, daß es sich um marktgängige Inputs zwecks Ausübung staatlicher Hoheitsfunktionen handelt (Verwaltungsbauten, Erwerb und Wartung eines Fuhrparks usf.), oder um Leistungen, die dem Bürger direkt zugute kommen (Bau von Straßen, Unterhalt von Bus- und Fluglinien, Erzeugung und Vertrieb von Elektrizität, Einrichtung und Unterhalt der Feuerwehr, Durchführung der Müllabfuhr bis hin zur Sicherstellung der Wasserversorgung).

Für eine Reprivatisierung spricht, daß spezifische Outputdimensionen bei der Erstellung dieser Güter und Dienste von Seiten der Politiker und der öffentlichen Verwaltung nicht ohne weiteres begründbar sind[24], somit betriebswirtschaftlichen Aspekten (Kostenminimierung) ein relativ hohes Gewicht zukommt. Zwar läßt sich einwenden, daß für die politischen Unternehmer stets politisch bestimmte Aspekte ausschlaggebend sind. Doch sollte dieses Argument nicht überstrapaziert und als umfassendes Alibi zugunsten einer öffentlichen Produktion verwendet werden dürfen. Da nach den bisher vorliegenden Erfahrungen kaum zu erwarten ist, daß die private Produktion dieser Güter und Dienste zu *höheren* Kosten erfolgt als im Falle der öffentlichen Produktion, trägt die private Leistungserstellung dazu bei, den politischen Prozeß zu versachlichen: Politiker und die öffentliche Verwaltung geraten unter Druck, explizit darlegen zu müssen, ob und wie ihres Erachtens eine allfällig teurere öffentliche Produktion zu rechtfertigen sei.

Wichtig erscheint allerdings nicht nur der Übergang zu privaten Anbietern, sondern auch die Überprüfung des Submissionswesens der öffentlichen Verwaltung. Im Falle von Inspektionsgütern bestehen keine besonderen Probleme. Die Preisdifferenz zwischen dem öffentlichen und privaten Angebot läßt sich bei diesen ex ante ablesen. (Dies gilt auch im Falle einer Kartellierung der privaten Anbieter.) Gewisse Schwierigkeiten er-

[24] Auch das in diesem Zusammenhang von Seiten der öffentlichen Verwaltung oft bemühte Subsidiaritätsprinzip dürfte daher kaum zum Tragen kommen; siehe hierzu auch *Reding* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geben sich jedoch bei Erfahrungsgütern, da sich die Qualität der Güter und Dienste bei Eingang der Angebote noch nicht ersehen läßt. Hier gilt es, der adversen Selektion und dem moralischen Wagnis entgegenzutreten — was möglicherweise eher durch die beschränkte als durch die offene Ausschreibung erreicht werden kann, da nur die erstgenannte den Aufbau von goodwill beim privaten Anbieter fördert. Geltende Submissionsordnungen tragen der ökonomischen Funktion von Markentreue jedoch nicht konsequent Rechnung. Beispielsweise sehen in der Schweiz die Submissionsordnungen des Bundes und vieler Kantone die Abwechslung in der Vergabe von Aufträgen vor — was dazu führt, daß sich goodwill für den privaten Produzenten nicht auszahlt. Ein weiteres Problem entsteht, wenn zwecks Aufrechterhaltung des Wettbewerbs Wiederausschreibungen erfolgen. Beim Auslaufen eines Vertrags sollten im Prinzip alle Anbieter die gleiche Chance haben, als Bewerber zum Zug zu kommen. Jedoch hat der bisherige Anbieter fixes, nicht-transferierbares Kapital gebildet, das den Submissionswettbewerb verzerren kann (*von Weizsäcker*, 1980). Mit derlei Problemen ist insbesondere bei einer Reprivatisierung solcher Leistungen zu rechnen, bei denen — wie im Fall der Erzeugung und Verteilung von Elektrizität und Wasser — bedeutende „sunk costs" auftreten können.

Eine Reprivatisierung erscheint schließlich auch unter dynamischen Aspekten zumindest nicht nachteilig. Wie *Wegehenkel* (1980) erörtert hat, dürfte das private marktmäßige Angebot in stärkerem Maße als ein Mischsystem oder die ausschließlich öffentliche Produktion dazu beitragen, daß die Transaktions- und Kontrollkosten minimiert werden. Der Grund liegt in den vergleichsweise größeren Arbitragemöglichkeiten für findige private Anbieter, denn im öffentlichen Sektor sind entsprechende Anreize aufgrund der zahlreichen Auflagen und Vorschriften praktisch nicht existent. Die längerfristige Minimierung der Transaktionskosten bewirkt ihrerseits in der Tendenz eine effizientere Vertragsgestaltung zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den privaten Auftragnehmern[25].

### 4.2 Grenzen der Reprivatisierung

Außerordentliche Schwierigkeiten ergeben sich beim Versuch, all jene öffentlich bereitgestellten Güter und Dienstleistungen zu reprivatisieren, bei denen *kaum* Gelegenheit besteht, ihre Qualität durch Gebrauch einzuschätzen. Als Beispiel für derlei *Vertrauensgüter* kann eine Armee angesehen werden, deren Zweck in der Verhinderung eines Krieges (bzw. im Kriegsfall: in der Abwehr des Feindes) besteht. Rein hypothe-

[25] *Vorausgesetzt*, das hier leicht idealisierte Marktkonzept erweist sich als das vergleichsweise bessere Entdeckungs- und Koordinationsverfahren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tisch ist es zwar denkbar, daß die Landesverteidigung im Submissionsverfahren an den kostengünstigsten privaten Anbieter vergeben wird. Da sie aber eine Leistung darstellt, deren Qualität nicht durch Erfahrung ermittelt werden kann, läßt sich in einem noch so vollkommenen Submissionsverfahren der beste Anbieter *nicht* feststellen. Folglich wird auch kein Anbieter einen Anreiz haben, goodwill aufzubauen. Als Auswahlkriterium bleibt wiederum nur der Preis, was jedoch zu dem bereits geschilderten Problem der adversen Selektion führt. Hierüber helfen auch möglicherweise zur Verfügung stehende Behelfsmaßstäbe nicht hinweg[26].

Die Schwierigkeit der Qualitätsermittlung läßt sich auch mit hohen Kosten nicht überwinden. Ebenso kann kein Vertrag zwischen Staat und privatem Anbieter so detailliert abgefaßt werden, daß er allen Eventualitäten Rechnung trägt. Notfalls müssen zur Konfliktlösung Gerichte zugezogen werden, was zusätzliche Kosten bereitet. Im Fall der Eigenfertigung in staatlichen Organisationen wird es zwar ebenfalls zu Konflikten kommen, nämlich zu solchen zwischen Dienstvorgesetzten und Untergebenen. Eigenfertigung hat jedoch den Vorteil, daß langfristiges strategisches „Hick-Hack" durch eine Entscheidung des Vorgesetzten, m. a. W. disziplinarisch beendet werden kann. Kurz: Der staatlichen Hierarchie stehen noch andere Möglichkeiten der Konfliktbewältigung zur Verfügung, die der Auseinandersetzung auf dem Markt und einer gerichtlichen Konfliktlösung überlegen sein können (vgl. *Blümel,* 1983).

Dieser Gedanke läßt sich noch weiterverfolgen und mag verdeutlichen, weshalb es für private Anbieter außerordentlich schwierig ist, der staatlichen Eigenfertigung gegenüber zum Zug zu kommen[27]. Nicht nur im Fall der Landesverteidigung, sondern ebenso bei zahlreichen anderen öffentlichen Diensten (wie etwa der Tätigkeit von Geheimdiensten und bei vielen Aktivitäten im Sozialbereich) können weder der

---

[26] Man könnte sich selbst im Falle der Armee derlei Behelfsmaßstäbe vorstellen. Beispielsweise könnten vergleichende Manöver durchgeführt werden, bei denen — wiederum rein hypothetisch — verschiedene private Armeen gegeneinander getestet werden. Dieser Weg ist aber nur erfolgreich, wenn die Waffensysteme vergleichbar sind. Doch damit wird die Essenz des Wettbewerbs preisgegeben, denn er soll gerade dem innovativen Unternehmer zum Durchbruch verhelfen. Unterschiedliche Arten der Leistungserstellung erschweren jedoch die Vergleichbarkeit, wenn nur Behelfsmaßstäbe zur Verfügung stehen. Ein innovativer Unternehmer wird solche Waffensysteme entwickeln, die anders wirken und damit einem Qualitätsvergleich mit dem aktuellen Angebot kaum zugänglich sind. Wie z. B. soll hohe technische Vollkommenheit eines Waffensystems gegenüber Einfachheit und höherer Zuverlässigkeit abgewogen werden? Wie ist die konventionelle gegenüber der atomaren Kriegsführung zu beurteilen? Die Tatsache, daß solche Fragen zwar alt, aber noch keineswegs gelöst sind, verdeutlicht, welche Schwierigkeiten der Qualitätsmessung bei Vertrauensgütern bestehen.

[27] Vgl. zum folgenden auch *Frey* und *Pommerehne* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

physische Output, noch dessen „Wert" hinreichend bestimmt werden. Die einzige Möglichkeit der Einschätzung der Aktivität einer Organisation besteht dann in der Betrachtung des *Prozesses* der Leistungserstellung[28]. Die Tätigkeitsabläufe innerhalb einer Organisation werden dabei um so günstiger beurteilt, je mehr sie den gesetzten *Vorschriften* und *Regeln* folgen. Die Vorschriften und Regeln werden oft von Berufsgruppen (wie z. B. den Standesvertretungen) festgelegt, vor allem aber auch vom Staat, der den im öffentlichen Sektor Beschäftigten damit strenge Verhaltensauflagen erteilt. In diesem Fall ist es für eine private Organisation kaum möglich, darzulegen, daß sie effizienter produzieren kann als eine staatliche Organisation. Ähnlich wie private Unternehmen auf dem Markt in „ihrem Terrain" sind, befindet sich der Staat, wenn es um das Setzen von Regeln und Vorschriften geht, auf „seinem eigenen Terrain". Er wird hinsichtlich dieser Tätigkeit gemeinhin als effizient angesehen. Selbst wenn sich private Organisationen dieselben Regeln wie in öffentlichen Institutionen auferlegen, können sie schwerlich mit den öffentlichen Organisationen gleichziehen. Die Spitzenpositionen in staatlichen Institutionen sind (mit wenigen Ausnahmen) mit Juristen besetzt, m. a. W. mit solchen Personen, zu deren besonderen Fähigkeiten die verbindliche Interpretation von Regeln und Vorschriften gehört und die auch zur Überprüfung der Regeleinhaltung besonders befähigt erscheinen. Empirische Studien werden in einem solchen Fall zum Schluß kommen, daß öffentliche Unternehmen auch in dem Sinne „effizienter" sind als private, daß sie die gesetzten Regeln und Vorschriften besser befolgen. Auch wenn sich diese Art von „Effizienz" von dem Effizienzbegriff in den Wirtschaftswissenschaften deutlich unterscheidet, vermag sie u. U. unter den gegebenen Restriktionen die vergleichsweise (zweit-) beste Lösung herbeizuführen[29].

## 5. Zusammenfassung und Schlußbetrachtung

Die Frage „Warum nicht reprivatisieren?" konnte — wie immer ausgelegt — nicht befriedigend beantwortet werden. Wer hierauf eine konkrete und eindeutige Antwort erhofft hat, kann sie nur zum kleinen Teil erhalten. Es wurde dargelegt, daß die traditionelle Wirtschaftstheorie zur Klärung der gestellten Frage wenig beiträgt. Auch spezifische erklärende Ansätze erlauben keine eindeutigen Aussagen — was an sich noch nicht von Nachteil sein muß, denn je nach gewählten Vergleichs-

[28] In der Tat: Bestünde vollständige Information über die „Produktionsfunktion" der Organisation, dann führte die Prozeßbetrachtung zum gleichen Ergebnis wie die direkte Outputkontrolle.

[29] Vgl. in diesem Sinne auch die auf der Organisationstheorie aufbauenden Arbeiten von *Ouchi* (1977), *Rössner* (1977), *Aharoni* (1981) und *Majone* (1983).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kriterien werden unterschiedliche Arrangements verschieden zu beurteilen sein. Allerdings weisen einzelne Kriterien einen derart großen Spielraum auf, daß die Beurteilung entscheidend von den subjektiven Annahmen über die verschiedenen Einflußgrößen abhängt.

Empirische Arbeiten, die eine vergleichende Betrachtung von öffentlicher/privater Leistungserstellung vornehmen, kommen demgegenüber zum Schluß, daß die private Produktion für viele Güter und Dienste kostengünstiger ist. Dieses Ergebnis ist jedoch wieder zu relativieren, denn in den wenigsten Studien wird den ceteris-paribus-Erfordernissen hinreichend Rechnung getragen. Auch werden die verschiedenen theoretischen Ansätze nicht systematisch gegeneinander getestet[30]. Erste Bemühungen in dieser Richtung werfen neue Aspekte und Fragen auf, so z. B., ob wirklich unterschiedliche Verfügungsrechte und nicht vielmehr fehlender Wettbewerb allfällige größere Kostenunterschiede bewirken.

Auch wenn noch kein Modell vorliegt, bei dem die relative Effizienz unterschiedlicher Arrangements als Fragestellung und Ergebnis der Analyse in Erscheinung treten, lassen sich mit gewissen Vorbehalten gleichwohl einige Aussagen über die Möglichkeiten und Grenzen einer Reprivatisierung machen. Diese erscheint in all jenen Fällen angebracht, in denen es sich um sogenannte Hilfstätigkeiten der öffentlichen Verwaltung handelt. Neben diesen Inspektionsgütern lassen sich aber auch zahlreiche Güter und Dienstleistungen mit den Eigenschaften von Erfahrungsgütern reprivatisieren. Damit wird gleichzeitig eine Versachlichung der politisch/administrativen Entscheidungen angestrebt. Doch hat die Diskussion auch gezeigt, daß sich hinsichtlich der effizienten Vergabe staatlicher Aufträge zusätzliche Probleme stellen. Auf außerordentliche Schwierigkeiten stößt die Beurteilung der Privatisierung solcher Leistungen, die weder physisch greifbar sind, noch sinnvoll bewertet werden können. Das dem Ökonomen vertraute, auf dem Entscheidungssystem Preismechanismus aufbauende Vorgehen scheidet für eine Beurteilung weitgehend aus. An dessen Stelle tritt zunehmend die Prozeßbetrachtung und damit der Rekurs auf die Einhaltung von Regeln, die für hierarchisch/administrative Entscheidungsmechanismen typisch ist. Gleichzeitig wird damit auch der Effizienzbegriff ausgeweitet.

Es ist vor allem dieser Bereich, der für die künftige Forschung von großem Interesse sein dürfte und in dem zusätzliche Anstrengungen erfolgversprechend erscheinen. Wird nämlich die gesamte Bandbreite zwischen Meßbarkeit des Outputs und Art der Organisation betrachtet, er-

[30] Wobei zuzugeben ist, daß z. B. die Aussagen der Vertragsökonomik nur schwer empirisch überprüft werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weisen sich öffentliche und private Produktion jeweils nur als spezielle und eng begrenzte Extremfälle. Diese sind zugegebenermaßen noch keineswegs erschöpfend abgehandelt[31]. Doch führt erst die breitere Fragestellung dazu, auch weitere denkbare Arrangements einzubeziehen.

## Literatur

*Aharoni,* Jair (1981), Performance Evaluation of State-Owned Enterprise: A Process Perspective, Management Science 27, 1340 - 1347.

*Alchian,* Armen A. (1965), Some Economics of Property Rights, Il Politico 30, 816 - 829.

*Alchian,* Armen A., und *Demsetz,* Harold (1972), Production, Information Costs and Economic Organization, American Economic Review 62, 777 - 795.

*Alessi,* Luigi de (1980), The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence, Research in Law and Economics 2, 1 - 47.

*Andel,* Norbert (1983), Finanzwissenschaft, Tübingen: Mohr.

*Baumol,* William J., *Panzar,* John C., und *Willig,* Robert D. (1982), Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York: Harcourt.

*Baumol,* William J., und *Oates,* Wallace E. (1975), The Theory of Environmental Policy. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

*Bennett,* James T. (1983), Privatizing Municipal Services, Vervielfältigtes Manuskript, George Mason University, Fairfax.

*Bennett,* James T., und *DiLorenzo,* Thomas J. (1983), Public Employee Unions and the Privatization of „Public" Services, Journal of Labor Research 4, 33 - 45.

*Blankart,* Charles B. (1980), Bureaucratic Problems in Public Choice: Why Do Public Goods Still Remain Public? In: *Roskamp,* Karl W., Hrsg., Public Choice and Public Finance. Paris: Cujas, 155 - 167.

— (1980 a), Über die relative Effizienz von Markt und Bürokratie aus der Sicht der Vertragstheorie, in: *Böttcher,* Erik, *Herder-Dorneich,* Phillip, und *Schenk,* Karl E., Hrsg., Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie. Tübingen: Mohr, 200 - 206.

*Blümel,* Wolfgang (1983), Zum Problem der relativen Effizienz marktmäßiger und politischer Allokationsverfahren, Vervielfältigtes Manuskript, Universität Oldenburg.

*Borcherding,* Thomas E., *Pommerehne,* Werner W., und *Schneider,* Friedrich (1982), Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries, in: *Bös,* Dieter, *Musgrave,* Richard A., und *Wiseman,* Jack, Hrsg., Public Production (Suppl. 2, Zeitschrift für Nationalökonomie). Wien und New York: Springer, 127 - 156.

*Brown,* Charles V., und *Jackson,* Peter M. (1978), Public Sector Economics. Oxford: Martin Robertson.

---

[31] Beispielsweise ist nicht auszuschließen, daß Vorschriften und Regeln opportunistisch ausgelegt werden, so daß sich die Frage stellt, ob zwecks besserer Leistungserstellung nicht solche Beurteilungsverfahren wie Bürgerbefragungen und Volksabstimmungen zugezogen werden sollen.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Caves,* Dale W., und *Christensen,* Laurits R. (1980), The Relative Efficiency of Public versus Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads, Journal of Political Economy 88, 958 - 976.

*Collins,* J. N., und *Downes,* B. T. (1977), The Effect of Size on the Provision of Public Services: The Case of Solid Waste Collection in Smaller Cities, Urban Affairs Quarterly 12, 333 - 347.

*Däke,* Karl-Heinz (1979), Die Steuermentalität der bundesdeutschen Steuerzahler, Vervielfältigtes Manuskript, Düsseldorf.

*Feigenbaum,* Susan, und *Teeples,* Ronald (1983), Public versus Private Water Delivery: A Hedonic Cost Approach, Review of Economics and Statistics 65, 672 - 678.

*Finsinger,* Jörg (1984), Versicherungsmärkte. Eine theoretische und empirische Untersuchung, Frankfurt, New York: Campus.

*Fiorina,* Morris P., und *Noll,* Roger. G. (1978), Voters, Bureaucrats and Legislators: A Rational Choice Perspective of the Growth of Government, Journal of Public Economics 9, 239 - 254.

*Frey,* Bruno S., und *Pommerehne,* Werner W. (1983), Public vs. Private Production: Misplaced Emphasis? Vervielfältigtes Manuskript, Universität Zürich.

*Gallais-Hamonno,* Georges (1983), The Utility Function of Government-Owned Firms in France: The Capture of Profits, Vervielfältigtes Manuskript, Université d'Orléans.

*Gallup* (1978), Public against Contracting with Private Companies to Perform Community Services, Gallup Opinion Index, Report 161.

*Gunderson,* Martin (1979), Earning Differentials between the Public and Private Sectors, Canadian Journal of Economics 12, 228 - 242.

*Hamer,* Eberhard (1981), Privatisierung als Rationalisierungschance. Minden: Albrecht Philler Verlag.

— (1983), Privatizing Municipal Services, Vervielfältigtes Manuskript, Mittelstandsinstitut Niedersachsen, Hannover.

*Hauser,* Heinz (1982), Reprivatisierung von öffentlichen Leistungen, Wirtschaft und Recht 34, 208 - 224.

*Hettich,* Walter (1969), Mixed Public and Private Financing of Education: Comment, American Economic Review 59, 210 - 212.

*Hirsch,* Werner Z. (1965), Cost Functions of Urban Government Services: Refuse Collection, Review of Economics and Statistics 47, 87 - 92.

*Lindsay,* C. Matt (1976), A Theory of Government Enterprise, Journal of Political Economy 87, 1061 - 1077.

*Majone,* Giandomenico (1983), Quality Control in the Services, Options, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, 4, 1983, S. 6 - 9.

*Meyer,* Robert A. (1975), Publicly Owned versus Privately Owned Utilities: A Policy Choice, Review of Economics and Statistics 57, 391 - 399.

*Migué,* Jean-Luc und *Bélanger,* Gérard (1974), Toward a General Theory of Managerial Discretion, Public Choice 17, 27 - 43.

*Musgrave,* Richard A. (1982), Why Public Employment? In: *Haveman,* Robert H., Hrsg., Public Finance and Public Employment. Detroit: Wayne State University Press, 9 - 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Musgrave,* Richard A., *Musgrave,* Peggy B., und *Kullmer,* Lore (1975 ff.). Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Tübingen: Mohr (4 Bände).

*Nelson,* Phillip (1970), Information and Consumer Behavior, Journal of Political Economy 78, 311 - 329.

*Orr,* Daniel (1976), Public Employee Compensation Levels, in: Albert L. *Chickering,* Hrsg., Public Employee Unions: A Study of the Crisis in Public Sector Labor Relations. San Francisco, 64 - 86.

*Ouchi,* William G. (1977), The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control, Administrative Science Quarterly 22, 95 - 113.

*Pier,* William J., *Vernon,* Robert B., und *Wicks,* John H. (1974), An Empirical Comparison of Government and Private Production Efficiency, National Tax Journal 27, 653 - 656.

*Pommerehne,* Werner W. (1976), Private versus öffentliche Müllabfuhr: Ein theoretischer und empirischer Vergleich, Finanzarchiv 35, 272 - 294.

— (1983), Real versus Monetary Transfers: Reflections on Some Lessons from the United States, in: *Pfaff,* Martin, Hrsg., Public Transfers and Some Private Alternatives during the Recession. Berlin: Duncker und Humblot, 124 - 132.

— (1983 a), Private versus öffentliche Müllabfuhr — nochmals betrachtet, Vervielfältigtes Manuskript, Universität Zürich.

*Pommerehne,* Werner W., und *Blankart,* Charles B. (1979), Les économies d'echelles dans les services urbains, Revue Economique 30, 338 - 354.

*Quinn,* Joseph F. (1979), Wage Differentials among Older Workers in the Public and Private Sectors, Journal of Human Resources 14, 41 - 65.

*Ramser,* Hans-Jürgen (1979), Eigenherstellung oder Fremdbezug von Leistungen, in: *Kern,* Werner, Hrsg., Handwörterbuch der Produktionswirtschaft. Stuttgart: Poeschel, 435 - 450.

*Reding,* Kurt (1983), Finanzwissenschaftliche Aspekte einer Privatisierung öffentlicher Leistungen, Vervielfältigtes Manuskript, Gesamthochschule Kassel.

*Rössner,* J. David (1977), Incentives to Innovate in Public and Private Organizations, Administration and Society 9, 341 - 365.

*Roppel,* Ulrich (1979), Ökonomische Theorie der Bürokratie. Freiburg i. Brsg.: Rudolf Haufe.

*Savas,* Emanuel S. (1977), An Empirical Study of the Competition in Municipal Service Delivery, Public Administration Review 37, 717 - 724.

*Schneider,* Friedrich, und *Pommerehne,* Werner W. (1983), Macroeconomia della crescita in disequilibrio e settore pubblico in espansione: il peso delle differenze istituzionali, Giornali degli Economisti e Annali di Economia 42, 306 - 320.

*Smith,* Sharon P. (1977), Equal Pay in the Public Sector: Fact or Fantasy? Princeton: Princeton University Press.

*Spann,* Robert M. (1977), Public versus Private Provision of Governmental Services, in: *Borcherding,* Thomas E., Hrsg., Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth. Durham: Duke University Press, 71 - 89.

*Stolz,* Peter (1983), Das wiedererwachte Interesse der Ökonomie an rechtlichen und politischen Institutionen, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 119, 49 - 67.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Ungern-Sternberg,* Thomas von und *von Weizsäcker,* Carl-Christian (1981), Marktstruktur und Marktverhalten bei Qualitätsunsicherheit, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 101, 609 - 626.

*Wegehenkel,* Lothar (1980), Transaktionskosten, Wirtschaftssystem und Unternehmertum. Tübingen: Mohr (Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Nr. 74).

*Weisbrod,* Burton A., und *Schlesinger,* Mark (1983), Ownership Form and Behavior in Regulated Markets with Asymmetric Information: An Application to Nursing Homes, Vervielfältigtes Manuskript, University of Wisconsin, Madison.

*Weizsäcker,* Carl-Christian von (1980), Barriers to Entry: A Theoretical Treatment. Berlin, Heidelberg und New York: Springer.

*Williamson,* Oliver E. (1979), Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, Journal of Law and Economics 22, 233 - 261.

*Wilson,* James Q. (1980), The Politics of Regulation. New York: Praeger.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1976), Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen, Bulletin (Bonn: Preis- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr. 4, Januar 1976, 36 - 48.

*Zimmermann,* Horst, und *Henke,* Klaus-Dirk (1982), Finanzwissenschaft. München: Vahlen (3. Aufl.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Die Nachfrage nach Regulierung in der niederländischen Binnenschiffahrt

Von *Jan.-C. Bongaerts* und *Alexander S. van Schaik*, Leiden

## 1. Einführung

Das reaganomische Zeitalter ist das Zeitalter der Deregulierung. Obwohl diesem Satz im allgemeinen zugestimmt werden kann, soll nicht davon ausgegangen werden, daß Deregulierung problemlos auf alle regulierten Industrie- und Handelszweige angewandt werden kann. Der Grund liegt in der Tatsache, daß in jedem regulierten Wirtschaftsbereich eine meistens identifizierbare Gruppe von der Regulierung geschützt wird und daß diese Gruppe dementsprechend nach Einführung, Ausbau und Erhaltung der Regulierung verlangt. Sie verhält sich somit als Nachfrager nach Regulierung. In dieser Studie werden die niederländischen Binnenschiffer als Nachfrager nach Regulierung aufgefaßt.

Die niederländische Binnenschiffahrt eignet sich aus verschiedenen Gründen auf besondere Weise für eine Untersuchung der Incentives, die eine Nachfrage nach Regulierung heraufbeschwören.

Erstens reicht die Regulierung der Binnenschiffahrt weit in die Vergangenheit zurück. Auffällig sind die Wellen der Regulierung und der Deregulierung, wie die folgende Auflistung der Maßnahmen der letzten hundert Jahre zeigt.

1880: Abschaffung der Zulassungsbedingungen zum Linienfrachtverkehr;

1915: Einrichtung von Schifferbörsen auf Privatinitiative und deren Staatlicher Anerkennung 1917;

1922: Auflösung der Staatlichen Schifferbörsen;

1933: Einrichtung Staatlicher Schifferbörsen;

1951: Novellierung der Regulierung der Vorkriegsjahre;

1975: Gesetzesvorlage zur Auflösung der Staatlichen Schifferbörsen, nach einer Wasserstraßenblockade vom zuständigen Staatssekretär zurückgezogen;

1983: Absichtserklärungen des zuständigen Staatssekretärs zur Auflockerung der Regulierung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Schifferverbände haben sich immer gegen eine Abschwächung oder Auflösung der Regulierung gewehrt. Es ist davon auszugehen, daß sie sich in der Lage sahen, aus der Regulierung Vorteile in Form von ökonomischen Renten für ihre Mitglieder zu erwirtschaften. Zur Stützung dieser Annahme wird in dieser Studie der Versuch einer Schätzung dieser Renten unternommen.

Zweitens ist die Binnenschiffahrt für eine Untersuchung der Nachfrage nach Regulierung deswegen geeignet, weil sie in Teilbereiche gegliedert ist, wobei jeder Teilbereich eigenen Regulierungsbestimmungen unterliegt. Daraus folgt, daß Schiffer bei der Auswahl des für sie in Frage kommenden Teilbereiches nicht nur nach wirtschaftlichen Kriterien, wie etwa der Rendite, sondern auch nach politischen, sprich den geltenden Regulierungsbestimmungen, vorgehen müssen.

Schließlich gibt es einen dritten Grund für die Eignung der Binnenschiffahrt als Gegenstand einer Studie von Regulierungsfragen: gemeint ist die Tatsache, daß dieser Transportzweig in den Niederlanden weder vom Straßenverkehr noch von der Bahn eine nennenswerte Konkurrenz erfährt und insofern eine isolierte Branche ist. Damit sind Vermutungen bzw. Annahmen ausgeschlossen, daß die Regulierung in erster Linie zum „Schutz" der Branche vor den Folgen eines Wettbewerbs zwischen den Transportzweigen gedacht sei.

Die Studie ist folgendermaßen gegliedert. Im Abschnitt 2 wird ein Überblick über die niederländische Binnenschiffahrt geboten. Abschnitt 3 beschäftigt sich mit einem Wettbewerbsmodell für die Binnenschiffahrt. Im Abschnitt 4 wird eine Schätzung der Durchschnittskosten des sogenannten Trampverkehrs gezeigt. Des weiteren wird versucht, die Kosten der Regulierung zu bestimmen. Abschnitt 5 zeigt die Folgen der Nicht-Spezialisierung für die Gesamtkosten des Trampverkehrs. Abschnitt 6 enthält die Schlußfolgerung.

## 2. Die niederländische Binnenschiffahrt

Zuerst soll festgehalten werden, daß aus der niederländischen Perspektive von einer nationalen und einer internationalen Binnenschiffahrt die Rede ist. Mit der letzteren ist vor allem der sogenannte Rheinverkehr zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik, Frankreich und der Schweiz bzw. der Transitverkehr zwischen Belgien und den drei letztgenannten Staaten gemeint. Daneben gibt es den sogenannten Nord-Süd-Verkehr zwischen den Niederlanden und Belgien und zwischen den Niederlanden und Frankreich über belgische Wasserstraßen. Dieser teilweise auf nationalen Wasserstraßen durchgeführte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

internationale Verkehr ist nicht reguliert. Seit der Mannheimer Akte (1868) ist der Zugang zum Rhein für alle Rheinuferstaaten frei; des weiteren verbietet der EWG-Vertrag eine staatliche Intervention in die Belange des Nord-Süd-Verkehrs.

Demgegenüber ist die nationale Binnenschiffahrt reguliert. Wohl haben ausländische Schiffer Zutritt zur inländischen Binnenschiffahrt, aber sie unterliegen wie ihre niederländischen Kollegen den Regulierungsbestimmungen. Die gesetzliche Grundlage hierfür ist im Binnenschiffahrtsgüterverkehrsgesetz von 1951 enthalten, dessen beide Ziele in der Denkschrift[1] folgendermaßen beschrieben werden:

- Die Förderung eines gesunden Wettbewerbs zwischen den Schiffern;
- Die Förderung der Gesamtinteressen des ganzen Transportsektors.

Das Gesetz von 1951 ist als eine Novellierung des Gesetzes von 1933 zu betrachten, weil es die alte Regulierung des sogenannten Trampverkehrs bestätigt. Allerdings erfaßt es auch die übrigen Teilbereiche der Binnenschiffahrt und hat damit bewirkt, daß diese nun insgesamt reguliert ist. Ausgenommen ist lediglich die Tankschiffahrt, (die sogenannte „nasse" Ladung), die deswegen im weiteren Verlauf nicht mehr erwähnt wird.

Die „trockene" Ladung ist in zwei Bereiche aufgegliedert:

1. Den Werkverkehr;
2. Den gewerblichen Verkehr, mit den Teilbereichen
   - — Linienfrachtverkehr;
   - — Ernteverkehr;
   - — Sonderverkehr;
   - — Trampverkehr.

Die Regulierung der trockenen Ladung sieht folgendermaßen aus: der Werkverkehr ist im eigentlichen Sinne des Wortes nicht reguliert, weil Schiffe im Werkverkehr lediglich registriert werden müssen. Allerdings gilt, daß solche Schiffe nicht den anderen Teilbereichen zur Verfügung stehen dürfen. Diese Bestimmung trifft vor allem Schiffer, die mit einem Unternehmen einen Werkvertrag abschließen, weil sie während der Laufzeit des Vertrages bzw. für wenigstens ein Jahr die für den Werkverkehr vorgemerkten Schiffe nicht für sonstige Transporte bereitstellen dürfen.

---

[1] In den Niederlanden werden Gesetzesvorlagen zusammen mit einer erläuternden Denkschrift dem Parlament zugestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unwichtig sind der Linienfrachtverkehr, einst der größte Teilbereich des gewerblichen Verkehrs und der Ernteverkehr, der als Saisonbetrieb nur einen geringen Anteil am Gesamtverkehrsaufkommen hat.

Eine eingehende Betrachtung der für diese Teilbereiche geltenden Regulierungsbestimmungen erübrigt sich somit.

Von größerer Bedeutung sind der Sonderverkehr und der Trampverkehr. Unter dem Begriff Sonderverkehr ist jede Transportleistung bestimmter Güter zwischen bestimmten Orten und auf Rechnung bestimmter Verlader zu verstehen. Der Sonderverkehr umfaßt somit den in jeder Hinsicht spezialisierten Verkehr. Wichtigste Güter im Sonderverkehr sind Sand und Kies. Der Trampverkehr umfaßt den Transport jeglicher Güter zu jedwedem Ort und auf Rechnung jeglicher Verlader. Er ist somit der nichtspezialisierte Zweig der Binnenschiffahrt.

Die Regulierung des Sonder- und des Trampverkehrs sieht folgendermaßen aus: Zutritt zum Sonderverkehr erhält ein Schiffer auf Antrag, wenn er einen Beladungsvertrag vorzeigen kann, der seine künftige Beschäftigung im Sonderverkehr bescheinigt. Wird dem Antrag stattgegeben, so erhält er eine zeitlich befristete Zulassung zum Transport der im Beladungsvertrag genannten Güter zwischen den ebenfalls vertraglich festgelegten Orten.

Zutritt zum Trampverkehr erhält jeder Schiffer, dessen Schiff sämtliche nautischen Anforderungen erfüllt, wenn ihm von der Regulierungsbehörde aufgrund deren Kapazitätsplanung eine Beschäftigung in diesem Bereich zugebilligt wird. Die Zulassung ist zeitlich befristet und auf Antrag zu verlängern, wobei eine „ausreichende" Ausnutzung der zugelassenen Tragfähigkeit nachgewiesen werden muß.

Trampschiffer sind dementsprechend einer größeren Zutrittsschranke als ihre Kollegen vom Sonderverkehr ausgesetzt. Letztere müssen lediglich nachweisen, daß für ihr Schiff eine Verwendung gegeben ist, während erstere von den Vorstellungen der Regulierungsbehörde über die von ihr erwünschte Kapazität abhängig sind. Aber auch nachdem sie den Zutritt erhalten, müssen Trampschiffer weitere Regulierungsbestimmungen erfüllen. Zuerst gilt der Börsenzwang. Verlader und deren Vertreter sind gezwungen, ihre Transportaufträge den regionalen Schifferbörsen zuzuleiten, auf denen staatlich bestellte Verkehrsinspektoren den registrierten „Leerschiffern" nach einem Warteschlangenverfahren Aufträge anbieten. Vom Verfahren wird nur in besonderen Fällen abgewichen, etwa wenn für bestimmte Ladungen besondere technische Schiffseigenschaften erforderlich sind.

Neben dem Börsenzwang unterstehen Schiffer auch einer Preisregulierung. Die Tarife werden vom Verkehrsinspektor, nach Anhörung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer aus Schiffer- und Verladervertretern zusammengesetzten Tarifkommission, bestimmt.

Kennzeichnend für die Regulierung des Trampverkehrs sind also folgende Merkmale:

— Der Flottenumfang wird durch eine staatliche Hoheitsmaßnahme bestimmt.

— Wegen des Börsenzwangs dürfen weder Verlader noch Schiffer einander auswählen oder über Tarife verhandeln. Schiffer können lediglich Transportofferten annehmen oder ablehnen, zumal keine Beförderungspflicht besteht.

— Verlader dürfen keine längerfristigen Verträge mit einzelnen Schiffern abschließen. Sollten sie dies anstreben, so müssen diese Schiffer ihre Zulassung zurückgeben und eine Zulassung zum Sonderverkehr beantragen.

Diese Regulierung ist offensichtlich weitreichender als die Regulierung des Sonderverkehrs. Angesichts der eingangs gestellten Annahmen, daß es von Seiten der Schiffer eine Nachfrage nach Regulierung gibt, fragt sich somit, weshalb Trampschiffer sich eine strengere Regulierungsform als ihre Kollegen im Sonderverkehr wünschen. Auf diese Frage wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

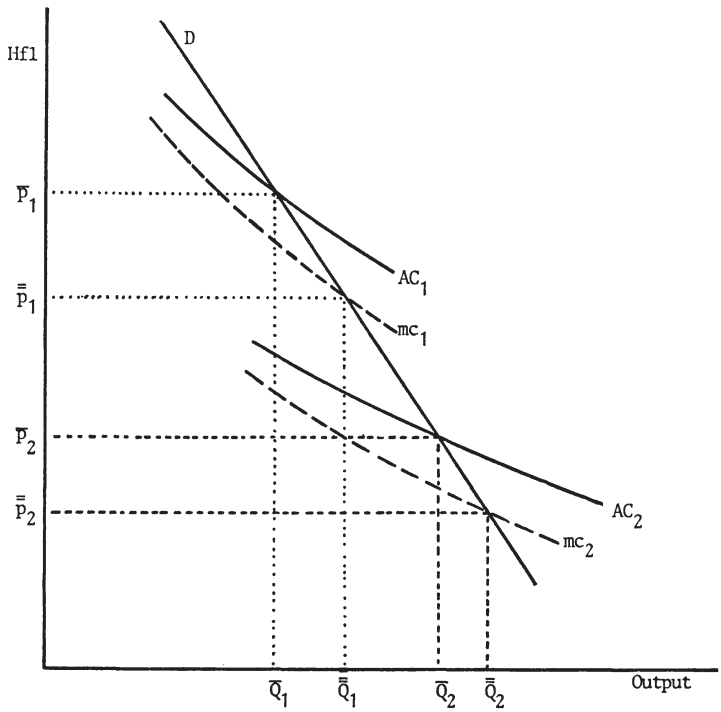
## 3. Wettbewerb und Regulierung

Kennzeichnend für die Binnenschiffahrt (und für andere Verkehrszweige[2]) ist eine monoton sinkende Durchschnittskostenfunktion. Damit ist gemeint, daß die Kosten pro Leistungseinheit im relevanten Bereich mit steigender Outputmenge sinken. Kurzfristig sinken die Durchschnittskosten mit steigender Outputmenge bei einem vorgegebenen Kapitalstock (einem Schiff). Es bestehen somit „economies of density". Langfristig sinken die Durchschnittskosten bei steigender Outputmenge und bei zunehmendem Kapitalstock (etwa indem ein größeres Schiff für ein kleines substituiert wird). Es gibt demnach auch „economies of scale".

Der Grund für diese Durchschnittskostenstruktur ist der hohe Fixkostenanteil an den Gesamtkosten. Dieser liegt zwischen 50 % und 80 % der Gesamtkosten, je nachdem ob lediglich ein Basiseinkommen oder das gesamte Einkommen der Schiffer als Fixkosten eingestuft wird. Die

[2] Siehe zum Beispiel *Braeutigam*, R. R., *Daughety*, A. F, und *Turnquist*, M. A. (1982) und *De Borger*, B. und *Deloddere*, E. (1981), *Keeler*, Th. E. (1974), *Spady*, R. H. und *Friedlaender*, A. F. (1978).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/




Figur 1

Fixkosten umfassen die Zinsen auf Fremdkapital (meist eine Schiffshypothek), Abschreibungen, Versicherungsprämien, Auslagen für Reparatur und Wartung und wenigstens ein Basiseinkommen für den Schiffer. Zu den variablen Kosten zählen die Antriebskosten, Schleusen- und Hafengelder, Auslagen für Fernmeldeverbindungen, Börsen- und Maklerdienste usw.

Bei monoton sinkenden Durchschnittskosten sind die Grenzkosten niedriger als letztere und sinken ebenfalls monoton. Grafisch betrachtet liegt die Grenzkostenkurve völlig unterhalb der Durchschnittskostenkurve.

Welcher Preis bildet sich nun auf einem von dieser Kostenstruktur gekennzeichneten Markt, zu dem ein freier Zutritt existiert? Kurzfristig gleicht sich der Preis den Grenzkosten an. Zu diesem Schluß führt folgende an Hand von Figur 1 durchgeführte Überlegung. Abgebildet sind eine Nachfragekurve *D* für Transportleistungen, wie sie ein einzelner Schiffer 1 wahrnimmt, und die für sein Unternehmen gültige

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durchschnittskostenkurve $AC_1$ bzw. die Grenzkostenkurve $mc_1$. Ausgehend von der Nachfragekurve $D$ könnte der Schiffer die Transportleistung auf $\bar{Q}_1$ festsetzen, den dazu gehörigen Preis $\bar{p}_1$ verlangen und seine Kosten decken.

Wegen des freien Zutritts ist diese Vorgehensweise jedoch nicht möglich. Schiffer 1 muß mit dem Zutritt eines Schiffers 2 rechnen, dessen Unternehmen durch die Durchschnittskostenkurve $AC_2$ und die Grenzkostenkurve $mc_2$ gekennzeichnet wird und der die Leistung des Schiffers 1 zu einem niedrigeren Preis als $\bar{p}_1$ kostendeckend anbieten kann. Letzterer kann sich gegen diesen Zutritt mit Hilfe einer Preissenkung zu wehren versuchen. Sinkt der Preis von $\bar{p}_1$ bis $\bar{\bar{p}}_1$, so werden die Fixkosten nicht mehr gedeckt. Für Preise unterhalb von $\bar{\bar{p}}_1$ werden die variablen Kosten nur noch teilweise erwirtschaftet. Wenn ein Unternehmen die variablen Kosten nicht völlig zurückverdient, ist es von einer unmittelbaren Schließung bedroht, weil der Markt ihm die Existenzgrundlage nimmt. Der Preis des Schiffers 1 ist deshalb nicht niedriger als $\bar{\bar{p}}_1$ und somit gleich den Grenzkosten.

Allerdings ist Schiffer 2 vom Zutritt eines dritten Schiffers, dessen Durchschnittskostenkurve unterhalb $AC_2$ liegt, genauso bedroht, wie Schiffer 1 von ihm. Aus diesem Grund ist auch er gezwungen, seinen Preis seinen Grenzkosten anzugleichen. Für Schiffer 2 stellt $\bar{\bar{p}}_2$ den kurzfristigen Preis dar. Schließlich ist festzuhalten, daß in diesem Modell der Schiffer mit den niedrigsten Durchschnittskosten zuerst „bedient" wird. Die übrigen Transportaufträge werden demjenigen mit den zweitniedrigsten Durchschnittskosten zugeleitet. Die dann verbleibenden Aufträge gehen an denjenigen mit den drittniedrigsten Durchschnittskosten usw. Wegen der Drohung des freien Zutritts sind die Preise gleich den jeweiligen Grenzkosten. Die Branche ist insgesamt gesehen nicht imstande, die Fixkosten zu decken.

Die Verluste können nur dann vermieden werden, wenn der Zutritt beschränkt wird. Angesichts der Tatsache, daß es keine nennenswerten technischen und finanziellen Zutrittsschranken gibt, ist der Zutritt auf andere Weise zu beschränken.

Im spezialisierten Sonderverkehr wird der Zutritt über den Abschluß langfristiger Verträge zwischen Schiffern und Verladern erschwert. Diese Verträge sichern den Schiffern eine bestimmte Transportleistung und den Verladern die Beförderungsgarantie. Durch die lange Laufzeit der Verträge wird der Wettbewerb zwischen Schiffern teilweise unterbunden und allen potentiell Eintretenden eine Zutrittsschranke gesetzt. In der Gewißheit einer Beschäftigung können Schiffer nicht nur eine Beförderungsgarantie abgeben, sondern auch die notwendigen Investi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionen in leistungsfähige Schiffe aufbringen. Davon haben die Verlader indirekt einen Vorteil.

Im nicht-spezialisierten Trampverkehr verhindert der Börsenzwang den Abschluß langfristiger Verträge und hält den Wettbewerb somit aufrecht. Er kann nur mittels einer umfassenden Regulierung verringert, wenn nicht abgeschafft werden. Zuerst schützt ein Zulassungsverfahren vor potentiell Eintretenden. Des weiteren verhindert der vorschriftsmäßige Tarif einen internen Wettbewerb zwischen den Zugelassenen und drittens erschwert der Börsenzwang jegliche Art des „non-price competition", wobei ein Schiffer beispielsweise einem Verlader für dessen Bevorzugung eine Leistung besserer Qualität bietet.

Es zeigt sich somit, daß der Abschluß langfristiger Verträge und die Einrichtung einer Regulierung substitutive Arrangements zur Überwindung des Wettbewerbs bei monoton sinkenden Durchschnittskosten darstellen.

## 4. Regulierung und Durchschnittskosten

Eine empirische Untersuchung der Folgen der Regulierung des Trampverkehrs sollte sich mit der Überprüfung der vier folgenden Prognosen beschäftigen.

1. Es gibt economies of density und economies of scope;
2. Die Flotte ist sowohl aus relativ kleinen als auch aus relativ großen Schiffen zusammengesetzt;
3. Die Regulierung erhöht die Transportkosten, weil sie den Einsatz von kleinen Schiffen fördert;
4. Die Regulierung führt zu kostendeckenden Tarifen.

Zur Prüfung dieser Prognosen wurde eine Durchschnittskostenfunktion für den Trampverkehr geschätzt. Wegen Datenmangel mußte die Schätzung sich zwangsläufig auf diesen Bereich beschränken. Nebst Daten aus öffentlichen statistischen Quellen wurden die Ergebnisse zweier alljährlich von der Regulierungsbehörde bzw. von einem dem Verkehrssektor verbundenen Institut durchgeführten Umfragen zur Kostensituation der Trampschiffer verwendet. Aus diesen Daten wurden an Hand von Inputpreisindizes deflationierte Durchschnittskosten für die Jahre 1969 - 1970 und 1972 - 1980 ermittelt.

Geschätzt wurde die folgende Durchschnittskostenfunktion:

$$\ln c_{it} = \alpha + \Sigma_i \beta_i DG_i + \gamma \ln y_{it} + \delta \ln^2 y_{it} + \varepsilon_{it} \ ,$$

wobei $c$ die in Hundertstel von Hfl. gemessenen Durchschnittskosten darstellt, $i = 1, 2, \ldots, 6$ den Schiffsklassenindex und $t = 1, 2, \ldots, 11$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Jahresindex darstellen, und $y$ für die in Mio. Tonnenkilometer gemessene Transportleistung steht. Die Variablen $DG_i$ umfassen dummy-Variablen[3], die den Wert Null bzw. eins annehmen. $DG_1 = 1$ für die ersten sechs Wahrnehmungen ($c_{it} = c_{1t}$) und ansonsten Null. $DG_2 = 1$ für die zweite Gruppe von sechs Wahrnehmungen ($c_{it} = c_{2t}$) und ansonsten Null. Die dummy-Variablen $DG_3$, $DG_4$ und $DG_5$ werden analog konstruiert. $DG_6$ = Null.

Die geschätzten Parameterwerte sind in Tabelle 1 enthalten:

| Parameter | Schätzung | $t$-Wert | Schiffsgröße in Tonnen | |
|---|---|---|---|---|
| Interzept | – 3.881 | – 6.200 | | |
| $DG_1$ | 0.876 | 8.263 | 100 - 200 | |
| $DG_2$ | 0.601 | 7.077 | 200 - 300 | |
| $DG_3$ | 0.707 | 12.434 | 300 - 400 | |
| $DG_4$ | 0.479 | 4.815 | 400 - 600 | |
| $DG_5$ | 0.560 | 0.983 | 600 - 800 | |
| $\ln y_{it}$ | 0.742 | 2.674 | | |
| $\ln^2 y_{it}$ | – 0.089 | – 3.002 | | $R^2 = 0.92$ |

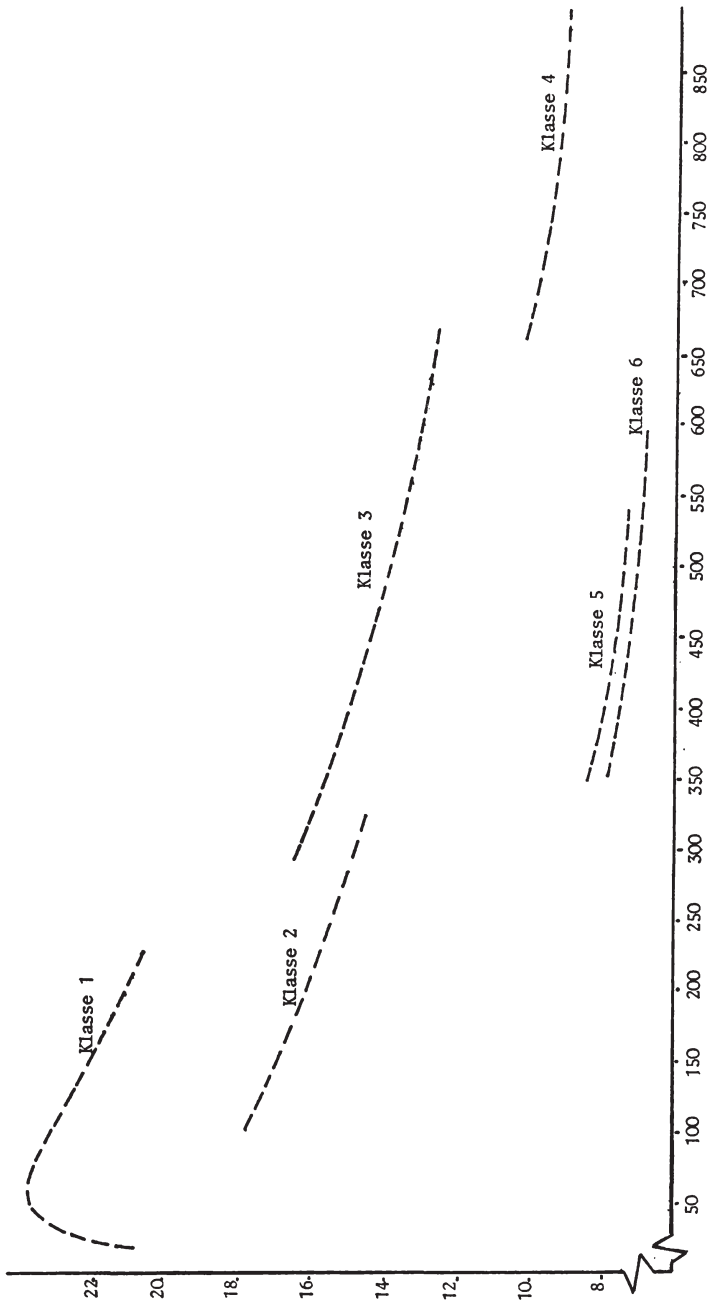
Alle Werte mit Ausnahme von $\beta_5$ sind signifikant. Mit Hilfe der Schätzwerte lassen sich die Durchschnittskosten der Transportleistungen im Trampverkehr errechnen. Sie sind in Figur 2 grafisch abgebildet. Aus der Figur ist ersichtlich, daß die beiden ersten Prognosen zutreffen:

Im Trampverkehr fahren gleichzeitig große und kleine Schiffe. Auffällig sind die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Durchschnittskosten der verschiedenen Schiffsklassen. Es ist zu vermuten, daß die Regulierung zum Erhalt dieser Kostenstruktur beiträgt, indem sie alle Schiffe, ungeachtet ihrer relativen (In)effizienz, „gleich behandelt". Ohne Regulierung wären die kleineren Schiffe gezwungen, ihre Durchschnittskosten an denen der größeren anzugleichen.

Diese Überlegung führte zur Aufstellung von vier Szenarien, mit deren Hilfe die Durchschnittskosten bei Abwesenheit der Regulierung bestimmt werden konnten. Ausgegangen wurde von der von Experten vertretenen Auffassung, daß Schiffe mit einer Tragfähigkeit von bis zu

[3] Siehe *Maddala,* G. S. (1977), Kapitel 17, für eine Abhandlung über Schätzverfahren mit Hilfe von dummy-variablen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/




Figur 2

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

500 Tonnen ineffizient sind, indem sie bedeutend höhere Durchschnittskosten als die größeren haben. Weil die genannte Tragfähigkeit nicht der Unter- bzw. Obergrenze irgendeiner in der Studie verwendeten Schiffsklasse entspricht, wurden Schiffe mit einer Tragfähigkeit von bis zu 400 Tonnen als ineffizient betrachtet. Die vier Szenarien sind folgendermaßen definiert.

1. Die Leistung der Schiffsklassen 1, 2 und 3 wird von den Schiffen der vierten Klasse übernommen;
2. Die Leistung der Schiffsklassen 1, 2 und 3 wird von den Schiffen der fünften Klasse übernommen;
3. Die Leistung der Schiffsklassen 1, 2 und 3 wird von den Schiffen der sechsten Klasse übernommen;
4. Die Leistung der Schiffsklassen 1, 2 und 3 wird je zur Hälfte von den Schiffen der fünften und der sechsten Klasse übernommen.

Die Szenarien gelten unter den Annahmen einer flexiblen Kapazitätsanpassung und einer konstanten Technologie. Den in den Szenarien genannten Flotten wird unterstellt so zusammengesetzt zu sein, daß sie die ihnen auferlegte Transportleistung erbringen können. Des weiteren garantiert eine konstante Technologie eine unveränderte Durchschnittskostenstruktur, so daß ein Kostenvergleich zwischen den tatsächlichen und den alternativen Flotten möglich ist.

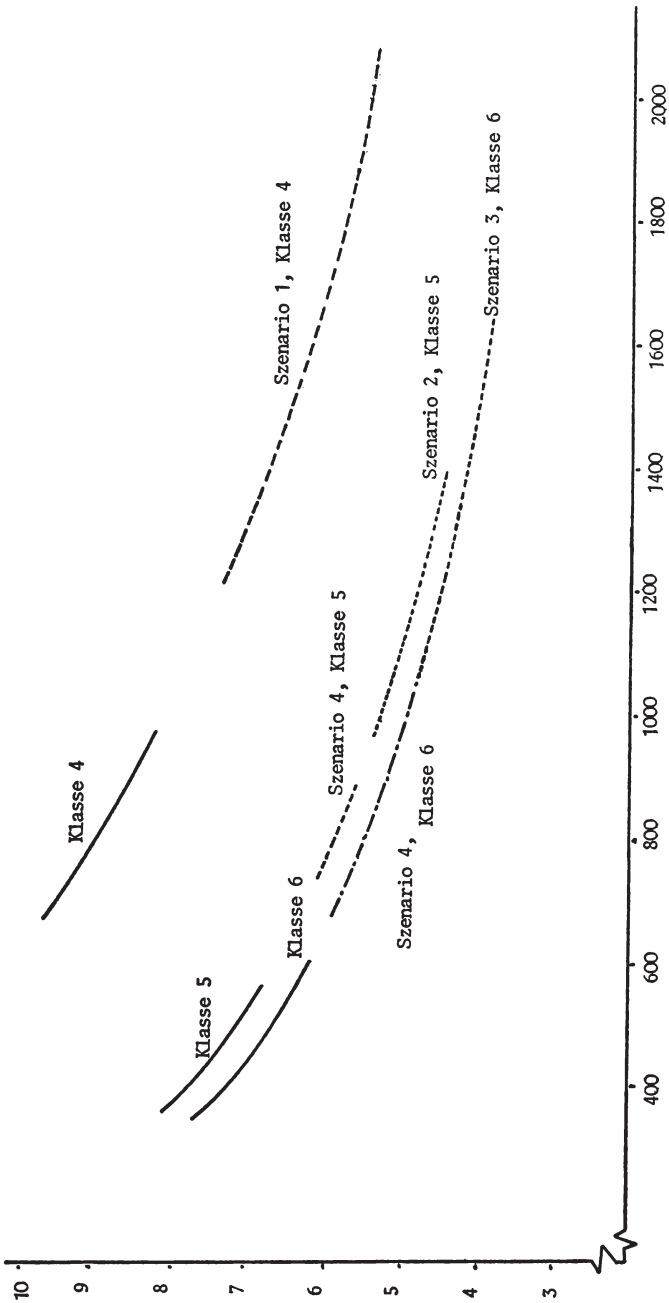
Errechnet wurden die Durchschnittskosten der Schiffsklassen 4, 5 und 6 für die nach den Szenarien jeweils vorgegebenen Leistungen. In Figur 3 sind die Durchschnittskosten der tatsächlichen und der alternativen Leistungen der Schiffsklassen 4, 5 und 6 abgebildet. Aus der Figur geht hervor, daß die Schiffe der Klassen 5 und 6 über größere economies of density verfügen als die Schiffe der vierten Klasse. Beispielsweise haben erstere für eine Leistung von 1 000 Mio. Tonnenkilometer ein Durchschnittskostenniveau von Hfl. 0,05, während Schiffe der vierten Klasse dieses Niveau erst für eine Leistung gleich 2 500 Mio. Tonnenkilometer erzielen.

Tabelle 2 enthält die Differenzen zwischen den Gesamtkosten der tatsächlichen und der alternativen Flotten. Die Differenzen betrugen für 1969 zwischen 40 % und 43 % der wirklichen Kosten. Diese Prozentzahl nahm mit den Jahren ab und war 1980 gleich 25 %. Die Berechnungen deuten darauf hin, daß die Regulierung des Trampverkehrs kostspielig ist, wenn sie tatsächlich eine Skalenerweiterung verhindert oder abbremst.

Die vierte Prognose wurde nicht bestätigt. Die Nominaltarife (gemessen als Erträge pro Leistungseinheit) waren im gesamten Zeitraum ge-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/




Figur 3

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 2*

**Differenzen zwischen den Gesamtkosten der tatsächlichen und der alternativen Flotten (Mio. Hfl.)**

| Jahr | Szenario 1 | Szenario 2 | Szenario 3 | Szenario 4 |
|---|---|---|---|---|
| 1969 | 125.38 | 124.22 | 129.41 | 119.35 |
| 1970 | 134.76 | 135.26 | 137.30 | 127.94 |
| 1971 | — | — | — | — |
| 1972 | 104.16 | 103.46 | 105.00 | 98.74 |
| 1973 | 94.14 | 93.31 | 94.88 | 88.82 |
| 1974 | 84.45 | 85.45 | 85.17 | 80.67 |
| 1975 | 71.64 | 75.74 | 73.66 | 71.56 |
| 1976 | 70.27 | 73.60 | 72.17 | 69.86 |
| 1977 | 63.32 | 70.15 | 68.58 | 66.77 |
| 1978 | 62.56 | 64.53 | 63.58 | 61.68 |
| 1979 | 58.19 | 59.25 | 59.22 | 57.26 |
| 1980 | 52.08 | 53.95 | 55.33 | 53.33 |

ringer als die nominellen Durchschnittskosten und sanken mit zunehmender Outputmenge. Für dieses negative Ergebnis gibt es drei mögliche Erklärungen.

Erstens sind die Schiffereinkommen möglicherweise zu hoch bewertet, wodurch die Kosten „zu hoch" angesetzt sind. Die Umfrageergebnisse wurden um einen Einkommensanteil ergänzt, der aus den Tariflöhnen des Rheinverkehrs abgeleitet wurde. In den Augen der Schiffer mögen diese Löhne zu hoch sein, weil Schiffer meistens an Bord wohnen und ein Angestelltenverhältnis sowieso niedriger einschätzen als eine selbständige Berufstätigkeit.

Zweitens gilt jedoch, daß Schiffer selten abschreiben und oft die Ablösung des Fremdkapitals zeitlich verschieben. Daraus könnte der Schluß gezogen werden, daß bei den Tarifverhandlungen in der Tarifkommission von zu niedrigen Kostendaten ausgegangen wurde. Nach dieser Erklärung wären nicht die Kosten zu hoch, sondern die Tarife zu niedrig.

Drittens ist die Tarifregulierung nicht stringent, weil die Verkehrsinspektoren in der Regel den Kompromißvorschlägen der Tarifkommission zustimmen. Damit können Verlader ihren Einfluß auf die Tarifgestaltung geltend machen. Es ist zu vermuten, daß sie diese Möglichkeit ausnutzen, zumal jeglicher Einfluß ihrerseits auf die anderen Transport- und Geschäftsbedingungen durch die Regulierung unterbunden wird.

Im Ergebnis zeigt die empirische Untersuchung, daß es große Differenzen zwischen den Kosten der regulierten Trampflotte und einigen



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht der Regulierung unterworfenen Alternativflotten gibt. Allerdings impliziert die Regulierung des Trampverkehrs wahrscheinlich keine kostendeckenden Tarife.

## 5. Verbundvorteile und Regulierung

Im Abschnitt 3 wurde das Ausmaß der Regulierung der Teilbereiche mit dem Grad der Spezialisierung in Verbindung gebracht. Dort wurde gezeigt, daß der nicht-spezialisierte Trampverkehr streng reguliert ist, während der spezialisierte Sonderverkehr weniger stringent reguliert ist. In diesem Abschnitt wird dieser Problembereich erneut aufgegriffen. Versucht wird, die Folgen der Nicht-Spezialisierung des Trampverkehrs für die Gesamtkosten dieses Teilbereiches zu ermitteln. Dazu wird von der Schätzung einer Gesamtkostenfunktion der Trampflotte ausgegangen, deren unabhängige Variablen drei verschiedene „Güter" sind. Es handelt sich bei diesen Gütern um Sand und Kies, Agrarerzeugnisse und sonstige Güter. Der Trampverkehr wird somit als ein Dreiproduktunternehmen aufgefaßt, dessen Gesamtkosten von den Quantitäten dreier Güter erklärt werden.

Es besteht somit die Möglichkeit der Existenz von sogenannten Verbundvorteilen im Trampverkehr nachzugehen. Verbundvorteile sind zu definieren als die Einsparungen in bezug auf die Gesamtkosten, die eine Zusammenlegung der Produktion (bestimmter Mengen) mehrerer Güter innerhalb eines Unternehmens im Vergleich zur getrennten Produktion (derselben Mengen) dieser Güter in Einproduktunternehmen ermöglicht[4]. Der Grund für diese Kosteneinsparungen ist die Tatsache, daß ein Mehrproduktunternehmen bei der Herstellung einer bestimmten Produktpalette geringere Gemeinkosten hat als Einproduktunternehmen, die jedes für sich ein Gut aus der Produktpalette herstellen, zusammen genommen haben.

Geschätzt wurden daher die folgenden Gesamtkostenfunktionen.

$$TC_t = (\alpha_0 + \alpha_1 \ln S_t + \alpha_2 \ln A_t + \alpha_3 \ln R_t)\, T_t + \varepsilon_t \quad \text{und} \tag{1}$$

$$\ln TC_t = \beta_0 + \beta_1 \ln S_t + \beta_2 \ln A_t + \beta_3 \ln R_t + \ln T_t + \eta_t \ . \tag{2}$$

Hierbei stellen $TC$ die Gesamtkosten der Trampflotte dar. $S$, $A$ und $R$ deuten auf die Güter Sand und Kies, Agrarerzeugnisse und sonstige hin. $T$ steht für die Tragfähigkeit der Flotte und $t = 1, 2, \ldots, 11$ ist der Jahresindex. Es wurden die folgenden Parameterschätzwerte erzielt:

---

[4] Siehe beispielsweise *Baumol*, W. J. und *Braunstein*, Y. M. (1977) und *Bongaerts*, J. C. (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 3*

**Parameterschätzwerte zweier Spezifikationen einer Gesamtkostenfunktion der Trampflotte**

| | Parameter | Schätzung | $t$-Wert | |
|---|---|---|---|---|
| (1) | Interzept | − 1 611.080 | − 3.469 | |
| | $\ln S_t$ | 33.279 | 2.024 | |
| | $\ln A_t$ | 137.029 | 3.495 | |
| | $\ln R_t$ | 88.595 | 2.016 | $R^2 = 0.755$ |
| (2) | Interzept | − 5.531 | − 2.069 | |
| | $\ln S_t$ | 0.095 | 1.965 | |
| | $\ln A_t$ | 0.226 | 3.019 | |
| | $\ln R_t$ | 0.549 | 2.166 | $R^2 = 0.764$ |

Mit Hilfe dieser Schätzungsergebnisse lassen sich die Gesamtkosten der tatsächlichen Produktpalette und anderer von dieser geringfügig abweichenden Produktpaletten errechnen. Zu diesem Zweck wurden die Gleichungen

$$S_t + A_t + R_t = Q_t \ ,$$

aufgestellt, wobei $Q_t$ die in Mio. Tonnenkilometer gemessene Gesamtoutputmenge darstellt.

Wenn die Gesamtkosten von in diesen Ebenen liegenden Güterbündeln berechnet werden, entstehen Segmente der Kostenfunktion. An Hand der Form dieser Segmente läßt sich die Existenz von Verbundvorteilen ableiten. Sind diese Segmente nämlich konvex, so ist dies ein Anzeichen dafür, daß die Gesamtkosten einer weniger spezialisierten Produktpalette geringer sind als die Gesamtkosten einer mehr spezialisierten Produktpalette. Damit läge die Existenz von Verbundvorteilen vor. Sind diese Segmente jedoch konkav, so gilt das Gegenteil: es bestünden keine Verbundvorteile, sondern Spezialisierungsvorteile.

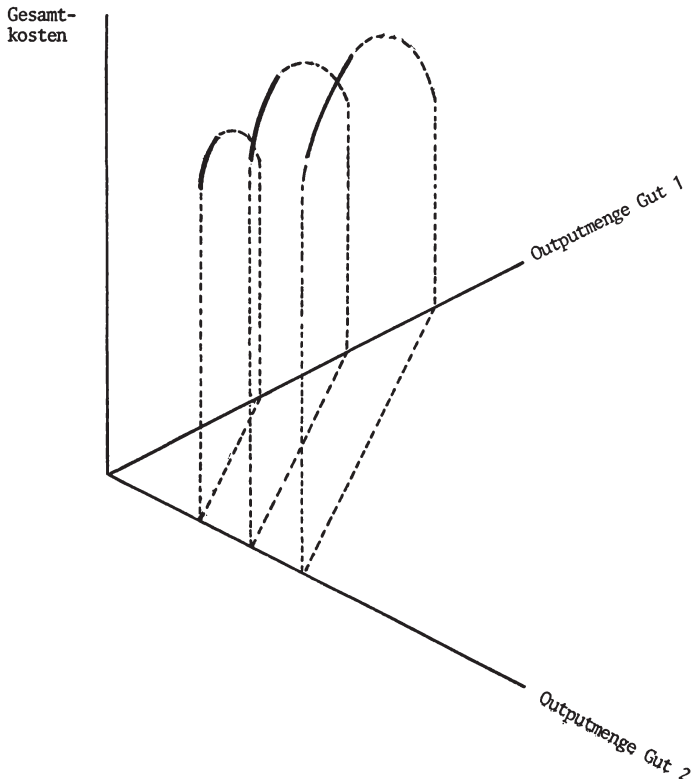
An Hand von Berechnungen der Gesamtkosten folgender Güterbündel:

$$(S_t \pm \alpha_i, A_t \mp \alpha_i, R_t), \ (S_t, A_t \mp \alpha_i, R_t \pm \alpha_i) \ \text{ und } \ (S_t \pm \alpha_i, A_t, R_t \mp \alpha_i)$$

$$\text{mit } \alpha_1 = 0.01\, Q_t, \alpha_2 = 0.02\, Q_t \text{ und } \alpha_3 = 0.05\, Q_t \ ,$$

konnte die Form der Schnitte angenähert werden, weil die genannten Güterbündel sich für ein bestimmtes $t$ in einer der Ebenen der dreidi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/




Figur 4

mensionalen Darstellung der Figur 4 befinden und von der tatsächlichen Produktpalette geringfügig abweichen. Wenn $i$ von 1 bis 3 variiert, werden sechs Produktpaletten konstruiert, die durch abnehmende Spezialisierung in bezug auf ein Gut, zunehmende Spezialisierung auf das zweite Gut und eine gleichbleibende Spezialisierung in bezug auf das dritte Gut gekennzeichnet sind. Die Darstellung der Ergebnisse ist relativ mühselig, aber zusammengefaßt läßt sich feststellen, daß aus der grafischen Sicht die beiden Spezifikationen der Gesamtkostenfunktionen für die tatsächlichen und die dazugehörigen konstruierten Güterbündel konkav sind.

Die Segmente der Gesamtkostenfunktion sind also konkav, so daß keine Verbundvorteile, sondern Spezialisierungsvorteile existieren dürften. In Figur 4 ist dieses Ergebnis annähernd abgebildet. Aus Gründen der Darstellungsschwierigkeit ist die Gesamtkostenfunktion auf ein Zweiproduktunternehmen beschränkt. Die gepunkteten Kurven-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teile geben die Form der Schnitte dreier Ebenen mit der Gesamtkostenfunktion wieder.

Die vermutliche Existenz von Spezialisierungsvorteilen liefert einen Hinweis für die Richtigkeit unserer Annahme, daß es in der niederländischen Binnenschiffahrt eine Nachfrage nach Regulierung gibt und daß diese Nachfrage in einem Teilbereich der Binnenschiffahrt um so ausgeprägter ist, je weniger dieser Teilbereich spezialisiert ist. Der Trampverkehr als regelrechter „general cargo"-Markt ist durch Diversifikation und nicht durch Spezialisierung gekennzeichnet. Weil allerdings Spezialisierungsvorteile und nicht Verbundvorteile existieren, wird der Anreiz zur Nachfrage nach Regulierung verstärkt. Im Ergebnis ist deshalb festzuhalten, daß eine Deregulierung des Trampverkehrs vermutlich zur Entstehung einer Reihe kleinerer Unterteilbereiche führen würde, deren Zutrittsbedingungen denen des Sonderverkehrs sehr ähnlich sehen würden. Wegfall der stringenten Regulierung würde zur substitutiven Zutrittsbeschränkung in Form von langfristigen Verträgen usw. führen, wie im Abschnitt 3 schon angedeutet. Der Trampverkehr mit seinen typischen Eigenschaften hätte damit aufgehört zu bestehen.

## 6. Schlußfolgerung

Die Regulierung der niederländischen Binnenschiffahrt ist sehr komplex, weil zwischen vielen institutionellen Arrangements unterschieden werden muß. Dennoch läßt sich ein Kriterium zur Beurteilung dieser komplexen Situation herbeiführen: Wenn eine Branche oder ein Betriebszweig durch monoton sinkende Durchschnittskosten und durch freien Zu- und Austritt gekennzeichnet ist, droht ein Wettbewerb, der zu Preisen unterhalb der Durchschnittskosten und somit zu Verlusten führt. Der Wettbewerb kann durch eine Einschränkung der Zutrittsbedingungen unterbunden werden, wobei einerseits der Abschluß langfristiger Verträge zwischen Schiffern und Verladern und andererseits die Regulierung sämtlicher Transaktionen als substitutive wettbewerbshemmende Arrangements erfahren werden. Langfristige Verträge werden allerdings nur in spezialisierten Teilbereichen der Binnenschiffahrt angewendet, während der nicht-spezialisierte Trampverkehr, trotz der Existenz von Spezialisierungsvorteilen, durch die umfassende Regulierung gekennzeichnet ist. Eine Deregulierung würde er nicht überleben.

## Literaturverzeichnis

*Baumol*, W. J. und *Braunstein*, Y. M., Empirical Study of Scale Economies and Product Complementarity: The Case of Journal Publication, The Journal of Political Economy, Vol. 85, No. 5, 1977, S. 1037 - 1048.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Bongaerts*, J. C., Marktzutrittsresistenz eines natürlichen Mehrproduktmonopols, in: Blankart, Ch. B. und Faber, M. (Hrsg.), Regulierung öffentlicher Unternehmen, Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Wirtschaftswissenschaften, Band 118, Verlagsgruppe Athenäum - Hain - Scriptor - Hanstein, Königstein 1982, S. 39 - 49.

*Braeutigam*, R. R., *Daughety*, A. F. und *Turnquist*, M. A., The Estimation of a Hybrid Cost Function for a Railroad Firm, The Review of Economics and Statistics, Vol. 64, No. 3, August 1982, S. 394 - 404.

*De Borger*, B. und *Deloddere*, E., Spoorwegkostenfuncties voor België (Kostenfunktionen der belgischen Eisenbahn), Report 81/114, UFSIA, Antwerpen, 1981.

*Keeler*, Th. E., Railroad Costs, Returns to Scale and Excess Capacity, The Review of Economic and Statistics, Vol. 56, No. 2, May 1974, S. 201 - 208.

*Maddala*, G. S., Econometrics, Mc-Graw Hill, New York, San Francisco, London, 1977.

*Spady*, R. H. und *Friedlaender*, A. F., Hedonic Cost Functions for the Regulated Trucking Industry, Bell Journal of Economics, Vol. 9, No. 1, Spring 1978, S. 159 - 179.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Mehr ökonomische Prinzipien bei der Regulierung der Deutschen Bundesbahn*

Von *Kenneth Boyer*, East Lansing (Michigan), und *Jürgen Müller*, Berlin

## 1. Einleitung

Die sich kontinuierlich verschlechternde Situation der Deutschen Bundesbahn (DB) stellt ein wichtiges politisches, finanzielles und ökonomisches Problem unserer Volkswirtschaft dar, dessen Lösung nach wie vor aussteht. Die finanzielle Dimension des Problems ist ausreichend bekannt. Nach Verlusten von knapp 4 Mrd. DM im Jahr 1982 muß im Jahre 1987 schon mit einem jährlichen Fehlbetrag von 7 Mrd. DM gerechnet werden, wenn man die mittelfristige Finanzplanung der Bundesregierung zugrundelegt. Diese buchmäßigen Verluste, welche den Schuldenberg der DB von 36 Mrd. DM im Jahr 1982 auf 60 Mrd. DM im Jahre 1987 erhöhen und damit das vorhandene Eigenkapital weitgehend aufzehren dürften, stellen aber nur einen Teil des finanziellen Problems dar. Dazu kommen noch die weiteren öffentlichen Aufwendungen des Bundes, die zur Zeit jährlich ca. 13,5 Mrd. DM betragen. Davon sind ca. ein Viertel Investitionszuschüsse, ein weiteres Viertel entfällt auf die Abgeltungen von Verlusten für Sozialtarife (z. B. Schülerverkehr, Personennahverkehr); fast ein Drittel betrifft die sogenannte Altlast, d. h. die Übernahme von Versorgungslasten von ehemaligen Angehörigen der Reichsbahn.

Diesen hohen Summen steht gleichzeitig ein fallender Anteil der Bundesbahn am Verkehrsaufkommen in der Bundesrepublik gegenüber. Während früher die Bahn das dominierende Verkehrsmittel darstellte, war 1981 die Eisenbahn nur noch mit 3,3 v. H. am Gesamtpersonenverkehrsaufkommen (beförderte Personen) beteiligt, gegenüber z. B. einem Anteil von 75,4 v. H. für den Individualverkehr. Im Güterverkehr, und zwar im Binnenverkehr der Bundesrepublik, wurden 1981 nur 11 v. H. des Verkehrsaufkommens auf der Schiene befördert, das sind absolut ca. 335 Mill. t. Für die Verkehrsleistung (Personenkilometer bzw. tkm) sieht das Bild nur etwas besser aus. Im Personenverkehr lag der Anteil 1981 bei 7 v. H., im Güterverkehr bei 25,2 v. H.

---

* Für kritische Kommentare danken wir den Teilnehmern des Arbeitskreises sowie Beat *Blankart*, Gabriele *Braun* und Fritz *Schneider*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese ausgewiesenen finanziellen Verluste und Zuwendungen sind jedoch nur eine Dimension des ökonomischen Problems Bundesbahn, wenn auch die am leichtesten identifizierbare. Es ist zwar auch die Dimension, welche die politische Diskussion bestimmt und von der auch der Zwang zum Handeln herrührt. Aber noch viel wichtiger dürfte aus unserer Sicht die ökonomische Dimension des Problems Bundesbahn sein, d. h. der Umfang der Ressourcenverschwendung durch die gegenwärtige Bahnpolitik der Bundesrepublik für die gesamte Volkswirtschaft. Diese Ressourcenverschwendung entsteht dadurch, daß den ökonomischen Kosten des Ressourceneinsatzes zuwenig Aufmerksamkeit geschenkt wird, daß viele Maßnahmen sogar bewußt diese Kosten in den Hintergrund stellen, anstatt sie zum Prinzip der Ressourcenallokation zu machen. Bis jetzt waren die Anreizstrukturen der DB jedenfalls so, daß die Frage der ökonomischen Kosten der einzelnen Dienstleistungen eher im Hintergrund stand und daß vielmehr andere Ziele, wie die Erhaltung eines gewissen Marktanteils auf den einzelnen Verkehrsmärkten oder das Vorhalten von Transportkapazitäten um fast jeden Preis, das sich aus der Betriebspflicht ergab, viel mehr das unternehmerische Handeln bestimmten.

Eine Konkretisierung dieser volkswirtschaftlichen Verluste ist allerdings ungemein schwieriger als die Zusammenstellung der finanziellen Fehlbeträge. Trotzdem ist dies eine Aufgabe, an der wir als Ökonomen nicht vorbei können. Ohne eine genauere Identifizierung dieser ökonomischen Dimension des Problems Bahn kann eine sinnvolle Umorientierung der gegenwärtigen Bahnpolitik nicht stattfinden. Sonst werden nicht nur Prioritäten für die zukünftige Bahnpolitik falsch gesetzt. Auch die Korrekturmaßnahmen setzen an der falschen Stelle an. Zudem werden die anstehenden Entscheidungen ohne ein ökonomisches Zahlengerüst zu sehr nach politischen Kriterien gefällt, so daß letzten Endes das Problem der Ressourcenverschwendung nur teilweise oder vielleicht sogar überhaupt nicht gelöst wird.

Über die Ursachen der finanziellen Verluste und mögliche Lösungsvorschläge besteht eine umfangreiche Literatur (z. B. Voigt, 1979). Ein Ansatz erscheint jedoch gerade im Rahmen des Themas dieser Tagung von Interesse, die Trennungsrechnung von Verkehrswegen und dem eigentlichen kommerziellen Betrieb sowie den sonstigen gemeinnützigen Aufgaben der DB. Wir glauben, daß dieser Ansatz, vor allem wenn er auch im Sinne des Tagungsthemas interpretiert wird, zur Definition und Implementierung von Eigentumsrechten führen kann. Die sich daraus ergebenden Verhaltensanreize würden bei den Betroffenen die oben erwähnte ökonomische Dimension des Problems leichter zu identifizieren helfen und durch Neuverteilung der Verantwortung gleichzeitig auch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

konkrete Schritte zur besseren Lösung dieses Problems in die Wege leiten.

Im ersten Teil dieses Beitrages begründen wir die Behauptung, daß gerade die Trennungsrechnung ein Lösungsansatz ist, als dessen Auswirkung sich mehr ökonomische Prinzipien bei der DB ergeben könnten. Dazu ist nicht nur eine Betrachtung der bestehenden Ansprüche und Eigentumsrechte der DB von Bedeutung, sondern auch eine Analyse der regulativen Rahmenbedingungen im Verkehrsbereich (der sogenannten „kontrollierten Wettbewerbsordnung"), und die Verhaltensanreize, die sich daraus für die DB ergeben. Danach wird die bis jetzt vorgenommene Trennungsrechnung der DB einer kritischen Analyse unterworfen und, wo notwendig, durch verstärkten Einsatz von ökonomischen Prinzipien verbessert, um die dadurch ermöglichten Märkte für Eigentumsrechte effektiver gestalten zu helfen. Ein wesentlicher Punkt ist dabei die Notwendigkeit einer verbesserten Kostenrechnung. Dadurch könnten viele der anstehenden Probleme im Zusammenhang mit der erwarteten Kapazitätsreduzierung der DB verstärkt entpolitisiert werden und somit auch im volkswirtschaftlichen Sinne effizientere Entscheidungen erzielt werden.

## 2. Kontrollierte Wettbewerbsordnung im Verkehr, öffentliches Eigentum und die sich daraus ergebenden Ziele der Bundesbahn

Die Bundesbahn bietet ihre Dienstleistungen — Personen- und Güterbeförderung — nicht isoliert an, sondern im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern und -arten. Als Folge des starken Infrastrukturausbaus der anderen Verkehrsträger, besonders der Straße, und des enorm angestiegenen Motorisierungsgrades sowie des Strukturwandels im Güterverkehr hat sich das enorme Wachstum des Verkehrs vor allem außerhalb des Schienenverkehrs vollzogen. Dadurch sind die Marktanteile der Bahn im Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern kontinuierlich zurückgegangen und auf einigen Strecken auch in zunehmendem Maße die Aufkommensmengen, die ihr in früheren Jahren Wettbewerbsvorteile gegenüber den anderen Verkehrsträgern sicherten.

Aus dieser Entwicklung eine gezielte Langfriststrategie abzuleiten — mit dem Ziel der Rationalisierung der Bahnaktivitäten in den Bereichen, in denen die Bahn entweder auch zukünftig Wettbewerbsvorteile oder noch soziale Aufgaben hat — ist trotz wiederholter Anstrengungen noch nicht geschehen[1]. Noch in den späten sechziger Jahren hat

[1] Der Vorstandsvorsitzende *Golke* am 9. Mai 1983: „Die Anpassung der Kapazitäten an die Nachfrage ist dringender denn je", zitiert in „Briefe zur Verkehrspolitik" vom 18. 5. 1983, S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

man z. B. über den Leber-Plan versucht, mit dirigistischen Mitteln den Marktanteil der Bahn zu halten bzw. wieder zu erhöhen. Zwar konnte die DB ihre komparativen Vorteile, d. h. die Beförderung großer Mengen und Personen zwischen Ballungszentren oder Orten umfangreicher wirtschaftlicher Aktivität, in einigen Bereichen ausbauen, z. B. durch die Einführung des Inter-City-Verkehrs, des Ganzzuges usw., aber der Abbau in den anderen Bereichen, wo sie gegenüber den anderen Verkehrsträgern keinen Wettbewerbsvorteil mehr hat, fand wegen des starken politischen Drucks gegen solche Maßnahmen bis jetzt nicht statt. Aus diesem Grunde schien auch das Verhalten der Bahn in der Vergangenheit immer mehr auf eine Erhaltung von Marktanteilen um jeden Preis ausgerichtet gewesen zu sein. Teilweise liegt dieses Verhalten in den bestehenden Eigentumsrechten begründet. Die Bahn ist öffentliches Eigentum mit einer entsprechenden Beförderungs- und Betriebspflicht, fast unabhängig von den Kosten. Anreize, Kosten und Nutzen ihrer Aktivitäten genauer zu evaluieren, bestehen kaum, da ja auch die Verkehrspolitik gegenüber den anderen Verkehrsträgern durch eine Politik der fortgesetzten Widersprüche gekennzeichnet ist:

— So versucht die DB einerseits, durch eine Vielzahl von Ausnahmetarifen im Güterverkehr ihren Verkehrsanteil im Wettbewerb mit der Binnenschiffahrt zu halten — zum Teil sogar unter den kurzfristigen Grenzkosten —, während die Binnenschiffahrt gleichzeitig durch die fast totale Befreiung von den Wegekosten (Deckungsgrad ca. 5 - 10 v. H.) hier von derselben staatlichen Stelle einen enormen Wettbewerbsvorteil erhält.

— Der Wettbewerbsdruck auf die DB durch den gewerblichen Straßengüterverkehr wird zwar einerseits durch eine zahlenmäßige Begrenzung der Lizenzen beschränkt. Gleichzeitig ist jedoch das Ventil Werkverkehr weit geöffnet worden. Im Werkverkehr werden heute etwa im gleichen Umfang Straßenverkehrstransporte durchgeführt, wie im gewerblichen Straßengüterverkehr.

— Wenn Entscheidungen anstehen, z. B. tariflicher, aber auch investiver Art, dann wurden sie im Sinne dieser „kontrollierten Wettbewerbsordnung" immer so getroffen, daß der negativ betroffene Verkehrsträger, d. h. in den meisten Fällen die DB, immer noch eine Chance hat, seinen Marktanteil solange wie möglich zu halten. Das, obwohl die Kosten- und Erlösstrukturen längst auf die Vorteile anderer Verkehrsträger hinweisen.

Das wichtigste Mittel zur Allokation der Ressourcen, das Preissystem, kann also in diesem System des „kontrollierten Wettbewerbs", verbunden mit öffentlichem Eigentum, nicht seine sonst übliche Rolle spielen, nämlich dafür zu sorgen, daß der Benutzer eines Ressourceneinsatzes

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch voll für dessen Kosten aufkommen muß. In diesem System bestehen für die DB kaum Bedürfnisse, den Ressourceneinsatz nach dem Prinzip der Opportunitätskosten zu bewerten oder auch den Benutzern ihrer Dienste solche Preissignale zu geben, daß sie selbst diese angebotenen Dienste effizient nutzen können. Diese ökonomische Dimension des Bahnproblems und die sich daraus ergebenden gesamtwirtschaftlichen Kosten sind bis heute verschleiert geblieben.

Die meisten Ansätze, die in der Vergangenheit zur Lösung des Bahnproblems gemacht worden sind, hatten nur das finanzielle Problem der steigenden Defizite, jedoch nicht das ökonomische Problem des effizienteren Ressourceneinsatzes vor Augen. Besonders kraß kann diese einseitige Orientierung am Beispiel des oben erwähnten Leber-Plans gezeigt werden, welcher die gesamtwirtschaftlichen Kosten dieser Maßnahme völlig außer acht ließ. Selbst wenn dieses Programm weitergeführt worden und insofern erfolgreich gewesen wäre, daß der Umfang des Bahndefizits auf ein erträgliches Maß reduziert worden wäre, hätte sich dabei aufgrund des noch schlechteren Ressourceneinsatzes eine Vergrößerung des ökonomischen Problems Bahn ergeben. Aber auch das Konzept des betriebswirtschaftlich optimalen Netzes orientierte sich nur an den einzelwirtschaftlichen Kosten der DB, jedoch kaum an den volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen (Rahn, 1977).

## 3. Bringt die Trennungsrechnung mehr ökonomische Prinzipien in die Bahnpolitik?

Das rapide ansteigende Defizit der DB — ohne sichtbare Alternativstrategien der Aufsichtsbehörde (sprich: Bundesministerium für Verkehr) — hat die DB dazu veranlaßt, das in diesem Zusammenhang entstandene negative Image durch eine Trennungsrechnung zu verbessern. Dort sollte zumindest der Ressourceneinsatz zur Erreichung zusätzlicher staatlicher Vorgaben und der Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Verkehrsträgern, bei denen der Staat selbst die Wegekosten vorhält, ausgewiesen werden[2]. Zusätzlich sollten auf der Basis der Trennungsrechnung Verantwortungen neu zugeteilt werden, um somit auch den Handlungsanreiz der Betroffenen zu wecken.

Im Geschäftsbericht 1981 hat die DB zum zweiten Mal eine solche Rechnung veröffentlicht, welche ihre Aktivitäten in drei unterschiedliche Bereiche teilt:

— einen „eigenwirtschaftlichen" Bereich, dem alle Zweige des Güterverkehrs und des Personenfernverkehrs zugeordnet sind, die die DB aus unternehmerischer Sicht langfristig befördern möchte,

[2] Vgl. „Briefe zur Verkehrspolitik" vom 18. 5. 1983, S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— einen „gemeinwirtschaftlichen" Bereich, der hauptsächlich die politisch erwünschten Leistungen des nicht kostendeckenden Personennahverkehrs auf Schiene und Straße umfaßt, und

— einen „staatlichen" Bereich, der Bau und Unterhaltung des gesamten Schienennetzes beinhalten soll.

Der wichtigste finanzielle Aspekt liegt dabei in der Trennung der Infrastrukturkosten (Fahrweg) von den Betriebskosten und der genaueren Zuweisung von Kompetenzen und Verantwortungen im „gemeinwirtschaftlichen" Bereich.

Von den Aufwendungen der Gewinn- und Verlustrechnungen von insgesamt 30,7 Mrd. DM im Jahre 1981 werden etwas weniger als die Hälfte dem unternehmerischen Bereich, ein Drittel der Infrastruktur und mehr als ein Fünftel dem gemeinwirtschaftlichen Teil zugerechnet (vgl. Tabelle 1). Bei den Erträgen schneidet der eigenwirtschaftliche Bereich wesentlich besser ab, so daß bei einer Hinzurechnung von 2,2 Mrd. DM Bundesleistungen in diesem Bereich eine Überdeckung von 1,8 Mrd. DM entsteht (mit entsprechenden negativen Auswirkungen für die beiden anderen Bereiche). Der Infrastrukturbereich erreicht, trotz der zugerechneten Bundesleistungen von 4,2 Mrd. DM, ein Defizit von 5,1 Mrd. DM.

Für manchen mag diese Trennungsrechnung in der Tat eher als ein Produkt der Öffentlichkeitsarbeit gelten[3], denn den wesentlichen Beteiligten waren auch schon in der Vergangenheit die wichtigsten Aspekte dieser Rechnung bekannt, wie z. B. der Umfang der abzugeltenden Fehlbeträge aus Sozialtarifen und die Altlast aus Versorgungsansprüchen der ehemaligen Reichsbahner. Auch die Kosten für die Vorhaltung der Wege wurden schon früher separat ausgewiesen (DIW, 1978). Zudem ist die dort vorgenommene Trennung der Kosten und Erträge nicht so eindeutig (Lenel, 1982, S. 218, Meyer, 1983), daß direkte verkehrspolitische Folgerungen daraus gezogen werden könnten.

Neu ist jedoch der Versuch, die Trennungsrechnung dazu zu benutzen, klare Kompetenzen und Verantwortung zwischen den Aufgabenbereichen des Bundes, der Bahn und letztlich auch den betroffenen Ländern und Gemeinden neu festzulegen und damit aus der Sicht der DB einen Vorschlag zur langfristigen Lösung des Problems Bahn zu leisten[4]. Dabei strebt die DB an, daß der Staat die Finanzverantwortung für die „Wegekosten", d. h. die Vorhaltung und Inbetriebnahme der Schienen-

[3] Vgl. z. B. „Der Bundesbahn-Verlust — ein Rechenfehler" in FAZ vom 11. 11. 1982, S. 14.

[4] „Die Transparenz des Unternehmens ist unbedingt notwendig und muß weiter ausgebaut werden ...". „Die politischen Abhängigkeiten müssen weiter reduziert werden." a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fahrwege, wie bei Straße und Wasserstraße übernimmt und voll die Kosten für die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben trägt.

„Die DB ist bei der heutigen verkehrswirtschaftlichen Struktur in der Bundesrepublik nicht mehr in der Lage, die Aufwendungen für die ihr vom Gesetz vorgegebene Vorhaltung und Inbetriebnahme des Fahrweges zu erwirtschaften" (DB, 1982, S. 6). Die DB sieht deswegen in der Trennungsrechnung ein Instrument, um über die langfristige Finanzierung der künftigen Eisenbahn-Infrastruktur, einschließlich der Finanzverantwortung, nachzudenken und das Unternehmen DB gleichzeitig durch eine klare Festlegung der unternehmerischen Verantwortung gegenüber dem Bund und den anderen staatlichen Instanzen abzugrenzen. Wenn man von der Problematik der Implementierung mit Blick auf klare Abgrenzungskriterien einmal absieht, geht der Grundgedanke sicherlich in die richtige Richtung. Gerade weil die langfristige Eisenbahn-Infrastruktur weniger umfangreich sein wird, aufgrund der gesetzlichen Grundlage jedoch viele Instanzen ein Mitspracherecht — ohne finanzielle Verantwortung zu tragen — haben, dürfte ein besseres Aufdecken der Kosten und eine klarere Festlegung der Verantwortung für diese Kosten bei den anstehenden Entscheidungen über Stillegungen und Kapazitätsabbau eher den ökonomischen Kriterien Bedeutung verschaffen als die bisherige Lösung, in der die Rahmenbedingungen öffentliches Eigentum und Betriebs- und Beförderungspflicht — ohne Kostenverantwortung einiger Beteiligten — dominieren.

Zur Zeit arbeitet die DB als öffentliches Eigentum unter gesetzlichen Rahmenbedingungen, wie z. B. Allgemeines Eisenbahngesetz, Eisenbahnverkehrsordnung und Bundesbahngesetz, die sie eher zu einer Verwaltungseinrichtung machen, die auf dem Gebiet des Verkehrs im Dienste staatlicher Zwecke und politischer Ziele tätig ist. Diese Rahmenbedingungen passen einerseits in ihrer ganzen Anlage nicht mehr zur Wirklichkeit der heutigen Verkehrssituation. Andererseits statten sie aber einige der Beteiligten, wie z. B. die Länder und Gemeinden, mit Ansprüchen ohne Kostenverantwortung aus, die der notwendigen Kapazitätsanpassung und Netzumstrukturierung der DB im Wege stehen. Auf ihrem Netz untersteht die DB nämlich der Betriebs- und Beförderungspflicht, wobei das Netz über die Bedienungspflicht wieder auf den Betrieb und dessen Rentabilität zurückwirkt.

Sieht man diese Trennungsrechnung mehr als einen Denkanstoß in diese Richtung an, nämlich

— eindeutigere, aber auch geänderte Zuordnung der Entscheidungskompetenzen und Verantwortung und

— genauere Darstellung der Kosten und Nutzen einzelner Dienste,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

so ist dies trotz der noch anstehenden methodologischen Probleme der genaueren Kosten- und Ertragszurechnung ein Schrit in die richtige Richtung.

Um in dieser Richtung weiter voranzukommen, sollte jedoch gerade der zweite Punkt eine besondere Priorität genießen. Erst dann kann nämlich auch die Zuordnung der Entscheidungskompetenzen verändert werden. Bis jetzt hat die DB wegen der Ausrichtung ihres traditionellen Rechnungswesens an Vollkosten und Dienstkategorien noch kein Instrumentarium zur genauen Kosten- und Ertragsdarstellung entwickelt. Auch die bis jetzt vorgelegte Trennungsrechnung basiert nur auf diesen aggregierten Werten und vermittelt somit nur einen ersten Hinweis über die Dimensionen des finanziellen Problems, d. h. sie identifiziert die Kosten nicht dort, wo sie wirklich entstehen, rechnet sie noch nicht in Angebotseinheiten aus und rechnet sie auch nicht den davon Betroffenen entsprechend zu. Erst neuerdings versucht die DB verstärkt, ihr traditionelles Rechnungswesen so zu verbessern, daß nach Aufbau einer Kostenträgerrechnung Deckungsbeitragsrechnungen mit einer örtlichen Kostenstellenrechnung möglich sind[5].

Liegen solche konkreten Zahlen in einer verbesserten Trennungsrechnung und der damit verbundenen Änderung der Verantwortungsbereiche erst einmal vor, so kann nicht nur mit dem Bund, den betroffenen Ländern und Gemeinden sowie den Beschäftigten der Bahn unter Vorlage dieser Zahlen über den vorzunehmenden Kapazitätsabbau verhandelt und dem entsprechenden Verlust an traditionellen Ansprüchen gegenübergestellt werden. Es kann nun auch gezielt über Rationalisierung oder notwendige Investitionen zwischen den Betroffenen verhandelt werden, wo heute wegen der Ansprüche aus den bestehenden Auflagen (ohne Eigenverantwortung) noch Ressourcenverschwendung in größerem Stil stattfindet.

## 4. Verbesserung der Trennungsrechnung auf der Basis kostenorientierter Tarife

In der Vergangenheit war das Interesse der DB an einem mehr kostenorientierten Rechnungswesen wohl auch deswegen so gering, weil die Kosten der einzelnen Dienstleistungserbringung für die Tarifpolitik eine geringe Rolle gespielt haben. Die bundesweit einheitlichen Tarife im Personenverkehr sind unabhängig vom Streckenaufkommen auf den einzelnen Strecken, den Wegekosten der Strecken und den Staukosten. Eine Fahrkarte auf einer Hauptstrecke, z. B. von Dortmund nach Hannover, kostet pro km das gleiche wie eine Fahrkarte auf einer ähnlich

[5] Vgl. „Briefe zur Verkehrspolitik", a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

langen Nebenstrecke, obwohl die letztere Transportleistung in der Erbringung einen viel größeren Ressourceneinsatz erfordert.

Auch im Frachtbereich werden solche streckenspezifischen Kostenunterschiede — selbst im Bereich der Ausnahmetarife (die ca. 80 v. H. des Güterverkehrsaufkommens betreffen) — durch Einheitstarife verwischt. Spediteure, die z. B. durch das Zusammenstellen mehrerer Wagenladungen die Kosten der Bahn beeinflussen, werden dabei genauso wenig honoriert wie Spediteure, die nur auf dünn befahrenen Nebenstrecken teuren Verkehr verursachen oder zusätzliche Sendungen auf die überfüllten Nord-Süd-Strecken schicken.

Behält man diese Einheitstarife und die zur Zeit für Länder und Gemeinden existierenden Ansprüche bei, so besteht die Gefahr, daß Entscheidungen über Stillegungen hauptsächlich als politische Entscheidungen empfunden und deshalb nach politischen Kriterien gelöst werden, zum Teil vielleicht sogar mit wesentlich höheren Kosten. Institutionelle Veränderungen, wie z. B. die vorgesehene Neuordnung der Verantwortung über die Erbringung von Bahnleistungen im Zusamenhang mit der Trennungsrechnung, können dagegen zumindest teilweise solche Stillegungsentscheidungen entpolitisieren, indem sie die ökonomischen Aspekte in den Vordergrund stellen und gleichzeitig durch die Neuregelung der Verantwortung andere Anreize schaffen. Einen solchen Beitrag kann aus unserer Sicht eine verbesserte Trennungsrechnung aber nur leisten, wenn sie dabei vor allem auch auf eine kostenorientierte Tarifpolitik abzielt[6].

Wie sollte eine solche kostenorientierte Tarifpolitik aussehen, gerade im Hinblick auf mögliche Stillegungsentscheidungen?

Die Kosten für die Erstellung einer Verkehrsleistung ergeben sich durch die Opportunitätskosten der eingesetzten Ressourcen. Kostenkonzepte wie Grenzkosten und „incremental costs" entsprechen diesem Ansatz wesentlich mehr als die gängigen Konzepte der Vollkosten- oder Durchschnittskostenrechnung. Bei der Berechnung der ökonomischen Kosten eines möglicherweise aufzugebenden Transportdienstes auf einer Strecke wäre deshalb z. B. zu ermitteln, welche Verkehrsinfrastruktur, Gebäude und fahrendes Material nicht mehr benötigt werden und was ihre alternativen Einsatzmöglichkeiten (bis hin zum Schrottwert) wären, welche Arbeitskräfte dadurch freigesetzt und welche Antriebskosten eingespart werden und letztlich auch, welche Zeitvorteile (durch schnellere Beförderungszeiten) für die übrigen Dienstleistungen auf einer Strecke dadurch entstehen, daß eine Dienstleistung aufgegeben wird.

---

[6] So das Mitglied des Vorstandes *Gröben:* „Der DB soll eine marktgerechte, kostenorientierte Tarifgestaltung überlassen werden", zitiert in a. a. O., S. 8.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Besonders dieser letzte Kostenpunkt, die Auswirkungen auf die Beförderungszeiten und -kosten anderer Dienste, muß hier in Erinnerung gerufen werden, denn es gilt bei einer Kostenrechnung auch die Kapazitätsgrenze einer Strecke zu berücksichtigen und die Kosten, die sich aus einem weiteren Zugpaar für die anderen Verkehrsangebote auf einer Strecke ergeben. Ein zusätzlicher Passagierzug während der Verkehrsspitze hat Auswirkungen auf die Anzahl und Geschwindigkeit der Güterzüge, welche die Strecke benutzen. Er erfordert eventuell den Bau zusätzlicher Überholstellen und kann, da sich die Beförderungszeit der übrigen Züge und die Umlaufzeit erhöhen, dazu führen, daß insgesamt mehr Arbeitskräfte und eine höhere Anzahl von rollendem Material für denselben Transportumfang benötigt werden. Sind diese Staukosten für weitere Zugpaare besonders hoch, so ist es unter Umständen langfristig billiger, die Kapazität auf einer Strecke durch Streckenneubau zu erhöhen.

Diese Staukosten können dem Benutzer durch Spitzenzeitzuschläge signalisiert werden, wie wir dies auch im Fernmeldebereich, im Hotelwesen und auch bei den Eisenbahnen einiger anderer Länder kennen. Solche Zuschläge sind nicht nur auf der Basis des Prinzips der Opportunitätskosten gerechtfertigt, sondern haben auch für Investitionsentscheidungen eine wichtige Signalfunktion.

Dasselbe Prinzip der Opportunitätskosten muß auch auf die Bewertung der Infrastrukturkosten angewendet werden. Hierbei spielen jedoch „sunk costs" eine wichtige Rolle, da es für schon erstellte Schienennetze kaum gleichwertige alternative Nutzungen gibt. Die Opportunitätskosten liegen in solchen Fällen wesentlich unter den Fixkosten, d. h. sie sind wesentlich niedriger als die jährlichen Abschreibungs- und Zinsaufwendungen, die sich in diesem Zusammenhang ergeben. Klammert man diesen Teil der Kosten nicht aus, so ergeben sich aus der normalen Vollkostenrechnung die falschen Preissignale. Andererseits sind Ersatzinvestitionen und Wartungskosten hier in vollem Umfang Kosten, die den Opportunitätskosten entsprechen, da dafür eingesetztes Kapital und Arbeit ja alternative Verwendungsmöglichkeiten haben.

Gerade diese dynamischen Aspekte, d. h. die Veränderung der ökonomischen Bewertung im Zeitablauf aufgrund sich verändernder Nachfrage oder alternativer Verkehrsangebote, machen die Erstellung eines solchen kostenorientierten Rechnungswesens sehr schwierig. Staukosten, wie auch veränderte Abschreibungssätze (wegen der „sunk costs") sind schwieriger zu ermitteln als die jetzt vorgesehene Kostenträgerrechnung. Andererseits ist ohne diese Basis eine kostenorientierte Tarifpolitik nicht möglich, die wiederum eine wichtige Basis für mehr ökonomische Prinzipien bei der Bahn darstellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Summiert man all diese Kostenstellen, so ergeben sich daraus die Kosten für die Erstellung der Transportleistung, die einer kostenorientierten Tarifpolitik zugrundeliegen sollten. Ergibt sich dabei auf gewissen Strecken oder für bestimmte Dienste eine ungenügende Nachfrage und liegen keine Externalitäten vor, so sind Teile einer Strecke oder eines Dienstes entweder dem gemeinwirtschaftlichen Teil zuzuschlagen, oder der Dienst ganz aufzugeben, da die eingesetzten Ressourcen hier ihre Kosten nicht erwirtschaften.

Auf der Grundlage einer so erweiterten Kostenrechnung und einer kostenorientierten Tarifpolitik können nun die oben erwähnten Ansätze der Trennungsrechnung wieder aufgenommen werden. Sie machen es für die Betroffenen leichter, die einzelnen Transportangebote zu bewerten sowie die sich aus dem Netz ergebende Betriebs- und Beförderungspflicht. Wo die Tarife die Kosten nicht decken, werden die Dienstleistungen dem gemeinwirtschaftlichen Teil zugerechnet, wenn sie aus sozialen oder anderen Gründen weiter für erforderlich gehalten werden. Dabei bleibt die Frage offen, ob die entsprechenden Vergütungen dann auf Bundesebene oder auf einer tieferen Ebene geleistet werden können und geleistet werden sollen. Auf welche Dienstleistungen dann im einzelnen zu verzichten wäre, ist letztlich eine Frage des politischen Entscheidungsprozesses und der alternativen Verkehrsangebote (einschließlich der Option, daß Bahnleistungen, vor allem auf Nebenstrecken, auch von anderen als der DB angeboten werden könnten).

Über diese Zurechnung der Defizite zum gemeinwirtschaftlichen Teil wäre gleichzeitig die Diskrepanz beseitigt, die dadurch entsteht, daß die Tarife sich zwar nach den privaten Kosten richten, die Bahn aber zu sozialen Kosten produzieren soll. Hier würden dann nicht mehr das Defizit, sondern die gezielten Leistungszahlungen darüber Auskunft geben, in welchem Umfang hier Verkehrsangebote über den eigenwirtschaftlichen Teil hinaus erwünscht und finanzierbar sind. In den Bereichen, wo Bahnleistungen auch von anderen als der DB angeboten werden können, ergeben sich durch den Vergleich Hinweise auf die Effizienz der Leistungserstellung der DB.

## 5. Sollte der Schienenweg wirklich separat finanziert werden?

Wir haben oben schon darauf verwiesen, daß bei der Bewertung der Infrastruktur dieselben ökonomischen Prinzipien gelten sollten wie beim übrigen Einsatz von produktiven Ressourcen in anderen Bereichen. Das Argument der Bahn, daß die Wegekosten deswegen vom Bund getragen werden sollten, weil er auch bei anderen Verkehrsträgern die Infrastruktur finanziert, ist hier mit ökonomischen Argumenten



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht zu unterstützen. Erstens deckt der Straßenverkehr, rechnet man die Kfz- und Mineralölsteuer als Wegesteuern, die Wegekosten fast völlig. Die Binnenschiffahrt wird hier andererseits (mit einem Kostendeckungsgrad von 5 - 10 v. H.) zwar bevorzugt, aber dies spricht noch nicht dafür, daß auch die Bahn in diese Vorteilssituation kommen sollte, da dann beide gegenüber der Straße einen Wettbewerbsvorteil hätten. Vielmehr sollte man die Subventionen der Wegekosten der Binnenschiffahrt als eine Entwicklung betrachten, die eventuell nur mittelfristig (auch wegen der mit internationalen Verträgen abgesicherten tariffreien Rheinschiffahrt) korrigiert werden kann[7].

Bei einer an ökonomischen Prinzipien orientierten Verkehrspolitik sollte die Bahn deshalb nicht von den Wegekosten befreit werden, sondern diese tragen, wenn gleichzeitig der Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Verkehrsträgern abgebaut werden kann. Dadurch würde in der Trennungsrechnung der „staatliche" Bereich entfallen, der von der DB für Bau und Unterhaltung des gesamten Schienennetzes gedacht war. Die Wegekosten müßten statt dessen den beiden anderen Bereichen zugerechnet werden. Daß die Art der Zurechnung ein schwieriges Problem darstellt, soll an dieser Stelle nicht verschwiegen werden.

Da es zudem schon eine administrative Einheit von Schiene und Betrieb gibt, entfallen dadurch die komplizierten Erhebungsmechanismen, die wir z. B. bei der Straße kennen. In diesem Fall wäre es auch nicht notwendig, spezielle Eigentumsrechte für den Schienenweg zu schaffen, dessen Benutzung durch die DB der Bund gegen ein gewisses Entgelt zuläßt. Statt dessen kann die Bahn auch auf der Basis einer besseren Kostenrechnung nun selbst feststellen, zu welchen Tarifen Dienste noch ihre Kosten, auch die Wegekosten, decken bzw. ab wann bestimmte Strecken oder Dienste in den gemeinwirtschaftlichen Teil fallen würden. Bei der anstehenden Entscheidung müßten dann die privaten Kunden, betroffenen Gemeinden und Regionen selbst entscheiden, ob die sich daraus ergebende gemeinwirtschaftliche Kostenbelastung vertretbar ist, oder ob es für sie besser ist, andere Transportdienste als die der DB zu benutzen.

Daß durch die wenig kostenorientierte Besteuerung des Straßenverkehrs ein zusätzliches Problem besteht, das erhebliche Wettbewerbsverzerrungen mit sich bringt, muß jedoch in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Aber auch hier sollte die Strategie nicht die sein, daß

[7] Nur wenn eine politische Lösung dieses Problems nicht möglich sein sollte, wäre zu überprüfen, inwieweit aus Gründen der Theorie des „Second Best" hier alternative Finanzierungsmöglichkeiten bestehen. Da von solchen Überlegungen aber auch die Straße betroffen wäre, erscheinen die allokativen Vorteile nicht groß genug, vergleicht man die dazu notwendigen finanziellen Aufwendungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

man aus Gründen des „Second Best" einen schon ineffizienten Eisenbahntarif dem noch ineffizienteren Preisprinzip des Straßenverkehrs anpaßt. Statt dessen sollten langfristig, z. B. durch einen höheren Mineralölsteuersatz und den Abbau der benutzerunabhängigen Kraftfahrzeugsteuer, auch die Tarife für die Benutzung der Straße stärker die variablen Kosten der Benutzung reflektieren.

## 6. Externalitäten

Aus einer nach dieser Philosophie konsequent durchgeführten Trennungsrechnung können sich, durch die sich daraus ergebenden Neuverteilungen der Verantwortungen auch Eigentumsrechte ergeben, im Gegensatz zu den Ansprüchen auf das öffentliche Eigentum, die wir heute kennen. Bei den Verhandlungen über den anstehenden Schrumpfungsprozeß der Bahn sollte dies zu mehr ökonomischen Entscheidungen führen. Werden dabei auch die Externalitäten berücksichtigt, die bei solchen Entscheidungen eine Rolle spielen sollten? Zur Beantwortung der Frage müssen zuerst die Externalitäten identifiziert werden. Hierbei dürfte das Beförderungsangebot für betroffene Regionen eine größere Rolle als die Beförderungshäufigkeit spielen. Diese Sicht wird auch durch die Argumente, die bei der Stillegung von reinen Güterverkehrsstrecken eine Rolle spielen, immer wieder deutlich.

Folgt man dieser Argumentation, so können sich aus der vorgesehenen Trennungsrechnung und der Umverteilung der Verantwortung andere Verhandlungsspielräume ergeben. Wo positive Externalitäten für die betroffenen Regionen und Gemeinden entstehen, müßten diese durch deren Bereitschaft, die dafür notwendigen Kosten zu tragen, abgegolten werden.

Die Ermittlung und Messung der Externalitäten ist in einer detaillierten Trennungsrechnung nicht möglich. Vielmehr sollten sich Hinweise über den Umfang der Externalitäten aus den Verhandlungen über die Vergütung des gemeinwirtschaftlichen Teils ergeben. Zusätzliche Berechnungen können hier jedoch weiter helfen. Wird z. B. eine Mindestbeförderungsleistung definiert (Mindestzahl der täglichen Verbindungen), so kann aus den zusätzlichen Kosten, die nicht über Tarife abgedeckt werden, gleichzeitig der „Wert" der Betriebspflicht aus Sicht der Betroffenen ermittelt werden. Zwar steigt der ökonomische Nutzen für den Bahnkunden nur bedingt mit der Häufigkeit, aber die Anzahl der Benutzer deutet zumindest die erwartete Konsumentenrente an, die als Hinweis für die Externalität gelten kann.

Solche Zahlen sollten es den betroffenen Gemeinden und Regionen erleichtern, über den ökonomischen Wert eines Anschlusses an das DB-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Netz zu entscheiden bzw. alternativen Verkehrsträgern den Vorzug zu geben.

Eine zweite Art der Externalität, nämlich die der Netz-Externalität, müßte von der DB selbst getragen werden. Diese Externalität entsteht durch den Nutzen, den Netzteile in einem Gebiet durch Quell- oder Zielverkehr für das übrige Netz erbringen. Soweit durch Stillegungen solche Zubringerdienste für rentable Hauptstrecken oder andere Streckenverbindungen entfallen und somit auch im Kernnetz den Grad der Kostendeckung beeinflussen, besteht aus Sicht des Kernnetzes der Anreiz, solche Dienste bis zu dem Umfang zu subventionieren, wie sie dessen Rentabilität beeinflussen. Solche Regelungen sind z. B. auch bei der englischen Bahn vorgesehen, wo der „Intercity"-Manager die Möglichkeit hat, in diesem Sinne von einer Stillegung bedrohte Nebenstrecken zu subventionieren.

Darüber hinausgehende Externalitäten von indirekt betroffenen Quell- oder Zielregionen müßten dagegen anders abgegolten werden. Am einfachsten ließe sich dieser Teil im Rahmen der Trennungsrechnung dem gemeinwirtschaftlichen Teil zurechnen.

## 7. Konsequenzen

Die von der DB vorgelegte Trennungsrechnung enthält einige wichtige Komponenten, die für die ökonomische Lösung des Problems Bahn notwendig sind. Wesentlich sind dabei die gesonderte In-Rechnung-Stellung von gemeinwirtschaftlichen Diensten außerhalb des Bereichs des eigenwirtschaftlichen Netzes, eine neue Zuordnung der sich daraus ergebenden finanziellen Verantwortung, sowie die Möglichkeit, dafür neue Eigentumsrechte zu schaffen, welche dann in Verhandlungen zwischen den Betroffenen darüber Aufschluß geben sollten, in welchem Umfang die DB über den eigenwirtschaftlichen Teil hinaus produzieren sollte. Dazu ist einerseits eine genauere Darstellung der Kosten und Nutzen einzelner Dienste nötig, andererseits daraus eine Neuverteilung der Verantwortung abzuleiten, die auch politisch handhabbar ist.

Bei der Verbesserung der Kostenrechnung sollte die DB noch über die jetzt vorgesehenen Ansätze einer Deckungskosten-Beitragsrechnung hinausgehen (die unserem Prinzip der „sunk costs" schon nahe kommt) und auch die Auswirkungen der einzelnen Dienste auf den Fahrplan der anderen Dienste („Staukosten") berücksichtigen und wo nötig, in der Spitzenzeit besonders stark befahrene Strecken mit einem Staukostenzuschlag belastet werden, so daß ein Anreiz zum Ausweichen außerhalb der Verkehrsspitzen oder auf weniger frequentierte Strecken entsteht. Geht dann trotz dieses Zuschlags die Nachfrage nach Transportdiensten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht zurück, ergeben sich zusätzliche Hinweise auf die Notwendigkeit von Neubau- bzw. Ausbaustrecken. Erst unter Berücksichtigung dieser Staukosten, aber auch der Wegekosten, können Kosten auf der „Mikroebene" den Tarifen (DM je tkm oder Personen-km) gegenübergestellt werden.

Wenn durch die verbesserte Kostenrechnung Kosten für einzelne Strecken und Dienste identifiziert sind, ist die DB wesentlich besser als heute in der Lage, nicht kostendeckende Dienste und Strecken zu identifizieren.

Falls diese einzelnen Dienste und Züge auch bei höheren Tarifen wegen zu geringer Nachfrage nicht kostendeckend sind, wären sie dem gemeinwirtschaftlichen Bereich zuzurechnen, so daß hauptsächlich die betroffenen Regionen (nur zu geringen Teilen der Bund) über die notwendigen Zuwendungen entscheiden müßten. Es sollte in solchen Fällen die Möglichkeit bestehen, dann die DB von ihrer Beförderungspflicht zu entbinden und den betroffenen Regionen auch die Schienenwege zu überlassen. Die betroffenen Gemeinden könnten dann auch die notwendigen Subventionen für die DB mit Subventionen für andere, z. B. nicht bundeseigene Eisenbahnen und alternative Verkehrsdienste vergleichen, bevor endgültig über Abbau oder Weiterbestehen solcher Strecken entschieden wird.

Akzeptiert man diese Vorschläge zur Lösung des ökonomischen Problems der Bahn, so muß man gleichzeitig wissen, daß trotzdem einige der jetzigen finanziellen Probleme weiterhin bestehen bleiben werden.

Die oben erwähnte „Altlast" dürfte sich z. B. durch die anstehenden Stillegungen und den damit verbundenen weiteren Abbau von Arbeitsplätzen mittelfristig eher noch erhöhen. Auch Subventionen für den Nahverkehr, den Schülerverkehr und bestimmte soziale Gruppen werden weiterhin aufzubringen sein. Wegen der verbesserten Kostenrechnung dürften dabei die Entscheidungen für eine Umstellung auf Busverkehr eher fallen, wenn es gelingt, gerade für den defizitären Nahverkehr und den Verkehr im ländlichen Raum die betreffenden Landesregierungen und Gemeinden durch Übertragung von Eigentumsrechten stärker in die finanzielle Verantwortung mit einzubeziehen.

Somit wäre die konsequente Anwendung der Trennungsrechnung nur ein erster Schritt zu mehr ökonomischen Prinzipien bei der Regulierung der Bundesbahn. Eine konkrete Anwendung derselben würde langfristig zu einem verbesserten volkswirtschaftlichen Ressourceneinsatz führen und gleichzeitig die institutionellen Voraussetzungen für die Beantwortung der Frage schaffen, wieviel Bahn sich eine Volkswirtschaft langfristig leisten kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 1:* **Ergebnisse der DB-Trennungsrechnung**

| Zeile | Bezeichnung | DB insgesamt 1981 | Unternehmensbereiche mit eigenwirtschaftl. Zielsetzungen (ohne Infrastruktur) 1981 | Unternehmensbereiche mit gemeinwirtschaftl. Zielsetzungen (ohne Infrastruktur) 1981 | Unternehmensbereiche mit staatlicher Zielsetzung Infrastruktur 1981 |
|---|---|---|---|---|---|
| | Erträge | | Mrd. DM | | |
| 1 | Personen-, Gepäck- und Expreßgutverkehr | 5,8 | 3,4 | 2,4 | — |
| 2 | Güterverkehr | 9,2 | 9,2 | — | — |
| 3 | andere eigene Erträge | 2,6 | 1,8 | 0,1 | 0,7 |
| 4 | Erfolgswirksame Bundesleistungen (BL) | 9,1 | 2,2 | 2,7 | 4,2 |
| | Summe Erträge | 26,7 | 16,6 | 5,2 | 4,9 |
| | Aufwendungen | | | | |
| 6 | Personalbereich | 20,2 | 9,2 | 4,1 | 6,9 |
| 7 | Sachbereich | 7,1 | 4,3 | 1,3 | 1,6 |
| 8 | Zinsen | 2,7 | 1,0 | 0,4 | 1,3 |
| 9 | Übrige Aufwendungen | 0,7 | 0,3 | 0,1 | 0,2 |
| 10 | Summe Aufwendungen | 30,7 | 14,8 | 5,9 | 10,0 |
| 11 | Überdeckung-/ Unterdeckung- | − 4,0 | + 1,8 | − 0,7 | − 5,1 |

Abweichungen der Summen der Einzelbeträge sind rundungsbedingt.
*) Nach Berücksichtigung der Bundesleistungen bei der DB verbleibende Kostenunterdeckung SPNV Betrieb abzüglich Kostenüberdekkung Bereich Bus.
*Quelle*: Geschäftsbericht der DB, 1981, S. 59.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Literaturverzeichnis

DB (1982) „Getrennte rechnerische Darstellung der Aufgabenbereiche der DB (Trennungsrechnung)", Vermerk vom 20. 8. 1982, Frankfurt/Main.

*Enderlein,* H. (1983): Berechnung der Kosten für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1981, Gutachten des DIW im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Berlin 1983 (als Manuskript vervielfältigt).

*Lenel,* H. O. (1982): Zur derzeitigen Situation und Politik der Deutschen Bundesbahn, ORDO, Bd. 33, S. 201 - 239.

*Meyer,* W. (1983): Der Bundesbahnverlust — ein Rechenfehler? Anmerkungen zur Trennungsrechnung der Deutschen Bundesbahn, Internationales Verkehrswesen, Band 35, Nr. 1, S. 19 - 28.

*Rahn,* T.: Das betriebswirtschaftlich optimale Netz der DB: Methodische Grundlagen seiner Abgrenzung, in: Müller, H. J., Das betriebswirtschaftlich optimale Netz der Deutschen Bundesbahn als Problem der Regionalpolitik, Schriftenreihe der DVWG, Nr. 37, Köln.

*Voigt,* G. (1979): Die Entwicklung der Finanzen der Deutschen Bundesbahn, Verlag Duncker & Humblot, Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Wohlfahrtserhöhende Anreize für private und öffentliche Unternehmen

Von *Ingo Vogelsang*, Boston

## I. Einleitung

Natürliche Monopole sind der klassische Wirkungsbereich öffentlicher Unternehmen. In den meisten westlichen Ländern sind dafür Versorgungsunternehmen, Eisenbahnen, das Post- und Fernmeldewesen typische Beispiele. Freilich gibt es in einigen dieser Sektoren auch Privatunternehmen als Monopolanbieter, die dann — wie in den USA und in der BRD — durchwegs staatlicher Regulierung unterliegen. Die beiden Unternehmenstypen lassen sich dabei als alternative Instrumente des Staates zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Ziele auffassen. Die Frage ist, ob in diesem Bereich öffentliche oder private regulierte Unternehmen besser geeignet sind. Das hängt mit Sicherheit von einer Vielzahl Faktoren, unter anderem von der politischen Zielsetzung, von der spezifischen Industrie, von der Informationsverteilung unter den beteiligten Wirtschaftssubjekten und von dem Handlungsspielraum der Regierung ab. In diesem Referat möchte ich zur Herausarbeitung einiger charakteristischer Unterschiede sehr stilisierte Vergleiche zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen in natürlichen Monopolbereichen vornehmen. Postuliert sei, daß die Regierung eine Wohlfahrtsfunktion $W$ zu maximieren versucht. Im Gegensatz zu der üblichen Regulierung von privaten Versorgungsunternehmen durch Verhaltens- und Gewinnbeschränkungen sei hier unterstellt, daß die Regierung solche Firmen durch Subventionen (bzw. Steuern) beeinflußt. Analog dazu nimmt sie auf ein vergleichbares öffentliches Unternehmen durch einen Managementbonus (bzw. -malus) Einfluß. Die Regierung hat also die Wahl zwischen zwei einander entsprechenden *Anreiz*schemata, einmal für das private und einmal für das öffentliche Unternehmen. Als Alternative dazu hätten wir zwei einander entsprechende *Kontroll*schemata miteinander vergleichen können[1]. Solch ein Vergleich ist erheblich komplizierter und bleibt weiterer Analyse vorbehalten.

---

[1] Eine Regulierungsbeschränkung läßt sich als Spezialfall eines Anreizes auffassen, bei dem eine Verletzung der Beschränkung mit einer prohibitiven Strafzahlung verbunden ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einige neuere Arbeiten zur Implementierung wohlfahrtsoptimaler Preisstrukturen in natürlichen Monopolbereichen legen die Vermutung nahe, daß bei geschickter Anreizsetzung die Eigentumsstruktur für die Problemlösung nicht relevant sei. So schlagen Gravelle (1982) und Vogelsang (1983) einen Anreizmechanismus für die Manager privater Unternehmen vor, der mit einem von Finsinger und Vogelsang (1981) vorgeschlagenen Subventionsmechanismus für private Monopolunternehmen praktisch identisch ist und sehr ähnliche Eigenschaften besitzt. Gemessen an ihrer Wohlfahrtsfunktion $W$ wäre die Regierung damit zwischen beiden Unternehmenstypen indifferent. Gravelle stellt in seinen abschließenden Bemerkungen zu beiden Verfahren die usus-fructus-Rechte der Eigentümer des Privatunternehmens als Unterschied heraus. Diese Behauptung wird jedoch nicht formal belegt, sondern hat mehr den Charakter einer Aufforderung zu weiterer Analyse.

Ziel dieses Referates ist es, die Eigentumsstruktur zum expliziten Untersuchungsgegenstand zu machen und zu diskutieren, wie sich die Reaktionen privater und öffentlicher Unternehmen auf von der Regierung gesetzte Anreize unterscheiden. Dabei gelten zwei Anreizmechanismen als äquivalent, wenn die Regierung zwischen den daraus resultierenden Allokationen indifferent ist.

Im folgenden gehen wir zunächst den Gründen für die oben behauptete Äquivalenz zwischen zwei in der Literatur vorgeschlagenen Anreizmechanismen nach. Im Anschluß daran nehmen wir eine allgemeinere Problemcharakterisierung vor, die mehr Einsichten in den Einfluß der Eigentumsstruktur auf die optimale Anreizsetzung erlaubt. Da wir keine allgemeine Lösung des Anreizproblems bieten können, folgt daraufhin eine Analyse von besonders wichtig erscheinenden Teilaspekten. Wir zeigen zunächst, daß die Äquivalenz von Anreizen für private und öffentliche Unternehmen nicht schon dadurch zusammenbricht, daß die Regierung die Gewinne des Privatunternehmens niedriger bewertet als die Gewinne des öffentlichen Unternehmens. Zum zweiten gehen wir auf den potentiellen Interessengegensatz von Eigentümer und Manager im Privatunternehmen ein und zeigen, daß eine unvollkommene Lösung dieses Konfliktes private Unternehmen als Instrument weniger geeignet erscheinen läßt. Zum dritten haben Manager nur ein zeitlich begrenztes Interesse an der Zukunft ihres Unternehmens. Im Gegensatz zu Managern öffentlicher Unternehmen können die Manager privater Unternehmen mit Aktien entlohnt werden, die ein zeitlich unbegrenztes Interesse an den zukünftigen Erträgen des Unternehmens sichern sollen. Wir argumentieren, daß dieser von Gravelle (1982) herausgestellte Unterschied in der Auswirkung von usus-fructus-Rechten weitgehend davon abhängt, inwieweit Außenstehende die laufende Leistung des Managements beurteilen können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## II. Ein Beispiel für äquivalente Anreizmechanismen

Angenommen sei eine Industrie[2] mit der Eigenschaft eines natürlichen Monopols. Die Marktnachfrage sei gegeben durch $q(p)$ bzw. ihr Inverses $p(q)$, jeweils zweimal differenzierbar. Die Kosten des Unternehmens $C$ seien eine stetig differenzierbare Funktion der Ausbringungsmenge $q$ und des Arbeitseinsatzes $E$ des Managers,

(1) $$C = C(q, E) \text{ mit } \partial C/\partial q > 0,\ \partial^2 C/\partial q^2 \gtreqless 0,\quad \partial C/\partial E < 0,\ \partial^2 C/\partial E^2 > 0$$

und $\partial^2 C/\partial q \partial E < 0$.

Die Nutzenfunktion des Managers sei

(2) $$U_M = Y_M - E\ ,$$

wobei $Y_M$ das Einkommen des Managers ist[3]. $V(p)$ sei die Konsumentenrente beim Preis $p$ und der verkauften Menge $q(p)$. Das zugrundeliegende Modell ist partialanalytisch. Es bestehen keine Einkommenseffekte. Eine allokationsneutrale Steuer wird als möglich unterstellt. Die Regierung versucht den sozialen Überschuß,

(3) $$W(p, E) = V(p) + \pi + U_M\ ,$$

zu maximieren. Darin ist

(4) $$\pi = pq - C(q, E) - Y_M\ .$$

Sie bedient sich dazu eines Anreizsystems der oben geschilderten Art, das heißt entweder eines Bonus für den Manager eines öffentlichen Unternehmens oder einer Subvention für ein privates Unternehmen.

Anreize werden konstruiert, um Informationen offenzulegen oder um Anstrengungen (bzw. ein gewünschtes Risikoverhalten) hervorzubringen. Ein Anreizsystem, das die Funktion $W$ maximiert, läßt sich nur konstruieren, wenn die Regierung das Marktergebnis messen kann. Nun ist im allgemeinen Kenntnis der Konsumentenrente nur schwer zu erlangen, da zu deren Messung der gesamte Verlauf der Nachfrage bekannt sein muß. Um Kenntnis über $V(p)$ zu erlangen, müssen die Preise im Markt variiert werden. Deshalb verwenden wir Anpassungsprozesse, die die Veränderung von $V(p)$ im Zeitablauf approximieren[4]. In den

---

[2] In den Modellen von Vogelsang und Finsinger handelt es sich um Mehrproduktindustrien. Diese Komplizierung wird in diesem Vortrag nicht benötigt, läßt sich aber unschwer einführen.

[3] Diese sehr stark vereinfachte Nutzenfunktion des Managers ist in der Literatur üblich. Siehe *Miller* und *Murell* (1981) und *Vogelsang* (1983) für eine Diskussion. Wichtig für unsere Analyse ist die additive Separabilität von Einkommen und Arbeitseinsatz.

[4] Die Eigenschaften der Konsumentenrente in diesem Rahmen wird ausführlich dargestellt in *Vogelsang* und *Finsinger* (1979).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daraus folgenden dynamischen Modellen bestehen per Annahme keine intertemporalen Kosten- oder Nachfrageeffekte. Der Subventionsanpassungsprozeß (*SAP*) besteht in einer Subvention

$$S_t = S_{t-1} + q_{t-1}(p_{t-1} - p_t) \ , \tag{5}$$

die in jeder Periode $t$ an das private Unternehmen ausgezahlt wird. Die Subvention approximiert also linear die durch Preisänderung in Periode $t$ verursachte Änderung der Konsumrente. Ein dazu äquivalenter Bonus für den Manager eines öffentlichen Unternehmens ist der Bewertungsindex

$$I_t^* = I_{t-1}^* + q_{t-1}(p_{t-1} - p_t) \text{ mit } Y_{Mt} = I_t^* . \tag{6}$$

Man erkennt die behauptete Äquivalenz leicht daran, daß jeweils in der Periode $t$ der Manager des öffentlichen Unternehmens und der Eigentümer des privaten Unternehmens durch Variation von $p$ und $E$ dieselben Einkommenszuwächse erzielen: Es gilt nämlich

$$I_t^* = I_0^* + S_t - S_0 + \pi_t - \pi_0 \ . \tag{7}$$

Bei gleichen Anfangsbedingungen ist also

$$I_t^* = S_t + \pi_t \ .^5 \tag{8}$$

Beide Prozesse konvergieren unter durchaus üblichen Annahmen zu einer Allokation, die die Funktion $W$ maximiert. Der Grund hierfür sei nur für den Managementbonus skizziert. Der Manager maximiert seine Nutzenfunktion, indem er den Grenznutzen seines Einkommenszuwachses gleich dem Grenzleid seines Arbeitseinsatzes setzt. Dieser Arbeitseinsatz ist aber auch gerade zur Maximierung von $W$ optimal, da der Einkommenszuwachs des Managers an der Grenze genau gleich der bewirkten Produktionskostensenkung ist:

$$\partial C / \partial E = -1 \ . \tag{9}$$

Optimaler Arbeitseinsatz ist damit zu jedem Zeitpunkt gesichert. Optimale Preissetzung, das heißt

$$p = \partial C / \partial q \ , \tag{10}$$

folgt hingegen im allgemeinen erst asymptotisch für $t \to \infty$, und zwar unter der Annahme, daß der Manager die abdiskontierte Summe zukünftiger Nutzenniveaus zu maximieren sucht[6]. Von Periode zu Periode

---

[5] Bei anderen Anfangsbedingungen verändern sich die Anreizmechanismen um eine Konstante, die außer möglichen Einkommenseffekten keinen Einfluß hat.

[6] Wir nehmen einen unendlichen Zeithorizont des Managers an. Obwohl dies in der Literatur durchaus üblich ist, ergeben sich daraus erhebliche Probleme. Siehe dazu den letzten Abschnitt sowie *Gravelle* (1982) und *Vogelsang* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

steigt der Managementbonus, sofern der Manager den Preis in Richtung auf eine Erhöhung von $W$ hin verändert. Anderenfalls sinkt der Bonus. Da eine Preisveränderung den Arbeitseinsatz des Managers sonst nicht zu tangieren braucht, hat er stets Anreize zu wohlfahrtserhöhenden Preisänderungen. Diese Anreize werden auch nicht durch strategische Überlegungen des Managers ausgemerzt, da er wegen der Konvexität von $V(p)$ stets weniger zusätzliches Einkommen erhält (bzw. mehr einbüßt) als er an Wohlfahrtszuwachs (bzw. -einbuße) bewirkt.

Die Äquivalenz der beiden Mechanismen scheint auf drei kritischen Annahmen zu beruhen, die wir weiter unten diskutieren und variieren. Zum ersten ist die Regierung der Höhe der Subventions- bzw. Bonuszahlung gegenüber völlig indifferent. Die Zahlung wird in der Funktion $W$ als Transfer heraussaldiert. Die Frage ist, ob sich an der Äquivalenz etwas ändert, wenn die Regierung die Anreizzahlungen, den ihr verbleibenden Gewinn und den Gewinn des Privatunternehmens unterterschiedlich gewichtet. Zum zweiten muß innerhalb des Privatunternehmens die Anreizsetzung reibungslos gelingen. Das Problem besteht darin, daß der Staat das Arbeitsleid des Managers in der Wohlfahrtsfunktion berücksichtigt und gegenüber dem Managementeinkommen indifferent ist. Der Eigentümer des privaten Unternehmens hingegen ist dem Arbeitsleid des Managers gegenüber indifferent und bewertet das Einkommen des Managers negativ. Das Problem ist gelöst, wenn entweder Eigentümer und Manager identisch sind (Unternehmer-Manager) oder wenn der Eigentümer dem Manager einen Anreizmechanismus anbietet, bei dem der Manager an der Grenze den vollen Gewinnzuwachs seines Arbeitseinsatzes erhält[7]. Im allgemeinen gelingt solch eine reibungslose Anreizsetzung im privaten Unternehmen nicht, so daß dann auch zu vermuten ist, daß die beiden Anreizmechanismen nicht mehr äquivalent sind[8].

---

[7] Dies stimmt mit dem entsprechenden Ergebnis der Prinzipal-Agent-Literatur bei Unsicherheit und Risikoneutralität überein. Siehe dazu zum Beispiel *Shavell* (1979).

[8] Darüber hinaus ist die erforderliche Eigenschaft der Funktion $W$ überaus fragwürdig, da sie auf der Möglichkeit von Kopfsteuern und einer völligen distributionspolitischen Abstinenz beruht. Ein Weg die distributionspolitischen Wirkungen zu verbessern besteht darin, die Anreizzahlungen durch Multiplikation mit einem Faktor $a$ proportional zu verkleinern. Dies führt im Fall des Managementanreizes $I^*$ für jedes $a > 0$ genau dann zum Optimum, wenn der Arbeitseinsatz des Managers die Kosten nicht beeinflußt, also $\partial C/\partial E = 0$.

Im Fall des *SAP* ist die Optimalität des Arbeitseinsatzes des Managers von $S_t$ unabhängig. Die optimale Preissetzung kann jedoch nur durch einen Gewichtungsfaktor $a = 1$ gesichert werden. Zum Beweis sei angenommen, daß das Unternehmen im Zeitpunkt $T$ eine wohlfahrtsmaximierende Preissetzung vornimmt. Im Optimum gilt $p_T = \partial C/\partial q$. Wir zeigen, daß dieser Zustand nicht gleichzeitig für Aktionär und Manager optimal sein kann. Damit weder

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zum dritten haben wir die Abwesenheit von intertemporalen Kosten- und Nachfrageeffekten postuliert. Sofern solche Effekte bestehen, kommt den Ansprüchen auf zukünftige Gewinne des Unternehmens besondere Bedeutung zu.

## III. Eine allgemeinere Charakterisierung

Das Problem der Implementierung von wohlfahrtstheoretischen Optimalbedingungen läßt sich als ein Prinzipal-Agent-Verhältnis (Auftragsverhältnis) darstellen, in dem die Regierung als Prinzipal (Auftraggeber) eine Wohlfahrtsfunktion zu maximieren versucht. Öffentliche und private Unternehmen werden als Agenten (Auftragnehmer) und das heißt als Instrumente betrachtet. Dieser Ansatz erlaubt es, einige besondere Eigenschaften und Einflüsse der Eigentumsstruktur herauszuarbeiten. Ein abgerundetes wirtschaftspolitisches Urteil über die Vorzüge und Nachteile eines der beiden Instrumente würde darüber hinaus noch eine Untersuchung der Zielbildung und Machtgrenzen der Regierung erfordern.

Wir betrachten also drei Typen von Wirtschaftssubjekten:

1. *Die Regierung.* Die Regierung hat die Rolle eines Prinzipals. Sie will eine relativ allgemeine Wohlfahrtsfunktion $W$ maximieren. Ihre wirtschaftspolitischen Instrumente bestehen in Subventionen $S = S(p, E)$ für das private Unternehmen bzw. in dem Gehalt $Y_M = Y_M(p, E)$ für den Manager des öffentlichen Unternehmens. Die Funktionsbeziehungen hinsichtlich $E$ sind dabei im allgemeinen indirekter Natur, da $E$ normalerweise für die Regierung nicht beobachtbar ist. Es gilt also z. B. $S = S(p, C)$ und $Y_M = Y_M(p, C)$ mit $C = C(E)$.

Die jeweiligen Agenten nehmen dabei das vom Prinzipal gesetzte Anreizsystem als gegeben hin.

2. *Die privaten Aktionäre.* Private Aktionäre sind Agenten der Regierung und Prinzipale der Manager. Wir nehmen der Einfachheit halber an, daß das Unternehmen nur einen Manager und einen Aktionär hat. Dadurch vermeiden wir Teamprobleme sowie Probleme der Aggregation von Eigentumsrechten. Der Aktionär maximiert den Netto-

---

der Manager einen Anreiz hat den Preis zu ändern noch der Eigentümer $A$ einen Anreiz hat, das Einkommen des Managers zu verändern, müßten sowohl $\partial Y_A/\partial p$ als auch $\partial Y_M/\partial p$ verschwinden. Angenommen, $\partial Y_M/\partial p_{T+1} = 0$. Dann ist wegen $\partial S/\partial p_{T+1} = -q_T$

$$\frac{\partial Y_A}{\partial p_{T+1}} = \frac{\partial q}{\partial p_{T+1}}\left(p_T - \frac{\partial C}{\partial q}\right) + q_{T+1} - \frac{\partial Y_M}{\partial p_{T+1}} + a\frac{\partial S}{\partial p_{T+1}} =$$
$$= (1-a)\, q_T \neq 0 \text{ für } a \neq 1$$

Q. E. D.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gewinn $\pi_{pr}$ des Unternehmens. Sein Instrument hierfür ist ein Bonus $Y_M = Y_M(p, E)$ bzw. $Y_M = Y_M(p, C)$. Der Aktionär hat also für unsere Betrachtungen nur die Funktion, dem Management den richtigen Anreiz zu setzen.

3. *Die Manager*. Manager sind Agenten der Regierung bzw. der privaten Aktionäre. Sie maximieren eine Nutzenfunktion der in Gleichung (2) angegebenen Form[9].

Der Manager leitet das Unternehmen mit den Instrumenten $p$ und $E$. Zum Preis $p$ wird die jeweilige Nachfrage voll befriedigt. Die Manager können das von Regierung bzw. Aktionär verwendete Anreizsystem nicht beeinflussen. Wir betrachten hier keine weiteren Hierarchieebenen. Soweit sich Arbeitsverträge und Kontrollbefugnisse zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen durch gesetzliche Gegebenheiten systematisch unterscheiden, entsteht dadurch möglicherweise ein systematischer Fehler. Soweit hingegen diesbezüglich Gestaltungsfreiheit besteht, vermeiden wir nur Komplizierungen durch mehrstufige Prinzipal-Agent-Probleme; denn eine Hierarchie läßt sich als Lösung einer Folge von Prinzipal-Agent-Problemen auffassen.

Im Prinzipal-Agent-Problem sind Informationsmängel des Prinzipals einer der Hauptgründe für die Verwendung von Anreizen gegenüber dem Agenten. Sie können in dem betrachteten Monopolproblem auf drei Ebenen auftreten. Zum ersten können Informationsmängel hinsichtlich der allgemeinen technischen und Verhaltenszusammenhänge herrschen. Mathematisch bezieht sich dies auf Eigenschaften wie die Konvexität und Differenzierbarkeit von Funktionen. Hier nehmen wir an, daß alle beteiligten Wirtschaftssubjekte voll informiert sind. Dies ist besonders wichtig für die Prinzipale, da diese sonst keine Anreizmechanismen konstruieren oder auch nur beurteilen könnten. Zum zweiten können Informationsmängel hinsichtlich der Funktionsparameter herrschen. Hier nehmen wir an, daß Agenten im allgemeinen besser informiert sind als Prinzipale. Da wir Unsicherheit nicht explizit einführen, sind in unseren Betrachtungen Wirtschaftssubjekte entweder voll informiert, oder sie verlassen sich auf Anreizmechanismen. Zum dritten können Informationsmängel hinsichtlich der Marktergebnisse herrschen. Hier geht es vor allem um das Problem der Meßbarkeit der Variablen der Zielfunktion der Prinzipale. In der angenommenen Zielfunktion der Regierung bestehen Meßbarkeitsprobleme hinsichtlich der Konsumentenrente, des Arbeitseinsatzes des Managers und

[9] Siehe Fußnote 3. Der Arbeitseinsatz des Managers hat ähnliche Eigenschaften wie die Übernahme von Risiko. Diesen Aspekt beleuchten wir hier wegen der postulierten Abwesenheit von Unsicherheit nicht.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Produktionskosten[10]. Im allgemeinen kann die Regierung die Realisierung dieser Variablen ihrer Zielfunktion nicht hinreichend genau messen. Um dennoch zuversichtlich zu sein, daß sie ein Optimum erzielt, muß sie sich darauf verlassen, daß alle beteiligten Wirtschaftssubjekte durch beobachtbare Handlungen ihre Präferenzen offenbaren. Anreizmechanismen dürfen entsprechend nur Variable enthalten, die sowohl der Prinzipal als auch der Agent messen kann.

Am ehesten meßbar sind noch Preise und verkaufte Mengen. Selbst hier ist die Messung wegen der Zahlungsbedingungen und Qualitätsvariation keineswegs trivial. Die Meßprobleme hinsichtlich der Konsumentenrente haben wir in Abschnitt II durch Periodisierung der Anreize auf die Meßbarkeit von Preisen und Mengen zu reduzieren versucht. Freilich hat dies den Nachteil, daß die Zielfunktion nicht sofort, sondern nur noch asymptotisch maximiert wird. Damit entstehen sowohl Probleme mit strategischem Verhalten des Agenten als auch mit Veränderungen der Umwelt. Insbesondere muß die Nachfragefunktion stationär und frei von intertemporalen Preiseffekten sein. Andererseits enthalten realistisch gewählte Anreize immer Messungslags, weil ökonomische Flußvariable nur durch Periodisierung meßbar sind, so daß sich Anpassungsprobleme nicht völlig umgehen lassen.

Das Problem der Kostenmessung reduziert sich auf die Messung von Inputpreisen und -mengen, sofern keine intertemporalen Kosteneffekte bestehen. Intertemporale Kosteneffekte sind in natürlichen Monopolbereichen wegen der hohen Kapitalintensität und der Langlebigkeit der eingesetzten Kapitalgüter besonders wichtig. Sie geben überdies Anlaß zu strategischem Verhalten des Agenten.

Schließlich ist der Managementeinsatz kaum meßbar. Ich sehe hier zwei Auswege. Zum ersten kann man sich — wie in diesem Vortrag — auf Anreize verlassen, die die offenbarte Präferenz des Managers ausnutzen. Alleiniger Verlaß darauf kann freilich teuer werden, da der Manager seinen Einsatz auch in Bereiche wie passive Bestechung usw. lenken kann. Zum zweiten und in Ergänzung zum ersten sollte daher der Prinzipal den Manager überall dort kontrollieren, wo Kontrolle billiger ist als Anreizsetzung. Anreizmechanismen sollten immer so konstruiert sein, daß Auszahlungen nur aufgrund beobachteter, d. h. kontrollierter Aktionen erfolgt. In den hier vorgeschlagenen Anreizen $I^*$

[10] Dabei lassen sich die Meßbarkeitsprobleme gegenseitig substituieren. Zum Beispiel sind bei Maximierung des sozialen Überschusses Grenzkostenpreise optimal. Kann nun die Regierung die Grenzkosten messen, so erübrigt sich weitgehend die Messung der Konsumentenrente. Die Messung von Grenzkosten ist freilich besonders schwierig. Umgekehrt haben *Loeb* und *Magat* (1979) gezeigt, daß bei Kenntnis der Konsumentenrente leicht ein Anreiz zur Kostensenkung und zur Grenzkostenpreissetzung konstruierbar ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und *SAP* genügt z. B. hinsichtlich der Kosten die Kontrolle, daß ein Aufwand tatsächlich getätigt wurde, um zum Maximum des sozialen Überschusses zu gelangen. Die allokativen und distributiven Wirkungen von Anreizen lassen sich jedoch erheblich verbessern, wenn beobachtet werden kann, daß der getätigte Aufwand relevant ist oder gar zu minimalen Kosten führt.

Man sollte annehmen, daß die direktere Kontrollmöglichkeit des Managers aus Sicht der Regierung ein Vorzug des öffentlichen Unternehmens ist. Dies hängt jedoch sehr davon ab, ob im privaten Unternehmen die Manager aus gesamtwirtschaftlicher Sicht optimal entlohnt werden, ferner, ob sich die Kontrollkosten der Regierung von denen des Aktionärs hinsichtlich des jeweiligen Managers unterscheiden und schließlich, inwieweit durch die Subventionierung des privaten Unternehmens zusätzliche Kontrollkosten anfallen.

Aus dieser allgemeineren Problemcharakterisierung wählen wir in den nächsten drei Abschnitten je einen Teilaspekt aus, und zwar die Zielfunktion der Regierung, den Interessengegensatz zwischen Aktionär und Manager im privaten Unternehmen sowie den Einfluß intertemporaler Effekte des Managementeinsatzes auf die Produktionskosten. Wir abstrahieren dabei zumindest in erheblichem Umfang von den jeweils anderen Problemkreisen.

## IV. Der Einfluß der Zielfunktion *W* auf die optimale Anreizsetzung

Die Wohlfahrtsfunktion des sozialen Überschusses ist zwar in der Anreizliteratur die Übliche, hat aber einige erhebliche Schwächen. So beeinflussen Zahlungen des Staates an die Manager bzw. privaten Aktionäre die Zielfunktion nicht. Sie werden einfach heraussaldiert. Eine allgemeinere Wohlfahrtsfunktion ist

$$\hat{W} = \alpha V(p) + \beta \pi_{pr} - \gamma S + \delta U_M + \varepsilon \pi_{\ddot{o}} \,. \tag{11}$$

Darin sind $\alpha$, $\beta$, $\gamma$, $\delta$ und $\varepsilon$ Gewichtungsfaktoren. Öffentliches und privates Unternehmen sind wegen des Marktmonopols Alternativen, die nicht gleichzeitig nebeneinander bestehen, so daß jeweils entweder der Nettogewinn des privaten Unternehmens,

$$\pi_{pr} = pq - C(q, E) - Y_M + S \,, \tag{12}$$

oder der Nettogewinn des öffentlichen Unternehmens,

$$\pi_{\ddot{o}} = pq - C(q, E) - Y_M \,, \tag{13}$$

verschwindet. Die Wohlfahrtsfunktion läßt sich also aufspalten in



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(14) $$\hat{W}_1 = \alpha V(p) + \beta \pi_{pr} - \gamma S + \delta U_M$$

und

(15) $$\hat{W}_2 = \alpha V(p) + \delta U_M + \varepsilon \pi_{\delta} \ .$$

Diese Wohlfahrtsfunktionen enthalten den in Gleichung (3) angenommenen sozialen Überschuß als Spezialfall, wenn alle Gewichtungsfaktoren gleich eins sind. Eine andersgeartete Gewichtung kann allokations- und/oder distributionspolitisch motiviert sein. Allokationspolitisch gilt, daß Besteuerung im allgemeinen nicht neutral ist. Eine Subvention erzwingt folglich ceteris paribus die Erhöhung einer bestehenden Steuer, während die Erzielung eines Gewinns mit Hilfe des öffentlichen Unternehmens entsprechend die Senkung einer bestehenden Steuer erlaubt. Distributionspolitisch meinen wir, daß im Monopolbereich Konsumenten vor Produzenten rangieren sollten und daß die Manager des öffentlichen Unternehmens dasselbe Gewicht wie die Manager und Aktionäre des privaten Unternehmens haben sollten. Daraus folgt eine Gewichtung von

(16) $$\gamma = \varepsilon > \alpha > \beta = \delta$$

Eine Alternative zur Gewichtung der einzelnen Bestandteile der Zielfunktion der Regierung besteht darin, zwar den sozialen Überschuß als Zielfunktion beizubehalten, aber die Nettoauszahlung der Regierung durch eine Gewinnbeschränkung des Unternehmens oder durch ein Ausschreibungsverfahren zu begrenzen. Solch eine Gewinnbeschränkung führt im Idealfall zu den in der Literatur ausgiebig diskutierten Ramseypreisen, die mit den hier vorgeschlagenen Verfahren durchaus kompatibel sind. Durch Ausschreibungsverfahren (Demsetz-Auktionen) läßt sich z. B. für die beiden in Abschnitt II beschriebenen Anpassungsprozesse der anfängliche Managementbonus $I_0^*$ bzw. die anfängliche Subvention $S_0$ minimieren. Bei vollständigem Bieterwettbewerb, das heißt sofern genügend voll informierte Manager bzw. Eigentümer-Manager zur Verfügung stehen, führen solche Ausschreibungen wiederum zu äquivalenten Ergebnissen. Der im Bieten erfolgreiche Manager minimiert dann zur Erringung des Postens das Anfangsgehalt $I_0^*$ unter der Nebenbedingung

(17) $$\underline{Y} < I_0^* + \sum_{j=1}^{\infty} (I_j^* - E_j)(1+i)^{-j} \ ,$$

während der zum Zuge kommende Unternehmer-Manager die anfängliche Subvention $S_0$ unter der Nebenbedingung

(18) $$\underline{Y} < S_0 + \sum_{j=1}^{\infty} (S_j + p_j q_j - C(q_j, E_j) - E_j)(1+i)^{-j}$$

minimiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Darin ist $i$ der persönliche Diskontsatz und $\underline{Y}$ das Alternativeinkommen des Managers bzw. Unternehmer-Managers.

Wenden wir uns nunmehr den Implikationen der Wohlfahrtsfunktion (11) zu. Da für jeden der beiden Unternehmenstypen eine andere Zielfunktion der Regierung zum Tragen kommt, interessiert zunächst, ob dieser Umstand die Äquivalenz notwendigerweise zerstört. Um lediglich den Einfluß des Gewichtungsschemas herauszuarbeiten, nehmen wir für das private Unternehmen einen Unternehmer-Manager an. Außerdem unterstellen wir zunächst ein Gewichtungsschema wie in (16), das heißt $\gamma = \varepsilon > \alpha > \beta = \delta$. Der Nutzen des Unternehmer-Managers ist

$$U_{pr} = \pi_{pr} + U_M = pq - C(q, E) + S - E \ . \tag{19}$$

Nunmehr gilt

$$\hat{W}_1 = \alpha V(p) + \beta U_{pr} - \gamma S \tag{20}$$

und

$$\hat{W}_2 = \alpha V(p) + \beta U_M + \gamma \pi_{\ddot{o}} \ . \tag{21}$$

Wir fragen zunächst, ob die optimalen Anreize für beide Unternehmenstypen äquivalent sind.

Bei Nutzenmaximierung von Unternehmer-Managern des privaten bzw. Managern des öffentlichen Unternehmens sieht man, daß solch eine Äquivalenz zwischen $S(p, E)$ und $Y_M(p, E)$ besteht, falls

$$Y_M(p, E) = S(p, E) + pq - C(q, E) \ . \tag{22}$$

In diesem Fall gilt

$$U_M = Y_M(p, E) - E = S(p, E) + pq - C(q, E) - E = U_{pr} \ . \tag{23}$$

Dies bedeutet, daß der Manager des öffentlichen Unternehmens und der Unternehmer-Manager des privaten Unternehmens jeweils denselben Preis $p^*$ und denselben Einsatz $E^*$ wählen. Unter Berücksichtigung von

$$S(p^*, E^*) = Y_M(p^*, E^*) - p^* q^* + C(p^*, E^*) \tag{24}$$

gilt aber gleichzeitig

$$\begin{aligned} \hat{W}_1 = \alpha V(p^*) + \beta U_{pr}(p^*, E^*) - \gamma S(p^*, E^*) = \alpha V(p^*) + \\ + \beta U_M(p^*, E^*) + \gamma \pi_{\ddot{o}}(p^*, E^*) = \hat{W}_2 \ . \end{aligned} \tag{25}$$

Folglich sind $Y_M(p, E)$ und $S(p, E)$ äquivalent. Diese Äquivalenz muß aber auch für die optimalen Anreize $Y_M^*(p, E)$ und $S^*(p, E)$ gelten. Denn

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für jeden optimalen Anreiz $Y_M^*(p, E)$ existiert ein $S^*(p, E) = Y_M^*(p, E) - pq + C(q, E)$, das zum selben Optimum führt. Umgekehrt existiert zu jedem optimalen $S^*(p, E)$ ein äquivalentes $Y_M^*(p, E)$.

Bei optimaler Anreizsetzung und $\beta = \delta$ und $\gamma = \varepsilon$ gelten die notwendigen Optimalbedingungen

(a) für $\hat{W}_1$:

$$(p - \partial C/\partial q)\, \partial q/\partial p = q(\alpha - \gamma)/\gamma - \lambda_{11}(\partial^2 U_{pr}/\partial p^2),\ \lambda_{11} < 0 \tag{26}$$

$$\partial C/\partial E = -1 + \lambda_{12}(\partial^2 U_{pr}/\partial E^2)/\gamma,\ \lambda_{12} > 0 \tag{27}$$

(b) für $\hat{W}_2$:

$$(p - \partial C/\partial q)\, \partial q/\partial p = q(\alpha - \gamma)/\gamma - \lambda_{21}(\partial^2 U_M/\partial p^2),\ \lambda_{21} < 0 \tag{28}$$

$$\partial C/\partial E = -1 + \lambda_{22}(\partial^2 U_M/\partial E^2)/\gamma,\ \lambda_{22} > 0\ . \tag{29}$$

Dabei sind $\lambda_{11}$, $\lambda_{12}$, $\lambda_{21}$ und $\lambda_{22}$ Lagrange-Multiplikatoren, die aus der Nutzenmaximierung der Manager bzw. Unternehmer-Manager resultieren. Bei diesen Wohlfahrtsfunktionen liegen folglich die aus Sicht der Regierung optimalen Preise oberhalb der Grenzkosten, während der optimale Arbeitseinsatz der Manager niedriger ist als bei Maximierung des sozialen Überschusses. Dadurch werden in beiden Fällen die Nettoeinnahmen des Staates aus dem Monopolbereich erhöht bzw. die Nettoausgaben gesenkt.

Die gewählte Gewichtung bedeutet, daß die Regierung a priori keine Präferenz für einen der beiden Unternehmenstypen hat. Da nun angenommen wurde, daß das gewählte Anreizsystem friktionslos (frei von Transaktionskosten) funktioniert, folgt die Äquivalenz. Um die Äquivalenz zwischen Subvention und Managementbonus bei dem angenommenen Gewichtungsschema praktisch zu etablieren, müssen lediglich $p$, $q$ und die Gesamtkosten $C$ für die Regierung kostenfrei beobachtbar sein. Falls jedoch $\gamma \neq \varepsilon$ und/oder $\beta \neq \delta$, läßt sich solch eine Äquivalenz im allgemeinen nicht mehr konstruieren, da dann ($U_M = U_{pr}$) nicht mehr ($\hat{W}_1 = \hat{W}_2$) impliziert und umgekehrt.

## V. Der Interessengegensatz zwischen Aktionär und Manager

In Abschnitt II wurde die Möglichkeit zu einer optimalen Entlohnung des Managers im privaten Unternehmen als Bedingung der Äquivalenz von *SAP* und dem Bewertungsindex $I^*$ genannt. Wir wollen nunmehr an einem Beispiel den Einfluß eines unvollkommenen Bonussystems für den Manager des privaten Unternehmens auf den Arbeitseinsatz des Managers untersuchen. Dabei nehmen wir der Einfachheit halber

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein statisches Modell an, in dem die Regierung den sozialen Überschuß aus Gleichung (3) zu maximieren sucht. Um die Wirkung des Anreizes auf den Arbeitseinsatz des Managers zu isolieren, unterstellen wir den Preis im Markt als gegeben. Damit entfallen Meßprobleme hinsichtlich der Konsumentenrente. Gleichzeitig unterscheidet sich damit der variable Teil der Nutzenfunktion des privaten Aktionärs und der Zielfunktion der Regierung nur noch um den Nutzen des Managers. Angenommen sei ferner, daß die Regierung dem privaten Unternehmen eine Subvention $S = S_0$ sowie dem Manager des öffentlichen Unternehmens ein Einkommen

$$Y_M = S_0 + pq - C(E) := G \tag{30}$$

anbietet. Da die Regierung den sozialen Überschuß maximieren will, ist sie diesen Zahlungen gegenüber indifferent. Da der Manager des öffentlichen Unternehmens $U_M = G - E$ maximiert und $E$ seine einzige Entscheidungsvariable ist, maximiert er zugleich

$$W = V(p) + pq - C(E) - E \ . \tag{31}$$

Der Bonus ist also aus Sicht der Regierung optimal gewählt.

Wir nehmen an, daß der Aktionär des privaten Unternehmens seinem Manager aus institutionellen Gründen keinen optimalen Bonus anbieten kann, sondern nur einen Gewinnanteil $r$. Der Gesamtgewinn ist

$$\pi = pq - C(E) + S_0 = G \ . \tag{32}$$

Der Manager erhält folglich $rG$ und der Aktionär $(1 - r)G$. Angenommen, der Aktionär wählt den für ihn optimalen Gewinnanteil $r^*$. Das heißt, er maximiert $(1 - r)G$ bezüglich $r$ unter der Nebenbedingung der Nutzenmaximierung des Managers. Unter Anwendung des Theorems über implizite Funktionen folgt

$$r^* = 1/[1 - G(\partial^2 G/\partial E^2)/(\partial G/\partial E)^2] \ . \tag{33}$$

Dabei läßt sich der negative Ausdruck im Nenner als Elastizität der Änderung von $G$ bezüglich einer Erhöhung des Managementeinsatzes interpretieren. $G$ ist konkav in $E$, da $C(E)$ konvex ist und $S_0$ und $pq$ Konstante sind. Folglich ist $r^* < 1$. Gleichzeitig gilt $\partial G/\partial E = 1/r^*$, da die Nutzenmaximierung des Managers $\partial U_M/\partial E = r^*(\partial G/\partial E)$ impliziert. Sozial optimal hingegen wäre $\partial W/\partial E = 0$, woraus $\partial G/\partial E = 1$ folgt. Wegen der Konkavität von $W(E)$ ist der Managementeinsatz im privaten Unternehmen aus Sicht der Regierung zu niedrig.

Zur Verdeutlichung des Einflusses von $r^*$ auf den Arbeitseinsatz des Managers betrachten wir eine einfache Funktion $G = bE^c$, wobei $b > 0$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

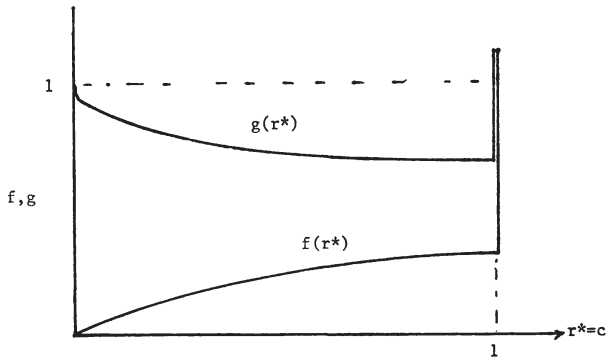



Abb. 1: Das Verhältnis von privat optimalem zu sozial optimalem Einsatz

und $0 < c < 1$. In diesem Fall ist $r^* = c$.[11] Da der Manager — wie oben dargelegt — bei diesem Anteil $r^*$ aus sozialer Sicht einen suboptimalen Einsatz bringt, sind die Produktionskosten des jeweiligen Outputs höher als sozial optimal. In diesem Zusammenhang können wir im Falle einer Minimierung der Summe von $C$ und $E$ von *sozialer* $X$-Effizienz sprechen, während eine Minimierung der Summe von $C$ und $Y_M$ *privater* $X$-Effizienz entspricht.

Setzt man nun in dem Beispiel den tatsächlichen Einsatz $E^0$ zu dem sozial optimalen Einsatz $E^*$ in Relation, so erhält man das Verhältnis

$$E^0/E^* := f = c^{1/(1-c)} \; . \tag{34}$$

Wie aus Abb. 1 ersichtlich ist dies für $0 < c < 1$ eine im relevanten Bereich schwach konkave, monoton steigende Funktion. Diese Darstellung zeigt klar, daß besonders für kleine Gewinnanteile des Managers der Managementeinsatz erheblich hinter dem sozial optimalen Managementeinsatz zurückbleibt, und zwar ist $f$ stets kleiner als $c$. Besonders ausgeprägt ist das Mißverhältnis bei geringen Werten von $c$. Dies sind die Fälle, in denen die Funktion $G = bE^c$ besonders stark gekrümmt ist. Folglich nehmen hier die Grenzerträge des Managementeinsatzes besonders schnell ab. Man darf daher vermuten, daß in der Relation von der tatsächlich erreichten Wohlfahrt $W^0$ zur optimalen Wohlfahrt $W^*$ kein so krasses Mißverhältnis besteht.

---

[11] Wir vernachlässigen durch Wahl dieses Funktionstyps die Konstanten $pq$ und $V(p)$. Dadurch wird der Einfluß des Managementeinsatzes überschätzt. Angenommen, $G = F + bE^c$ mit $F > 0$. Dann folgt, daß $r^* < c$. Der aus Sicht des Aktionärs optimale Gewinnanteil ist dann also kleiner als im Beispiel im Text. Er wird noch kleiner, wenn der Manager die Preise frei setzen kann. Er hat dann nämlich für jedes, also auch für sehr kleine $r > 0$ Anreize zur optimalen Preissetzung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Relation

$$W^0/W^* := g = [c^{(2c-1)/(1-c)} - c^{1/(1-c)}]/[c^{-1} - 1] \tag{35}$$

ist ebenfalls in Abb. 1 wiedergegeben. Hier zeigt sich, daß vom Ergebnis her sogar genau das Umgekehrte gilt. Ein niedriger (aus Sicht des Aktionärs) optimaler Gewinnanteil $r^*$ des Managers führt zu relativ niedrigerem Managementeinsatz, aber zu einem relativ besseren Resultat. Interessant ist, daß bei $r^*$ nahe 1 weder $f$ noch $g$ gegen 1 gehen. Vielmehr haben beide Funktionen für $r^* = 1$ eine Sprungstelle.

Die in der Realität beobachtbaren relativ kleinen Gewinnbeteiligungen von Managern lassen sich angesichts dieses Ergebnisses auf drei Arten interpretieren. Zum ersten können sie, wie gezeigt, ein Indikator rasch abnehmender Grenzerträge des Managementeinsatzes sein. Zum zweiten sind sie möglicherweise eine optische Täuschung. Zum Beispiel beanspruchen die Aktionäre für ihre Kapitalbereitstellung eine Verzinsung, die normalerweise buchhalterisch als Teil des Gewinns ausgewiesen ist. Schließlich können die Aktionäre von falschen Voraussetzungen ausgehen und dem Management schlicht zuwenig bieten.

Die Regierung kann sich also nicht darauf verlassen, daß der Aktionär dem Manager einen aus Sicht des Aktionärs optimalen Gewinnanteil zugesteht; denn wenn er die zur Bestimmung dieses Gewinnanteils notwendige Information hätte, würde der Aktionär dem Manager zumindest marginal eine Beteiligung von 100 % vom Ergebnis seiner Anstrengungen anbieten. Insofern lohnt sich die Frage, wie die Regierung eine eventuell falsche Anreizsetzung des Aktionärs durch eine Subvention korrigieren kann. Es läßt sich leicht nachvollziehen, daß zur Maximierung des sozialen Überschusses eine Subvention in Höhe von

$$S = (pq - C(q, E))(1 - r)/r + V(p)/r \tag{36}$$

sowohl optimalen Einsatz des Managers als auch optimale Preissetzung sicherstellt. In diesem Fall maximiert der Manager des privaten Unternehmens einfach $U_M = G - E$.

Dieser Fall ist natürlich völlig unrealistisch; denn soviel würde keine Regierung zu zahlen bereit sein, zumal wenn $r$ klein ist. Dies zeigt einmal mehr die Problematik einer Verwendung des sozialen Überschusses als Wohlfahrtsfunktion. Darüber hinaus entsteht die grundsätzliche Frage, inwieweit sich der Staat um die produktive Effizienz eines privaten Unternehmens kümmern soll. Zwar besteht die Vermutung, daß dieses Problem bei Monopolen wegen des fehlenden Konkurrenzdrucks größer ist als in Wettbewerbsbereichen. Aber dieser Umstand ist bislang weder theoretisch noch empirisch hinreichend erhärtet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## VI. Intertemporale Kosteneffekte des Managementeinsatzes

Offensichtlich hängen die optimalen Anreize von den Grundbedingungen der betrachteten Industrie ab. Wichtige Einflußfaktoren sind hier unter anderem Unsicherheit, Änderungen von Variablen im Zeitablauf und intertemporale Effekte.

Der Einsatz eines Managers hat im allgemeinen nicht nur auf die laufende, sondern auch auf spätere Perioden Auswirkungen. Hierdurch entstehen neue Anreizprobleme. Denn nunmehr müßte der Manager mit den von ihm bewirkten Kostensenkungen der Zukunft belohnt werden. Diese Kostensenkungen sind aber wegen des nicht meßbaren Managementeinsatzes nicht zurechenbar. Wäre der Manager ewig tätig, so könnte er das Problem internalisieren. Er bekäme die Belohnung zu einem späteren Zeitpunkt und würde sie entsprechend abdiskontieren. Auch in diesem Fall bestünde das Problem einer mangelnden Übereinstimmung seines eigenen mit dem sozial optimalen Diskontsatz, da er im allgemeinen nicht auf vollkommenen Kapitalmärkten in unbegrenztem Umfang zum sozial optimalen Zinssatz anlegen und borgen kann. Bei zeitlich begrenzter Amtszeit eines Managers kommt hinzu, daß er nicht mehr im Amt ist, wenn sein Arbeitseinsatz noch Wirkungen zeigt.[12] Umgekehrt profitiert er zu Beginn seiner Amtszeit noch von den Anstrengungen seiner Vorgänger. Optimale Einkommensanreize sind dann bei Unmöglichkeit der Messung des jeweiligen Einsatzes nicht mehr möglich. Erhält der jeweilige Manager den vollen laufenden Gewinn abzüglich Fixum, so sind die Anreize für seinen Vorgänger am Ende von dessen Amtsperiode suboptimal. Vice versa sind die Anreize für den heutigen Manager suboptimal, wenn sein Vorgänger am Ergebnis beteiligt ist. Dies ist anders, als wenn gleichzeitig mehrere Manager tätig sind, da diese sich gegenseitig kontrollieren können. In privaten Unternehmen wird dem Umstand intertemporaler Effekte des Managementeinsatzes durch die Möglichkeit zur Unternehmensbeteiligung Rechnung getragen. Der Manager erhält dann entweder gratis oder zu einem Vorzugspreis Aktien seines Unternehmens. Darüber hinaus kann er aus freien Stücken im Aktienmarkt die Aktien seines Unternehmens aufkaufen. Der Manager spekuliert damit auf die Aktienkurswirkungen seiner eigenen Leistungen (Hirshleifer-Problem). In dem vorigen Beispiel, in dem der Manager mit einer Gewinnbeteiligung $r$ entlohnt wird, wäre es zum Beispiel für den Manager günstiger, den Aktionär auszukaufen, um dann mit optimalem Einsatz ein besseres Ergebnis zu erzielen. Die Entlohnung des Managers mit Aktien zur Überwindung des Problems intertemporaler Effekte des Managementeinsatzes hat

[12] Man kann dies als ein Meßbarkeitsproblem der Kosten interpretieren: Je länger der betrachtete Zeitraum, um so eher sind Kosten meßbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neben diesen Vorzügen aber auch Nachteile. So kann der Manager normalerweise die Aktien verkaufen, bevor die Auswirkungen seiner Handlungen voll zum Tragen kommen. Dieser Umstand wird dadurch abgeschwächt, daß der Aktienkurs immer noch der beste Schätzwert für die zukünftigen Auswirkungen des Managementverhaltens ist. Freilich geben Aktienkurse kurzfristigen Managementaktionen oft besonders hohes Gewicht. Sofern die Börse den laufenden Gewinn des Unternehmens kapitalisiert, kann der Manager durch eine geringfügige Gewinnerhöhung einen großen Kapitalgewinn realisieren.

In einem reinen öffentlichen Unternehmen besteht die Möglichkeit zur Entlohnung des Managers mit Aktien nicht. Wenn man eigens Aktien für die Manager schaffen würde, entstünden Probleme mit der Ergebnisfeststellung und mit der Aktienbewertung; denn an welchem Ergebnis ist der Manager bei einem subventionsbedürftigen öffentlichen Unternehmen beteiligt? Ferner werden die Aktien nicht an der Börse gehandelt. Aber hier und bei dem privaten Unternehmen fragt sich, inwieweit die Manager über ihre Aktien überhaupt frei verfügen können sollen. Wenn die übrigen Eigentümer an den langfristigen Ergebnissen interessiert sind, würden sie eventuell besser daran tun, dem Manager ein Veräußerungsverbot seiner Aktien aufzuerlegen. Dann partizipiert er insoweit an den zukünftigen Früchten seines Handels, auch wenn dieser Einfluß durch seine Nachfolger wieder verwischt wird. In dem Sinne aber kann auch der Manager eines öffentlichen Unternehmens prinzipiell nach seiner Verabschiedung durch eine erfolgsabhängige Person mit seinen zukünftigen sozialen Erträgen entlohnt werden.

## VII. Schlußfolgerungen

Wir haben einige Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Anreizsetzung für private und staatliche Unternehmen herausgestellt. Dabei blieben einige wichtige Aspekte wie das Risikoverhalten von Aktionären und Managern unberücksichtigt. Im Rahmen unserer Untersuchungen konzentrierten wir uns vielmehr auf die Wirkungen der Zielfunktion der Regierung, auf den Interessengegensatz zwischen Managern und Aktionären im privaten Unternehmen sowie auf intertemporale Kosteneffekte. Hinsichtlich der Zielfunktion stellten wir heraus, daß Präferenzen der Regierung für Gewinne eines öffentlichen Unternehmens gegenüber denen eines entsprechenden Privatunternehmens bei Verwendung von Anreizen nicht notwendigerweise zu einer unterschiedlichen Einschätzung oder zu unterschiedlichem Optimalverhalten der beiden Unternehmenstypen führt. Hinsichtlich des Interessengegensatzes zwischen Aktionär und Manager vermuten wir aus der Sicht des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staates eine Überlegenheit des öffentlichen über das private Unternehmen, während die Probleme intertemporaler Effekte des Managemente einsatzes am ehesten durch Aktienbeteiligung im privaten Unternehmen gelöst werden können.

## Literaturverzeichnis

*Finsinger*, J., und I. *Vogelsang* (1981), Alternative Institutional Frameworks for Price Incentive Mechanisms, in: KYKLOS, Bd. 34, S. 388 - 404.

*Gravelle*, H. S. E. (1982), Incentives, Efficiency and Control in Public Firms, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Supplement 2 ‚Public Production', S. 79 - 104.

*Loeb*, M., und W. *Magat* (1979), A Decentralized Method for Utility Regulation, in: Journal of Law and Economics, Bd. 22, S. 399 - 404.

*Miller*, J., und P. *Murrell* (1981), Limitations on the Use of Information-Revealing Incentive Schemes in Economic Organizations, in: Journal of Comparative Economics, Bd. 5, S. 251 - 271.

*Shavell*, S. (1979), Risk-sharing and Incentives in the Pricipal and Agent Relationship, in: Bell Journal of Economics, Bd. 10, S. 55 - 73.

*Vogelsang*, I. (1983), Effort Rewarding Incentive Mechanisms for Public Enterprise Managers, erscheint in: International Journal of Industrial Organization, Bd. 1, Heft 3, S. 253 - 273.

*Vogelsang*, I., und J. *Finsinger* (1979), A Regulatory Adjustment Process for Optimal Pricing by Multiproduct Monopoly Firms, in: Bell Journal of Economics, Bd. 10, S. 157 - 171.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Arbeitskreis 3

# Boden und Bodennutzung

Leitung: Hans Möller, München

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Zur rationalen Ausgestaltung von Eigentumsrechten am Boden*

Von *Wolfgang Harbrecht*, Passau

## I. Begriff und ökonomische Funktion des Eigentums

Das Konzept des Eigentums stellt ein Instrument dar, um Menschen Dinge aus ihrer Umwelt, also Sachen, zu einer von den Mitmenschen, d. h. von der Gesellschaft, akzeptierten persönlichen Verfügung zuzuordnen.[1] Durch Eigentum entsteht für den einzelnen Menschen daher eine doppelte Beziehung:

1. eine individuelle, persönliche Beziehung zwischen Mensch und Sache sowie
2. eine ganz bestimmte rechtliche Beziehung des einzelnen zu seinen Mitmenschen.

Der zweite Aspekt des Konzepts des Eigentums wurde durch die Theorie der property rights (Demsetz 1964 und 1967; Alchian / Demsetz 1973) verstärkt ins Bewußtsein gerufen, die das Konzept des Eigentums nicht als eine Beziehung zwischen Mensch und Sache interpretiert, sondern als ein System erlaubter Handlungsmöglichkeiten zwischen Menschen, die sich aus der Existenz von Sachen ergeben und auf deren Nutzung beziehen.[2]

Ökonomisch erfolgt mit Hilfe des Eigentumsbegriffs eine eindeutige Zuordnung des Nutzens, den Konsumgüter zu stiften in der Lage sind bzw. der aus der Ertragsfähigkeit von Produktionsfaktoren resultiert, auf einzelne Individuen.[3]

---

* Ich danke Herrn Prof. Dr. Manfred Neumann, Nürnberg, für eine kritische Durchsicht des Manuskripts und wertvolle Anregungen.

[1] Eine ausführliche Erörterung von Begriff und Funktion des Eigentums findet sich bei *Willgerodt* (1980).

[2] Property rights do not refer to relations between men and things but, rather, to the sanctioned behavioral relations among men that arise from the existence of things and pertain their use. (*Furubotn/Pejovich* 1972, S. 1139).

[3] Inhaltlich umfassen die Eigentumsrechte an einem Gut die Nutzungsrechte wie z. B. Eigenverbrauch, Vermietung und Verpachtung und die Verfügungsrechte wie z. B. Verkauf, Vererbung, Belastung etc. Vgl. *Holzheu* 1980, S. 51.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sind die Eigentumsrechte vollständig definiert, d. h. existiert eine eindeutige Zuordnung des Nutzens *aller* knappen Güter auf einzelne Individuen, so bewirken die aus dem Eigentum resultierenden incentives in Verbindung mit den incentives des Marktes bei vollkommenem Wettbewerb und Transaktionskosten von Null eine pareto-optimale Allokation der Produktionsfaktoren und führen damit zu der bestmöglichen Güterversorgung der Gesellschaft bei der gegebenen Einkommensverteilung, d. h. zu einem gesamtwirtschaftlichen Optimum. Eine vollständige Definition der Eigentumsrechte in diesem Sinne liegt vor, wenn die Eigentumsrechte so definiert sind, daß bei allen knappen Gütern das Ausschlußprinzip gilt, also jeweils nur ein Individuum in den Genuß des Nutzens eines Gutes gelangt, und wenn von der Konsum- oder Produktionsaktivität der Wirtschaftssubjekte keine (positiven oder negativen) externen Effekte ausgehen.[4] Es dürfen also weder sog. öffentliche Güter, für die das Ausschlußprinzip nicht gilt, existieren noch externe Effekte auftreten.

Tatsächlich existieren in der Realität aber sowohl externe Effekte als auch öffentliche Güter mit der Folge, daß eine pareto-optimale Allokation über den Marktmechanismus nicht erreicht wird (Pigou 1932, S. 172; Samuelson 1954 und 1955). Da bei vollständiger Definition der Eigentumsrechte (im oben definierten Sinn) jedoch sowohl externe Effekte als auch die Existenz von öffentlichen Gütern ausgeschlossen sind, kann und muß daraus der Schluß gezogen werden, daß bei allen Gütern, bei denen das Ausschlußprinzip in der Realität nicht gilt, und bei allen Aktivitäten von Individuen, die externe Effekte verursachen, entweder Transaktionskosten (von größer Null) existieren oder Eigentumsrechte unvollständig oder ökonomisch fehlerhaft definiert sind.

Dies scheint in besonderem Maße beim Boden der Fall zu sein. Denn obwohl bei kaum einem anderen Gut die Eigentums- und Verfügungsrechte so komplex ausgestaltet sind wie bei diesem Gut, treten nach wie vor die meisten externen Effekte im Zusammenhang mit der Nutzung dieses Gutes auf. Demnach scheint es bisher nicht gelungen zu sein, die Eigentumsrechte am Boden in ökonomisch befriedigender Weise zu formulieren. Im folgenden soll daher

1. ein Ansatz vorgestellt werden, der nach Auffassung des Verfassers erklärt, weshalb gerade beim Boden die Eigentums- und Verfügungsrechte so komplex ausgestaltet sind, sowie

---

[4] Der Begriff der „vollständigen Eigentumsordnung" geht auf K. Borchardt zurück (vgl. *Borchardt* 1965, S. 78). Allerdings gibt *Borchardt* keine exakte Definition des Begriffs. Nach W. *Meyer* (1983, S. 17) ist eine Eigentumsordnung vollständig, wenn eine vollkommene Zuweisung von ausschließlichen Verfügungsrechten an *allen* Nutzleistungen von Ressourcen existiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. ein ökonomischer Kalkül zur rationalen Ausgestaltung von Eigentumsrechten am Boden zur Diskussion gestellt werden.

## II. Die Interpretation der Eigentumsrechte am Boden

Boden ist — wie viele andere Güter auch — ein komplexes (Konsum- oder Produktions-)Gut, dessen Nutzen und damit Wert aus einer Anzahl von Boden*eigenschaften* resultiert. Daher kann man den Nutzen, den der Boden zu stiften in der Lage ist und der den ökonomischen Wert des Bodens ausmacht, mit Hilfe des „New Approach to Consumer Theory" von K. Lancaster (1966, 1971) genauer analysieren.

Nach Lancaster sind es nicht die Güter selbst, die dem Konsumenten einen Nutzen stiften und daher von ihm zur Bedürfnisbefriedigung nachgefragt werden, sondern deren Eigenschaften. Die Güter sind nur Träger bestimmter Eigenschaften und für den Konsumenten nur insoweit von Interesse, als sie in der Lage sind, die von ihm zu seiner Bedürfnisbefriedigung gewünschten Eigenschaften zu vermitteln. Sie sind also im wahrsten Sinne des Wortes nur Mittel zur Bedürfnisbefriedigung.[5] So vermittelt z. B. ein Grundstück, das als Bauplatz dienen soll, seinem Käufer nicht allein den Nutzen, den der Boden als Platz für das Haus des Käufers, d. h. als Standort im engeren Sinne stiftet, sondern es vermittelt ihm gleichzeitig durch seine Lage ein bestimmtes Maß an Wohnruhe („ruhige Lage"), Sonne („Südlage"), Aussicht („Hanglage"), soziale Umgebung („gepflegte Wohnlage"), Prestige („Villenlage", „Adresse"), saubere Luft („im Grünen"), Erholungs- und Freizeitwert („am Waldrand", „Seeuferlage"), bequeme und kostengünstige Erreichbarkeit der erforderlichen Infrastruktur wie Einkaufsmöglichkeiten, Schulen etc. („Stadtnähe", „verkehrsgünstige Lage") und andere Eigenschaften. Alle diese Eigenschaften werden durch die Lage eines Bauplatzes, d. h. durch seinen Standort im weiteren Sinne seinem Besitzer in mehr oder weniger großem Umfang zur Verfügung gestellt und können von diesem zur Bedürfnisbefriedigung genutzt werden.

Da Eigenschaften in der Natur aber nicht unmittelbar zur Verfügung stehen und auch vom Menschen nicht unmittelbar zur Verfügung gestellt werden können, sondern immer durch irgendwelche Güter — in unserem Fall durch das Grundstück und seine Lage — vermittelt werden, können Eigenschaften nicht unmittelbar, sondern nur durch den Konsum von Gütern konsumiert werden. Aus dem gleichen Grunde können Eigenschaften auch nicht unmittelbar Menschen zur Nutzung überlassen werden, sondern nur durch Einräumung von Verfügungs-

[5] Nach *Meyer* (1983, S. 8 f.) findet sich die Grundidee des Lancaster-Ansatzes schon bei Böhm-Bawerk 1881.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rechten über ihre Träger, die Güter. Außerdem können Eigentums- und Verfügungsrechte nur an Gütern begründet werden, nicht jedoch an Eigenschaften. Dennoch haben sie den ausschließlichen Zweck, ihrem Besitzer die Güter*eigenschaften* zur Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung zu stellen. Aus dieser Diskrepanz zwischen dem, was der Mensch zur Bedürfnisbefriedigung eigentlich begehrt, nämlich die Eigenschaften, und dem, was ihm über Eigentumsrechte zur Bedürfnisbefriedigung tatsächlich zur Verfügung gestellt werden kann, nämlich die Güter, resultieren auch letztlich die Schwierigkeiten und Probleme, die sich bei einer ökonomisch sinnvollen Formulierung und Ausgestaltung von Eigentums- und Verfügungsrechten an Gütern und dabei insbesondere am Boden ergeben.

Im einzelnen sind die Probleme einer sachgerechten Formulierung von property rights am Boden auf folgende Ursachen zurückzuführen:

1. auf die fehlende Identität zwischen Gütern und Eigenschaften,
2. auf die Tatsache, daß ein Gut im allgemeinen ein ganzes Bündel von (unterschiedlichen) Eigenschaften aufweist sowie
3. auf Unteilbarkeiten bei der Bereitstellung bestimmter Eigenschaften.

Diese drei Ursachenkomplexe treten zwar nicht nur beim Boden, sondern auch bei vielen anderen Gütern auf; sie sind aber beim Boden in besonderem Ausmaß zu verzeichnen.

Die Nicht-Identität zwischen Gütern und Eigenschaften wäre ohne ökonomische Bedeutung, wenn jedes knappe Gut nur *eine* Eigenschaft aufweisen würde. Besäße jedes knappe Gut nur eine nutzenstiftende Eigenschaft (wobei unterschiedliche Güter auch die gleiche Eigenschaft besitzen könnten), so wäre mit der Formulierung von Eigentumsrechten an den Gütern eine separable eindeutige Zuordnung einzelner Eigenschaften auf einzelne Individuen möglich, wobei der Güterpreis gleichzeitig der Preis der entsprechenden knappen Eigenschaft wäre. Dies ist aber weder beim Boden noch bei den meisten anderen Gütern der Fall. Vielmehr weist der Boden — ebenso wie die meisten anderen Güter — ein ganzes Bündel von (unterschiedlichen) Eigenschaften auf. Mit dem Eigentum am Boden ist infolgedessen das Recht zur Nutzung eines ganzen Bündels von Eigenschaften verbunden, wobei die einzelnen Eigenschaften nicht-separabel sind, d. h. nicht voneinander getrennt konsumiert werden können. Der Bodenpreis reflektiert daher die Summe des gesellschaftlichen Wertes aller knappen Bogeneigenschaften, die man aufgrund der mit dem Grundstück verbundenen Eigentumsrechte nutzen kann, wobei aber die Knappheitspreise der einzelnen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bodeneigenschaften selbst unbekannt sind.[6] Aus diesem Grunde kann man auch nicht ohne weiteres feststellen, ob die Eigentumsrechte am Boden *alle* knappen Eigenschaften erfassen und einer ausschließlichen individuellen Nutzungsmöglichkeit zuführen, wofür das Individuum zu zahlen bereit ist, oder ob durch die geltenden Verfügungsrechte nicht nur ein Teil der knappen Bodeneigenschaften erfaßt und zur ausschließlichen Nutzung überlassen wird.[7]

Schließlich ist bodenspezifisch, daß nur einige Bodeneigenschaften genügend teilbar sind, so daß sie über die Bildung von Privateigentum am Boden einzelnen Individuen zur ausschließlichen Nutzung zugeordnet werden können. Andere Bodeneigenschaften wie z. B. Wohnruhe, soziale Umgebung oder Villenlage sind dagegen unteilbare Eigenschaften, deren Produktion nur durch die Gesamtheit der Grundstücke einer bestimmten Lage erfolgen kann. Wieder andere Eigenschaften wie z. B. saubere Luft oder ländliche Lage sind noch weniger teilbare Eigenschaften, die nur von ganzen Landstrichen ausgehen können.

Solche Unteilbarkeiten von Eigenschaften bereiten bei einer sachgerechten Formulierung von property rigths nicht unerhebliche Schwierigkeiten, da bei unteilbaren Eigenschaften erst bestimmte Mindestmengen des Eigenschaftsträgers diese Eigenschaften aufweisen. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich beim Boden daraus, daß verschiedene Eigenschaften in unterschiedlichem Maße teilbar sind. Einige Bodeneigenschaften können daher schon durch ein Verfügungsrecht über eine kleine Bodenfläche ausschließlich genutzt werden, während andere Bodeneigenschaften erst bei einer größeren Bodenfläche einer ausschließlichen Nutzung zugewiesen werden können. Da eine effiziente Steuerung der Bodennutzung die Wirksamkeit des Ausschlußprinzips voraussetzt[8], müßte sich ein uneingeschränktes Eigentumsrecht am Boden daher auf mindestens so große Bodeneinheiten erstrecken, daß alle Bodeneigenschaften teilbar sind und damit einer ausschließlichen Nutzung zugewiesen werden könnten.

Es wäre nun allerdings wenig sinnvoll, Privateigentum, d. h. ausschließliche Nutzungsrechte, nur an solchen Bodeneinheiten zu begründen, die so groß sind, daß an allen Bodeneigenschaften ausschließliche Nutzungsrechte entstehen. Denn in diesem Fall ist es durchaus möglich, daß der Grenznutzen beim Konsum der teilbaren Eigenschaften und

---

[6] Unter dem „gesellschaftlichen Wert" einer Bodeneigenschaft wird hier jener Wert bzw. Preis verstanden, der sich in einer Volkswirtschaft bei vollkommener Konkurrenz aufgrund von Angebot und Nachfrage an einem (fiktiven) Markt für diese Eigenschaft ergeben würde, bzw. der sog. Schattenpreis dieser Eigenschaft in einem gesamtwirtschaftlichen Optimum.

[7] Vgl. dazu jedoch Teil III dieses Beitrages.

[8] Vgl. auch *Holzheu* 1980, S. 51.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

damit auch der Preis, den das Individuum für diese Eigenschaften zu zahlen bereit ist, geringer ist als der gesellschaftliche Wert dieser Eigenschaften. Dies würde zu einer Fehlallokation durch eine zu extensive Nutzung bzw. Verschwendung der teilbaren Eigenschaften führen. Dieser Fall tritt immer dann ein, wenn ein Individuum aufgrund seiner Präferenzstruktur bei dem gesellschaftlichen Wert bzw. dem „Preis" der teilbaren Eigenschaft von dieser eigentlich weniger nachfragen würde als er mit der kleinsten Bodeneinheit, die er erwerben kann, zur ausschließlichen Nutzung zugewiesen bekommt. Das wäre beispielsweise der Fall, wenn die Eigenschaft „Wohnruhe" dadurch „produziert" würde, daß man nur große Grundstücke, bei denen aufgrund ihrer Größe keine Lärmbelästigung durch Nachbarn oder den Straßenverkehr mehr zu befürchten wäre, als Bauplatz ausweisen würde. In diesem Fall würde mit der hochteilbaren Eigenschaft „Haus-Standort" volkswirtschaftlich verschwenderisch umgegangen.

Andererseits ist es ebensowenig sinnvoll, ein uneingeschränktes Verfügungsrecht über das Gut Boden mit seinem Bündel von Eigenschaften an der Bodeneigenschaft mit der höchsten Teilbarkeit auszurichten. In diesem Fall würde durch die Einräumung eines uneingeschränkten Verfügungsrechts an dieser Bodeneinheit nämlich nur ein ausschließliches Nutzungsrecht an den teilbaren Eigenschaften des Bodens begründet, gleichzeitig jedoch auch ein *freier Zugang* zu den unteilbaren Bodeneigenschaften ermöglicht. Ein freier Zugang zu bestimmten Eigenschaften eines Gutes führt aber ebenso wie ein freier Zugang zu Ressourcen zu einer Übernutzung bei gleichzeitig fehlendem incentive zur Produktion dieser Eigenschaft (Neumann 1982 a, S. 231 f. und 1982 b, S. 89).

Eine effiziente Bodennutzung verlangt vielmehr, daß an jeder Bodeneigenschaft in der jeweils technisch kleinstmöglichen Einheit ein ausschließliches Nutzungsrecht begründet wird, über das bezüglich jeder einzelnen Eigenschaft getrennt verfügt und disponiert — d. h. auch getauscht — werden kann. Tatsächlich findet man in der Realität ein komplexes Bündel von Eigentumsrechten am Boden, durch das auf der einen Seite ausschließliche Nutzungsrechte an den hochteilbaren Eigenschaften des Bodens begründet werden und gleichzeitig der Zugang zu den weniger teilbaren Eigenschaften durch ein System von Verfügungsbeschränkungen geregelt wird. Dadurch wird nicht nur eine ökonomisch sinnvolle Zuteilung der teilbaren Bodeneigenschaften (in den gewünschten kleinen Mengen) ermöglicht, sondern bei entsprechender Ausgestaltung der Verfügungsbeschränkungen auch ein (zurechenbarer) „Preis" für den Zugang zu den weniger teilbaren Eigenschaften eingeführt. Schließlich kann dadurch sogar eine „gemeinsame Produk-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion“ bestimmter unteilbarer Eigenschaften durch kleine Bodeneinheiten induziert werden, die — jede für sich allein — nicht in der Lage wären, diese unteilbaren Eigenschaften zur Verfügung zu stellen.

So wird z. B. durch die Erhebung von Erschließungskosten jeder Grundstückseigentümer zur Zahlung eines Preises für die Bodeneigenschaft „Straßenanschluß“ gezwungen und gleichzeitig die Produktion dieser Eigenschaft im volkswirtschaftlich erforderlichen Umfang ermöglicht. Oder es wird jeder einzelne Grundstücksbesitzer durch einen kostenpflichtigen Anschlußzwang an das öffentliche Kanalnetz dazu gezwungen, mit seinem Grundstück sowohl einen Produktionsbeitrag zur Bereitstellung der unteilbaren Bodeneigenschaft „saubere Umgebung“ (von Luft und Grundwasser) zu erbringen als auch einen angemessenen Preis für das Vorhandensein dieser Eigenschaft zu bezahlen.

Jedoch nicht nur Beiträge und Gebühren, die mit dem Besitz von Grund und Boden verbunden sind, sondern auch Auflagen und andere Nutzungsbeschränkungen können (und müssen) in diesem Sinne interpretiert werden. So stellen z. B. Bauauflagen (ob z. B. in einer bestimmten Wohnlage nur einstöckig oder mehrgeschossig gebaut werden darf oder ob nur freistehende Einfamilienhäuser oder auch Reihenhäuser gebaut werden dürfen oder z. B. bezüglich der Dachform etc.) nichts anderes dar als Verfügungsrechte — bzw. hier Verfügungsbeschränkungen —, durch die die einzelnen Grundstücke dazu angehalten werden, zur Produktion der unteilbaren Eigenschaft „Wohnlage“ beizutragen. Oder das Verbot, auf Balkonen von Eigentums- und Mietwohnungen zu grillen, hat aus dieser Sicht den ausschließlichen Zweck, in relativ dicht bebauten Gegenden unerwünschte Geruchsbelästigungen durch Nachbarn zu vermeiden, also die unteilbare Eigenschaft „saubere Luft“ auch den Nutzern von kleinsten Bodeneinheiten in gewünschtem Umfang zur Verfügung zu stellen.

Diese Ausführungen machen auch verständlich, weshalb kleine Bodeneinheiten mehr Nutzungsbeschränkungen unterliegen als größere Einheiten. Je kleiner in der Regel nämlich die einzelnen Bodeneinheiten sind, desto weniger Eigenschaften können durch die einzelne Bodeneinheit allein zur Verfügung gestellt werden, d. h. desto mehr Eigenschaften werden — bezogen auf die einzelne Bodeneinheit — zu unteilbaren Eigenschaften und können daher nur gemeinsam bereitgestellt werden, indem jedes Grundstück durch Verfügungsbeschränkungen dazu angehalten wird, zur Produktion dieser Eigenschaften beizutragen. Außerdem werden viele unteilbare Bodeneigenschaften, die bei extensiver Bodennutzung noch freie Eigenschaften sind, bei intensiver Bodennutzung zu knappen Eigenschaften, die dann nur durch „Produktion“ im gewünschten Umfang zur Verfügung gestellt werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## III. Implizite Eigenschaftspreise als Grundlage einer rationalen Ausgestaltung von Eigentumsrechten am Boden

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß der Boden nur dann effizient, d. h. pareto-optimal genutzt wird, wenn es durch entsprechende Ausgestaltung der Verfügungsrechte am Boden gelingt, ein Auseinanderfallen der individuellen Bewertung der einzelnen Bodeneigenschaften von ihrer gesellschaftlichen Bewertung zu vermeiden. Den einzelnen Bodeneigenschaften muß also durch entsprechende Ausgestaltung der Verfügungsrechte am Gut Boden ein individuell zu zahlender „Preis" zugewiesen werden, der genau ihrem sozialen Wert entspricht. Außerdem muß von jenen Eigenschaften, die produzierbar sind, gerade so viel „produziert" werden, daß die „Grenzkosten der Produktion" der einzelnen Eigenschaften mit ihrer sozialen Bewertung übereinstimmen.

Sind die Eigentumsrechte an einem Gut so definiert, daß für alle Eigenschaften dieses Gutes sowohl der individuell zu zahlende „Preis" für die Nutzung einer bestimmten Eigenschaft als auch die Grenzkosten der Produktion dieser Eigenschaft gleich der sozialen Bewertung der betreffenden Eigenschaft sind, so sind die property rights an diesem Gut aus ökonomischer Sicht optimal bzw. ökonomisch rational formuliert.

Um beurteilen zu können, ob Eigentumsrechte ökonomisch rational formuliert sind, müßte daher die soziale Bewertung, d. h. der „Wettbewerbspreis" der verschiedenen Eigenschaften eines Gutes bekannt sein.

In einer Marktwirtschaft bilden sich nun zwar unter der Voraussetzung der vollkommenen Konkurrenz Wettbewerbspreise für die verschiedenen Güter, nicht jedoch für die verschiedenen Eigenschaften der einzelnen Güter. An den Märkten bilden sich also nur Wettbewerbspreise für Bündel von Eigenschaften, nicht jedoch für die einzelnen Eigenschaften selbst.

Es ist nun allerdings bei heterogenen Gütern, die alle die gleichen Eigenschaften — nur in unterschiedlicher Zusammensetzung — aufweisen, möglich, aus den Wettbewerbspreisen dieser Güter die gesellschaftliche Bewertung der einzelnen Eigenschaften dieser Güter in Form von sog. „impliziten Preisen" oder „hedonischen Preisen" zu berechnen (Rosen 1974, Lucas 1975, Muellbauer 1975). Da der Boden ein solches heterogenes Gut darstellt, bei dem sich die einzelnen Grundstücke jeweils nur durch die unterschiedliche Zusammensetzung von an sich gleichen Eigenschaften auszeichnen, können beim Boden daher tatsäch-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich aus den Grundstückspreisen für verschiedenartige Grundstücke die „hedonischen Preise" für die einzelnen Bodeneigenschaften berechnet werden, sofern die Eigenschaftsmengen, die jedes Grundstück von jeder Eigenschaft enthält, bekannt sind.[9] Sobald diese „hedonischen Eigenschaftspreise" bekannt sind, ist es prinzipiell möglich, von jedem Bodennutzer einen entsprechenden Preis für die einzelnen genutzten Eigenschaften zu verlangen und den Erlös jenen Produktionsfaktoren bzw. deren Eignern zukommen zu lassen, die zur Produktion der entsprechenden Eigenschaften beitragen bzw. bei natürlich vorhandenen Eigenschaften ihre Nutzung durch das einzelne Individuum gestatten.[10]

Es wird hier durchaus gesehen, daß die Ermittlung und Erhebung der „hedonischen Preise" der einzelnen Eigenschaften in der Realität auf zahlreiche Schwierigkeiten stößt. So stößt nicht nur die Messung vieler Eigenschaften und ihre quantitative Erfassung in den einzelnen Gütern in der Realität vielfach auf fast unüberwindbare Schwierigkeiten, sondern — wie die lange Diskussion um die Möglichkeiten zur Internalisierung von externen Effekten gezeigt hat[11] — auch die praktische Festlegung und Erhebung der zu zahlenden Eigenschaftspreise. Denn die individuell zu zahlenden Eigenschaftspreise können und dürfen ja nicht nur in Form von Geldbeträgen wie z. B. Gebühren oder Steuern erhoben werden, sondern müssen dem einzelnen in vielen Fällen in Form von Auflagen und anderen Nutzungsbeschränkungen auferlegt werden. Deren monetäres Äquivalent zu bestimmen, stößt aber ebenfalls auf beträchtliche Schwierigkeiten. Schließlich fallen bei der Durchsetzung und Überwachung von Verfügungsbeschränkungen sowie bei der Erhebung der Eigenschaftspreise häufig nicht unerhebliche „Transaktionskosten" an, die gerade beim Boden in vielen Fällen so hoch sein können, daß

---

[9] Formal handelt es sich um folgendes Problem: Besitzt ein Gut, das in (mindestens) $n$ heterogenen Ausprägungen existiert, $n$ verschiedene Eigenschaften in unterschiedlichen Mengen $a_{ij}$ ($\forall\ i, j = 1, \ldots, n$), so kann man aus den Wettbewerbspreisen $p_i$ ($\forall\ i = 1, \ldots, n$) für die $n$ heterogenen Ausprägungen dieses Gutes die $n$ verschiedenen „hedonischen" Eigenschaftspreise $\pi_j$ ($\forall\ j = 1, \ldots, n$) berechnen, denn es ist

$$p_i = \sum_{j=1}^{n} a_{ij}\,\pi_j \qquad \forall\ i = 1, 2, \ldots, n$$

Bezüglich der praktischen Probleme der Berechnung von hedonischen Preisen vgl. insbesondere *Rosen* (1974).

[10] Geht man bei der Berechnung der hedonischen Preise von den Bodenpreisen aus, die gleich dem Kapitalwert aller erwarteten Erträge, also gleich der kapitalisierten Grundrente sind, so erhält man als hedonische Eigenschaftspreise den kapitalisierten Nutzungswert der jeweiligen Eigenschaften; geht man dagegen bei der Berechnung von der Grundrente selbst, d. h. vom Nutzungspreis des Bodens aus, so erhält man als hedonische Eigenschaftspreise die eigentlichen Nutzungspreise der einzelnen Eigenschaften.

[11] Vgl. dazu etwa den Übersichtsartikel von *Mishan* 1971 und die dort angegebene Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein Nettoertrag nicht mehr entsteht und es daher ökonomisch sinnvoller, weil billiger, ist, diese Eigenschaften frei zur Verfügung zu stellen.[12] Ökonomisch effizient ist die Erhebung von Eigenschaftspreisen nämlich nur so weit, bis die Grenzerlöse gleich den Grenzkosten der Erhebung sind.[13]

Allerdings ist, wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird, die explizite Ermittlung der hedonischen Preise der einzelnen Eigenschaften auch gar nicht unbedingt notwendig, um in der Praxis zu einer rationalen Ausgestaltung der Eigentumsrechte am Boden zu gelangen. Dennoch ist das Denken in Eigenschaften und (hedonischen) Eigenschaftspreisen und das Bemühen um ihre Erhebung und Zuführung an die leistenden Faktoren bzw. an deren Eigner nicht überflüssig, denn es stellt die analytische Grundlage für eine rationale Ausgestaltung der Eigentumsrechte am Boden dar.

## IV. Der Ansatz zu einer rationalen Ausgestaltung der Eigentumsrechte am Boden

Ausgangspunkt des folgenden Ansatzes ist die Erkenntnis, daß der Wert von Grund und Boden durch seine Nutzenstiftung bestimmt wird und die gesellschaftliche Bewertung dieses Nutzens in der Grundrente bzw. in kapitalisierter Form im Marktpreis des Bodens zum Ausdruck kommt. Aus diesem Grunde kann der *Marktpreis* für das Gut Boden als Indikator für eine rationale Ausgestaltung der Eigentumsrechte am Boden verwendet werden.

Der Marktpreis eines Grundstücks ist ceteris paribus um so höher, je mehr knappe Eigenschaften (der Zahl und der Menge nach) dieses Grundstück aufweist, die nicht frei zugänglich sind. Viele Bodeneigenschaften sind jedoch — wie oben dargelegt wurde — bei Grundstücken üblicher Größe unteilbare Eigenschaften, die, wenn für sie kein Preis festgelegt wird, auch dann übernutzt werden, wenn die Nutzung des Gutes Boden nicht frei ist, weil über das ausschließliche Nutzungsrecht an den teilbaren Eigenschaften des Bodens ein freier Zugang zu den unteilbaren Eigenschaften ermöglicht wird. Außerdem fehlt in diesem Fall ein Anreiz, diese Eigenschaften zu produzieren. Sie stehen bei falscher Ausgestaltung der Eigentumsrechte am Boden daher nur in vermindertem Umfang zur Verfügung und führen zu einer entsprechenden Wertminderung des Bodens. Existiert für solche Eigenschaften da-

---

[12] Transaktionskosten in diesem Sinne umfassen die Kosten für Spezifizierung, Zuordnung, Tausch, Durchsetzung und Überwachung exklusiver Verfügungsrechte. Vgl. *Furubotn/Pejovich* 1972, S. 1143 und *Wegehenkel* 1980, S. 15 ff.

[13] Vgl. auch *Demsetz* 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gegen ein Preis, so werden diese Eigenschaften nicht mehr übernutzt und stehen schon aus diesem Grunde vermehrt zur Verfügung. Darüber hinaus wird ihre Produktion angeregt, so daß sich ihr Bestand weiter erhöht. Beide Effekte führen dazu, daß der Boden nach Einführung eines Preises für solche Eigenschaften mengenmäßig mehr von diesen Eigenschaften aufweist, mit der Folge, daß sich der Wert aller davon betroffenen Grundstücke erhöht.[14]

In vielen Fällen erfolgt die Produktion unteilbarer Eigenschaften durch Einführung von Nutzungsbeschränkungen. Denn verschiedene unteilbare Bodeneigenschaften können nur durch eine gemeinsame Produktion der Gesamtheit der Grundstücke in einer Lage bereitgestellt werden, indem jedes einzelne Grundstück durch Einhaltung bestimmter Nutzungsbeschränkungen zur Produktion dieser Eigenschaft beiträgt. In diesem Falle *erhöhen* die Nutzungs*beschränkungen* den Gesamtwert der Grundstücke in dieser Lage, weil der Boden dort nunmehr mehr Eigenschaften aufweist als vorher.

Obwohl jede Verfügungsbeschränkung für ein einzelnes Grundstück ceteris paribus, d. h. bei einem gegebenen Bestand an Eigenschaften, immer eine Wertminderung darstellt, weil der Nutzungsspielraum des vorhandenen Bestandes an Eigenschaften eingeschränkt wird, kann die Einführung einer Verfügungsbeschränkung dennoch für die Gesamtheit der Grundstücke einer Lage eine Wertsteigerung zur Folge haben, nämlich dann, wenn durch diese Verfügungsbeschränkung auf *allen* Grundstücken dieser Lage unteilbare Eigenschaften effizient produziert werden, die andernfalls nicht oder nur in geringem Umfang zur Verfügung stehen würden, der Eigenschaftsbestand also vergrößert wird. Ist dies der Fall, so ist die Verfügungsbeschränkung positiv zu bewerten, und zwar unabhängig davon, ob durch die Einführung dieser Verfügungsbeschränkung auch jedes einzelne Grundstück im Wert steigt oder nicht. Denn selbst wenn ein einzelnes Grundstück infolge der Einführung einer Verfügungsbeschränkung im Wert fallen würde, könnte sein Besitzer aus dem Wertzuwachs der übrigen Grundstücke entschädigt werden, wobei für die Eigentümer der übrigen Grundstücke immer noch ein Nettogewinn verbleiben würde.

Fällt infolge der Einführung einer neuen Verfügungsbeschränkung dagegen der Wert der Gesamtheit aller Grundstücke in einer Lage, so

[14] Daß schon die Nachfrageminderung nach Einführung eines Preises den Eigenschaftsbestand des Bodens erhöht, liegt daran, daß durch die Nachfrageminderung das vorhandene Eigenschaftsreservoir größer bleibt. So bewirkt z. B. ein Preis für Luftverschmutzung, daß die Luft weniger verschmutzt wird mit dem Ergebnis, daß der Verschmutzungsgrad der Luft sinkt und es mehr saubere Luft gibt. Eine Bestandserhöhung von Eigenschaften durch Nachfrageminderung erfolgt immer dann, wenn eine bestimmte Eigenschaft von der Natur bereitgestellt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird durch diese die Nutzung des Bodens unnötigerweise eingeschränkt, ohne daß entsprechend neue Eigenschaften zur Verfügung gelangen, die diese Einengung des Nutzungsspielraumes kompensieren würden. Eine derartige Verfügungsbeschränkung wäre daher negativ zu bewerten.

Aus diesen Zusammenhängen kann der Schluß gezogen werden, daß alle Veränderungen der Eigentums- und Verfügungsrechte am Boden, die zu einer Werterhöhung der Gesamtheit der Grundstücke in einer Lage führen, unabhängig davon, ob auch jedes einzelne Grundstück in dieser Lage einen Wertgewinn aufweist oder nicht, als ein richtiger Schritt zu einer rationaleren Ausgestaltung der Eigentumsrechte am Boden gewertet werden können. Ökonomisch rational ist demzufolge jene Kombination von Eigentumsrechten am Boden, die den Marktwert jener (kleinsten) Gesamtheit von Grundstücken maximiert, für die alle Bodeneigenschaften teilbar sind und an der daher bezüglich aller Bodeneigenschaften ausschließliche Nutzungsrechte begründet werden können.[15] Dieses Bündel von Eigentumsrechten sichert gleichzeitig die effizienteste Nutzung des knappen Gutes Boden.

Kriterium für die Beurteilung der ökonomischen Rationalität von property rights am Boden ist demnach das Kaldor-Hicks-Kriterium (Kaldor 1938, Hicks 1939, Mishan 1944), nach dem eine Regelung unter dem Effizienzgesichtspunkt wirtschaftspolitisch dann wünschenswert ist, wenn die Gewinner in der Lage sind, die Benachteiligten aus dem Effizienzgewinn zu entschädigen, und zwar unabhängig davon, ob eine Entschädigung tatsächlich erfolgt oder nicht (Neumann 1982 b, S. 310).

Ob und in welchem Ausmaß bei solchen Veränderungen der Verfügungsrechte am Boden tatsächlich monetäre Entschädigungszahlungen notwendig sind, läßt sich aus dem im III. Abschnitt vorgestellten Eigenschaftsansatz der property rights entnehmen. Danach wäre eine effektive Entschädigungszahlung nicht erforderlich, wenn die Wertminderung eines Grundstücks ausschließlich darauf zurückzuführen ist, daß durch die Änderung der property rights ein bisher freier Zugang zu bestimmten knappen unteilbaren Eigenschaften mit einem Nutzungspreis belegt wird, die Eigenschaftsmengen aber unverändert geblieben sind. Dagegen erscheint aus dieser Sicht eine effektive Entschädigungszahlung dann erforderlich, wenn durch die Änderung der property rights der Eigenschaftsbestand eines Grundstückes mengenmäßig verringert wird.[16]

---

[15] Dieses Kriterium entspricht Posners Konzept der „wealth maximization" der Gesellschaft als ökonomischem Wohlfahrtskriterium. Vgl. *Posner* 1981, insbesondere S. 60 ff.

[16] Das hier aus dem Eigenschaftsansatz abgeleitete Kompensationskriterium ist nicht identisch mit dem Scitovsky-Kriterium, nach dem eine Entschädigung des Benachteiligten immer in vollem Umfang zu erfolgen hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es erhebt sich nun angesichts der von Coase (1960) vertretenen These, daß externe Effekte unter bestimmten Voraussetzungen aus privatwirtschaftlichem Interesse auf dem Verhandlungswege pareto-optimal internalisiert werden, wobei die sich dabei ergebende Gleichgewichtssituation unabhängig von den gesetzlichen Rahmenbedingungen, also unabhängig von der Ausgestaltung der property rights ist (Coase-Theorem), die Frage, ob letztlich nicht bei jedem Bündel von Verfügungsrechten eine effiziente Nutzung des Bodens erreicht wird, und es insofern nicht mehr als eine, möglicherweise sogar unendlich viele rationale Kombinationen von Eigentumsrechten am Boden gibt. Dies ist jedoch nicht der Fall, da die Voraussetzungen für das Coase-Theorem, insbesondere die Nichtexistenz von Transaktionskosten, in der Realität nicht vorliegen. Allerdings ergibt sich aus dem Coase-Theorem, daß die ökonomisch rationale Kombination von Eigentumsrechten am Boden in erster Linie deshalb bodenwertmaximierend ist, weil es sich dabei nicht nur um die Kombination von Verfügungsrechten handelt, die das Eigentum am Boden vollständig definiert, sondern gleichzeitig um jenes Bündel von Verfügungsrechten, das die Transaktionskosten der Zuweisung der verschiedenen Bodeneigenschaften zur ausschließlichen Nutzung minimiert. Denn kapitalisiert wird im Bodenpreis nicht der Bruttonutzen bzw. Bruttoertrag aus den Bodeneigenschaften, sondern deren Nettonutzen bzw. Nettoertrag, also jener Nutzenstrom, der dem Bodeneigentümer nach Abzug aller „Transaktionskosten" für die Spezifizierung, Zuordnung, Tausch, Durchsetzung und Überwachung exklusiver Verfügungsrechte noch verbleibt. Da diese Transaktionskosten im allgemeinen nur bei einem einzigen Bündel von Verfügungsrechten minimal sind, existiert im allgemeinen bei einem gegebenen Stand des technischen Wissens nur ein einziges bodenwertmaximierendes Bündel von Eigentumsrechten am Boden.

Diese ökonomisch rationale Kombination von Eigentumsrechten kann bei vollkommener Vertragsfreiheit über den Marktmechanismus grundsätzlich von allein erreicht werden. Sind property rights nämlich noch nicht ökonomisch rational definiert, so ist der Marktwert jener (kleinsten) Gesamtheit von Grundstücken, für die alle Bodeneigenschaften teilbar sind, noch nicht maximal. Es besteht daher für ein Wirtschaftssubjekt, das ein effizienteres Bündel von Verfügungsrechten am Boden kennt, ein Anreiz, die betroffenen Grundstücke zu ihrem herrschenden (nichtmaximalen) Marktpreis aufzukaufen und nach Ersetzung des gel-

---

Die Nichtentschädigung von Wertminderungen, die nur auf eine Änderung der Eigenschaftspreise infolge einer Änderung der Verfügungsrechte zurückzuführen sind, ergibt sich daraus, daß eine funktionsfähige Eigentumsordnung nur die physischen Verfügungsrechte garantieren muß und darf, nicht dagegen die Marktwerte dieser Verfügungsrechte. Vgl. auch *Meyer* 1983, S. 21 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tenden nichteffizienten Bündels von Eigentumsrechten durch ein effizienteres Bündel von Eigentumsrechten, durch das der Marktwert seiner Grundstücke ansteigt, wieder mit Gewinn zu verkaufen.

Es ist natürlich klar, daß dieser Mechanismus unter den heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen nur sehr unvollkommen funktioniert und auch nur sehr unvollkommen funktionieren kann. Trotzdem lassen sich Aktionen dieser Art beobachten. So müssen wohl die Aktivitäten der Landerschließungsgesellschaften in den USA und Kanada, die große unerschlossene Landstriche und zum Teil ganze Inseln aufkaufen, erschließen und teilweise sogar urbanisieren und in kleinen Parzellen mit genau umrissenen Verfügungsrechten wieder (mit Gewinn) verkaufen, in diesem Sinne interpretiert werden. Aber auch die Vorgehensweise von manchen Industrieunternehmen, die in ihrer Umgebung lieber Grundstücke aufkaufen, als zeit- und kostenaufwendige Auseinandersetzungen mit Anliegern auszutragen, muß wohl in diesem Sinne interpretiert werden.

Aufgrund dieser Zusammenhänge kommt man daher zu dem Schluß, daß es bei einem gegebenen Stand des Wissens trotz Coase-Theorem im allgemeinen nur *eine* ökonomisch rationale Kombination von Eigentumsrechten am Boden gibt, die im Sinne der ökonomischen Gleichgewichtsanalyse auch als ökonomisch stabil angesehen werden kann, wobei die Anpassungsgeschwindigkeit an diesen „Gleichgewichtszustand" allerdings wohl recht gering ist.

## Literatur

*Alchian*, A. A. und H. *Demsetz*, The Property Rights Paradigm, Journal of Economic History 37 (1973).

*Borchardt*, K., Volkswirtschaftliche Kostenrechnung und Eigentumsverteilung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 178 (1965).

*Coase*, R. H., The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics 3 (1960).

*Demsetz*, H., The Exchange and Enforcement of Property Rights, Journal of Law and Economics 7 (1964).

— Some Aspects of Property Rights, Journal of Law and Economics 9 (1966).

— Toward a Theory of Property Rights, American Economic Review 77 (1967).

*Furubotn*, E. G. und S. *Pejovich*, Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, Journal of Economic Literature 10 (1972).

*Hicks*, J. R., The Foundations of Welfare Economics, Economic Journal 49 (1939).

*Holzheu*, F., Bodenpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart etc. 1980, S. 47 - 56.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Kaldor*, N., Welfare Propositions and Interpersonal Comparisons of Utility, Economic Journal 48 (1938).

*Lancaster*, K. J., A New Approach to Consumer Theory, Journal of Political Economy 74 (1966).

— Consumer Demand — A New Approach —, New York-London 1971.

*Lucas*, R. E. B., Hedonic Price Functions, Economic Inquiry 13 (1975).

*Meyer*, W., Entwicklung und Bedeutung des Property Rights-Ansatzes in der Nationalökonomie, in: Alfred Schüller, Property Rights und ökonomische Theorie, München 1983, S. 1 - 44.

*Mishan*, E. J., Welfare Economics. Five Introductory Essays, New York 1944.

— The Postwar Literature on Externalties: An Interpretative Essay, Journal of Economic Literature 9 (1971).

*Muellbauer*, J., Household Production Theory, Quality and the ‚Hedonic Technique', American Economic Review 85 (1975).

*Neumann*, M., Theoretische Volkswirtschaftslehre II: Produktion, Nachfrage und Allokation, München 1982.

— Theoretische Volkswirtschaftslehre III: Wachstum, Wettbewerb und Verteilung, München 1982.

*Pigou*, A. C., The Economics of Welfare, 3. Auflage, London 1932.

*Posner*, R. A., The Economics of Justice, Cambridge (Mass.) — London 1981.

*Rosen*, S., Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition, Journal of Political Economy 82 (1974).

*Samuelson*, P. A., The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics 36 (1954).

— Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics 37 (1955).

*Wegehenkel*, L., Coase-Theorem und Marktsystem, Tübingen 1980.

*Willgerodt*, H., Eigentumsordnung (einschließlich Bodenordnung), in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart etc. 1980, S. 175 bis 189.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Ansprüche, Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte auf den Wald in Deutschland (BR)

Von *Burkhardt Röper*, Aachen

## I. Problemstellung

Der Wald ist ein komplexes „multifunktionales Gebilde"[1], ein Ökosystem; im rechtlichen Sinne ist Wald „jede mit Forstpflanzen bestockte Grundfläche". Im Sinne der Property-Rights-Theorie handelt es sich beim Wald in rechtlicher und ökonomischer Beziehung um ein Bündel von Handlungs-, insbesondere Nutzungsrechten von Eigentümern oder Besitzern, das zu Gunsten der Allgemeinheit weitgehend eingeschränkt worden ist.

Der Wald ist zu erhalten und erforderlichenfalls zu mehren wegen

(1) seines wirtschaftlichen Nutzens (*Nutz*funktion),

(2) seiner Bedeutung für die Umwelt (*Schutz*funktion) und

(3) der Erholung der Bevölkerung (*Erholungs*funktion).

Aus der ersten Funktion wird ferner abgeleitet, daß seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern und die Forstwirtschaft zu fördern ist.

Aus den beiden anderen Funktionen — den positiven externen Effekten oder Wohlfahrtswirkungen — wird abgeleitet, daß der Gesetzgeber einen Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und den Belangen der Waldbesitzer herbeizuführen hat[2].

Ähnlich wie bei der Zielsetzung des Stabilitätsgesetzes könnte man annehmen, die drei Funktionen wären gleichrangig und seien gleichzeitig zu erreichen. Tatsächlich sind aber regional unterschiedliche Wertungen vorzunehmen, z. B. bei Wäldern nahe der Ballungsgebiete und bei Schutzwäldern im Hochgebirge.

---

[1] Erwin *Nießlein*, Waldeigentum und Gesellschaft. Eine Studie zur Sozialbindung des Eigentums, Hamburg und Berlin 1980, S. 11.

[2] Vgl. § 1 Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) vom 2. Mai 1975 (BWaldG).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Andere wollen die Zielsetzungen des Gesetzes auf Walderhaltung (einschließlich ordnungsgemäßer Bewirtschaftung) und Förderung der Forstwirtschaft reduzieren. Beides geschehe wegen der Nutz- und Umweltfunktion.

Gesprochen wird auch von einer *Kielwasser-Theorie.* Aus der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung unter Beachtung der speziellen regionalen Anforderungen würde sich i. a. auch eine Wahrnehmung der beiden anderen Funktionen ergeben. — U. E. ist wesentlich, daß dem *Staat* eine gesetzliche *Förderungsverpflichtung* obliegt und dem *Eigentümer* des (Staats-, Körperschafts- und Privat-) Waldes eine *Verpflichtung zur Erhaltung und Pflege* seines Waldes bei weitgehenden Leistungen für die Allgemeinheit obliegt. Dies ergibt sich nach deutschem Recht aus der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14, GG).

Die *Inhaltsbestimmung des Eigentums* am Wald und somit das Maß der Sozialbindung des Waldeigentums ergibt sich im einzelnen für die Forstbetriebe jedoch erst aus den nicht einheitlichen Landesforstgesetzen. Das Bundeswaldgesetz gestaltet im wesentlichen nur mittelbar geltendes Rahmenrecht mit dem Ziel, in Verbindung mit dem Landesforstrecht den „bestmöglichen Ausgleich zwischen den berechtigten Interessen der Waldbesitzer und den öffentlichen Belangen herzustellen"[3].

Das gegenwärtige Recht stellt erstmals die Erholungs- oder Sozialfunktion des Waldes heraus und davon abgeleitet den Begriff *„Erholungswald"*. Durch diese Ansprüche können die Eigentumsrechte der Waldbesitzer[4] noch weiter eingeschränkt werden (§ 13). Im gleichen Sinne wirkt das Recht zum „Betreten des Waldes zum Zwecke der Erholung" (§ 14). — Der Begriff *Schutzwald* (§ 12) ist hingegen uraltes Rechtsgut, das nur neu umschrieben wurde.

Historisch gesehen galt über Jahrhunderte der Wald hauptsächlich als beliebig verfügbare *Flächenreserve* mit der ursprünglichen Aufgabe, Brenn- und Bauholz zu schaffen, wurde aber auch sonst — so zur Jagd, Viehweide, zum Beeren- und Pilzesuchen — vielseitig genutzt, was Waldschäden verursacht. Durch die Exploitationswirtschaft — Ausbeutung des Urwaldes ohne systematische Aufforstung —, durch die Verringerung der Waldfläche, durch die Bevölkerungsvermehrung und

---

[3] Josef *Ertl,* Zum Bundeswaldgesetz, Bonn im Juni 1980, S. 6. — In dieser Einleitung werden die „berechtigten Interessen der Waldbesitzer" vor den öffentlichen Belangen genannt, im § 1 BWaldG jedoch zuerst das „Interesse der Allgemeinheit" und dann die „Belange der Waldbesitzer". — Außerdem wird von den Nutz-, Schutz- und *Sozial*funktionen des Waldes gesprochen.

[4] Die Forstpolitik und -wirtschaft verwendet nur die Begriffe Wald*besitzer* und Forst*betriebe* und spricht nicht von Eigentümern und Unternehmen. — Waldbesitzer im Sinne des BWaldG sind Waldeigentümer und Nutzungsberechtigte, die unmittelbare Besitzer des Waldes (Pächter) sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch das Zusammenwirken der erwähnten verschiedenartigen Ansprüche an den Wald — insbesondere die Viehweide — ergab sich eine *Übernutzung* und ein allmähliches Absinken der Qualität des Waldes, vor allem in der Zeit von 1650 bis 1800. Die aufkommende „Holznot" erzwang eine Änderung des Forstrechtes und eine Leistungssteigerung der Forstwirtschaft bei Nachhaltigkeit des erst in vielen Jahrzehnten heranwachsenden Ertrages. Damit wurde zugleich die Freiheit der Waldeigentümer erheblich eingeschränkt.

Ehe wir auf die historische Entwicklung der vielschichtigen Pflichten und Rechte der Waldeigentümer eingehen, sind noch einige *allgemeine Bemerkungen* zu machen.

Die rechtliche Absicherung der Erholungsfunktion ist erst neueren Datums. Sie ist als Zeichen wachsenden Wohlstandes und wachsender Mobilität der Bevölkerung und neuer Wertschätzung des sagenumwobenen „deutschen Waldes" zu verstehen. Hierdurch erwachsen neue Ansprüche an die Eigentümer.

Über die Forstwirtschaft haben *Volkswirte* in den letzten Jahrzehnten relativ wenig geschrieben. Sie überlassen das der *Forstwissenschaft,* die in Deutschland nur an drei Fakultäten: in Freiburg, Göttingen und München gelehrt wird. Diese vereint rund ein Dutzend sehr verschiedenartiger Disziplinen, u. a. die Holzmarktlehre und das Forstrecht. Die akademisch gebildeten Forstleute bewahren einen elitären Charakter, einen zumeist traditionsgebundenen und weitgehend einheitlich geformten Denkstil.

Das Schweigen der Volkswirte ist einerseits erstaunlich, weil in Deutschland mehr als ein Viertel der Gesamtfläche forstwirtschaftlich genutzt wird (28,7 % = 7,1 Mill. ha), aber auch verständlich, weil der unmittelbare Beitrag zum Sozialprodukt — der Produktionswert des Holzes beträgt weniger als 0,5 % des BSP — äußerst gering ist. Mit dem wachsenden Umweltbewußtsein der Volkswirte wird jedoch ihr Interesse zunehmen.

*Ordnungspolitisch* gesehen ist die gegenwärtige Organisation der Forstwirtschaft problematisch, wenn man sich überlegt, daß sich der Wald in der Bundesrepublik zu 30 % im Eigentum des Staates (vornehmlich der Länder), zu 24 % von Körperschaften (vornehmlich Gemeinden) und zu 46 % im privaten Eigentum befindet (Bauernwald wie auch Großbetriebe). Denn die Vertreter der Staatsforsten üben eine Doppelfunktion aus; sie sind zugleich *Wettbewerbsgestalter und Wettbewerbsteilnehmer,* die ihre Konkurrenten aufgrund des Forstrechtes überwachen und beeinflussen, d. h. in ihren Handlungsrechten einschränken.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kaum denkbar ist, daß die erste Funktion — Wettbewerbsgestalter — unabhängig von der zweiten — Wettbewerbsteilnehmer — ausgeübt werden kann. Tatsächlich bestehen enge Verflechtungen, die von einer Kontrolle des Produktions- und des Marktverhaltens der Wettbewerber bis zum Extremfall kartellrechtlich gerügter Preisempfehlungen der Staatsforsten gehen. Eine solche Verhaltensweise eines Marktführers widerspricht dem als Leitbild anerkannten ordnungspolitischen Konzept und der Wettbewerbspolitik. „Die grundsätzliche Trennung zwischen hoheitlichem Handeln der öffentlichen Hand und ihrer wirtschaftlichen Betätigung muß beibehalten werden[5]." Dieser Grundsatz hat u. E. auch für die Forstwirtschaft ohne Einschränkung zu gelten, obwohl der Wald nicht nur marktwirtschaftlich beurteilt werden darf[6].

Für die Forstpolitik ist neuerdings die Eigentumsfrage tabu. Nach heftigen Diskussionen um die Minderung des Einflusses des Staatswaldes wurde im „Forstwirtschaftsrat" 1978 ein „Burgfrieden" geschlossen zwischen Vertretern des Staats- und denen des Privatwaldes, der bislang eingehalten wurde.

Mir ist nicht bekannt, daß die deutsche Forstwissenschaft sich bereits mit der Property-Rights-Theorie befaßt hat, obgleich dies eigentlich naheliegend ist, wie es das folgende Zitat der Einleitung zum „Forstpolitischen Konzept"[7] zeigt: „Waren am Ende der napoleonischen Kriege noch weite Teile der Waldfläche durch zu starke und zum Teil planlose Nutzungen devastiert und degradiert, so stockten bereits Ende des 19. Jahrhunderts wieder weitgehend befriedigende Wälder auf Standorten, die sich zunehmend erholten. Dies ist vor allem auf folgende Gründe zurückzuführen:

— Die ersten Forstgesetze lösten die zum Teil unter nichtforstlichen Gesichtspunkten erlassenen landesherrlichen Nutzungsvorschriften ab. Hieraus resultierte eine veränderte Einstellung der Waldbesitzer zum Wald, die sich in einer verantwortungsbewußten, nachhaltigen Nutzung niederschlug. Gleichzeitig war durch Rodungsverbote und Wiederaufforstungsgebote die Sicherung des Waldes insgesamt gewährleistet.

— Die Änderung landwirtschaftlicher Produktionstechniken befreite die bestehenden Waldflächen von ihrer Nutzung für Weide, Mast und Streu."

---

[5] Kartellbericht 1979 — Tätigkeitsbericht des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen als Landeskartellbehörde für das Jahr 1979, Düsseldorf 1980, S. 96. — Vgl. S. 1 a.

[6] BVerfGE 21, S. 84. — Diese Entscheidung zu den Grenzen der Befugnis des Gesetzgebers, *Schranken des Eigentums* zu bestimmen, erklärt § 9 Abs. 1 Nr. 1 des Grundstückverkehrsgesetzes als mit dem Grundgesetz vereinbar.

[7] BMfELF, Forstpolitisches Konzept, Bonn 1981, S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Wechselwirkung von ökonomischen und ökologischen Gegebenheiten, bedingt oder beeinflußt durch den Wandel der Struktur der Eigentums- und Nutzungsrechte, der jeweils gesellschaftlich anerkannten Handlungsrechte, läßt sich am Beispiel der deutschen Forstwirtschaft u. E. hervorragend nachweisen. Dies soll im folgenden Abschnitt skizziert werden.

## II. Historischer Abriß der Wechselwirkungen zwischen der Bedeutung des Waldes aus ökonomischer, ökologischer und sozialer Sicht einerseits und der Nutzungs- und Eigentumsverhältnisse andererseits

Zu Beginn der geschichtlichen Zeit soll Deutschland zu drei Vierteln der Fläche mit Urwald bedeckt gewesen sein, der als wert- und herrenlos angesehen wurde. Es entwickelten sich später zwei Formen des Eigentums:

1. Die Allmende, d. h. das im Eigentum einer Dorfgemeinde stehende Gemeindeland samt den unverteilten Naturgütern (Weide, Wasser, Wald, usw.), ein Rechtsinstitut, das bis in die Gegenwart gelegentlich noch anzutreffen ist. Gemeinsam wurden Allmende und Markwald genutzt.

2. Trotz großer Ausdehnung des Markwaldes blieben aber noch weite Flächen ungenutzt, die res nullius waren. Diese eigneten sich die fränkischen Könige an. Neben dem Mark- und Königswald gab es auch — wohl vereinzelt — Privatwald. Der Königswald wurde u. a. durch das Einziehen der Wälder unterlegener Gegner vermehrt und oft treuen Dienstleuten wie auch kirchlichen Einrichtungen als Lehen verliehen. — Wir können nicht näher auf Probleme des *Obereigentums* von Landesherren eingehen, durch das diesen zuweilen so viele Nutzungsrechte übertragen wurden, daß die Wälder für ihre rechtlichen Eigentümer wertlos wurden.

Die mittelalterlichen Eigentumsbegriffe sind im wesentlichen deutschrechtlichen Ursprungs und lassen sich mit unserem heutigen Eigentumsbegriff, der stark römisch-rechtlich geprägt ist, nur bedingt vergleichen.

Festzuhalten ist vielmehr, daß durch zunehmende Rodungen die Waldflächen vermindert und die Wälder durch die Okkupation der besten Baumstämme, durch Weiden von Vieh im Walde, durch Gerbholzgewinnung usw. in einen desolaten Zustand gerieten. Um 1300 entstanden deshalb die ersten obrigkeitlichen *Forstordnungen,* welche die Waldnutzung und -erhaltung bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts regelten. Es ging dabei auch um die Waldweide, die Eichel- und Buchen-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mast, um das Brennen von Holzkohle und nicht zuletzt um die Jagdrechte.

Um 1800 war in Deutschland im allgemeinen der Wald in einem miserablen Zustand. Er war durchsetzt mit großen Wiesen, Gestrüppanhäufungen; es dominierte der Niederwald, während Hochwald relativ selten anzutreffen war. Darüber berichteten wir bereits durch ein Zitat von Josef Ertl (vgl. Fn. 3). Zur Ablösung von Waldservituten, d. h. Grunddienstbarkeiten, wurde nach 1800 u. a. Staatswald verkauft.

Festzustellen ist, daß durch eine Veränderung des Forstrechtes, insbesondere durch die Durchsetzung einer nachhaltigen Bewirtschaftung, die Qualität des Waldes trotz mancher Fehler im letzten Jahrhundert erheblich gesteigert wurde. Die Verpflichtung zur Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung und zur Erhaltung des Waldes hat sich grundsätzlich positiv ausgewirkt. Weiterhin haben sich für den Wald auch die Ertragssteigerung in der Landwirtschaft sowie in Teilbereichen der technische Fortschritt als vorteilhaft erwiesen. Das Vieh brauchte nicht mehr — und darf auch jetzt i. A. nicht mehr — zur Weide in den Wald getrieben werden[8]. Das Sammeln von Waldstreu anstelle von Stroh für die Ställe, das ökologisch äußerst nachteilig war, entfiel. Gerberlohe, gewonnen aus der Eichenrinde rund zwanzigjähriger Eichen, ist durch Chemikalien ersetzt worden.

Manche früheren Verwendungszwecke des Holzes — wie die Verwendung im Schiffbau, wobei für Masten auserlesene Stämme notwendig waren, in Salinen oder als Grubenholz — wurden unwichtig oder entfielen. Dafür kamen neue Verwendungszwecke, so die Zellstoffgewinnung, auf. Damit wechselten teilweise die Eigentümer[9].

Nicht zuletzt trug die einwandfreie Klärung der Eigentumsverhältnisse, wie auch die relativ genaue Vermessung der Wälder und ihre systematische Unterteilung (Parzellierung) und nicht zuletzt der Abbau von Nutzungsrechten Dritter, die oft mangelhaft geregelt zur Übernutzung führten, dazu bei, daß von 1862 bis 1970 die Holznutzung von 1,5 auf 4,2 Festmeter p. a./ha stieg und der Nutzholzertrag — ohne Brennholz — von 0,4 auf 3,9 Fm/p. a./ha[10].

---

[8] „Die historisch bedingten Waldweiderechte spielen insbesondere im Alpenraum ein Rolle". Forstpolitisches Konzept, a. a. O., S. 42.

[9] Im Ausland — z. B. in Schweden, den USA oder Kanada — haben Zellstoff- und Papierfabriken oft eigene riesige Waldbestände oder ausgedehnte Nutzungsrechte. Diese vertikale Integration stärkt und vermehrt im Ausland den Anteil des Privatwaldes und erhöht die Mobilität.

[10] Land- und hauswirtschaftlicher Auswertungs- und Informationsdienst e. V. (Hrsg.), Abtlg. Forst- und Holzwirtschaft, Jagdwesen des BMfELF, Bearbeiter: Wald — Forst- und Holzwirtschaft — Jagd in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1976, S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wald hat gegenwärtig seinen gesetzlich gesicherten Standort, hat einen relativ ausgeglichenen Altersaufbau, ist aber durch die Industrialisierung von neuen Gefahren bedroht, die seit kurzer Zeit die Möglichkeit einer Erhaltung des Waldes in Frage stellt. Das Schlagwort vom „sauren Regen" hat die Öffentlichkeit alarmiert. Damit erwachsen Ansprüche der Waldbesitzer an den Staat oder an die im einzelnen schwer in ihrem Anteil an der Schädigung zu ermittelnden Verursacher. Hierauf werden wir noch kurz im Schlußabschnitt eingehen.

Zunächst wollen wir uns mit einigen Einzelheiten der gegenwärtigen Struktur des Waldeigentums und den sich daraus ergebenden Konsequenzen für die staatliche Rahmenplanung, insbesondere die Einschränkung der Eigentumsrechte, beschäftigen.

## III. Zur gegenwärtigen Struktur des Waldeigentums und der sich daraus ergebenden Konsequenzen

Das BWaldG unterscheidet die bereits genannten *drei Arten von Waldeigentum*:

*Staatswald,* zumeist im Besitz der Länder, entstanden i. a. aus dem ehemaligen Eigentum der früheren Landesherren oder säkularisierter Kirchenbesitz.

*Körperschaftswald,* d. h. öffentlich-rechtliches Alleineigentum von Städten und Gemeinden, entstanden aus den nicht an die einzelnen Bürger verteilten Allmendewäldern der früheren Markgenossenschaften. Ferner Wald im Eigentum von Zweckverbänden, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

*Privatwald* ist nach dem BWaldG Wald, der weder Staats- noch Körperschaftswald ist. Dazu gehört einmal der *Bauernwald,* u. a. durch Verteilung ehemaligen Allmendeguts entstanden. Fast jeder zweite landwirtschaftliche Betrieb, das sind fast 500 000 Höfe, besitzt Wald. Ferner gibt es rund 1300 größere Privatwälder mit mehr als 200 ha Waldfläche. Zum Privatwald gehört auch der Wald in den historisch gewachsenen Rechtsformen, so der Hauberggenossenschaften, Gehöferschaften, Wald-, Forst- und Laubgenossenschaften, Markgenossenschaften, Märker- und Jahnschaften, usw. und zwar soweit sie nicht nach landwirtschaftlichen Vorschriften als Körperschaftswald angesehen werden.

*Regional* bestehen erhebliche Unterschiede in der Eigentumsartenverteilung. Den höchsten Anteil an *Staatswald* hat das Saarland (44 %), gefolgt von Hessen (40 %) und Bayern (34 %), den geringsten NRW mit 13 %. *Körperschaftswald* dominiert in Rheinland-Pfalz (54 %) und Baden-Württemberg (41 %), ist aber in Niedersachsen nur mit 7 % ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Übersicht*

**Struktur der Forstwirtschaft 1977[f)]**

| | Betriebe 1 000 | Waldfläche | | |
|---|---|---|---|---|
| | | insgesamt 1 000 ha | % | je Betrieb ha |
| Betriebe mit Wald[a)] | | | | |
| Staatswald[b)] | 1,0 | 2 168 | 30,1 | 2 087,0 |
| Körperschaftswald[c)] | 15,6 | 1 831 | 25,3 | 117,4 |
| Privatwald[d)] insgesamt | 499,6 | 2 959 | 41.0 | 5,9 |
| darunter: | | | | |
| Betriebe bis unter 50 ha Waldfläche | 494,2 | 1 738 | 24,1 | 3,5 |
| Betriebe mit 50 ha Waldfläche und mehr | 5,4 | 1 221 | 16,9 | 225,1 |
| Betriebe mit Wald insgesamt | 516,2 | 6 958 | 96,4 | 13,3 |
| Kleinstwaldflächen[e)] | — | 258 | 3,6 | — |
| insgesamt | — | 7 216 | 100,0 | — |

a) Zum Erhebungsbereich zählen Betriebe mit einer landwirtschaftlich oder forstwirtschaftlich genutzten Fläche von jeweils mindestens [1 ha und Betriebe mit weniger als] 1 ha LF, deren natürliche Erzeugungseinheiten mindestens dem durchschnittlichen Wert einer jährlichen landwirtschaftlichen Markterzeugung von 1 ha LF entsprechen.

b) Bund und Bundesländer.

c) Bezirke, Kreise, Gemeinden und deren Verbände sowie Kirchen, kirchliche Anstalten u. a.

d) Natürliche Personen und juristische Personen des privaten Rechts.

e) Waldflächen unter 1 ha, die nicht in den Erhebungsbereich fallen und deren Anzahl und Größe daher nicht bezifferbar sind. Die Zahl der Eigentümer mit Kleinstwaldflächen beträgt mindestens 260 000.

f) Neuere Strukturdaten stehen noch nicht zur Verfügung. Die Waldfläche insgesamt beträgt nach der Flächenerhebung 1979 7,3 Millionen ha.

*Quelle:* Forstpolitisches Konzept . . ., a. a. O., S. 7.

treten. *Privatwald* hat den höchsten Anteil in NRW (68 %) und Niedersachsen mit 56 %.

Probleme ergeben sich aus der *Eigentumsverteilung,* einmal riesige Großwälder und zum anderen weit zersplitterte Klein- und Kleinstwälder. Die Forstleute sprechen von der Betriebs*struktur*: Beim Staatswald dominiert eindeutig der Großwald, beim Körperschaftswald gibt es sowohl kleinere als auch größere Wälder, während beim Privatwald die Durchschnittsbetriebsgröße sehr gering ist.

Die *Eigentumszersplitterung* beim Privatwald wirkt sich oft nachteilig aus, zumal dieser oft noch in mehrere örtlich getrennte Parzellen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aufgeteilt sein kann. Der Bauernwald übt zuweilen nur eine Ergänzungsfunktion aus: „Holz für den Eigenbedarf (Brenn- und Bauholz, Pfähle) oder als ‚Sparkasse' (Holzeinschlag in Not- oder anderen Fällen eines erhöhten Geldbedarfes)." Eine systematische und kontinuierliche Holzernte auf Grund eines geregelten Altersaufbaues der Waldbestände kann nicht durchgeführt werden. Die kleineren Privatwälder werden zwar eigenverantwortlich bewirtschaftet, unterliegen jedoch der forsthoheitlichen Aufsicht der Landesforstverwaltungen, d. h. de facto durch den Staatswald. Dieser beaufsichtigt alle Privatwälder sowie den Kommunalwald.

Zur Überwindung der ungünstigen Betriebs- und Parzellengrößen im Privat- und Körperschaftswald wurden mit staatlicher Unterstützung forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse geschaffen. Im Jahre 1972 gab es bereits 1 600 mit 140 000 Mitgliedern und einer Waldfläche von 1,5 Mill. ha (davon 84 %) Privatbesitz.

Der *Körperschaftswald* wird durch eigenes Personal oder durch das Personal der Landesforstverwaltungen bewirtschaftet, die u. a. auch das Holz ihrer Wettbewerber de facto verkaufen und dadurch ihre Marktmacht stärken.

Aufgaben der *Landesforstverwaltung* sind es, neben der Bewirtschaftung der Staatsforsten den Privat- und Körperschaftswald zu beraten und zu betreuen — in Hessen kostenlos —, ggf. die technische Betriebsleitung und den Betriebsvollzug im Körperschaftswald zu übernehmen, die forstliche Fachplanung durchzuführen, usw.

## IV. Versuch einer Systematisierung der Property Rights (Handlungsrechte) der Waldeigentümer

Unter Property Rights wollen wir die gesellschaftlich anerkannten, d. h. wechselseitig akzeptierten Handlungsrechte verstehen.

Die *Faktorallokation des Waldes* soll von der Struktur der Wirkungsweise der faktorspezifischen Property Rights abhängen. Denn man kann annehmen, daß diese die maßgeblichen Kräfte für die Tauschrelationen bei der Preisbildung wie auch für die Investitionen, Produktion und Vertrieb bestimmen[11]. — In der Forstwirtschaft besteht nun die Eigenart, daß einmal sehr flächenextensiv gewirtschaftet wird, zweitens die Schwierigkeit einer exakten Trennung von Produktionsmittel und Produkt — weil das eingesetzte Kapital das heranwachsende Holz ist —,

[11] Alfred *Schüller* (Hrsg.), Property Rights und ökonomische Theorie, München 1983, S. IX.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

drittens die Ausreifungsperioden außergewöhnlich lang sind (Erntealter Fichte 70 - 120, Kiefer 80 - 160, Eiche 140 - 300 Jahre) und viertens hängen die Erträge von den natürlichen Standortfaktoren und Naturereignissen ab. Im günstigsten Falle wird eine Kapitalverzinsung von 3 % erreicht[12].

In diesem Zusammenhang wollen wir auf die *Rolle des Wettbewerbs in der Forstwirtschaft* eingehen, und zwar nur auf den sogenannten *Wirtschaftswald*[13], der primär für die Holzgewinnung genutzt wird. Drei Arten des Wettbewerbs sind wichtig: Der Wettbewerb um das *Eigentum* an Waldflächen und *Arbeitskräfte* sowie der Wettbewerb beim *Holzvertrieb.*

Wie geschildert, sind die Veränderungen der *Eigentumsverhältnisse am Walde* außerordentlich gering. Wald gilt für Länder und Kommunen als Finanzvermögen, das tunlichst nie verkauft werden soll, höchstens gegen andere Waldflächen ausgetauscht werden kann[14]. Der Trend zu einer günstigeren Faktorallokation soll u. a. auch durch die Flurbereinigung bewirkt werden. Diese vollzieht sich äußerst langwierig, weil die Bewertungsschwierigkeiten größer als in der Landwirtschaft sind. Auch zwischen Staats- und Kommunalwald können seit langem als zweckmäßig erkannte Bereinigungen nach einem Jahrhundert noch nicht durchgeführt sein.

Privatwald der Bauern und des Großgrundbesitzes wird nur selten in Deutschland (BR) angeboten. Falls z. B. in überregionalen Zeitungen Waldungen oder Holzflächen angeboten werden, werden landschaftliche Schönheit oder Jagdrechte[15] hervorgehoben. Holzwirtschaftlich gesehen werden überhöhte Preise für den Wald gefordert.[16]

---

[12] BMfELF, Wald-, Forst- und Holzwirtschaft, Jagd, Bonn 1976, S. 33.

[13] Der Begriff Wirtschaftswald ist nicht im BWaldG definiert worden. Es ist der Wald, der regelmäßig bewirtschaftet wird und der langfristig mehr als 1 fm Holz p. a. produziert.

[14] Erschwerend wirkt zudem, daß Stadtwälder oft als Prestigeobjekt und Naherholungsbereich angesehen werden. Ein gleiches mag für Staatswälder gelten, in denen z. B. Diplomatenjagden stattfanden.

[15] Zum *Jagdrecht* soll ein Auszug aus dem Bundesjagdgesetz vom 29. 11. 1952 erwähnt werden:

§ 3 (1) Das Jagdrecht steht dem Eigentümer auf seinem Grund und Boden zu. Es ist untrennbar mit dem Eigentum an Grund und Boden verbunden. Als selbständiges dingliches Recht kann es nicht begründet werden.

(2) ...

(3) Das Jagdrecht darf nur in Jagdbezirken nach Maßgabe der §§ 4 ff. ausgeübt werden.

[16] Das geringe Angebot sowie die ungewöhnlich intensive Staatsaufsicht mögen Gründe sein, daß Waldungen im Ausland, insbesondere in den USA, von Deutschen als Vermögensanlage gekauft werden. Dort wird mit einer Kapitalverzinsung von 5 % gerechnet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es bestehen *Teilungsverbote*[17] für kleinere Waldflächen, um eine weitere Zersplitterung des Waldeigentums zu verhindern. Das führte dazu, daß zahlreiche Kleinst- bis mittelgroße Wälder im Besitz von Erbengemeinschaften sind, denen nicht selten eine mangelhafte Waldpflege nachgesagt wird.

*Zusammenfassend* ist festzustellen, daß wettbewerbliche Prozesse, durch die eine Selektion „in Richtung zum besseren Wirt" ausgelöst werden kann, beim Waldeigentum in Deutschland kaum eine Rolle spielen.

Beim *Wettbewerb um die Arbeitskräfte* gilt der Staatswald als Kostentreiber. Er verfügt über relativ viele ständige Waldarbeiter sowie über zahlreiche Forstakademiker. Arbeitskolonnen mit eigenem Gerät, wie sie z. B. in Schweden üblich sind, werden i. a. nur in Katastrophenfällen eingesetzt. Vermutet wird, daß in der Hierarchie der Forstverwaltungen die Bürokratie an einer *relativ hohen Zahl der Beschäftigten*[18] und deren möglichst hohen Bezahlung interessiert sein kann, sie weniger Wert auf die Substitution von Arbeitskräften durch verstärkten Forstmaschineneinsatz legt und an der Aufnahme neuer Betreuungsfunktionen — so im Erholungswald — interessiert ist.

Leidenschaftlich wurde die relativ hohe Zahl der Beschäftigten im Staatswald bestritten. Seit Jahrzehnten hat keine Veränderung (in NRW angeblich seit 1868) stattgefunden. Forstakademiker werden maximal nach A 15 besoldet. Der Einsatz neuartiger und größerer Forstmaschinen sei nicht möglich, größtenteils aus Geländeschwierigkeiten. Die Forstverwaltungen haben keinen Wunsch nach neuen Betreuungsfunktionen — so im Erholungswald. De facto ist dies aber wohl sehr unterschiedlich. Neue Aufgaben entstehen so in Abwehr des sauren Regens.

*Effizienzvergleiche* zwischen Privat-, Kommunal- und Staatswald sind u. E. deshalb problematisch, weil die klimatischen Bedingungen, das Alter der Bestände, die Bodenbeschaffenheit usw. bedeutsam sind. Bemerkenswert ist jedoch, daß jahrelang der Staatswald Verluste auswies, als der Privatwald Gewinne erzielte.

Über den *Wettbewerb am Holzmarkt* nur kurz zu berichten, ist verfänglich. Holz ist ein recht heterogenes Produkt, das sehr verschiedenartigen Verwendungszwecken dienen kann. Extreme sind wertvolles Furnierholz und Industrieholz sowie Holz zu Brennzwecken. Um hoch-

---

[17] Teilungsverbote bestehen i. d. R. ab 1 ha nach Maßgabe des Grundstückverkehrsgesetzes v. 28. 7. 1961, wenn die Veräußerung eine „ungesunde Verteilung des Grund und Bodens" bedeutet.

[18] Vgl. zur Problematik: Karl-Ernst *Schenk*, Märkte, Hierarchien und Wettbewerb, München 1981, S. 49 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

**Betriebsergebnisse der Testbetriebe[a]) des Körperschafts- und Privatwaldes**

| Gliederung | DM/ha Holzbodenfläche | | | | Veränderung in % 1981 gegen Vorjahr |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | |
| | Körperschaftswald[b]) | | | | |
| Betriebsertrag | 558 | 647 | 721 | 739 | + 2,5 |
| Betriebsaufwand | 455 | 493 | 528 | 533 | + 0,8 |
| Betriebseinkommen | 433 | 463 | 514 | 531 | + 3,4 |
| Reinertrag[c]) | +104 | +154 | +192 | +207 | + 7,3 |
| | Privatwald | | | | |
| Betriebsertrag | 625 | 691 | 777 | 797 | + 2,5 |
| Betriebsaufwand | 498 | 566 | 604 | 622 | + 3,0 |
| Betriebseinkommen | 446 | 461 | 534 | 541 | + 1,4 |
| Reinertrag[c]) | +127 | +125 | +174 | +175 | + 0,9 |

a) Betriebe ab 200 ha Waldfläche. Kennzahlen auf den Einschlag bezogen.
b) Ein Teil der forstwirtschaftlichen Personal- und Sachkosten wird nicht im forstwirtschaftlichen Haushalt der Gemeinden erfaßt.
c) Differenzen durch Rundungen auf ganze DM.

**Betriebsergebnisse der Forstbetriebe des Staatswaldes**

| Gliederung | DM/ha Holzbodenfläche | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981[a]) |
| | bezogen auf Einschlag | | | | |
| Betriebsertrag | 552 | 565 | 574 | 663 | 688 |
| Betriebsaufwand | 567 | 567 | 582 | 627 | 633 |
| Betriebseinkommen | 391 | 401 | 405 | 482 | 504 |
| Reinertrag | – 15 | – 2 | – 8 | 36 | 55 |

a) Vorläufig ohne die Ergebnisse der Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland.

*Quelle:* Agrarbericht 1983 Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, BT-Drucksache 9/2402, S. 39, 40.

wertiges Stammholz zu gewinnen, muß beim Durchforsten Schwachholz anfallen. Es existiert also eine Kuppelproduktion beim Holz. Zu beachten sind zudem die Transportkosten, zumal für minderwertiges Holz.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das gegenwärtige Holzaufkommen besteht aus knapp $^2/_3$ Stammholz und knapp ein Drittel Industrieholz. Der Rest wird vornehmlich als Brennholz verwendet. Rund $^2/_3$ des Holzbedarfs sind Inlands-, der Rest Auslandsaufkommen.

Der Staatswald beeinflußt u. E. nachhaltig die Preisgestaltung am Holzmarkt. Nicht nur verkauft er für manche Kommunen und gelegentlich auch für den Privatwald, sondern er beeinflußt das Marktgeschehen durch Marktinformationen, auf die namentlich Kleinwaldbesitzer angewiesen sind. „Die echten lokalen Preise erfährt er beim zuständigen Forstamt"[19].

Als Markt- und Preisführer ist der Staatswald häufig der Kritik der größten Abnehmergruppe — der i. a. mittelständischen Sägewerkbesitzer — ausgesetzt. Die Waldbesitzer sehen selbstverständlich hohe Holzpreise gern und erwarten zudem vom Staatswald, daß er bei Anfall hoher Schadholzmassen durch Wind- und Schneebruch seinen Einschlag überproportional reduziert.

Ein Anreiz, Holz zu vermarkten, besteht nur, wenn die *Produktions-* und *Vermarktungskosten* geringer als die erzielbaren Erlöse sind. — Schwachholz unter einem bestimmten Durchmesser wird dann zum *Defizitholz,* wenn dessen Abtransport und Vermarktung sich nicht lohnen. Es soll 1976 in einem Bundesland die Defizitschwelle des Staatswaldes bei 18 cm gelegen haben, während sie in Bayern bei 11 - 14 cm lag, in Schweden neuerdings sogar — vermutlich beim Einsatz privater Kolonnen — bis 4 cm herabgesunken ist[20]. Befürchtet wurde, daß diese Rentabilitätsschwelle von Jahr zu Jahr um 1 cm steigt[21]. Der Produktivitätsnachteil der Eigentumsform Staatswald gegenüber dem vergleichbaren Privatwald ist augenfällig und führt zu einer erheblichen Rohstoffvergeudung.

Hinsichtlich des Begriffes *Transaktionskosten* besteht die Möglichkeit eines *Paradigmenwechsels.* So wird von einigen Autoren die Relevanz der Transaktionskosten gering eingeschätzt, während wir mit Helmut *Leipold* meinen, daß „der fruchtbarste Beitrag ... im Versuch zu sehen (ist), die bei der Produktion, dem Austausch und der Koordination ökonomischer Güter innerhalb und zwischen Wirtschaftseinheiten bestehen-

---

[19] Kurt *Mantel,* Holzmarktlehre, Melsungen 1973.

[20] J. *Schmeling,* Holzernte und Vermarktung des Staatsforstbetriebs aus der Sicht der Zellstoffindustrie, in: R. Grammel (Hrsg.), Rollenverständnis und Wirkungen des Staatsforstbetriebes im Bereich Holzernte und Vermarktung, Kolloquienreihe Forstbenutzung der Forstwissenschaftlichen Fakultät Freiburg, Sonderdruck aus Holz-Zentralblatt, Jg. 1977, S. 9/10.

[21] P. *Lampson,* Holzernte und Vermarktung des Staatsforstbetriebs aus der Sicht der Sägeindustrie, S. 24, in: R. Grammel, a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Beschränkungen und Reibungen vermittels des Transaktionskostenkonzeptes zu berücksichtigen"[22].

In Anwendung dieses Paradigmenwechsels haben wir beim Wald auf die Schwierigkeiten der Überwachung des Waldes hinzuweisen, insbesondere sehr großer oder weit vom Bauernhof entfernter Waldflächen. Deshalb gab es früher äußerst harte Gesetze gegen Waldfrevel, gegen die Verursacher von Waldbränden, gegen unerlaubte Entnahmen von Holz, Streu, Eintreiben von Vieh usw.

Zur Gefahr, unerlaubten Nutzungen kommt in den zumeist nicht eingezäunten Wäldern noch die Beunruhigung des Wildes hinzu. Wir erinnern an das „Kavaliersdelikt", sich im Wald den Weihnachtsbaum selbst zu schlagen, an das nicht statthafte Betreten bestimmter Forsteinrichtungen, an die Zerstörung von Bänken und Schutzhütten im Erholungswald usw.

Vor einem halben Jahrtausend führte die Not der Bevölkerung zu vielen Übertretungen des Eigentümerrechtes, die bei Kleinigkeiten stillschweigend geduldet wurden, nicht aber z. B. im Falle der Wilderei.

Transaktionskosten in diesem Sinne umfassen also die Kosten für Spezifizierung, Zuordnung, Tausch, Durchsetzung und Überwachung exklusiver Verfügungsrechte[23].

Die *Transaktionskosten* im engeren Sinne, oder anders formuliert, *Vermarktungskosten,* sind in der Holzwirtschaft relativ gering. Die Käufer und Verkäufer kennen sich meist gegenseitig. Informationen erfolgen durch Verbandsmitteilungen und Auskünfte der Forstämter. Die Forstverwaltungen setzten zumeist in den ersten Versteigerungen der Saison ihr Holzangebot so ein, daß sich vertretbare, aber für den Anbieter relativ günstige Preise ergaben, die dann i. a. das Preisniveau der Saison bestimmten oder zumindest nachhaltig beeinflußten. Außer durch Auktionen kann das Holz freihändig verkauft werden; Großabnehmer tätigen nicht selten Jahresabschlüsse. Holz kann zudem „auf dem Stock für Selbsterwerber" verkauft werden.

Die *Transaktionskosten* sind vermutlich für den *Großwald,* auf eine Mengeneinheit bezogen, erheblich *geringer als beim Kleinwald.* Der Kleinanbieter, zumeist ein Landwirt, ist bei einem aussetzenden Hieb

---

[22] Helmut *Leipold,* Theorie der Property Rights: Forschungsziele und Anwendungsbereiche, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 7. Jg. (1978), S. 518 - 525.

[23] Vgl. E. G. *Furubotn* und S. *Pejovich,* Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, in: Journal of Economic Literature, Vol. 10 (1972), S. 1143 sowie L. *Wegehenkel,* Transaktionskosten, Wirtschaftssystem und Unternehmertum, Tübingen 1980, S. 15 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur im Abstand von einigen Jahren am Markt und kann sich deshalb schlechter orientieren als ein Großanbieter. Mithin wird zwischen den Transaktionskosten der Klein- und Großbetriebe ein spürbarer Unterschied vorliegen, der zu den anderen Kostenvorteilen des Großwaldes durch Degression bei den Produktionskosten noch hinzukommt. Die niedrigsten Transaktionskosten für kleinere und mittlere Anbieter ergeben sich jedoch, wenn er seine Selbständigkeit, frei am Markt zu entscheiden, aufgibt und über den Staatswald verkauft.

Diese Ansicht wird von Forstpraktikern oft bestritten. Der Vorteil des Kleinanbieters liege darin, daß er die vielen kleinen Marktlücken ausfüllen kann, und zwar besser als der Anbieter großer Mengen. Dadurch kann der Kleinwaldbesitzer wesentlich bessere Preise — so für Stangen, Pfähle usw., also für Schwachholz — erzielen als die Anbieter großer Mengen. Zudem habe der Kleinanbieter weniger Verwaltungskosten. Er kann außerdem bei unterschiedlichen Holzpreisen im Verlauf mehrerer Jahre bei schlechten Preisen einige Jahre aussetzen und damit höhere Durchschnittspreise im Zeitablauf erzielen.

Nach der Schilderung der Wettbewerbsverhältnisse bei den Faktoren Waldfläche und Beschäftigte sowie des Wettbewerbes am Holzmarkt kommen wir auf die rechtliche Problematik zurück. Aus den *Eigentumsverhältnissen* ergeben sich bekanntlich Nutzungs- und *Verfügungsrechte.* Diese für die Theorie der Property Rights entscheidenden Rechte sollen im folgenden systematisch dargestellt werden, wobei wir uns zunächst auf den Wirtschaftswald im Privateigentum beschränken.

Aus dem *Eigentumsrecht* ergeben sich Rechte und Pflichten, die sich u. a. aus dem zitierten BWaldG und den jeweiligen Ländergesetzen und Verordnungen ergeben. „Der Wald soll im Rahmen seiner Zweckbestimmung *ordnungsgemäß und nachhaltig* bewirtschaftet werden." (§ 11 BWaldG). Es soll mithin eine langfristig stetige Holzerzeugung erfolgen. Das heißt, der Hiebsatz p. a. soll der Holzmenge entsprechen, die alljährlich nachwächst, so daß der Bestand sich nicht verändert. Dies ist nur für Großunternehmer möglich, während Kleinbetriebe nur im Abstand von Jahren oder Jahrzehnten ernten können. Bekanntlich ist eine Produktionsanpassung an den Bedarf i. a. nur langfristig möglich. Der Wald soll erhalten bleiben, darf also nur mit behördlicher Zustimmung gerodet und in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden. Auch eine Erstaufforstung ist genehmigungspflichtig. Sie wird z. B. für ein in den Wald hineinragendes Wiesental im Mittelgebirge nicht genehmigt, falls darunter das Landschaftsbild leidet. Kahlschläge sind alsbald wieder aufzuforsten.

Grundsätzlich stimmt die Vorschrift der ordnungsgemäßen und nachhaltigen Bewirtschaftung mit den langfristigen Interessen der Waldbe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sitzer überein; es hindert sie, vorschnell nicht hiebreife Bestände zu schlagen. Die Liquiditätsgründe sollen mithin hinter den Rentabilitätsgründen zurückstehen.

Es ist aber auch der Zwang damit verbunden, den Wald und seine Bestände und deren Veränderungen bei größeren Waldungen sorgfältig in einem *Forsteinrichtungswerk* zu registrieren, das i. a. für einen Planungszeitraum von 10 oder 20 Jahren aufgestellt wird. Erfaßt werden müssen u. a. die Betriebsfläche und die Eigentumsgrenzen der Karten und Beschreibungen, die Rechtsverhältnisse (Berechtigungen, Nutzungsrechte, Wegerechte, usw.), Standortbeschreibung, gegenwärtiger Waldzustand (Betriebsarten, Bestandsystem, Holzarten, Altersklassenverteilung, Vorrat, Zuwachs, usw.), die bisherige Betriebsführung und die geplante künftige; daraus soll der jährliche Hiebsatz abgeleitet und begründet werden[24].

Zu fragen ist, ob es mit den Grundsätzen der marktwirtschaftlichen Freiheit noch vereinbar ist, derart ins einzelne gehende Vorschriften zu machen, die Handlungsrechte derart einzuschränken und diese obendrein i. a. durch einen Wettbewerber — den Staatswald — überwachen zu lassen.

Es ergibt sich auch die Verpflichtung, die Forstbestände regelmäßig zu durchforsten, d. h. den Jungwuchs zu durchforsten und ältere Bestände zu läutern. Diese *Vornutzung* bereitet oft mehr Kosten als Erträge und wird z. B. bei Kleinbetrieben derart vernachlässigt, daß sich die Bäume wechselseitig im Aufwuchs behindern. Pflegerückstände soll es namentlich im Körperschafts- und Privatwald geben (um 1980: 600 000 ha)[25].

Aus der *Sozialbindung* des Eigentums ergeben sich Einschränkungen der Wirtschaftlichkeit. Seit Urzeiten wurden besonders schöne alte Bäume[26] oder Baumgruppen im Interesse der Allgemeinheit erhalten. Dieser traditionsgemäße Schutz wurde zur rechtlichen Verpflichtung in einem „Buchendom"-Urteil des BGH[27]. Aus der naturgegebenen Lage eines Grundstücks in der Landschaft oder aus der Eigenart hervorragender Schönheit oder Seltenheit der Erscheinung, kann das Eigentum mit einer begrenzten Pflichtigkeit belastet werden.

---

[24] Vgl. W. *von Laer* und G. *Speidel*, Forsteinrichtung, Leitsätze und Zahlengrundlagen, in: R. *Müller* (Hrsg.), Grundlagen der Forstwirtschaft, Hannover 1959, S. 517 - 596.

[25] Forstpolitisches Konzept, a. a. O., S. 23.

[26] Bonifatius schlug 724 die Donareiche um, die den Sachsen als geheiligt galt.

[27] DÖV 1957, 669.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Bundesgebiet gibt es 2,8 Mill. ha Wald in Landschafts*schutzgebieten*; d. h. mehr als ein Drittel der Waldfläche stehen unter diesem Sonderrecht, das gewisse Einschränkungen von den Waldbesitzern fordert (z. B. bei Kahlschlägen). Diese sind als Sozialbindung des Eigentums zu dulden. „Verdichten sich in den Landschaftsschutzgebieten und insbesondere in Erholungswäldern die Satzungsbestimmungen zu Bewirtschaftungsauflagen, etwa in der Holzartenwahl, so wird in aller Regel die Grenze zulässiger Sozialbindung überschritten[28]." So kann das Landschaftsgesetz NRW in § 15 festlegen, daß Laubholzbestände nicht in Nadelholzbestände umgewandelt werden dürfen. Für die Einschränkung oder Erschwerung der Nutzung soll bei Überschreiten der Zumutbarkeit eine Entschädigung gezahlt werden.

Wir versagen es uns, näher auf die Einschränkungen des Eigentums im *Schutz-* sowie im *Erholungswald* einzugehen und stellen lediglich fest, daß definitionsgemäß der Wald einmal schützen soll vor Naturunbilden — so die Gefahr von Lawinen — und zivilisatorischen Einwirkungen, wie Immissionen, Lärm- und Sichtbelästigungen, und zum anderen der Bevölkerung Erholungsfreiräume gewähren soll.

Wir wollen lediglich auf das *Recht für jedermann zum Betreten des Waldes* eingehen, ein Recht, das früher nur dem Jagd- und Nutzungsberechtigten zustand. Vielfach galt es aber auch als ungeschriebenes Recht der anrainenden Bevölkerung, Beeren und Pilze zu sammeln, wie auch — zuweilen nur mit Erlaubnisschein — Reisig[29]. Rechtlich nicht geregelt war das Betreten des Waldes; galt aber oft als gewohnheitsrechtlich erlaubt. In Preußen wurde 1880 ein Feld- und Forstpolizeigesetz, welches eine *bedingte Duldung* zuließ, stark bekämpft: „Viele Abgeordnete ... waren der Ansicht, daß die Bevölkerung ein althergebrachtes, gewissermaßen natürliches Gewohnheitsrecht habe, sich im Wald frei und ungehindert zu bewegen; eine Ausdehnung des abstrakten Eigentumsbegriffs auf das Waldeigentum widerspreche dem deutschen Rechtsbewußtsein"[30].

Erstmals 1969 wurde im Landesforstgesetz NRW die Ausgestaltung des Betretungsrechtes geregelt als eine öffentlich-rechtliche Duldungspflicht. Gegen das Betretungsrecht polemisierten insbesondere die Jagd-

---

[28] Robert *von Schalburg*, Die Einschränkung des Eigentums in den Forstgesetzen und Landschaftsschutzgesetzen des Bundes und der Länder, in: NJW 1978, S. 304.

[29] Die Aneignung von Waldfrüchten und Waldpflanzen wird nicht im BWaldG erwähnt; sie ist in Grenzen gestattet.

[30] Ulrich *Henneberg*, Der sogenannte Gemeingebrauch am Wald, Dissertation Göttingen 1967, S. 13.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

berechtigten im Namen der anerkannten Grundsätze deutscher Waldgerechtigkeit[31].

Infolge der vom Staat verliehenen Betretungsrechte hat sich die Verunreinigung der Wälder wesentlich erhöht; dies kann u. U. einen Entschädigungsanspruch der Waldbesitzer auslösen.

Wir haben eingehend die aus dem Eigentum sich ergebenden Rechte und Pflichten aufgezeigt, um die Einengung der Handlungsmöglichkeiten der Eigner herauszustellen. Deshalb brauchen wir nur kurz die unter *Nutzung* und *Verfügung* zu subsumierenden Dinge zu erwähnen. Die vielseitigen *Nutzungsrechte,* die im Mittelalter Dritten nach Forstrecht oder Konvention zustanden, sind im Laufe des letzten Jahrtausends entweder unwichtig geworden oder sie wurden abgelöst. So ist als entscheidende Nutzung die Holzernte und der Verkauf des Holzes bei einem erheblich gewachsenen Ertrag geblieben. Die Nutzungsrechte durch Eigenjagd oder Verpachtung der Jagdrechte sind wirtschaftlich gesehen im Vergleich zu den Einnahmen aus der Holzwirtschaft unterschiedlich zu bewerten. Falls im kleineren oder mittelgroßen Wald der Waldbestand noch relativ jung ist, mag die Jagdpacht die einzige Einnahmequelle sein.

*Verfügungen* sind — rechtsgeschäftlich gesehen — unmittelbare Einwirkungen auf den Bestand von Rechten durch Übertragung, so die Veräußerung eines Waldgrundstückes oder die Einräumung einer Dienstbarkeit. Auf die weitgehende Ablösung der Servituten, die jahrhundertelang eine große Rolle spielten, hatten wir bereits hingewiesen.

Erwähnt sei in diesem Zusammenhang noch das Rechtsinstitut des *Fideikommisses,* durch das z. B. Großgrundbesitz nur innerhalb einer Familie nach bestimmten Regeln und vor allem unteilbar vererbt werden sollte. Die mit der Weimarer Verfassung beschlossene Auflösung hat sich über Jahrzehnte hingezogen. Fideikommisse umfaßten in aller Regel neben landwirtschaftlich genutzten Flächen vor allem große Waldungen des Adels.

Verpachtungen von Waldflächen sind u. E. selten, ebenso die Belastungen bei Einräumung eines Hypothekarkredites.

Die zahlreichen Einschränkungen der Verfügungsmöglichkeiten über Privatwald führten dazu, daß die Preise für Wald noch immer im Ver-

---

[31] Auf das *Jagdrecht* gehen wir nicht näher ein. Hinweisen möchten wir jedoch auf die erhebliche Beeinträchtigung der forstlichen Produktion durch überhöhte Schalenwildbestände. Diese sollen Ende der siebziger Jahre knapp 30 DM/ha ausgemacht haben bei einem Betriebsergebnis des Privatwaldes von 62 DM/ha und Jagdpachterlös von etwa 20 DM/ha. — Vgl. Forstpolitisches Konzept, a. a. O., S. 24.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gleich zu landwirtschaftlich genutztem Boden, gar städtischem Baugrund, ungewöhnlich niedrig sind.

Wichtiger ist jedoch, daß der Boden in Deutschland zunächst vorwiegend agrar, dann für Städte, Industrieanlagen usw. genutzt wurde.

Boden, der nicht derart genutzt werden konnte, u. a. wegen der schlechten Bodenqualität in Mittel- und Hochgebirgslagen, wurde als Residuum Wald genutzt oder blieb Ödland.

Tendenziell sollten agrare Supramarginalböden in Wald umgewandelt werden.

Die Hektarpreise für Wald sind wegen der geringen Rendite und dem Unvermögen, als Spekulationsobjekt Gewinne abzuwerfen, besonders niedrig. Andererseits wurde gesagt, daß wohlhabende „Industrielle" Forstgüter bis 1000 ha und mehr vorwiegend wegen der Jagd, insbesondere der Hochwildjagd, zu erwerben suchten.

## V. Ansprüche der Waldbesitzer und die Verursacher von Waldschäden durch Immissionen

Seit einigen Jahren wird mit wachsender Intensität auf die Verursachung von Waldschäden durch Immissionen hingewiesen. Im Jahre 1983 häuften sich die Schreckensmeldungen über Waldschäden, die Mitte der siebziger Jahre mit dem „Tannensterben" begannen, jetzt sind auch Laubbäume angegriffen. Die Frage ist, ob die Schäden nach dem Verursacherprinzip angelastet werden können und wem[32]? Soll der Staat wegen seiner mangelhaften Gesetzgebung für die Schäden haften, einige Kraftwerke oder jeder Autofahrer?

Die Schäden gehen nicht nur die Waldbesitzer an: „Da der Wald für viele Menschen — jedenfalls in der Bundesrepublik — als Verkörperung der Natur schlechthin gilt, fühlt sich durch Schäden am Wald, deren Ausbreitung unaufhaltsam scheint, fast jedermann betroffen"[33].

Grundsätzlich gefordert wird eine langfristig angelegte Vorsorgepolitik, so eine Luftreinhaltepolitik, die dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit entspricht[34].

---

[32] Auf die in Abhängigkeit des Wildbestandes und der Arten unterschiedlichen Wildschäden und deren Entschädigung sei hingewiesen.

[33] Bundestagsdrucksache 10/113 v. 8. 6. 1983, S. 7, Artikel „Die Waldschäden: Eine besondere Herausforderung für die Umweltpolitik".

[34] Ein Ausweichen auf immissionsunempfindliche Baumarten soll nach Ansicht der Forstleute unmöglich sein, da es solche Arten nicht gibt.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wer soll nun die hohen Kosten für solche Abhilfemaßnahmen übernehmen? Welche Forderungen lassen sich an die Verursacher stellen, und lassen sich diese genau ermitteln?

Diese Fragen sind heute noch weit von einer Klärung entfernt.

Erste Anhaltspunkte können sich aus einem im August 1983 angestrengten Gerichtsverfahren ergeben. Die Stadt Schwäbisch-Hall hat für eine von ihr betreute Stiftung, die 1880 ha Wald besitzt, Klage gegen die Energieversorgung Schwaben auf Schadenersatz in Höhe von 104 000 DM erhoben. Begründet wird die Forderung damit, daß ein 600-MW-Kohlekraftwerk in 30 km Entfernung Waldschäden verursacht habe.

Ferner wurde derzeit berichtet, die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände habe zur gleichen Zeit angekündigt, evtl. vom Staat eine Entschädigung für das Waldsterben verlangen zu wollen. Der Schaden wird auf 1,5 Mrd. DM beziffert. — Dies trifft jedoch nicht zu.

## VI. Ausblick

Verwirrend sind die zahlreichen Ansätze der Property-Rights-Theorie ebenso wie die vielen Probleme des Waldes in seinen verschiedenen Eigentumsformen, die hier nur stichwortartig und unvollständig aufgezeigt wurden.

Nachdem die Forstwissenschaft sich bislang noch nicht mit der Anwendung des Property-Rights-Ansatzes befaßt hat und die Volkswirte sich kaum mit dem komplexen Gebilde des Waldes mit seinen zahlreichen Funktionen abgegeben haben, scheint sich hier ein weites Feld für eine fruchtbringende wissenschaftliche Analyse der Handlungsrechte und -möglichkeiten zu eröffnen. Hierzu wollten wir einen Anstoß geben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Das Problem der Baulücken

## Eine allokationstheoretische Untersuchung zur Funktionsweise des Baumarktes und zu den Möglichkeiten seiner Regulierung*

Von *Hans-Werner Sinn,* Mannheim

### 1. Einleitung

Fast 10 % des von den Kommunen ausgewiesenen Baulandes, so das Ergebnis eines kürzlich von Dietrich, Hoffmann und Junius (1981, S. 89) erstellten Gutachtens, werden in der Bundesrepublik Deutschland nicht oder nicht zweckentsprechend genutzt. Aus spekulativen Gründen wird in großem Umfang Bauland gehortet und damit unmittelbar nutzbringenden Verwendungen entzogen. Nicht nur die politischen Entscheidungsträger empfinden diesen Umstand als Ärgernis[1], auch die ökonomische Fachliteratur sieht in ihm überwiegend einen Beweis für die allokativen Fehlleistungen des Marktes[2]. Zwar neigen nur wenige Ökonomen dem extremen Standpunkt von Oppenheimer (1910, S. 254 ff.) zu[3], der in der spekulativen Zurückhaltung von Bauland, der *Bodensperre,* gar die Hauptursache der kapitalistischen Ausbeutung der Arbeiterklasse sah. Doch, wenn Nell-Breuning (1970 a, S. 39) fordert, die Allgemeinheit vor der „Willkür halsstarriger oder erpresserischer Bodeneigentümer" zu schützen, die keine Anstalten zur Beseitigung

---

* Erstellt im Rahmen des Teilprojekts C beim Sonderforschungsbereich 5 der Universität Mannheim. Der Aufsatz ist aus zum Teil schon länger zurückliegenden Diskussionen mit H. H. Nachtkamp, M. E. Streit und H. Timm sowie Teilnehmern der von ihnen betreuten Seminare erwachsen. Bernd Gutting und Manfred Neumann haben die Arbeit sorgfältig gelesen und nützliche Kommentare gegeben. Ohne mich der Verantwortung für verbleibende Mängel zu entziehen, möchte ich die Gelegenheit benutzen, den genannten Personen für ihre wissenschaftliche Unterstützung und Anregung zu danken. Dank schulde ich ebenfalls den Diskussionsteilnehmern meiner Vorträge zum Baulückenproblem sowie Volker Roth, der mir bei der Sichtung der umfangreichen, hier freilich nur zu einem kleinen Teil zitierten Literatur behilflich war.

[1] Vgl. die umfangreiche Dokumentation von *Winter* und *Mainczyk* (1968, Bd. 1 - 4).

[2] Gute Literaturübersichten findet man z. B. bei *Risse* (1974) und *Epping* (1977).

[3] Vgl. auch *Oppenheimer* (1931) und das dazu von *Preiser* verfaßte Geleitwort anläßlich der Ausgabe von 1962.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Baulücken machten, so trifft er damit sehr wohl die Stimmungslage der Profession.

Anders lautende Stimmen sind spärlich, doch es gibt sie. So betont schon A. Weber (1908, S. 48 f.), daß Baulücken als Vorrat für zukünftig steigenden Bodenbedarf sehr wohl von Wert sein können, und Ohls/Pines (1975), Bruckner/Rabenau[4] (1981) und Mills (1981) konstruieren Zwei-Perioden-Planungsmodelle, in denen es sich in der Tat als effizient erweist, Bauboden in der ersten Periode trotz des Vorhandenseins ertragbringender Verwendungen freizuhalten. Ähnliche Positionen vertreten auch Shoup (1970), Arnott/Lewis (1979) und Arnott (1980), die sich modellmäßig freilich auf den Entscheidungskalkül des einzelnen Bauherrn konzentrieren und den aus seiner Sicht optimalen Bebauungszeitpunkt eines Grundstücks ableiten.

Hier soll der Webersche Gedankengang weiterverfolgt werden, indem ein einfaches zeitkontinuierliches Modell entwickelt wird, das die Allokation auf dem Bauboden-, Häuser- und Mietwohnungsmarkt beschreibt und außerdem eine wohlfahrtstheoretische Bewertung der Marktergebnisse aus der Sicht des Pareto-Kriteriums erlaubt. Zentrale Elemente des Modells sind eine im Zeitablauf veränderliche Nachfrage nach Mietflächen, eine Irreversibilität der Bebauung, die einen „Putty-Clay"-Charakter entstehen läßt, eine freie Wahl der Bebauungsdichte, eine perfekte Voraussicht aller Entscheidungsträger und eine Begrenztheit des Baulandbestandes. Das Modell bietet eine vollständige Beschreibung der Zeitpfade des Baulücken- und Wohnflächenbestandes, des Mietniveaus, des Häuserpreises, des Bodenpreises sowie der marginalen Bebauungsdichte. Es soll vor allem im Hinblick auf das Auftreten und die Optimalität von Baulücken interpretiert werden, wobei dem Einfluß der staatlichen Steuerpolitik ein besonderes Augenmerk gewidmet wird[5].

Es muß von vornherein konzediert werden, daß dieses Vorhaben den sehr tiefsinnigen, fast philosophischen Ausführungen eines Teils der Literatur zum Bodenproblem nicht gerecht werden kann. Das Boden-

---

[4] Formal handelt es sich hier zwar um ein zeitkontinuierliches Modell, doch weil ein einmaliger exogener Sprung der Wohnungsnachfrage unterstellt wird, entsteht faktisch ein Zwei-Perioden-Modell.

[5] Ansätze zu einem Wohnungsmarktmodell mit einem integrierten Bodenmarkt findet man auch bei *Fujita* (1976), *Mills* (1978) und dem schon zitierten Beitrag von *Arnott* (1980), der dem hier verfolgten Weg am nächsten kommt. In keinem der Beiträge werden die Zeitpfade für die Größe des Baulücken- und Wohnflächenbestandes abgeleitet. Arnott versucht dies zwar, indem er auch die Nachfrage nach Wohnraumnutzungen modellmäßig erfaßt, doch wegen der Komplexität des Modells sieht er sich außerstande, eine analytische Lösung zu präsentieren. Er verweist den Leser statt dessen auf numerische Lösungsmethoden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

problem ist in der Tat mehr als das Problem der paretoeffizienten Baulandverwendung. Andererseits sollte man sich mit Möller (1967, S. 31) die Frage vorlegen, ob dem Boden in einer entwickelten Industriegesellschaft noch die zentrale Position bei der Verteilung individueller Freiheitsrechte und Vermögenstitel zukommt, die er früher einmal innehatte. Ist das nicht mehr der Fall, dann ist es zumindest überlegenswert, ob man nicht verteilungspolitische Vorstellungen statt über einen Eingriff in die Bodenallokation besser über den Einkommensteuertarif durchsetzen sollte. Aber wie dem auch sei: die hier verfolgte allokationstheoretische Sichtweise hat zumindest den einen Vorteil, daß sie zeigt, welche Kosten in Form von Effizienzverlusten anderweitig motivierte Eingriffe in den Bodenmarkt bedeuten könnten. Sich über diese Kosten im klaren zu sein, ist eine unabdingbare Voraussetzung einer rationalen Bodenpolitik, gleichgültig welche Ziele diese Politik im einzelnen verfolgen mag.

## 2. Die Grundstruktur des Modells

Es wird ein Thünenscher Ring betrachtet, auf dem auf Grund natürlicher Gegebenheiten oder hier nicht weiter untersuchter Grundsatzentscheidungen einer Planungsbehörde zu einem Anfangszeitpunkt ein homogener *Baulückenbestand B* der Höhe

$$B^* > 0 \tag{1}$$

vorhanden ist. Um nicht von vornherein einen offenkundigen Grund für die Vorteilhaftigkeit von Baulücken in das Modell einzubauen, wird angenommen, daß der unbebaute Boden brachliegt, also keinerlei unmittelbaren Nutzen stiftet. Der aus früherer Bautätigkeit auf dem Thünenschen Ring bereits vorhandene, ebenfalls homogene *Wohnflächenbestand H* hat den Umfang

$$H^* > 0 \ . \tag{2}$$

Bereits erstellte Gebäude können wegen prohibitiver Kosten nicht mehr verändert werden. Es wird der Einfachheit halber auch angenommen, daß sie keiner Abschreibung unterliegen.

Neuer Wohnraum kann nach Maßgabe einer linear-homogenen strikt quasikonkaven Produktionsfunktion $f(I, F)$ aus *Investitionsgütern I*, hinter denen sich das gesamte Bündel der von der Bauindustrie angebotenen Güter und Leistungen verbergen mag, und dem *Bodenverbrauch F* produziert werden. Unter Verwendung der Größe

$$\varepsilon \equiv \frac{I}{F} > 0 \tag{3}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für die *marginale Kapitalintensität* der Bodenbebauung kann die Produktionsfunktion wegen der Linear-Homogenität auch zu $\varphi(\varepsilon) \equiv f(\varepsilon, 1)$ normiert werden, eine Funktion, deren Wert die neu produzierte Wohnfläche pro Bodeneinheit, also die *marginale Bebauungsdichte,* angibt. Es gilt somit[6]

$$\dot{H} = \varphi(\varepsilon) F \ . \tag{4}$$

Zur Erleichterung der Analyse wird angenommen, daß die Funktion $f$ durch konstante partielle Produktionselastizitäten gekennzeichnet ist. Für die partielle Produktionselastizität des Investitionsaufwandes,

$$\alpha \equiv \varphi' \varepsilon / \varphi \ , \tag{5}$$

und den Absolutwert der Elastizität von $\varphi'$ bezüglich $\varepsilon$,

$$\beta \equiv - \varphi'' \varepsilon / \varphi' \ , \tag{6}$$

hat man dann[7]

$$0 < \alpha = 1 - \beta = \text{const.} < 1 \ . \tag{7}$$

Der verwendete Boden verringert die Größe des Baulückenbestandes,

$$F = - \dot{B} \geq 0 \ , \tag{8}$$

und selbstverständlich muß gelten

$$B \geq 0 \ . \tag{9}$$

Es gibt keine Restriktion bezüglich der Höhe des Investitionsaufwandes $I$. Die zum Bau benötigten Güter und Leistungen können auf einem modellexogenen Markt zu einem festen, hier auf Eins normierten Preis bezogen werden, weil die Produktionstechnologie der im Hintergrund stehenden Gesamtwirtschaft durch eine konstante Grenzrate der Transformation in andere Güter gekennzeichnet ist. Außer einem exogenen Markt für Kapitalgüter gibt es auch einen exogenen Markt für Kreditkontrakte, auf dem zum festen *Zinssatz* $r$, $r > 0$, Kredit aufgenommen und vergeben werden kann. Exogen ist weiterhin die Nachfrage nach Wohnraumnutzungen. Sie wird durch eine im Zeitablauf variable Kurve der *Grenz-Mietzahlungsbereitschaft* $\Pi$,

$$\Pi = \pi(H/a) \ , \tag{10}$$

mit einer konstanten absoluten *Preiselastizität der Nachfrage,*

---

[6] In dieser Arbeit werden die Definitionen $\dot{X} \equiv \partial X / \partial t$ und $\hat{X} \equiv \dot{X}/X$, wobei $t$ einen Zeitindex bezeichnet, verwendet.

[7] Am einfachsten ist dies einzusehen, wenn man bedenkt, daß die Konstanz der partiellen Produktionselastizitäten eine Cobb-Douglas Funktion impliziert. Setzt man $f(I, F) = I^{\alpha} F^{1-\alpha}$, so läßt sich die Richtigkeit der Behauptung leicht überprüfen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(11) $$\eta \equiv - a\, \Pi/(H\, \pi') = \text{const.} > 1 \;,$$

beschrieben. Dabei ist $a$ ein mit fester Rate $(\dot{a} \gtreqless 0)$ wachsender strikt positiver *Verschiebungsparameter,* der zu einem jeden Zeitpunkt die Position der Nachfragekurve festlegt.

## 3. Die Kennzeichen einer effizienten Allokation

Es soll nun zunächst überlegt werden, welches die Kennzeichen einer unter Effizienzgesichtspunkten optimalen intertemporalen Allokation sind, damit für die nachfolgende positive Analyse ein adäquater Bewertungsmaßstab zur Verfügung steht.

Gegeben die im Abschnitt 2 genannten Bedingungen, ist es die Aufgabe der Planungsbehörde, die ein paretooptimales Allokationsmuster zustande bringen möchte, die Zeitpfade des Bodenverbrauchs $\{F\}$ und der marginalen Kapitalintensität $\{\varepsilon\}$ der Bebauung so zu wählen, daß das Integral $W$ über die Barwerte der zu allen Zeitpunkten vorhandenen Mietzahlungsbereitschaften $\int_0^{H(t)} \pi\, [u/a\,(t)]\; du$ abzüglich der laufenden Baukosten $I = \varepsilon\, F$ maximiert wird. Die Zustandsvariablen des Planungsproblems sind der Baulückenbestand $B$ und der Wohnflächenbestand $H$.

Es wird später nachgewiesen werden, daß es unter gewissen Bedingungen optimal ist, den Baulandbestand trotz der damit verbundenen scheinbaren Verschwendung nur allmählich im Zeitablauf zu verbrauchen. Unter der Annahme eines zum Beginn des Planungsproblems strikt positiven Bestandes könnte dieser Nachweis leicht zur Trivialität geraten, wenn man dem üblichen Vorgehen in dynamischen Planungsproblemen folgte und unterstellen würde, daß die Zustandsvariablen zeitkontinuierliche Größen sind. Aus diesem Grunde ist es von zentraler Bedeutung für die Analyse des Baulückenproblems, dafür Sorge zu tragen, daß zum Beginn des Planungsproblems Sprünge in den Zustandsvariablen erlaubt sind, daß also die *Möglichkeit* für eine sofortige Schließung sämtlicher Baulücken eröffnet wird. Dies kann am einfachsten durch den technischen Trick geschehen, daß zusätzlich zur *wirklichen Zeit* $s$ eine *Kunstzeit* $t$ eingeführt wird, die nicht notwendigerweise synchron mit der wirklichen Zeit verläuft[8]. Wenngleich die wirkliche Zeit des Planungsproblems zum Zeitpunkt $s^*$ beginnt, startet die Kunstzeit bereits zu einem (beliebigen) Zeitpunkt $t = t^* < s^*$. In einer *Vorlaufphase,* bis die Kunstzeit den Punkt $s^*$ erreicht $(t^* \leq t < s^*)$, verharrt die wirkliche Zeit auf dem Niveau $s = s^*$, so daß $\partial\, s/\partial\, t = 0$. Vom Zeitpunkt $s^*$ an verlaufen beide Zeiten synchron, d. h. es gilt $s = t$ für

[8] Siehe *Kamien* und *Schwartz* (1981, S. 226 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$t \geq s^*$. Diese Konstruktion impliziert, daß Änderungen der Zustandsvariablen, die während der Vorlaufphase kontinuierlich verlaufen, in wirklicher Zeit gerechnet als Sprünge zum Planungszeitpunkt $s = s^*$ erscheinen.

Formal lautet somit das Entscheidungsproblem des Planers

$$\max_{\{F,\varepsilon\}} W(t^*) \equiv \int_{t^*}^{\infty} \left\{ z \int_0^{H(t)} \pi\,[u/a(t)]\,du - \varepsilon(t)\,F(t) \right\} e^{-zr(t-s^*)}\,dt\ , \tag{12}$$

$$z = \begin{Bmatrix} 0 \\ 1 \end{Bmatrix} \text{ für } t \begin{Bmatrix} < \\ \geq \end{Bmatrix} s^*\ ,$$

unter den Beschränkungen (1) - (4), (8) und (9), wobei $H(t^*) = H^*$ und $B(t^*) = B^*$ zu setzen ist. Die in laufenden Werten ausgedrückte Hamiltonfunktion für dieses Problem ist

$$\mathfrak{H} = z \int_0^{H} \pi\,(u/a)\,du - \varepsilon F + \lambda_H\,\varphi(\varepsilon)\,F - \lambda_B F\ , \tag{13}$$

wobei $\lambda_H$ und $\lambda_B$ die laufenden, nichtdiskontierten Schattenpreise des Wohnflächen- und Baulückenbestandes sind.

Als erste Anforderung an ein Optimum erhält man aus $\partial\,\mathfrak{H}/\partial\,\varepsilon = 0$ den Ausdruck

$$1 = \lambda_H\,\varphi'(\varepsilon) \qquad \text{für } t \geq t^*\ . \tag{14}$$

Er besagt, daß die marginale Kapitalintensität der Bebauung $\varepsilon$ bei jedem gegebenen Niveau des Landverbrauchs $F$ so zu wählen ist, daß die bei ihrer Erhöhung anfallenden Zusatzbaukosten von einer Werteinheit dem mit $\lambda_H$ bewerteten Wohnflächenzuwachs $\varphi'(\varepsilon)$ entsprechen. Eine Randlösung bezüglich $\varepsilon$ ist durch die Eigenschaften der Produktionsfunktion ausgeschlossen.

Durch Ableitung der Hamiltonfunktion nach $F$ erhält man weiterhin

$$\frac{\partial\,\mathfrak{H}}{\partial\,F} = \lambda_H\,\varphi(\varepsilon) - \varepsilon - \lambda_B \begin{Bmatrix} < \\ = \end{Bmatrix} 0 \Rightarrow F \begin{Bmatrix} = \\ \geq \end{Bmatrix} 0 \qquad \text{für } t \geq t^*\ . \tag{15}$$

Mit diesem Ausdruck wird das *Wertgrenzprodukt* des Bodens bei der Produktion von Wohnflächeneinheiten, das wegen (14) der Beziehung $\lambda_H f_F = \lambda_H\,\varphi(\varepsilon) - \lambda_H\,\varphi'(\varepsilon)\,\varepsilon = \lambda_H\,\varphi(\varepsilon) - \varepsilon$ genügt, dem Schattenpreis des Bodens, $\lambda_B$, gegenübergestellt. Gleichen beide Größen einander, so kommt eine innere Lösung oder eine Randlösung zustande; liegt das Wertgrenzprodukt über dem Schattenpreis, so existiert keine Lösung; und übersteigt der Schattenpreis das Wertgrenzprodukt, so ist eine Randlösung mit $F = 0$ optimal. Verwendet man (14), die Definitionen (5) und (6) sowie die Annahme (7), dann läßt sich das Wertgrenzprodukt als $\varepsilon\,\beta/\alpha$ und folglich (15) in der Form

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\frac{\partial \mathfrak{H}}{\partial F} = \varepsilon\beta/\alpha - \lambda_B \left\{ \begin{matrix} < \\ = \end{matrix} \right\} 0 \Rightarrow F \left\{ \begin{matrix} = \\ \geq \end{matrix} \right\} 0 \qquad \text{für } t \geq t^* \tag{16}$$

ausdrücken. Diese Form zeigt, daß die bei der Bebauung gewählte Kapitalintensität zum Schattenpreis des Bodens proportional ist.

Die dritte Bedingung für ein Planungsoptimum ist die Gleichung $\dot{\lambda}_H - z\,r\,\lambda_H = -\,\partial\,\mathfrak{H}/\partial\,H$. Sie impliziert $z\,r = \hat{\lambda}_H + z\,\pi\,(H/a)/\lambda_H$, also

$$\hat{\lambda}_H = 0 \qquad \text{für } t < s^* \,, \tag{17}$$

$$r = \hat{\lambda}_H + \pi\,(H/a)/\lambda_H \qquad \text{für } t \geq s^* \,. \tag{18}$$

Demnach bleibt $\lambda_H$ während der Vorlaufphase von $t^*$ bis $s^*$ konstant und entwickelt sich danach in der Weise, daß der prozentuale Wertsteigerungsgewinn aus dem Wohnflächenbestand, $\hat{\lambda}_H$, zuzüglich der (fiktiven) Miete aus der letzten genutzten Wohnflächeneinheit, $\pi/\lambda_H$, dem Marktzinssatz entspricht. Dies ist eine aus vielen dynamischen Problemen geläufige Bedingung für ein Arbitragegleichgewicht.

Auf ähnliche Weise folgt aus $\dot{\lambda}_B - z\,r\,\lambda_B = -\,\partial\,\mathfrak{H}/\partial\,B$:

$$\hat{\lambda}_B = 0 \qquad \text{für } t < s^* \,, \tag{19}$$

$$\hat{\lambda}_B = r \qquad \text{für } t \geq s^* \,. \tag{20}$$

Somit ist auch der Schattenpreis des Bodens während der Vorlaufphase konstant. Danach steigt er mit der Rate des Zinssatzes, eine als *Hotelling-Regel* wohlbekannte Bedingung aus der Theorie erschöpfbarer Ressourcen.

Als letztes ist die Transversalitätsbedingung

$$\lim_{t \to \infty} [\lambda_X\,(t)\,X\,(t)\,e^{-rt}] = 0;\, X = B, H \;; \tag{21}$$

zu nennen. Sie ist eine notwendige Bedingung für die Existenz einer Lösung des Planungsproblems.

## 4. Die Kennzeichen der Marktallokation

Die Frage, wie das Verhalten der Bauherren und Bodenspekulanten adäquat zu modellieren ist, eröffnet ein weites Feld. Viele Ökonomen neigen der Auffassung zu, daß Erwartungsirrtümer und Irrationalitäten eine bedeutsame Rolle bei der Festlegung des Allokationsergebnisses spielen. Hier wird von solchen Problemen abstrahiert. Schon um einen fairen Vergleich zwischen Markt und Plan zu ermöglichen, wird auch den Marktakteuren eine perfekte Voraussicht und ein rationales Verhalten zugebilligt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das besondere Augenmerk der nun vorzunehmenden Analyse gilt dem Einfluß staatlicher Steuern und Subventionen. Es werden eine Wertsteuer auf den Baulückenbestand, eine Bodenwertzuwachssteuer, eine Grunderwerbsteuer, eine allgemeine Einkommensteuer auf Miet- und Zinserträge sowie eine Mietsubvention unterstellt.

### 4.1. Das Entscheidungsproblem der Bauherren

Die Bauherren sehen sich gegebenen, kontinuierlich differenzierbaren Zeitpfaden des Mietpreises $\{\Pi\}$ und des (Netto-)Bodenpreises $\{P_B\}$ gegenüber und kennen den Zinssatz $r$. Sie haben zu berücksichtigen, daß der Staat eine Mietsubvention zum Satz $\sigma$ zahlt[9] und eine allgemeine Einkommensteuer zum Satz $\tau$ sowie eine Grunderwerbsteuer zum Satz $\gamma$ erhebt, wobei $\sigma > -1$, $0 \leq \tau < 1$ und $\gamma > 0$ angenommen wird. Ihr Ziel ist es, die Zeitpfade ihres Baubodenverbrauchs $\{F^d\}$ und der marginalen Kapitalintensität der Bebauung $\{\varepsilon\}$ so zu wählen, daß der Barwert $W_1$ der aus dem Hausbesitz entstehenden Nettozahlungsüberschüsse maximiert wird. Es wird unterstellt, daß Schuldzinsen vom zu versteuernden Mietertrag absetzbar sind. Diese Annahme impliziert eine Finanzierungsneutralität der Besteuerung und erspart eine explizite Modellierung der Fremdkapitalaufnahme.

Formal lautet das Entscheidungsproblem.

$$\max_{\{F^d,\varepsilon\}} W_1(t^*) \equiv \int_{t^*}^{\infty} \{z H(t) \Pi(t)(1-\tau)(1+\sigma) - F^d(t)[\varepsilon(t) + P_B(t)(1+\gamma)]\} e^{-zr(1-\tau)(t-s^*)} dt \tag{22}$$

unter den Beschränkungen (1) - (4), wobei $F \equiv F^d$, $H(t^*) \equiv H^*$ und $B(t^*) \equiv B^*$ zu setzen ist. Die Variable $z$ hat die gleiche Bedeutung wie beim Problem (12).

Mit $P_H$ als dem laufenden Schattenpreis von $H$ lautet die Hamiltonfunktion:

$$\mathfrak{H}_1 \equiv z H \Pi (1-\tau)(1+\sigma) + F^d [P_H \varphi(\varepsilon) - \varepsilon - P_B(1+\gamma)] \ . \tag{23}$$

Als notwendige Bedingung für ein Optimum erhält man zunächst analog zu (14)

$$1 = P_H \varphi'(\varepsilon) \qquad \text{für } t \geq t^* \ , \tag{24}$$

und analog zu (15) und(16):

$$\begin{aligned} \frac{\partial \mathfrak{H}_1}{\partial F^d} &= P_H \varphi(\varepsilon) - \varepsilon - P_B(1+\gamma) \\ &= \varepsilon\beta/\alpha - P_B(1+\gamma) \begin{Bmatrix} < \\ = \end{Bmatrix} 0 \Rightarrow F^d \begin{Bmatrix} = \\ \geq \end{Bmatrix} 0 \qquad \text{für } t \geq t^* \ . \end{aligned} \tag{25}$$

[9] Ob es sich dabei um eine Objekt- oder Subjektförderung handelt, kann dahingestellt bleiben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die (17) und (18) entsprechenden Bedingungen lauten

$$\hat{P}_H = 0 \qquad \text{für } t < s^* , \tag{26}$$

$$r(1-\tau) = \hat{P}_H + \Pi(1-\tau)(1+\sigma)/P_H \qquad \text{für } t \geq s^* . \tag{27}$$

Der Unterschied zwischen (27) und (18) erklärt sich daraus, daß nun die Nettorenditen aus einer Anlage verfügbarer Mittel am Kapitalmarkt und aus einer Anlage im Wohnungsbau einander gleichen müssen. Ein Pendant zu (19) und (20) gibt es im Planungsproblem der Bauherren nicht. Mindestens partiell analog zu (21) hat jedoch noch die Transversalitätsbedingung

$$\lim_{t\to\infty} [P_H(t)\, H(t)\, e^{-r(1-\tau)t}] = 0 \tag{28}$$

zu gelten.

### 4.2. Das Entscheidungsproblem der Bodenspekulanten

Die Bodenspekulanten kennen den Zinssatz $r$ und den Zeitpfad $\{P_B\}$ des Bodenpreises. Als Steuern haben sie eine Wertsteuer auf Baulücken zum Satz $\varrho$, eine Wertzuwachssteuer auf realisierte und unrealisierte Bodenwertsteigerungen zum Satz $\omega$ und eine allgemeine Einkommensteuer zum Satz $\tau$, mit der Alternativanlagen am Kapitalmarkt belastet werden, zu berücksichtigen, wobei $\varrho \geq 0$, $0 \leq \tau < 1$ und $0 \leq \omega < 1$ gelte. Es wird angenommen, daß die Spekulanten Schuldzinsen von anderweitigem Einkommen, das zum Satz $\tau$ besteuert wird, absetzen können; diese Annahme stellt sicher, daß auch für sie der Kalkulationszinsfuß $r(1-\tau)$ ist. Das Ziel der Spekulanten ist es, den Zeitpfad des Bodenangebots $\{F^s\}$ so zu wählen, daß der Barwert ihrer Verkaufserlöse abzüglich Steuern maximiert wird:

$$\max_{\{F^s\}} W_2(t^*) \equiv \int_{t^*}^{\infty} \{F^s(t)\, P_B(t) - [\omega \dot{P}_B(t) + z\varrho P_B(t)]\, B(t)\}\, e^{-zr(1-\tau)(t-s^*)}\, dt \tag{29}$$

unter den Bedingungen

$$F^s = -\dot{B} , \tag{30}$$

(1) und (9), wobei in (9) $H(t^*) \equiv H^*$ zu setzen ist. Im Gegensatz zu (8) wird in (29) nicht berücksichtigt, daß wegen der Irreversibilität der Bebauung im Marktgleichgewicht $F \geq 0$ gelten muß. Der einzelne Spekulant mag sehr wohl glauben, er könne bei Bedarf auch Boden am Markt ankaufen. Die Variable $z$ ist wieder wie im Problem (12) definiert.

Die Hamiltonfunktion für das Problem der Spekulanten lautet

$$\mathfrak{H}_2 \equiv F^s(P_B - \lambda_B^*) - (\omega \dot{P}_B + z\varrho P_B)\, B \tag{31}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit $\lambda_B^*$ als dem Schattenpreis des Baulückenbestandes. Sie impliziert die Marginalbedingung

$$\lambda_B^* = P_B \qquad \text{für } t \geq t^* , \tag{32}$$

sowie, schon unter Berücksichtigung dieser Gleichung ermittelt,

$$\hat{P}_B = 0 \qquad \text{für } t < s^* , \tag{33}$$

$$r(1-\tau) = \hat{P}_B(1-\omega) - \varrho \qquad \text{für } t \geq s^* . \tag{34}$$

Gleichungen (33) und (34) sind das Pendant zu den Gleichungen (19) und (20) aus dem Problem der Planungsbehörde. (34) liefert eine offenkundige Verallgemeinerung der Hotelling-Regel auf den Fall der Besteuerung. Auch aus der Sicht des Spekulanten muß eine Transversalitätsbedingung erfüllt sein. Sie lautet wegen (32)

$$\lim_{t\to\infty} [P_B(t)\, B(t)\, e^{-r(1-\tau)t}] = 0 . \tag{35}$$

### 4.3. Die Bedingungen des Marktgleichgewichts

Im intertemporalen Marktgleichgewicht müssen die Preispfade $\{\Pi\}$ und $\{P_B\}$ einen solchen Verlauf nehmen, daß das Baubodenangebot der Nachfrage entspricht,

$$F^s = F^d \equiv F \qquad \text{für } t \geq t^* \tag{36}$$

daß ein Gleichgewicht am Markt für Wohnflächennutzungen vorliegt,

$$\Pi = \pi(H/a) \qquad \text{für } t \geq s^* , \tag{37}$$

und daß die Optimierungsbedingungen der Bauherren und Spekulanten simultan erfüllt sind,

$$1 = P_H \varphi'(\varepsilon) \qquad \text{für } t \geq t^* , \tag{38}$$

$$\varepsilon\beta/\alpha - P_B(1+\gamma) \begin{Bmatrix} < \\ = \end{Bmatrix} 0 \Rightarrow F \begin{Bmatrix} = \\ \geq \end{Bmatrix} 0 \qquad \text{für } t \geq t^* , \tag{39}$$

$$\hat{P}_B = \hat{P}_H = 0 \qquad \text{für } t < s^* , \tag{40}$$

$$\hat{P}_H = (1-\tau)\,[r - (1+\sigma)\,\pi(H/a)/P_H] \qquad \text{für } t \geq s^* , \tag{41}$$

$$\hat{P}_B = [r(1-\tau) + \varrho]/(1-\omega) \qquad \text{für } t \geq s^* , \tag{42}$$

$$\lim_{t\to\infty} [P_X(t)\, X(t)\, e^{-r(1-\tau)t}] = 0 \qquad \text{für } X = H, B . \tag{43}$$

Ein Vergleich mit Abschnitt 3 zeigt, daß das Allokationsergebnis des Marktes im Spezialfall $\gamma = \tau = \omega = \varrho = 0$ mit jenem des Planers übereinstimmen muß. Diese Kongruenz erlaubt die Formulierung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

These 1: *Bei rationalem, profitsüchtigem Verhalten, korrekten Preiserwartungen und einer Abwesenheit steuerpolitischer Eingriffe führt das Marktgeschehen zu einer paretooptimalen Entwicklung der Bautätigkeit und des Bodenverbrauchs.*

Es versteht sich fast von selbst, daß diese Aussage eingeschränkt werden muß, wenn externe Effekte und andere Marktunvollkommenheiten vorliegen. Wichtig ist aber die Erkenntnis, daß die so häufig angeprangerte Profitsucht der Spekulanten die Erreichung eines Paretooptimums nicht per se behindert, sondern sie — mindestens unter den genannten Bedingungen — fördert.

Wir wollen nun prüfen, welche Eigenschaften das Allokationsergebnis hat. Dabei werden die Bedingungen (38) - (43) im Zusammenhang mit der in Abschnitt 2 gegebenen Beschreibung der Modellstruktur auf ihre Implikationen hin untersucht. Wegen der Erkenntnis aus These 1 wird das Ergebnis des Planungsproblems aus Abschnitt 3 formal nicht gesondert erfaßt. Es wird daher vereinbart, die Preise $P_B$ und $P_H$ bei Abwesenheit der Besteuerung auch als Schattenpreise des Problems der Planungsbehörde zu interpretieren.

## 5. Die Zeitpfade des Baulücken- und Wohnflächenbestandes

Von besonderem Interesse bei der Analyse des Allokationsergebnisses ist die Frage, ob für $t > s^*$ Baulücken vorkommen. Ihre Beantwortung hängt, was sich zeigen wird, vor allem von der Entwicklung der Mietwohnungsnachfrage ab, wie sie durch das Wachstum des Verschiebungsparameters $a$ in Gleichung (10) zum Ausdruck kommt. In Abhängigkeit von der Höhe dieses Wachstums gibt es Maximalwerte für die Wachstumsraten des Mietpreises ($\Pi$), des Wohnflächenbestandspreises ($P_B$) und des Bodenwertgrenzprodukts bei der Erstellung von Wohnflächeneinheiten ($\varepsilon\beta/\alpha$), die dann erreicht werden, wenn der Wohnflächenbestand mit der geringstmöglichen Rate, nämlich einer solchen von Null, zunimmt. Liegt der so bestimmte Maximalwert der Wachstumsrate des Bodenwertgrenzprodukts unter den Opportunitätskosten der Spekulation, im Fall ohne Steuern also unter dem Zinssatz, dann lohnt sich das Spekulieren nicht und alle Lücken werden sofort bebaut. Liegt der Maximalwert indes über den Opportunitätskosten der Spekulation, dann treten Baulücken auf. Sie werden im Zeitablauf allmählich zugebaut und generieren ein Wachstum des Wohnflächenbestandes, das gerade hoch genug ist, um die Wachstumsrate des Bodenwertgrenzproduktes über ein vermindertes Wachstum des Mietpreises und Wohnflächenbestandspreises auf das Niveau der Opportunitätskosten der Spekulation herabzudrücken. Die Spekulanten sind dann indifferent bezüg-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich des optimalen Verkaufszeitpunktes, und die aus der Mietwohnraumnachfrage abgeleitete Bodennachfrage bestimmt die Entwicklung des Bodenverbrauchs. Es soll nun versucht werden, das so beschriebene Grundmuster der Modellösung zu präzisieren, um genaueren Aufschluß über die Bedingung für das Vorliegen und die Optimalität von Baulücken zu erhalten und um in der Lage zu sein, den Einfluß der staatlichen Steuerpolitik auf die Entwicklung der Bautätigkeit zu prognostizieren.

Definitionsgemäß ist der Schattenpreis $P_H$ des Wohnflächenbestandes der Wert der im Optimum vorgenommenen Ableitung der Zielfunktion der Bauherren,

$$P_H(t) \equiv \mathrm{d}\, W_1(t)/\mathrm{d}\, H(t) \tag{44}$$

$$= \int_{\max(s^*,t)}^{\infty} \{(1-\tau)(1+\sigma)\pi\,[H(v)/a(v)]\}\, e^{-r(1-\tau)\,[v-\max(s^*,t)]}\, dv\ ,$$

entspricht also dem Barwert der von einer Bestandseinheit erzielten Nettomiete $(1-\tau)(1+\sigma)\,\Pi$, die ihrerseits gemäß (10) eine Funktion des Wohnflächenbestandes $(H)$ und des Verschiebungsparameters $(a)$ ist. Die bei gegebenem Wachstum von $a$ durch $H = \text{const.}$ erzielbare maximale Wachstumsrate dieses Schattenpreises gleicht offenbar der maximalen Wachstumsrate von $\Pi$ und wird wegen (11) durch

$$\hat{P}_H^{\max} = \hat{a}/\eta \tag{45}$$

angegeben. Nun ergibt sich aus (38) unter Verwendung der Definition für $\beta$ aus (6), daß die Wachstumsrate der optimalen marginalen Kapitalintensität der Bebauung, $\hat{\varepsilon}$, der Gleichung

$$\hat{P}_H = \beta\,\hat{\varepsilon} \tag{46}$$

genügen muß. Im Zusammenhang mit dieser Gleichung legt (45) auch einen Maximalwert

$$\hat{\varepsilon}^{\max} = \hat{a}/(\eta\beta) \tag{47}$$

für die Wachstumsrate von $\varepsilon$ und damit für die Wachstumsrate des Bodenwertgrenzprodukts $\varepsilon\beta/\alpha$ fest. Die Größenbeziehung zwischen $\hat{\varepsilon}^{\max}$ und der für $t \geq s^*$ geltenden Wachstumsrate von $P_B$, die ja durch die modifizierte Hotelling-Regel (42) angegeben wird, bestimmt, für welche Zeiträume die Bedingung (39) eine Bautätigkeit ($F > 0$) zuläßt.

Über die Natur der möglichen Lösungen kann man sich auf einfache Weise an Hand der Abbildung 1 Klarheit verschaffen, die Beispiele für die Zeitpfade des Bruttobodenpreises, $P_B(1+\gamma)$, und der Wertgrenzproduktivität des Bodens, $\varepsilon\beta/\alpha$, in einem halblogarithmischen Diagramm

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darstellt. Da $\varepsilon$ gemäß (38) eine strikt monoton steigende Funktion von $P_H$ ist, da die Schattenpreise der Optimierungsprobleme stetige Funktionen der Zeit sein müssen und da (40) für die Vorlaufphase $t^* < s^*$ eine Konstanz dieser Preise verlangt, verlaufen beide Zeitpfade bis zum Zeitpunkt $s^*$ horizontal und sind überall frei von Sprungstellen. Aus (39) folgt, daß der Pfad für $\varepsilon\beta/\alpha$ niemals über jenem für $P_B(1+\gamma)$ liegen darf, weil in diesem Fall ein Maximum der Hamiltonfunktion (23) nicht existiert. Gemäß (42) hat der Pfad für $P_B(1+\gamma)$ im Bereich $t \geq s^*$ eine konstante positive Steigung $\hat{P}_B$ von der Höhe $[r(1-\tau)+\varrho]/(1-\omega)$. Die Steigung des Pfades für das Wertgrenzprodukt $\varepsilon\beta/\alpha$ ist $\hat{\varepsilon}$; sie hängt von der Entwicklung der Bautätigkeit ab.

### 5.1. Der Fall eines mäßigen Nachfragewachstums

Betrachten wir zunächst den Fall $\hat{\varepsilon}^{max} \leq \hat{P}_B$, also mit

$$\hat{a} \leq \eta\,\beta\,\hat{P}_B \tag{48}$$

den Fall eines mäßigen Wachstums der Nachfrage nach Mietwohnraum. Hier ist die Steigung des Wertgrenzproduktpfades $\varepsilon\beta/\alpha$ kleiner oder gleich jener des Pfades für $P_B(1+\gamma)$. Im Zusammenhang mit den oben beschriebenen Eigenschaften der Pfade folgt hieraus, daß eine Lösung mit einer Bautätigkeit für den Zeitraum $t \geq s^*$ nicht in Frage kommt. Die gemäß (39) für eine Bautätigkeit nötige Bedingung $\varepsilon\beta/\alpha = P_B(1+\gamma)$ kann nämlich für $t \geq s^*$ nur dann erfüllt sein, wenn sie es auch schon in der Vorlaufphase $t < s^*$ war, wenn in (48) das Gleichheitszeichen gilt und wenn $\hat{\varepsilon}$ dem Maximalwert $\hat{\varepsilon}^{max}$ entspricht, der ja seinerseits nur unter der Annahme eines konstanten Wohnflächenbestandes erreicht wird.

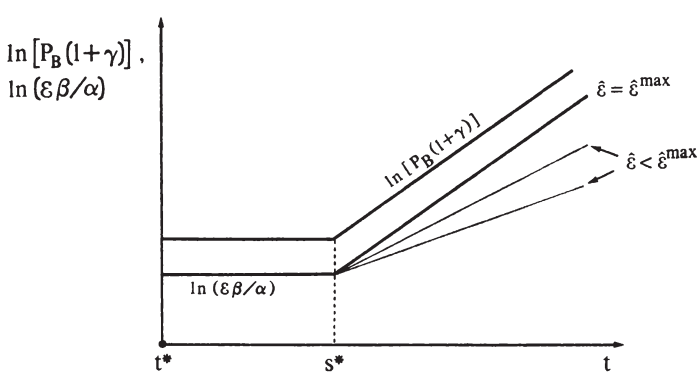



Abbildung 1: Der Fall mäßigen Wachstums.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für eine Bautätigkeit kommt demnach nur die Vorlaufphase in Frage. Gesetzt den Fall, während dieser Phase werde nicht der gesamte freie Boden bebaut, so daß $\lim_{t\to\infty} B(t) > 0$. Dann folgt aus (42) und (43) wegen $\hat{P}_B \geq r(1-\tau)$, daß $P_B(s^*) = 0$. Da nun aber bei einem endlichen Wohnflächenbestand $H(s^*)$ durch (44) sichergestellt wird, daß $P_H(s^*) > 0$, folgt aus (38), daß $\varepsilon(s^*) > 0$. Das verletzt die Existenzbedingung (39), die den Fall $\varepsilon\beta/\alpha - P_B(1+\gamma) > 0$ nicht zuläßt, weil für ihn kein endlicher Wert des Maximums der Hamiltonfunktion (23) existiert. Kein während der Vorlaufphase realisiertes Niveau von $F$, das eine Baulücke implizieren würde, kann also optimal sein. Damit entsteht ein Widerspruch, der die Voraussetzung dieses Gedankenganges widerlegt und die folgende Aussage gestattet.

These 2: *Falls das Wachstum der Nachfrage nach Wohnflächennutzungen gering ist* $[\hat{a} \leq \eta\beta\,[r(1-\tau)+\varrho]/(1-\omega)]$ *— und erst recht, falls die Nachfrage stagniert oder gar schrumpft — werden sämtliche Baulücken sofort geschlossen.*

Die intuitive Begründung hinter dieser im Lichte einer mechanistischen Betrachtung des Bodenmarktes fast paradox erscheinenden These ist, daß die Zunahme der für die Bauherren akzeptablen Bodenpreise bei einem schwachen Wachstum der Mieten zu gering ist, um die Spekulanten für den Zinsverlust des Hortens zu entschädigen. Die aktuellen Bodenpreise sind deshalb niedrig genug, um ein Schließen der letzten kleinen Baulücke mit einer wenig kapitalintensiven Bebauungsform rentabel zu machen.

### 5.2. Der Fall des kräftigen Nachfragewachstums

In dem verbleibenden Fall $\hat{\varepsilon}^{\max} > \hat{P}_B$, in dem mit

$$\hat{a} > \eta\,\beta\,\hat{P}_B \tag{49}$$

ein vergleichsweise kräftiges Nachfragewachstum vorliegt, ist die maximale Steigung des Pfades für das Wertgrenzprodukt des Bodens, $\varepsilon\beta/\alpha$, größer als jene des Pfades für den Bruttobodenpreis $P_B(1+\gamma)$. Es ist deshalb zu erwarten, daß im Gegensatz zum Fall mäßigen Wachstums eine Lösung möglich ist, die auch für $t > s^*$ noch Bautätigkeit vorsieht und damit eine Hortung von Bauland impliziert. In der Tat läßt es sich sogar leicht zeigen, daß jede andere Lösung ausgeschlossen ist.

Angenommen, es sei optimal, den Baubodenbestand bis zu einem endlichen Zeitpunkt $t^{**}$ zur Gänze aufzubrauchen. Dann ist $\hat{H} = 0$ für $t > t^{**}$ und folglich $\hat{\varepsilon} = \hat{\varepsilon}^{\max}$. Da $\hat{\varepsilon}^{\max} > \hat{P}_B$, übersteigt das Wertgrenzprodukt des Bodens in endlicher Zeit den Bruttobodenpreis, $\varepsilon\beta/\alpha$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$> P_B(1 + \gamma)$. Dies verletzt die Existenzbedingung (39), die sich aus der Forderung nach einer Existenz des Maximums der Hamiltonfunktion (23) herleitet, und erlaubt die Formulierung der

These 3: *Bei einem Wachstum der Nachfrage nach Wohnflächennutzungen, das hoch genug ist, um bei einem konstanten Wohnflächenbestand dafür zu sorgen, daß die Wachstumsrate des Bodenwertgrenzprodukts über den Opportunitätskosten der Spekulation liegt* $[\hat{a} \geq \eta\beta\,[r(1 - \tau) + \varrho]/(1 - \omega)]$, *kommt es niemals zu einem völligen Versiegen der Baulücken.*

Dieser Fall ist es wohl, der den vielen Kritikern der Baulücken vor Augen steht. Sie sollten sich indes vergegenwärtigen, daß wegen der schon in These 1 formulierten Erkenntnis auch eine paretooptimale Planung das Halten von Baulücken vorsehen kann, nämlich genau dann, wenn die Alternativkosten der Spekulation wegen einer fehlenden Besteuerung dem Marktzinssatz gleichen. Baulücken nicht zu halten, kann nur als effizient angesehen werden, wenn das bei $H = \text{const.}$ erzielte Wachstum des Bodenwertgrenzprodukts unter dem Zinssatz liegt. Es ist zu bezweifeln, ob sich alle Kritiker über diese Bedingung im klaren sind.

Im Lichte der These 3 kommen als Lösung des Modells nur zwei Möglichkeiten in Frage, die in der Abbildung 2 veranschaulicht werden.

### *Lösungen des Typs (a)*

Die eine (a) ist dadurch gekennzeichnet, daß fortwährend die Bedingung $\varepsilon\beta/\alpha = P_B(1 + \gamma)$ für eine innere Lösung bezüglich des Optimalwertes des Bodenverbrauchs $F$ vorliegt. Hinreichend für eine solche innere Lösung ist, daß diese Bedingung während der Vorlaufphase erfüllt ist, denn ein späteres Auseinanderfallen der Pfade für $\varepsilon\beta/\alpha$ und $P_B(1 + \gamma)$ kann ausgeschlossen werden. Daß der Pfad für $\varepsilon\beta/\alpha$ jenen für $P_B(1 + \gamma)$ zeitweilig überschreitet, ist aus dem schon genannten Grund des nichtexistierenden Maximums der Hamiltonfunktion (23) unzulässig. Eine zeitweilige Abweichung nach unten ist ausgeschlossen, weil dann gemäß (39) $F = 0$ und somit $\hat{H} = 0$ vorliegt. Letzteres impliziert, wie man durch Differentiation von (44) unter Beachtung von (46) überprüfen kann, eine Beschleunigung der Zunahme des Wertgrenzprodukts $\varepsilon\beta/\alpha$. Selbst die kleinste denkbare Abweichung würde also sofort wieder beseitigt[10].

---

[10] Auf einen rigorosen Beweis dieses mehr intuitiven Arguments wird hier verzichtet.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Lösungen des Typs (b)*

Bei der anderen Lösungsmöglichkeit liegt wegen eines, gemessen am langfristigen Bedarf, niedrigen Bodenwertgrenzprodukts während der Vorlaufphase die Konstellation $\varepsilon\beta/\alpha < P_B(1+\gamma)$ vor, die gemäß (39) $F = 0$ und $\hat{H} = 0$ impliziert. Wegen $\hat{\varepsilon}^{\max} > \hat{P}_B$ muß sich bei dieser Möglichkeit der Pfad für $\varepsilon\beta/\alpha$ allmählich an jenen für $P_B(1+\gamma)$ annähern und ihn in endlicher Zeit erreichen. Wäre das nicht der Fall, so gölte fortwährend $\hat{\varepsilon} = \hat{\varepsilon}^{\max} > \hat{P}_B$, was offenkundig der Annahme, die Pfade träfen sich nie, widerspricht. Nach dem Zusammentreffen der Pfade ist ein zeitweiliges erneutes Abweichen aus den gleichen Gründen wie im Fall (a) ausgeschlossen.

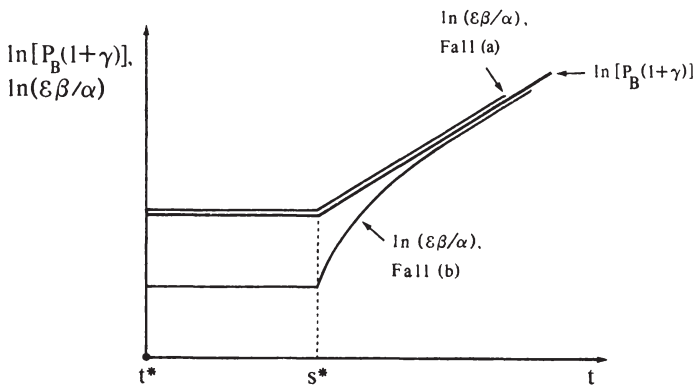



Abbildung 2: Die zwei Lösungsmöglichkeiten im Falle kräftigen Wachstums.

*Die Eigenschaften der Pfade für H und B im Falle einer inneren Lösung*

Wenn während des Verstreichens der wirklichen Zeit ($t \geq s^*$) die Bedingung (39) als Gleichung erfüllt ist, was beim Lösungstyp (a) immer und beim Typ (b) jenseits eines bestimmten endlichen Zeitpunktes vorkommt, dann gilt

$$\hat{P}_B = \hat{\varepsilon} \,. \tag{50}$$

So ergibt sich in Verbindung mit (46), daß

$$\hat{P}_H = \beta \hat{P}_B \,. \tag{51}$$

Wegen der Konstanz von $\hat{P}_B$ gemäß (42), wegen $\alpha = 1 - \beta$ gemäß (7) und unter Verwendung von (41) folgt hieraus

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$P_H = \frac{(1+\sigma)\,\pi\,(H/a)}{r - \beta\,\hat{P}_B/(1-\tau)}, \tag{52}$$

wobei zur Sicherstellung von $P_H > 0$ angenommen werden muß, daß

$$r\,(1-\tau) - \beta\,\hat{P}_B > 0\ , \tag{53}$$

eine Anforderung, die sich wegen (42) in die Bedingung

$$r\,(1-\tau)\,(\alpha - \omega) - \beta\,\varrho > 0$$

überführen läßt und somit offenbar bei einer genügend schwachen Bodenbesteuerung erfüllt ist. Nach logarithmischer Differentiation von (52) erhält man bei Verwendung der absoluten Preiselastizität der Nachfrage aus (11) den Ausdruck $\hat{H} = \hat{a} - \eta\,\hat{P}_H$ oder wegen (51):

$$\hat{H} = \hat{a} - \eta\,\beta\,\hat{P}_B > 0\ . \tag{54}$$

Diese Gleichung bestätigt die eingangs geäußerte Vermutung, daß unter der Bedingung eines starken Nachfragewachstums eine fortwährende Bautätigkeit möglich ist. In Verbindung mit der Transversalitätsbedingung (43), die $\hat{H} + \hat{P}_H - r\,(1-\tau) < 0$ verlangt, impliziert sie wegen (51) und $\alpha = 1 - \beta$ freilich auch, daß das Nachfragewachstum durch

$$\hat{a} < \eta\,\beta\,\hat{P}_B + r\,(1-\tau) - \beta\,\hat{P}_B \tag{55}$$

nach oben hin begrenzt sein muß, weil andernfalls keine Lösung des Planungsproblems existiert. Immerhin gibt es aber wegen der Annahme (53) mit $\eta\,\beta\,\hat{P}_B < \hat{a} < \eta\,\beta\,\hat{P}_B + r\,(1-\tau) - \beta\,\hat{P}_B$ einen Spielraum für Lösungen, die mit (55) und (49) kompatibel sind.

Die in (54) angegebene Gleichung für das Wachstum des Wohnflächenbestandes hat, falls dieser Spielraum nicht verlassen wird, unmittelbare Implikationen für die Entwicklung des Baulückenvolumens. Da $\hat{H}$ eine Konstante ist, gilt $\hat{H} = \hat{\dot{H}}$. Nun folgt aus (4) und (5), daß $\hat{\dot{H}} = \hat{\varphi} + \hat{F} = \alpha\,\hat{\varepsilon} + \hat{F}$. Die Verbindung dieser Information mit (50) ergibt zunächst den folgenden Ausdruck für die Wachstumsrate des Bodenverbrauchs:

$$\hat{F} = \hat{a} - \hat{P}_B\,(\eta\,\beta + \alpha) < 0\ . \tag{56}$$

Daß diese Wachstumsrate negativ ist, folgt aus der Bedingung (55). Dies ist leicht zu erkennen, wenn man (56) unter Verwendung von $\alpha = 1 - \beta$ in die Form $\hat{F} = \hat{a} - [\eta\,\beta\,\hat{P}_B - \beta\,\hat{P}_B] - \hat{P}_B$ bringt und beachtet, daß die modifizierte Hotelling-Regel (42) $\hat{P}_B \geq r\,(1-\tau)$ impliziert. Wird nun berücksichtigt, daß $F = -\dot{B}$ und $\mathrm{d}\,F/\mathrm{d}\,B = \dot{F}/\dot{B}$, so zeigt sich, daß $\mathrm{d}\,F/\mathrm{d}\,B = -\dot{F}/F = -\hat{F}$. Wegen $\hat{F} = \text{const.} < 0$ besagt dies, daß der



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bodenverbrauch eine lineare Funktion des Baulückenbestandes der Art $F = a_1 + b_1 B$, $b_1 = -\hat{F} = \text{const.} > 0$, ist. Im Falle $a_1 > 0$ wird der Baulückenbestand in endlicher Zeit erschöpft, was gemäß These 3 nicht in Frage kommt. Im Falle $a_1 < 0$ wird ein Teil des freien Baubodens niemals verbraucht. Das widerspricht der Transversalitätsbedingung (43), die wegen $\hat{P}_B \geq r(1-\tau)$ gemäß (42) $\lim_{t\to\infty} B(t) = 0$ verlangt. Folglich besteht mit $a_1 = 0$ eine strikte Proportionalität zwischen $F$ und $B$, und wir haben $\hat{F} = \hat{B}$ oder

$$\hat{B} = \hat{a} - \hat{P}_B(\eta\beta + \alpha) < 0 \ . \tag{57}$$

Wegen $\hat{P}_B = \text{const.}$ schrumpft demnach das Volumen der Baulücken mit einer konstanten Rate. Daß dieses Ergebnis seinerseits der Transversalitätsbedingung (43) genügt, die $\hat{B} + \hat{P}_B - r(1-\tau) < 0$ verlangt, folgt unter Beachtung von $\alpha = 1 - \beta$ unmittelbar aus einem Vergleich mit (55).

*Diskussion der Lösungen im (H, B)-Diagramm*

Es ist anschaulich, die Eigenschaften des Allokationsergebnisses an Hand der möglichen Pfade in einem $(H, B)$-Diagramm zu studieren, wie es im rechten Teil der Abbildung 3 dargestellt wird. Offenbar beschreiben die beiden Gleichungen (54) und (57) in diesem Diagramm ein Kontinuum von isoelastischen Kurven mit negativer Steigung:

$$\frac{\mathrm{d}H}{\mathrm{d}B} = \frac{\dot{H}}{\dot{B}} = \frac{H\,[\hat{a} - \eta\beta\hat{P}_B]}{B\,[\hat{a} - (\eta\beta + \alpha)\hat{P}_B]} < 0 \ . \tag{58}$$

Längs einer der Kurven müssen sich die Zustandsvariablen des Modells bewegen, wenn während des Ablaufs der wirklichen Zeit $(t \geq s^*)$ die Bedingung (39) als Gleichung erfüllt ist. Es sei angemerkt, daß man, da (8) und (4)

$$\frac{\mathrm{d}H}{\mathrm{d}B} = \frac{\dot{H}}{\dot{B}} = -\varphi(\varepsilon) \tag{59}$$

implizieren, an dem Absolutwert der Kurvensteigung auch gleich die von den Bauherren jeweils gewählte marginale Bebauungsdichte $\varphi(\varepsilon)$ ablesen kann.

Die historischen Anfangswerte für die Zustandsvariablen werden durch den Punkt $C$ mit den Koordinaten $[H(t^*), B(t^*)]$ angegeben. Bei einer Lösung vom Typ (b) verharren die Zustandsvariablen wegen $F = 0$ bis zu einem gewissen endlichen Zeitpunkt an dieser Stelle. Danach erfolgt eine Bewegung längst der durch $C$ führenden Kurve $CG$ nach links oben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

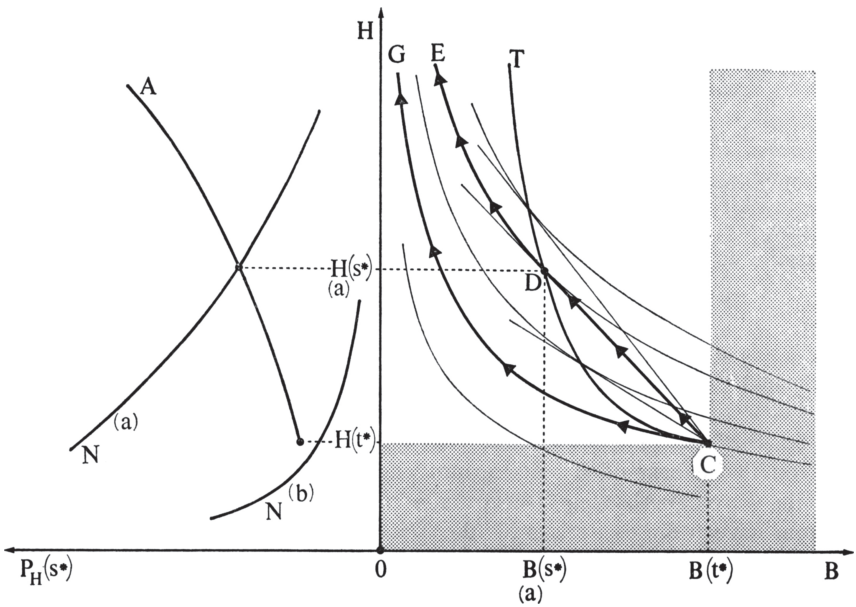



Abbildung 3: Die Entwicklung des Wohnflächen- und Baulückenbestandes.

Bei einer Lösung vom Typ (a) findet im allgemeinen keine Bewegung längs dieser Kurve statt, weil es während der Vorlaufphase bereits zu einer Bautätigkeit kommen kann. Wird die Vorlaufphase ausgenutzt, so erfolgt, weil die Konstanz des Preises $P_H$ in Verbindung mit (38) und (59) eine Konstanz von $\mathrm{d}H/\mathrm{d}B$ verlangt, zunächst eine Bewegung von $C$ aus längs einer geneigten Geraden nach links oben. Erst im Zeitpunkt $t = s^*$ wird die Gerade verlassen, und die weitere Entwicklung erfolgt längs einer isoelastischen Kurve. Ein Beispiel wird in der Abbildung 3 durch den Pfad $CDE$ dargestellt. An der Nahtstelle $D$ zwischen den beiden Teilstücken kann, wie ein erneuter Blick auf (38) und (59) zeigt, wegen der Kontinuität der Zeitpfade für die Zustands- und Kozustandsvariablen (insbesondere $H$, $B$ und $P_H$) der drei in Abschnitt 3 betrachteten Optimierungsprobleme weder ein Sprung noch ein Knick auftreten. Diese Anforderung begrenzt die Menge der möglichen Pfade auf jene, bei denen das lineare Teilstück gerade eine der isoelastischen Kurven tangiert.

Der geometrische Ort der möglichen Tangentialpunkte mit $H \geq H(t^*)$ und $B \geq B(t^*)$ ist die in der Abbildung mit $CT$ bezeichnete Kurve. Mit einfachen Geometrieargumenten läßt sich zeigen, daß die Kurve $CT$ eine negative Steigung hat und daß bei einer (gedanklichen) Bewegung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

längs dieser Kurve nach oben der zum Abschluß der Vorlaufphase erreichte Wohnflächenbestand $H(s^*)$ und die marginale Bebauungsdichte $\varphi[\varepsilon(s^*)]$ zunehmen, während sich der zum Abschluß der Vorlaufphase verbleibende Baulückenbestand $B(s^*)$ verringert. Dies impliziert u. a. die Existenz einer funktionalen Beziehung der Art

$$H(s^*) = \Phi\{\varphi[\varepsilon(s^*)]\}, \Phi, \Phi' > 0 \ , \tag{60}$$

oder, wenn man berücksichtigt, daß $\varepsilon$ gemäß (38) durch den Preis $P_H$ bestimmt wird, den Ausdruck

$$H(s^*) = \Phi\{\varphi[\varphi'^{-1}(1/P_H(s^*))]\} \tag{61}$$

mit $\mathrm{d}H(s^*)/\mathrm{d}P_H(s^*) > 0$. Die durch (61) zwischen $H$ und $P_H$ hergestellte Beziehung kann man als Angebotsfunktion für den Wohnflächenbestand interpretieren, denn sie gibt an, wie hoch der durch das Zusammenspiel von Spekulanten und Bauherren zum Zeitpunkt $s^*$ bereitgestellte Wohnflächenbestand $H$ bei alternativen Werten des Preises $P_H(s^*)$ ausfiele, wäre der Absatz gesichert und würden beide Gruppen unabhängig vom Niveau dieses Preises für die Zeit nach $s^*$ die durch (42) und (51) angegebenen festen Preissteigerungsraten $\hat{P}_B$ und $\hat{P}_H$ erwarten. Die Form der Angebotsfunktion wird in dem linken Teil der Abbildung 3 durch die nach rechts unten geneigte und wegen der Irreversibilität der Bebauung bei $H(t^*)$ endende Kurve $A$ veranschaulicht.

Neben der Angebotskurve wird dort auch eine mit $N$ bezeichnete Kurve dargestellt, die die durch (52) beschriebene Beziehung zwischen $P_H(s^*)$ und $H(s^*)$ verkörpert. Diese Kurve kann als Nachfragekurve interpretiert werden, denn sie zeigt, welchen Wohnflächenbestand die Bauherren bei alternativen Mietbarwerten $P_H(s^*)$ zum Zeitpunkt $s^*$ vermieten können und deshalb auf einem Wohnflächenbestandsmarkt zum Zeitpunkt $s^*$ nachfragen würden. Dabei ist zu unterstellen, daß $P_H(s^*)$ unter der Hypothese einer festen Mietsteigerungsrate $\hat{\Pi} = \hat{P}_H = \beta\hat{P}_B$ — mit $\hat{P}_B$, wie durch (42) angegeben — kalkuliert wird und daß bei dem solcherart erwarteten Mietverlauf nicht mit Absatzproblemen gerechnet wird. Da bei einer Lösung vom Typ (a) alle durch (52) und (61) repräsentierten Bedingungen simultan erfüllt sein müssen, legt der Schnittpunkt zwischen den Kurven $A$ und $N$ den sich im Marktgleichgewicht einstellenden (oder den von der Planungsbehörde gewählten) Wert von $H(s^*)$ und damit den gesamten Entwicklungspfad im $(H, B)$-Diagramm fest.

In der Zeichnung wurde eine Lage des Schnittpunktes unterstellt, die mit $H(s^*) > H(t^*)$ eine Bautätigkeit während der Vorlaufphase impliziert. Wenn die beiden Kurven keinen Punkt gemein haben, wie es in der Abbildung bei der mit (b) bezeichneten Position der Nachfrage-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kurve der Fall ist, existiert keine Lösung vom Typ (a). Nur die schon beschriebene Lösung vom Typ (b) kann vorliegen. Der Zeitpunkt des Baubeginns bei dieser Lösung wird durch den Moment bestimmt, an dem das Wertgrenzprodukt des Bodens erstmals dem Bodenpreis gleicht, $\varepsilon\beta/\alpha = P_B(1+\gamma)$, oder, völlig äquivalent, an dem die Nachfragekurve, die sich wegen $\hat{a} > 0$ allmählich nach links verschiebt, erstmalig die Angebotskurve berührt, die ja ihrerseits konstruktionsgemäß bis zu diesem Zeitpunkt ihre Position nicht ändern kann.

Falls die beiden Kurven zum Zeitpunkt $s^*$ nur den Punkt am unteren Ende der Angebotskurve gemein haben, ist $H(s^*) = H(t^*)$, und so gibt es in wirklicher Zeit gerechnet weder Sprünge in den Zustandsvariablen noch eine Wartephase bis zur Aufnahme der Bautätigkeit. Die Entwicklung beginnt sogleich mit einer Bewegung längst der Kurve $CG$. Dieser Fall liegt immer dann vor, wenn die historische Anfangskonstellation $[H(t^*), B(t^*)]$ bereits das Ergebnis eines früher bei gleichem Informationsstand festgelegten Pfades ist. Der Grund hierfür ist, daß konstruktionsgemäß sämtliche in (52) und (61) eingehenden Bedingungen bei einer Bewegung längs der „richtigen" isoelastitischen Kurve erfüllt bleiben und daß sich demnach die beiden Kurven $A$ und $N$ im Zeitablauf in der Weise verschieben, daß ihr Schnittpunkt immer dem gerade vorliegenden Wohnflächenbestand entspricht. Eine Überprüfung der Entscheidungen der Modellakteure würde deshalb keine Planrevision zur Folge haben.

Das Ergebnis der bis hierher gewonnenen Erkenntnisse über den Entwicklungspfad kann man nun so zusammenfassen.

These 4: *Im Falle eines genügend starken Wachstums der Nachfrage nach Wohnflächennutzungen* $[\hat{a} \geq \eta\beta[r(1-\tau)+\varrho]/(1-\omega)]$ *ist der gleichgewichtige Entwicklungspfad nach einer möglichen Anpassungsphase durch ein allmähliches Anwachsen des Wohnflächenbestandes, der marginalen Bebauungsdichte, des Bestands- und Mietpreises der Wohnflächeneinheit sowie des Bodenpreises gekennzeichnet, wobei die Steigerungsrate des letzteren über jener der beiden Wohnflächenpreise liegt. Der Baulückenbestand schrumpft bei gegebenem Gesamtbestand des Baubodens allmählich zusammen und geht bei* $t \to \infty$ *gegen Null. Die Anpassungsphase wird relevant, wenn das Gleichgewicht durch eine nichtantizipierte Veränderung der Planungsdaten gestört wird. Entweder kommt es nach einer solchen Störung zu einem zeitweiligen Stillstand oder zu einer drastischen, aber nur kurzfristigen Belebung der Bautätigkeit.*

Das allmähliche Versiegen des Baulückenbestandes erinnert stark an den allmählichen Bestandsabbau, wie er in der Theorie der erschöpf-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

baren Ressourcen abgeleitet wird, und in der Tat gibt es wichtige Analogien zwischen dieser Theorie und dem hier unterbreiteten Erklärungsansatz. Man beachte aber, daß die Analogien wegen der spezifischen Form, in der aus der Mietwohnraumnachfrage eine Bodennachfrage generiert wird, keineswegs vollständig sind. In der Theorie der erschöpfbaren Ressourcen ist der Ressourcenpreis eine Funktion des laufenden Extraktionsvolumens. Der Bodenpreis in dem vorliegenden Modell ist indes keine Funktion des laufenden Bodenverbrauchs, sondern ist auf dem Wege über den Häuserpreis und den Wohnflächenbestand eine Funktion des gesamten historischen Zeitpfades dieses Verbrauches. Darüber hinaus ist in Marktgleichgewichtsmodellen mit erschöpfbaren Ressourcen der allmähliche Bestandsabbau ein allgemeines Charakteristikum der Lösung, das unabhängig von der Höhe des Nachfragewachstums auftritt. In dem hier entwickelten Baumarktmodell zeigt sich die allmähliche Bestandsabnahme nur, wenn das Wachstum der Mietwohnraumnachfrage stark genug ist. Ist das Wachstum nur gering oder schrumpft die Nachfrage gar, so gibt es gemäß These 2 keine Baulücken. Auch bezüglich dieses Aspektes fehlt jede Analogie zur Theorie der erschöpfbaren Ressourcen.

Die Entwicklung des Baulückenbestandes läßt sich auch nicht durch ein mechanistisches Bild des Bodenmarktes, wie es vielleicht manchem Bodenpolitiker vor Augen stehen mag, erklären. Plausibel wäre es auf den ersten Blick, bei einem hohen Nachfragewachstum eine rasche Bautätigkeit und dementsprechend einen schnellen Bodenverbrauch zu erwarten. Aber im Modell ist es genau umgekehrt. Wenn ausgehend von einer gleichgewichtigen Entwicklung eine plötzliche, aber dauerhafte Zunahme der Nachfragewachstumsrate $\hat{a}$ erfolgt, so nimmt der Absolutwert der Steigung der isoelastischen Kurven an jedem Punkte des ($H$, $B$)-Diagramms zu, die Kurve $CT$ dreht sich nach rechts, und die Angebotskurve $A$ rückt nach unten, wobei freilich der untere Startpunkt an der Stelle $H(t^*)$ verbleibt. Da sich gemäß (52) und (42) die Nachfragekurve nicht verschiebt, bedeutet dies, daß eine Baupause entsteht. Nachdem die Bautätigkeit bei einer erhöhten marginalen Bebauungsdichte wieder in Gang gekommen ist, wächst der Wohnflächenbestand mit einer wegen (54) erhöhten Rate, doch gleichzeitig schrumpft der Bodenbestand gemäß (57) langsamer als zuvor. Der Bodenbestand ist somit zu jedem Zeitpunkt $t > s^*$ *größer* als er es bei der ursprünglichen Wachstumsrate der Nachfrage wäre! Die korrekte Intuition für das Verständnis dieser Modellimplikation ist, daß ein höheres Nachfragewachstum einen vor allem langfristig erhöhten Wohnflächenbestand verlangt und deshalb sowohl den Marktkräften als auch dem klug entscheidenden Planer Veranlassung gibt, mehr Boden auf Vorrat zu halten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## 6. Die Reaktion der Märkte auf staatliche Eingriffe

Es soll nun überlegt werden, wie sich die Zeitpfade der Modellvariablen ändern, wenn, ausgehend von einem gleichgewichtigen Pfad mit $\varepsilon\beta/\alpha = P_B(1+\gamma)$, von Seiten des Staates eine Änderung verschiedener exogener Parameter vorgenommen wird. Gegeben die schon festgestellten allgemeinen Eigenschaften der Lösung, reicht im wesentlichen die Prüfung der Ausdrücke (49), (52) und (58). Bei der Prüfung des letzteren ist zu bedenken, daß er mit $P_H = 1/\{\varphi'[\varphi^{-1}(|\mathrm{d}H/\mathrm{d}B|)]\}$ gemäß (38) und (59) in einer direkten positiven Beziehung zum Ordinatenabstand der Kurve des Wohnflächenbestandsangebots $(A)$ steht. Wissen wir, wie sich $|\mathrm{d}H/\mathrm{d}B|$ im Punkt $C$, in dem sich die Märkte zum Zeitpunkt einer exogenen Parametervariation befinden, verändert, so wissen wir, in welche Richtung sich die Angebotskurve verschiebt. Nützlich ist es, bei der Analyse auch noch zu bedenken, daß Änderungen des Mietniveaus wegen (37) direkt aus Veränderungen des Wohnflächenbestandes erklärt werden können, daß im Falle einer inneren Lösung mit $\varepsilon\beta/\alpha = P_B(1+\gamma)$ der Bruttobodenpreis $P_B(1+\gamma)$ gemäß (38) eine steigende Funktion des Wohnflächenpreises $P_H$ ist, $P_B(1+\gamma) = \varphi^{-1}(1/P_H)\beta/\alpha$, und daß in diesem Falle die Preissteigerungsraten $\hat{P}_B$ und $\hat{P}_H$ gemäß (51) direkt proportional zueinander sind.

Die Untersuchung beschränkt sich darauf, jeweils nur eine Erhöhung des betrachteten Parameters durchzuspielen. Die Ergebnisse für den Fall einer Parametersenkung sind wegen der Irreversibilitätsannahme zwar nicht symmetrisch, der Leser sollte aber in der Lage sein, sie an Hand der genannten Bedingungen selbst zu ermitteln.

### 6.1. Die Erschließung neuen Baulandes

Im Falle einer nichtantizipierten Erschließung neuen Baulandes verschiebt sich im $(H, B)$-Diagramm der Abbildung 4 der historische Anfangspunkt $C$ und mit ihm die Hilfslinie $CT$ nach rechts in die Positionen $C'$ bzw. $C'T'$. Da der Punkt $C'$ durch einen niedrigeren Absolutwert der Steigung der zugehörigen isoelastischen Kurve als $C$ gekennzeichnet ist, verschiebt sich die Angebotskurve im linken Teil des Diagramms nach rechts in die Position $A'$. Damit kommt es zu einer abrupten Anpassungsreaktion, die sich wegen der Invarianz aller Wachstumsraten der Modellvariablen qualitativ unverändert in die Zukunft fortpflanzt. Das Ergebnis kann wie folgt beschrieben werden.

These 5: *Eine unerwartete Zunahme des Baubodenbestandes führt zu einem heftigen aber kurzfristigen Bauboom, während dessen bei anfänglich gesunkener marginaler Bebauungsdichte eine dauerhafte Anhebung des Zeitpfades für den Wohnflächenbestand erreicht wird. Die*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

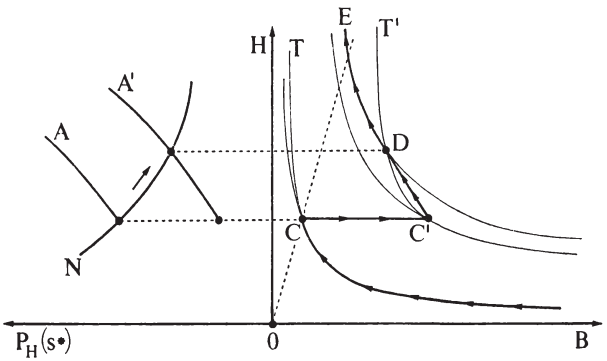



Abbildung 4: Die Marktreaktion auf eine Zunahme des langfristig erwarteten Baubodenbestandes.

*Zeitpfade des Bodenpreises, des Häuserpreises und des Mietniveaus sinken dauerhaft ab.*

Es muß betont werden, daß das Ergebnis eine *nichtantizipierte* Erschließung neuen Baulandes voraussetzt. War die Erschließungsmaßnahme bereits erwartet worden und gibt es zum Zeitpunkt ihrer Durchführung Baulücken, dann kommt es zu keiner materiellen Reaktion der Märkte. Im Diagramm 4 würde dieser Fall nur bedeuten, daß sich die Ordinate zunächst in unmittelbarer Nähe links neben *C* befindet und dann mit der Erschließungsmaßnahme weiter nach links in die eingezeichnete Position rückt. Die Bautätigkeit würde sich ungeachtet der Erschließungsmaßnahme über den Punkt *C* hinaus längs der durch diesen Punkt führenden Trajektorie fortsetzen.

Diese Überlegungen zeigen, daß es zur Stabilisierung des Baumarktes wichtig ist, langfristig verbindliche Bauleitpläne aufzustellen. Sie zeigen auch, wie groß das Interesse der Hausbesitzer sein muß, auf kommunalpolitischer Ebene auf eine möglichst restriktive Formulierung dieser Pläne hinzuwirken. Hier könnte heute noch der wahre Kern der Oppenheimerschen Theorie der Bodensperre liegen.

### 6.2. Mietsubventionen

Wird auf dem Wege einer Subjekt- oder Objektförderung eine Mietsubvention ($\sigma$) erhöht oder eingeführt — ein insbesondere im Hinblick auf die enorme staatliche Förderung des deutschen Sozialwohnungsbaus wichtiges Problem[11] — so verschiebt sich die Wohnflächenbestandsnach-

[11] Im sozialen Wohnungsbau ist heute eine Kostenmiete von DM 30, der eine Nettomiete von weniger als DM 10 gegenübersteht, keine Seltenheit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fragekurve nach Maßgabe der Beziehung (52) nach links, wie in der Abbildung 5 durch die Bewegung von $N$ nach $N'$ veranschaulicht. Als Konsequenz verläßt der Pfad im $(H, B)$-Diagramm die durch $C$ führende isoelastische Kurve: Es erfolgt eine sprunghafte Anpassung längs des linearen Teilstücks von $C$ nach $D$. Danach setzt sich die Bewegung allmählich längs der Kurve $DE$ fort.

Die Preise $P_H$ und $P_B$ steigen nach der Einführung der Mietsubvention sprunghaft an, und wegen der Zunahme des Wohnflächenbestandes fällt das Nettomietniveau. Da nach der anfänglichen Anpassung alle Modellvariablen mit ihrer vorherigen Rate weiterwachsen, profitieren die Hausbesitzer, die Bodenspekulanten und Mieter allesamt kurz- und langfristig von der Politik.

Bemerkenswert ist, daß die Mieter nur deshalb profitieren, weil noch freie Baulandkapazitäten zur Ausdehnung des Wohnflächenbestandes vorhanden sind. Ist das nicht der Fall, so bleibt der Wohnflächenbestand, und damit gemäß (37) auch der Pfad des Nettomietniveaus $\Pi$, von der Maßnahme unberührt. Alle staatlichen Zahlungen kommen dann den Hausbesitzern zugute.

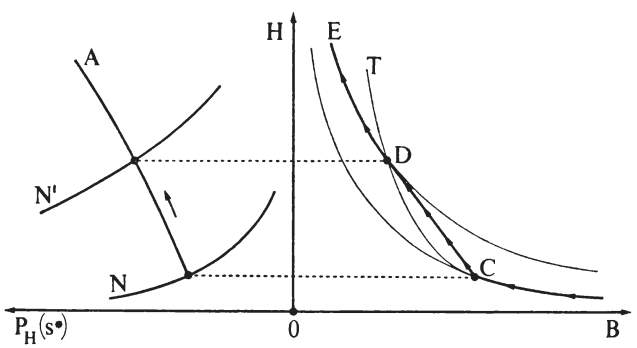



Abbildung 5: Die Marktreaktion auf eine Zunahme der Mietsubvention.

Das Ergebnis dieses Abschnitts soll wieder kurz zusammengefaßt werden.

These 6: *Sofern Baulücken vorhanden sind, führt eine Mietsubvention — gleichgültig, ob sie auf dem Wege der Subjekt- oder Objektförderung vorgenommen wird — zu einer Anhebung der Zeitpfade für den Wohnflächenbestand, den Boden- und Häuserpreis und die marginale Bebauungsdichte, doch zu einem Absinken des Pfades der Nettomiete.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Auch der Baulückenbestand ist zu jedem Zeitpunkt kleiner als er es ohne die Mietsubvention gewesen wäre. Gibt es keine Baulücken, so ändert sich der Pfad der Nettomieten nicht, und der gesamte Subventionsbetrag fließt in die Taschen der Hausbesitzer.*

Der letzte Teil der These eröffnet interessante Perspektiven für eine politische Partei, die sich ein soziales Mäntelchen umhängen, doch gleichwohl den Hausbesitzern Vorteile verschaffen möchte. Sie sollte die „bösen" Spekulanten zwingen, gehortete Grundstücke zur Bebauung freizugeben und danach den „armen Mietern zur Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit" in großem Umfange Mietbeihilfen, Wohngeld oder ähnliche Vergünstigungen zukommen lassen.

### 6.3. Die Grunderwerbsteuer

Einer der traditionellen Leitsätze der Finanzwissenschaft ist es, daß Verkehrssteuern unter allokativen Gesichtspunkten besonders nachteilig zu beurteilen sind, und speziell der Grunderwerbsteuer wird häufig nachgesagt, sie veranlasse die Bodenbesitzer zur Zurückhaltung von Bauboden[12]. Um so verblüffender ist es festzustellen, daß die Grunderwerbsteuer ($\gamma$) auf die Bedingungen (49), (52) und (58), durch die die Zeitpfade der Bestandsvariablen des Modells festgelegt werden, keinen Einfluß nimmt.

Die Ursache für das Neutralitätsergebnis ist, daß die Steuer den Charakter einer Cash-Flow-Tax hat. Ein solche Steuer vermindert bei gegebenem Zeitpfad des Bruttobodenpreises den Barwert einer jeden der alternativ möglichen Verkaufsstrategien des Spekulanten um den gleichen Prozentsatz und läßt deshalb — genauso wie eine Reingewinnsteuer im statischen Modell — die Optimalentscheidung unberührt.

Eine Implikation der Neutralität ist es, daß die Traglast der Steuer ausschließlich bei den Bodenspekulanten liegt. Bei gegebenem Zeitpfad für das Wertgrenzprodukt des Bodens, $\varepsilon\beta/\alpha$, ist der Zeitpfad für den Bruttobodenpreis $P_B(1+\gamma)$ durch (39) determiniert, und so muß der Pfad des Nettobodenpreises so stark gedrückt werden, bis den Bauherren eine hundertprozentige Überwälzung der Steuer gelingt.

Diese Ergebnisse erlauben die Formulierung der

These 7: *Die Grunderwerbsteuer in ihrer Funktion als Steuer auf den Verbrauch von Bauboden für die Gebäudeerstellung ist allokativ neutral. Auch wenn ihre Zahllast bei den Bauherren liegt, wird sie zur Gänze von den Bodenbesitzern getragen.*

---

[12] Vgl. *Dietrichs / Hoffmann / Junius* (1981, S. 179) oder auch die bei *Friauf / Risse / Winters* (1978, S. 33) genannte Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es ist zu beachten, daß diese These auf eine begrenzte Funktion der Grunderwerbsteuer abstellt. Insofern als die Steuer in der Praxis nicht nur den Nutzungswechsel, sondern auch den Besitzwechsel belastet, ist sie ein Mobilitätshemmnis und sicher nicht neutral. Zur Herstellung der Neutralität sollte man deshalb die Steuer sinngemäß modifizieren und ihre Erhebung allein auf den Nutzungswechsel — möglicherweise auch dann, wenn mit ihm kein Besitzwechsel einhergeht — abstellen. Außerdem wäre es, falls das Bauland nicht völlig brachliegt, sondern laufende Erträge erwirtschaftet, zur Erhaltung des Cash-Flow-Charakters nötig, auch diese Erträge der Besteuerung zu unterwerfen.

### 6.4. Eine allgemeine Einkommensteuer

Die Erhöhung oder Einführung einer Einkommensteuer ($\tau$) auf Zins- und Mieterträge wirkt vor allem dadurch, daß sie die gleichgewichtige Bodenpreissteigerungsrate (42) verringert. Unterstellen wir, daß es keine Wertsteuer auf den Bodenbestand gibt ($\tau_B = 0$), so wird in (52) der Quotient $\hat{P}_B/(1-\tau)$ durch die Steuer nicht verändert, und die Wohnflächenbestandsnachfragekurve hat eine feste Lage. Ein Blick auf (58) zeigt jedoch, daß die Steigung der isoelastischen Kurven in jedem Punkte des $(H, B)$-Diagramms absolut zunimmt und daß sich die Angebotskurve folglich nach links verschiebt. Da nun kein Schnittpunkt zwischen den Kurven mehr existiert, wird die Bautätigkeit unterbrochen und erst wieder aufgenommen, wenn sich die Wohnflächenbestandsnachfragekurve wegen des allmählichen Wachstums der Mietnachfrage genügend weit nach links verschoben hat. Die dann gewählte marginale Bebauungsdichte liegt über jener, die vor dem Baustopp gewählt wurde. Wegen der Abnahme von $\hat{P}_B$ wächst nach der Wiederaufnahme der Bautätigkeit der Wohnflächenbestand gemäß (54) schneller als zuvor, und der Baulückenbestand schrumpft mit einer wegen (57) verminderten Rate. Die Abbildung 6 verdeutlicht die Effekte durch eine Bewegung der Angebotskurve von $A$ nach $A'$ und einen Kurswechsel des Entwicklungspfades an der Stelle $C$.

Weniger klar als in den bislang betrachteten Fällen sind die Verteilungswirkungen der Steuer, denn sowohl das Niveau als auch die Steigung der Preistrends verändert sich. Die Mieten steigen wegen der Baupause zunächst schneller als sie es ohne die Steuererhöhung getan hätten. Nach Wiederaufnahme der Bautätigkeit wachsen sie aber wegen der Zunahme der Wachstumsrate $\hat{H}$ gemäß (54) mit einer niedrigeren Rate. Mieter verlieren also kurzfristig und gewinnen langfristig. Die Vermögensbesitzer in der Gesamtheit verlieren durch die Steuer, was sich an der dauerhaften Verringerung der Nettorenditen und Preissteigerungsraten zeigt. Diejenigen, die zum Zeitpunkt der Steuererhö-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

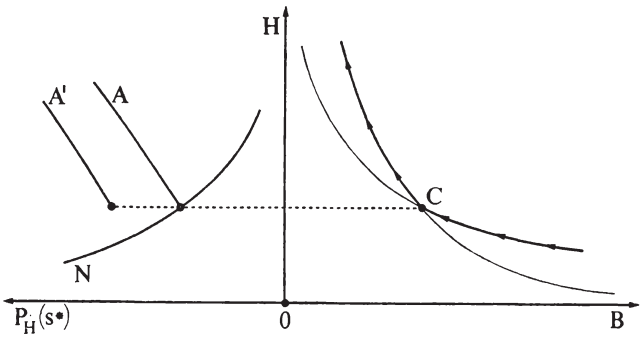



Abbildung 6: Die Wirkungen einer allgemeinen Einkommensteuer auf Zins- und Mieterträge.

hung Bauland oder Häuser besitzen, erzielen jedoch wegen einer plötzlichen Zunahme von $P_H(s^*)$ und $P_B(s^*)$ Windfall-Profits.

Das Entstehen von Windfall-Profits läßt sich folgendermaßen nachweisen. Der Wohnflächenbestandspreis $P_H(s^*)$ bliebe von der Steuererhöhung unberührt, gäbe es keine Baupause und würde der Wohnflächenbestand und mit ihm das Mietniveau sogleich mit der neuen langfristigen Gleichgewichtswachstumsrate $\hat{P}_H = \hat{\Pi} = \beta \hat{P}_B$ weiterwachsen, denn unter diesen Bedingungen wäre Gleichung (52) anwendbar, in der ja der Quotient $\hat{P}_B/(1-\tau)$ auf die Steuer nicht reagiert. Da aber die Mieten in Wirklichkeit während der Baupause mit einer höheren Rate wachsen, folgt, wie ein Blick auf (44) zeigt, daß $P_H(s^*)$ zunimmt. Da (38) eine positive Beziehung zwischen $P_H$ und $\varepsilon$ impliziert und da (39) wegen $F = 0$ verlangt, daß $P_H$ relativ stärker als $\varepsilon$ ansteigen muß, bedeutet die Zunahme von $P_H(s^*)$ a fortiori, daß auch $P_B(s^*)$ steigt[13].

Eine Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte der in diesem Abschnitt erzielten Ergebnisse liefert die

These 8: *Bei gegebenem Marktzinssatz und gegebener Entwicklung der Nachfrage nach Mietwohnraum bewirkt die Einführung oder Erhöhung einer Einkommensteuer auf Zinseinkünfte und Mieteinnahmen eine Baupause bei abrupt steigenden Boden- und Häuserpreisen und einem*

[13] Daß durch die Steuererhöhung sowohl die Haus- als auch die Bodenbesitzer in den Genuß von Windfall-Profits kommen, mag zunächst überraschen, ist aber im Lichte eines alten Ergebnisses von *Johansson* (1961) und *Samuelson* (1964), nach dem der Wert eines gegebenen Investitionsprojekts im Falle einer Ertragswertabschreibung von der Einkommensteuer unberührt bleibt, durchaus zu erwarten, wenn man die Wertsteigerungen auf Gebäude und Bauboden als eine negative Ertragswertabschreibung auffaßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*beschleunigt wachsenden Mietniveau. Nach Wiederaufnahme der Bautätigkeit liegen sämtliche Preissteigerungsraten unter ihrem jeweiligen Anfangsniveau, und der Wohnflächenbestand wächst bei verminderter Wachstumsrate der marginalen Bebauungsdichte schneller als zuvor. Das Niveau des Baulückenbestandes ist zu jedem Zeitpunkt nach der Steuererhöhung größer als es ohne die Steuererhöhung gewesen wäre, weil der Bestand nicht nur zeitweilig konstant bleibt, sondern danach auch mit einer geringeren Rate schrumpft.*

Die These bestätigt die schon von Nell-Breuning (1970 b, S. 314 ff.) vertretene Position, die herrschende Steuergesetzgebung begünstige das Entstehen von Baulücken. In der Besteuerungspraxis — nicht per se in der Profitsucht der Spekulanten — könnte in der Tat die Ursache des von vielen so beklagten Baulückenproblems und die Begründung für die Notwendigkeit staatlicher Maßnahmen zur Mobilisierung von Bauland liegen.

### 6.5. Die Baulückensteuer

Das klassische Mittel zur Mobilisierung des Baulandangebots ist die Baulückensteuer, $\varrho$, die in der Bundesrepublik in Form der „Baulandsteuer C" von 1960 - 1963 erhoben und vor nicht allzu langer Zeit von der Bundesregierung erneut zur Einführung erwogen wurde[14]. Wie ein Blick auf (42) zeigt, bewirkt die Einführung oder Erhöhung einer Baulückensteuer eine Zunahme von $\hat{P}_B$. Das kann im Extremfall bedeuten, daß die Wachstumsbedingungen (49) verletzt und daß folglich eine sofortige Bebauung des gesamten Lückenbestandes angeregt wird.

Falls die Wachstumsbedingung noch erfüllt bleibt, kommt es zu einer weniger drastischen Reaktion. Gemäß (59) nimmt der Absolutwert der Steigung der isoelastischen Kurven in jedem Punkt des ($H, B$-)Diagramms ab mit der Folge, daß sich die Bestandsangebotskurve $A$ nach rechts in die Position $A'$ verschiebt. Gleichzeitig verschiebt sich wegen (52) die Nachfragekurve $N$ nach links in die Position $N'$. Die daraus resultierenden Anpassungsprozesse werden in der Abbildung 7 illustriert. Die „Tangentialpunktkurve" $CT$ dreht sich wegen der Abnahme der Steigungen der isoelastischen Kurve im Punkt $C$ entgegen dem Uhrzeigersinn in die Position $CT'$. Durch den neuen Schnittpunkt der Angebots- und Nachfragekurve wird auf der Linie $CT'$ der Punkt $D$ bestimmt, der das Ende der (fiktiven) Vorlaufphase markiert. Der optimale Pfad nach der Steuererhöhung besteht somit darin, daß in wirklicher Zeit gerechnet zunächst ein Sprung von $C$ nach $D$ und dann eine allmähliche Entwicklung längs der Kurve $DE$ erfolgt. Während dieser

[14] Vgl. das Vorwort von Bundesminister Dieter *Haack* zu *Dietrich / Hoffmann / Junius* (1981).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

allmählichen Entwicklung sind gemäß (37), (51) und (52) die Preissteigerungsraten $\hat{\Pi}$ und $\hat{P}_H$ höher als vor der Steuererhöhung und gemäß (54) und (57) sind $\hat{H}$ und $\hat{B}$ niedriger als zuvor, wobei die Abnahme von $\hat{B}$ wegen $\hat{B} < 0$ eine Zunahme der „Schrumpfungsrate" des Baulückenbestandes bedeutet.

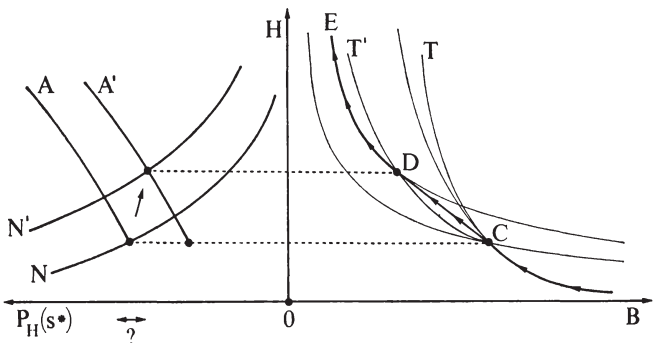



Abbildung 7: Die Wirkungen der Baulückensteuer und der Bodenwertzuwachssteuer.

Die Inzidenz der Steuer ist weniger klar als man a priori meinen könnte. Zwar fällt die Wohnungsmiete wegen der anfänglichen Zunahme des Wohnflächenbestandes zunächst, doch wegen der Erhöhung der Mietsteigerungsrate $\hat{\Pi}$ muß sie nach einer begrenzten Zeitspanne permanent über dem Niveau liegen, das sie ohne die Steuererhöhung gehabt hätte. Wie sich der Bodenpreis und der Preis des Wohnflächenbestandes, die ja beide aus dem Mietpfad abgeleitet sind, unmittelbar nach der Steuererhöhung verändern, ist aus diesem Grunde unklar.[15]

Die wichtigsten Aspekte dieser Ergebnisse können wie folgt zusammengefaßt werden.

These 9: *Die Einführung einer Baulückensteuer führt zu einer Mobilisierung des Baulandangebots. Ist die Steuer hoch genug, so kommt es zu*

[15] Die Unklarheit findet sich in ähnlicher Form in statischen Konkurrenzmodellen, in denen Steuererhöhungen zu einer Nettogewinnsteigerung führen können, sofern sie eine Produktionseinschränkung und somit eine Annäherung an den Cournotpunkt zur Folge haben. Analog zum statischen Modell würde man wohl auch im vorliegenden Zusammenhang eine eindeutige Lösung erhalten, ließe man ein monopolistisches Verhalten der Bauherren zu. Diese Bemerkungen erklären möglicherweise, warum *Timm* (1973, bes. S. 120 und S. 122 f.) einen eindeutig preissenkenden Effekt der Wertzuwachssteuer, die, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, ähnliche Wirkungen wie die Baulückensteuer hat, ableitet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*einer sofortigen Bebauung sämtlicher Lücken. Bei einer Steuer von mäßigem Ausmaß wird zunächst ein Teil der Lücken bebaut, und danach schrumpft der Restbestand mit erhöhter Geschwindigkeit. Die Wachstumsrate des Wohnflächenbestandes nach der anfänglichen Anpassung ist niedriger als bei Abwesenheit der Baulückensteuer, doch alle Preissteigerungsraten und die Wachstumsrate der Bebauungsdichte liegen höher. Die Politik hat keine eindeutigen Vorteile für die Mieter, da der Wohnflächenbestand trotz des kurzfristigen Baubooms langfristig unter und das Mietniveau über dem jeweils ohne die Besteuerung realisierten Zeitpfad liegt.*

Es sollte vielleicht betont werden, daß dieses Ergebnis voraussetzt, daß der Baulückensteuer keine Steuer auf den Wert des bebauten Bodens gegenübergestellt wird. Eine allgemeine Bodenwertsteuer, die so konstruiert ist, daß der Barwert der auf das einzelne Grundstück entfallenden Steuerzahlungen vom Spekulanten und vom Bauherren nicht zu beeinflussen ist, kann natürlich bei funktionierenden Märkten und ökonomischen Entscheidungen weder einen Einfluß auf den Bebauungszeitpunkt noch auf die gewählte Bebauungsdichte nehmen. Die Traglast einer solchen Steuer liegt ausschließlich bei demjenigen, der zum Zeitpunkt der Einführung eines Steuergesetzes Besitzer eines Grundstücks war. Den wohlbekannten Ausführungen Ricardos zu diesem Punkt ist kaum etwas hinzuzufügen.

### 6.6. Die Bodenwertzuwachssteuer

Unter den hier betrachteten Steuern hat die Bodenwertzuwachssteuer in der wohnungs- und bodenwirtschaftlichen Literatur die bei weitem größte Aufmerksamkeit gefunden[16]. Wie eine solche Steuer im Rahmen des vorliegenden Modells wirkt, ist schnell auszumachen. Eine Überprüfung der Bedingungen (42), (49), (52) und (59) zeigt nämlich, daß sie die Allokation nur auf dem Wege über eine Erhöhung von $\hat{P}_B$ und damit auf genau die gleiche Weise wie die Baulückensteuer verändert. Dies erlaubt unmittelbar die Formulierung der

These 10: *Die Bodenwertzuwachssteuer auf realisierte und nichtrealisierte Wertzuwächse ist bei geeigneter Dosierung einer Baulückensteuer äquivalent. Auch sie verlangt deshalb eine „Bezahlung" des Mobilisierungseffektes durch ein langfristig erhöhtes Mietniveau bei relativ geringerem Wohnraumbestand.*

Diese These bestätigt im Verein mit These 9 die herrschende Literaturmeinung in wesentlichen Aspekten, dämpft jedoch auch ein wenig

[16] Eine ausführliche Literaturübersicht findet man bei *Friauf / Risse / Winters* (1978).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Euphorie, mit der man der Bodenwertzuwachssteuer bisweilen begegnet ist.

Weniger günstig als eine Steuer auf realisierte und nichtrealisierte Wertzuwächse wird in der Literatur im allgemeinen eine Wertzuwachssteuer beurteilt, die sich auf die Erfassung realisierter Wertzuwächse beschränkt. Die herrschende Meinung ist, daß eine solche Steuer die Mobilisierung der Baulücken behindert[17]. Eine Wertzuwachssteuer allein auf realisierte Wertzuwächse ist im vorliegenden Modell zwar nicht berücksichtigt worden, weil sie die Konstanz der Wachstumsraten wichtiger Modellvariablen aufhebt und damit erhebliche formale Probleme bringt. Gleichwohl ergeben sich klare Implikationen für ihre Allokationswirkungen, wenn man sich das Neutralitätsergebnis aus These 7 vor Augen führt und bedenkt, daß die Steuer auf realisierte Wertzuwächse analytisch der Grunderwerbsteuer zuzüglich einer zum Verkaufszeitpunkt fällig werdenden staatlichen Subvention auf den historischen Ankaufswert des Grundstücks entspricht. Offenbar folgt dann nämlich die

These 11: *Eine Wertzuwachssteuer für ungenutztes Bauland, die allein die realisierten Wertzuwächse erfaßt, ist im Hinblick auf ihre Allokationswirkungen einer festen staatlichen Verkaufsprämie äquivalent.*

Wenngleich die exakten Allokationswirkungen einer solchen Verkaufsprämie noch zu ergründen sind, wird man schwerlich erwarten können, daß sie eine Hortung von Bauland fördert. Die Frage, ob die Wertzuwachssteuer auf realisierte Gewinne beschränkt bleiben sollte, scheint deshalb weniger wichtig zu sein als gemeinhin angenommen.

### 6.7. Einkommensteuer und Bodenwertzuwachssteuer. Über die Möglichkeit eines allokationsneutralen Austarierens von Belastungseffekten

Es wurde oben gezeigt, daß die Besteuerung von Zinsen und Mieteinkünften bei gegebenem Marktzins und bei gegebener Entwicklung der Wohnraumnachfrage ein vermehrtes und allokativ suboptimales Horten von Bauland impliziert. Sowohl unter steuersystematischen Ge-

[17] Eine der herrschenden Meinung zuwiderlaufende Position wird von *Schneider* (1976) vertreten. Als Beispiel für die übliche Argumentation vergleiche man, stellvertretend für viele Beiträge, das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium (1976). Dort wird (S. 74 f.) behauptet, die Steuer bewirke ein Hinausschieben des Verkaufszeitpunktes, weil dadurch ein Zinsgewinn entstehe. Diese Behauptung setzt implizit voraus, daß der Bodenpreis konstant ist oder zumindest so langsam wächst, daß sich ein Horten von Bauboden für die Spekulanten nicht lohnt. Wächst der Preis genügend schnell, um die Spekulanten für den Zinsverlust des Hortens zu entschädigen, dann kann der Steuerbarwert durch das Hinausschieben des Verkaufszeitpunkts nicht verringert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sichtspunkten als auch im Hinblick auf ihre Allokationswirkungen scheint die Bodenwertzuwachssteuer ein geeignetes Gegengewicht zur Korrektur dieser Fehlallokation zu sein.

Unterstellen wir einmal, um diesen Eindruck näher zu überprüfen, es werde mit $\tau = \omega$ eine Besteuerung der Zinsen, Mieten und Bodenwertzuwächse zu einem einheitlichen Satz vorgenommen, wobei zur Erfüllung der Bedingung (53) angenommen wird, daß dieser Satz kleiner als der Elastizitätsparameter $\alpha$ ist, der wegen der Linear-Homogenität der Produktionsfunktion den Baukostenanteil am Gebäudepreis mißt. Aus (42) folgt dann, daß die Bodenpreissteigerungsrate wie im Laissez-Faire-Fall dem Zinssatz entspricht ($\hat{P}_B = r$), und somit sind Verschiebungen der Angebotskurve $A$ ausgeschlossen. Die Beziehung (52) zeigt indes, daß die Nachfragekurve $N$ unter dem Einfluß der Besteuerung nach links rückt, was bezüglich der Variablen $\Pi$, $P_H$, $P_B$, $H$, $B$ und $\varepsilon$ die gleichen Anpassungsreaktionen wie bei der in Abschnitt 6.2 analysierten Mietsubvention einleitet. Die unterstellte Kombination der beiden Steuern ist also nicht neutral, sondern führt zu einer Mobilisierung der Baulücken und den damit einhergehenden Effekten.

Um eine neutrale Besteuerung zu erreichen, bedarf es offenbar der Ergänzung der Einkommen- und Bodenwertzuwachssteuer durch ein mobilisierungshemmendes Instrument. Ein solches Instrument könnte z. B. in einer Sondersteuer auf Mieten, formal also der Wahl eines negativen Wertes für $\sigma$, liegen. Der Wert für $\sigma$ ist dabei so festzulegen, daß (52) trotz der Besteuerung den Laissez-Faire-Wert $P_H = \pi/r\,(1 - \beta\, r)$ annimmt, was genau dann der Fall ist, wenn die Beziehung $(1 + \sigma)\,(1 - \tau)/(\alpha - \tau) = 1/\alpha$ vorliegt. Nach wenigen Umformungen errechnet man hieraus unter Beachtung von $1 - \beta = \alpha$, daß $\sigma = -\tau\,(1 - \alpha)/[\alpha\,(1 - \tau)]$. Bei einem Baukostenanteil am Häuserpreis von $\alpha = 60\,\%$ und einem Einkommen- und Bodenwertzuwachssteuersatz von $\tau = 40\,\%$ wäre somit, um nur einmal ein einfaches Beispiel zu betrachten, eine (bei der Berechnung der Einkommensteuer absetzbare) Sondersteuer auf Mieterträge in der Höhe von $-\sigma = 44\,\%$ erforderlich, um einen neutralen Gesamteffekt der Besteuerung sicherzustellen.

Das Ergebnis dieses Abschnitts wird in der letzten These dieses Aufsatzes festgehalten.

These 12: *Eine Besteuerung der Mieten, Zinserträge und Bodenwertzuwächse zu einem einheitlichen Satz hat bei gegebenem Zinsniveau und gegebener Entwicklung der Mietraumnachfrage die gleichen realen Allokationswirkungen bezüglich der Zeitpfade des Baulücken- und Wohnflächenbestandes wie eine Mietsubvention. Auch die Zeitpfade des Nettomietniveaus, des Häuserpreises und des Bodenpreises unterliegen den gleichen Änderungen. Eine Neutralität der Besteuerung bezüglich der*



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*genannten Pfade kann deshalb erzielt werden, wenn Bodenwertzuwächse und Zinserträge zum gleichen, Mieten jedoch zu einem (geeignet gewählten) höheren Satz besteuert werden.*

Es ist zu betonen, daß diese These voraussetzt, daß das Zinsniveau und die Entwicklung der Mietraumnachfrage von der Besteuerung nicht beeinflußt werden. Man kann sich z. B. vorstellen, daß der Zinssatz unabhängig von der nationalen Steuergesetzgebung am internationalen Kapitalmarkt und daß die Entwicklung der Mietwohnraumnachfrage durch demographische Faktoren festgelegt wird. In dem Maße, wie diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, muß mit einer Relativierung der These gerechnet werden[18].

Der Kern der These, daß nämlich eine Allokationsneutralität durch das Austarieren verschiedener Steuer*belastungen* erreicht werden kann, wird wohl nur Nichtökonomen verblüffen. Bemerkenswert ist indes, daß es trotz der Einführung eines Steuersystems, das Mieteinkünften eine Sonderbelastung auferlegt, nicht zu einem Absinken des Häuser- und Bodenpreises kommen muß. Dieses Ergebnis hat seine Ursache in dem Umstand, daß einerseits die Preise von Kapitalgütern nur ein Maß für deren relative Vorteilhaftigkeit im Vergleich zu Kapitalmarktanlagen sind und daß andererseits ein Teil der Erträge aus dem Hausbesitz, nämlich der Ertrag aus Wertsteigerungen, nicht der Besteuerung unterliegt.

## 7. Schlußbemerkungen

Der Bäcker verteilt das Brot unter den Hungrigen nicht nach anderen Kriterien als der Bodenspekulant die Grundstücke unter die Bauherren. Beide erfüllen unter gewissen idealen Bedingungen die Aufgabe, knappe Ressourcen auf paretooptimale Weise alternativen Verwendungen zuzuführen. Daß die Grundstücke dabei länger auf ihre Verwendung warten als das Brot, liegt in der Natur der Sache und ist bei irreversibler Bebauung und schnell wachsender Wohnraumnachfrage aus allokativer Sicht durchaus zu begrüßen. Es kann sein, daß Grundstücke zu lange ungenutzt bleiben, der Baulückenbestand also zu hoch ausfällt. Nur, wenn dies der Fall ist, dann wird die staatliche Steuergesetzgebung, nicht die Profitsucht der Spekulanten, ein Gutteil der Schuld daran tragen. Insofern als die Einkommensbesteuerung Wertzuwächse ausspart, gibt es in der Tat Anreize für ein übermäßiges Horten von Bauland.

Wie diesen Anreizen durch andere steuerliche Maßnahmen zur Mobilisierung des Baulandangebots entgegengewirkt werden kann, wurde

[18] Vgl. dazu die Diskussion einer Ressourcenwertzuwachssteuer bei *Sinn* (1980, Abschnitt 3.5) sowie bei *Long / Sinn* (1984).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hier im Rahmen eines partialanalytischen Modells untersucht. Eine Ergänzung und Überprüfung der Ergebnisse im Rahmen eines allgemeinen intertemporalen Gleichgewichtsmodells ist eine wichtige Aufgabe für zukünftige Forschungen.

Der vorliegende Beitrag kommt zu einer insgesamt positiven Beurteilung der Baulücken. Gleichwohl sollte er nicht als ein Plädoyer für hohe Bodenpreise und dichtgedrängte Siedlungsformen mißverstanden werden. Bei gegebenem Wert des langfristig zur Erschließung vorgesehenen Baubodenbestandes mag wegen des Offenhaltens von Baulücken eine intertemporal effiziente Bautätigkeit zustande kommen. Daß der Baubodenbestand selber die richtige Höhe hat, ist damit noch lange nicht gesagt. Elf Prozent der Fläche der Bundesrepublik Deutschland sind bebaut, davon nur vier mit Wohngebäuden. Angesichts der Größenordnung dieser Zahlen und angesichts der geradezu astronomischen Preissprünge bei der Umwidmung von Ackerland in Bauland sind erhebliche Zweifel an der Allokationseffizienz der kommunalen Erschließungspolitik angebracht. Die Bodensperre, die auf dem Wege über die Gemeindeparlamente ausgesprochen wird, scheint das wahre Baulückenproblem zu sein. Wenn die Bodenspekulanten für dieses Problem mitverantwortlich sind, so wohl nicht, weil sie Bauland horten, sondern weil es ihnen in stiller Eintracht mit den Hausbesitzern allzu häufig gelungen ist, sich auf politischem Wege der Konkurrenz neuerschlossenen Baulandes zu erwehren.

## Literaturverzeichnis

*Arnott*, R. J. (1980): A Simple Urban Growth Model with Durable Housing, Regional Science and Urban Economics 10, S. 53 - 76.

— und F. D. *Lewis* (1979): The Transition of Land to Urban Use, Journal of Political Economy 87, S. 161 - 169.

*Brueckner*, J. K., und B. *von Rabenau* (1981): Dynamics of Land-Use for a Closed City, Regional Science and Urban Economics 11, S. 1 - 17.

*Dietrich*, H., K. *Hoffmann* und H. *Junius* (1981): Fallstudien zum Baulandpotential für städtischen Lücken-Wohnungsbau, Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bad Godesberg.

*Epping*, G. (1977): Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

*Friauf*, K. H., W. K. *Risse* und K.-P. *Winters* (1977): Der Beitrag steuerlicher Maßnahmen zur Lösung der Bodenfrage, Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bad Godesberg.

*Fujita*, M. (1976): Spatial Patterns of Urban Growth: Optimum and Market, Journal of Urban Economics 3, S. 203 - 241.

*Johansson*, S.-E. (1961): Skatt-investering-värdering, Stockholm.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Kamien*, M. I., und N. L. *Schwartz* (1981): Dynamic Optimization, New York und Oxford.

*Long*, N. V., und H.-W. *Sinn* (1984): Taxation and Economic Depreciation: A General Equilibrium Model with Capital and an Exhaustible Resource, erscheint in: M. C. Kemp und N. V. Long (Hrsg.), Essays in the Economics of Exhaustible Resources, New York und Oxford.

*Mills*, D. E. (1978): Competition and the Residential Land Allocation Process, Quarterly Journal of Economics 93, S. 227 - 244.

— (1981): Growth, Speculation and Sprawl in a Monocentric City, Journal of Urban Economics 10, S. 201 - 226.

*Möller*, H. (1967): Der Boden in der politischen Ökonomie, Wiesbaden.

*Nell-Breuning*, O. von (1970 a): Gerechter Bodenpreis, Mannheim und Ludwigshafen.

— (1970 b): Steuern als Instrumente der Bodenpolitik, in: H. Haller, L. Kullmer, C. S. Shoup und H. Timm (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Festschrift für F. Neumark, Tübingen, S. 313 - 326.

*Ohls*, J. C., und D. *Pines* (1975): Discontinuous Urban Development and Economic Efficiency, Land Economics 51, S. 224 - 234.

*Oppenheimer*, F. (1910): Theorie der reinen und politischen Ökonomie, Berlin.

— (1931): Weder Kapitalismus noch Kommunismus, hier nach der 3. unveränderten Auflage, Stuttgart 1962.

*Risse*, W. K. (1974): Grundzüge einer Theorie des Baubodenmarktes, Bonn.

*Samuelson*, P. A. (1964): Tax Deductibility of Economic Depreciation to Insurance Invariant Valuations, Journal of Political Economy 72, S. 604 - 606.

*Schneider*, D. (1976): Besteuerung von Veräußerungsgewinnen und Verkaufsbereitschaft: der fragwürdige ‚lock-in-Effekt', Steuer und Wirtschaft 53, S. 197 - 210.

*Shoup*, D. C. (1970): The Optimal Timing of Urban Land Development, in: M. D. Thomas (Hrsg.), The Regional Science Association Papers 25, S. 33 - 44.

*Sinn*, H.-W. (1980): Besteuerung, Wachstum und Ressourcenabbau: Ein allgemeiner Gleichgewichtsansatz, in: Siebert (Hrsg.), Erschöpfbare Ressourcen, Schriften des Vereins für Socialpolitik 198, Berlin, S. 499 - 528. In englischer Übersetzung erschienen als: „Taxation, Growth and Resource Extraction. A General Equilibrium Approach", European Economic Review 19, 1982, S. 357 - 386.

*Timm*, H. (1973): Überwälzbarkeit und Wirkung der Bodenwertzuwachssteuer auf Bodenpreise und Preise von Bodennutzungen, in: H. Haller, G. Hauser und H. Schelbert-Syfrig (Hrsg.), Sozialwissenschaften im Dienste der Wirtschaftspolitik, Festschrift für W. Bickel, Tübingen, S. 115 - 135.

*Weber*, A. (1908): Boden und Wohnung, Leipzig.

*Winter*, C., und L. *Mainczyk* (1968): Boden. Eine Dokumentation, 4 Bände, Bonn.

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1976): Gutachten über Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer Bodenwertzuwachsbesteuerung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 22, Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Property Rights Entitlements and Production: The Case of California Animal Trespass Law*

By *Kenneth R. Vogel,* Los Angeles

## Introduction

Our theoretical concern with the possible effects of property rights and liability rules on externality and production dates to Coase's "The Problem of Social Cost"[1]. As Polinsky[2] has characterized the problem, there are three approaches to controlling externalities while protecting entitlements: 1. property right approach; 2. liability rule approach and 3. tax — subsidy approach. He concludes that when the zero transaction costs assumption is not met and the government does not have full information about the externality problem, none of the approaches can achieve both the government's goals. Yet he continues:

> ... the government can determine that the tax approach with marginal compensation is inferior to the liability rule approach in a wide range of circumstances, and that the property right and liability rule approaches are equivalent in many other circumstances. Moreover with some additional information ... [i]n terms of entitlement protection, there is a clear preference for the property right approach.[3]

Our practical concern with this problem predates Coase by many centuries. This paper is concerned with one particularly rich example of attempts by the State to meet both of Polinsky's goals. California, from 1850, when it became a State, to 1890, experimented with various legal forms of control of the most basic of externalities: the trespass of grazing animals[4] onto land not under the legal dominion of the animal owner.[5] This experiment and its effects on the production of the competing industries should give us some indication of the efficacy of the

* The work on this paper was funded in part by NSF Grant DAR-80 — 11904.

[1] R. H. *Coase,* The Problem of Social Cost, 4 J. Law & Econ. 1 (1960).

[2] A. M. *Polinsky,* Controlling Externalities and Protecting Entitlements: Property Right, Liability Rule, and Tax-Subsidy Approaches 8 J. Legal Stud 1 (1979).

[3] Id at 5.

[4] Grazing animals includes horses, mules, jacks, jennies, hogs sheep, goats and cattle.

[5] Clearly both ownership of the fee title to the land as well as leasehold estates, licenses and easements are included in the meaning of land under the legal dominion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

various legal forms of control affecting levels of production, and should be generalizable to other externalities.

When California entered the union in 1850, it passed the Trespass Act which defined a lawful fence and gave an owner of land who had enclosed his premises with such a fence, the right to collect damages which grazing animals caused, but not under other circumstances[6]. By giving owners of animals the privilege to allow their animals to invade the land of another, unless he had taken sufficient precautions to physically prevent the invasion, the legislature gave us a law which is essentially Coase's case of the pricing system with no liability for damages. Fencing was generally not a practical alternative: Wood was scarce in much of the inhabited part of the state; barbed wire was invented in 1868, and not marketed until 1874; the land was semi-arid and hedges required greater rainfall. In 1865 it was estimated that *interest* on the cost of fencing all the cultivated land exceeded the *value* of the cattle in the state by $3 million.[7]

This Act was the chief grievance of the farmers in California. They and their allies in the San Francisco Chamber of Commerce fought for its repeal[8] during the 1850's and 1860's. It was therefore hotly debated and a constant issue of legislation. From 1855 to 1878, well over 150 separate acts changing the law were enacted by the California legislature. The acts can be categorized in three ways: 1. by county (usually the changes were done for a small group of counties at one time); 2. by animal (separate statutes were passed for each of the grazing animals, although they typically fall into the groups of hogs, sheep and cattle), and 3. by enforcement mechanism.

There were five principal categories of enforcement mechanisms:

1. Fence Law — the 1850 Trespass act requiring landowners to fence-out trespassing animals, otherwise there would be *no liability*.

2. Trespass Laws — the finder of an estrayed animal may "take — up" animals found on his land and receive *expenses* for caring for animal until the owner is found or the animal is sold at public auction.

3. Estray Laws — the finder of estray may also recover for the *damages* the animal may cause to their land or crops.

---

[6] „Trespass Act", [1850] California Statutes p 131.

[7] California State Agricultural Society, Transactions 1864 - 65 at 150 - 151 (1865).

[8] Robert Glass *Cleland*, The Cattle on a Thousand Hills: Southern California 1850 - 1870 (1941) at 85.
See also Letter from Chamber of Commerce of San Francisco to California State Agricultural Society, January 29, 1868 reprinted in Transactions of the State Agricultural Society, Appendix to the Journal of the Senate and Assembly of the State of California, 18th Session at 114 (1868).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Pound Laws — the impounding function is under the control of the county or the municipality and the owner of trespassed land does not collect the expenses.

5. Criminal Laws — the *fine* for allowing animals to run at large or to trespass on the land of another; enforced by the municipal constable.

In a previous work[9], I have shown that, contrary to Coase's Theory that any complete system of property rights entitlements will yield the same level of production; non-convexities due to externalities imply that only if the entitlement is given to the externality receptor, can we be sure to be able to achieve optimal production. This finding suggests that the changes in the trespass law will have significant effects on the production of crops and of animals in those areas where there are interaction effects between the animals and the crops.[10]

This paper is an empirical test of that theory. If complete, consistent systems of property rights, that give the owners of land the right to exclude all others, are more efficient than inconsistent systems where some industries have privileges against that right to exclude,[11] then we expect, *cet. par.*, different allocations of the resource in question as between the industries in question and different levels of production. With regard to differences in animal trespass law, we should expect that the 1850 Trespass Act would yield suboptimal production and changes which give landowners a property right allocation (a right to exclude) should yield optimal production. On the other hand, if the Coase Theorem can be used to predict how resources are allocated, then we should have the correct mix of uses under either system and production levels should not be effected by changes in the law.

---

[9] K. R. *Vogel,* Non-Convexities and Property Rights Entitlements, Dept. of Economics, SUNY at Buffalo, 1981. (Presented at WEA International meeting, San Francisco July 1981).

[10] An example of the interaction would be:

> [t]he ... stock raiser['s] cattle by hundreds or thousands ... roam over thousand of acres, and often hundreds of miles in extent, of unfenced lands of the public domain, or property of private individuals ... frequently pasturing on lands or committing deprevations on the fields, orchards, vine yards and other crops of the practical agriculturalist ... „Committee on Agriculture 17th Session, California Senate, Report in Relation to Fencing Agricultural Lands, 1868.

[11] The Trespass act of 1850 is an excellent example of a system of property rights where one industry, stock-raising has a privilege to use the land of another, by using it for pasturing against the wishes of the owner.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Methodology

### A. Data

Assessors of the several counties of California collected annual taxes on land, improvements, personal property and production. They reported this as yearly assessments to the State Agricultural Society, and it was published in an appendix to the proceedings of the legislature. This study is a report on the two principal crops of the nineteenth century: Wheat and Barley; and the two principal livestock: Cattle and Sheep.

Annual data by county was collected on the thousands of bushels harvested, by crop, and the number of acres of land cultivated for each crop. Also annual data on the number of head of cattle and sheep was collected by the county. Unfortunately no data was found on the annual climatological characteristics of the counties, or on prices so to adjust for the possibility of unexplained changes in production due to changes in wheather or to changes in prices, all production data is reported as five year moving averages.[12] Also as annual population statistics were not reported, density is measured only by the assessed value of land and improvements per acre.

All changes in the law are reported either as dummy variables with a value of 0 if such a law had not been enacted for that county or a value of 1 while such a type of law was in effect in that county; or for the criminal laws by the value of the fine.

As price data was unavailable for this time period, an equilibrium model cannot be used. Rather the changes in the law are used to try to explain production of the competing products.

### B. Model

There is perhaps no real world example which will come closer to the idealized no transaction costs world envisioned by Coase than the trespass of animals on farmland. If the models derived from that analysis are accurate changes from 1. the Trespass Act, (Fence Laws) which gave the privilege of use to the rancher, to 2. Estray Laws, which gave the right to exclude the landowner, would have no significant effect on the relative production of crops and animals.

On the other hand, if it is more efficient to have the legal right to exclude, then changes from the fence-out laws (like the Trespass Act

[12] Moving averages were calculated by the formula:
$XMA_{(T)} = .1X_{(T-2)} + .2X_{(T-1)} + .4X_{(T)} + 2.X_{(T+1)} + .1X_{(T+2)}$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

of 1850) to fence-in laws (like the trespass and estray laws) should increase production of crops, while the effect on the production of animals is not specified by the model.

The explanation for these effects is quite straight-forward. If stock-raisers have the privilege to use land without considering the full value of the land[13, 14], then they will make inefficient use of the land in in production of stock and less land than optimal will be used in the production of crops Therefore changes giving more private rights and remedies to the farmer will increase the production of crops.

The direction of the change for the production of stock in not as certain. If all land which could reasonably be used for agricultural purposes was in use at the time the law changed, then less land would be available for stock-raising and if the technology of raising animals did not change there would be fewer animals after a change in the law. If however, all the available land was not used for agriculture or if a new technology of stock-raising was available which made more efficient use of the land, then the changes in the law, by forcing the rancher to take account of the full marginal opportunity cost of the land, would encourage more efficient use of the land and might actually increase the production of animals.[15]

In addition to changes in the property and liability rules, the legislature also enacted criminal statutes, which can be considered a primitive form of tax-subsidy approach to the problem of trespass. Given the

---

[13] Instances can be cited where the rancher who owns cattle by the thousands has purchased of the public domain from eighty to one hundred sixty acres... Surrounded by thousands of acres of good agricultural land... which... he uses and enjoys as absolutely as if he had obtained a patent for the whole tract. . . The herding of large bands of cattle on the unenclosed lands has a tendency to prevent its settlement by permanent farmers.
Committee on Agriculture, supra note 9.

[14] In spite of the analysis of Coase, the rancher need not consider the full opportunity cost of land when he has the privilege of use, but no right to exclude. When the farmer has the right to exclude, we are assured that only if both the marginal and total conditions are satisfied will any allocation of the land be the equilibrium. However, if the rancher has the privilege to use the land, his private optimal use of the land may be in a nonconvex part of the production space and it may be impossible for the farmer to pay (without making a pure lump-sum transfer) the rancher to stop the use of the farmer's land. See *Vogel* supra note 8.

[15] As it turns out the early ranchers did make very inefficient use of the land. The Spanish cattle raising technology drove the cattle from pasturage to pasturage, using up all the grass in each season. The American method fed the cattle with hay, grown on the most fertile lands, and prevented the weight loss which occured during the season Wm. Flint, „The Fence Question" Transactions of the California State Agricultural Society, 2 Appendix to the Journals of the Senate and Assembly of the State of California, 15th Session. (1864).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

probability that the legislature did not, or could not, estimate the optimal amount of the tax, this approach is the least efficacious in achieving the optimal mix of farming and ranching. Also this approach is enforced by the government, which implies that not every violation of the norm will have a fine imposed.[16] This should reinforce the conclusion that criminal laws should be less effective in the control of the externality and therefore in increasing production of crops.

The formal model used to test these propositions is unfortunately a very simple one due to the constraints of working with 100 year old limited data. The effects of changes in the laws on the production of the agricultural products was estimated using a simple linear model with this relationship:

Production = f (Legal Variables, Time, Fertility, Weather, Probability of Interaction).

The estimated model[17] was:

$$XMA = b_1 + b_2\,LH\,3 + b_3\,LH\,4 + b_4\,LH\,5 + b_5\,LS\,2 + b_6\,LS\,5 + b_7\,LC\,2 + b_8\,LC\,3 + b_9\,LC\,5 + b_{10}\,LA\,3 + b_{11}\,YEAR + b_{12}\,VPAC + b_{13}\,WPAC + b_{14}\,BPAC.$$

Where X is the various products.

Year is included to account for the possibility of a secular growth trend. The three density variables, assessed value per acre, bushels of wheat per acre and bushels of barley per acre, are included for two reasons. First, it is readily apparent that some places are more fertile and therefore better for growing crops. Rangeland need not receive the rainfall or irrigation or be easily tillable to be satisfactory for cattle or sheep to graze. Wheat per acre and barley per acre are intended as proxies for the variable fertility, including weather, factors. If more grain can be produced, it is assumed that the land is more fertile. Second, the effects of the possible externality of animals trespassing on crop land depends upon stock raising and crop growing being neighboring activities. The probability of interaction should therefore be greater if the density of use is higher. Population density would be a good measure if agricultural uses were con-

[16] There are no reported appellate cases, which might suggest that there was no significant enforcement.

[17] A number of the possible legal variables were dropped from the equation due to the high degree of collenearity with other variables:

$R_{LH2.LH3} = .712$ $R_{LS3.LC3} = .680$ $R_{LA2.LA3} = .748$:

Also there were separate acts for horses but they were almost coterminous with the laws relating to cattle:

$R_{LHORSE2.LC2} = 1.0$

$R_{LHORSE3.LC3} = .973$

$R_{LHORSE5.LC5} = 1.0$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Table 1*

**List of Variables**

| | |
|---|---|
| WHMA | Wheat in thousands of bushels, moving averaged. |
| BAMA | Barley in thousands of bushels, moving averaged. |
| CATMA | Cattle in thousands of heads, moving averaged. |
| SHMA | Sheep in thousands of heads, moving averaged. |
| WPAC | Wheat per Acre, moving averaged. |
| BPAC | Barley per Acre, moving averaged. |
| VPAC | Assessed Value per Acre, moving averaged. |
| YEAR | Calendar Year, 1854 to 1890. |
| LH2 | Hog Trespass Law. |
| LH3 | Hog Estray Law. |
| LH4 | Hog Pound Law. |
| LH5 | Hog Animal Law. |
| LS2 | Sheep Trespass Law. |
| LS3 | Sheep Estray Law. |
| LS5 | Sheep Criminal Law. |
| LC2 | Cattle Trespass Law. |
| LC3 | Cattle Estray Law. |
| LC5 | Cattle Criminal Law. |
| LA2 | All Animal Trespass Law. |
| LA3 | All Animal Estray Law. |

sistently the primary uses. However in nineteenth century California mining was still a very major source of employment well past the gold rush.[18] Therefore assessed value per assessed acre was used as a proxy for the possibility of interaction effects.

## Estimation Results

The results of estimating the above equation are presented in Tables 2 - 7. There were 1820 observations for the 54 counties in California for up to 37 years. Not every county existed for the whole time period and therefore those counties will have less than the full 37 observations.

[18] Other than San Francisco, in 1870 the most dense counties were all in the mountains and foothills where the gold rush occured: Nevada, Trinity, El Dorado and Klamath. U. S. Bureau of the Census, Census of Population, 1870.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Also any observation with a missing value for any of the included variables was dropped, which will account for about two thirds of the sample.

Table 2 gives the results for the estimation of the complete model for the above described sample. Table 3 gives the results when only those variables which are significant at the 5 % level are included. This is presented principally to simplify the task of discerning the effects of those variables which are significant.

The results for the effects of the changes in the law on the production of crops are as expected. Uniformly, the significant coefficients are positive, implying that changes from fence-out to fence-in laws encourages the growth of the farming industry. The strong effect of the law on production appears to be a reasonable refutation of that part of the Coase Theorem which implies that changes in the legal position of the parties in a property rights dispute should have no effect on the equilibrium (production) position of the parties. It is also consistent with the hypothesis that it should increase the efficiency in joint production when the property rights to exclude are strengthened.

The results for the effects on the production of stock are not as clear, which again is consistent with the view that an improvement in the property right of the landowner to exclude should increase the joint product of the competing industries. For cattle, most of the legal variables have no effect on production, but the criminal laws relating to sheep and cattle, and the estray law relating to cattle, all tend to increase production of cattle. Note that it appears to be the criminal laws which have the greatest effect here (they had no significant effect on the production of crops).

For sheep, the split in the effect on the legal variables is more evenly balanced. The hog estray and pound laws seem to decrease the amount of sheep production; the cattle trespass and criminal laws and the all inclusive estray laws seem to increase the production of sheep; while the rest have no significant effect. One possible explanation for the effect of cattle laws might be in decreased competition by cattle raisers. Only LC 3 (which is highly correlated with LS 3) of the laws relating to cattle has no significant effect on the production of sheep. However these laws pertaining to cattle do not have any negative effect on cattle (in fact LC 5 has a positive effect on both), which does not lend much credence to intra-stock competition being an important factor. Not knowing enough about the possibilities of joint production, I also have no satisfactory explanation for the reasons why it should be hog estray and pound laws which would have negative effects on sheep production[19].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Another part of the theory involves the belief that the interaction effects, and therefore the efficacy of laws in limiting the interaction, should be greater, where there is more probability of the interaction in dense counties. This was tested in two ways. The first way is in the equations presented as Table 2. Value per acre was entered as a proxy for the interaction, effect and it was insignificant in all cases.[20] The second way was by separating the sample into dense and not dense counties to see if the effects of the law would be different in the separate groups of counties. The results for the partitioned sample are presented in Tables 4 - 7.

Tables 4 and 5 are the estimates for the dense counties. Dense counties are defined as having at least one-fifth of their observations at greater than $10,000 assessed value par acre; which was the mean of the sample.[21] Table 4 is, like Table 2, an estimate of the full model; Table 5 is, like Table 3, the presentation when only significant variables are included. Tables 6 and 7 present the comparable results for the non-dense counties.

The results for crops is, once again, extremely consistent. There are no significant and negative coefficients and approximately one-half the total legal variables have positive and significant coefficients. This reconfirms the hypothesis that fence-out laws encourage crop growing. The difference between the sub-samples presents itself in the coefficients for the animals. The non-dense counties have only positive (or non-) significant coefficients, implying that ranchers were either able to move, or to produce more efficiently after the change. However, for the dense counties, between one-quarter and one-half of the significant coefficients[22] were negative. The Hog Estray (and Trespass) Law, and the Cattle Trespass Law in its effect upon Cattle, tended to decrease the production of the animals.

These laws, are the laws which come closest to giving private property rights to the farmers. They give the farmers the power to enforce their own right to exclude and are, therefore, likely to be more efficacious

---

[19] See the discussion of the differences between Tables (4 & 5) and Tables (6 & 7) below for a possible explanation of the anamoly of the negative coefficient only for Hog Estray Laws.

[20] Note that wheat per acre was significant and negative in its effect on cattle. This supports the hypothesis that counties with higher fertilitiy tend to have less production of animals, as the land there is more efficiently used for crop growing.

[21] The dense counties are: Alameda, Alpine, Fresno, Kern, Los Angeles, Monterey, Plumas, Sacramento, San Benito, San Bernadino, San Francisco, San Mateo, Solano, Sonoma, Ventura and Yolo.

[22] Or between one sixth and one third of all coefficients. There were no non-zero observations in his sample for LH4 and LH5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

than pound or criminal laws. As all we can estimate is a reduced form production model it is not possible to discern the reasons for the negative effect of these laws in a more specific manner. However, we can say that, as expected, the effect of the change in the law is more pronounced in those areas where the interaction effect is likely to be higher, giving additional confirmation to the underlying model.

## Conclusions

The Coase Theorem itself is tautological and therefore excludes the possibility of empirical testing, as it is clear that any time there are truly *zero* transaction costs the parties will agree to produce at the joint optimum. However with a very small departure from that assumption, we find differences between property and liability rights systems in production equilibrium. I have shown elsewhere that, due to the nonconvexity of the farmer's production function in the presence of the rancher's externality, if the rancher has the privilege to trespass, there may be no price at which the two can trade to reach the joint optimum, if the rancher's private optimum is in the nonconvex part of the farmer's production space. However, if the farmer has the right to exclude, there does exist a feasible price, which will result in trade to reach the joint optimum.

This study is an attempt to empirically test that hypothesis. It has been shown that changes in the animal trespass laws from laws giving a privilege to trespass to owners of livestock to those giving a right to exclude to ranchers results in increases in the production of crops and, in those areas with high probability of interaction between the uses, some possible decreases in the production of livestock. The result is consistent with the above stated hypothesis that only when farmers are given the right to exclude can we be relatively certain of being able to reach a joint optimum. These results are inconsistent with the application of the Coase hypothesis, which would imply no, or random, effects from changes in the law.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Table 2*

| **Regression Results** | | **Full Sample** | | **Full Model** |
|---|---|---|---|---|
| Explanatory | Dependent Variables | | | |
| Variables | WHMA | BAMA | CATMA | SHMA |
| LH3 | 170.49<br>(3.72)** | 82.31<br>(5.25)** | —1.19<br>(—1.32) | —15.97<br>(—2.86)** |
| LH4 | —296.99<br>(—0.95) | —45.59<br>(—0.43) | —4.77<br>(—0.78) | —81.34<br>(—2.14)** |
| LH5 | 81.01<br>(2.66)** | 22.28<br>(2.14)* | —0.79<br>(—1.32) | 4.74<br>(—1.28) |
| LS2 | —1.49<br>(—0.05) | —1.77<br>(—0.19) | —0.34<br>(—0.78) | —1.16<br>(—0.35) |
| LS5 | 2.53<br>(1.60) | 1.20<br>(2.22)* | 0.08<br>2.48)* | —0.17<br>(—0.88) |
| LC2 | 580.26<br>(4.19)** | 97.17<br>(2.05)* | —0.88<br>(—.0.32) | 35.62<br>(2.11)* |
| LC3 | 140.02<br>(1.98)* | 35.12<br>(1.47) | 2.77<br>(1.99)* | —0.27<br>(—0.03) |
| LC5 | —2.20<br>(—0.98) | 3.71<br>(4.85)** | 0.35<br>(7.96)** | 2.13<br>(7.81)** |
| LA3 | 303.02<br>(5.54)** | 68.00<br>(3.63)** | —1.11<br>(—1.04) | 23.92<br>(3.59)** |
| Year | —4.30<br>(1.11) | —2.96<br>(—2.27)* | —0.12<br>(—1.55) | 1.47<br>(3.11)** |
| VPAC | —0.00009<br>(—0.63) | —0.00003<br>(—0.50) | —0.000003<br>(—1.17) | .000008<br>(0.45) |
| WPAC | 0.86<br>(1.44) | | —0.03<br>(—2.40)* | —0.08<br>(—1.05) |
| BAPC | | 0.002<br>(1.63) | 0.00004<br>(0.52) | 0.0002<br>(0.46) |
| Constant | 7930.51<br>(1.10) | 5545.54<br>(2.27)* | 234.05<br>(1.65)* | —2682.18<br>(—3.05)** |
| $R^2$ | .154 | .164 | .131 | .168 |
| F | 10.388** | 11.120** | 8.175** | 10.594** |
| d. f. | (12,606) | (12,606) | (13,605) | (13,605) |

The numbers in parantheses are the T-Ratios

+ — Significant at 10 % * — Significant at 5 % ** Significant at 1 %



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Table 3*

| **Regression Results** | **Full Sample** | | **Significant** | **Variables** |
|---|---|---|---|---|
| Explanatory | Dependent Variables | | | |
| Variables | WHMA | BAMA | CATMA | SHMA |
| LH3 | 176.73<br>(4.02)** | 85.77<br>(5.63)** | | —11.85<br>(—2.25)* |
| LH5 | 67.63<br>(2.31)* | | | |
| LS5 | | 1.24<br>(2.33)* | 0.07<br>(2.58)** | |
| LC2 | 561.94<br>(4.20)** | | | |
| LC3 | 148.55<br>(2.21)* | 50.61<br>(2.19)* | | |
| LC5 | | 3.50<br>(4.58)** | 0.35<br>(8.18)** | 2.08<br>(7.71)** |
| LA3 | 274.76<br>(5.96)** | 51.98<br>(3.35)** | | 29.35<br>(4.64)** |
| Year | | | —0.21<br>(—3.42)** | 1.30<br>(3.01)** |
| WPAC | | | —0.03<br>(—2.83)** | |
| Constant | —74.30<br>(—1.15) | 5.91<br>(0.26) | 402.44<br>(3.55)** | —2374.77<br>(—2.95)** |
| $R^2$ | .151 | .154 | .132 | .163 |
| F | 22.963** | 23.567** | 24.589 | 31.181 |
| d. f. | (5,613) | (5,613) | (4,614) | (4,614) |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Table 4*

| **Regression Results** | | **Dense Counties** | | **Full Model** |
|---|---|---|---|---|
| Explanatory | Dependent Variables | | | |
| Variables | WHMA | BAMA | CATMA | SHMA |
| LH3 | —119.27 | 80.66 | —13.08 | —85.27 |
| | (—1.23) | (1.82) | (—5.22)** | (—5.62)** |
| LS2 | 477.71 | 18.66 | 0.79 | 84.05 |
| | (1.20) | (0.11) | (0.08) | (1.35) |
| LS5 | 8.96 | 3.61 | —0.04 | 0.008 |
| | (2.61)** | (2.32)* | (—0.40) | (0.02) |
| LC2 | 1858.66 | 128.93 | —10.98 | 58.57 |
| | (4.24)** | (1.40) | (—2.10)* | (1.85) |
| LC3 | 175.15 | —16.31 | 10.62 | 15.53 |
| | (1.18) | (—0.24) | (2.71)** | (0.65) |
| LC5 | —0.06 | 2.66 | 0.31 | 2.54 |
| | (—0.02) | (2.21)* | (4.58)** | (6.14)** |
| LA3 | 365.05 | 129.13 | —2.75 | 25.94 |
| | (4.16)** | (3.23)** | (—1.21) | (1.88) |
| Year | —18.09 | —6.96 | —0.47 | —0.45 |
| | (2.28)* | (2.05)* | (—2.30)* | (—0.36) |
| VPAC | —0.0001 | —0.00007 | —0.000005 | 0.000002 |
| | (—0.99) | (—1.06) | (—1.04) | (0.10) |
| WPAC | 3.89 | | —0.18 | —0.03 |
| | (1.58) | | (2.81)** | (—0.07) |
| BPAC | | 0.008 | —0.0004 | —0.00004 |
| | | (1.07) | (—0.82) | (—0.15) |
| Constant | 33631.95 | 13077.83 | 916.60 | 920.93 |
| | (2.28)* | (2.07)* | (2.40)* | (0.40) |
| $R^2$ | .224 | .182 | .240 | .271 |
| F | 6.181** | 4.98** | 6.14** | 7.05** |
| d. f. | (10,169) | (10,169) | (11,168) | (11,168) |



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Table 5*

| **Regression Results** | | **Dense Counties** | **Significant Variables** | |
|---|---|---|---|---|
| Explanatory | | Dependent Variables | | |
| Variables | WHMA | BAMA | CATMA | SHMA |
| LH3 | | 90.85<br>(2.42)* | —13.36<br>(—5.42)** | —78.55<br>(—6.41)** |
| LS5 | 8.51<br>(4.35)** | 3.29<br>(2.34)* | | |
| LC2 | 920.37<br>(4.75)** | | —10.39<br>(—2.01)* | 68.44<br>(2.26)* |
| LC3 | | | 10.13<br>(2.79)** | |
| LC5 | | 2.59<br>(2.17)* | 0.30<br>(4.47)** | 2.62<br>(6.51)** |
| LA3 | 374.08<br>(4.35)** | 134.69<br>(3.42)** | | 26.14<br>(2.36)* |
| Year | —18.25<br>(—2.88)** | —7.12<br>(—2.42)* | —0.61<br>(—4.14)** | |
| WPAC | | | —0.18<br>(—2.91)** | |
| Constant | 34213.32<br>(2.88)** | 13373.47<br>(2.43)* | 1166.65<br>(4.23)** | 126.41<br>(8.45)** |
| $R^2$ | .215 | .184 | .246 | .288 |
| F | 13.266** | 9.065** | 10.723** | 19.127** |
| d. f. | (4,175) | (5,174) | (6,173) | (4,175) |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Table 6*

| **Regression Results** | **Non-Dense Counties** | | | **Full Model** |
|---|---|---|---|---|
| Explanatory | Dependent Variables | | | |
| Variables | WHMA | BAMA | CATMA | SHMA |
| LH3 | 188.53<br>(3.53)** | 64.36<br>(4.52)* | 1.24<br>(1.57) | 6.55<br>(1.14) |
| LH4 | —268.39<br>(—0.84) | —54.04<br>(—0.64) | —1.56<br>(—0.33) | —41.51<br>(—1.21) |
| LH5 | 82.01<br>(2.66)** | 25.40<br>(3.10)** | —0.10<br>(—0.21) | —3.50<br>(—1.06) |
| LS2 | —0.97<br>(—0.04) | 0.11<br>(0.02) | —0.02<br>(—0.04) | —0.26<br>(—0.09) |
| LS5 | 0.69<br>(0.39) | 0.65<br>(1.39) | 0.10<br>(3.84)** | —0.11<br>(—0.58) |
| LC2 | 446.26<br>(2.43)* | 73.84<br>(1.51) | 5.47<br>(2.03)* | 9.22<br>(0.47) |
| LC3 | 133.21<br>(1.64) | 50.95<br>(2.41)* | 3.86<br>(3.23)** | 12.88<br>(1.47) |
| LC5 | —6.63<br>(—1.65) | 2.62<br>(2.45)* | 0.54<br>(9.21)** | 1.53<br>(3.56)** |
| LA3 | 304.04<br>(4.34)** | 52.84<br>(2.83)** | —0.11<br>(—0.11) | 28.90<br>(3.84)** |
| Year | —0.76<br>(—0.16) | —1.88<br>(—1.52) | —0.14<br>(—2.02)* | 1.25<br>(2.48)* |
| VPAC | —0.0007<br>(—0.48) | —0.00009<br>(—0.21) | 0.00003<br>(1.30) | 0.0002<br>(1.51) |
| WPAC | 0.69<br>(1.12) | | —0.01<br>(—1.33) | —0.06<br>(—0.88) |
| BPAC | | 0.002<br>(1.83) | 0.00007<br>(1.26) | 0.0002<br>(0.59) |
| Constant | 1295.68<br>(0.15) | 3506.15<br>(1.51) | 269.48<br>(2.08)* | —2321.40<br>(—2.46)* |
| $R^2$ | .148 | .142 | .260 | .145 |
| F | 7.087** | 6.805** | 12.426** | 6.510** |
| d. f. | (12,410) | (12,410) | (13,409) | (13,409) |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Table 7*

| **Regression Results** | **Non-Dense Counties** | | **Significant Variables** | |
|---|---|---|---|---|
| Explanatory | Dependent Variables | | | |
| Variables | WHMA | BAMA | CATMA | SHMA |
| LH3 | 189.61<br>(3.72)** | 68.80<br>(5.02)** | | |
| LH5 | 81.31<br>(2.82)** | 19.28<br>(2.49)* | | |
| LS5 | | 0.11<br>(4.38)** | | |
| LC2 | 472.14<br>(2.76)** | | | |
| LC3 | | 60.63<br>(2.96)** | 4.60<br>(4.06)** | |
| LC5 | | 2.46<br>(2.31)* | 0.54<br>(9.33)** | 0.95<br>(4.00)** |
| LA3 | 306.69<br>(5.27)** | 50.88<br>(3.46)** | | 35.08<br>(5.22)** |
| Year | | | | 0.95<br>(2.11)* |
| Constant | —31.12<br>(—0.52) | —7.17<br>(—0.34) | 7.78<br>(7.69)** | —1738.21<br>(—2.07)* |
| $R^2$ | .149 | .134 | .247 | .143 |
| F | 19.418** | 14.054** | 47.262** | 24.484** |
| d. f. | (4,418) | (5,417) | (3,419) | (3,419) |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Arbeitskreis 4

# Soziale Sicherheit und Gesundheitswesen

Leitung: Frank E. Münnich, München

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Der Effekt von Unterschieden in der Arbeitsverfassung auf die Beschäftigungspolitik von Unternehmungen*

Von *Beat Hotz-Hart*, Zürich

Die Beschäftigungspolitik einzelner Unternehmungen, allgemein das Arbeitsmarktgeschehen in ein und derselben Industrie weist im internationalen Vergleich deutliche Unterschiede auf. Der vorliegende Beitrag will untersuchen, inwiefern diese Unterschiede mit institutionellen Eigenheiten der Arbeitsverfassung in den betreffenden Ländern zusammenhängen: "Do institutions matter."

Indem Unternehmungen mit ähnlichen Produkten, Produktionstechnologien und Absatzmärkten und in ähnlichen konjunkturellen Phasen aber in verschiedenen Ländern miteinander verglichen werden, werden günstige Voraussetzungen geschaffen, um die Bedeutung von institutionellen Unterschieden insbesondere in der Arbeitsverfassung aufzuzeigen. Der Beitrag beschränkt sich auf größere Unternehmungen der verarbeitenden Industrie insbesondere der Maschinen- und Metallbranche der USA, Großbritanniens und der Bundesrepublik Deutschland. Er begrenzt sich auf diejenigen Unternehmungen, deren Belegschaften gewerkschaftlich organisiert sind[1].

Aufgrund der Durchsicht empirischer Arbeiten werden 1. vorläufige Befunde zu systematischen Unterschieden in der Beschäftigungspolitik

---

* Dieser Beitrag wurde durch ein Stipendium des Schweizerischen Nationalfonds unterstützt. Ich danke T. *Kochan*, R. *McKersie, MIT*, H. *Kleinewefers, Universität Fribourg*, Th. *Höhn*, R. *Maggi, Universität Zürich* sowie G. *Aprile* und H. *Hollenstein, ETHZ* für wertvolle Anregungen.

[1] Die Analyse konzentriert sich auf Stellen von Industriearbeitern vom Lehrling und den Un- und Angelernten bis und mit den höheren Facharbeitern. Um einen Eindruck über die Bedeutung des betrachteten Teils der Industrie zu bekommen, sei auf folgende Organisationsgrade der angesprochenen Branchen hingewiesen:
USA (1975): „Transportation Equipment" größer als 75 %; „Fabricated Metals" sowie „Electrical Machinery" je zwischen 75 % und 50 %; „Machinery" zwischen 50 % und 25 % (Bureau of Labor Statistics 1977).
UK (1978): „Manufacturing Industry" insgesamt bei den „manual workers" 82 %, den „non-manual workers" 48 %; „Mechanical Engineering and Ships" 82 % und 49 %; „Instruments and Electrical Engineering" 74 % und 41 %; „Vehicles" 94 % und 69 % (Brown 1981, S. 52).
Deutschland (1976): IG Metall 52,9 % (Projektgruppe Gewerkschaftsforschung 1979, S. 103).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der ausgewählten Unternehmungen dargestellt. Daraufhin wird 2. ein analytisches Konzept für eine mögliche Partialerklärung skizziert, die auf Elemente der Arbeitsverfassung abstützt. Dieses Konzept wird 3. im Hauptteil angewendet, wo zuerst Unterschiede in der Arbeitsverfassung der drei Länder dargestellt und danach Kausalzusammenhänge zwischen den aufgezeigten institutionellen Unterschieden und den festgestellten Unterschieden in der Beschäftigungspolitik plausibel gemacht werden.

## I. Unterschiede in der Beschäftigungspolitik

Beim Studium der vorhandenen empirischen Forschung über die Beschäftigungspolitik von Unternehmungen aus den bezeichneten Branchen können zwischen den drei Ländern u. a. folgende Unterschiede festgestellt werden[2].

### *(1) Rekrutierungsmuster: Einstellungspraxis und Beförderungen*

In einer Phase des konjunkturellen Aufschwungs, wo die Produktion ausgedehnt wird, werden je nach Ausgangslage der Unternehmung Leerkapazitäten beim Personal wieder vermehrt genutzt, wird die Arbeit intensiviert und werden Neueinstellungen vorgenommen. Verschiedene Untersuchungen haben Unterschiede bezüglich der Anzahl und Ebene der Eintrittsorte in die Unternehmung sowie bezüglich dem Anteil der unternehmensinternen Rekrutierungen an allen Neubesetzungen festgestellt.

Einstellungspraxis und Beförderungen wurden u. a. von Dohse sowie Köhler in US-Automobilkonzernen untersucht. Sie fanden, daß Neueinstellungen oft über wenige, klar abgegrenzte Eintrittsorte auf unterer Ebene stattfinden. Gehobenere, jedoch nicht Angestellten- oder Managementtätigkeiten werden zu einem großen Teil intern, durch Firmenangehörige besetzt. Ähnliches konnte von Biehler et al. sowie Ahner bei deutschen Unternehmungen verschiedener Branchen festgestellt werden, wo typische Bereiche des Neueintritts wie z. B. über die Lohngruppen der Ungelernten bestehen; im Unterschied zu den US-Unternehmungen gibt es jedoch mehr Eintrittsstellen. Stellen, wie z. B. für höhere Facharbeiter, werden in größeren Unternehmungen gemäß der Untersuchung von Biehler et al. zu einem sehr großen Teil intern be-

[2] Als wichtigste Quelle und stellvertretend für weitere empirische Untersuchungen seien erwähnt: Für Deutschland *Ahner* (1978), *Schultz-Wild* (1978), *Kudera* et. al. (1979), *Biehler* et. al. (1982), *Doleschal, Dombois* (1982). Für Großbritannien: *McKay* et. al. (1971), *Dore* (1973), *Brown* (1981), *Bowers, Deaton, Turk* (1982). *Für die USA:* Bureau of National Affairs (verschiedene Ausgaben), *Dohse* (1982), *Köhler* (1981), *Sengenberger, Köhler* (1983) sowie die ebenfalls vergleichende Arbeit von *Kaufman* (1978).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

setzt. Eine solche Unterteilung in Bereiche interner und externer Rekrutierung konnte MacKay et al. (1971) oder Brown (1981) in Unternehmungen verschiedener Größenordnungen der „Manufacturing Industry" Großbritanniens kaum feststellen; dort wurden viele Eintrittsstellen auf mehreren Ebenen beobachtet, wobei berufsfachliche Aspekte eine größere Rolle spielten als in den Vergleichsländern.

### *(2) Funktionsweise des betrieblichen Arbeitsmarktes*

Eng mit dem Rekrutierungsmuster ist Ausprägung und Funktionsweise des betrieblichen oder internen Arbeitsmarktes verbunden. Damit ist das System von Regeln und Verfahren gemeint, nach denen diejenigen Arbeitsplätze besetzt werden, die praktisch ausschließlich der Unternehmung bereits Angehörigen zugänglich sind.

Die Untersuchungen von Doeringer, Piore (1971) sowie von Dohse (1982) zeigen, daß in US-Unternehmungen betriebliche Arbeitsmärkte meist klar abgegrenzt und in ihrer Funktionsweise durch oft auch vertraglich festgelegte Regeln, die sich insbesondere auf Anrechte gemäß Seniorität abstützen, detailliert geordnet sind. Bei jeder Entlassung oder Neubesetzung einer Stelle muß abgeklärt werden, wer welche Anrechte hat. Eine komplizierte Abfolge von Personalverschiebungen innerhalb der Unternehmung kann ausgelöst werden. Köhler schätzt die Zahl der Umsetzungen pro abgebautem Arbeitnehmer zwischen 1,5 und 2 für die untersuchten Automobilbetriebe. Der berufsfachliche Markt ist jedoch schwach ausgebildet. Gemäß den Untersuchungen von Ahner sowie Biehler et al. (1982) ist in größeren Unternehmungen des zweiten Sektors in Deutschland der betriebliche Arbeitsmarkt gut ausgebildet, jedoch weniger unterteilt und reglementiert. Es besteht eine größere innerbetriebliche Flexibilität, die, wie Schultz-Wild aufgezeigt hat, vom Management bewußt genutzt wird. Untersuchungen von Dombois über VW oder von Kudera et al. über Rationalisierungen bei größeren Betrieben der bayerischen Metallindustrie zeigten, daß umfangreiche interne Umsetzungen, manchmal auch zwischen Betrieben derselben Unternehmung ein wichtiger Bestandteil der betrieblichen Beschäftigungspolitik waren. Berufsfachliche Aspekte erwiesen sich als wichtiger als in den USA, wobei allerdings Unterschiede zwischen dem industriell-gewerblichen und dem handwerklich-kleinbetrieblichen Bereich bestehen. Für englische Unternehmungen zeigen z. B. Dore (1973) oder MacKay et al. (1971), daß die Abgrenzung von Arbeitsgruppen („workshops") innerhalb des eher schwach ausgebildeten betrieblichen Marktes verglichen mit den anderen Ländern am deutlichsten ist. Wenn Pflichtenheft und Tätigkeitslisten auch nicht eine so wichtige Rolle spielen wie in den USA, so sind sie doch deutlich ausgeprägter und grenzen klarer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ab als in Deutschland. Insbesondere MacKay et al. (1971) zeigen, daß Rechte stark am „Job" oder am „Workshop" orientiert sind. Interne Verschiebungen zwischen Arbeitsgruppen finden seltener statt als in den vergleichbaren Unternehmungen der beiden anderen Länder. Berufsfachliche Aspekte spielen für das Arbeitsmarktgeschehen eine größere Rolle.

### *(3) Anpassung von Beschäftigung und/oder Arbeitszeit an Produktionsschwankungen*

Ein internationaler Vergleich zeigt weiter, daß die Unternehmungen über einen Konjunkturzyklus hinweg auf Produktionsschwankungen mit den Variablen Beschäftigung und Arbeitszeit sowie totalem Arbeitsvolumen in unterschiedlichem Ausmaß und verschieden rasch reagieren. Ein Vergleich der Standardabweichungen von Veränderungsraten je Quartal in der verarbeitenden Industrie (1963 - 1980) zeigt z. B., daß die US-Unternehmungen die geringsten relativen Anpassungen über die Arbeitszeit, jedoch die stärksten über die Beschäftigung vornehmen[3].

Sengenberger und Köhler (1983) haben mit einer Regressionsanalyse aufgezeigt, daß US-Unternehmungen in der Autoindustrie in derselben Periode t eine hohe „approximative" Produktionselastizität der Beschäftigung, jedoch eine geringe „approximative" Produktionselastizität der Arbeitszeit aufwiesen. Bei Nachfrageeinbußen waren ihre Reaktionszeiten für Entlassungen äußerst kurz. Bei den deutschen Unternehmungen hingegen war dies zumindest für die Periode 1971 - 1980 gerade umgekehrt. Die Arbeitszeit war in derselben Periode elastischer als in den USA, während die Beschäftigung später in der Periode t + 1 in Deutschland elastischer war. Schultz-Wild (1978) zeigt, wie deutsche Unternehmungen Einstellungen und Entlassungen durch verschiedene Beschäftigungsmaßnahmen von Schwankungen auf dem Absatzmarkt abzuschirmen versuchen. Die englischen Unternehmungen liegen dazwischen. Bowers et al. (1982) stellten fest, daß der Rückgang der Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie in einem zyklischen Abschwung zu einem großen Teil durch Betriebsschließungen bei gleichzeitig relativ stabiler Beschäftigung in denjenigen Betrieben, die offen blieben, verursacht worden war.

---

[3] Siehe dazu *Gordon* (1982). Dies wird auch durch einen Vergleich der monatlichen Raten der Entlassungen je 100 Arbeitnehmer („Monthly Separation Rates") bestätigt, die in den USA in jeder konjunkturellen Phase deutlich höher waren (siehe *Kaufman* 1979, S. 163). Eine ökonometrische Schätzung von *Kaufman* (1978, S. 212 f.) zeigt, daß die Sensibilität der Arbeitszeit auf Veränderungen in der Produktion im entsprechenden Bereich der US-Industrie kleiner als in Großbritannien war.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 1:* **Beschäftigungspolitik von größeren Unternehmungen der verarbeitenden Industrie, deren Belegschaften gewerkschaftlich organisiert sind im Ländervergleich (vorläufige Befunde)**

| Land → / Dimensionen der Beschäftigungspolitik ↓ | USA | UK | BR Deutschland |
|---|---|---|---|
| Rekrutierung über ... | wenig, klar abgegrenzte Eintrittsstellen; hoher Anteil interner Rekrutierungen | viele Eintrittsstellen bei stärkerer berufsfachlicher Ausrichtung; weniger interne Rekrutierungen | mehr Eintrittsstellen vorwiegend im Bereiche unterer Lohngruppen; hoher Anteil interner Rekrutierungen |
| Betrieblicher Arbeitsmarkt | klar vom externen AM abgegrenzt; Nachfolgerechte gemäß Seniorität; stärker arbeitnehmerkontrolliert | schwächer ausgebildet; berufsfachlich geprägt; stärker unterteilt (Sektionalismus); stärker arbeitnehmerkontrolliert | stärker ausgebildet; breiter und flexibler; stärker arbeitgeberkontrolliert |
| Anpassung an Produktionsschwankungen | rasche und starke Beschäftigungsanpassung, weniger sensible Arbeitszeitanpassung | verzögerte und schubweise Beschäftigungsanpassung oft mit Schließungen verbunden; starke Arbeitszeitanpassungen | weniger sensible Beschäftigungsanpassung, raschere und sensiblere Arbeitszeitanpassung |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## II. Analytisches Konzept

Wie können diese Unterschiede plausibel gemacht werden? Als Mangel vieler vorhandener Ansätze zur Arbeitsmarktanalyse wie z. B. des Job-Search-Ansatzes wird empfunden, daß Erklärungen oft nur aus der Sicht der Arbeitgeber *oder* der Arbeitnehmer vorgelegt werden, ohne daß jedoch die Interaktionen zwischen ihnen, auf ihre Konflikte und deren temporären Lösungen eingegangen wird. Daß dies jedoch für das Verständnis des Arbeitsmarktgeschehens nötig ist, und was damit gemeint ist, wird deutlich, wenn die Konsequenzen aus der Notwendigkeit der wirtschaftlichen Produktion im Team und damit aus dem Beschäftigungs- oder Arbeitsverhältnis diskutiert werden[4]. Die zu erklärende Beschäftigungspolitik einer Unternehmung hängt wesentlich von den Eigenheiten und der konkreten Ausgestaltung dieses Verhältnisses resp. des Arbeitsvertrages ab. Zwei Aspekte fallen dabei ins Gewicht:

1. Der Arbeitsvertrag drückt sich durch Besonderheiten und Unterschiede zum Kaufvertrag auf dem Gütermarkt aus. Am Arbeitsmarkt werden Rechte über die Verfügung von Arbeitskräften gehandelt; der Arbeitnehmer willigt einer Abtretung von Verfügungsrechten in bestimmten Grenzen an den Arbeitgeber zu[5]. Nun ist allerdings die zu erbringende Leistung nicht genau spezifiziert sondern den Dispositionen des Arbeitgebers in einer unbestimmten Zukunft vorbehalten. Wie Coase, Simon oder auch Arrow ausführten, ist damit „innerhalb des Spielraumes des (Arbeits-) Vertrages (...) die Beziehung zwischen Arbeitgeber und Beschäftigtem nicht länger eine Marktbeziehung, sondern eine Autoritätsbeziehung"[6]. Wenn jedoch die Aufgaben, für die Arbeitskräfte eingestellt werden, nicht von vorneherein genau definiert werden können, und wenn das Risiko besteht, daß diese die eigentliche Erbringung der Arbeit umgehen wollen[7], so besteht für den Arbeitgeber ein Bedarf, ja eine Notwendigkeit der Anweisung, Instruktion, der Zuweisung der Arbeitskräfte zur Arbeit, ein Bedarf nach Überwachung und Kontrolle[8].

---

[4] Wertvolle Anregungen für den konzeptionellen Teil dieses Beitrages haben die Arbeiten von *Weise* et. al. (1979) sowie *Bieler* et. al. (1982, S. 31 ff.) gegeben. Ein Konzept, das neben der Beschäftigung auch die Investitionen und organisatorische Formen als Variablen der Unternehmungspolitik behandelt, wurde vorgelegt in: *Hotz* (1982 b).

[5] Dies bezeichnen verschiedene Autoren als eine „Zone of Acceptance"; zuerst *Coase* (1937), später *Simon* (1957, S. 184 f.).

[6] *Arrow* (1974).

[7] Vgl. dazu die Ausführungen zum „Shirking" und seiner Kontrolle bei *Alchian, Demsetz* (1972).

[8] Bedeutung, Formen und Strategien der Kontrolle wurden u. a. von den „Radicals" in den USA eingehend diskutiert, vgl. z. B. *Edwards* (1979). Zur Diskussion der gleichen Problematik in Europa: *Purcell, Smith* (1979).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Arbeitgeber und Arbeitnehmer gehen durch das Anstellungsverhältnis Verpflichtungen ein, wecken und haben selber Erwartungen. Beide Seiten investieren im Rahmen der Vertragsbeziehungen, was zu privatwirtschaftlichen (Alternativ-) Kosten- und Effizienzüberlegungen Anlaß gibt. Aus dem Arbeitsvertrag resultieren für beide Seiten Konsequenzen, die sie vorher normalerweise abwägen und die — einmal eingegangen — für beide Seiten ein etabliertes Interesse definieren, daß sie in geeigneter Form zu verteidigen suchen. Der Arbeitgeber hatte Kosten wie z. B. für die Auswahl der Kandidaten, die Anlehre, Einarbeitung oder Weiterbildung; er gibt Garantien und verpflichtet sich, bestimmte Regeln insbesondere über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses zu beachten. Der Arbeitnehmer hatte Suchkosten, schlug Alternativen aus, er hat Erwartungen, daß er diese Stelle eine gewisse Zeit behalten kann und richtet dementsprechend seine Wohnsituation ein; er erwartet in der Zukunft Lohnsteigerungen und evtl. eine Karriere. Für beide Seiten bestehen Fluktuationskosten, d. h. Alternativkosten der Vertragserneuerung[9].

Nun kann nicht davon ausgegangen werden, daß sich die Interessen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in der Teamproduktion immer decken. Da das Beschäftigungsverhältnis eine Autoritätsbeziehung ist und die Vertragsschließung beiden Seiten Kosten verursacht, ist die Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ein *Konflikt-Kompromiß-Verhältnis,* mit dem jede Firma fertig werden muß. Die eine Seite versucht, ihre Vormachtstellung auszubauen und zu behaupten, die andere wehrt sich. Die Beschäftigungspolitik einer Unternehmung und damit die Arbeitsmarktvorgänge sind das Resultat von Interessenauseinandersetzungen.

Da die Lösung dieser Interessenkonflikte vom gegebenen institutionellen Rahmen abhängt, kommt diesem eine Allokationswirkung zu. Unter der *Arbeitsverfassung* werden im folgenden diejenigen institutionellen und rechtlichen Regelungen und Bedingungen verstanden, die für die Interaktionen und Kompromisse zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Rahmen der Beschäftigungsbeziehungen ausschlaggebend sind. Sie können als Ansprüche, Eigentums- und Verfahrensrechte der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gesehen werden, als Anreiz- und Sanktionsstruktur, die ihre Handlungen und Strategien mit Alternativkosten belegen. Die Institutionen und Verfahren machen bestimmte Verhaltensweisen kostengünstiger resp. prämieren unterschiedliche Be-

---

[9] Die Verpflichtungen, die beim Zustandekommen einer Beschäftigungsbeziehung eingegangen werden, vergleicht Okun in seinem Arbeitsmarktmodell anschaulich mit einem „Toll", der von beiden Seiten getragen wird; *Okun* (1981, S. 49 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schäftigungspolitiken verschieden[10]. Unterschiede in der Arbeitsverfassung werden damit neben anderen als erklärende Variablen für Unterschiede in der Beschäftigungspolitik der Unternehmungen gesehen.

Nun sind die Arbeitsverfassungen in den einzelnen Ländern sehr komplexe Gebilde, weshalb sich die Frage stellt, welche Unterschiede zwischen den nationalen Industrien als mögliche Bestimmungsfaktoren der Beschäftigungspolitik überprüft werden sollen. Unterschiede bestehen bei den formal verankerten Rechten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, beim Arbeitsschutz- und Sozialrecht[11]. Werden Länder wie Deutschland und Großbritannien verglichen, so fällt jedoch auf, daß auch nicht rechtlich verankerte, sondern vertraglich oder bloß informell vereinbarte Rechte von großer Bedeutung sein können. UK-Gewerkschaften z. B. wollen sich erklärtermaßen nicht auf Gesetze sondern auf ihre Verhandlungsmacht verlassen. Die alleinige Abstützung der Argumentation auf formal verankerte Rechte und der daraus resultierenden Kosten genügt nicht.

Rechte werden — gerade was das Beschäftigungsverhältnis anbelangt — nicht von außen ein für allemal vorgegeben, sondern sind in ständiger Entwicklung begriffen und deshalb dynamisch zu sehen. Da Rechte im Beschäftigungsverhältnis über Kontrollen, über Wert, Erhalt oder Verlust von Investitionen grundsätzlich umstritten sind, müssen sie in den Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer immer wieder neu festgelegt und durchgesetzt werden, was wiederum mit Kosten verbunden ist. Es muß also auch das Festsetzen und Durchsetzen der Rechte selber sowie Auseinandersetzungen um deren Geltungsbereich berücksichtigt werden: Wer wird ihnen unterworfen, resp. wer kann sich auf sie stützen? Damit wird über Zugangsbeschränkungen und Abgrenzungen von Märkten und Organisationen entschieden. Dieser Komplex wird — oft allerdings sehr pauschal — unter der Kategorie Transaktionsprozesse und -kosten subsummiert[12]. Entwicklung und Durchsetzung dieser Rechte hängen wesentlich von den Einflußchancen, der relativen Macht und der Verhaltensweise der beteiligten Interessengruppen ab. Die erklärenden institutionellen Variablen sollten deshalb auch bei diesen Prozessen ansetzen[13].

---

[10] In der Art, wie hier die Arbeitsverfassung eingeführt wurde, bestehen Parallelitäten zu dem, was Williamson in der Tradition von Institutionalisten wie Commons „Governance Structure" nennt. Diese gilt es für die hier gewählte Fragestellung zu spezifizieren; vgl. *Williamson* (1979).

[11] Für einen Ländervergleich der Rechte der Arbeitnehmer, siehe *Kaufman* (1978, Tabelle 10, S. 96 ff.) oder *Magaziner*, Reich (1982, S. 144). Stellvertretend für empirische Untersuchungen über Auswirkungen dieser Unterschiede seien erwähnt; *Claasen* (1977), *Brechling* (1981), *Hart* (1982).

[12] Eine Diskussion und Würdigung von problematischen Aspekten des Transaktionskostenkonzeptes wurde vorgelegt in *Hotz* (1982 a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Konflikt-Kompromiß-Prozesse um die Beschäftigungspolitik sind also unter all diesen Aspekten zu sehen und hängen von ihnen ab. Um deren Auswirkungen in einer ökonomischen Analyse erfassen zu können, werden Alternativkostenüberlegungen unter Anwendung des „Exit-Voice"-Ansatzes von Hirschman angestellt[14]. Unterschieden werden *Kosten des Widerspruchs* resp. der internen Lösung wie Organisationskosten oder Kosten von Umschulungsmaßnahmen sowie *Kosten der Abwanderung* resp. Entlassung, die z. B. von vorhandenen Alternativen abhängen oder von dabei vorzunehmenden Abschreibungen. Bei jeder beschäftigungspolitischen Alternative verursacht die eine Seite der andern aktiv oder passiv Kosten, was die letztlich getroffene Wahl resp. Politik maßgebend beeinflußt. Deshalb sind „Exit"- und „Voice"-Kosten sowohl für die Arbeitgeber wie auch für die Arbeitnehmer oder Gruppen von ihnen zu unterscheiden. Beide Seiten betrachten ihr Kostenverhältnis und leiten daraus ihr Verhalten ab. Sie werden u. a. versuchen, das Verhältnis der anderen Seite im Hinblick auf die Realisierung ihrer Strategie zu beeinflussen. Dafür haben sie je nach Arbeitsverfassung unterschiedliche Chancen[15].

Als erklärende Variablen für die Beschäftigungspolitik werden im folgenden solche Aspekte der Arbeitsverfassung und damit der for-

[13] Zur vergleichenden Analyse von Institutionen wurde der Transaktionskostenansatz besonders von *Wiliamson* weit vorangetrieben. Er interpretiert die Organisation der Arbeit als ein Transaktionsproblem und konzentriert sich auf die Transaktionskosteneinsparungen verschiedener „Governance Structures". Im Unterschied dazu sollen im vorliegenden Beitrag auch Macht- und Kontrollaspekte in alternativen Arbeitsverfassungen und deren Kostenkonsequenzen berücksichtigt werden; vgl. dazu *Williamson* (1980).

[14] *Hirschmann* (1970). *Freeman* und Medoff haben dieses Konzept auf die Analyse der Auswirkungen der Gewerkschaften auf verschiedene wirtschaftliche Indikatoren insbesondere die Produktivität im Vergleich zu nicht organisierten Bereichen angewandt. Die Arbeitgeber und ihre Strategien wurden dabei jedoch nicht in das Modell einbezogen: Vgl. z. B. *Freeman* (1980). Dabei weisen sie selber darauf hin, daß die speziellen Ausprägungen der industriellen Beziehungen eine wichtige Rolle spielen und näher untersucht werden sollten; *Freeman, Medoff* (1979, S. 81). Für eine Kritik an ihrem Ansatz: vgl. *Addison* (1982).

[15] Die Löhne als wichtige erklärende Variable für das Arbeitsmarktgeschehen wurden nicht explizit eingeführt. Sie stehen in diesem Beitrag nicht im Zentrum, sondern werden als eines der Elemente der Alternativkostenüberlegungen bei der Beurteilung der beschäftigungspolitischen Alternativen gesehen. Sie könnten so in das skizzierte Konzept eingebaut werden, daß sich über sie als Bindeglied die Arbeitsverfassung auf die Beschäftigungspolitik auswirkt. Diese fixiert bestimmte Lohngruppen mit einer bestimmten Lohnstruktur, deren Flexibilitäten je nach Arbeitsverfassung verschieden ist. Kosten des Widerspruchs resp. der Entlassung der Arbeitgeber hängen damit auch vom Grad des Eintretens der Arbeitnehmer für bestimmte Lohnverhältnisse resp. Lohnsteigerungsraten ab. Die Frage der Lohnflexibilitäten aus institutionellen Gründen hat z. B. *Gordon* (1982) in einem Ländervergleich sorgfältig geprüft. Hollenstein z. B. erklärt internationale Unterschiede bei den Bildungsinvestitionen mit Unterschieden bei den Lohndifferentialien und deren Inflexibilität; *Hollenstein* (1983).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

malen und informellen Rechte sowie der damit verbundenen Transaktionsprozesse verwendet, die für Höhe und Verteilung der Alternativkosten wichtig sind und wo Unterschiede zwischen den nationalen Industrien bestehen. Für die Abwanderungs- und Widerspruchsmöglichkeiten ist 1. Stellung und Ausstattung des einzelnen Individuums insbesondere mit Qualifikationseigentum wichtig. Prozessuale Aspekte werden 2. durch Eigenheiten der Organisation und Verfahren der Verhandlungen und Konsultationen zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern erfaßt. Für die Kompromisse spielen 3. die machtmäßigen Grundlagen der organisierten Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die „Job Control", eine Rolle.

## III. Anwendung des analytischen Konzepts

### III.1. Die Arbeitsverfassung im internationalen Vergleich[16]

Im folgenden sollen die drei erklärenden Variablen am Beispiel der drei gewählten Länder genauer beschrieben und damit die Arbeitsverfassung dieser Länder auch charakterisiert werden. Struktur und Verteilung des *Qualifikationseigentums* steht im engen Verhältnis mit dem jeweiligen historisch gewachsenen Berufsbildungssystem, ist insofern durch makroökonomische und -politische Zusammenhänge bestimmt und von einzelnen Unternehmen nur beschränkt gestaltbar.

Es beeinflußt die Transferierbarkeit der Arbeitnehmer resp. deren Chancen zur Abwanderung. In der „Engineering Industry" in Großbritannien ist das Qualifikationseigentum durch eine starke Berufstradition mit einer ausgeprägten Orientierung an bestimmten, klar abgegrenzten Berufsbildern gekennzeichnet. Diese wird durch die gewerkschaftliche Organisation der Belegschaften oft noch verfestigt. In den USA ist das Qualifikationseigentum durch die extreme Verfolgung des „scientific management" durch die Arbeitgeber geprägt. Die zu verrichtende Arbeit wurde in einfache, hochspezialisierte Tätigkeiten zerlegt und in detaillierten Tätigkeitslisten („job descriptions") beschrieben. Dies wurde deshalb noch verstärkt, weil die amerikanischen Gewerkschaften versuchten, Macht und Einfluß über die Beinflussung auch kleinster Einzelheiten solcher Stellenbeschreibungen geltend zu machen. Die amerikanische Industriearbeiterschaft besitzt ein enges, pragmatisches und auf die Betriebsbedürfnisse ausgerichtetes Qualifikationseigentum. In den USA bestehen in vergleichbaren Unternehmungen wesentlich mehr Stellenklassen als in Deutschland. Dort besitzen Arbei-

[16] Für eine Übersicht über die Arbeitsverfassung in den drei Ländern sei verwiesen auf *Mills* (1979) sowie *Kochan* (1980) für die USA, *Clegg* (1980) für Großbritannien sowie *Bergmann, Jacobi, Müller-Jentsch* (1979) für Deutschland.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ter in der Maschinen- und Metallindustrie aufbauend auf einem gut ausgebauten System der Berufsbildung eine breitere berufliche Grundausbildung mit mehr Einsatzmöglichkeiten. Die Bedeutung betriebsspezifischer Qualifizierung wird in Grenzen gehalten, was von den Gewerkschaften gefördert und unterstützt wird und den einzelnen Arbeitnehmer flexibler macht.

Unterschiede bei *Organisation und Verfahren in den Verhandlungen und Konsultationen* zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer betreffen den Grad der Formalisierung, Routinisierung und Institutionalisierung. Neben oder anstelle von nationalen und/oder industrieweiten Verhandlungen können Verhandlungen auf der Ebene der Unternehmung, des Betriebes oder in der Arbeitsgruppe stattfinden. Je nach Lösung sind Einfluß und Kontrolle der Belegschaften, d. h. der Basis größer oder kleiner.

In deutschen Unternehmungen sind die Interessenvertretung und die Verfahren stark institutionalisiert und formalisiert. Die Belegschaften besitzen viele rechtlich durchsetzbare Ansprüche. Da sie über die Betriebsräte indirekt vertreten werden, also ein repräsentatives Verfahren dominiert, ist ihre unmittelbare Kontrolle schwächer als z. B. in Großbritannien. Ihre Vertreter sind über Mitbestimmung und Mitsprache auf höherer Ebene in die Entscheidungsprozesse der Unternehmung integriert. In beinah allen Unternehmungen ist lediglich eine Industriegewerkschaft vertreten.

In Großbritannien besteht seit jeher ein geringer Grad der Formalisierung, der jedoch in den 70er Jahren aufgrund von Bemühungen des Managements und der Regierungen deutlich zugenommen hat. Die Entwicklung ging von den dezentralen „workplace bargainings" zu den Betriebsvereinbarungen („plant bargaining") mit einem umfassenden Themenkatalog. Die britischen Belegschaften haben wenig formale Rechte, Rechte also, die gesetzlich abgesichert sind; diese sind vielmehr in Verträgen festgehalten oder sogar bloß informell. Damit haben sie einen ganz anderen Status als in Deutschland. Die Schlüsselfiguren in den Verhandlungen, nämlich die „Shop Stewards", stehen unter einer relativ großen Kontrolle der Arbeiter. Das britische System kann also zumindest bis in die jüngere Vergangenheit als direkte Interessenrepräsentation verstanden werden. Mit der geringen Formalisierung und starken Dezentralisierung verbindet sich eine Vielfalt der Formen, die verallgemeinernde Aussagen ausgesprochen erschwert. Dies wird noch dadurch verschärft, daß in ein und derselben Unternehmung meist mehrere Gewerkschaften vertreten sind.

Sind die Gewerkschaften in US-Unternehmungen einmal anerkannt, so gelten für die Verfahren in der Unternehmung vielfältige Regeln



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Formen. Es handelt sich um ein ausgesprochen legalistisches System. Die Repräsentation der Belegschaften erfolgt über die „Locals“ und damit in indirekter, stark bürokratischer Art und Weise bei eher schwacher Kontrolle der Basis. Ein gewisser Einfluß besteht von nationalen Gewerkschaftsorganisationen, während Arbeitgeberorganisationen praktisch inexistent sind. Im Zentrum stehen Verhandlungen in der Unternehmung oder im Betrieb. Arbeitnehmer haben keine Mitbestimmungsrechte, es gibt keinen Betriebsrat wie etwa in Deutschland. In ein und derselben Unternehmung können verschiedene Gewerkschaften vertreten sein.

Bei den *machtmäßigen Grundlagen der Interessenvertretung* der Arbeitnehmer und Arbeitgeber geht es vor allem um die Dispositions- und Verfügungsrechte am Arbeitsplatz: Unter der Kontrolle über den Arbeitsplatz („Job Control“) wird verstanden, wie sich die Fähigkeit verteilt, Entscheidungen über Inhalt und Ablauf der Arbeit, Arbeitsbedingungen, die Lohnbestandteile, Zutritt zum Arbeitsplatz oder Verschiebungen innerhalb der Unternehmung (Umsetzungen) maßgebend beeinflussen können; und hier liegen entscheidende Unterschiede zwischen den Ländern. Weitere Unterschiede bestehen darin, daß diese Fähigkeit oder Macht entweder etabliertes und u. U. gesetzlich garantiertes Eigentum der Belegschaften und ihrer Vertreter oder bloß informell ist und immer wieder von neuem erworben werden muß. Wie bei der Entwicklung des Qualifikationseigentums spielt auch bei den machtmäßigen Grundlagen die historische Dimension, nämlich die Entwicklung, Fortexistenz und das Vergehen der Formen der Organisation und Vertretung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen eine große Rolle.

Im „Engineering Sector“ in Großbritannien leiten die Belegschaften ihren Einfluß in der Unternehmung aus ihrer Organisation im unmittelbaren Bereich der Produktion („Workshop“) ab. Die „Shop-Steward“-Bewegung kann als dezentrale und direkte Repräsentation der Belegschaften interpretiert werden. Bestimmte „Work Groups“ und „Job Territories“ stehen im Zentrum; die „Job Control“ der Belegschaften ist groß. Diese ist jedoch nicht garantiert und muß von Fall zu Fall, von Problem zu Problem durch die tägliche Präsenz und unter regelmäßiger Beweisstellung der Macht imer wieder neu durchgesetzt werden.

In Deutschland sind die machtmäßigen Grundlagen der Arbeitnehmer im Betrieb sowie deren Beschränkung durch die gesetzlich festgelegten Mitbestimmungsrechte von Betriebsrat, Wirtschaftsausschuß, Beteiligung im Aufsichtsrat usw. in bestimmten klar definierten Bereichen festgelegt. Diese Rechte können nur über Gesetzesänderungen bedroht werden. Das Management kontrolliert den Arbeitsplatz stärker als in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 2*

**Eigenarten der Arbeitsverfassung in größeren Unternehmungen der verarbeitenden Industrie, deren Belegschaften gewerkschaftlich organisiert sind**

| Land → / Dimension ↓ | USA | UK | BR Deutschland |
|---|---|---|---|
| Qualifikationseigentum | hoch spezialisiert, pragmatisch, tätigkeitsorientiert | stärker berufsorientiert | betriebsorientiert mit mehr Einsatzmöglichkeiten |
| Interessenrepräsentation; Verfahren der Konfliktsaustragung | indirekt durch Delegierte; formalisiert; Verhandlungen | direkt; informell; Verhandlungen | indirekt; stark formalisiert; Mitbestimmung |
| Machtgrundlagen der Interessenvertretung; Job Control | dezentral; Job Control der Arbeitnehmer groß; begrenzt gesetzlich garantiertes Eigentum | dezentral; Job Control der Arbeitnehmer groß; kaum garantiert | zentral; Job Control der Arbeitnehmer gering; formell garantiert |

den anderen beiden Ländern mit Instruktions- und Verfügungsrechten resp. Leitungskriterien; die „Job Control" der Belegschaften ist geringer.

In den USA müssen lokale Gewerkschaften die Belegschaften in einem Betrieb zuerst organisieren und, sofern der Arbeitgeber darauf besteht, in einer Abstimmung von den Belegschaften anerkannt werden. Sobald ihnen das gelungen ist, treten für den Betrieb vielfältige Regeln in Kraft. Eine einmal etablierte Gewerkschaft kann später allerdings eine konstitutive Wahl auch wieder verlieren und muß dann den Betrieb verlassen. Das Gesetz kann den Gewerkschaften also Rechte geben; es kann ihnen diese aber auch wieder wegnehmen. Ihre Rechte sind also nur beschränkt garantiert und hängen von ihren Aktivitäten und den Aktivitäten des Managements ab. Historisch gesehen gaben die Gewerkschaften den Bestrebungen der Arbeitgeber nach, „scientific management" konsequent einzuführen und stimmten auch Managementvorrechten bei Entlassungen zu, haben dafür jedoch eine große „Job Control" erworben und können maßgebend beinflussen, wer von was betroffen wird. Im Gegensatz z. B. zu Deutschland kontrollierten sie in vie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

len Fällen das Geschehen am Arbeitsplatz und in der Arbeitsgruppe und damit die einzelnen Details der Anwendung des Taylorismus. Als Folge stützt sich Organisation und Funktionsweise der US-Gewerkschaften stark auf klare und detaillierte Definition und Klassifikation von Stellen und Tätigkeiten[17].

### III.2. Die Beschäftigungspolitik der Unternehmungen

Die Rekrutierungsmuster, die Funktionsweise des betrieblichen Arbeitsmarktes und die Anpassung der Beschäftigung an Produktionsschwankungen sind kausal in hohem Maße voneinander abhängig. Im folgenden werden die „Exit"- und „Voice"-Kosten sowie ihr jeweiliges Verhältnis für die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer für jede der drei Dimensionen der Beschäftigungspolitik und für die alternativen institutionellen Bedingungen der drei nationalen Industrien diskutiert und miteinander verglichen.

#### *(1) Rekrutierungsmuster: Einstellungspraxis und Beförderungen*

Die Diskussion festgestellter Rekrutierungsunterschiede soll mit Unterschieden im Qualifikationseigentum und im Bedarf an Qualifikationen in den Unternehmungen begonnen werden. Bei Rekrutierungen unter Ungewißheit und bei unvollständigen Informationen sieht sich der Arbeitgeber Kosten der Information, der Beurteilung und Auswahl, Einarbeitung, Leistungskontrolle usw. gegenüber. Er wird das Kostenverhältnis zwischen interner und externer Rekrutierung überprüfen. Sind, wie beim „scientific management" in vielen US-Unternehmungen, die zu verrichtenden Arbeiten einfach, klar abgegrenzt und setzen sie geringe Qualifikationen voraus, so ist mit der Rekrutierung für den Arbeitgeber eine geringe Investition in Humankapital verbunden, die Beurteilung ist einfacher, die Einarbeitungszeit kürzer, zusammengefaßt: Kostenersparnisse durch interne Rekrutierung geringer, die Kosten der Abwanderung resp. Entlassung für den Arbeitgeber geringer. Er wird mehr externe Rekrutierungen anstreben.

Verlangen die zu verrichtenden Arbeiten umgekehrt wegen der Arbeitsorganisation, Aufgaben- und Tätigkeitsstruktur wie in vielen

[17] Unter dem Druck der weltweiten Rezession sind Entwicklungen für eine größere Umgestaltung der industriellen Beziehungen in Gang gekommen: In den USA unter dem Titel „New Industrial Relations" mit Initiativen des Managements zur Verbesserung der „Qualitiy of Working Life" meist ohne die Gewerkschaften, einer Art Wiederaufleben alter „Human Relations"-Bestrebungen; in Großbritannien mit verschiedenen gesetzgeberischen Versuchen zur Einschränkung des gewerkschaftlichen Einflusses wie zur Beschlußfassung von Streiks, Stellen von Streikposten, Finanzierung der Gewerkschaften sowie deren internen Entscheidungsfindung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmungen in Deutschland höhere Anforderungen, bereitere und bessere Qualifikationen, werden bei der Beurteilung Aspekte wie Vertrauen oder Motivation als wichtiger erachtet und ist die Einarbeitungszeit länger, so sind die Kostenersparnisse bei interner Rekrutierung für den Arbeitgeber größer. Er hat deshalb ein größeres Interesse an Aufbau und Pflege eines betrieblichen Arbeitsmarktes und ist geneigt, interne Rekrutierungen zu fördern. In der komplexen Situation des britischen Arbeitsmarktes kann zumindest darauf hingewiesen werden, daß berufsfachliche Ausweise der Arbeitnehmer die Kosten der Arbeitgeber bei einer externen Rekrutierung reduzieren.

Die Arbeitnehmer werden die Möglichkeiten überprüfen, die mit ihrem Qualifikationseigentum verbunden sind. Kommt betriebsspezifischen Erfahrungen, hoher Spezialisierung oder der Dauer der Betriebszugehörigkeit eine große Bedeutung zu, so erachten sie die Gefahr, auf dem externen Markt etwas zu verlieren resp. das Risiko, auf dem externen Markt eine passende Stelle zu finden, als größer ein. Da ihre Kosten der Abwanderung größer sind, sind sie weniger bereit, sich extern rekrutieren zu lassen und passen ihr Suchverhalten entsprechend an. Dies trifft in den USA insbesondere für ältere Arbeitnehmer zu, die ein größeres Interesse haben, in ihrem Unternehmen zu bleiben und damit in Gegensatz zu den Arbeitgeberinteressen treten.

Ist das Qualifikationseigentum der Arbeitnehmer breiter und allgemeiner und weniger an den Betrieb oder einen bestimmten Beruf gebunden, wie dies in Deutschland relativ zu den beiden anderen Ländern der Fall ist, so sind ihre Mobilitätschancen größer, ihre Kosten der Abwanderung geringer. Der Konflikt mit den Arbeitgeberinteressen, die sie behalten möchten, ist im Vergleich zu den USA gerade umgekehrt. Von daher tendiert der externe Arbeitsmarkt offener, breiter und durchlässiger zu sein. Es gibt mehr Eintrittsorte in den Betrieb.

Ist ein berufsfachlicher Teilarbeitsmarkt wie in Großbritannien stark ausgeprägt, so sind die Kosten der Abwanderung für die Arbeitnehmer geringer. Arbeitnehmer am berufsfachlichen Markt sind durch geringe betriebsspezifische Qualifikationen gekennzeichnet und können öfters zwischen Betrieben, ja Branchen wechseln, ohne nennenswerten Verlust an vermarktbaren Qualifikationen. Ihre vertikale Mobilität ist allerdings gering. Diese Eigenheiten wirken darauf hin, daß es in den UK-Unternehmungen mehrere Eintrittsstellen auf verschiedenen Stufen gibt. Zumindest in dieser Hinsicht besteht eine gewisse Interessenharmonie zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Die Kosten des Widerspruchs und damit das Verhalten der Arbeitnehmer und ihrer Interessenvertreter im Betrieb hängen weiter von macht-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mäßigen Grundlagen und den Verhandlungs- und Verfahrensformen ab. Stützen sie sich, wie in UK, auf dezentrale und kleinere Einheiten im Betrieb („Workshops") und auf direkte Repräsentation, ist ihre Macht zudem wenig abgesichert und garantiert, dann werden sie an Verteidigung und Schutz ihrer engen, dezentralen Machtbereiche interessiert sein und eine partikulare Sichtweise vertreten. Sie werden ihre Solidarität in der Gruppe suchen und stärker gruppenorientiert handeln, was ihre Mobilitätsbereitschaft und -fähigkeit reduziert. Werden zudem Rechte und Ansprüche durch dezentrale Verhandlungen und Abmachungen festgelegt, sind diese also an einen Betrieb oder sogar eine Arbeitsgruppe gebunden, wie das zumindest in den 60er Jahren der Fall war, so wird Interesse und Neigung der Arbeitnehmer für eine Veränderung noch mehr reduziert. Entgegen den Eigenheiten berufsfachlicher Qualifikationen reizen diese Aspekte dazu an, z. B. Zutrittsbeschränkungen zu den Gruppen zu errichten. Ein Partikularismus oder Sektionalismus wird gefördert.

Ganz anders sehen die Kosten des Widerspruchs für die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber in Deutschland und den USA aus. Bei den dort üblichen Verhandlungen und Konsultationen auf Betriebs- und Unternehmungsebene werden interne Personaltransfers von beiden Seiten ins Auge gefaßt resp. weniger bekämpft, was allerdings noch nichts über Ablauf und Regulierung besagt. Zentrale organisatorische Strukturen bewirken tendenziell, daß die Arbeitnehmervertreter die Belegschaften als Ganzes vertreten und gegenüber Konkurrenten von außen auch als Ganzes schützen. Es überwiegt eine Solidarität der Belegschaft und nicht bloß der Arbeitsgruppe.

In einer zentralen Struktur mit gut ausgebauten und garantierten Mitbestimmungsrechten auf höherer Ebene aber geringer Arbeitsplatzkontrolle der Arbeitnehmer, wie in Deutschland, ist zu erwarten, daß die Belegschaftsvertreter als Kompromiß mit den Arbeitgebern eher allgemeine Maßnahmen wie Weiterbildung für Belegschaftsangehörige, Aufstiegsleitern und Karrieremuster, Sozialleistungen anstreben und vereinbaren. Zu erwarten ist, daß Betriebsvereinbarungen über interne Rekrutierungen, die Bevorzugung interner gegenüber externen Bewerbungen oder die Statussicherung abgeschlossen werden. In einer solchen Konstellation ist zumindest tendenziell eine Unterteilung in größere Stellenbereiche (vorwiegend unterer Lohnklassen) für den Eintritt in die Unternehmung und Bereiche mit mehr internen Besetzungen zu erwarten.

Anders sieht es bei einem ähnlichen Muster, jedoch größerer Arbeitsplatzkontrolle der Arbeitnehmer wie in den USA aus. Diese Konstellation traf mit der Strategie der Arbeitgeber zusammen, Wettbewerbs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fähigkeit durch den rigorosen Einsatz des Taylorismus zu erzielen, dem die Gewerkschaften schlußendlich auch zustimmten. Es war jedoch naheliegend, daß sie in einer solchen Situation ihre Arbeitsplatzkontrolle zu erhalten und zu nutzen suchten. Sie haben sich in der Folge intensiv um die Verteilung der Rechte für die interne Allokation von Arbeit und Arbeitnehmer gekümmert. Daraus ergab sich, daß die interne Reallokation durch formelle und informelle Vereinbarungen unter dem Einfluß der Arbeitnehmer stark reglementiert wurde, was die Dispositionsrechte der Arbeitgeber stark einschränkte. Der amerikanische Arbeitgeber kann demzufolge nicht für jede Stelle beliebig einstellen und seine Ziele über eine Nutzung des betrieblichen Arbeitsmarktes, im Vergleich zu seinen deutschen Kollegen, nur noch sehr beschränkt erreichen; für ihn sind die Kosten des Widerspruchs der Arbeitnehmer hoch.

„Job Control" und Verfahren beeinflussen und lenken auch die Investitionen der Arbeitgeber in Humankapital, neben der Erstausbildung (Berufslehre) insbesondere auch im Rahmen der Zweitausbildung (Weiterbildung, Umschulung). Der Arbeitgeber wird auf die Verwertungschancen einmal getätigter Bildungsinvestitionen achten. Diese hängen von seinen Dispositionsrechten, der betrieblichen Mobilität der Arbeitnehmer sowie der Wahrscheinlichkeit ihrer Abwanderung ab. In Deutschland bei großen Dispositionsrechten der Arbeitgeber und breitem Berufsbild bei der Erstausbildung besteht ein größerer Anreiz zur Zweit- oder Weiterbildung. Die größeren Abwanderungschancen der Arbeitnehmer wecken das Interesse der Arbeitgeber an einem betrieblichen Arbeitsmarkt. In den US-Unternehmungen bei hoher Arbeitsplatzkontrolle der Arbeitnehmer, geringen internen Dispositionsrechten der Arbeitgeber, enger Erstausbildung und einfacheren Tätigkeiten besteht ein geringerer Anreiz für solche Investitionen. Seniorität entscheidet über den Zutritt zu vielen Arbeitsplätzen und das ist ein Privileg und nicht eine Frage der Qualifikation. Der US-Arbeitgeber kann einen von ihm weitergebildeten oder umgeschulten Arbeitnehmer nicht ohne weiteres dort einsetzen, wo er für ihn am effizientesten wäre. Auch in Großbritannien, wo die interne Transferierbarkeit wegen des Sektionalismus noch schwieriger ist, besteht ein geringer Anreiz für betriebliche Bildungsinvestitionen.

### *(2) Funktionsweise des betrieblichen Arbeitsmarktes*

Der betriebliche Arbeitsmarkt ist aufs engste mit den Rekrutierungen verbunden. Deshalb können aus all dem bisher diskutierten Folgerungen für seine Funktionsweise gezogen werden. Ein betrieblicher Arbeitsmarkt besteht in den Unternehmungen in allen drei Ländern. Er wird jedoch von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern in unterschiedlichem Maße kontrolliert und funktioniert deshalb verschieden. Bei dezentraler

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Machtbasis, großer Arbeitsplatzkontrolle der Belegschaften und basisnaher, direkter Interessenvertretung wie in Großbritannien ist eine Teilung der Belegschaften in hierarchische Stufen, die Tendenz zu einer Dualisierung weniger wahrscheinlich, eher dafür eine Unterteilung in gleichwertige Gruppen und damit ein Sektionalismus. Ausschlaggebend ist das Kräfteverhältnis im jeweiligen Organisationsbereich („Workshop" oder „Department") des Betriebes. Es kommt nur zu wenigen internen Reallokationen oder Transfers von Arbeitnehmern. Sollte es zur Ausbildung betrieblicher Mobilitätsbereiche kommen, so werden diese enger, zahlreicher und deutlicher gegeneinander abgegrenzt sein. Der so geprägte Sektionalismus wird allerdings durch eine höhere Mobilität von einigen Arbeitnehmern in ihrem berufsfachlichen Bereich überlagert.

Obwohl in US- wie in UK-Unternehmungen die Arbeitnehmer eine große Kontrolle über das Arbeitsmarktgeschehen haben, ist in den USA die Unterteilung des betrieblichen Arbeitsmarktes, der Sektionalismus weniger ausgeprägt. Dies weil im Unterschied zu Großbritannien die Arbeitnehmer indirekt repräsentiert werden und über die „Locals" zentral verhandeln, was die Belegschaftsinteressen integriert und homogener macht. Konnten die Arbeitnehmer Seniorität als wichtiges Entscheidungskriterium etablieren, so waren sie auch daran interessiert, diese Senioritätsrechte auf einen möglichst weiten Bereich in der Unternehmung anzuwenden (vgl. die „Bumping Rights" im Falle von Entlassungen). Damit aber wirken sie eher gegen betriebsinterne Abgrenzungen.

Entfällt die hohe Arbeitsplatzkontrolle der Arbeitnehmer, ist ihr Qualifikationseigentum breiter, ihre Mobilität größer und hat der Arbeitgeber zudem ein größeres Interesse an der Erhaltung seines betrieblichen Humankapitals wie im Falle vieler deutscher Unternehmungen, so ist die Ausbildung eines breiten betrieblichen Arbeitsmarktes noch wahrscheinlicher. Allerdings wird dieser dann stärker vom Management kontrolliert, das seine größeren Dispositionsrechte für die Arbeitskräfteallokation entsprechend seinen Zielsetzungen ausnutzen wird, d. h. vermehrte Personalumsetzungen zwecks Rationalisierung, höhere Leistungen als Voraussetzung für einen Aufstieg usw. Der Arbeitgeber hat bessere Chancen, seine Interessen durch die Ausbildung einer Stammbelegschaft zu verfolgen.

Auch auf Arbeitnehmerseite wird in diesem Fall der (britische) Sektionalismus reduziert, dafür jedoch die Segmentierung, eine Tendenz zur Ausgrenzung von Randgruppen gefördert, auf deren Kosten etablierte Arbeitnehmer Konzessionen gegenüber dem Management machen können. Die Vertretung der Belegschaften durch eine bürokratische

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Elite ohne Arbeitsplatzkontrolle ist einer Teilung in eine Stamm- und eine Randbelegschaft förderlich. Bei gleichzeitig hoher Arbeitsplatzkontrolle der Arbeitnehmer wie in den USA wird diese Segmentierung nicht so ausgeprägt sein, sondern ein breites Spektrum einer mehrstufigen Unterteilung der Belegschaft gemäß Seniorität aufweisen. Ein Beispiel dafür ist die Regel „first-in-last-out", wo die Dienstälteren, die in den Gewerkschaften den Ton angeben, bevorzugt werden.

### *(3) Anpassung von Beschäftigung und/oder Arbeitszeit an Produktionsschwankungen*

Auch im konjunkturellen Abschwung, wo sich der Wettbewerb verschärft und der Marktmechanismus eher zum Durchbruch kommen könnte, haben die Institutionen einen allokativen Effekt am Arbeitsmarkt. Im Sinne einer zirkulären Verursachung steht das beschäftigungspolitische Anpassungsverhalten der Unternehmungen im Abschwung oder in der Krise in engem kausalen Zusammenhang mit dem früher etablierten Muster der Rekrutierung und des betrieblichen Arbeitsmarktes. Die Ergebnisse früherer Handlungen, wie z. B. die Humankapitalbildung, sind über einen Konjunkturzyklus hinweg wie auch in Dimensionen eines Jahrzehnts ihrerseits Bedingungen für neue Handlungen, wie z. B. Entlassungen oder interne Anpassungsmaßnahmen. Die Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden, einzeln und organisiert, Alternativkostenüberlegungen zur Anpassung einerseits durch Abwanderung resp. Entlassungen und damit über die Anzahl Beschäftigten, andererseits durch Widerspruch resp. interne Arrangements und damit durch Anpassungen der Arbeitszeit anstellen.

Alternativkosten der Entlassung sind für die Arbeitgeber z. B. die früher getätigten Investitionen in Humankapital, die aufgewendeten Einarbeitungskosten usw. Je nach deren Höhe sind sie mehr oder weniger interessiert und bemüht, interne Anpassungen vorzunehmen resp. länger mit Entlassungen zu warten. Deutsche Unternehmungen haben, wie vorne argumentiert, eher mehr in Humankapital investiert als UK- oder US-Unternehmungen und werden unter diesem Aspekt eher stärker zu einer internen Beschäftigungspolitik angereizt. Die Arbeitnehmer werden ihr Qualifikationseigentum im Hinblick auf fachliche und geographische Mobilitäts- und Verwertungsmöglichkeiten überprüfen. Je nach ihren Chancen resp. Risikokosten, einen gleichwertigen oder besseren Arbeitsplatz zu finden, werden sie sich vehement gegen Entlassungen wehren oder umgekehrt schon frühzeitig und freiwillig abwandern. In Deutschland scheint das Qualifikationseigentum zumindest der Stammbelegschaft Abwanderungslösungen eher zu fördern als bei den Belegschaften in den US-Unternehmungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das für den Arbeitgeber wichtige Verhältnis zwischen Kosten der Entlassungen und Kosten der internen Anpassungen wird durch das Verhalten der Arbeitnehmer beeinflußt. Dafür spielt das Qualifikationseigentum oder die Verteilung der Dispositionsrechte für die interne Reallokation von Arbeit und Arbeitern eine Rolle. In UK treiben die Arbeitnehmer die Kosten der Arbeitgeber für interne Beschäftigungspolitik stärker in die Höhe, weil sie aufgrund ihrer Qualifikationen betriebsintern weniger flexibel sind, ihr Humankapital demzufolge vor Ort in der Arbeitsgruppe verteidigen und weil sie wegen der starken Abhängigkeit ihrer jeweiligen Position von ihrer Arbeitsgruppe sich intern nicht verändern wollen. Damit aber verschwinden die möglichen Kostenvorteile des Arbeitgebers bei internen Lösungen und er optiert für Entlassungen. Da die Kosten der Abwanderung für die Arbeitnehmer außer in stark entwickelten berufsfachlichen Märkten meistens groß sind, verfestigen sich die Widerstände gegen Veränderungen auf beiden Seiten. Aus institutionellen Gründen kommt es zu Erstarrungen, wo langsame Anpassungen nicht mehr möglich sind und Entlassungen letztlich schubweise durch die Schließung ganzer Abteilungen stattfinden.

In Deutschland beeinflussen die Machtbasis der Arbeitnehmer und die Verfahren, wo Abgangsentschädigungen von Fall zu Fall auf betrieblicher oder auf Unternehmungsebene ausgehandelt werden, vor allem die Verteilung der Kosten der Abwanderung resp. Entlassung. In größeren Unternehmungen sind die Arbeitnehmer genügend stark, dem Arbeitgeber größere Kosten der Entlassung aufzubürden. Gleichzeitig sind sie aber eher bereit und von den Qualifikationsvoraussetzungen in der Lage, einer internen Beschäftigungspolitik zuzustimmen. Damit wird das Kostenverhältnis der Arbeitgeber auch in dieser Richtung beeinflußt. Diese Tendenz wird verstärkt durch prozedurale Auflagen wie Konsultationspflicht oder gesetzlich fixierte Abgangsentschädigungen, Kündigungsschutz, allgemein durch gesetzliche Bestimmungen für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses.

Für US-Arbeitgeber sind die Kosten der Entlassung im Verhältnis zu den Kosten einer internen Beschäftigungspolitik geringer als für Arbeitgeber in Deutschland. Dies deshalb, weil im Unterschied zur Bundesrepublik eine große Kontrolle der Arbeitnehmer über die internen Umsetzungen besteht, eher geringe Bildungsinvestitionen getätigt wurden, die gesetzlichen Bestimmungen für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses relativ schwach ausgebaut sind und mit den Gewerkschaften Kompromisse in Form von temporären „Layoffs“ mit Rückrufrechten vereinbart wurden. Unter Alternativkostenüberlegungen und den getroffenen Verhaltensannahmen werden in den drei Ländern die Varian-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten „Unterhalt eines internen Arbeitsmarktes mit eigenen Bildungsinvestitionen" und „Verlaß auf den externen Markt — Hire and Fire" von den institutionellen Gegebenheiten der Arbeitsverfassung ungleich bewertet[18].

## IV. Schlußfolgerungen

Der vorliegende Beitrag versuchte, einen Zusammenhang zwischen Variablen der Art und Ausgesaltung des Beschäftigungsverhältnisses, insbesondere der Arbeitsverfassung und der Beschäftigungspolitik der Unternehmungen plausibel zu machen. Zwei Schlußfolgerungen sollen zur Beurteilung der Praxis der Beschäftigungspolitik in den ausgewählten Branchen und Unternehmungen gezogen werden:

Wie zu begründen versucht wurde, bestehen je nach Arbeitsverfassung Unterschiede in der Allokation und Reallokation von Arbeitnehmern innerhalb der Unternehmungen. Dabei sind deutsche Unternehmungen flexibler und rascher. Der betriebliche Arbeitsmarkt kann von den Arbeitgebern stärker und besser in ihrem Interesse und dem Interesse der Unternehmung als Ganzes genutzt werden. Auch US-Unternehmungen nutzen den betrieblichen Arbeitsmarkt, jedoch ist dieser viel stärker unter der Kontrolle der Arbeitnehmer als in Deutschland. Die interne Reallokation ist unter Effizienzgesichtspunkten der Arbeitgeber schwieriger. In Großbritannien sind wegen der institutionell bedingten Fragmentierung und interessenpolitischen Pattsituation allgemein weniger Möglichkeiten dazu vorhanden, so daß der betriebliche Arbeitsmarkt weder im Interesse der Arbeitgeber noch der Arbeitnehmer wirklich genutzt werden kann. Es entsteht im mikroökonomischen Bereich, was Olson allgemein „Institutional Arthritis" genannt hat[19].

Daraus ergeben sich verschiedene *Muster der Beschäftigungspolitik.* US-Unternehmungen operieren stärker mit externen Anpassungen und können damit bestehende interne Anpassungshemmnisse teilweise kompensieren. Deutsche Unternehmungen scheinen insofern besonders flexibel zu sein, als sich mögliche Hemmnisse der Arbeitsverfassung bei der

---

[18] Ein ökonometrischer Test der kurzfristigen Anpassung der gesamten Beschäftigung an Produktionsschwankungen in den drei nationalen Industrien bestätigt im großen und ganzen die vorne aufgeführten vorläufigen Befunde und die vorgetragenen Argumente für die USA und Großbritannien. Schätzungen für die deutsche „Manufacturing Industry" zeigen im internationalen Vergleich jedoch eine relativ rasche Anpassung der Anzahl der Beschäftigten. Die stundenmäßige Anpassung ist eher langsam und ihre relative Bedeutung gegenüber Anpassungen der Beschäftigtenzahl gering. Vgl. dazu *Hotz-Hart,* Aprile (1984).

[19] Dabei konzentriert sich Olson auf den hier nicht diskutierten Schluß von diesen einzelwirtschaftlichen Zusammenhängen auf die Makroökonomie; *Olson* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anpassung der Anzahl der Beschäftigten gemäß den Zeitreihenanalysen kaum auswirken und zudem eine große betriebsinterne Flexibilität besteht.

Eine zweite Schlußfolgerung bezieht sich auf Entwicklung und Zusammensetzung der Belegschaften, des Humankapitals einer Unternehmung. Die Arbeitsverfassung der deutschen Unternehmungen fördert die Entwicklung eines leistungsfähigen Humankapitals. Für Arbeitgeber *und* Arbeitnehmer bestehen Anreize, betriebliche Aus- und Weiterbildung zu betreiben resp. zu fordern und zu unterstützen. Solche Anreize sind in den US-Unternehmungen geringer und folglich kommt es durch die zahlreichen Entlassungen und Wiedereinstellungen zu einem regelmäßigen Abbau von Humankapital.

Britische Unternehmungen liegen dazwischen. Die betrachteten Arbeitsverfassungen in den USA und Großbritannien wirken dahin, daß Unternehmungen im Bereiche der Beschäftigung eher eine Mengenanpassung betreiben und qualitative oder betriebsstrukturelle Aspekte eher vernachlässigen. Unter der deutschen Arbeitsverfassung sind von der Beschäftigung her Anpassungen der betrieblichen Strukturen eher möglich und die Unternehmungen werden dafür auch stärker sensibilisiert. Werden diese Zusammenhänge als wichtig eingeschätzt, so hat die Wirtschaftspolitik ihr Augenmerk vermehrt auch auf institutionelle Aspekte wie die Arbeitsverfassung und deren Veränderung zu richten.

Die theoretische Komponente des Beitrages bestand im Argument, daß die Beschäftigungspolitik einer Unternehmung nicht nur eine Frage der richtigen Dispositionen der Arbeitgeber *oder* der Arbeitnehmer zur Anpassung an mehr oder weniger gegebene Faktorpreisrelationen resp. deren Änderungen ist. Die Unternehmung ist ein soziales Gebilde, wo Abhängigkeitsbeziehungen und Interaktionen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf die Unternehmenspolitik einen Einfluß haben und deshalb typische Eigenheiten des Beschäftigungsverhältnisses beachtet werden müssen. Das Beschäftigungsverhältnis und seine institutionelle Ausprägung wurde bisher jedoch wenig oder nicht in die Theorie der Firma oder der Produktion integriert. Von den meisten Autoren wurde es im Vergleich mit anderen Bestimmungsfaktoren der Unternehmungspolitik als vernachlässigbar betrachtet. Der vorliegende Beitrag sollte jedoch plausibel gemacht haben, daß institutionelle Strukturen wie diejenigen der Arbeitsverfassung auch eine wichtige Rolle für die Beschäftigungspolitik von Unternehmungen spielen und deshalb explizit in die Theorie der Firma oder der Produktion einzubeziehen sind. Dazu wurde hier ein Vorschlag gemacht, der durch eine Vertiefung der Kombination mit lohn- und preistheoretischen Elementen weiterentwickelt werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Bibliographie

*Addison,* J. R. (1982), „Are Unions Good for Productivity?" Journal of Labor Research, Vol. III, No. 2.

*Ahner,* D. (1978), Arbeitsmarkt und Lohnstruktur, Tübingen.

*Alchian,* A. A., *Demesetz,* H. (1972), „Produktion, Information Costs and Economic Organization", American Economic Review, Vol. 62.

*Arrow,* K. J. (1974), The Limits of Organization, Toronto.

*Bergmann,* J., *Jacobi,* O., *Müller-Jentsch,* W. (1979), Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Frankfurt.

*Biehler, H.* et. al. (1982), Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse, Tübingen.

*Bowers,* J., *Deaton,* D., *Turk,* J. (1982), Labour Hoarding in British Industry, Oxford.

*Brechling,* F. (1981), „Layoffs and Unemployment Insurance" in Rosen, S. (ed.), Studies in Labor Markets, Chicago.

*Brown,* W., (ed.) (1981), The Changing Contours of British Industrial Relations, Oxford.

Bureau of Labor Statistics (1977), Directory of National Unions and Employers' Associations 1975, Washington D.C.

Bureau of National Affairs (verschiedene Ausgaben), Personnel Policy Forum Surveys.

*Claasen,* K. P. (1977), „The Effect of Unemployment Insurance on the Duration of Unemployment and Subsequent Earnings", Industrial and Labor Relations Review, No. 30.

*Clegg,* H. A. (1980), The Changing System of Industrial Relations in Great Britain, Oxford.

*Coase,* R. H. (1937), „The Nature of the Firm", Economica, Vol. 4, No. 16.

*Doeringer,* P. B., *Piore,* M. J. (1971), Internal Labor Markets and Manpower Analysis, Lexington, Mass.

*Dohse,* K. (1982), Hire and Fire?, Frankfurt.

*Doleschal,* R., Dombois, R. (1982), Wohin läuft VW?, Reinbeck.

*Dore,* R. (1973), British Factory — Japanese Factory, Berkeley.

*Edwards,* R. (1979), Contested Terrain, London.

*Freeman,* R. B. (1980), „The Exit-Voice Trade-off in the Labor Market: Unionism, Job Tenure, Quits and Separations", Quarterly Journal of Economics, Vol. 94, No. 4.

—, *Medoff,* J. L. (1979), „The Two Faces of Unionism", Public Interest, Fall.

*Gordon,* R. J. (1982), „Why U.S. Wage and Employment Behaviour Differs from that in Britain and Japan", Economics Journal, No. 92, March.

*Hart,* R. A. (1982), „Unemployment Insurance and the Firm's Employment Strategy: A European and United States Comparison', Kyklos, Vol. 35.

*Hirschmann,* A. O. (1970), Exit, Voice and Loyality, Cambridge, Mass.

*Hollenstein,* H. (1983), „Economic Performance and the Vocational Qualifications of the Swiss Labour Force Compared with Britain and Germany", Konjunkturforschungsstelle ETH Zürich, Arbeitspapier Nr. 2.

*Hotz,* B. (1982 a), „Ökonomische Analyse des Rechts — eine skeptische Betrachtung", Wirtschaft und Recht, Jg. 34, Heft 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

—, (1982 b), „Productivity Differences and Industrial Relations Structures", Labour and Society, Vol. 7, No. 4, October.

*Hotz-Hart,* B., *Aprile,* G. (1984), „Die Stabilität von kurzfristigen Beschäftigungsfunktionen: Ein internationaler Vergleich", Diskussionspapier, ORL-Institut ETHZ, Zürich.

*Kaufmann,* R. (1978), An International Comparison of Unemployment Rates: The Effects of Job Security and Job Continuity, Ph. D. MIT.

—, (1979), „Why the US Unemployment Rate is so High", in: Piore, M. (ed.), Unemployment and Inflation, White Plains.

*Kochan,* T. (1980), Collective Bargaining and Industrial Relations, Homewood.

*Köhler,* Ch. (1981), Betrieblicher Arbeitsmarkt und Gewerkschaftspolitik, Frankfurt.

*Kudera,* W. et. al. (1979), Betriebliche Rationalisierung und Angestellte, Köln.

*MacKay,* D. K. et. al. (1971), Labour Markets under Different Employment Conditions, London.

*Magaziner,* I. C., *Reich,* R. B. (1982), Minding America's Business, New York.

*Mills,* D. Q. (1979), Labor-Management Relations, New York.

*Okun,* A. M. (1981), Prices and Quantities, Washington D. C.

*Olson,* M. (1982), The Rise and Fall of Nations, New Haven.

Projektgruppe Gewerkschaftsforschung (1979), Rahmenbedingungen der Tarifpolitik, Frankfurt.

*Purcell,* J., *Smith,* R. (eds.) (1979), The Control of Work, London.

*Schultz-Wild,* R. (1978), Betriebliche Beschäftigungspolitik in der Krise, Frankfurt.

*Sengenberger,* W., *Köhler,* Ch. (1983), Wenn der Absatz schrumpft — Beschäftigung, Personalabbau und Arbeitsmarkt in der deutschen und amerikanischen Automobilindustrie, Frankfurt.

*Simon,* H. A. (1957), „A Formal Theory of the Employment Relation", in: Simon, H. A. (ed.), Models of Man, New York.

*Weise,* P. et. al. (1979), Neue Mikroökonomie, Wien.

*Williamson,* O. E. (1979), „Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", Journal of Law and Economics, No. 22.

—, (1980), „The Organization of Work", Journal of Economic Behaviour and Organization, No. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Soziale Sicherheit als System von Property Rights: Das Beispiel des Generationenvertrages

Von *Frank Klanberg*, Berlin

## 1. Grundzüge einer property-rights-theoretischen Systematisierung von Sozialleistungen

Vornehmlich während der letzten zwanzig Jahre sind in allen westlichen Volkswirtschaften in großem Umfang Rechte und Ansprüche auf soziale Sicherheit entstanden, die in ihrem Zusammenwirken den Gehalt des Sozial- und Wohlfahrtsstaats verkörpern. Im folgenden Beitrag wird daher zunächst der Versuch unternommen werden, die Gesamtheit dieser Rechte und Ansprüche als besondere Klasse sozialer Verfügungsrechte — Sozialtitel — zu präsentieren; anschließend wird gefragt werden, ob aus endogenen Veränderungstendenzen einer der wichtigsten Arten derartiger Sozialtitel, Ansprüchen an das System der gesetzlichen Rentenversicherung, spezifische ordnungspolitische Schlüsse im Lichte der Theorie der Property Rights zu ziehen sind.

Ein solcher Ausgangspunkt stellt zweifellos eine gezielte qualitative Erweiterung des üblichen Analyserahmens der Property-Rights-Literatur dar, da wir es im Bereich der Sozialleistungen fast ausschließlich mit Rechten zu tun haben, die durch Nichtmarktbeziehungen zustandekommen. Generell sind Ansätze zu einer Erweiterung des Gesamtkonzeptes der Analyse in der Literatur jedoch durchaus vorhanden. In den Vereinigten Staaten und in Großbritannien sind seit den frühen 60er Jahren neben „Civil Rights" und „Consumer Rights" auch sogenannte „Welfare Rights" öffentlich artikuliert worden. Die Gesamtentwicklung auf diesem Gebiet ist durch ausgeprägte Tendenzen zur Verschiebung von Rechtspositionen gekennzeichnet, die samt und sonders auf Präferenzänderungen in der Akzeptierung sozialer Handlungsnormen hindeuten. Sozialtitel im Sprachgebrauch dieser Arbeit — normierte Teilhaberrechte am volkswirtschaftlichen Wohlstand — sind bislang m. W. zumindest nicht explizit unter property-rights-theoretischen Gesichtspunkten analysiert worden[1]. Was die Literatur der ökonomischen Theorie der Handlungs-

[1] Zu gesellschaftspolitischen Aspekten des „Welfare Rights Movements" siehe: R. *Titmus*, Welfare Rights, Law and Discretion, in: Political Quarterly 42/1, S. 113 - 132, 1971. Zum Stand der ökonomischen Diskussion siehe etwa



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Verfügungsrechte an spezifischen Analysebeispielen bietet, konzentriert sich auf den Bereich voll ausgestalteter, also *privater* Property Rights. Als erstes wäre also zu fragen, wodurch sich „private" und „soziale" Property Rights unterscheiden.

Das Grundschema einer solchen analytischen Unterscheidung ist kürzlich von *Aloys Prinz* und mir an anderer Stelle[2] vorgestellt worden. Es knüpft an die Definition eines privaten Property Right an, in dem sich drei Komponenten unterscheiden lassen, die sich auf sozial akzeptierte Möglichkeiten der Verwendung ökonomischer Ressourcen beziehen: *„usus", „usus fructus" und „abusus"*[3]. Änderungen der Verteilung von Property Rights auf Inhaber dieser Rechte erfolgen grundsätzlich durch Leistung und Gegenleistung. Die daraus resultierende Rechtsbeziehung ist vergleichsweise unproblematisch, wenn es sich dabei um eine ökonomische Transaktion handelt, die mittels Kaufvertrages abgewickelt wird. Bei Sozialtiteln bleibt das Reziprokitätsverhältnis — das „Synallagma", um eine Analogie aus dem Privatrecht zu benutzen — zwar grundsätzlich erhalten, dennoch wird aber der Umfang der privaten Verfügungsgewalt eingeschränkt. Von den zur Beschreibung eines vollständigen privaten Property Right erforderlichen drei deskriptiven Komponenten bleibt bei Sozialtiteln nur eine, der *usus*, erhalten. Bei staatlichen Transfers aller Art sind sowohl Nutzungsrechte (Anspruchsvoraussetzungen) als auch der jeweilige Leistungskatalog definiert. Inhaltlich entspricht dies hier dem *usus*. Hingegen ist die Aneignung privatwirtschaftlicher Gewinne (der *usus fructus*) aus systemimmanenten Gründen ausgeschlossen: Die Leistungserbringung erfolgt ja durch staatliche oder parafiskalische Institutionen. Ein weiteres Charakteristikum von Sozialtiteln besteht darin, daß Ansprüche an das Sozialleistungssystem nicht individuell umgestaltet (analog einem Verkauf von Rechten) werden können. Damit entfällt auch die Komponente *abusus*. Im Spezialfall von Sozialversicherungen, die auf dem Prinzip der Zwangsmitgliedschaft zumindest sehr großer Teile der Bevölkerung beruhen, ist schon die Eliminierung der freien Entscheidung über Ein- und Austritt gleichbedeutend mit dem Wegfall der abusus-Komponente.

---

zusammenfassend: E. *Schanze*, Rechtsnorm und ökonomisches Kalkül, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 138 (1982), S. 297 - 312. G. *Hesse*, Der Property-Rights-Ansatz. Eine ökonomische Theorie der Veränderung des Rechts?, in: Jahrb. für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 195/6, 1980, S. 481 f; sowie die Beiträge in dem Sammelband von A. *Schüller* (Hrsg.), Property Rights und ökonomische Theorie, München 1983.

[2] F. *Klanberg* und A. *Prinz*, Anatomie der Sozialhilfe, in Finanzarchiv, N. F., Band 41, Heft 2/1983, S. 281 - 311.

[3] „usus" bedeutet die Nutzung von Ressourcen, „usus fructus" eine sich aus der Nutzung ergebende Gewinnaneignung, und „abusus" das Recht zur Veränderung (im Spezialfall: Verkauf) einer Sache. Zu grundlegenden Definitionen siehe: E. G. *Furubotn and* S. *Pejovich*, The Economics of Property Rights, Cambridge/Mass., 1974, Kapitel 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kurzum: Unter Sozialtiteln verstehen wir Property Rights, die grundsätzlich nur von der Komponente „usus" her bestimmt sind[4]. Solche Property Rights sind in herkömmlicher Terminologie stark „verdünnt" *(attenuated)*. Das Kriterium *Grad der Verdünnung* eines Sozialtitels eignet sich indes als primäres Differenzierungsmerkmal, weil es mit der Enge der Leistung-/Vorleistungsbeziehung positiv korreliert ist. Mit Hilfe dieses Kriteriums lassen sich die Leistungen des Sozialbudgets in eine systematische Ordnung bringen, wie es in Übersicht 1 geschehen ist.

## 2. Einige Implikationen des Ansatzes

Sofern die Zuteilung eines Sozialtitels *nicht* durch monetären Äquivalententausch, sondern mittels anderer in Übersicht 1 aufgeführter Zuteilungsmechanismen (gesellschaftlicher Äquivalententausch, einseitige Anspruchsgewährung) erfolgt, nehmen mit steigendem Verdünnungsgrad Kontrollnotwendigkeit (wegen der Möglichkeit des „Schwarzfahrer"-Verhaltens) und Kontrollkosten zu. Dieser Kontrollkostenaspekt findet eine gewisse Analogie in der ökonomischen Theorie der Dekret-Rechts-Änderung[5], weil die „Zahler" der Inanspruchnahme von Sozialtiteln schon während der Ausübung derartiger Rechte durch die Begünstigten darauf achten müssen, daß die Kosten unterhalb der jeweiligen (variablen) Zumutbarkeitsschwelle bleiben. Es handelt sich hierbei um außerordentlich komplizierte Zusammenhänge, die noch weitgehend unerforscht sind.

Das Verdünnungsgradkriterium als Merkmal einer graduellen Abstufungsmöglichkeit von Sozialtiteln hat freilich eine rechtspolitische Entsprechung in der Theorie des gestuften Eigentumsschutzes sozialer Rechtspositionen[6], wie sie in letzter Zeit in der juristischen Literatur heftig diskutiert worden ist. Eigentumsschutz im Sinne des Art. 14 GG würde sich danach nur auf Sozialtitel erstrecken, die in Übersicht 1 unter dem Modus des Erwerbs „Monetärer Äquivalententausch" aufgeführt sind. Die im unteren Teil der Übersicht angeführten Ansprüche

[4] Es ist theoretisch denkbar, daß die bloße Existenz kollektiver Sicherungssysteme (gesetzliche Rentenversicherung ebenso wie etwa Sozialhilfe) verhaltensändernde Einflüsse in dem Sinne ausübt, daß dem Individuum während bestimmter Phasen seines Lebenszyklus ein höherer privater Konsum möglich ist als in Abwesenheit der Systeme. Man könnte daher einen Mechanismus indirekter Gewinnaneignung postulieren. Eine Isolierung solcher Effekte stößt jedoch logisch wie empirisch auf kaum überwindbare Schwierigkeiten.

[5] Vgl. hierzu G. *Hesse*, Zur Erklärung von Handlungsrechten mit Hilfe ökonomischer Theorie, in: A. Schüller (Hrsg.), Property Rights und ökonomische Theorie a. a. O., S. 98 f.

[6] Siehe: R. *Stober*, Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen, in: Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes, Band XXIII, Wiesbaden 1982, S. 21 f.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Übersicht 1:* **Property-Rights-theoretische Klassifizierung monetärer staatlicher Transfers**

| Lfd. Nr. | Modus des Erwerbs des Social Property Rights | Merkmale | Zugeordnete Bereiche | Grad der Verdünnung („*Attenuation*") |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Monetärer Äquivalententausch | Zuteilung des Anspruchs durch Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung; Inanspruchnahme bei Eintritt des versicherten Risikofalles; Verdünnung durch interpersonelle Umverteilung | Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung (nur in bezug auf Arbeitslosengeld) | |
| 2 | (Weitgehend) unterstellter monetärer Äquivalententausch | Prinzipiell wie bei (1), jedoch mit (weitgehend) fiktiver individuell zurechenbarer Gegenleistung | Knappschaftliche Rentenversicherung, Altershilfe für Landwirte, Beamtenversorgung, Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst | |
| 3 | Gesellschaftlicher Äquivalententausch | Leistung monetär, Gegenleistung = sozial erwünschtes Verhalten[a]); Leistungs-Gegenleistungs-Beziehungen prinzipiell schwächer als in (1) und (2), daher höhere Kontrollnotwendigkeit und Kontrollkosten | Ausbildungs- und Arbeitsförderung, Kindergeld, Wohngeld | steigt |
| 4 | Einseitige Anspruchsgewährung | Zuteilung des Anspruchs ohne eigenständige Gegenleistung; Free-Rider Syndrom erzeugt hohe Kontrollnotwendigkeit | Arbeitslosenhilfe, Jugendhilfe, Sozialhilfe | |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Nachrichtlich: 5 | Staatshaftungsregeln | Haftungsregeln des politischen Gemeinwesens zum Schutz *privater* Property Rights. Inanspruchnahme bei rechtswidriger Verletzung eines geschützten Rechtgutes. Teilweise Übergang von Risikohaftung zur Sozialhaftung[b)] | Kriegsopferversorgung, Entschädigung für Impfschäden und der Opfer von Gewalttaten, Lastenausgleich, Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts, Staatshaftungsrecht | nicht unmittelbar-relevant |

a) Z. B. Verzicht auf Erwerbstätigkeit der Mutter beim Kindergeld; — b) siehe hierzu: *H. Bley*, Sozialrecht 4. Aufl, a.a.O., S. 336/337.

*Quelle: F. Klanberg* und *A. Prinz*, Finanzarchiv N.F., Band 41, Heft 2/1983, S. 286.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie etwa Ansprüche aus der Ausbildungs- und Arbeitsförderung, Kindergeld, Wohngeld, Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe fallen nicht unter diesen Eigentumsschutz. Ähnliches gilt für die soziale Entschädigung[7].

Was nun die eigentumsrechtliche Schutzwürdigkeit von Ansprüchen an die gesetzliche Rentenversicherung angeht, so lassen die vorliegenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, zumal aus jüngster Zeit, die Deutung zu, daß die Auffassung, zwischen Wirksamkeit des Eigentumsschutzes und dem Grad der erbrachten unmittelbar zurechenbaren Vorleistung bestünde ein positiver Zusammenhang, immer mehr an Boden gewinnt[8]. Eine solche Interpretation wäre mit property-rights-theoretischen Erwägungen ohne weiteres vereinbar: Der Grad der Schutzwürdigkeit richtet sich nach dem Grad der Verdünnung des Sozialtitels. Je höher also in der gesetzlichen Rentenversicherung der Anteil von „Sozialsubventionen" in den erbrachten Leistungen, desto verdünnter wird das zugrundeliegende Property Right[9] und als desto problematischer könnte sich die verfassungsmäßige Schutzwürdigkeit erweisen.

Schließlich sei noch auf einen finanzpsychologischen Aspekt verwiesen, der den rechtspolitischen teilweise überlappt. Ein hoher Vorleistungsbezug in staatlichen Transfers wird ja häufig deshalb als sinnvoll erachtet, weil Widerstände gegen die zur Finanzierung derartiger Transfers erforderlichen Abgaben als geringer angenommen werden, wenn

---

[7] W. *Rüfner*, Eigentumsschutz sozialversicherungsrechtlicher Positionen, in: Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken, Heft 12/1982, S. 472 - 480. Ergänzend hierzu sei erwähnt, daß ein höherer Verdünnungsgrad nicht notwendigerweise mit leichterer Entziehbarkeit des sozialrechtlichen Anspruchs zusammenfallen muß, wenn dem Gebote der Sozialstaatlichkeit entgegenstehen. Dies trifft beispielsweise auf das Verhältnis von Sozialhilfe zu Wohngeld zu. Der Verfasser dankt Prof. Dr. A. Oberhauser für diesen wichtigen Hinweis.

[8] Vgl. dazu D. *Katzenstein*, Verfassungsrechtlicher Schutz der Rentenansprüche — nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 4 - 5/1982, S. 177 bis 190; Einzelentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind dort aufgeführt. Siehe ferner: H. *Rische* und F. J. *Terwey*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 5/1983, S. 273 - 295.

[9] Als Indikator des Verdünnungsgrades kann die Abweichung vom Prinzip der Beitragsäquivalenz angesehen werden. „Versicherungsfremde" Leistungen beliefen sich 1979 in der gesetzlichen Rentenversicherung auf etwa ein Viertel der Rentenausgaben. Vgl. dazu *Transfer-Enquete-Kommission*, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland 1981, Ziffer 426. Sozialtitel der Knappschaftlichen Rentenversicherung sowie der Altershilfe für Landwirte sind weitaus stärker verdünnt als solche der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung, da in ihnen der Risikoausgleich durch Mitgliedsbeiträge eine allenfalls untergeordnete Rolle spielt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diese Pflichtabgaben in Form von Beiträgen anstatt in Form von Steuern erhoben werden[10]. Ob eine derartige Einschätzung tatsächlich zutrifft, ist empirisch nach wie vor ungeklärt. Sie mag *a priori* eine gewisse Plausibilität aufweisen, was die temporäre Bewertung von Änderungen betrifft; inwieweit sie nicht nach kurzer Zeit in der faktischen Norm des jeweils dann Gewohnten untergeht, bleibt eine offene Frage.

## 3. Veränderungstendenzen von Sozialtiteln in der Alterssicherung

### 3.1. Zur Interpretation des „Generationenvertrages"

Das bisher entwickelte begriffliche Instrumentarium soll nunmehr auf das eingangs erwähnte spezifische Problem der Funktionsweise des Alterssicherungssytems übertragen werden. Es erscheint mir nützlich, hierbei an die in den 50er Jahren von *Wilfried Schreiber*[11] geprägte und seitdem zur sozialpolitischen Leitidee avancierten Formel vom „Solidarvertrag zwischen Generationen" anzuknüpfen. In der gesetzlichen Rentenversicherung ist dieser „Generationenvertrag" konstitutives Element eines umlagefinanzierten Alterssicherungssystems[12]. Obschon ein sehr plastisches Gemälde der Funktionsweise eben dieses Systems, ist er rechtlich wie ökonomisch eine Fiktion oder, pointierter ausgedrückt: ein politisches Schagwort. Rechtlich kann man der Formel vom Generationenvertrag höchstens die Funktion eines „quasi-contract-social" zuordnen, etwa als Fundierung einer dauerhaften Rechtsordnung[13]. Ökonomisch ist der Generationenvertrag eine gedankliche Hypothese, mit der Rechte und Ansprüche begründet werden.

Man kann die zugrundeliegende Hypothese positiv oder normativ interpretieren. Als Hypothese der positiven Ökonomie ist der Generationenvertrag eine implizite Abmachung zwischen privaten Individuen mit zeitlich versetzten, aber über (mindestens) zwei Generationen gleichbleibenden Kosten-Nutzen-Kalkül derart, daß es jedem neu in das System Eintretenden profitabel erscheint, im System zu verbleiben, d. h. von sich aus keine Anstrengungen zur Veränderung des Sozialtitels zu unternehmen. Als Folge davon würde es auch dem Staat (der „definierenden akzeptierten Instanz" der Property-Rights-Literatur) unprofita-

---

[10] Dieser Ansicht ist z. B. W. *Schmähl*, Aufgaben zukünftiger Alterssicherungspolitik, in: Die Angestelltenversicherung 2/1983, S. 64.

[11] W. *Schreiber*, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, 1955.

[12] Bei Sozialtiteln mit monetärem Äquivalententausch *aufgrund unterstellter Beitragsleistungen* in Übersicht 1 ist der Sachverhalt nicht prinzipiell anders, wenn auch empirisch weitaus schwieriger durchschaubar.

[13] Hierzu: W. *Ecker*, Anmerkungen zum „Generationenvertrag", in: Zeitschrift für Rechtpolitik, Heft 2/1983, S. 48.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bel erscheinen, den Kontrakt (offen) zu brechen. Nur unter diesen ziemlich unwahrscheinlichen Voraussetzungen könnte man eine Wandlung der Rechtsstruktur im Gefolge distributiver Ansprüche ausschließen.

Die zweite Deutungsmöglichkeit des Generationenvertrages liegt in seiner Umformung zum ethischen Postulat[14], welches eine Begründung für die Teilhabe der Rentnerpopulation am Wirtschaftswachstum, an der Wohlstandsmehrung zu liefern imstande ist. So gesehen besteht die Funktion der Idee vom Solidarvertrag lediglich darin, einen Sozialtitel in der moralischen Infrastruktur einer Gesellschaft zu verankern. Bei einem hohen Grad an gesellschaftlicher Verinnerlichung dieser Norm würde das Umlageverfahren als Instrument der Alterssicherung möglicherweise besser abschneiden als konkurrierende Handlungsmöglichkeiten, weil die Kosten der Mittelaufbringung nicht als unzumutbare, sondern eher als gerechte Handlungsbeschränkung angesehen werden. Erst die graduelle Erosion dieser Verinnerlichung erzeugt Handlungsbedarf, oder anders ausgedrückt: Der Handlungsbedarf wird um so größer, je ausgeprägter eine Sozialversicherungsrente als *interpersoneller* Transfer bewertet wird. Das System der Umlagefinanzierung in der gesetzlichen Rentenversicherung kann also unter einem spezifischen, normativ verankerten Anreizsystem („penalty-reward structure") als effiziente Lösung der Organisation der Alterssicherung angesehen werden, d. h. als effizienter Äquivalententausch in einem bestimmten institutionellen Rahmen.

### 3.2. Potentielle Erklärungshypothesen wichtiger empirischer Fakten der Entwicklung

Als positive Hypothese macht die Idee vom Generationenvertrag nur in einem quasistationären Zustand Sinn. Man kann nun nicht behaupten, die Schöpfer der Rentenreform vor 25 Jahren hätten die umlagefinanzierte produktivitätsorientierte Rente als permanentes *„steady-state"*-System angesehen: stabile Bevölkerung, stabile Erwerbsquoten, stabile (Lebens-) Arbeitszeit-Freizeit-Präferenzen. Heute stehen wir allerdings vor der Situation, daß sich eine Reihe von Faktoren, die einst die Geschäftsgrundlage der Funktionsweise des Alterssicherungssystems bildeten, *einschneidend* geändert haben bzw. im Begriffe sind, dies zu tun. Die Bedeutung einiger dieser Veränderungsfaktoren muß daher, soweit auf kurzem Raum möglich, aufgezeigt werden.

---

[14] In der bildhaften Sprache *Nell-Breuning's* liest sich der gleiche Sachverhalt so: „Durch Deine Beiträge hast Du gar nichts erdient; du hast damit eine Verpflichtung erfüllt, die Du Deinen Eltern und der Dir vorangegangenen Generation schuldest." Vgl. O. *von Nell-Breuning* und C. G. *Fetsch*, Drei Generationen in Solidarität, Köln 1981, S. 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es sind im Grunde drei, z. T. kumulativ zusammentreffende Faktoren, welche zu einer Erosion der Geschäftsgrundlage des Generationenvertrages in der Alterssicherung (nicht nur in der gesetzlichen Rentenversicherung) geführt haben und führen: (1) die demographische Entwicklung; (2) Änderungen der Freizeitpräferenzen mit der Konstellation am Arbeitsmarkt als intervenierender Variable; (3) die Rechtsprechung.

Zu (1): Längerfristige Vorausberechnungen der Bevölkerungsentwicklung zeigen ab 1990 ein zuerst allmähliches, ab dem Jahre 2020 aber ein starkes Ansteigen des Altenquotienten, woraus *ceteris paribus* eine Erhöhung des gegenwärtig gültigen Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung von 18,5 % auf 35,5 % im Jahre 2030 folgt; entsprechend würde der in der Beamtenversorgung erforderliche (fiktive) Finanzierungssatz für Versorgungsbezüge von z. Z. rund 32 % bis auf 61,5 % steigen[15].

Zu (2): Die tatsächlich vonstattengehende Verkürzung der Lebensarbeitszeit spiegelt sich in der Statistik der Rentenversicherung als „erdrutschartiger" Einbruch[16] wider. Zur Erklärung dieses Sachverhaltes dürfte ein Zusammenwirken von Faktoren auf der Angebotsseite des Sozialtitels und der Nachfrageseite in Betracht zu ziehen sein. Auf der Angebotsseite haben sich drei institutionelle Faktoren geändert: (a) die Einführung der flexiblen Altersgrenze (63 Jahre) im Jahre 1973, (b) die Herabsetzung der Altersgrenze für das flexible Altersruhegeld bei Vorliegen von Schwerbehinderung oder Erwerbsunfähigkeit auf das 60. Lebensjahr im 5. Rentenversicherungs-Änderungsgesetz, (c) die Erleichterung der Zugangsmöglichkeit zu Renten wegen Erwerbsunfähigkeit (EU) / Berufsunfähigkeit (BU) bei Personen unter 60 Jahren. Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1982 von fünf Antragstellern auf Altersruhegeld in der gesetzlichen Rentenversicherung nur noch einer diesen Antrag nach Vollendung des 65. Lebensjahres stellte. Im Jahre 1962 war dieses Verhältnis genau umgekehrt[17]; es hat sich somit in zwanzig Jahren auf den Kopf gestellt. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter aller Renten hat sich in den zehn Jahren von 1972 bis 1982 um rund drei Jahre verringert. Es beträgt jetzt knapp 58 Jahre in der Arbeiterrentenversicherung und

---

[15] Vgl. *Transfer-Enquete-Kommission,* a. a. O., Ziffer 374 f; der Altenquotient ist hier definiert als Verhältnis der Anzahl der Personen im Alter von 60 Jahren und mehr zu der Anzahl der Personen zwischen dem 19. und dem 59. Lebensjahr.

[16] C. *Orsinger* und P. *Clausing,* Verkürzung der Lebensarbeitszeit im Spiegel der Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung 7 - 8/83, S. 261 f.; ferner: M. *Kerwat,* Der Rentenzugang der Angestelltenversicherung im Jahre 1982, ebenda 5/83, S. 187 f.

[17] Verband Deutscher Rentenversicherungsträger: VDR-Information 3/83.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 1*

**Durchschnittliche monatliche Rentenhöhe von Versichertenrenten im Rentenzugang 1981 in DM**

| Rentenart | Arbeiterrentenversicherung | | Angestelltenversicherung | |
|---|---|---|---|---|
| | Männer | Frauen | Männer | Frauen |
| Normales Altersruhegeld mit dem 65. Lebensjahr | 799 | 282 | 1 289 | 472 |
| Flexibles Altersruhegeld mit dem 63. Lebensjahr | 1 380 | 654 | 1 709 | 985 |
| Vorzeitiges Altersruhegeld bei Arbeitslosigkeit mit dem 60. Lebensjahr | 1 354 | 511 | 1 596 | 631 |
| Frauenaltersruhegeld mit dem 60. Lebensjahr | — | 621 | — | 883 |
| Frührente wegen Erwerbsunfähigkeit ..... | 977 | 291 | 1 123 | 473 |

*Quelle:* Sondererhebung aus dem Rentenzugang 1981, Bericht für die Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, erstellt von einer Arbeitsgruppe des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger und der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Anlageband A zum Gutachten der Sachverständigenkommission vom 19. November 1983, S. 69.

60 Jahre in der Angestelltenversicherung[18]. Die Zahlbeträge einer Versichertenrente bei Rentenzugang liegen bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Erwerbslebe deutlich *höher* als die durchschnittlichen Zahlbeträge eines normalen Altersruhegeldes mit Vollendung des 65. Lebensjahres. Wie Tabelle 1 ausweist, ist dieser Effekt in der Arbeiterrentenversicherung ausgeprägter als in der Angestelltenversicherung. Die Unterschiede betragen dort bis zu 100 %.

Auf der Nachfrageseite könnten drei Erklärungshypothesen für die Änderungen im Renten- und Ruhegehaltszugangsverhalten eine Rolle spielen, die dringend einer eingehenden Überprüfung bedürfen. Es sind:

(i) Die *Verschleißhypothese;* sie würde besagen, daß die moderne Arbeitsorganisation in höherem Maße zu gesundheitlichem Verschleiß

[18] In der Beamtenversorgung verlief die Entwicklung völlig analog; das durchschnittliche Pensionierungsalter von Beamten bei Bund (ohne Berufssoldaten), Ländern und Gemeinden lag 1982 bei 59 Jahren, bei Bundesbahn und Bundespost bei 56 Jahren. Quelle: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Anlageband A zum Gutachten der Sachverständigenkommission vom 19. November 1983, S. 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— insbesondere durch eine Zunahme von Streßfaktoren — führt als in früheren Jahren. Die vorhandenen Statistiken der Rentenversicherung stützen diese Hypothese unmittelbar nicht. Das Verhältnis von EU- und BU-Renten *zusammen* zu allen Zugängen an Versichertenrenten ist heute nicht wesentlich höher als vor 20 Jahren; verschoben hat sich lediglich die interne Struktur.

(ii) Die *Wohlstandshypothese;* ihr zufolge gehen Arbeitnehmer heute deshalb früher in Rente/Pension, weil sie es sich finanziell leisten können: Rente/Pension zuzüglich anderer Alterseinkünfte — deren Bedeutung im Zeitablauf zugenommen[19] hat — reichen zur Aufrechterhaltung des gewünschten Lebensstandards aus. Die verfügbaren Zahlen der Struktur von Rentenhöhen bei Zugangsrenten stehen mit dieser Hypothese zumindest nicht in Widerspruch.

(iii) Die *Hypothese institutionsbedingter Interaktionen;* diese Hypothese soll zum Ausdruck bringen, daß die EU-Rente in ihrer heutigen, durch die Rechts*prechung* sanktionierten Form zu einem Ersatzaltersruhegeld geworden ist, welches von Versicherten in Anspruch genommen wird, welche die Wartezeiten für das normale vorzeitige Altersruhegeld aus irgendwelchen Gründen nicht erfüllen.

Die drei hier auf dem institutionellen Hintergrund der Rentenversicherung formulierten Hypothesen haben sinngemäß auch für andere Teilsysteme der Alterssicherung, z. B. die Beamtenversorgung, Bedeutung.

Zu (3): Auf die Einflußgröße Rechtsprechung kann hier nur insoweit eingegangen werden, als höchstrichterliche Entscheidungen des Bundessozialgerichts dazu geführt haben, das Vorliegen von Erwerbsminderungen nicht mehr „abstrakt" nach medizinischen Erkenntnissen zu beurteilen, sondern „konkret" anhand der Tatsache, ob dem Versicherten ein Teilzeitarbeitsplatz vermittelt werden kann oder nicht[19a]. Die Wirkung dieser Rechtsprechung bestand darin, BU-Renten zahlenmäßig fast bedeutungslos werden zu lassen. Im Jahre 1962 betrug das Verhältnis von BU-Renten zu EU-Renten bei Rentenzugängen noch etwa 1 : 1, im Jahre 1982 war es 1 : 6. Eine EU-Rente ist 50 Prozent höher als eine BU-Rente.

---

[19] So hat die Bedeutung von Vermögenseinkünften im Zeitablauf zugenommen. Nach Angaben *Euler's* stieg der Index des Haushaltsbruttoeinkommens von Nichterwerbstätigenhaushalten (1962 = 100) auf 316 im Jahre 1978, der Index der Vermögenseinkünfte aber auf 499. Vgl.: M. *Euler,* Die Einkommensverteilung und -entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1962 - 1978 nach Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, in: Konjunkturpolitik 1983, 29. Jahrgang, S. 219.

[19a] Zur Entscheidungslogik siehe: Berufs- und Erwerbsunfähigkeit — Grundsätze zu den §§ 1246 RVO, in: Deutsche Rentenversicherung, Sonderheft 7/1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durch Akte der Rechtsprechung sind daher Umbewertungen von Sozialtiteln erfolgt, die zunächst auf einen breiten Konsens rechnen konnten, sich aber im weiteren Verlauf als äußerst problematisch erweisen.

### 4. Einordnung und Beurteilung von Handlungsmöglichkeiten

Die im vorhergehenden Abschnitt dargestellten Entwicklungstendenzen lassen eine Tendenz zur Frühverrentung und -pensionierung in erheblichem Umfang erkennen, bei denen von einem historischen Einschnitt zu sprechen heute schon nicht unangemessen erscheint[20]. Langfristig werden sich die zuvor skizzierten Veränderungen im Bevölkerungsaufbau diesem Trend kumulativ überlagern und die Finanzierungsprobleme (ceteris paribus) verschärfen. Bei gegebener Angebotskurve (Leistungsumfang) läßt sich eine höhere Nachfrage nach sozialer Sicherheit eben nur zu höheren Preisen dieser Ressource realisieren.

Ist zu erwarten, daß das Kosten-Nutzen-Kalkül der am „Generationenvertrag" Beteiligten durch diese Entwicklungen nachhaltig beeinflußt wird und sich dadurch ein *raison d'être* für eine andere Gestaltungsform des Alterssicherungssystems ergäbe? Die Beurteilung kann auf kapitaltheoretischem Wege erfolgen, indem die Ergebnisse von Rentenversicherungssystemen mit unterschiedlichen Finanzierungsprinzipien, reine Anwartschaftsdeckung (= Kapitaldeckung) auf der einen und reine Umlagefinanzierung auf der anderen Seite, miteinander verglichen werden. In einer ex-post-Analyse[21] der Zeit von 1950 bis 1979 schneidet das Umlageverfahren dabei etwas besser ab, weil der durchschnittliche Nominallohnanstieg (d. h. der „Verzinsungsfaktor" des Umlageverfahrens) im angegebenen Zeitraum etwas höher lag als der durchschnittliche Kapitalmarktzins. Insofern bestand für die Wirtschaftssubjekte bisher überhaupt kein rationaler Anlaß, in der Rentenversicherung von einem sozialen zu einem privaten Property Right überzugehen[22]. Diese Beurteilung kehrt sich freitlich cet. par. ins Gegenteil, wenn die Differenz zwischen Veränderungsrate der Nominallöhne und Kapitalmarktzins nachhaltig negativ wird und/oder die Rentenanpassungen vom Anstieg der Bruttolöhne abgekoppelt werden. Eine

---

[20] Gleichzeitig haben sich die durchschnittlichen Laufzeiten von Alterssicherungsbezügen verlängert. In den letzten zehn Jahren hat sich das durchschnittliche Sterbealter von Rentenempfängern in der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung zwischen 1.0 und 2.5 Jahren nach oben verschoben. Vgl. VDR-Information 3/83, S. 3.

[21] W. *Steden*, Die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik — Vermögenstheoretische Implikationen, in: Finanzarchiv N. F., Band 39, 1981, S. 401 - 461.

[22] *Steden* nennt freilich einige andere Gründe für Suboptimalität des bestehenden umlagefinanzierten Systems (a. a. O., S. 441).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

solche Situation heißt nichts anderes, als daß der existierende „Verzinsungsmodus" des Umlageverfahrens langfristig nicht durchgehalten werden kann, wenn nicht ein zunehmender Begünstigungseffekt zugunsten der nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung in das System eingeführt werden soll.

Angesichts dieser Situation werden in der Literatur eine Reihe instrumentaler Handlungsmöglichkeiten diskutiert. Sie lassen sich auf drei Grundmuster zurückführen, die stichwortartig wie folgt charakterisiert werden können: (1) Beitragssatzerhöhung; (2) Erschließung sonstiger Finanzierungsquellen; (3) Leistungssenkung. Die allokativen und verteilungspolitischen Implikationen der unter diesen Grundmustern zu subsummierenden Einzelmaßnahmen sind z. T. sehr unterschiedlich und können hier nicht erörtert werden. Es geht lediglich um den viel bescheideneren Versuch, die obengenannten Optionen in die Perspektive des zuvor beschriebenen property-rights-theoretischen Ansatzes einzubetten.

### 4.1. Die Option Beitragssatzerhöhung

Zur Option Beitragssatzerhöhung ließe sich argumentieren, daß damit strukturelle Veränderungen in der Relation von Leistungserbringern zu Leistungsempfängern systemimmanent, d. h. aufgrund des Generationenvertrages und mit Hilfe des Umlageverfahrens aufgefangen werden könnten. In der eingangs erläuterten Terminologie würde dies heißen, daß der Verdünnungsgrad des Sozialtitels konstant gehalten werden könnte. Eine enge Beziehung zwischen Beitragsleistungen und späteren Rentenzahlungen würde gewahrt werden. Durch Erhöhungen des Beitrags*satzes* entstehen außerdem keine zusätzlichen Belastungen für das Rentenversicherungssystem, da es ja nur um die Aufrechterhaltung der relativen Position jedes einzelnen geht. Unter property-rights-theoretischen Gesichtspunkten wäre die Option Beitragssatzerhöhung günstig zu beurteilen, weil sich hiermit am ehesten ein Festhalten am Prinzip der einkommensbezogenen Renten begründen ließe.

Bei näherer Betrachtung verliert das Argument jedoch etwas von seiner Überzeugungskraft. Verließe man sich bei Bewältigung der Finanzierungsprobleme ganz oder überwiegend auf die Mehrung des Beitragsvolumens durch Erhöhung der Beitragssätze, so würden diese im Zeitverlauf stark ansteigen müssen. Es kommt hier gar nicht so sehr auf die empirisch im voraus ohnehin nicht beantwortbare Frage an, ob Durchschnittsbelastungen mit direkten Steuern und Sozialabgaben von 50 % und mehr noch als tragbar angesehen werden. Für die langfristige Beurteilung viel wichtiger könnten sich Verhaltensänderungen erweisen derart, daß hohe Beitragssätze Tendenzen zur möglichst frühzeitigen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und umfassenden Inanspruchnahme der vom System gewährten Leistungen fördern. Das Verdünnungsgradkriterium ist unter diesen Umständen nur dann ein geeigneter Maßstab der Beurteilung, wenn der *gesamte* Leistungskatalog auf Aufrechterhaltung einer (sozialversicherungsrechtlichen) Äquivalenz zwischen Beitragszahlungen und Rentenleistungen abgestellt wird. Dies bedeutet dann u. U. Heraufsetzung des normalen Rentenzugangsalters durch den Gesetzgeber, Erhöhung der Barrieren für jede Art von vorzeitigem Ausscheiden sowie auf jeden Fall die Einführung versicherungsmathematischer Abschläge von der Rente bei Ausscheiden vor dem festgesetzten Normalalter[23]. Nur unter diesen, in der politischen Wirklichkeit wahrscheinlich kaum zu verwirklichenden Auflagen wäre die Option Beitragssatzerhöhung unter dem hier gewählten Beurteilungskriterium überhaupt sinnvoll.

### 4.2. Die Option Erschließung sonstiger Finanzierungsquellen

Bei der zweiten Handlungsmöglichkeit, der Erschließung sonstiger Finanzierungsquellen, hängt die Beurteilung von der Art und Weise der Erzeugung der Mehreinnahmen ab. Die im Jahre 1983 aktuellste Variante derartiger Bestrebungen, die Einbeziehung bisher nicht erfaßter Lohnbestandteile in die Versicherungspflicht auf dem Wege einer buchhalterischen Zwölftelung des an Arbeitnehmer gezahlten Weihnachtsgeldes, ändert die Beurteilung unter property-rights-theoretischen Aspekten im Vergleich zur Option (1) unmittelbar nicht. Freilich gibt es einen erheblichen Unterschied in der Gesamtwirkung, denn eine auf diese Weise zustandekommende Erhöhung des Beitragsvolumens erzeugt Ansprüche, die in der Zukunft einzulösen sind, deren ungeschmälerte Einlösung indessen zukünftig immer unsicherer wird. Die langfritstige Beurteilungsperspektive sieht demnach deutlich ungünstiger als die kurzfristige aus.

Eine zweite, in der jüngsten Vergangenheit heftig diskutierte Variante innerhalb des zweiten Grundmusters ist die Umbasierung der Bemessungsgrundlage der Arbeitgeberbeiträge („Maschinensteuer"). Nach weithin akzeptierter Auffassung[24] würde die Einführung einer solchen Maßnahme eine zusätzliche Aushölung des Äquivalenzprinzips nach sich ziehen, unabhängig davon, auf welche konkrete Bemessungsbasis man sich einigen würde. Jeder Übergang zu partieller, zumal wie im vorliegenden Fall verdeckter, Steuerfinanzierung setzt im voraus schwer

[23] Hierbei wäre auch an die Einführung von „Teilrenten" bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben mittels zwischenzeitlichen Übergangs in Teilzeitarbeit zu denken. Die damit verbundenen Probleme sind jedoch noch weitgehend ungelöst.

[24] *Transfer-Enquete-Kommission,* a. a. O., Ziffer 406 - 419 insbesondere Ziffer 417.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abschätzbare Umverteilungswirkungen in Gang, die sich eben auch auf die Verteilung von im Prinzip mit der Beitragszahlung bereits erworbener Social Property Rights erstrecken.

Als universellste Möglichkeit der Erschließung neuer Finanzierungsquellen ist fraglos der Bundeszuschuß zur gesetzlichen Rentenversicherung anzusehen. Nach geltendem Recht[25] zahlt der Bund zu denjenigen Ausgaben einen Zuschuß, „die nicht Leistungen der Alterssicherung sind". Dieser Zuschuß ist grundsätzlich regelgebunden; seine jeweilige Höhe orientiert sich an der Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage in der Rentenformel von 1957, bindet das Zuschußvolumen also an die Veränderung der Lohn- und Gehaltssumme an. In der politischen Praxis der letzten 25 Jahre ist diese Regelbindung oft durchbrochen worden[26].

Diese offensichtliche Diskrepanz zwischen äquivalenztheoretischer Einbettung des Bundeszuschusses in das Gesamtspektrum von Finanzierungsquellen der Rentenversicherung und praktischer Handhabung desselben läßt eine eindeutige property-rights-theoretische Bewertung nicht zu. Wäre der Bundeszuschuß tatsächlich als Instrument zur Neutralisierung der finanziellen Auswirkungen der Übertragung von Gemeinaufgaben — etwa im Zuge des Familien-Lastenausgleichs — auf den Parafiskus aufzufassen, so würde er denjenigen Teil des Verdünnungsgrades des zugrundeliegenden Sozialtitels, der auf der Abweichung des Sozialversicherungsprinzips vom Prinzip der Individualäquivalenz beruht, rückgängig machen (können). Die damit implizierte Trennung von Aufgaben des Sozialversicherungssystems in solche einer „Rentenkasse" einerseits und in solche einer „Volks-Risiken-Versicherung" andererseits ist zwar gedanklich vollziehbar und als Idee auch nicht neu[27], in Wirklichkeit hat es sie aber nie gegeben. Alterssicherungssysteme industrialisierter Gesellschaften repräsentierten und repräsentieren stets ein Prinzipiengemisch[28].

---

[25] § 1389 Abs. 1 RVO und § 116 Abs. 1 AVG. Die Sonderfälle knappschaftliche Rentenversicherung und Altershilfe für Landwirte werden hier außer acht gelassen.

[26] K. *Mackscheidt*, G. *Böttger* und K. *Gretschmann*, Der Finanzausgleich zwischen dem Bund und der Rentenversicherung, in: Finanzarchiv N. F. Bd. 39, Heft 3/1981, S. 383 - 407, insbesondere S. 387 - 393.

[27] W. *Schreiber* schlug z. B. 1955 eine derartige Trennung bereits vor. Die heutigen BU- und EU-Renten müßten demgemäß nicht der Schreiberschen „Rentenkasse", sondern der Volks-Risiken-Versicherung zugewiesen werden.

[28] So charakterisiert z. B. *Creedy* das britische System als „a curious mixture of principles". Siehe: J. *Creedy*, The changing Burden of National Insurance Contributions and Income Taxation in Britain, in: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 29, No. 2, 1982, S. 128. In ähnlichem Sinne äußert sich auch P. *Bürgisser-Peters*, Verteilungswirkungen der staatlichen Altersvorsorge in der Schweiz, Zürich 1982, Abschnitte 1 - 3, in bezug auf das Schweizer System.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Als Konsequenz dieser Überlegungen muß bei der Beurteilung des Bundeszuschusses zwischen der finanzwissenschaftlichen Ebene und der politischen unterschieden werden: Unter dem ersten Blickwinkel ist der Bundeszuschuß ein „Entgelt" für von den Rentenversicherungsträgern erbrachte Auftragsleistungen[29]; nehmen diese zu, so muß auch der Zuschuß wachsen, soll die Äquivalenzbeziehung zwischen Leistung und Vorleistung erhalten bleiben. Aus der Sicht der zweiten Perspektive wäre der Bundeszuschuß ein Instrument zur Diversifizierung der Kosten aller Umverteilungsmaßnahmen in den öffentlichen Haushalten, d. h. ein Regelinstrument zur Steuerung der Konsensbereitschaft im politischen Prozeß. Selbst wenn der Bundeszuschuß zu einer zusätzlichen Verdünnung von Sozialtiteln beiträgt und somit den Grad des bestehenden Eigentumsschutzes lockern würde, könnte die politische Effizienz von Entscheidungssystemen durch Einsatz eines dispositiven Steuerungsparameters „Bundeszuschuß" erst gewährleistet werden. Dies dürfte einer der Gründe dafür sein, daß diese Handlungsalternative in so starkem Maße präferiert wird.

### 4.3. Option Leistungssenkung

Die dritte Handlungsmöglichkeit, Leistungssenkung, stellt die grundsätzliche Alternative zu den beiden bereits erörterten Optionen dar und verkörpert die eigentliche ordnungspolitische Grundentscheidung. Es hieße indessen die Leistungsfähigkeit der Theorie der Property Rights überschätzen, wollte man aus ihr eine eindeutige Richtungsaussage der zu treffenden Entscheidung ableiten. Es gibt offensichtlich mehrere Lösungen, zu denen man Effizienzbetrachtungen anstellen kann, *nachdem* eine bestimmte Grundentscheidung gefallen ist, so daß man Effizienz stets auf die dann herrschenden Rahmenbedingungen (Ziele) beziehen muß. Man könnte sich *z.* B. für die Option Leistungssenkung entscheiden mit der Begründung, die zunehmenden Lasten der Alterssicherung vornehmlich der Rentnerpopulation aufzubürden[30], um eine Beeinträchtigung der Leistungsbereitschaft der aktiven Bevölkerung durch hohe Pflichtabgaben zu vermeiden. Bei linearer Leistungssenkung würde die Rentenstruktur und damit der jeweils bestehende Verdünnungsgrad des Sozialtitels erhalten bleiben, man müßte aber damit rechnen, daß von einem Teil der Rentenbezieher ergänzend Sozialhife

---

[29] So auch *Mackscheidt/Böttger/Gretschmann,* a. a. O., Fußnote 26.

[30] Gesichtspunkte der Gerechtigkeit würden diesem Argument nicht notwendigerweise entgegenstehen, da die gegenwärtige Rentnergeneration „Windfall Profits" des Systems erzielt hat, die von der augenblicklichen und kommenden Erwerbstätigengeneration bezahlt werden. Vgl. dazu auch: I. *Garfinkel* und K. *Holden,* Crisis in Old Age Insurance and the Welfare State?, in: Institute for Research on Poverty, Discussion Papers No. 726 - 83, University of Wisconsin, Madison, 1983, S. 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in Anspruch genommen werden müßte, wenn das kombinierte Alterseinkommen die Sozialhilfeschwelle unterschritte. Bei der Sozialhilfe würden dann die Kontrollkosten gemäß Übersicht 1 dieser Arbeit steigen. Bei nichtlinearer Leistungssenkung hingegen würde der Verdünnungsgrad des Rentenanspruchs steigen und sein Eigentumscharakter diffuser werde. Auf längere Sicht würde dann das bestehende Rentenversicherungssystem ausgeprägtere Züge eines universellen (Grund-) Sicherungssystems mit partiellem Vorleistungsbezug der empfangenen Leistung annehmen. Je mehr eine solche Entwicklung zum Tragen kommen würde, desto mehr würde auch der Beitrag seiner heutigen Funktion als Begründung eines Sozialtitels mit Quasi-Eigentumscharakter entkleidet werden und desto nachdrücklicher würde sein Charakter als Sondersteuer mit objektiv-funktionellem Zweckbezug in Erscheinung treten.

Unter jeder der hier angeführten Optionen muß es notwendigerweise Gewinner und Verlierer geben. Folglich werden potentielle Verlierer Kosten (intellektuelle Energie inbegriffen) aufwenden, um Rechtsänderungen zu verhindern. Die vielfältigen Versuche zur Zementierung von Exklusivrechten an der knapper werdenden Ressource Alterssicherung, bis hin zu der rechtspolitischen Variante, den Generationenvertrag in die Nähe einer Verfassungsnorm zu rücken[31], werden auf diesem Hintergrund ohne weiteres erklärbar. Sollte sich freilich dieser Trend zur Verfestigung von Rechtspositionen durchsetzen, so würde angesichts der Größe der entstehenden aggregierten Ansprüche die Regelungsnotwendigkeit erhöht. Langfristig würde das Property Right im Gefolge eines steigenden Regelungsbedarfes erodiert werden.

Ein knappes Resumée: Daß das Alterssicherungssystem in seiner heutigen Ausgestaltungsform zur Debatte steht, steht außer Frage. Zu entscheiden ist, was „wir" wollen: ein System, welches mehr (oder ausschließlich) aus privaten Property Rights besteht oder verdünntere, diskretionärer ausgestaltbare Sozialtitel. Beide Möglichkeiten sind mit Risiken verbunden, so daß eine günstige Strategie in Risikostreuung, d. h. Aufteilung der Gesamtsicherung auf verschiedenartige Teile des Gesamtsystems, liegen würde. Es gibt immerhin Hinweise darauf, daß dieses Unsicherheits-Spektrum von der Bevölkerung in großem Umfang antizipiert und vor allem: daß darauf reagiert wird. Umfrageergebnisse aus dem Jahre 1980 zeigen nämlich die auch aus anderen Befragungen bekannte Dichotomie des Antwortspektrums[32]: Nur (oder ebenso: immerhin noch) 47 % der gesamten befragten Bevölkerung im

[31] Zur juristischen Argumentation siehe W. *Ecker*, a. a. O., S. 48.

[32] M. *Schmidt*, Das Vertrauen in die Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung 2/81, S. 99 - 102.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alter von 55 Jahren beantwortete die Frage nach der generellen Verläßlichkeit der Rentenversicherung positiv, fast 90 % der Befragten schätzten aber ihre eigene finanzielle Situation als Rentner relativ günstig ein. Dies dürfte in erster Linie damit zusammenhängen, daß der Prozeß einer lautlosen Diversifizierung von Property Rights als Grundlage der Alterssicherung inzwischen beachtliche Dimensionen angenommen hat.

Die Vermögenssituation der in den nächsten Jahren ins Rentenalter eintretenden Personen wird wesentlich besser sein als die der Bestandsrentner[33]. Es spricht z. Z. nichts dafür, daß die politischen Kosten von Rechtsänderungen im Teilsystem staatliche Alterssicherung prohibitiv hoch würden, da eine wohlstandskomplementäre Gegenbewegung bereits Spuren hinterlassen hat.

[33] So wird der Anteil von Personen mit Hausbesitz an den ins Rentenalter eintretenden Personen von 23 auf 42 %, der entsprechende Anteil mit einer privaten Lebensversicherung von 9 auf 32 % und der Anteil mit Versorgungsansprüchen aus Betriebsrenten von 17 auf 25 % steigen. Vgl. FN 32.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Wettbewerb und Regulierung im Gesundheitswesen

## Property-Rights als Ziel und Restriktion ärztlicher Honorarpolitik*

Von *J.-Matthias Graf v. d. Schulenburg*, Berlin

> „Oddly enough, the economic brigade was cheered on by the health-care providers. Yet a competitive market is after all a social arrangement whereby life is made hell for providers to make life cheap and easy for consumers. That this should be the natural order is probably obvious only to economists who rarely are suppliers of anything." Reinhardt (1981a), 32

Während lange Zeit auch in der Gesundheitsökonomik Rechtskontexte als gegebener Teil des Datenkranzes behandelt wurden, sind in den vergangenen Jahrzehnten im Zuge der allgemeinen Entwicklung der ökonomischen Theorie auch bei gesundheitsökonomischen Fragestellungen verstärkt Anstrengungen unternommen worden, Wechselbeziehungen zwischen rechtlichen und ökonomischen Prozessen zu analysieren. Die Grunthese aus der Analyse von Ansprüchen, Eigentums- und Verfügungsrechten besagt einerseits, daß kodifizierte und nichtkodifizierte Normen Unterschiede im Verhalten der Wirtschaftssubjekte bewirken, andererseits die Definition und Veränderung von Dispositionsrechten selbst Teil des Optimierungskalküls von Wirtschaftssubjekten sind. Diese Aussage soll im folgenden anhand der Honorarpolitik der U.S.-amerikanischen Ärzteschaft überprüft werden.

### I. Einleitung

Daß die Ärzteschaft — zumindest in Deutschland — recht erfolgreich in der Durchsetzung und anschließenden Zementierung von Dispositionsrechten war, kann an vielen Beispielen gezeigt werden. Zu nennen sind die Überwachung und Honorierung des Kassenarztes durch seine Standesorganisation, die Abschaffung von Einzeldienstverträgen[1], die

* Der Autor bedankt sich für die finanzielle Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Förderungs-Nr. I 3 — Schu 511/1-1) und des U. S.-Department of Health and Human Services (Grant-No. 95-P-97309-2-01) während eines einjährigen Forschungsaufenthaltes an der Princeton University, ohne den dieses Papier nicht hätte geschrieben werden können.

[1] Vgl. *Schulenburg* (1981 a), 32 - 43.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durchsetzung der Einzelleistungshonorierung Anfang der 60er Jahre[2] und eine institutionalisierte Honorardifferenzierung aufgrund eines gegliederten Krankenversicherungssystems. Da die Rechtsstrukturen in Deutschland u. a. wegen der Bestimmungen zur Gesetzlichen Krankenversicherung seit vielen Jahren recht starr sind, wird in dieser Untersuchung das U.S.-amerikanische Beispiel herangezogen[3].

Speziell geht es um die Überprüfung folgender sich z. T. gegenseitig bedingender Thesen:

— Die Veränderung und (wegen des Gegendrucks von anderen Interessengruppen) sogar der Erhalt bestimmter property-rights-Strukturen verursacht Kosten. Diese werden von Produzentengruppen nur dann aufgebracht, wenn die erwarteten Nutzen der Änderung oder des Erhaltes des status quo abzüglich der Kosten des Aufbringens der Kosten höher sind. Letztgenannte Kosten fallen u. a. deshalb an, da Maßnahmen zur Ausschaltung von free-rider-Verhalten innerhalb der Produzentengruppen ergriffen werden müssen (generelle Verbands- und Kartellproblematik).

— Produzentenverbände versuchen, ein gleichgerichtetes kartellartiges Verhalten ihrer Mitglieder zu erzwingen, um das Abschöpfen von Monopolrenten zu ermöglichen. Eine staatliche Sanktionierung derartiger Selbstregulierungsmaßnahmen mag für die Kartellstabilisierung hilfreich sein, jedoch sind Produzentenverbände darauf bedacht, ihre Autonomie über die Kontrolle dieser Maßnahmen zu erhalten.

— Wegen Bestehens von Selbstregulierungsmaßnahmen durch Produzentenverbände muß eine staatliche Deregulierungspolitik, die nur auf den Abbau staatlicher Regulierungsmaßnahmen begrenzt ist, nicht unbedingt zu einem Mehr an Wettbewerb führen.

— Bei Arztleistungen liegen — wie vielleicht bei keinem anderen Gut — die Bedingungen für deglomerative Preis-, Produkt- und Qualitätsdifferenzierung zur Abschöpfung von Konsumentenrenten vor. Da beim Übergang zur Massengesellschaft und steigender Ärztedichte die Differenzierungskosten für den einzelnen Arzt steigen, hat die Ärzteschaft auf eine Änderung der property-rights hingewirkt, um die Differenzierungskosten zu senken. Wege hierzu sind die Schaffung eines abgestuften — möglichst Ärzte-kontrollierten — Versicherungssystems, das eine agglomerative Marktsegmentierung vorgibt,

---

[2] Den Hergang dieser lobbyistischen Glanzleistung beschreiben ausführlich *Naschold* (1967), *Safran* (1967) und *Schmidt* (1982).

[3] Einen Vergleich beider Gesundheitsversorgungsysteme gibt *Schulenburg* (1983 a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Etablierung einer differenzierten Einzelleistungshonorierung und der Erhalt der freien Berufsausübung, d. h., der freien Wahl der Behandlungsmethoden und der Qualität der Leistungen.

Die Untersuchung gliedert sich in einen modell-theoretischen Teil und vier deskriptiv-analytische Kapitel. Zusammenfassende Bemerkungen mit einigen grundsätzlichen Folgerungen, die auch auf Deutschland angewandt werden können, schließen die Analyse ab.

## II. Grundsätzliche Bemerkungen zum ärztlichen Honorarverhalten

In diesem Papier wird vereinfachend davon ausgegangen, daß Ärzte versuchen, ihren (langfristigen) Einkommensstrom zu maximieren und über die Zeit zu stabilisieren — wohl wissend, daß für eine realitätsnahe Beschreibung des Arztverhaltens weitere Ziele sowie hier vernachlässigte Nebenbedingungen zu berücksichtigen sind[4].

Es sei auch erwähnt, daß in den letzten Jahren viele Forschungsaktivitäten in die Diskussion zweier alternativer Hypothesen des ärztlichen Verhaltens investiert wurden. Erstens ging man von der Zieleinkommenshypothese aus, die besagt, daß Ärzte ein bestimmtes Zieleinkommen haben, welches sie normalerweise auch realisieren können[5]. Die Zieleinkommenshypothese basiert auf der Annahme, Ärzte würden als Agenten ihrer Patienten die Struktur und die Höhe der Nachfrage nach ihren Leistungen weitgehend selbst bestimmen können[6]. Sicherlich trifft dies um so mehr zu, je höher der Krankenversicherungsschutz der Bevölkerung ist und je stärker sich die Honorare an Einzelleistungen orientieren. Berücksichtigt man jedoch, daß angebotsinduzierte Nachfrage begrenzt ist bzw. für den Arzt Kosten verursacht, so ist sie durchaus vereinbar mit Einkommensmaximiererverhalten[7]. Zweitens wurde aufgrund dessen, daß Ärzte „arme" Patienten manchmal zum Nulltarif behandeln, ihnen wohltätiges Verhalten unterstellt[8]. Allerdings kann Honorardifferenzierung dann nicht mehr ausschließlich mit Wohltätigkeit erklärt werden, wenn — obwohl die Krankenbehandlungskosten der „Armen" von Sozialhilfeprogrammen getragen werden — Honorar-

---

[4] Vgl. hierzu *Schulenburg* (1981 a), 110 - 153.

[5] Einen Überblick gibt *Ramsey* (1980). Mit bundesdeutschen Daten wurde die Hypothese von *Breyer* (1982) getestet.

[6] Dieses Phänomen ist unter den Schlagworten „Angebotsdominanz", „angebotsinduzierte Nachfrage" und „Agentenproblematik" diskutiert worden. Vgl. *Pauly* (1980) und *Adam* (1983).

[7] Meines Wissens wurde der Kostenaspekt der Nachfrageinduktion durch den Arzt erstmals von *Evans* (1974) berücksichtigt.

[8] Gegen diese These sprechen sich u. a. aus: *Kessel* (1958), 317, *Kessel* (1970), 43 und *Feldstein* (1979) 334/335.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

differenzen weiter bestehen bleiben[9]. Außerdem kann die kostenlose Behandlung von „Armen" eine Legitimationsfunktion für einkommensorientierte Preisdifferenzierung erfüllen.

Die Beobachtung, daß Arzthonorare mit der Zahlungsbereitschaft (WTP) der Patienten korrelieren, führte dazu, den Arztleistungsmarkt zum Lehrbuchstandardbeispiel für preisdifferenzierendes Monopolverhalten werden zu lassen. Da für den folgenden Gedankengang der Problemkreis von Differenzierungsstrategien von zentraler Bedeutung ist, scheinen hierzu einige Bemerkungen grundsätzlicher Natur angebracht[10]. Zunächst stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen überhaupt ein Anbieter — bzw. Arzt — in der Lage ist, eine Nachfragedifferenzierung vorzunehmen:

1. Der Anbieter muß einen monopolistischen Bereich haben. Um dies sicherzustellen, muß die Ärzteschaft dafür sorgen, daß bei mehreren konkurrierenden Ärzten nicht einer versucht, sein Einkommen zu steigern, indem er z. B. das Honorar für „Reiche" senkt, um so mehr Nachfrager auf sich zu vereinigen[11], bzw., daß durch hohe Informations- und Suchkosten für den Nachfrager die Substitutionselastizität zwischen den Ärzten klein bleibt[12].
2. Eine Arbitrage, die zu einer Egalisierung der Verkaufsbedingungen führt, muß unmöglich oder zu kostspielig sein. Diese Bedingung ist bei vielen Dienstleistungen wegen Geltung des „uno-actu-Prinzips"[13] gegeben, da gilt, „doctors can discriminate only because a poor person cannot retail his appendicitis operation to the rich"[14].
3. Es muß systematische Unterschiede zwischen Nachfragern oder Nachfragergruppen geben, die Rückschlüsse auf die WTP zulassen. Z. B. — wie häufig unterstellt — „Reiche" haben eine höhere WTP für Arztleistungen als „Arme".
4. Der einzelne Arzt muß in der Lage sein, mindestens zwei Nachfragergruppen identifizieren zu können, wobei die Differenzierungskosten kleiner als die Differenzierungsrente sein müssen[15].

---

[9] *Ruffin/Leigh* (1973) zeigen, daß Preisdifferenzierung durch wohltätiges Verhalten auch bei Nichtvorliegen monopolistischer Marktmacht erklärt werden kann.

[10] *Pigou* (1929) gibt die erste systematische Darstellung verschiedener Formen der Preisdifferenzierung.

[11] *Kessel* (1958) vertritt die These, daß Ärzteverbände ein kollektives Monopol durch gleichgerichtetes Verhalten aufgebaut haben.

[12] *Masson/Wu* (1974) zeigen, daß bei hohen Suchkosten und höheren Zeitopportunitätskosten der „Reichen", diesen höhere Honorare abverlangt werden können.

[13] Vgl. *Herder-Dorneich* (1980), 415.

[14] *Boulding* (1955), 662.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sind diese Bedingungen gegeben, so kann es für den Arzt lohnend sein, neben dem Honorar auch die Qualität seiner Leistungen[16] und die Warte- und Behandlungszeit[17] zu differenzieren. Sind die genannten Bedingungen nicht gegeben, so muß die Ärzteschaft grundsätzlich abwägen, in welchem Verhältnis die erwarteten Kosten der „Produktion" einer entsprechenden Veränderung bestehender property-rights zu der daraus resultierenden erwarteten Rente stehen.

Formal wird Differenzierungsverhalten üblicherweise wie folgt behandelt[18]. Es werden zunächst zwei Formen der Differenzierung unterschieden: die deglomerative, bei der der Anbieter die Differenzierungskriterien zur Marktaufteilung selbst festlegt, und die agglomerative, bei der der Anbieter zwei oder mehrere Teilmärkte bereits vorfindet, d. h. er sich extern gegebener Differenzierungskriterien bedient. Bei der modellmäßigen Behandlung der deglomerativen Preisdifferenzierung wird von einer gegebenen Nachfragekurve ausgegangen. Der Anbieter hat die Freiheit, den Markt willkürlich zu unterteilen. Im Extremfall (und in Lehrbüchern) betreibt er vollständige Preisdifferenzierung mit dem Ergebnis, daß der Grenzpreis, der dem „letzten Nachfrager" abverlangt wird, gleich ist den Grenzkosten. Bei der agglomerativen Preisdifferenzierung ist für jeden Teilmarkt (z. B. Privatpatienten, Kassenpatienten) eine Nachfragekurve gegeben. Ein Anbieter maximiert dann seinen Gewinn, wenn er auf jedem Teilmarkt den jeweiligen Preis so setzt, daß der jeweilige Grenzerlös gleich ist den gesamten Grenzkosten.

Diese übliche Vorgehensweise ist u. a. aus folgenden Gründen unbefriedigend — besonders dann, wenn sie auf ärztliches Differenzierungsverhalten angewendet wird:

1. Durch die Annahme eines homogenen Gutes versucht man in den Preisdifferenzierungsmodellen die Analyse auf Preisdifferenzen zu konzentrieren. Es stellt sich die Frage, was hierbei „homogen" bedeutet, denn zumindest aus der Sicht der Nachfrager besteht keine Homogenität für Güter, welche zu unterschiedlichen Preisen verkauft werden. Preisdifferenzierung setzt als notwendige Bedingung eine Differenzierung an anderer Stelle voraus (z. B. eine Produkt-

---

[15] Auf das Problem der Differenzierungskosten weist *de Alessi* (1983), 68, hin: „If the costs of enforcing perfect price discrimination are greater than the surplus the monopolist could obtain (in the limit, all of the consumers' and producers' surplus), then the nondiscriminating solution is efficient."

[16] Vgl. *Sloan/Feldman* (1978), 66 - 88.

[17] Auf den Zeitkostenaspekt der Nachfrage nach Gesundheitsleistungen (Opportunitätskosten der Such-, Fahr-, Warte- und Behandlungszeit) gehen ausführlich *Cullis/West* (1976) und *Holtman/Olson* (1976) ein.

[18] Vgl. hierzu *v. Stackelberg* (1939), der interessanterweise *Pigou* (1929) nicht erwähnt und *Stiglitz* (1977), 410/411.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

differenzierung, eine unterschiedliche Verpackung oder einen unterschiedlichen Verkaufsstandort). Für einen Anbieter stellt sich natürlich die Frage, wie mit möglichst geringen Kosten eine Heterogenisierung der Produktion erzielt werden kann, die die Erzielung von Differenzierungsrenten ermöglicht. Ärzte haben hierzu besondere Möglichkeiten, da sie in direktem Kontakt mit dem Nachfrager stehen. Sie können für jeden Nachfrager ein auf die individuellen Gegebenheiten abgestelltes „Behandlungspaket" zusammenstellen, welches u. a. durch eine bestimmte Behandlungsmethode (Kombination von Einzelleistungen), eine bestimmte Qualität sowie einen Zeitplan (Warte- und Behandlungszeit)[19] gekennzeichnet ist und zu einer vom Arzt festgelegten Honorarforderung führt.

2. In der modellmäßigen Behandlung der Preisdifferenzierung wird von gegebenen Nachfragefunktionen ausgegangen, obwohl in der Realität gerade das Herausfinden systematischer Unterschiede zwischen Nachfragergruppen und deren Verhalten die zentralen Probleme des Anbieters sind. Welche Differenzierungskriterien gewählt werden sollen, inwieweit vorgegebene Marktstrukturen genutzt werden können (wie bei agglomerativen Differenzierungsstrategien) und welche Nachfragefunktionen der Angebotsstrategie zugrunde gelegt werden sollen, sind nicht Daten, sondern Ergebnisse von Optimierungsprozessen. Diese Aufgaben können durch Aktionen von Anbieter- und Interessenverbänden zur Beeinflussung der property-rights-Strukturen erleichtert oder erschwert werden.

3. Mit dem vorgenannten Aspekt eng verknüpft sind die — üblicherweise vernachlässigten — Differenzierungskosten, d. h., die Kosten der Ermittlung und Prüfung von Differenzierungskriterien und der Durchführung von Differenzierungsmaßnahmen. In diesem Papier wird u. a. die Frage behandelt, inwieweit ärztliche Berufsverbände sich die Aufgabe gestellt haben, Differenzierungskosten für ihre Mitglieder zu senken. Ein Weg ist die Aufspaltung in Teilmärkte. Z. B. erhält der Arzt ein kostensparendes Differenzierungskriterium — nämlich den Versicherungsstatus der Patienten —, wenn ein nach Einkommensverhältnissen gegliedertes Krankenversicherungssystem etabliert wird.

Für eine angemessene modelltheoretische Analyse des Arztleistungsmarktes wäre daher die Einbeziehung von Differenzierungskosten und unvollkommenen Differenzierungsstrategien[20] sowie die integrative Be-

---

[19] Zum Zeitbedarf (Warte- und Behandlungszeit) als Kostenfaktor für den Arzt vgl. *Sloan/Lorant* (1976), 96.

[20] Vgl. zu den Effizienzaspekten unvollkommener Differenzierungsstrategien *Katz* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

handlung einer Differenzierung von Honorar, Wartezeit, Behandlungsmethode und Qualität erforderlich (siehe hierzu Anhang).

Zwei Überlegungen sind jedoch bei der Beschäftigung mit Qualitätsunterschieden des Angebotes zu beachten (und gelten analog für Zeitbedarfsunterschiede): Erstens, Honorarunterschiede *zwischen* Ärzten sind kein Beweis für monopolitische Marktmacht, sondern können auch mit Qualitätsunterschieden erklärt werden, so daß auf einem Konkurrenzmarkt im Gleichgewicht der Preis ein „Indiz" für die Qualität des Anbieters darstellt[21]. Zweitens, letzteres gilt nur dann, wenn eine genügend große Zahl an Konsumenten über die am Markt erhältlichen Qualitäten und geforderten Preise informiert ist. Allerdings ist dies wegen des Erfahrungsgütercharakters von Arztleistungen kaum der Fall[22]. Meist kann sich der Patient erst nach der Behandlung ein Bild über die Qualität der erhaltenen Arztleistungen und das Honorar machen, da es nicht „Norm" ist, daß Ärzte durch Werbung Informationen anbieten, oder daß vor der Behandlung mit dem Arzt über Geld gesprochen wird. Je nachdem, wie der Patient mit dem Verhältnis von Qualität zu Honorar zufrieden ist, wird er bei der nächsten Behandlung wieder den gleichen Arzt konsultieren oder aber einen anderen ausprobieren. Es kann nun allgemein gezeigt werden, daß, je seltener ein Konsument ein Erfahrungsgut kauft, und je größer die Zahl der Anbieter ist, um so lohnender kann es für einen einzelnen Anbieter sein, mit niedriger Qualität anzubieten[23]. Hieraus kann gefolgert werden, daß es einerseits im Interesse der Ärzteschaft ist, den „Erfahrungsgütercharakter" durch Etablierung informationsbehindernder Normen zu erhalten; andererseits erscheint es zum Erhalt einer hohen Qualität ärztlicher Leistungen erforderlich, durch Zugangsbeschränkungen bzw. irreversible Marktzutrittskosten die Zahl der anbietenden Ärzte zu begrenzen. Ob die zweite Folgerung bei steigenden Grenzkosten und Kapazitätsgrenzen der einzelnen Ärzte auch zutrifft, kann im Rahmen dieses Papieres nicht behandelt werden. Im folgenden wenden wir uns unserem konkreten Beispiel zu: der U.S.-amerikanischen Ärzteschaft.

## III. Differenzierung durch abgestuftes Versicherungssystem

Seit 1915, als die ersten Pläne zur Schaffung einer allgemeinen sozialen Krankenversicherung öffentlich diskutiert wurden, ist die *American*

---

[21] Vgl. *Ungern-Sternberg/Weizsäcker* (1981), 615 - 618.

[22] Bei Erfahrungsgütern können deren Qualitätseigenschaften erst nach dem Kauf beurteilt werden. Die Unterscheidung zwischen „experienced goods" und „search goods" geht auf *Nelson* (1974) zurück.

[23] Dies folgt aus den Überlegungen von *Klein/Leffler* (1981).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Medical Association* (AMA)[24] in scharfe Opposition zu derartigen Vorhaben getreten — würde doch eine einheitliche Krankenversicherung auch zu einer Vereinheitlichung der Honorare führen[25]. Als in den 50er Jahren sich die Pläne zum Aufbau einer allgemeinen sozialen Krankenversicherung durch die *Murray-Wagner-Dingell*-Gesetzesvorlage unter Präsident *H. S. Truman* konkretisierten, verstärkte die AMA ihre landesweiten Kampagnen und Lobbying-Aktivitäten in Washington. 1948 engagierte die AMA die bekannte San Franciscoer Werbefirma *Whitaker & Baxter* (WB), die einen — auch für amerikanische Verhältnisse — sensationellen Werbefeldzug gegen die Schrecken einer „socialized medicine" führte[26]. WB eröffnete eigens ein Büro in Chicago, stellte 40 Mitarbeiter ein und gab in dreieinhalb Jahren 4,7 Millionen U.S.-Dollar aus[27]. Dabei votierte die AMA nicht grundsätzlich gegen Sozialprogramme für „Arme" oder einen Krankenversicherungsschutz der Bevölkerung, sondern sie plädierte mit dem Slogan „The Voluntary Way is the American Way" für eine von Ärzten organisierte Krankenversicherung. WB ließt 1949 und 1950 fast 100 Millionen Broschüren verteilen.

Bis 1965 verstärkte die AMA ihre Anstrengungen[28] und erreichte damit schließlich

— eine Eingrenzung der staatlichen Versicherungsprogramme auf „Arme" *(Medicaid)* und „Alte" *(Medicare)*,

— die Etablierung der Einzelleistungshonorierung (fee-for-service)[29] mit automatischer Arzthonorar-Inflationsanpassung (customary, prevailing and reasonable charges: CPR[30]),

— das Recht, bei *Medicare*-Patienten mehr als die Versicherungsleistung zu liquidieren,

— den Erhalt der „freien Arztwahl", d. h. des Verbotes des Abschlusses von Einzeldienstverträgen zwischen *Medicare* bzw. *Medicaid* und einzelnen Ärzten.

---

[24] In diesem Papier werden mit „AMA" auch ihre Unter- und Mitgliedsorganisationen bezeichnet.

[25] Vgl. *Mamor* (1973), 7 - 16.

[26] Seitdem ist „socialized medicine" ein abwertendes Schlagwort, welches auch heute noch verwendet wird. Vgl. z. B. *Friedman/Friedman* (1981), 104. *Reinhardt* (1980), 164 ff. geht der Frage nach, „Why Socialized Health Care?".

[27] Vgl. *Ross* (1959), 65, 79/80.

[28] Vgl. *Mamor* (1973), 26 ff.

[29] Die Einzelleistungshonorierung hat in den USA wie in Deutschland eine lange Tradition. Schon die 1766 gegründete *New Jersey State Medical Society* hatte eine Kommission zur Erarbeitung von Gebührenordnungen. Heutzutage werden ca. 71 % der Arztleistungen auf der Grundlage von Einzelleistungen abgerechnet.

[30] Auch „usual, customary and reasonable method: UCR" genannt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Als am 30. Juli 1965 Präsident *L. B. Johnson* nach *Independence, Missouri,* flog, um den Title XVIII des Social Security Act zur Etablierung von *Medicare* und *Medicaid* zu unterzeichnen, konnte sich vor allem die Ärzteschaft freuen, deren Einkommen in den Folgejahren um durchschnittlich 11 % per annum stiegen." These increases have made American physicians among *Medicare's* most prominent beneficiaries"[31].

Daß die organisierte Ärzteschaft keineswegs grundsätzlich gegen einen Versicherungsschutz ihrer Patienten ist, solange er die freie Arztwahl und die freie Honorarfestsetzung nicht beschneidet, zeigt sich auch an den von den einzelstaatlichen AMA-Sektionen seit etwa 1935 gegründeten und kontrollierten Krankenversicherungen, *Blue Shield* ("the doctors' plan")[32]. *Blue-Shield-Versicherer,* die sich auch vornehmlich der CPR-Methode bedienen, geben folgende Empfehlung: Verdient ein Patient weniger als eine bestimmte Einkommensgrenze, dann akzeptiert der behandelnde Arzt die *Blue-Shield*-Erstattung als Honorar. Verdient jedoch der Patient mehr, so darf der Arzt ein höheres Honorar verlangen[33].

Bei Anwendung der CPR-Methode wird dem Patienten der Bruchteil (z. B. 80 % bei *Medicare*) eines angemessenen (reasonable) Honorares erstattet. Dieses ist entweder gleich dem tatsächlichen Arzthonorar oder dem sonst üblicherweise von dem betreffenden Arzt berechnetem Honorar (customary charge) oder aber dem, was vergleichbare Ärzte in der Region verlangen (prevailing charge) — je nachdem, welcher der genannten Beträge der niedrigere ist[34].

Ganz anders verfahren die von vielen Ökonomen favorisierten *Health Maintenance Organizations* (HMOs)[35]. Sie bieten ihren Mitgliedern normalerweise vollen Versicherungsschutz und nehmen die Gesundheitsversorgung durch angestellte Ärzte bzw. feste Vertragsärzte wahr. Als die *Nixon*-Administration, die in HMOs ein Mittel zur Kostendämpfung sah, versuchte, die zum Teil sehr restriktiven einzelstaatlichen Regelungen durch ein Bundesgesetz zu vereinheitlichen, griff die AMA die HMOs heftig an. In Flugblättern und lancierten Zeitungsartikeln bezichtigte sie HMOs als „unethical" und „poor quality medicine". Schließlich wurde 1973 das HMO-Bundesgesetz erlassen, welches aufgrund des

[31] *Mamor* (1973), 123.

[32] Vgl. *Mamor* (1973), 9.

[33] Vgl. *Feldstein* (1979), 333. Diese Einkommensgrenze (1970 ca. $ 7500) wurde von einigen *Blue Shield*-Plänen der Einkommensentwicklung angepaßt.

[34] Bei der Berechnung der customary charge und der prevailing charge wird die Honorarverteilung betrachtet. *Medicare* toleriert 75 % dieser Verteilungen, *Blue Shield* geht bis 90 %, und Privatversicherer setzen die Marge meist auf 92 % der Verteilung.

[35] Siehe *Schulenburg* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einflusses der organisierten Ärzteschaft von den HMOs weitaus mehr Leistungen verlangt, als sonstige Krankenversicherer in den USA bereit sind, anzubieten. Deshalb stellt dieses Gesetz — welches ironisch auch als „Anti-HMO-Gesetz" bezeichnet wird — eher eine Behinderung als eine Unterstützung für HMO-Neugründungen dar. Ärzte und Krankenhäuser boykottierten HMOs, indem sie deren Mitglieder nicht behandelten. Außerdem entzogen in einigen Staaten Ärztevereinigungen HMO-Ärzten die Mitgliedschaft, was als Verstoß gegen das *Sherman*-Anti-Trust-Gesetz gerichtlich verurteilt wurde.

Insgesamt haben wir in den USA ein in jeder Hinsicht für den Arzt vorteilhaftes abgestuftes Krankenversicherungssystem: Die Behandlungskosten der „Ärmsten" werden durch *Medicaid* getragen[36]. Bei allen anderen Patienten ist der Arzt frei in der Honorierung. Durch den Versicherungsstatus erhält der Arzt ein Differenzierungskriterium und kann Differenzierungskosten sparen. Die Erstattungssätze werden bei *Medicare* und anderen Versicherern, die sich der CPR-Methode bedienen, automatisch der Honorarentwicklung angepaßt, was zusätzlich die Zahlungsbereitschaft der Patienten erhöht[37].

Nachdem die inflationären Wirkungen der CPR-Erstattungsmethode sichtbar wurden, und seit Anfang der 70er Jahre die U.S.-Regierung verstärkt Gesundheitspolitik unter Kostendämpfungsaspekten betrieb, versuchte sie — mit nur geringem Erfolg — die Erstattungen von *Medicare* zu senken. Im Dezember 1970 legte der Kongreß die „prevailing charge" auf maximal 75 % der „customary charge" fest. Die Novellierung des Social Security Acts von 1972 enthielt weitere Einschränkungen bezüglich der *Medicare*-Honorarerstattungen. Schließlich wurden im Rahmen des Economic Stabilization Program (seit 1971) und einem Kongreßbeschluß von 1975 bestimmte Höchstzuwachsraten für die Summe aller *Medicare*-Honorarzahlungen festgelegt, die jedoch nicht die Freiheit des Arztes beschneiden können, sein Honorar über den *Medicare*-Erstattungen festzulegen[38].

## IV. Differenzierung durch berufsständisches Kartell

Differenzierungsverhalten setzt einen monopolistischen Bereich voraus, der entweder durch unvollständige Nachfragerinformationen oder bei vielen Anbietern durch kartellartiges Verhalten geschaffen wird.

[36] *Bei Medicaid*-Patienten darf der Arzt keine über die *Medicaid*-Sätze hinausgehenden Forderungen stellen.

[37] Vgl. zu den inflationären Wirkungen der CPR-Methode *Warner* (1976), 364. Siehe auch *Lee/Hadley* (1981).

[38] Vgl. detaillierte Darstellung von *Warner* (1976). *Holahan* et. al. (1979) haben die Honorarunterschiede bei Privat-, *Medicare*- und *Medicaid*-Patienten untersucht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Reuben Kessel* (1958) zeigt anhand von Beispielen, wie die 1847 gegründete AMA ein gleichförmiges Verhalten der Ärzte erzwungen hat. Zwei Gruppen von Maßnahmen können dabei unterschieden werden: erstens, Nichtzulassung von solchen Gruppen zum Medizinstudium, von denen man annimmt, daß sie sich später nicht dem kollektiven Monopol unterwerfen[39], zweitens, Sanktionen gegen sich nicht konform verhaltende Ärzte. Stellvertretend für viele Sanktionsinstrumente sei die von der AMA erlassene *Mundt*-Resolution genannt, nach der jeder Krankenhausbelegarzt Mitglied der örtlichen Ärztevereinigung sein mußte[40]. Nach ihr konnten bei „unethical" Konkurrenzverhalten dem betreffenden Arzt die Mitgliedschaft und damit das Belegarztrecht entzogen werden. Obwohl die *Mundt*-Resolution Mitte der 60er Jahre als verfassungswidrig verurteilt wurde, entscheidet vielfach auch heute noch die etablierte Ärzteschaft einer Gemeinde über die Vergabe des Belegarztrechtes. In einigen Staaten gelang es außerdem, gesetzlich zu verankern, daß eine Arztniederlassung der Bestätigung der Ärztevereinigung bedarf.

## V. Differenzierung durch unvollständige Nachfragerinformationen

Die unvollständige Nachfragerinformation aufgrund des oben erwähnten Erfahrungsgütercharakters von Arztleistungen wird durch die von der AMA erlassenen „Principles of Medical Ethics" verstärkt, die u. a. eine Veröffentlichung von Preislisten und Leistungsverzeichnissen verbieten. Außerdem konnten Ärzteverbände in einigen Staaten ein Werbeverbot für ärztliche Leistungen erwirken[41]

## VI. Zugangsbeschränkungen und Qualität

Um ein berufsständisches Kartell aufrecht zu erhalten, erscheint es u. a. notwendig, die Zahl der Anbieter so gering wie möglich zu halten. Daher hat die AMA seit über 100 Jahren versucht, Einfluß auf die Ausbildung der Medizinstudenten und die Zahl der Absolventen medizinischer Hochschulen zu erlangen. Begründet wird der Anspruch der AMA mit Qualitätssicherung. Der entscheidende Durchbruch gelang der organisierten Ärzteschaft schon sehr früh mit Hilfe des *Flexner Report*, der unter Mitwirkung des AMA-Sekretärs *N. P. Colwell* entstand und 1910 von der angesehenen *Carnegie Foundation* veröffentlicht wurde. Der

---

[39] Zum Beispiel hatten Juden und Farbige lange Zeit Schwierigkeiten, zum Medizinstudium zugelassen zu werden.

[40] Vgl. *Feldstein* (1979), 331.

[41] *Feldstein* (1979), 284, bemerkt hierzu: „In the market for medical services, ... information is not only far from perfect it is not existent. Because of this, each medical care provider has an inelastic demand curve."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Flexner Report* prangerte vor allem die mangelhafte Qualität der Ärzteausbildung in den USA an[42].

In den Folgejahren wurden nicht nur gegen den entschiedenen Willen der medizinischen Hochschullehrer der AMA die Festlegung der Examina und Kontrollfunktionen über die medizinischen Hochschulen und die Arztzulassung übertragen, sondern auch die Zahlen an medizinischen Hochschulen und Studenten drastisch reduziert. Als in den 50er Jahren ein starker Ärztemangel sichtbar wurde, stimmte 1960 die AMA einer begrenzten Erhöhung der Medizinstudentenzahlen zu. Allerdings verstand es die AMA — vor allem durch Ärztebedarfs- und Arztangebotsprognosen — die Studentenzahlen zu steuern[43]. Diese Prognosen beeinflußten sowohl die Gesetzgebung (z. B. *Health Professional Educational Assistance Act* 1963 und Novellierung 1965 sowie *Health Manpower Acts* 1968 und 1971) als auch die staatlichen Subventionen an medizinischen Hochschulen. Nachdem in den 70er Jahren die Zahl der Ärzte stark anstieg, begrüßte die AMA die Einsetzung des *Graduate Medical Education National Advisory Committee* (GMENAC) durch Gesundheitsminister *David Mathews*. GMENAC, das sich der umstrittenen Delphi-Methode bediente, legte 1980 eine umfangreiche Prognose vor, die u. a. für das Jahr 2000 einen „Ärzteüberschuß" von 75 000 bis 86 000 vorhersagt[44]. Die GMENAC-Studie wurde auch herangezogen, als 1981 in dem von der Regierung des Präsidenten *R. Reagan* vorgelegten Omnibus Reconciliation Act eine drastische Reduktion der staatlichen Subventionen an medizinische Hochschulen vorgenommen wurde.

Daß es der organisierten Ärzteschaft weniger um Qualitätssicherung als um wettbewerbsreduzierende Zugangsbeschränkungen und die Möglichkeit von Selbstregulierungsmaßnahmen geht, sei an zwei Beispielen aufgezeigt: Erstens dringt die AMA stets nur auf eine Verlängerung und Erschwerung der Ausbildung vor der Erteilung des Niederlassungsrechtes, nicht jedoch auf entsprechende Weiterbildung der bereits praktizierenden Ärzte.

Zweitens hat die AMA jahrelang die im Ergänzungsgesetz zum Social Security Act von 1967 vorgesehenen und durch das *Professional Standards Review Organization* (PSRO) Gesetz von 1972 angeordneten Qualitätskontrollen bei *Medicaid*- und *Medicare*-Patienten bekämpft[45].

---

[42] Dem *Flexner* Report seinerseits und seinem Autor wurden ebenfalls mangelhafte Qualifikation vorgeworfen. *Kessel* (1970), 38, bezeichnet *Flexner* und die *Carnegie Foundation* als „dupes of the interest".

[43] Einen Überblick von der *Lee-Johnes*-Projektion 1933 bis hin zur GMENAC Forecast 1980 gibt *Reinhardt* (1981 b), 1149.

[44] Vgl. GMENAC (1980), Figure 2.

[45] Vgl. *Blum* (1977).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durch lobyistische Anstrengungen der AMA und mehrere Klagen gegen das *U.S. Department of Health Education and Welfare* und den verantwortlichen Minister *Caspar Weinberger* wegen verfassungswidriger Beschneidung der Berufsfreiheit des Arztes wurde erreicht, daß die Qualitätskontrollkommissionen (PSROs) von der Ärzteschaft selbst gebildet werden können, die Qualitätskontrolle sich nur auf stationäre Behandlungen bezieht und durch eine modifizierte PSRO-Verordnung vom März 1976 viele vorher vorgesehene Durchführungsbestimmungen in das Belieben der einzelnen Ärzte-kontrollierten PSROs gestellt werden.

## VII. Deregulierung und Anti-Trust-Gesetzgebung

Im Gegensatz zum bundesdeutschen Kartellamt, welches, von zaghaften Versuchen einmal abgesehen[46], berufsständischen Selbstregulierungsmaßnahmen der Ärzteschaft tatenlos gegenüberstand, hat die *Federal Trade Commission* (FTC) diese seit Anfang der 70er Jahre in zunehmendem Maße zum Gegenstand ihrer Untersuchungen gemacht. Während lange Zeit unklar blieb, ob überhaupt auf die Ärzteschaft — wegen der speziellen berufsethischen Normen — die Anti-Trust-Gesetzgebung anwendbar ist[47], stellte der *Supreme Court* in einem Grundsatzurteil im Falle *Goldfarb* gegen *Virginia State Bar* fest, daß auch die sogenannten „learned professions" die Anti-Trust-Gesetzgebung zu beachten haben. Allerdings räumte das Gericht ein, "The public service aspect, and other features of the professions, may require that a particular practice, which could properly be viewed as a violation of the *Sherman Act* in another context, be treated differently"[48]. An diesem Fall wird auch deutlich, daß es der FTC keineswegs nur um Selbstregulierungsmaßnahmen berufsständischer Verbände der Ärzte geht, sondern um die der freien Berufe schlechthin[49]. Außerdem dürfen die FTC-Aktionen nicht isoliert gesehen werden, sondern im Kontext der „Pro-Competitive-Strategy" und des „Deregulation-Movement"[50]. Die Hauptfelder, in denen die FTC durch Anordnungen und gerichtliche Klagen der Ärzteschaft wettbewerbsbeschränkendes Verhalten und damit einen Verstoß gegen den Sherman Act nachzuweisen versuchte, betrafen[51]

— Werbeverbote[52]: Im Falle *Bates* gegen *Arizona State Bar* wurde 1977 ein *Supreme-Court*-Urteil erwirkt, welches ein generelles Werbever-

[46] Siehe *Herder-Dorneich* (1980), 65/66.

[47] Vgl. *Havinghurst* (1978), 306.

[48] 421 U.S. at 787/88, n. 17.

[49] Vgl. zur Entwicklung der Anti-Trust-Doktrin und ihrer Anwendung auf das Gesundheitswesen *Pollard* (1981).

[50] Vgl. *Schulenburg* (1983 b).

[51] Ausführliche Darstellungen geben *Havinghurst* (1978, 1980), *Feldstein* (1979), 334, *Pollard* (1981).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bot für Freiberufler durch ihre Standesorganisationen als unzulässige Wettbewerbsbeschränkung verurteilt,

— Boykotts gegen Health Maintenance Organizations und neue Arztpraxisformen[53],

— Kontrolle der Ärzteschaft über Versicherer[54]: Es wird u. a. seit 1976 von der FTC das Verhältnis der organisierten Ärzteschaft zu *Blue Shield* untersucht, wobei der Vorwurf erhoben wird. "*Blue Shield* plan is a kind of joint selling agency, through which competing doctors indirectly fix prices and determine their own income"[55],

— abgestimmtes Preisfixiererverhalten: Die Ärztevereinigungen werden — wie z. B. im Falle *Arizona* gegen *Maricopa Country Medical Society,* 1980, beschuldigt, durch Honorierungsrichtlinien den Wettbewerb einzuschränken. Ganz allgemein wendet sich die FTC gegen die von der AMA erlassenen „Principles of Medical Ethics" (vgl. V), die nach Meinung der Behörde zu Folgendem führen: "Prices of physicians have been stabilized, fixed, or otherwise interferred with, competition between medical doctors in the provision of such services has been hindered, restrained, foreclosed and frustrated; and consumers have been deprived of information pertinent to the selection of a physician and of the benefits of competition"[56].

— Zulassung der medizinischen Hochschulen und Kontrolle der Ärzteausbildung durch die AMA, sowie

— Niederlassungsbeschränkungen durch Ärzteverbände[57].

Obwohl in manchen Fällen die FTC Niederlagen einstecken mußte, kennzeichnet doch die konsequente Anwendung des Wettbewerbsrechtes auf dem Gesundheitssektor eine neue Epoche, in der Selbstregulierungsmaßnahmen von Ärzteverbänden nicht als gegeben oder von vornherein als Qualitäts-sichernde Maßnahme angesehen werden.

Seit Anfang 1981 bemüht sich nun auch die *Reagan*-Regierung aktiv, durch entsprechende Maßnahmen den Wettbewerb unter Gesundheitsleistungsanbietern zu intensivieren. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Honorarform. Während die Einzelleistungsvergütung lange Zeit sakrosankt war, stellte der Gesundheitsminister *Richard S. Schweiker* fest:

---

[52] *Pollard* (1981), 263.

[53] Vgl. *Havinghurst* (1980), 110 - 112.

[54] Vgl. *Goldberg/Greenberg* (1977).

[55] *Havinghurst* (1980), 102.

[56] U.S. vor der FTC im Falle AMA, Conn. State Medical Society und New Haven County Medical Ass., Docket No. 9064, 3rd December 1975, zitiert nach *Feldstein* (1979), 334.

[57] Vgl. *Havinghurst* (1980), 102 - 107.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

"Under the reimbursement approaches generally used today, the higher a provider's cost of charges the higher the amount of reimbursement. Consequently, there is no incentive for price competition among providers and every incentive to increase expenditures"[58]. Ein erster Reformschritt wurde kürzlich bei der Krankenhausfinanzierung durch das *Medicare*-Programm unternommen[59], welches 37 % aller Krankenhausrechnungen begleicht. Ab Ende 1983 werden *Medicare*-Krankenhausbehandlungen nur noch aufgrund der beim Patienten festgestellten Diagnose vergütet, unabhängig von der Verweildauer oder den im einzelnen verrichteten Leistungen. Entsprechende Erfahrungen mit einer derartigen „Diagnostic-Related-Groups-(DRGs)"-Honorierung konnten in *New Jersey* gesammelt werden, wo seit 1980 Krankenhausleistungen aufgrund von etwa 420 DRGs honoriert werden. Die Anwendbarkeit von DRGs bei der Honorierung von Ärzten wird derzeit überprüft.

## VIII. Fazit

Am Beispiel des U.S.-amerikanischen Arztleistungsmarktes demonstriert die Analyse, wie Produzenten durch Beeinflussung von Gesetzesverfahren, Setzung von Normen und Herbeiführung von Gerichtsurteilen die property-rights zu ihrem Vorteil beeinflussen. Außerdem wurde deutlich, daß die Änderung und sogar der Erhalt von property-rights Kosten verursacht. Diese Kosten müssen erstens natürlich geringer sein als die von der Produzentengruppe erwarteten zusätzlichen Erlöse und zweitens wird nur ein Produzentenverband unter idealen Bedingungen in der Lage sein, free-rider-Verhalten einzelner Produzenten einzudämmen und die Kosten durch seine Mitglieder aufbringen zu lassen. Die aufgezeigte Entwicklung läßt zwei Phasen erkennen: Bis Anfang der 70er Jahre war die amerikanische Ärzteschaft sehr erfolgreich im Aufbau berufsständischer Kartelle, eines abgestuften Versicherungssystems und der Etablierung der Einzelleistungshonorierung. Seitdem ist sie aufgrund des gewachsenen Gegendruckes nur noch bemüht, den status quo aufrechtzuerhalten.

Aus der Analyse kann gefolgert werden, daß ein einseitiger Abbau staatlicher Regulierungen wegen Bestehens berufsständischer Selbstregulierungsmaßnahmen keineswegs immer eine höhere Wettbewerbsintensität bedingt. Als wirksames Mittel gegen Selbstregulierungen erwies sich in den USA die konsequente Anwendung der Gesetzgebung gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

---

[58] Am 26. März 1981 vor dem Senatsausschuß für Gesundheit und Umweltfragen, zitiert nach *Iglehart* (1981 a), 292.

[59] Vgl. Social Security Amendment 1983, Publ. Law 98 - 21.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bleibt zu fragen, wie grundsätzlich die Eigentumsrechte im Gesundheitswesen geändert werden sollten, um den Steuerungsmechanismus aus allokativer Sicht zu verbessern. Meine generelle Antwort: so, daß mehr Wettbewerb auf allen Ebenen stattfindet, das Steuerungspotential von Preisen voll genutzt wird und staatliche *sowie* berufsständische Regulierungen abgebaut werden. Dies kann z. B. erfolgen durch:

— Freie Krankenversichererwahl und Abbau staatlicher Versicherungsprogramme. Die Unterstützung Bedürftiger kann durch Gutscheine erfolgen, die bei Abschluß eines Versicherungsvertrages, der bestimmte Mindestanforderungen erfüllt, zum Empfang eines (Prämien-unabhängigen) Betrages berechtigen[60],

— Zulassung direkter Vertragsbeziehungen zwischen Krankenversicherer und Arzt[61],

— Anwendung stärkerer Output-orientierter Honorarformen, wie z. B. Leistungskomplexhonorare oder DRG-Honorierung[62],

— Anwendung Behandlungskosten-unabhängiger Versicherungsleistungen (indemnity-benefit).

So reizvoll es sein mag, sich weiter in das Land normativer Wünsche zu begeben — in der realen Welt ist die Veränderung von property-rights nicht kostenlos. Und wer wird schon bereit sein, die vorgeschlagenen Änderungen zu finanzieren?

## Literatur

*Adam*, H. (1983), Ambulante ärztliche Leistungen und Arztdichte, zur These der anbieterinduzierten Nachfrage im Bereich der ambulanten ärztlichen Versorgung. Berlin: Duncker/Humblot.

*Alessi*, L. de (1983), Property Rights, Transaction Costs, and X-Efficiency, An Essay in Economic Theory. American Economic Review 73, 64 - 81.

*Blum*, J. D., *Gertman*, P. M., *Rabinow*, J. (1977), PSROs and the Law. Germantown, Maryland: Aspen.

*Boulding*, K. E. (1955), Economic Analysis, 3rd Ed., New York: Harper.

*Breyer*, F. (1982), Bestimmungsgründe für die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen — eine ökonometrische Analyse von Daten aus der Gesetzlichen Krankenversicherung. Discussion Paper No. 74.

---

[60] In dem vom OMB-Direktor *David A. Stockman* und *Richard A. Gephard* 1981 vorgelegten Gesetzesentwurf (HR 850) ist die Einführung derartiger Gutscheine (Voucher) vorgesehen. Kommentar der AMA: „HR 850 deserves the strongest possible opposition". American Medical News, April 24, 1981.

[61] Dies kann auch zur freiwilligen Einschränkung der freien Arztwahl durch die Versichertengemeinschaft führen. Siehe hierzu *Enthoven* (1980), 144.

[62] Dies würde zu einer Verlagerung des Morbiditätsrisikos zum Arzt hin führen. Vgl. *Schulenburg* (1981 b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Cullis*, J. G., West, P. A. (1976), Demand for Health Services and the Theory of Time Allocation, Comment, Applied Economics 8, 81 - 87.

*Enthoven*, A. C. (1980), How Interested Groups have Responded to a Proposal for Economic Competition in Health Services. American Economic Review P. A. P. 70, 142 - 148.

*Evans*, R. G. (1974), Supplier-Induced Demand: Some Empirical Evidence and Implications. Perlman, M. (Ed.), The Economics of Health and Medical Care, London: Macmillan, 162 - 173.

—, *Parish*, E. M., *Sully*, M. (1973), Medical Productivity, Scale Effects and Demand Generation. Canada Journal of Economics 6, 376 - 393.

*Feldstein*, P. J. (1979), Health Care Economics, New York: John Wiley.

*Friedman*, M. and R. (1981), Free to Choose, New York: Avon Books.

GMENAC Summary Report, volume 1, Report of the Graduate Medical Education National Advisory Comittee to the Secretary, Department of Health and Human Services, September 1980.

*Goldberg*, L., *Greeberg*, W. (1977), The Effect of Physician-Controlled Health Insurance: U.S. vs. Oregon State Medical Society. Journal of Health Politics, Policy and Law, 48 - 78.

*Havinghurst*, C. C. (1978), The Role of Competition in Cost Containment, in: Greenberg, W. (Ed.), Competition in the Health Care Sector. Germantown, Maryland: Aspen, 285 - 323.

—, (1980), Antitrust Enforcement in the Medical Services Industry: What does it all mean? Milbank Memorial Fund Quarterly: Health and Society 58, 89 - 124.

*Herder-Dorneich*, Ph. (1980), Gesundheitsökonomik, Stuttgart: Enke.

*Holahan*, J., *Hadley*, J., *Scanlon*, W., *Lee*, R., *Bluck*, J. (1979), Paying for Physician Services Under Medicare and Medicaid. Milbank Memorial Fund Quarterly: Health and Society 57, 183 - 211.

*Holtman*, A. G., *Olson*, E. O. (1976), The Demand for Dental Care, A Study of Consumption and Household Production. Journal of Human Resources 11, 546 - 560.

*Iglehart*, J. K. (1981), Drawing the Lines for the Debate on Competition. New England Journal of Medicine 305, 291 - 296.

*Katz*, M. (1982), Price Discrimination and Monopolistic Competition, Discussion Paper in Economics 34, Woodrow Wilson School, Princeton University.

*Kessel*, P. (1958), Price Discrimination in Medicine. Journal of Law and Economics 1, 20 - 53; reprint in Breit, W., Hochman, H. M. (Ed.), Readings in Microeconomics, London: Holt 1968, 317 - 343.

—, (1970), The AMA and the Supply of Physicians, in: Carnegie Commission on Higher Education (Ed.), Report on Medical Education; reprint in: Coase, R. H., Miller, M. H. (Eds.), Essays in Applied Price Theory by Reuben A. Kessel. Chicago: University Press 1980, 37 - 53.

*Klein*, B., *Leffler*, K. (1981), Non Governmental Enforcement of Contracts: The Role of Market Forces in Assuring Quality. Journal of Political Economy 89, 615 - 641.

*Lee*, R. H., *Hadley*, J. (1981), Physicians' Fees and Public Medical Care Programs. Health Services Research 16, 185 - 233.

*Mamor*, T. R. (1973), The Politics of Medicare. New York: Aldine.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Masson,* R. T., *Wu,* S. (1974), Price Discrimination for Physicians' Services. Journal of Human Resources 9, 63 - 79.

*May,* J. (1975), Utilization of Health Services and the Availability of Resources, in: Andersen, R., Kravits, J., Anderson, O. (Eds.), Equity in Health Services, Cambridge, Mass.: Ballinger, 131 - 150.

*Naschold,* F. (1967), Kassenärzte und Krankenversicherungsreform, Zu einer Theorie der Statuspolitik, Freiburg i. Br.: Rombach.

*Nelson,* P. (1974), Information and Consumer Behaviour. Journal of Political Economy 78, 311 - 329.

*Pauly,* M. (1980), Doctors and their Workshops: Economic Models of Physician Behavior, Chicago: University of Chicago Press.

*Pigou,* A. C. (1929), The Economics of Welfare, 3rd ed. London: Macmillan.

*Pollard,* M. R. (1981), The Essential Role of Antitrust in a Competitive Market for Health Services. Milbank Memorial Fund Quarterly: Health and Society 59, 256 - 268.

*Ramsey,* J. B. (1980), An Analysis of Competing Hypotheses of the Demand for and Supply of Physician Services, in: U.S. Department of Health Education, and Welfare (Ed.), The Target Income Hypothesis. DHEW Pub.-No. 80-27, 3 - 20.

*Ross,* I. (1959), The Image Merchants, The Fabulous World of Public Relations. Garden City (N. Y.): Doubleday.

*Reinhardt,* U. E. (1980), Health Insurance and Cost Containment Policies: The Experience Abroad, in: Olson, M. (Ed.), A New Approach to the Economics of Health Care, Washington D. C., 151 - 171.
mics, July 20, 25 - 37.

—, (1981 b), The GMENAC Forecast: An Alternative View. American Journal of Public Health 71, 1149 - 1157.

*Ruffin,* R. J., *Leigh,* D. E. (1973), Charity, Competition and the Pricing of Doctor's Services. Journal of Human Resources 8, 212 - 222.

*Safran,* W. (1967), Veto Group Politics, The Case of Health-Insurance Reform in West Germany. San Francisco, Cal.: Chandler.

*Schmidt,* K. (1982), Es geht um das gerechte Honorar für den Arzt. selecta 19, 10. Mai, 2112 - 2126.

*Schulenburg,* J.-M. Gf. (1981 a), Systeme der Honorierung frei praktizierender Ärzte und ihre Allokationswirkungen. Tübingen: Mohr-Siebeck.

—, (1981 b) The Distribution of the Morbidity-Risk and the Allocation of Health Services. Diskussionsbeiträge des Seminars für theoretische und angewandte Sozialökonomik der Universität München. No. 2.

—, (1982), Health Maintenance Organizations — Eine interessante Alternative zur traditionellen Krankenversicherung? Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 71, 627 - 648.

—, (1983 a), Report from Germany, Current Conditions and Controversies in the Health Care System. Journal of Health Politics, Policy and Law 8, 530 - 551.

—, (1983 b), „Pro-Competitive-Strategy" im Gesundheitswesen, Eine kritische Stellungnahme aus deutscher Sicht, in: Hamm, W., Neubauer, G. (Hrsg.), Beiträge zur Gesundheitsökonomik, Band 7, Stuttgart: Bleicher (erscheint demnächst).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Sloan*, F. A., *Feldman*, R. (1978), Competition Among Physicians, in: Greenberg, W. (Ed.), Competition in the Health Care Sector. Germantown, Maryland: Aspen, 45 - 102.

*Sloan*, F. A., *Lorant*, J. H. (1976), The Allocation of Physicians' Services: Evidence on Length-of-Visit. Quarterly Review of Economics and Business 16, 85 - 103.

*Stackelberg*, H. v. (1939), Preisdiskriminierung bei willkürlicher Teilung des Marktes, Archiv für mathematische Wirtschafts- und Sozialforschung, Bd. 5, 1 - 11.

*Stiglitz*, J. E. (1977), Monopoly, Non-Linear Pricing and Imperfect Information: The Insurance Market. Review of Economic Studies 44, 407 - 430.

*Ungern-Sternberg*, T. v., *Weizsäcker*, C. C. v. (1981), Marktstruktur und Marktverhalten bei Qualitätsunsicherheit. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 101, 607 - 676.

*Warner*, J. S. (1976), Trends in the Federal Regulation of Physicians' Fees. Inquiry 13, 364 - 370.

*Zweifel*, P. (1981), „Supplier-Induced Demand" in a Model of Physician Behavior, in: Gaag, J. v. d., Perlman, M., (Eds.), Health, Economics and Health Economics. Amsterdam: North Holland, 245 - 270.

## Anhang

### Modelltheoretischer Ansatz zur Behandlung ärztlichen Differenzierungsverhaltens

Ziel ist es, einen Ansatz zu entwickeln, der sowohl Differenzierungskosten als auch die auf den individuellen Nachfrager abgestellte Angebotsstrategie berücksichtigt und sich zu einer Analyse der hieraus entstehenden Implikationen eignet.

Der hier betrachtete repräsentative Arzt beobachtete einen systematischen kontinuierlichen Unterschied zwischen seinen Patienten (z. B. im Einkommen, im Bildungsgrad oder im Krankenversicherungsschutz). Für den Patienten j, der zum Typ z gehört, legt er ein Honorar p (z) fest und stellt ein „Behandlungspaket" zusammen, welches durch einen Leistungsvektor x (z) mit den Qualitäten q (z) und eine Warte- und Behandlungszeit t (z) gekennzeichnet ist. x (z) und q (z) determiniert die Behandlungsmethode.

Für den Erlös des Arztes gilt

$$R = \int p(z)\, f(z)\, dz \quad \text{mit} \quad p(z) \geq 0 \,, \tag{1}$$

wobei f (z) die Häufigkeit der Patienten des Typs z angibt. Die Kosten des Arztes seien abhängig von der insgesamt produzierten Leistungsmenge, der Qualität und dem Zeitbedarf. Der Zeitbedarf wird berück-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sichtigt, da z. B. eine längere „Patientenschlange" im Wartezimmer des Arztes die Wahrscheinlichkeit von Leerzeiten der eingesetzten Faktoren senkt und Kosten einer genaueren „Patientenablaufplanung" spart:

$$C^s = C\left(\int x(z)\, f(z)\, dz, \int q(z)\, f(z)\, dz, \int t(z)\, f(z)\, dz\right) + C^D \tag{2}$$
$$\text{mit} \quad C_x > 0, C_q > 0, C_t \leq 0 \ .$$

Für die Differenzierungskosten wird folgende funktionale Beziehung unterstellt

$$C^D = C^D \left(\int (p(z)/WTP(\ldots)) \quad f(z)\, dz\right. \tag{3}$$
$$\text{mit} \quad WTP = WTP(x, q, t, z) \ ,$$
$$C^{D\prime} > 0, WTP_x > 0, WTP_q > 0, WTP_t \leq 0 \ ,$$

wobei WTP (x, q, t, z) die vom Arzt *geschätzte* Zahlungsbereitschaft eines Patienten des Tys z ist, wenn ihm ein „Behandlungspaket" mit den Eigenschaften x, q und t angeboten wird.

*Begründung zu (3):* Differenzierungskosten fallen aufgrund vieler Aspekte einer Anwendung von Differenzierungsstrategien an, u. a. durch

— das Herausfinden von Differenzierungskriterien (Zahl der Marktunterteilungen),

— die Zuordnung der Patienten zu den Differenzierungskriterien,

— das Schätzen des Nachfrageverhaltens der einzelnen Nachfragergruppen,

— die Durchführung von Differenzierungsmaßnahmen (wie z. B. das Führen differenzierter Patientenkarteien und Wartezimmern), und

— Fehleinschätzungen des Nachfragerverhaltens und dem daraus resultierenden Risiko von für die Zukunft zu erwartenden Gewinneinbußen, wenn Stammpatienten zu anderen Ärzten abwandern und dadurch verlorengehen.

Die genannten Determinanten der Differenzierungskosten sind formal nur schwer in einfacher Form zu fassen. Der — angesichts der aufgezählten Aspekte simplen Formulierung von (3) liegt folgende Überlegung zugrunde. Jeder Patient j hat für ein bestimmtes ihm angebotenes „Behandlungspaket" eine maximale Zahlungsbereitschaft $WTP^j$ ($x^j$, $q^j$, $t^j$). Liegt das vom Arzt verlangte Honorar $p^j$ höher als $WTP^j$, so wird der Patient beim nächsten Bedarfsfall einen anderen Arzt aufsuchen. Man bedenke hierbei, daß es nicht Norm ist, mit dem Arzt im vorhinein über das Honorar zu sprechen, oder es auszuhandeln. Der Arzt kennt $WTP^j$ nicht, sondern versucht, die Zahlungsbereitschaft mit Hilfe

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Differenzierungskriterien z zu schätzen. Je weniger er in die Schätzung von WTP (x, q, t, z) „investiert", und je höher er p (z) festlegt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit bzw. das Risiko, daß ein Patient, den er dem Typ z zuordnet, den Arzt wechselt. Die daraus resultierende Schmälerung zukünftig zu erwartender Erträge sowie die Kosten der Schätzung des Nachfragerverhaltens sind damit durch (3) berücksichtigt.

Die Aufgabe des Arztes ist es nun, die Differenzierungsfunktionen p (z), x (z), q (z) und t (z) so festzulegen, daß seine Zielfunktion, hier der Gewinn $R - C^g$, maximiert wird. Diese Aufgabe kann prinzipiell mit kontrolltheoretischem Instrumentarium gelöst werden, indem p, x, q und t als Kontroll- und WTP als Zustandsvariable aufgefaßt werden.

Hier wollen wir uns auf einige Auswertungen des Modells beschränken: Würden keine Differenzierungskosten anfallen ($C^D = 0$), dann würde vom Arzt p (z) = WTP (. . .) gesetzt werden, und wir erhielten den Fall vollkommener Differenzierung. Ist $C^D$ „zu hoch", so kann es für den Arzt lohnend sein, auf Differenzierungsstrategien ganz zu verzichten und wie ein „normaler" Monopolist ein „Standardbehandlungspaket" zu einem einheitlichen Preis anzubieten.

Ein Einkommens-maximierender Arzt wird natürlich nur solche Patientengruppen versorgen, bei denen bei irgendeiner x-q-t-p-Kombination das zusätzliche Einkommen nicht negativ ist. Anders ausgedrückt, bei der (oder den) Grenzgruppe(n), die der Arzt „gerade noch" versorgt, ist das Grenzeinkommen $\partial R/\partial z - \partial C^g/\partial z$ gerade Null, oder

$$p(z^*)\,(1 - C^{D\prime}/\mathrm{WTP}(z^*)) = C_x\, x(z^*) + C_q\, q(z^*) + C_t\, t(z^*)\ . \tag{4}$$

Gleichung (4) besagt, daß der Grenzpreis p (z*) größer als die Grenzkosten der Produktion des „Behandlungspaketes" für den Patienten der Grenzgruppe(n) z* ist — eine Folge der Berücksichtigung von Differenzierungskosten.

Es wurde oben angedeutet, daß die optimalen Differenzierungsfunktionen p (z), x (z), q (z) und t (z) prinzipiell ermittelbar sind. Um dies zu zeigen, spezifizieren wir die Kostenfunktion (2) wie folgt

$$C^g = \int x(z)\, f(z)\, dz + \int q(z)\, f(z)\, dz - \int t(z)\, f(z)\, dz + c \int (p(z)/\mathrm{WTP}(\ldots))^2 f(z)\, dz\ , \tag{2'}$$

wobei vereinfachend eine in x, q und t lineare und separable Funktion unterstellt wird, in der durch entsprechende Festlegung der Maßeinheiten die jeweiligen Grenzkosten auf eins normiert sind. Der Differenzierungskostenfaktor c sei konstant und positiv, so daß $C^{D\prime} > 0$ und $C^{D\prime\prime} > 0$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Veränderung der Zustandsvariablen „geschätzte Zahlungsbereitschaft" der Patienten ist eine Funktion der Komponenten des Behandlungspaketes und der Differenzierungsvariablen z:

$$\frac{dWTP}{dz} = WTP_x x_z + WTP_q q_z + WTP_t t_z + WTP_z = g(x, q, t, z) \tag{5}$$

Wir erhalten dann unter Berücksichtigung von (1) die Hamilton-Funktion

$$H = [p(z) - x(z) - q(z) + t(z) - c(p(z) / WTP(\ldots))^2] f(z) + \lambda(z) g(\ldots) \; . \tag{6}$$

Als notwendige Bedingung für ein Maximum erhalten wir für $0 < z < z^*$

$$\frac{\partial H}{\partial p} = 1 - 2 c p(z)/WTP^2 = 0 \tag{7}$$

und unter Berücksichtigung von (7)

$$\frac{\partial H}{\partial x} = \left(-1 + \frac{WTP_x}{2c}\right) f(z) + \lambda(z) g_x = 0 \tag{8}$$

$$\frac{\partial H}{\partial q} = \left(-1 + \frac{WTP_q}{2c}\right) f(z) + \lambda(z) g_q = 0 \tag{9}$$

$$\frac{\partial H}{\partial t} = \left(1 + \frac{WTP_t}{2c}\right) f(z) + \lambda(z) g_t = 0 \; . \tag{10}$$

sowie

$$\frac{\partial H}{\partial WTP} = 2 c p(z)^2/WTP(\ldots) = -\dot{\lambda} \tag{11}$$

Da (7) bis (11) bei jedem Patiententyp z gelten müssen, sind durch sie auch die optimalen Pfade p (z), x (z), q (z) und t (z) bestimmt. Aus (7) folgt $p(z) = WTP(z)^2 / 2c$, d. h. je höher die Zahlungsbereitschaft ist, um so höher ist das Honorar, welches der Arzt verlangt. Offenbar gilt bei der optimalen Differenzierungspolitik $p(z) \gtreqless WTP(z)$, wenn $WTP(z) \gtreqless 2c$. Dies läßt die Bedeutung der Differenzierungskosten erkennen. Je höher diese sind, um so vorsichtiger wird der Arzt seine Honorare ansetzen; denn übersteigen diese erst einmal die *tatsächliche* Zahlungsbereitschaft der Patienten, so werden jene bei der nächsten notwendig werdenden Behandlung einen anderen Arzt aufsuchen.

Diese wenigen Ausführungen lassen erkennen, daß ein Modell, welches Differenzierungskosten berücksichtigt, besser geeignet ist, die vielfältigen in der Realität anzutreffenden Differenzierungsstrategien zu erklären. Dennoch bedarf es einiger zusätzlicher Anstrengungen, um die Aussagefähigkeit des vorgestellten Argumentationsrahmens zu erhöhen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Arbeitskreis 5

# Wettbewerb

Leitung: Erhard Kantzenbach, Hamburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Eine positive Theorie der Regulierung, entwickelt am Beispiel der Geschichte des Kraftverkehrsversicherungsmarktes*

Von *Jörg Finsinger*, Berlin/Bern

## 1. Was sollte eine positive Theorie leisten?

Auf den deutschen Versicherungsmärkten herrscht kein freier Wettbewerb. Das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen reguliert den Marktzutritt, die Prämien, die Vertragsbedingungen und die Gewinne. Diese den Markt regulierenden Maßnahmen werden mit Konsumentenschutzargumenten begründet. Die Versicherungsnehmer sollen vor dem Verlust des Versicherungsschutzes bei der im uneingeschränkten Wettbewerb immer möglichen Zahlungsunfähigkeit von erfolglosen Unternehmen bewahrt werden.

Dieser Konsumentenschutz kann durch verschiedene Institutionen oder staatliche Eingriffe gewährleistet werden. Um dies einzusehen, braucht man nur die Marktordnungen des Versicherungswesens einiger Länder zu vergleichen. Der Konsumentenschutz kann bei mehr oder weniger Wettbewerbsfreiheit erreicht werden. Im Ausland gibt es Versicherungsmärkte, in denen bei nur geringfügig eingeschränktem Wettbewerb die Versicherungsnehmer vor den Folgen von Unternehmenszusammenbrüchen weitgehend geschützt sind[1]. Die deutsche materielle Staatsaufsicht über Versicherungsmärkte repräsentiert das entgegengesetzte Extrem. Sie ermöglicht diskretionäre behördliche Eingriffe in Versicherungsbetriebe. Sie geht damit sowohl über ein Publizitätssystem als auch über ein reines Normativsystem der Aufsicht hinaus. Beim Publizitätssystem wird nur die Öffentlichkeit des Geschäftsplans, der Geschäftsverhältnisse und der Geschäftsergebnisse verlangt. Beim Normativsystem werden staatliche Normen gesetzt, deren Einhaltung von der Aufsicht geprüft wird.

Wenn also verschiedene Aufsichtssysteme den Konsumentenschutz gewährleisten können, dann stellt sich die Frage, weshalb sich in der Bun-

---

* Dieser Aufsatz entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projektes „Versicherungsmärkte".

[1] Vgl. H. *Kunreuther*, P. R. Kleindorfer und M. V. Pauly (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

desrepublik Deutschland eine extrem wettbewerbsfeindliche Aufsicht durchgesetzt hat. Eine Antwort auf diese Frage kann auf mehreren Ebenen erfolgen. Erste Einsichten vermittelt ein Überblick über die Geschichte der Aufsichtspolitik seit dem Ende des 19. Jahrhunderts. Eine kontinuierliche Ausweitung der staatlichen Eingriffe ging bis zum Zweiten Weltkrieg mit einem ununterbrochenen Abbau der Wettbewerbsfreiheit einher. Danach wurden einige Wettbewerbselemente eingeführt, die unter strenger Aufsichtskontrolle stehen, so daß eine abermalige Ausweitung der staatlichen Eingriffe stattfand. Tiefere Einblicke in die treibenden Kräfte hinter dieser Entwicklung vermittelt eine Analyse der ökonomischen Auswirkungen der staatlichen Maßnahmen, insbesondere der durch sie geschaffenen Renten. Wenn nämlich die „Chicago Schule"[2] Recht hat, daß Regulierung wohlorganisierten Gruppen Vorteile verschafft, dann sollten sich auch in den deutschen Versicherungsmärkten solche durch Renten begünstigte Gruppen identifizieren lassen.

Eine positive Theorie der Versicherungsregulierung sollte jedoch nicht nur die begünstigten Gruppen identifizieren, sondern auch die politischen Prozesse und Institutionen erklären, die ihre Einflußnahme ermöglichen. Wird der Einfluß vor allem über den Gesetzgeber ausgeübt oder wird er in erster Linie über die Aufsichtsbehörde geltend gemacht? Trifft die Theorie von Bernstein[3] zu, daß sich in Aufsichtsbehörden als Vertreter des Konsumenteninteresses in passive Interessenvertreter der regulierten Industrie verwandeln?

## 2. Die historische Entwicklung eines regulierten Marktes, dargestellt am Beispiel der Kraftverkehrsversicherung

### 2.1. Die Entwicklung bis zum Zweiten Weltkrieg

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts unterlag das Versicherungsgeschäft in den deutschen Staaten jeweils unterschiedlichen Reglements, so daß das Wachstum der Unternehmen über die Staatsgrenzen hinaus behindert war. Außerdem kamen immer wieder Unternehmenszusammenbrüche vor, die den Ruf der Branche schädigten und damit ihr Marktpotential verringerten. Diese Mißstände lieferten den Versicherungsunternehmen die Argumente, mit denen sie nach einer einheitlichen Aufsicht riefen. Die Argumente fielen in jener Zeit auf fruchtbaren Boden, denn damals wurde der freie Wettbewerb allgemein als zerstörerisch und überspannt betrachtet. In den Kartelldebatten, 1894 in

[2] G. *Stigler* (1971), R. *Posner* (1974), S. *Peltzman* (1976).
[3] M. *Bernstein* (1955).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wien und 1905 in Mannheim, ging es um die Frage, wie Kartelle den Wettbewerb zügeln könnten; die daraus entstehenden Machtpositionen seien durch staatliche Regulierung zu kontrollieren. Staatliche Eingriffe bis hin zu Preisfestsetzungen schienen dazu geeignet[4]. In diesem Sinne wurde dann 1901 das Versicherungsaufsichtsgesetz verabschiedet, welches einer staatlichen Aufsichtsbehörde weitgehende Kontrollbefugnisse und Eingriffsrechte übertrug.

Seit dieser Zeit ist die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb an die Erfüllung weitreichender Voraussetzungen geknüpft. Bereits kurz nach seiner Gründung hat das Aufsichtsamt zahlreiche Unternehmensneugründungen verhindert, „um eine Verschlechterung des deutschen Versicherungsmarktes und eine Gefährdung des deutschen Publikums abzuwenden"[5]. Diese Einschränkung des Marktzutritts mag einerseits vor allem durch die Forderung hoher finanzieller Garantiemittel betrügerische und spekulative Unternehmen vom Markt ferngehalten haben. Andererseits schränkte sie den Wettbewerb ein und erleichterte die Bildung von Kartellen. Diese Wettbewerbsbeschränkung kam in allen Versicherungssparten gleichermaßen zur Anwendung. Im Gegensatz dazu verlief die Entwicklung der darüber hinaus gehenden Eingriffe in den einzelnen Versicherungssparten unterschiedlich.

In der Kraftverkehrsversicherung war die Beitragskalkulation zu Anfang frei. Allerdings bildeten sich im vor neuen Anbietern geschützten Markt sehr bald Kartelle. 1904 fanden sich die Unfallversicherer zu einer Tarifgemeinschaft für die Haftpflichtversicherung zusammen[6]. 1906/07 folgten die Autokaskoversicherer mit einer Tarifvereinigung. Die freiwilligen Tarifverbände sahen sich jedoch mit dem Problem aller Kartellvereinigungen konfrontiert: Die Tarifabsprachen wurden nicht von allen Mitgliedern eingehalten. Oft wurde die nach dem Fahrzeugwert bemessene Versicherungssumme zu niedrig festgesetzt oder der Alterszuschlag wurde nicht in der abgesprochenen Höhe erhoben. Überdies traten nicht alle Versicherer den Tarifverbänden bei. Die öffentlich-rechtlichen und viele genossenschaftliche Versicherer blieben den Vereinigungen fern, sie setzten eigene Prämien bei einer ähnlichen Prämienstruktur fest. Zu Anfang waren die nur regional tätigen öffentlich-rechtlichen Versicherer und die kleinen Versicherungsvereine zu unbedeutend, um die Tarifvereinigungen unter Wettbewerbsdruck zu setzen. Erst im Jahre 1929 führte dieser Wettbewerb der Außenseiter zu einer Auflösung der kartellmäßigen Tarifbindung.

---

[4] Vgl. G. *Ambrosius* (1981). Eine Einführung in das Wesen der Kartelle findet sich bei E. *Tuchtfeldt* (1977).

[5] E. *Finke* und C. *Pfeiffer* (1952), S. 112.

[6] Zu dieser Entwicklung vgl. W. *Asmus* (1970).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erstmals entfaltete sich ein reger Prämienwettbewerb unter den an langwährende Tarifabsprachen gewöhnten Unternehmen. Viele Unternehmen kamen in die Verlustzone, weil sie zu hohe Kosten hatten[7]. Diese wirtschaftlichen „Unruhen" führten zu vermehrten Anstrengungen, eine neue, allgemein verbindliche Tarifordnung zu schaffen. Eine Voraussetzung dafür war die Zusammenführung der vorher getrennten Tarifvereinbarungen für die Haftpflicht- und die Kaskoversicherung. Der Weg hierfür wurde 1931 geebnet, als auch die Kaskoversicherung der Aufsicht unterstellt wurde.

Schließlich wurde eine neue Tarifgemeinschaft unter Beteiligung der ehemaligen Außenseiter, der öffentlich-rechtlichen Unternehmen und der Versicherungsvereine gegründet. Der 1933 beschlossene einheitliche Tarif wurde mit staatlicher Unterstützung kartellmäßig angewendet. Er wurde im Laufe der Zeit als „Einheitstarif" bezeichnet, obwohl Abweichungen wenigstens de jure noch möglich waren.

Unter dem Einfluß des Dritten Reiches wurde die gesamte Wirtschaft in Verbänden organisiert. Die Auto-Versicherer schlossen sich in der Fachuntergruppe „Kraftfahrzeugversicherung" zusammen. Aus der reinen Interessenvertretung wurde ein quasi-staatliches Organ, das nun politischen Einflüssen stärker ausgesetzt war. 1938 konnte der Einheitstarif durch eine staatliche Verordnung für alle Unternehmen verbindlich festgelegt werden. Darüber hinaus wurden Höchstsätze für Vermittlungsprovisionen festgelegt. Offenbar hatte schon der kartellmäßig angewandte Einheitstarif zu einer Verlagerung des Wettbewerbs auf den „Vertrieb" geführt, was sich in hohen Provisionen niederschlug. Nur eine staatliche Begrenzung dieser Vermittlungskosten schien geeignet, bei dem herrschenden Einheitstarif diese überhöhten Kosten zu senken.

Nur ein Rest von Wettbewerbsfreiheit war übrig geblieben. Die Versicherungsbedingungen waren noch nicht vereinheitlicht. Diese Lücke wurde erst 1940 geschlossen, als einheitliche „Allgemeine Bedingungen für die Kraftfahrtversicherung" verordnet wurden. Damit war der Wettbewerb als Ordnungsprinzip völlig aufgehoben.

Die Entwicklung der Kraftverkehrsversicherung bis zum Zweiten Weltkrieg kann also wie folgt zusammengefaßt werden. Die Aufsicht schränkte zu Beginn nur Unternehmensneugründungen ein. Dadurch wurden einerseits spekulative Unternehmen vom Markt ferngehalten, andererseits wurde die Bildung von Preisabsprachen erleichtert. Als die

[7] Es kam auch zum Zusammenbruch einer großen Versicherungsgesellschaft, der „Frankfurter Allgemeinen". Der Versicherungsbestand wurde von einer anderen Gesellschaft übernommen, so daß keinem Versicherungsnehmer, sondern ausschließlich den Aktionären Verluste entstanden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

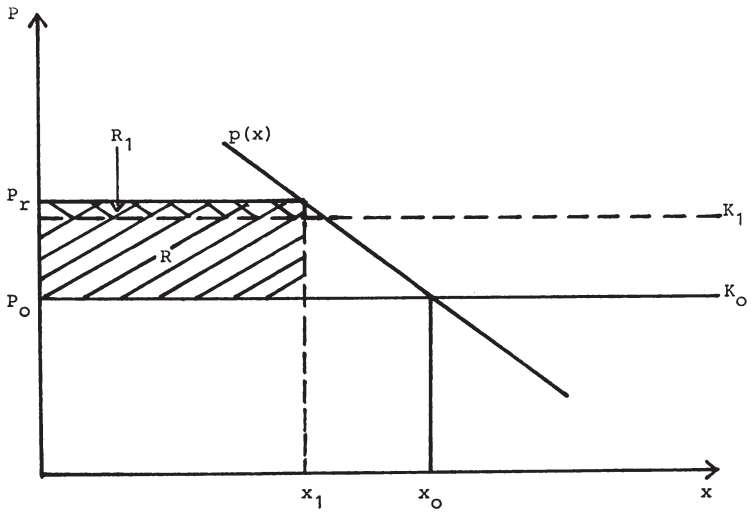



Abbildung 1: Wettbewerb um die regulierungsinduzierte Rente

freiwilligen „Tarifvereinbarungen" Ende der 20er Jahre unter Außenseiterkonkurrenz zusammenbrachen, half die Aufsicht, einen Einheitstarif zu schaffen, der anfangs kartellmäßig, später aber durch eine staatliche Verordnung erzwungen, von allen Unternehmen angewandt wurde. Die Versicherungsnehmer und die Unternehmen wurden durch überhöhte Tarife vor Insolvenzen geschützt. Aber die überhöhten Tarife brachten den Unternehmen nicht die entsprechend hohen Gewinne. Denn der Wettbewerb verlagerte sich von den kontrollierten auf die nicht kontrollierten Parameter, so daß zuerst die Vertreterprovisionen und die Kundenwerbung im verstärkten Vertriebswettbewerb und später die Versicherungsbedingungen staatlich reglementiert werden mußten. Graphisch läßt sich dieser Prozeß wie in Abbildung 1 darstellen. Dort ist die unregulierte Wettbewerbssituation mit dem Preis $P_o$ gleich den Stückkosten $K_o$ bei der Nachfragefunktion p (x) eingezeichnet.

Indem der Preis mit Hilfe der Aufsicht auf das regulierte Niveau $p_r$ angehoben wird, entsteht kurzfristig eine Rente (Gewinn) in der Höhe der schraffierten Fläche R. In dieser Situation ist der Gewinn (-anteil) eines jeden Unternehmens um so höher, je größer sein Marktanteil ist. Deshalb verstärken alle Unternehmen ihre Anstrengungen im Nichtpreiswettbewerb, d. h. insbesondere im Vertrieb. Infolgedessen steigen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Sückkosten[8]. Bei freiem Marktzutritt würden die Stückkosten bis auf das Niveau des festgesetzten Preises $p_r$ ansteigen und die gesamte regulierungsinduzierte Rente R würde wegkonkurriert werden[9]. Da jedoch der Marktzutritt beschränkt und der Nichtpreiswettbewerb eingeschränkt ist, steigen die Kosten nur auf das Niveau $K_1$ und den Unternehmen verbleibt eine regulierungsinduzierte Rente $R_1$.

### 2.2. Die Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg

Nach dem Zweiten Weltkrieg verschwanden die auf eine zentrale Wirtschaftslenkung ausgerichteten Preisbildungsstellen und der Reichskommissar für Preisbildung. „Ehe es jedoch zu nennenswerten Prämienänderungen kam, wurden neue Preisbehörden in Westdeutschland errichet, welche die bisher geltenden Preisbestimmungen weiter anwandten[10]." In der Versicherungswirtschaft übernahm die Fachaufsicht die Lenkungsfunktionen. Erst die mit der Währungsreform erfolgende Preisfreigabe — Verordnung von 1948 — beendete die Preisüberwachung nationalsozialistischer Prägung. Damit war auch der Weg für eine Abschaffung der staatlichen Prämienregulierung in der Versicherungswirtschaft frei. Die Aufsichtsbehörde ergriff jedoch keine solche Initiativen, vielmehr nutzte sie in unvermindertem Ausmaß ihr gesetzlich verankertes erhebliches Marktsteuerungspotential, welches sie unter dem Nationalsozialisums auszuschöpfen begonnen hatte. Der staatlich verordnete Einheitstarif in der Kraftverkehrsversicherung blieb also bestehen[11]. Die weitere Entwicklung der Marktordnung läßt sich nur durch das Spannungsfeld zwischen den Auffassungen der Bundesregierung einerseits und den Industrieverbänden und der Aufsicht andererseits erklären.

Die Bundesregierung trat entschieden für mehr Wettbewerb ein. Durch die Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, PR Nr. 51/50 vom 9. 8. 1950, wurde der Einheitstarif mit der noch heute angewandten „Beitragsermäßigung aus technischem Überschuß" gekoppelt, d. h. mit

---

[8] Der Abb. 1 liegt die Annahme zugrunde, daß die im verstärkten Nichtpreiswettbewerb steigenden Vertriebs- und Serviceaufwendungen die Nachfragekurve nicht nach rechts verschieben, da erstens die Nachfrage nach Kraftverkehrsversicherungen durch die Nachfrage nach Kraftfahrzeugen weitgehend festgelegt ist und da zweitens weder die Kulanz noch die Zufriedenheit der Versicherungsnehmer mit den verstärkten Anstrengungen im Nichtpreiswettbewerb zunimmt (vgl. J. *Finsinger* (1983 a). Die folgende Argumentation ist jedoch abhängig von dieser für die einfachere Darstellung gemachten Annahme.

[9] Vgl. G. *Tullock* (1980).

[10] E. *Finke* und C. *Pfeiffer* (1952), S. 195.

[11] Vgl. die Anordnung über Preisbildung und Preisüberwachung nach der Währungsreform vom 25. 6. 1948, § 2, Abs. 1 Nr. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem System erzwungener Rückerstattungen von Prämien, für den Fall, daß der Überschuß 3 % der Prämieneinnahmen übersteigt. Allerdings kann jedes Unternehmen in jedem Jahr die Überschüsse nach einem Schlüssel auf die Versicherungsnehmer aufteilen. Deshalb lernen die Versicherungsnehmer nicht, welche Unternehmen hohe Rückerstattungen ausschütten[12], und folglich kann sich kein aktiver Wettbewerb um hohe Rückerstattungen herausbilden. Ohne diese Marktsteuerung durch informierte Konsumenten, welche die Rückerstattungen bei ihren Kaufentscheidungen berücksichtigen, führt die zwangsweise Ausschüttung von Überschüssen nur zu Vermeidungsverhalten der Unternehmen. Überschüsse werden in Kosten verwandelt und an verbundene Unternehmen transferiert, Sicherheitskapital wird durch Rückversicherung ersetzt, die Absatzanstrengungen werden verstärkt, um den Umsatz und damit die Rendite zu erhöhen[13]. Diese Fehlallokationen und die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Verluste scheint die Aufsicht (ebenso wie die Versicherungswissenschaft) zu ignorieren, obwohl sie seit dieser Zeit die Einnahmen und die Ausgaben eines jeden Kraftverkehrsversicherers genau prüfen muß, denn die Einhaltung des Rückerstattungssystems kann nur durch eingehende Kontrolle der Geschäftsdaten sichergestellt werden.

Ein weiterer Versuch der Bundesregierung, den Wettbewerb in der Versicherungswirtschaft zu fördern, scheiterte ebenfalls. Im ersten Regierungsentwurf des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen war keine Ausnahme für die Versicherungsunternehmen vorgesehen[14]. Obwohl sich gegen diese Gefahr für den Fortbestand der kollektiven Preissetzung die Unternehmen und die Aufsicht verbündeten, lehnte die Bundesregierung auch mit dem zweiten Entwurf eine Ausnahme ab, weil die Fachaufsicht nicht ausreiche, um Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern. Erst nach langem Tauziehen gab die Bundesregierung nach und schuf den § 102, welcher die Versicherungswirtschaft von der Anwendung der §§ 1 und 15 freistellt, insoweit Tatbestände betroffen sind, die der Genehmigung und Überwachung der Fachaufsicht unterliegen. Die Einschränkung ist jedoch unerheblich, da die Fachaufsicht schon den gesamten Geschäftsbetrieb überwachte. Im Grunde wurde mit dem 1957 verabschiedeten Gesetz nur die bisherige Praxis der Versicherungsaufsicht abgesegnet, Wettbewerbsbeschränkungen zusammen mit den Unternehmen zu beschließen und durchzusetzen. Die Bundesregierung war ein zweites Mal gescheitert. Die Fachaufsicht hatte die

---

[12] Der empirische Nachweis wurde von J. *Finsinger* und E.-J. *Flöthmann* (1983) erbracht.

[13] Eine ausführliche Analyse des Vermeidungsverhaltens findet sich in J. *Finsinger* (1983 a), Kapitel 7, und J. *Finsinger* (1983 b).

[14] Vgl. H. *Müller-Henneberg* und G. *Schwartz* (1958), S. 985 ff.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gefahr einer Kontrolle ihrer Maßnahmen (durch das Bundeskartellamt) gemeinsam mit den Verbänden abgewendet.

Ein dritter Versuch, dem Wettbewerbsprinzip mehr Geltung zu verschaffen, gelang mit Einschränkungen. Nach jahrelangen heftigen Kontroversen entschied sich im Jahre 1959 der Bundesminister für Wirtschaft, den Einheitstarif mit Wirkung zum 1. 1. 1962 aufzuheben. An seine Stelle traten nicht etwa der freie Prämienwettbewerb, sondern eine Art staatlich verordnetes Kalkulationskartell. Seit diesem Zeitpunkt müssen die Unternehmen die Prämien unter Berücksichtigung ihrer Kostenstruktur nach einheitlichen Vorschriften kalkulieren und dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen zur Genehmigung vorlegen. Das Amt prüft die Kalkulationsgrundlagen und stellt sicher, daß die Prämie eine ausreichende Sicherheitsmarge enthält. Zur Verhinderung von Insolvenzen sollen nämlich die Prämien über das „Wettbewerbsniveau" angehoben werden. Nach unten sind die Prämien also wirksam begrenzt[15]. Die sich ergebenden überhöhten Überschüsse sollen weiterhin durch das System der erzwungenen Rückerstattungen ausgeschüttet werden. Dieses System wird daher unverändert beibehalten.

Ein letzter Versuch der Bundesregierung, die unter Beihilfe der Aufsicht kartellierten Unternehmen zu mehr Wettbewerb zu zwingen, blieb auf halbem Wege stecken. Als der Bundesminister für Wirtschaft im Jahr 1980 die Aufhebung der Genehmigungspflicht der Vollkaskoprämien ankündigte, suchte der Verband der Kraftverkehrsversicherer den Zusammenbruch des Kalkulationskartells zu verhindern. Aus eigener Kraft würde der Verband die Kartelldisziplin nicht aufrecht erhalten können. Dafür sind die Kraftverkehrsversicherer eine zu große und zu inhomogene Gruppe. Eine ideale Lösung konnte jedoch mit Hilfe der Aufsicht noch zum Freigabetermin am 1. Januar 1982 verwirklicht werden. Eine einheitliche Tarifordnung und eine Prämienanpassungsklausel wurden in die noch immer genehmigungspflichtigen Versicherungsbedingungen aufgenommen. Die Prämienanpassungsklausel ermöglicht ein gemeinsames Vorgehen bei Prämienänderungen bei gleichzeitiger Einschränkung der sonst üblichen Kündigungsmöglichkeit bei Preiserhöhungen. Damit war das Kalkulationskartell — wenn auch in abgeschwächter Form — in seinem Fortbestand durch die Aufsicht garantiert[16].

---

[15] Nicht jedoch nach oben, wie ein Mitglied des Amtes kritisiert, denn die Unternehmen können überhöhte Schadensrückstellungen geltend machen, welche überdies mit Zinsgewinnen von der Aufsicht belohnt werden. Vgl. H. *Harlandt* (1983).

[16] Eine detaillierte Analyse dieses Scheiterns eines Deregulierungsversuches präsentieren C. B. *Blankart* und J. *Finsinger* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## 3. Die volkswirtschaftlichen Kosten der heutigen Regulierungsinstrumente

### 3.1. Alternative Wirkungsanalysen

Die wesentlichen heute angewandten Regulierungsinstrumente sind die Beschränkung des Marktzutritts, die Kontrolle der Kapitalanlagen und insbesondere des Sicherheitskapitals, die Einschränkung der Produktdifferenzierung durch einheitliche Versicherungsbedingungen, die Preiskontrolle und die Beschränkung der Gewinne. Bislang wurden zwei Ansätze für eine empirische Wirkungsanalyse entwickelt[17].

Der erste Ansatz geht von der These aus, daß die Preis- und Gewinnregulierung das Verhalten der Erwerbsversicherer anders beeinflußt als dasjenige der ausschließlich nach dem Gegenseitigkeitsprinzip wirtschaftenden Unternehmen. Theoretisch läßt sich ableiten, daß die Verfolgung des Gewinnziels unter der Preis- und Gewinnregulierung zu überhöhten Kosten führt. Mit anderen Worten, das induzierte Vermeidungsverhalten äußert sich in überhöhten Kosten. Zur empirischen Überprüfung wurden die öffentlich-rechtlichen Unternehmen und die Versicherungsvereine sowie einige Aktiengesellschaften (etwa Töchter von Vereinen und Sparkassen) dem Gegenseitigkeitsprinzip und die verbliebenen Aktiengesellschaften dem Erwerbsprinzip zugeordnet. Sodann wurden mit regressionsanalytischen Verfahren höhere Durchschnittskosten und Preise bei den Erwerbsversicherern gemessen. Obwohl die höheren Durchschnittskosten teilweise mit höheren Kosten im Vertrieb und Service einhergehen, lassen sie sich nicht mit einer höheren Qualität des Service erklären. Denn die Erwerbsversicherer sind nicht nur weniger kulant und leisten Schadenszahlungen weniger schnell, sondern verursachen, bezogen auf den Marktanteil, auch mehr Beschwerden von Versicherungsnehmern bei der Aufsicht als die anderen Versicherer. In der Tat läßt sich unabhängig von der Rechtsform eine negative Korrelation zwischen Vertriebsaufwendungen und Maßzahlen der Zufriedenheit der Versicherungsnehmer nachweisen. Eine solche Korrelation kann als regulierungsinduziertes Marktversagen gewertet werden. Diese Ergebnisse weisen auf erhebliche von der Aufsicht verursachte Fehlallokationen hin. Sie wären zu vermeiden, wenn der Insolvenzschutz wie in anderen Ländern (USA, Großbritannien, Frankreich) durch marktkonforme Instrumente gewährleistet würde[18]. Im folgenden Abschnitt wird darüber hinaus nachgewiesen,

---

[17] Vgl. J. *Finsinger* (1983 a).

[18] Vgl. J. *Finsinger* und F. *Schneider* (1984), H. *Kunreuther*, P. R. *Kleindorfer* und M. V. *Pauly* (1983).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß der Insolvenzschutz die heute praktizierte Preis- und Gewinnregulierung weder rechtfertigen noch erklären kann (zweiter Ansatz).

### 3.2. Die Aufsicht zwingt die Unternehmen mit geringen Kosten zu höheren Prämien als für den Insolvenzschutz erforderlich ist

Die Kalkulationsvorschriften für die Prämien sollen die Erfüllbarkeit der Verträge sicherstellen. Seit 1962 werden deshalb die Kraftverkehrsversicherungsprämien eines jeden Versicherers unter Berücksichtigung seiner spezifischen Kostensituation kalkuliert und genehmigt. Die Prämien ergeben sich als Summe der Aufwendungen und einer Sicherheitsmarge. Dieses Verfahren ist bedingt marktkonform, wenn Kostenunterschiede zu entsprechenden Prämienunterschieden führen. Dann nämlich führen die Prämienunterschiede zu rationalen Kaufentscheidungen der Versicherungsnehmer.

Dieses Prinzip der Kostentreue der regulierten Prämien (Preise) ist jedoch in der Kraftverkehrsversicherung verletzt[19]. Der empirische Nachweis verläuft wie folgt. Es bestehen signifikante über lange Zeiträume weitgehend konstante Unterschiede in den Rückerstattungen verschiedener Unternehmen. So gibt es z. B. Unternehmen, die konstant 7 %, 5 % bzw. 3 % der Prämien mehr als andere Versicherer zurückerstatten. Diese Unternehmen könnten folglich ihre Prämien um 7 %, 5 % bzw. 3 % senken, ohne daß die Erfüllbarkeit ihrer Verträge im Vergleich zu den anderen Versicherern darunter leiden würde. Fazit: Überschüsse, die zeitlich beständig über dem Durchschnitt liegen, führen nicht zu entsprechenden Prämiensenkungen durch die Aufsicht.

Diese mangelnde Kostenorientierung der Prämien führt zu volkswirtschaftlichen Verlusten. Von J. Finsinger und E.-J. Flöthmann (1983) wurde nachgewiesen, daß die Versicherungsnehmer Preisvergleiche bei der Kaufentscheidung vor allem anhand der Prämien vornehmen und daß sie dabei die Rückerstattungen nicht beachten. Folglich kaufen zu viele Versicherungsnehmer bei Unternehmen mit hohen Kosten, d. h. die volkswirtschaftlichen Kosten des Versicherungsschutzes sind höher als nötig.

Die mangelnde Kostenorientierung der von der Aufsicht genehmigten Prämien kann offenbar nicht mit dem Insolvenzschutzargument begründet werden. Aber eine Erklärung gibt es. Die Unternehmen mit konstant hohen Rückerstattungen haben nicht nur vergleichsweise geringe Kosten sondern auch vergleichsweise niedrige Prämien. Indem die

[19] Vgl. J. *Finsinger* (1983 a) und J. *Finsinger* und E.-J. *Flöthmann* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aufsicht also die billigen Anbieter daran hindert, noch billiger anzubieten, verbessert sie die Marktchancen der Mehrzahl der mit hohen Kosten (und wegen dem Vermeidungsverhalten in der Regel sogar überhöhten Kosten) produzierenden Unternehmen[20]. Solche staatlichen Eingriffe sind allenfalls im Interesse dieser Mehrzahl der Unternehmen, sie verfehlen damit das Aufsichtsziel.

## 4. Ansätze zu einer positiven Theorie der Regulierung

### 4.1. Bisherige theoretische Ansätze

Eine Vielzahl von Erklärungsansätzen des Entstehens und der Entwicklung von Regulierungsinstitutionen sind entwickelt worden. Sie lassen sich idealtypisch in zwei Gruppen einteilen[21]:

*I. Marktinterventionismus im öffentlichen Interesse*

Aus der Sicht der Instrumentalisten[22] ist der Wettbewerb ein Mittel zur Erreichung wirtschaftspolitisch erwünschter Marktergebnisse. Dort, wo der Wettbewerb diese Ziele nicht erreicht, greift der Staat ein. Marktversagen wird durch Regulierung behoben (Public Interest Theory of Regulation).

*II. Marktinterventionismus zugunsten von Interessengruppen*[23]

Interessengruppen setzen sich für Marktinterventionen ein, die ihnen Vorteile bringen. Entweder sie beeinflussen die Legislative und die Regierung oder sie überzeugen eine Behörde von der Unterstützungswürdigkeit ihrer Ziele. Auf diese Weise erlangen vor allem kleine wohlorganisierte Gruppen Begünstigungen — meist auf Kosten einer desorganisierten Mehrheit.

Keiner der beiden Ansätze trifft auf die gesamte historische Entwicklung der Regulierung zu. Vielmehr treffen sie in den verschiedenen Phasen in ganz unterschiedlichem Ausmaß zu.

---

[20] Laut Bundestagsdrucksache 9/1493 vom 24. 3. 82, S. 24/25 gibt es Versicherer, die Gewinne in Kosten verwandeln, um sie an verbundene Unternehmen zu transferieren.

[21] Eine umfassende Übersicht bieten J. *Müller* und I. *Vogelsang* (1979), Kapitel 5.

[22] Die entgegengesetzte Position vertreten die Institutionalisten, die in der Wettbewerbsfreiheit das Fundament der freiheitlich-rechtsstaatlichen Ordnung sehen. Vgl. dazu E. *Tuchtfeldt* (1977), S. 453.

[23] Vgl. P. *Bernholz* (1975), M. *Olson* (1965), G. *Stigler* (1971), R. *Posner* (1974).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### 4.2. Die vier Phasen der Marktregulierung

Die erste Phase umfaßt den politischen Entscheidungsprozeß über die Marktintervention. Der Anlaß ist häufig ein krisenartiger Mißstand. Befürworter und Gegner der Intervention versuchen sich bei den politischen Entscheidungsträgern Gehör zu verschaffen. Dabei fließen die Kosten und die Nutzen der Maßnahme mit ein, aber die Entscheidung fällt nicht als Ergebnis einer Kosten-Nutzenabwägung. Deshalb besteht die Gefahr, daß Nebenwirkungen vernachlässigt werden, die zwar jede einzelne für sich genommen klein sind, aber deren Summe erheblich ist. Diese erste Phase der Regulierung läßt sich am besten mit den Modellen der Public-Choice-Theorie und der Neuen Politischen Ökonomie[24] beschreiben. Sie endet in der Bundesrepublik Deutschland damit, daß eine Aufsichtsbehörde geschaffen wird oder daß eine Abteilung in einem Ministerium mit der Durchführung der Intervention betraut wird. Der Regulierungsauftrag ist noch weitgehend allgemein gehalten, so daß die ausführende Bürokratie einen weiten Entscheidungsspielraum besitzt.

Das Ausmaß des Entscheidungsspielraumes der regulierenden Behörde läßt sich besonders drastisch mit § 81 des Versicherungsaufsichtsgesetzes belegen, welcher den Umfang der laufenden Aufsicht regelt. Dort heißt es im Absatz 2:

> Die Aufsichtsbehörde kann die Anordnungen treffen, die geeignet sind, den Geschäftsbetrieb mit den gesetzlichen Vorschriften und dem Geschäftsplan im Einklang zu erhalten oder Mißstände zu beseitigen, welche die Belange der Versicherten gefährden oder den Geschäftsbetrieb mit den guten Sitten in Widerspruch bringen.

und im § 81 a Satz 1:

> Die Aufsichtsbehörde kann verlangen, daß ein Geschäftsplan vor Abschluß neuer Versicherungsverträge geändert wird. Wenn es zur Wahrung der Belange der Versicherten notwendig erscheint, kann die Aufsichtsbehörde einen Geschäftsplan mit Wirkung für bestehende oder noch nicht abgewickelte Versicherungsverhältnisse ändern oder aufheben.

Die letztere Bestimmung ermächtig die Aufsicht u. a., bestehende zivilrechtliche Verträge durch Verwaltungsakt zu ändern, eine Ermächtigung, die nach Inhalt, Zweck und Ausmaß nicht ausreichend bestimmt sein dürfte. Ein außerordentliches Kündigungsrecht hat der Versicherungsnehmer auch bei einer für ihn ungünstigen Vertragsänderung nicht. Er muß über die Vertragsänderung nicht einmal informiert werden. Das gilt insbesondere für den Zusatz zu § 81 a vom 29. 11. 1940, Verordnung über die Anwendung Allgemeiner Versicherungsbedingungen, welche *ohne jede Einschränkung* eine Änderung bisher geltender

[24] Vgl. C. B. *Blankart* (1981).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

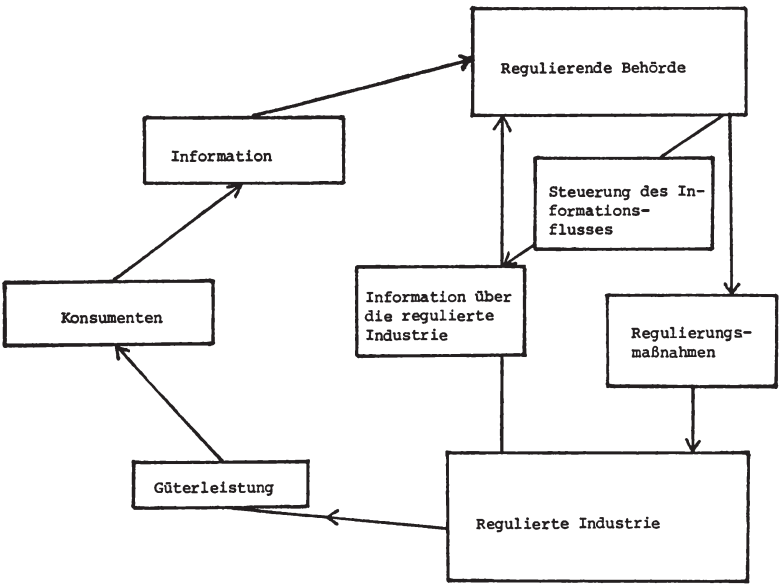



Abbildung 2: Die Konsolidierungsphase

Versicherungsbedingungen auch mit Wirkung für bestehende Versicherungsverhältnisse ermöglicht.

Mit der Durchführung des Regulierungsauftrages beginnt die zweite Phase, die *Konsolidierungsphase.* Sie ist in Abbildung 2 schematisch dargestellt. Die Entscheidungen der Regulierungsbehörde und die Wahl der Regulierungsinstrumente hängen entscheidend von den verfügbaren Informationen ab.

Die Informationen kommen sowohl von den Konsumenten als auch von der regulierten Industrie. In vielen Fällen sind die Konsumenten weniger gut organisiert als die regulierte Industrie, was aber nicht heißt, daß ihr Einfluß gering ist. Denn sie verfügen über ein großes Potential an Wählerstimmen, welches Politiker ausschöpfen können, indem sie sich zum Anwalt der Sache der Konsumenten machen. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die Auswirkungen der Regulierungsmaßnahmen über der Fühlbarkeitsschwelle der einzelnen Wähler liegen. Das ist jedoch vor allem bei komplexen ökonomischen Zusammenhängen nicht immer der Fall[25]. Darüber hinaus gibt es eine Reihe regu-

[25] Häufig sind die Auswirkungen auf den einzelnen Wähler gering, obwohl die Summe der Auswirkungen erheblich ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lierungsrelevanter Informationen, welche die Konsumenten nicht besitzen. Daten über die Geschäftsführung und die Geschäftsergebnisse kann die Regulierungsbehörde nur von den Unternehmen selbst erhalten. So sind für die Preis- und Gewinnregulierung in den Ausnahmebereichen detaillierte Angaben über die Erträge und die Aufwendungen erforderlich. Hier setzen zwei Entwicklungen ein.

Erstens werden zur Bewältigung der Informationsflut[26] sogenannte summarische Verfahren eingeführt, bei denen die Aufsichtsbehörde mit den Industrieverbänden verhandelt und dann für alle Unternehmen gleiche Maßnahmen verordnet. Solche Verfahren finden nicht nur bei der Verordnung von Einheits-, Mindest- und Höchstpreisen, bei Bedingungswerken oder bei der Festlegung von Qualitätsstandards Anwendung, sondern sie kommen auch bei der Preisregulierung vor. So werden die Prämien in der Kraftverkehrsversicherung nicht immer für jedes Unternehmen einzeln angepaßt, es kommen auch summarische Prämienanpassungen an den Schadenverlauf vor. Diese summarischen Verfahren zwingen die regulierte Industrie zur Zusammenarbeit und zu abgesprochenem Verhalten. Der Verband der Industrie ist im Vergleich zum einzelnen Unternehmen in einer starken Position, denn er verfügt über die entscheidenden, von der Aufsicht benötigten Informationen. Die Konsumenten werden meist gar nicht in den Verhandlungsprozeß einbezogen.

Sowohl bei summarischen Verfahren als auch bei unternehmensindividuellen Eingriffen lernen die Unternehmen, wie ihre Angaben in Eingriffe umgesetzt werden. Sie versuchen zuerst die Angaben so zu färben, daß die nachfolgenden Eingriffe möglichst günstig ausfallen. Das kann der Aufsicht nicht ganz verborgen bleiben. Sie beginnt deshalb die Angaben zu kontrollieren. In der Folge müssen die Unternehmen ihre Produktionsentscheidungen in Antizipation der nachfolgenden Regulierungseingriffe treffen. Das führt häufig zu ineffizienten Faktorkombinationen und zu überhöhten Kosten. Falls dieses Ausweichverhalten festgestellt wird, erfolgt eine weitere „Verfeinerung" der Aufsichtsinstrumente. Dieser Kreislauf kann sich mehrmals wiederholen[27].

Die Zunahme und Ausweitung der Aufsichtstätigkeit erfordert eine zunehmend enge Zusammenarbeit zwischen der Behörde und „ihrer"

---

[26] Man bedenke, daß es in der Bundesrepublik über 3000 Versicherungsunternehmen gibt.

[27] Die Lebensversicherung ist das beste Beispiel für eine sukzessive Ausweitung der Aufsichtstätigkeit zur Kontrolle von Ausweichverhalten. Vgl. J. *Finsinger* (1983 b).

Aber auch die in Abschnitt 2.1 erwähnte Notwendigkeit, die Provisionen und die Vertriebsaufwendungen Regulierungsvorschriften zu unterwerfen, sind ein gutes Beispiel dafür.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Industrie. Zur Vermeidung von unfruchtbaren Friktionen liegt es im Interesse beider Parteien, wichtige Entscheidungen in beidseitigem Einvernehmen zu treffen. Das bedeutet nicht, daß keine Konflikte auftreten, sondern nur, daß sich die zusätzlichen Eingriffe immer mehr als Regulierungskompromisse mit immer komplizierteren Bestimmungen darstellen. Die Anzahl der regulierenden Beamten nimmt ebenso zu, wie die der sich mit der Aufsicht beschäftigenden Unternehmungsangestellten. Bald lohnt es sich für die Unternehmen, die nötigen Spezialisten aus ehemaligen Mitarbeitern der Aufsichtsbehörde zu rekrutieren[28].

Bei manchen Aufsichtsbeamten mag diese Praxis und die damit verbundene Chance, später eine hochbezahlte Tätigkeit in der Privatwirtschaft aufnehmen zu können, ein besonderes Verständnis für die Belange der Unternehmen auslösen.

Der enge Informationsaustausch und die „fruchtbare" Zusammenarbeit machen es der Aufsicht leicht, eine auffällige Verfehlung ihres Auftrages zu vermeiden. So gelang es der Versicherungsaufsicht in der Tat zu vermeiden, daß Versicherungsnehmer durch die Zahlungsunfähigkeit eines Unternehmens ihre Versicherungsansprüche verloren. Andere weniger leicht nachprüfbare Aufsichtsziele, wie die Preisgünstigkeit des Versicherungsschutzes und die Markttransparenz[29], blieben jedoch unberücksichtigt. Die Versicherungsaufsicht bewies eine recht geringe Sensibilität nicht nur für die von ihr selbst verursachten überhöhten Kosten und Prämien, sondern auch für die Einführung kostendämpfender Maßnahmen. So scheiterte noch vor dem Zweiten Weltkrieg eine Initiative der Kraftverkehrsversicherer, eine obligatorische Selbstbeteiligung einzuführen[30].

Die Konsolidierungsphase mit ihrer fortwährenden Zunahme und Korrektur von Marktinterventionen kann lange dauern, da eine umfassende Erfolgskontrolle der Aufsicht nicht vorgeschrieben ist. Die dritte Phase, die *Phase der Deregulierung,* beginnt erst dann, wenn die Fehlentwicklungen ein eklatantes Ausmaß angenommen haben[31]. Die regulierenden Beamten schlagen jedoch von sich aus keine Abschaffung der Regulierung vor, die Initiative muß von außen vom Gesetzgeber

---

[28] Von 1952 bis 1973 sind insgesamt 11 % der in diesem Zeitraum im höheren Dienst beschäftigten Beamten in die Versicherungswirtschaft übergewechselt. Vgl. die Presseerklärung des Bundesaufsichtsamtes vom 28. August 1974. Später wechselte selbst der Präsident des Amtes die „Fronten".

[29] Das gilt in besonderem Maße für die Lebensversicherung. Vgl. J. *Finsinger* (1983 a), Kapitel 8.

[30] Heute haben die Versicherer ein vermindertes Interesse an Bruchteilversicherungen, da sie durch die Umsatzrenditeregulierung zu umsatzmaximierendem Verhalten „verführt" werden.

[31] Dieser Zustand ist in der Lebensversicherung heute erreicht. Vgl. J. *Finsinger* (1983 a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und/oder der Regierung kommen. Diese Phase ähnelt der ersten Phase, der Einrichtung der Regulierung, insoweit der politische Entscheidungsprozeß über die von den Marktinterventionen ausgelösten krisenartigen Mißstände betroffen ist. Gegenüber der die Interventionen auslösenden Krise gibt es jedoch eine Reihe von Unterschieden. Erstens wurden durch die Interventionen auch Besitzstände geschaffen, die nun verteidigt werden. Zweitens haben sich die Interessenverbände während der Konsolidierungsphase zu schlagkräftigen Organisationen mit entsprechenden finanzieller Ausstattung formiert. Erschwerend kommt hinzu, daß die regulierenden Beamten nicht einfach entlassen werden können.

Läßt sich politisch nur eine teilweise Deregulierung durchsetzen und wird die Regulierungsbehörde mit der Durchführung betraut, dann setzt die vierte Phase, die *Phase der Verwässerung* der Deregulierungsverfügung ein. Die abgeschafften Regulierungsinstrumente werden durch andere Eingriffe ersetzt, die den Absichten der Deregulierungsverfügung widersprechen. Das ist leicht möglich, solange der Regulierungsauftrag in seiner nach Inhalt, Zweck und Ausmaß nur vagen Formulierung noch besteht. Die treibenden Kräfte in dieser Phase entsprechen weitgehend denjenigen, die in der Konsolidierungsphase die Ausweitung der Marktintervention verursachen.

## 5. Zusammenfassung und Ausblick

Die quantitative Wirkungsanalyse von Marktinterventionen erklärt noch nicht ihre zeitliche Entwicklung. In diesem Beitrag wurde die historische Entwicklung eines regulierten Marktes nachgezeichnet. Dabei konnten vier Phasen unterschieden werden, die Einrichtungs-, die Konsolidierungs-, die Deregulierungs- und die Verwässerungsphase. Die politisch ökonomischen Kräfte der ersten und der dritten sowie der zweiten und der vierten Phase wirken nach ähnlichen Gesetzen. Die vier Phasen sind auch in anderen regulierten Märkten zu beobachten. Sie sollten daher bei Reform- und Deregulierungsentscheidungen beachtet werden.

Der für Deutschland typische Verlauf von Marktinterventionen hängt eng mit der Praxis zusammen, die Interventionen Regierungsbehörden zu übertragen oder den Markt ganz zu verstaatlichen (Beispiele sind die Bundespost und die Bundesbahn). Der Regulierungsauftrag ist nach Inhalt, Zweck und Ausmaß nur unzureichend bestimmt. Die Ausfüllung des Auftrags bleibt staatlichen Behörden überlassen. Eine Erfolgskontrolle ist nicht vorgesehen. Diese Praxis verursacht die Tendenz zur Ausdehnung der Marktinterventionen und verhindert den Erfolg der Deregulierung. Schnelle Deregulierungserfolge wie im amerikanischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Luftverkehr[32] und Telekommunikationswesen sind deshalb in Deutschland nicht zu erwarten.

## Literatur:

*Ambrosius*, G. (1981), Die Entwicklung des Wettbewerbs als wirtschaftspolitisch relevante Norm und Ordnungsprinzip in Deutschland seit dem Ende des 19. Jahrhunderts, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 31, Heft 2, S. 154 - 202.

*Asmus*, W. (1970), Kraftfahrtversicherung, in: Versicherungswirtschaftliches Studienwerk, Hrsg. H. L. Müller-Lutz und R. Schmidt, Wiesbaden.

*Bailey*, E. E., D. P. *Kaplan* und D. S. *Sibley* (1983), On the Contestability of Airline Markets: Some Further Evidence, in: J. Finsinger (ed.), Economic Analysis of Regulated Markets, London.

*Bernholz*, P. (1966), Economic Policies in a Democracy, Kyklos, Bd. 19, S. 48 bis 80.

—, (1975), Grundlagen der politischen Ökonomie, Band 2, Tübingen, 1975.

*Bernstein*, M. (1965), Regulating Business by Independent Commission, Princeton.

*Blankart*, C. B. (1981), Towards an Economic Theory of Advice and its Application to the Deregulation Issue, Kyklos. Vol. 34, Fasc. 1, S. 95 - 105.

*Blankart*, C. B. und J. *Finsinger*, Warum werden wettbewerbsfördernde Maßnahmen verwässert?, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 33, Heft 9, S. 688 bis 692.

*Bonus*, H. (1983, Deregulierung im Verkehrswesen, Diskussionsbeiträge der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Serie B-Nr. 24.

*Finke*, E., und C. *Pfeiffer* (1952), Markt-, Preis- und Wettbewerbsordnung im Aufsichtsrecht und in der Aufsichtspraxis, in: W. Rohrbeck, „50 Jahre materielle Versicherungsaufsicht", Berlin.

*Finsinger*, J. (1983 a), Versicherungsmärkte — Eine theoretische und empirische Untersuchung, Frankfurt/NewYork (Campus).

—, (1983 b), Kritische Anmerkungen zum Entwurf des Vierzehnten Gesetzes zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 33, Heft 2, S. 99 - 108.

*Finsinger*, J., und E.-J. *Flöthmann* (1983), The Determinants of the Demand for Automobile Insurance, forthcoming in The Geneva Papers on Risk and Insurance.

*Finsinger*, J. und F. *Schneider* (1984), Verfügungsrechte und Unternehmensentscheidungen, Zeitschrift für Betriebswirtschaft, im Druck.

*Gröner*, H. (1975), Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Baden-Baden.

*Harlandt*, H. (1983), Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, Versicherungswirtschaft, Heft 4, S. 226 - 233.

*Kaufer*, E. (1981), Theorie der öffentlichen Regulierung, München.

*Knieps*, G., J. *Müller* und C. C. *v. Weizsäcker* (1981), Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, Baden-Baden.

[32] Vgl. *Bailey*, E. E., D. P. *Kaplan* und D. S. *Sibley* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Kunreuther*, H., P. R. Kleindorfer und M. V. Pauly (1983), Insurance Regulation and Consumer Behavior in the United States — The Property and Liability Industry, Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft, Bd. 139, Heft 3.

*Möller*, H. (1972), Rechtsgestalt und Rechtsgestaltung in der Kraftverkehrsversicherung, Zeitschrift für die Gesamte Versicherungswissenschaft, S. 219 - 270.

*Müller*, J., und I. *Vogelsang* (1979), Staatliche Regulierung, Baden-Baden.

*Müller-Henneberg*, H., und G. *Schwartz* (1958), Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Köln/Berlin.

*Olson*, M. (1965), Logic of Collective Action — Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, Mass.

*Peltzmann*, S. (1976), Toward a More General Theory of Regulation, Journal of Law and Economics.

*Posner*, R. A. (1974), Theories of Economic Regulation, Bell Journal of Economics, Vol. 5, No. 2, S. 335 - 358.

*Rosenkranz*, U. (1974), Staatliche Preisaufsicht in der Kraftverkehrsversicherung, Berlin.

*Stigler*, G. (1971), The Theory of Economic Regulation, Bell of Economics, Bd. 1, No. 1, S. 3 - 21.

*Tuchtfeldt*, E. (1977), Kartelle, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Tübingen, Göttingen und Zürich, 11./12. Lieferung, S. 445 - 464.

*Tullock*, G. (1980), The Transitional Gains Trap, in: J. M. Buchanan, R. D. Tollison and G. Tullock (eds.), Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, Texas A & M University Press, S. 211 - 221.

*Weizsäcker*, C. C. v. (1982), Staatliche Regulierung, Positive und Normative Theorie, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 118, S. 325 - 342.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Veränderte Property-Rights-Institutionen durch technischen Fortschritt

## Der Fall der Telekommunikation*

Von *Günter Knieps*, Bern

### 1. Einleitung

Technischer Fortschritt in einem Wirtschaftssektor kann bewirken, daß einmal festgelegte staatliche Regulierungseingriffe an Nutzen einbüßen oder gar schädlich werden. So wurde zum Beispiel der umfangreiche Vorschriftenkatalog zur Verhinderung von Feuerschäden bei Eisenbahnen spätestens seit der Erfindung der elektrischen Lokomotive überflüssig. In der Praxis läßt sich im allgemeinen jedoch nicht beobachten, daß überflüssig gewordene Regulierungseingriffe automatisch verschwinden. Viele Vorschriften werden erst nach langem Kampf oder überhaupt nicht beseitigt, obwohl ihr Fortbestehen unbestritten der sozialen Wohlfahrt schadet[1].

Zur Untersuchung dieses für Ökonomen normativer Schule eigentlich überraschenden Phänomens erscheint die Erkenntnis hilfreich, daß staatliche Regulierungseingriffe gleichzeitig mit der Festlegung bestimmter Eigentumsrechte der Teilnehmer dieses Wirtschaftssektors verknüpft sind. Beispielsweise bietet die amerikanische Public Utility Regulation den eingesessenen Firmen Schutz vor Marktzutritt sowie verschiedenen regional oder sozial benachteiligten Konsumentengruppen Preisstrukturen, die intern subventioniert sind. Selbst wenn eine Veränderung des Status quo mit einer Erhöhung der sozialen Wohlfahrt verknüpft ist, treten typisch sowohl „Gewinner" als auch „Verlierer" auf, da im allgemeinen nicht erwartet werden kann, daß die durch die

* Der Autor dankt Professor Carl Christian von Weizsäcker und Thomas von Ungern-Sternberg für konstruktive Anregungen zu diesem Thema. Dank gilt ferner dem schweizerischen Nationalfonds für die finanzielle Unterstützung dieser Arbeit.

[1] Nach dem demokratischen Senator Loyd *Bentsen* sind staatliche Vorschriften „die Wachstumsindustrie Nummer eins" in den Vereinigten Staaten geworden. Beispielsweise hat das Federal Register, die Publikation der Bundesregierung, in der neue Vorschriften und Ausführungsbestimmungen veröffentlicht werden, im Jahre 1979 70 000 Seiten erreicht, ein Zuwachs von mehr als 30 % seit 1970 (vgl. Der Spiegel, 1979, Nr. 41, S. 166).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Veränderung Benachteiligten von den Gewinnern voll kompensiert werden[2]. In der Regel würde die große Anzahl der Beteiligten zu hohe Aushandlungskosten verursachen (vgl. Calabresi, 1968; Goldfarb, 1979; Johanson, 1979; Stigler, 1971). Darüber hinaus ist die Kompensation für den Verlust von in der Öffentlichkeit ohnehin als ungerechtfertigt angesehenen Vorteilen (z. B. Monopolrenten) in der Praxis nur sehr schwer oder überhaupt nicht durchführbar. Die potentiellen Verlierer werden somit versuchen, den Abbau der sie begünstigenden Regulierungen zu verhindern. Die Durchführbarkeit der Veränderung eines Status quo hängt also entscheidend von den dadurch induzierten Kompensationsproblemen ab. Falls es gelingt, den Prozeß der Veränderungen so zu gestalten, daß möglichst wenige oder gar keine Geschädigten auftreten, kann am ehesten eine Veränderung erwartet werden.

Diese Abhandlung befaßt sich mit der Fallstudie Telekommunikation. Der erste Schwerpunkt besteht in der Begründung der These, daß auf Grund des raschen technischen Fortschritts ein umfassender Abbau staatlicher Regulierungseingriffe im Telekommunikationsfernverkehr und im Endgerätebereich erhebliche Wohlfahrtszuwächse erwarten läßt[3]. In der Vergangenheit konnte dennoch bisher ein Deregulierungsprozeß nur im *zwischen*staatlichen amerikanischen Telekommunikationsverkehr beobachtet werden. Weder in den Ländern Europas noch im *inner*staatlichen amerikanischen Telekommunikationsverkehr hat der Abbau von Regulierung in nennenswerter Weise stattgefunden. Der zweite Schwerpunkt dieser Abhandlung besteht darin, die Durchführbarkeit des Deregulierungsprozesses der Federal Communications Commission (FCC) zu erklären. Es soll aufgezeigt werden, daß die spezielle Wahl der Form einer partiellen Deregulierung nicht zufällig war. Diese Strategie verfolgte vielmehr den Zweck, die Effizienzvorteile der Deregulierung nur soweit auszuschöpfen, daß keiner der Teilnehmer im zwischenstaatlichen Telekommunikationsverkehr signifikant geschädigt wurde. Die Beobachtung, daß dennoch seit 1980 der gesamte zwischenstaatliche amerikanische Telekommunikationsverkehr umfassend für Wettbewerb geöffnet worden ist, widerlegt nicht die partielle Deregulierungsstrategie der FCC, da diese Entwicklung durch Gerichte eingeleitet wurde, die unabhängig von dieser Regulierungsbehörde gehandelt haben. Ein Ausblick auf die Untersuchung der interessanten Frage, warum ein ähnlicher Deregulierungsprozeß nicht auch innerhalb der ver-

[2] Dies zeigt auch die Geschichte der gesellschaftlichen Veränderungen (vgl. *North* and *Thomas* (1973)).

[3] Telekommunikationssysteme lassen sich aufteilen in Endgeräte (zur Codierung und Decodierung von Telekommunikationssignalen) und Netzeinrichtungen (zur Übertragung und Vermittlung von Telekommunikationssignalen). Netzleistungen bestehen entweder aus lokalen Übertragungen (Ortsverkehr) oder Telekommunikationsfernverkehr.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schiedenen Staaten der USA bzw. den verschiedenen europäischen Ländern möglich war, wird am Schluß dieser Untersuchung gegeben.

Diese Arbeit gliedert sich wie folgt: Anschließend an diese Einleitung wird der traditionelle Status quo der Regulierung im Telekommunikationsbereich dargestellt. Der dritte Teil befaßt sich mit dem technischen Fortschritt im Telekommunikationsbereich und den sich daraus ergebenden Argumenten für die Einführung von umfassendem Wettbewerb im Endgerätebereich und Telekommunikationsfernverkehr. Der vierte Teil ist der Analyse des partiellen Deregulierungsprozesses im zwischenstaatlichen amerikanischen Telekommunikationsverkehr gewidmet. Im fünften Teil werden die Ergebnisse dieser Untersuchung zusammengefaßt.

## 2. Die traditionelle Regulierungsstruktur im Telekommunikationsbereich

Die traditionelle Regulierung im Telekommunikationsbereich ist charakterisiert durch gesetzliche Marktzutrittsschranken, Kontrahierungszwang und Einheitstarife sowie Gewinnregulierung der eingesessenen Firmen. Zunächst wird das Effizienzargument für Marktzutrittsregulierung im Telekommunikationsbereich dargestellt. Daran anschließend erfolgt ein kurzer Überblick über die Festlegung von Eigentumsrechten durch diese Regulierung.

### 2.1. Der Telekommunikationsbereich als natürliches Monopol

Telekommunikationsleistungen werden typisch über Netze bereitgestellt. Die Vorteile des Netzverbundes bewirken, daß das Verkehrsaufkommen verdoppelt werden kann, ohne daß doppelt so viel Kapital in das Netz investiert werden müßte. Die dabei entstehenden Größenvorteile (economies of scale) führen dazu, den Telekommunikationsbereich als natürliches Monopol anzusehen. Ein natürliches Monopol liegt dann vor, wenn ein einzelner Anbieter jede im relevanten Bereich der Nachfrage liegende Leistungsmenge kostengünstiger liefern kann als eine Mehrzahl von Anbietern[4].

### 2.2. Interne Subventionierung im Telekommunikationsbereich

Das natürliche Monopol und somit die gesamtwirtschaftlich kostengünstigste Lösung setzt sich nicht in jedem Fall automatisch am Markt durch, insbesondere nicht bei Vorliegen interner Subventionierung.

[4] Zur Theorie der natürlichen Monopole vergleiche *Sharkey* (1982) und die dort angegebene Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staatliche oder staatlich regulierte Monopole erfüllen häufig auch eine Infrastrukturfunktion insoweit sie im ganzen Land (flächendeckend) ihre Leistungen zu gleichen Gebühren anbieten. Die Gemeinwirtschaftslehre spricht hier vom Prinzip des Kontrahierungszwangs und der Tarifeinheit[5]. Da die Kosten der Bereitstellung von Telekommunikationsleistungen in Abhängigkeit der jeweiligen Verkehrsdichte divergieren[6], können hierdurch gewisse Vorgänge interner Subventionierung verursacht werden. Das Konzept der internen Subventionierung in Mehrproduktunternehmen wird wie folgt spezifiziert (vgl. Faulhaber, 1975): Ein Preisvektor ist subventionsfrei, wenn der Beitrag jeder Gruppe von Konsumenten zumindest so groß ist wie die zusätzlichen Kosten, um diese Gruppe zu versorgen. Dieses Prinzip wird auch als („generalized incremental cost") Test bezeichnet.

Obwohl das genaue Ausmaß des Einkommensverteilungseffektes der verschiedenen Arten interner Subventionierung nicht bekannt ist, wird im allgemeinen angenommen, daß kleine Konsumenten und ländliche Gebiete davon profitieren[7]. Es ist leicht zu zeigen (vgl. Faulhaber, 1975, S. 969), daß bei Verletzung des „generalized incremental cost" Test sich mindestens eine Gruppe von Konsumenten dadurch verbessern kann, daß sie sich von dem Rest separiert und selbst versorgt. Interne Subventionierung führt somit zu Unbeständigkeit natürlicher Monopole und verhindert daher bei freiem Marktzutritt die insgesamt kostengünstigste Lösung[8]. Das Ziel, Tarife zu realisieren, die bestimmte Konsumentengruppen begünstigen, bildete in der Vergangenheit ein bedeutendes Argument für die Einrichtung gesetzlicher Marktzutrittsschranken.

### 2.3. Kontrolle von Monopolmacht

Im allgemeinen kann angenommen werden, daß gesetzlich vor Marktzutritt geschützte Unternehmen Marktmacht besitzen, unabhängig ob es sich um ein privates oder öffentliches Unternehmen handelt. Die amerikanische Public Utility Regulation versuchte in der Vergangenheit, die zulässige Rentabilität der privaten Telekommunikationsmonopole unterhalb der Monopolrente zu begrenzen. In den europäischen Ländern existiert für die staatlichen Telekommunikationsmonopole die Vorschrift, Gewinne an den Staatshaushalt abzuführen. Obwohl diese Regulierun-

---

[5] Vgl. hierzu *Hilton* (1972); *Müller, Vogelsang* (1979) Kap. 5; Rittershofer (1974).

[6] Vgl. hierzu *Meyer* u. a. (1980) Kap. 3; Bell Laboratories (1980) Kap. 4.

[7] Vgl. hierzu *Knieps, Müller, von Weizsäcker* (1981), Kap. III, *Meyer* u. a. (1980), Kap. 3.

[8] Das Problem der Beständigkeit natürlicher Monopole wird in *Panzer, Willig* (1977), und *Knieps, Vogelsang* (1982) untersucht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen das Ausmaß der Monopolrenten einschränken, kann nicht davon ausgegangen werden, daß diese vollständig verschwinden. Ein Beispiel hierfür ist die Möglichkeit des sogenannten Averch-Johnson-Effekts (1962) rentabilitätsregulierter Unternehmen. Solange die zugelassene Rentabilität über dem Marktzins (risikoäquivalenter Kapitalanlagen) liegt, hat das Unternehmen einen Anreiz, seine Kapitalbasis zu erhöhen (selbst unter Inkaufnahme ineffizienten Kapitaleinsatzes). Da öffentliche Unternehmen den ausgewiesenen Gewinn nicht für eigene Interessen verwenden dürfen, besteht für sie ein Anreiz Monopolrenten in anderer Form abzuschöpfen, etwa in leistungsmäßig nicht gerechtfertigten Vergünstigungen für die Belegschaft. Die starke Stellung der Postgewerkschaften in den europäischen Ländern ist hier sicherlich kein Zufall (vgl. Rittershofer, 1974).

## 3. Technischer Fortschritt und Anreize für Deregulierung im Telekommunikationsbereich

In diesem Kapitel wird die rapide technische Entwicklung im Telekommunikationsbereich während der letzten Jahrzehnte aufgezeigt und untersucht, inwieweit aufgrund dieser Entwicklung die traditionelle Regulierung abgebaut werden sollte. Die Argumente beziehen sich zum einen auf die Funktion des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren eines bislang weitgehend unausgeschöpften Innovationspotentials. Darüber hinaus wird die Frage untersucht, inwieweit die Einführung von Wettbewerb die traditionellen Regulierungsziele beeinflußt.

### 3.1. Die technologische Revolution im Telekommunikationsbereich

Es gibt kaum eine Branche, die in den letzten Jahrzehnten solch starke technologische Veränderungen erfahren hat wie der Telekommunikationsbereich. Die rapiden Fortschritte der Mikroprozessortechnik, der neuen Übertragungsmedien und der Computertechnik schaffen ein großes Innovationspotential sowohl im Endgerätebereich als auch im Bereich der Netzleistungen (Übertragung und Vermittlung) das sich aufgrund der Komplementarität der beiden Bereiche noch verstärkt[9]. Beispielsweise ermöglicht die Mikroprozessortechnik die Entwicklung „intelligenter" Kommunikationsterminals, die für eine Vielzahl unterschiedlicher Funktionen programmierbar sind[10].

---

[9] Eine ausführliche Übersicht über den technischen Fortschritt im Telekommunikationsbereich findet der Leser in *Baer* (1978).

[10] Im Gegensatz zu den wenigen über Jahrzehnte beinahe unverändert gebliebenen Funktionen der traditionellen Endgeräte (Telefon, Fernschreiber, etc.).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die mögliche Vielfalt im Endgerätebereich wird zusätzlich verstärkt durch die wachsende Verschmelzung des Telekommunikationsbereichs mit dem früher getrennt gesehenen Bereich der Datenverarbeitung. Die Anwendung der Mikroprozessortechnik revolutionierte ebenfalls das Spektrum der möglichen Telekommunikationsleistungen. Durch den Einsatz von Computern und Vermittlungssoftware und die Anwendung neuartiger Vermittlungssysteme wird es möglich, die Zahl der Telekommunikationsdienste erheblich auszudehnen. In zunehmendem Maße ergibt sich die Möglichkeit, bestehende Netzleistungen durch Hinzufügen geeigneter Vermittlungs- und Übertragungsleistungen (sogenannter „value added" Leistungen) in bislang unbekannte innovative Telekommunikationsleistungen umzuwandeln. Beispiele hierfür sind Übertragungen zwischen Computern mit sehr hohen Geschwindigkeiten oder Übertragungen mit extrem geringen Fehlerquoten z. B. zur Übertragung von Herztönen zu Ferndiagnosezwecken[11]. In den vergangenen drei Jahrzehnten hat ebenfalls ein starker Wandel der Übertragungstechnologien stattgefunden, insbesondere die kommerzielle Einführung von Mikrowellensystemen und Kommunikationssatelliten, sowie die Entwicklung von Glasfaserkabeln. Ein zentrales Charakteristikum der Mikrowellentechnologie ist, daß sie bereits bei relativ geringem Übertragungsbedarf effizient eingesetzt werden kann zu durchschnittlichen Investitionskosten (pro Kanal), die wesentlich geringer sind als bei alternativen Übertragungssystemen (vgl. E. F. O. Neill, 1975, S. 55). Während das Minimum der Durchschnittskosten bei Koaxialkabelsystemen bei einer Übertragungskapazität von etwa 10 800 Kanälen liegt (vgl. British Telecom, 1981, S. 27), wird es bei Mikrowellensystemen bei ca. 1000 Kanälen erreicht (vgl. Waverman, 1975, S. 213). Aus diesem Grund ist die Mikrowellentechnologie die geeignete Technologie, auch bei relativ geringem Bedarf alternative, zum übrigen Netz konkurrierende, Übertragungswege aufzubauen. Durch den Einsatz der neuen Übertragungstechnologien sinken die Übertragungskosten im Telekommunikationsfernverkehr generell (vgl. Baer, 1978). Ferner reduziert der Einsatz von Mikrowellen und Satellitensystemen die Entfernungsabhängigkeit der Übertragungskosten (vgl. Kithara, 1979, S. V, S. 7).

### 3.2. Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren im dynamischen Telekommunikationsbereich

Das unausgenützte technologische Potential im Telekommunikationsbereich ist sehr groß. Zentrales Argument für einen möglichst weitgehenden Abbau gesetzlicher Marktzutrittsschranken in diesem Sektor

[11] Eine Vielzahl anderer Möglichkeiten innovativer Telekommunikationsleistungen findet der Leser in *Dittberner* (1972) and *Kay* (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist die Vorstellung, daß marktwirtschaftliche Prozesse zentralgesteuerten Prozessen besonders dann überlegen sind, wenn es um die Anwendung neuer technologischer Möglichkeiten geht (vgl. Hayek, 1968; Knieps, Müller, von Weizsäcker, 1981). Die Anreize einer Bürokratie, innovativ tätig zu sein, sind beschränkt, da Innovationen immer auch mit Risiken behaftet sind. Das Management eines vor Wettbewerb geschützten Unternehmens trägt hohe Kosten, falls ein Projekt unternommen wird, das sich im nachhinein als Fehlschlag erweist. Der Verzicht auf ein profitables Projekt bleibt in der Regel jedoch unbestraft, da kein potentieller Wettbewerber die eingesessene Firma aus dem Markt verdrängen kann. Ein wettbewerblich organisierter Markt mit freiem Marktzutritt ist dagegen nicht geschützt vor der innovativen Initiative eines ihrer Anbieter oder eines Außenseiters. Viele dieser Versuche sind Mißerfolge, aber diejenigen Versuche, die gelingen, liefern einen sozialen Nutzen, der den privaten Nutzen des Erfinders bei weitem dominiert. Ein organisatorischer Rahmen, der Innovationen begünstigt, ist deshalb in dynamischen Sektoren sozial sehr vorteilhaft. Dies ist einer der größten dynamischen Vorteile von Wettbewerb. Die Überlegenheit des Wettbewerbs in der Begünstigung von Innovationen wird darin dokumentiert, daß die meisten bedeutenden Innovationen im 20. Jahrhundert in Marktwirtschaften entwickelt wurden (vgl. J. Kornai, 1971, S. 271).

### 3.3. Wettbewerb und statische Effizienz

Die im vorangegangenen Abschnitt aufgezeigten dynamischen Vorteile des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren im Telekommunikationsbereich müssen abgewogen werden gegenüber den Nachteilen ineffizienter Kostenduplizierung als Folge von Marktzutritt bei natürlichen Monopolen.

Die Eigenschaft eines natürlichen Monopols schließt nicht aus, daß die Größenvorteile in gewissen Teilbereichen des Systems in einem gegebenen Zeitpunkt im relevanten Bereich der Nachfrage bereits ausgeschöpft sind. Die Größenvorteile im Fernverkehr gelten gegenwärtig in den meisten hochindustrialisierten Ländern als weitgehend ausgenutzt (vgl. Meyer et al., 1980, S. 181 ff.)[12]. Dies beruht insbesondere auf der Tatsache, daß die Größenvorteile aufgrund von Bündelungsvorteilen bei zunehmender Verkehrsdichte abnehmen (vgl. Bell Laboratories, 1980, Kap. 5). Darüber hinaus ermöglicht der Einsatz der Mikrowellentechnik, neue Übertragungssysteme aufzubauen, die bei geringen Investitionskosten auch relativ geringen Bedarf effizient bedienen können. Die Ein-

[12] Der internationale Telekommunikationsverkehr wird in dieser Abhandlung nicht untersucht.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

führung von Wettbewerb im Telekommunikationsfernverkehr läßt somit keine ineffiziente Kostenduplizierung erwarten. Überdies gilt, daß die Einführung von Wettbewerb im Telekommunikationsfernverkehr auch zu Effizienzzuwächsen führen kann, insoweit durch Abbau einer Vielzahl traditioneller Nutzungsbeschränkungen die Netzkapazitäten besser verwendet werden können. Beispiele hierfür sind das Verbot des gemeinsamen Nutzens und des Wiederkaufs von Netzleistungen oder des Aufbaus von Spezialnetzen auf der Basis bestehender Netze.

Die Einführung von Wettbewerb im lokalen Telekommunikationsverkehr ließe hingegen gegenwärtig erhebliche Effizienzverluste erwarten. Die Ursache hierfür sind die erheblichen Größenvorteile aufgrund des Nachbarschaftseffektes im Netz (vgl. Bell Laboratories, 1980, Kap. 5; von Weizsäcker, 1981).

Typisch für lokale Versorgungsnetze ist es, daß die Kosten des Anschlusses eines Kunden zum Netz pro Kunden sinken, falls viele Kunden enge Nachbarn sind. Die Verbindungen verschiedener benachbarter Kunden zum nächstgelegenen Vermittlungssystem können in gemeinsamen Kabelschächten zusammengefaßt werden und führen daher zu Kostenersparnissen. Darüber hinaus schafft eine dichtere Ansammlung von Kunden die Möglichkeit, Vermittlungssysteme von optimaler Größe in der Nähe der Kunden aufzubauen. Dies erspart sowohl Vermittlungs- als auch Kabelkosten. Anders ausgedrückt bedeutet dies, daß die Durchschnittskosten pro Kunden mit einem effizienten lokalen Monopolnetz geringer sind, als mit zwei oder mehreren Anbietern überlappender Netze. Wenn auch neue technologische Veränderungen im Bereich des Mobilfunks in Zukunft nicht ausgeschlossen sind, so müssen lokale Netze (Ortsnetze) im gegenwärtigen Zeitpunkt als lokale natürliche Monopole angesehen werden. Wettbewerb im lokalen Netz läßt somit erhebliche Kostenineffizienzen erwarten. Da ferner der größte Teil des Innovationspotentials im Telekommunikationsfernverkehr und im Endgerätebereich zu erwarten ist, kann gegenwärtig die Einführung von Wettbewerb im lokalen Netz nicht empfohlen werden. Dies bedeutet jedoch nicht, daß Kostennachteile dadurch entstehen, daß zwei Städte jeweils ein eigenes Telekommunikationsunternehmen betreiben anstatt eines gemeinsamen Telekommunikationsmonopols.

Die Argumente für die umfassende Einführung von Wettbewerb im Endgerätebereich wurden bereits in Knieps, Müller, von Weizsäcker (1981) gegeben. Die Beschränkung auf minimale Zulassungsvorschriften (Betriebssicherheit, Netzschutz, Kompatibilität) würde nicht nur die Innovationsbereitschaft fördern, sondern auch die Produktion von Endgeräten vereinfachen und daher verbilligen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf Effizienzgründen kann folglich die Einführung von umfassendem Wettbewerb im Endgerätebereich und Telekommunikationsfernverkehr nicht abgelehnt werden. Hinzu kommt, daß die Vermeidung direkter Regulierungskosten (vgl. Weidenbaum, de Fina, 1978) auch gewisse volkswirtschaftliche Kostenersparnisse erwarten läßt. Im lokalen Telekommunikationsbereich kann gegenwärtig aufgrund der erheblichen Größenvorteile nicht eindeutig für die Einführung von Wettbewerb plädiert werden.

### 3.4. Wettbewerb und Infrastrukturziele

Von den Gegnern der Einführung von Wettbewerb im Telekommunikationsbereich wird häufig das Argument vorgebracht, daß Marktzutritt zu „Rosinenpicken" führe und folglich die Erfüllung wichtiger Infrastrukturziele verhindere. Es läge somit ein trade-off zwischen Effizienz und Verteilungszielsetzung vor. Sicherlich besteht die Möglichkeit, daß das Vorliegen interner Subventionierung dazu führen kann, daß die Wettbewerber sich Leistungen des ursprünglichen (monopolistischen) Anbieters zunutze machen, um dazu komplementäre Leistungen gewinnbringend anzubieten und ihm die verlustbringenden Leistungen zu überlassen. Da dieses Unternehmen auf die Dauer nicht kostendeckend wäre, müßte es vom Markt verschwinden und damit gleichzeitig die interne Subventionierung.

Der Abbau interner Subventionierung ist jedoch keineswegs gleichbedeutend mit dem Abbau von Infrastrukturleistungen. Falls Subventionierungen bestimmter Telekommunikationsleistungen erwünscht sind (etwa durch Abstimmung festgelegt), muß über das Verfahren der Finanzierung entschieden werden. Eine Möglichkeit ist die offene Subventionierung aus dem Staatshaushalt. Eine andere Möglichkeit besteht darin, eine gestaffelte Umsatzbesteuerung vorzunehmen (vgl. Knieps, Müller, von Weizsäcker, 1981, Kapitel VI). Diese Umsatzsteuer kann hinsichtlich ihrer Sätze so gestaffelt werden, daß besonders förderungswürdige Leistungen nicht oder sogar negativ besteuert werden, während die übrigen Dienste einem normalen oder erhöhten Steuersatz unterliegen. Dieses Steuersystem behandelt alle Firmen (eingesessene Firmen und Monopolisten) gleich und vermeidet es somit, die Last sozial erwünschter Subventionierungen asymmetrisch der eingesessenen Firma aufzubürden. Diese ist andererseits nach Wegfall der gesetzlichen Marktzutrittsschranken nicht mehr vor den Konsequenzen ineffizienter Unternehmensführung geschützt. Prinzipiell besteht somit auch nach Einführung von Wettbewerb die Möglichkeit, sozial erwünschte Infrastrukturziele zu erreichen. Da Art und Ausmaß interner Subventionierungen häufig nicht in der Öffentlichkeit bekannt sind, kann das Erfordernis, das sozial erwünschte Ausmaß der Subventionie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung zu bestimmen und über die Finanzierung zu entscheiden, zu erheblichem politischem Widerstand gegen verschiedene traditionelle Subventionierungen führen. Falls ein solcher Widerstand auftritt, zeigt dies jedoch nicht die Unmöglichkeit der Erreichung erwünschter Infrastrukturziele, sondern lediglich, daß gewisse traditionelle Infrastrukturziele nicht mehr erwünscht sind.

## 4. Deregulierung im zwischenstaatlichen amerikanischen Telekommunikationsverkehr

Ziel des vorangegangenen Kapitels war es, zu begründen, daß eine umfassende (totale) Deregulierung des Telekommunikationsfernverkehrs sowie des Endgerätebereichs aufgrund des technischen Fortschritts im Telekommunikationsbereich aus wohlfahrtstheoretischer Sicht erwünscht ist. Dennoch können nennenswerte Änderungen des Status quo in den europäischen Staaten bislang nicht beobachtet werden[13]. Auch im innerstaatlichen amerikanischen Telekommunikationsverkehr hat die Einführung von Wettbewerb bis jetzt nicht stattgefunden. Es stellt sich somit die Frage nach den Gründen, warum im zwischenstaatlichen amerikanischen Telekommunikationssektor in den beiden letzten Jahrzehnten eine Folge von Deregulierungsentscheidungen beobachtet werden konnte, obwohl überall sonst die durch den starken technologischen Fortschritt induzierten Wohlfahrtsanreize bisher nicht hinreichend für eine Veränderung des Status quo im Telekommunikationsbereich waren.

### 4.1. Marktzutritt im Private-Line-Bereich

Wesentliches Charakteristikum des Deregulierungsprozesses der Federal Communications Commission, angefangen im Jahre 1959, bis zu den Gerichtsentscheidungen[14] Ende der 70er Jahre, war die Beschränkung von Marktzutritt auf einen Kommunikations*teil*markt[15]. Telefonverkehr läßt sich in den U.S.A. aufteilen in öffentlich vermittelten Telefonverkehr (Public Switched Service) und den sogenannten Private Line Service. Kriterium für Private Line Service ist die Zuordnung eines Übertragungswegs an einen bestimmten Kunden für einen ausgewählten Bestimmungsort (vgl. 60 FCC 2 d 43)[16]. Im Jahre 1971 entfielen 13 %

[13] Vgl. dazu *Knieps, Müller, von Weizsäcker* (1981) und *Knieps* (1983).

[14] FCC's Strategie der partiellen Deregulierung wurde von den Gerichten als illegal erklärt (vgl. MCI vs FCC. 561 F 363 (D. C. Circ. 1977), cert. den. U.S. (1978)).

[15] Eine Erklärung der verschiedenen FCC-Entscheidungen folgt im nächsten Abschnitt.

[16] Die Entscheidungen der Federal Communications Commission werden in den jährlich erscheinenden Federal Communication Reports veröffentlicht und wie folgt zitiert: 60 FCC 2d43 bedeutet 60er Band der 2. Serie, Seite 43 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Erlöse der American Telephone and Telegraph Company (AT & T) im zwischenstaatlichen amerikanischen Telekommunikationsverkehr auf den Private Line Service. Im folgenden wird aufgezeigt, daß die Beschränkung von Marktzutritt auf den Private Line Markt es ermöglichte, Veränderungen des Status quo ohne Verschlechterung der Beteiligten und damit ohne Kompensationsprobleme durchzuführen.

### a) Auswirkungen auf die Groß-Konsumenten

Die traditionellen Konsumenten im Private Line Bereich sind Geschäftsleute mit hohem Kommunikationsbedarf. Durch die Marktzutrittsentscheidungen der FCC erhielten diese Kunden Zugang sowohl zu unterschiedlichen Standarddiensten, als auch zu neuen Dienstleistungen. Beispielsweise ermöglichte die sogenannte „Above 890"-Entscheidung (vgl. 27 FCC 359) im Jahre 1959 den Konsumenten mit großem Kommunikationsbedarf Mikrowellensysteme aufzubauen zur Befriedigung ihrer eigenen Kommunikationsbedarfs. Im Jahre 1969 wurde es Microware Communications Inc. (MCI) gestattet, Mikrowellensysteme zwischen Chicago und St. Louis aufzubauen mit neun dazwischenliegenden Punkten (vgl. 18 FCC 2 d 953). MCIs Service hatte niedrigere Qualität als AT & Ts Service[17], wurde allerdings auch zu einem wesentlich niedrigeren Preis angeboten. In der „Specialized Common Carrier"-Entscheidung (29 FCC 2 d 871) aus dem Jahre 1971 übertrug die FCC auch anderen Firmen das Recht, Private Line Dienste anzubieten. Etwa zur gleichen Zeit wurde es Data Transmission Corporation (DATRAN) erlaubt, mittels geeigneter Vermittlersoftware höherwertigere Datenübertragungsdienste anzubieten, als es bislang von den traditionellen Telekommunikationsfirmen angeboten wurde. In nachfolgenden Entscheidungen erlaubte die FCC auch den Marktzutritt von sogenannten „value added"-Gesellschaften. Diese Unternehmen bieten unter Anwendung neuer Vermittlungstechniken hochentwicklete Telekommunikationsdienste auf der Basis der Übertragungssysteme der traditionellen Telekommunikationsfirmen an. Beispiele hierfür sind Packet Communications Inc. (43 FCC 2 d 922), Telenet (46 FCC 2 d 680) und Graphnet Systems Inc. (44 FCC 2 d 800). Die Konsumenten erhielten durch die Martkzutrittsentscheidungen nicht nur den Zugang zu neuen Telekommunikationsleistungen, sondern auch flexiblere Nutzungsbedingungen. Insbesondere wurde das gemeinsame Nutzen und der Weiterverkauf von Netzleistungen neuer Firmen im Private-Line-Bereich möglich. Die FCC stimmte dem Abbau von Einheitstarifen überall dort zu, wo Konkurrenz im Private-Line-Bereich auftrat (vgl. 29 FCC 2 d 916). Da in-

[17] Beispielsweise bestand der Grund für ein vermehrtes „Rauschen" in der um die Hälfte reduzierten Übertragungsbandbreite pro Kanal.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

terne Subventionierung im Private-Line-Bereich in der Vergangenheit sowieso nur eine unbedeutende Rolle einnahm (vgl. Owen-Braeutigam, 1978, Kap. 7), kann aufgrund der aufgezeigten Vorteile davon ausgegangen werden, daß die Kunden im Private-Line-Bereich von der Einführung des Marktzutritts profitierten.

### b) Auswirkungen auf den Private-Line-Markt der eingesessenen Telefongesellschaft

Obwohl eingesessene Firmen im allgemeinen vor Marktzutritt geschützt bleiben wollen, gilt im spezifischen Fall des Private-Line-Markts, daß dies für die traditionellen Telefongesellschaften nicht schädlich sein muß und sogar von Nutzen sein kann[18]. Zunächst gilt, daß die Markteindringlinge häufig Dienstleistungen anbieten, die von der eingesessenen Firma bisher nicht angeboten wurden. Umsatzgewinne von Wettbewerben gehen damit nicht notwendigerweise auf Kosten der eingesessenen Firma. Ferner gilt, daß die Markteindringlinge der eingesessenen Firma zusätzliche Anreize vermitteln, selbst neue Produkte zu entwickeln. Zum Beispiel erfolgte als Reaktion von AT & T auf DATRAN die Einführung eines digitalen Übertragungsdienstes (Dataphone Digital Service). Da Marktzutritt häufig auch in Form von value-added-Leistungen stattfindet, wird dadurch gleichzeitig der Umsatz der dazu komplementären Netzleistung der traditionellen Telefonfirma gefördert. Hinzu kommt, daß AT & T-Preisveränderungen als Reaktion auf Wettbewerber durchsetzen konnten (vgl. Hi-Lo-Entscheidung 44 FCC 2 d 697) sowie Telpak-Tarife (38 FCC 371). Da das Ausmaß des erlaubten Marktzutritts auch im Private-Line-Bereich beschränkt wurde, und die Martkeindringlinge ebenfalls reguliert wurden, mußte AT & T Wettbewerbspreise nicht befürchten. In den 70er Jahren wurden umfangreiche Untersuchungen von Seiten der FCC über die tatsächlichen Auswirkungen der Einführung von Marktzutritt im Private-Line-Bereich auf die Umsätze von AT & T vorgenommen (vgl. FCC Docket 20003, 1. Fassung 1976, S. 150 ff., und 2. Fassung, S. 62 ff.). Auf der Basis der von AT & T vorgelegten Zahlen (vgl. Bell Exhibits 10 in Docket 20003) konnten keine Umsatznachteile im Private-Line-Bereich für AT & T festgestellt werden.

### c) Auswirkungen auf den öffentlich vermittelten Telefonverkehr

Die Frage nach den Auswirkungen von Marktzutritt im Private-Line-Bereich auf den öffentlich vermittelten Telefonverkehr ist gleichbedeutend mit der Frage nach den Kreuzelastizitäten zwischen beiden Märk-

[18] Von seiten der FCC wurden keine Benachteiligungen von AT & T's Private Line Service erwartet (vgl. 29 FCC 2d 916).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten. Bei Einführung von Marktzutritt im Private-Line-Bereich ging die FCC davon aus, daß der öffentlich vermittelte Telefonverkehr und der Private-Line-Markt im wesentlichen getrennte Märkte seien (vgl. 29 FCC 2 d 915). Eine empirische Widerlegung dieser Auffassung ist AT & T weder in FCC Docket 20003, 1. Fassung 1976, noch in Docket 20003, 2. Fassung, gelungen[19]. Die FCC ging aufgrund einer Studie des Common Carriers Bureaus davon aus, daß höchstens 2 % des öffentlich vermittelten Telefonverkehrs als Folge des Marktzutritts im Private-Line-Bereich auf diesen Teilmarkt abwandern (vgl. FCC Docket 20003, 1. Fassung 1976, S. 162).

### 4.2. Marktzutritt im Endgerätebereich

Die Absicht, das Innovationspotential auch im Endgerätebereich zu nutzen, führte zur Carterfone-Entscheidung im Jahre 1968 (vgl. 13 FCC 2 d 420). Vor dieser Entscheidung war durch AT & T-Vorschriften festgelegt, daß der Anschluß von Endgeräten an das Telefonnetz nur dann zugelassen ist, wenn diese Geräte von den Telefongesellschaften selbst geliefert und — üblicherweise aufgrund der vertikalen Integration mit Anlagenherstellern — auch produziert wurden. Durch diese Entscheidung wurde es den Telefonkunden erlaubt, Endgeräte auch von anderen Herstellern an das Netz anzuschließen. Voraussetzung hierfür war jedoch die Verpflichtung, ein von AT & T bereitgestelltes Gerät zur Vermeidung von Netzstörungen (Netzschutzgeräte) zu benutzen. AT & T hatte somit die Möglichkeit, durch geeignete Wahl des Preises für die Netzschutzgeräte die Kostenersparnisse der Konsumenten durch den Kauf der Endgeräte von unabhängigen Herstellern weitgehend abzuschöpfen, so daß der Hauptvorteil des Telefonkunden in der zunehmenden Produktevielfalt bestand. Die Regelung, daß AT & T diese Netzschutzgeräte bereitstellen durfte, kann ebenfalls als Versuch der FCC interpretiert werden, bei Einführung von Marktzutritt im Endgerätebereich möglichst keine Teilnehmer des Regulierungsprozesses zu benachteiligen.

Nachdem AT & T die Netzschutzgeräte immer mehr verteuerte, drohten verschiedene Verbrauchergruppen und Hersteller von Endgeräten mit der Eröffnung eines Gerichtsverfahrens zwecks Abschaffung dieser Vorschriften (vgl. Owen-Braeutigam, 1978, Kap. 7). Dies führte dazu, daß die FCC in den Jahren 1975 und 1976 Zulassungsprogramme zur Vermeidung von technischen Störungen durch Setzen von Standards

[19] Die Beweislast lag somit auf der Seite derjenigen, die FCC's Hypothese nicht glaubten. AT & T's Überzeugungskraft war schon aus dem Grunde geschwächt, weil das von ihr vorgelegte Zahlenmaterial unvollständig war und außerdem das Vorgehen bei der Messung der Nachfrageelastizitäten nicht offenlegte (vgl. FCC Docket 20003 1. Fassung 1976 S. 157).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Kommunikationsprotokollen entwickelte[20]. Die Einführung dieser Registrierungsprogramme machte die Netzschutzgeräte überflüssig und ermöglichte somit einen umfassenden Wettbewerb im Endgerätebereich.

### 4.3. Partielle Deregulierung anstatt umfassende Deregulierung

Im vorangegangenen Abschnitt wurde aufgezeigt, daß die Einführung von reguliertem Marktzutritt im Private-Line-Markt den großen Telekommunikationskunden erhebliche Vorteile bringt, ohne daß gleichzeitig eine (signifikante) Benachteiligung der kleineren Konsumenten oder der eingesessenen Telefongesellschaft erwartet werden mußte[21]. Eine Veränderung des Status quo wurde somit möglich, ohne daß gleichzeitig ein echtes Kompensationsproblem entstanden wäre. Die Einführung von Wettbewerb im öffentlich vermittelten Telefonverkehr würde dagegen eine signifikante Benachteiligung verschiedener Teilnehmer des Regulierungsprozesses bewirken. Interne Subventionierung spielte im öffentlich vermittelten Telefonfernverkehr in Form von Durchschnittstarifen in der Vergangenheit eine bedeutende Rolle (vgl. Meyer et al., 1980). Die Einführung von Wettbewerb müßte zum Abbau dieser internen Subventionierungen führen und damit zu einer potentiellen Benachteiligung insbesondere der kleinen Telefonkunden. Andererseits würde umfassender Wettbewerb im Telefonfernverkehr auch die Renten von AT & T zerstören. Erhebliche Kompensationsprobleme wären somit als Folge des Marktzutritts im öffentlich vermittelten Telekommunikationsfernverkehr nicht zu vermeiden. Da Kompensationen für entgangene Monopolrenten oder der Transfer interner Subventionierungen in offene Subventionierungen entweder überhaupt nicht oder nur mit sehr hohen Kosten verbunden sind, ist aufgrund des Widerstands der Verlierer eine Veränderung im öffentlich vermittelten Telekommunikationsverkehr sehr viel schwieriger als im Private-Line-Bereich oder möglicherweise überhaupt nicht zu erwarten.

Im folgenden wird anhand des Execunet Case (60 FCC 2 d 25) aufgezeigt, daß die FCC die Strategie verfolgte, Marktzutritt nur im Private-Line-Markt zuzulassen. Mit Execunet, einem Telefondienst, ist ein Teilnehmer mit einem Tastentelefon in der Lage, jedes Telefon in einer von Microware Communications Inc. (MCI) bedienten Stadt zu erreichen, durch Anwahl einer lokalen MCI-Nummer, gefolgt von einer Kunden-

[20] In der ersten Entscheidung (56 FCC 2d 593 (1975)) wurde ein Zulassungsprogramm für Datenendgeräte und Telefonzusatzgeräte geschaffen. Das Zulassungsprogramm wurde im Jahre 1976 ebenfalls auf Nebenstellenanlagen und Telefonhauptanschlüsse ausgedehnt (58 FCC 2d 736).

[21] Die gleiche Absicht mag hinter der Vorschrift gelegen haben, Marktzutritt im Endgerätebereich nur unter der Bedingung zuzulassen die von AT & T bereitgestellten Netzschutzgeräte zu benutzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erkennungsnummer und der Telefonnummer in der entfernten Stadt. Die Teilnehmer des Excunet Service müssen neben einer fixen Teilnehmergebühr einzelne Telefongespräche zeit- und entfernungsabhängig bezahlen. Der Streitpunkt war, ob Execunet die Kriterien des Private-Line-Dienstes erfüllt und deshalb gemäß der Specialized Common Carrier Decision (vgl. 29 FCC 2 d 870) von einer Private-Line-Firma (wie etwa die MCI) angeboten werden dürfte, oder aber, ob Execunet als öffentlich vermittelter Telefonservice betrachtet werden muß und daher unter das Monopol der eingesessenen Firma fällt. Die FCC entschied im Jahre 1976, daß Execunet als öffentlich vermittelter Telefonservice angesehen werden muß, und daher MCI nicht das Recht habe, diesen Service anzubieten (vgl. 60 FCC 2 d 25).

Auf Antrag von MCI setzte im Jahre 1977 der United States Court of Appeals die FCC-Entscheidung außer Kraft (vgl. 561 FCC 2 d 365, 1977). Das Gericht gab die formaljuristische Begründung, daß nach Section 214 des Communication Act eine ausdrückliche Bestimmung von Seiten der FCC erforderlich sei, um die Nutzung der Anlagen einer Telefongesellschaft einzuschränken, und daß dies mit der Spezialized-Common-Carrier-Entscheidung (vgl. 29 FCC 2 d 870) nicht gegeben sei. Der bisherige Monopolist AT & T *und* die FCC erhoben Einspruch gegen diese Gerichtsentscheidung mit der Begründung, daß sowohl AT & Ts Interesse als auch das „öffentliche" Interesse der kleinen Telefonkunden als Folge von Wettbewerb im öffentlich vermittelten Telefonverkehr und Abbau der Durchschnittstarifierung geschädigt würden. Dieser Einspruch wurde im Januar 1978 vom Supreme Court abgelehnt (vgl. 43, U.S. 798, 98 Ct, 781, 54 L. Fd, 2 d 790, 1978). Als Reaktion auf diese Ablehnung stimmte die FCC dem Antrag von AT & T im Februar 1978 zu, keine Anschlußverbindungen (insbesondere lokale Verbindungen) für MCIs Execunet-Dienste bereitstellen zu müssen (vgl. FCC 78 - 142, Febr. 23, 1978). Diese Entscheidung stand im Gegensatz zu einer früheren Entscheidung der FCC (vgl. 46 FCC 2 d 413, 1974), die die AT & T verpflichtet hatte, den Wettbewerbern bei Bedarf ihre Einrichtungen zur Verfügung zu stellen. Diese FCC-Entscheidung wurde ebenfalls vom U.S. Court of Appeals außer Kraft gesetzt, da sie mit den früheren Ge-Gerichtsentscheiden nicht vereinbar sei (vgl. 580 FCC 2 d 590, 1978).

Diese ausführliche Darstellung des Execunet Case hatte zum Zweck, aufzuzeigen, daß die FCC erhebliche Anstrengungen unternommen hat, an ihrer Strategie des selektiven Wettbewerbs festzuhalten. Die erheblichen Kompensationsprobleme bzw. der massive Widerstand gewisser Teilgruppen im Regulierungsprozeß machte eine Strategie des umfassenden Wettbewerbs unattraktiv. Das Urteil der Gerichte hatte dagegen den Zweck, unter formaljuristischem Vorgehen die Verfassungsmäßig-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keit der FCC-Entscheidungen nachzuprüfen und richtete sich daher weder nach dem Ziel der ökonomischen Effizienz, noch nach den spezifischen Interessen der Teilnehmer des Regulierungsprozesses.

Die Bereitstellung von Execunet Service durch MCI bedeutete faktisch Marktzutritt im öffentlichen Telefonverkehr. Die FCC stimmte im August 1980 dem umfassenden Marktzutritt im öffentlich vermittelten Telefonverkehr zu (FCC Docket 78 - 72), insbesondere mit dem Ziel, die Interessen von AT & T und den Kleinkunden an die veränderte Situation anzupassen. Diese Probleme werden gegenwärtig in Phase II von FCC Docket No 78 - 72 untersucht.

## 5. Schluß

Rapide technische Fortschritte im Telekommunikationsbereich haben einen großen Deregulierungsbedarf entstehen lassen. Bisher konnte die Einführung von Wettbewerb allerdings nur im zwischenstaatlichen amerikanischen Telekommunikationsbereich beobachtet werden. Wesentliches Charakteristikum des Deregulierungsprozesses der Federal Communications Commission, angefangen im Jahre 1959 bis zu den Gerichtsentscheidungen Ende der 70 er Jahre war die Beschränkung von Marktzutritt auf einen Kommunikationsteilmarkt, dem sogenannnten Private-Line-Markt. Diese spezifische Wahl des Deregulierungsprozesses ermöglichte eine Veränderung des Status quo ohne Kompensationsprobleme, da keine echten Verlierer auftraten.

Eine umfassende Deregulierung hätte dagegen eine Benachteiligung verschiedener Teilnehmer des Regulierungsprozesses erwarten lassen und wäre damit wesentlich schwieriger oder überhaupt nicht durchführbar gewesen. Ein erster Schritt, die in dieser Arbeit erzielten Ergebnisse anzuwenden, besteht in der Frage, ob die Strategie der partiellen Deregulierung auch in den Ländern Europas oder dem innerstaatlichen Telekommunikationsverkehr als Hebel zur Veränderung des Status quo Erfolg verspricht. Ein flüchtiger Blick in diese Märkte läßt hier jedoch bereits Zweifel aufkommen, da die Strategie des Marktzutritts im Private-Line-Bereich die Existenz eines nennenswerten Private-Line-Marktes voraussetzt. In den europäischen Ländern beträgt der Markt für Standleitungen jedoch lediglich ca. 1 % des Umsatzes der Fernmeldeverwaltungen, und auch im innerstaatlichen amerikanischen Telekommunikationsverkehr spielt der Markt für Private Lines nur eine geringe Rolle[22].

---

[22] Diese Informationen beruhen auf Gesprächen mit verschiedenen europäischen Fernmeldeverwaltungen und Microwave Communications Inc., da Veröffentlichungen hierüber nicht vorliegen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sowohl in den europäischen Ländern als auch im inländischen amerikanischen Telekommunikationsfernverkehr stellt sich somit die Problematik einer umfassenden Deregulierung. Zur Konstruktion dieser Deregulierungsprozesse kann es lohnend sein, von den jüngsten Entwicklungen der umfassenden Deregulierung im zwischenstaatlichen amerikanischen Telekommunikationsverkehr zu lernen.

## Literatur:

*Averch,* H., and *Johnson,* L. (1962), „Behaviour of the Firm under Regulatory Constraint", The American Economic Review, 2, 1052 - 1069.

*Baer,* W. (1978), „Telecommunication Policy in the 1980s". pp. 61 - 127, in: G. O. *Robinson* (ed.), Communications for Tomorrow, Praeger, New York.

*Bell Telephone Laboratories* (1980), Engeneering and Operations in the Bell System, Indiana Publication Center.

*British Telecom* (1981): Further considerations relating to the British Telecommunications Network and Proposals to Permit Competition, London.

*Calabresi,* G. (1968), Transaction Costs, Resource Allocation and Liability Rules: A. Comment, Journal of Law and Economics, 11, 67.

*Dittberner Associates Inc.* (1972), Interconnection, An Economic Impact Analysis, Washington D.C. 1972.

*Faulhaber,* G. R. (1975), „Cross Subsidization: Pricing in Public Enterprises", The American Economic Review, 65, 966 - 977.

*Federal Communications Commission:* (1976), In the Matter of Economic Implications and Interrelationsships Arising from Policies and Practicies Related to Customer Interconnection, Jurisdictional Separations and Rate Structures, Docket 20003, First Report 1976, Exhibits 40, 42, 57, 58, 59, 60, 65 A.

*Goldfarb,* R. S. (1980), „Compensating Victims", Regulation, September/October 1980, 22 - 30.

*Hayek,* F.: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge, N. F. 56, Kiel 1968.

*Hilton,* G. W. (1972), „The Basic Behavior of Regulatory Commissions", The American Economic Review, 62, Nr. 3.

*Johansen,* L. (1979), „The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining", Kyklos, 32, 497 - 522.

*Kay,* P. M. (1980), „The Outlook for the U.S. Telephone Interconnect Equipment Industry", A. D. Little Cambridge, U. S. A.

*Kithara,* Y. (1979), New Telecommunication in the Information Society, in ItU, 3rd World Telecommunication Forum, V.5.1., Genf.

*Kornai,* J., „Anti-Equilibrium", Amsterdam 1971.

*Knieps* G., *Müller,* J., and *von Weizsäcker,* C.. C., 1981, Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, Baden-Baden.

*Knieps,* G. (1983), „Is Technological Revolution a Sufficient Reason for Changing Regulation? — The Case of Telecommunications", in: Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften, 139; 578 - 597.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Knieps*, G., *Vogelsang*, I. (1982), „The Sustainability Concept under alternative Behavioral Assumptions", Bell Journal of Economics, 13, 234 - 241.

*Meyer*, J. R., *Wilson*, R. W., *Alan*, M. et. al. (1980), The Economics of Competition in the Telecommunication Industry, Oelschlager, Gunn & Hain.

*Müller*, J., *Vogelsang*, I. (1979), „Staatliche Regulierung", Nomos Verlag, Baden-Baden.

*Neill*, E. F. O. (1975), „Radio and Long-haul Transmission", Bell Laboratories Record, January 1975.

*North*, H., und *Thomas*, G. (1973): „The Rise of the Western World — A New Economic History", Cambridge.

*Owen*, B., und *Braeutigam*, R. (1978), „The Regulation Case, A Strategic Use of the Administration Process", Ballinger Publishing Company, Cambridge Ma.

*Panzar*, J. C., and *Willig*, R. D. (1977), „Free Entry and the Sustainability of Natural Monopoly", Bell Journal of Economics, 8, 1 - 22.

*Rittershofer*, W. (1974), „Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes — dargestellt am Beispiel der Bundespost", in: WSI-Mitteilungen, Band 27, No. 10.

*Sharkey*, W. (1982), „The Theory of Natural Monopoly", Cambridge University Press, 1982.

*Stigler*, G. J. (1971), „The Theory of Economic Regulation", The Bell Journal of Economics, 2, 3 - 21.

*von Weizsäcker*, C. C. (1981), „The Economics of Rational Tariff Policy in Telecommunication", Manuskript.

*Waverman*, C. (1975), „The Regulation of Intercity Telecommunications", pp. 201 - 239, in: *Phillips*, A. (ed.), Promoting Competition in Regulated Markets, Washington D. C.

*Weidenbaum*, M., and *de Fina*, R. (1978), „The Cost of Federal Regulation of Economic Activity", American Enterprise Institute, Washington D. C.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Vom vollständigen zum vollständig produzierten Wettbewerb*

Von *Michael Hutter*, München und Fiesole

## I.

Der wirtschaftliche Wettbewerb ist ein Verfahren zur Verringerung von Unsicherheit. Dieses Verfahren produzieren die Teilnehmer einer Wirtschaft selbst.

Ich will erst den Gedankengang, der zu dieser Behauptung führt, kurz erläutern. Dann werde ich über eine Fallstudie berichten, die der Prüfung dieser Behauptung dient.

Wenn die Entstehung von Institutionen — insbesondere solcher, die organisierten Tausch und andere Formen des Wirtschaftens ermöglichen — Gegenstand des Forschungsinteresses ist, dann besteht die betrachtete Welt aus Menschen. Um das Verhalten dieser Menschen, das zur Formung von Institutionen führt, erklären zu können, sind zwei grundlegende Annahmen über die Ausgangssituation — also die Situation vor der Entstehung der jeweils betrachteten Institution, notwendig und hinreichend:

(1) Jedes einzelne Individuum will „mehr aus sich machen", also — je nach den Umständen — überleben oder optimieren.

(2) Jedes einzelne Individuum erlebt den Strom der Zeit als eine Abfolge unerwarteter, unsicherer Ereignisse[1].

---

* Dieser Aufsatz ist Teil eines Habilitationsprojektes, das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft — der ich an dieser Stelle danken möchte — finanziell unterstützt wird.
Für Kritik und Anregungen danke ich den Herren *Blaseio, Borchardt, Holub, Koch* und *Schwartzman*.

[1] Die erste Annahme definiert eine ökonomische Theorie. Man beachte, daß „rationales" Handeln hier als eine von vielen Strategien zur Selbsterhaltung bzw. Selbstverwirklichung ist. Die zweite Annahme definiert eine dynamische, also eine die Eigentümlichkeiten der Zeit berücksichtigende Theorie.
Zeit ist nichts anderes als neue Information. Information ist, für den einzelnen Menschen, die Speicherung von Sinneseindrücken. Sie erfolgt als Relation zwischen Nervenzuständen in Form von Konfigurationen oder Gestalten, wobei isomorphe Reize zu identischen Nervenreaktionen führen (vgl. *Maturana* (1977) und *Hutter* (1983)). Die ältere physiologische Forschung zur Frage der Wahrnehmung in der Zeit wird behandelt in *Hutter* (1979; 149 - 152). Damit wir die Zeit überhaupt als Wahrnehmungskategorie verwenden kön-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn sich in einer Gesellschaft viel Neues ereignet, dann sind ihre Mitglieder besonders interessiert daran, Mittel und Wege zu finden, um mit der Unsicherheit, der ihr Handeln unterworfen ist, fertig zu werden.

Ein solches Mittel ist das Treffen von Vereinbarungen mit anderen Menschen. Die Vereinbarungen schränken die Verhaltensweisen für alle Beteiligten ein, aber dafür schließen sie die störendsten Quellen der Unsicherheit aus. Wirtschaften wird sicherer, der Planungshorizont wird länger und ermöglicht komplexere Tätigkeiten. Mit der Zeit verfestigen sich die Vereinbarungen. Sie verdichten sich zu Institutionen.

Ein Satz von Vereinbarungen darüber, wie Menschen miteinander verfahren, ist der Wettbewerb. Soweit dieser Name mehr benennt als einfach individuelle Optimierung, die natürlich „Konkurrenz" mit allen anderen bedeutet, benennt er gerade die Einschränkungen, denen sich die einzelnen Menschen beim Wirtschaften unterwerfen.

Wirtschaftlicher Wettbewerb ist also das Verfahren, das dem Konkurrieren erst die Bahnen gibt, in denen angestrebte Ereignisse mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erwartet werden können. Die konkurrierende Optimierung wird erst durch verhaltensbeschränkende Vereinbarungen zum Wettbewerb.

Das Wettbewerbskonzept ist damit um die Dimension der Zeit erweitert. In einer konsequent dynamischen Wirtschaft ist vollständige Sicherheit, etwa im Sinne vollständiger Information über alle Ereigniswahrscheinlichkeiten[2], zu teuer. Die gesellschaftlich erwünschten Zustände werden ein gewisses Maß an Unsicherheit aufweisen. Paradigmatisch gesehen ist die Sicherheit der Spezialfall der Unsicherheit. Entsprechend ist vollständiger Wettbewerb mit vollständiger Information ein Spezialfall. Die Vereinbarungen, die in den Bereichen der Wirtschaft, in denen ständig Neues entsteht, das individuelle, zielgerichtete Wirtschaften erst ermöglicht, werden bei fast vollständiger Information zu „Wettbewerbsbeschränkungen".

Diese Erweiterung ist notwendig, wenn die Bewältigung des Neuen, nicht die Verteidigung des Vorhandenen, Thema ist. Dann müssen nicht die Situationen kurz vor einem langfristigen Gleichgewicht, wo die Zeit langsam fließt, analysiert werden, sondern Situationen, wo unter hoher Unsicherheit über zukünftige Ereignisse und Zustände gehandelt wird, und wo das Treffen von Vereinbarungen ein konstruktiver Prozeß ist.

---

nen, muß sich irgend etwas ereignen, genauer: Ereignisse müssen sich wiederholen und in der Wiederholung verändern. Wo sich nichts ereignet, vergeht auch keine Zeit. Wo sich viel ereignet, vergeht die Zeit rasch. Der Strom der Zeit schwillt an.

[2] Sehr prägnant äußert sich dazu *Veljanovski* (1982), der den Begriff Marktinformation verwendet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Frage nach den Bedingungen dieser „Konstruktion" bringt mich zum zweiten Teil meiner Behauptung: Wirtschaftlicher Wettbewerb wird von den Teilnehmern einer Wirtschaft selbst produziert. Das Argument ist einfach: Vereinbarungen-Treffen ist ein Vorgang, der Ressourcen verschlingt. Jede Vereinbarung durchläuft die Phasen der Vorbereitung, der Negotiation und der Durchsetzung. Es wird gesprochen, abgesprochen, versprochen. Dafür sind Güter und Arbeitskraft — meist hochspezialisierte, über Jahrzehnte erworbene Fähigkeiten — notwendig.

Es ist offensichtlich, daß die Produktionsannahme nur bedingt tauglich ist. Oft prallen gegensätzliche Interessen aufeinander, die nicht kooperativ gelöst werden können. Aber wo diese Annahme ihre Tragfähigkeit verliert, wird sich erst in der empirischen Arbeit zeigen. Zumindest hilft sie, die Tätigkeit des Vereinbarungen-Treffens überhaupt faßbar zu machen.

Wettbewerb, so läßt sich jetzt zusammenfassen, ist also nie völlig „frei", und er ist nie umsonst, oder, in Abwandlung eines bekannten Leitsatzes der Chicago-Schule: „There is no such thing as free competition".

## II.

Die Fallstudie, die ich zur Überprüfung der obigen Behauptung begonnen habe, beschränkt sich auf einen kleinen Teilbereich des Wettbewerbs, nämlich die Entwicklung der Vereinbarungen über den Patentschutz für eine sich rasch ändernde Produktgruppe (Arzneimittel) und zwar — das Muster-Aufdecken lebt vom Vergleich — in drei Gesellschaften: in Deutschland, in den USA und in Italien.

Die Unsicherheit, unter der optimiert wird, ist am größten auf der *innovativen Ebene* des Wettbewerbs[3]. Die wichtigste Institution, die sich auf dieser Ebene entwickelt hat, ist zweifellos der *Patentschutz*. Seine Veränderung ist deshalb Gegenstand der Untersuchung. Die Zeitspanne der Untersuchung reicht von 1950 bis zur Gegenwart. Das ist für die Rechtsentwicklung eine kurze, für viele Wirtschaftszweige eine lange Zeitspanne. In innovativen Bereichen erreichen aber einerseits die Produktprojekte, vom Beginn der Forschung an gerechnet, eine Zeitdauer von einigen Jahrzehnten, während andererseits das Bedürfnis nach Veränderungen die Wettbewerbsbedingungen und damit die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Rechtsveränderungen um so größer ist.

[3] Siehe zur Differenzierung der Wettbewerbsebenen und zum Trade-off zwischen Innovation- und Produktschutz *v. Weizsäcker* (1981).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Produktgruppe, bei der Innovation besonders vorangetrieben wird, ist die der Arzneimittel[4]. Für meine Zwecke bieten sie zwei besondere Vorteile: Erstens sind die dem Patentschutz zurechenbaren Vorteile groß, weil in chemischen Verfahren und Formeln der zu schützende Anspruch für den chemischen Wirkstoff präzis definiert werden kann; zweitens unterliegt die Fertigung von Arzneimitteln, als Bestandteil der Gesundheitsfürsorge, auch ethischen Forderungen, die den Patentschutz für Pharmaverfahren, -produkte und -verwendungen in vielen Ländern zu einem viel diskutierten und untersuchten Fall haben werden lassen.

Als *Vergleichsländer* zum Patentschutz in Deutschland dienen die USA und — in einem späteren Stadium der Studie — Italien. Die USA wurden gewählt wegen der relativen Größe ihres Marktes, Italien wegen seiner Besonderheit, bis 1978 keinerlei Patentschutz für pharmazeutische Verfahren und Produkte zu gewähren. Ein Schwerpunkt der internationalen Aktivitäten ist zwar zur Zeit der Patentschutz in Schwellenländern, aber deren Berücksichtigung ergäbe noch größere Probleme für die Vergleichbarkeit der Beobachtungen.

Als *„Produzent"* des Patentschutzes für Arzneimittel in diesen Ländern wird jeweils eine fiktive Grupe definiert: die der „großen forschenden Unternehmen der pharmazeutischen Industrie". Das sind die Wirtschaftsteilnehmer, bei denen das größte Interesse am Pharmapatentschutz vorausgesetzt werden kann, wobei die genaue Abgrenzung dieser Gruppe zweitrangig ist. In Deutschland dürften nicht mehr als zehn, in den USA nicht mehr als zwanzig Unternehmen dafür qualifiziert sein. Innerhalb dieser Gruppen sind, was den Pharmapatentschutz angeht, die Interessen und Vorteile durch Veränderungen des Patentschutzes so eng verknüpft, daß die Annahme gemeinsamer Gewinnmaximierung — allerdings nur in diesem präzis abgegrenzten Bereich — gerechtfertigt erscheint[5]. Entscheidungsträger sind die Patentabteilungen der jeweiligen Unternehmen.

Diese Produzentendefinition bedeutet, daß alle anderen Beiträge zur Schaffung von Vereinbarungen im Bereich Pharmapatentschutz aus dieser Perspektive rein instrumental verstanden werden. Neben den internen Inputs gibt es also noch angemietete, externe Produktionsfaktoren und eine Reihe von öffentlichen Tätigkeiten, die wie freie Güter behandelt werden[6].

[4] Für diese Aussage spricht — bei allen Vorbehalten gegenüber der Berechnung dieser Zahlen — der hohe Anteil an Forschungs- und Entwicklungskosten in dieser Industrie. Vgl. z. B. *Schwartzman* (1973).

[5] Vgl. dazu einschränkend Abschnitt IV.

[6] Umgekehrt bedeutet diese Produktionsdefinition, daß andere Wirtschaftsteilnehmer an diesen Vereinbarungen teilhaben, ohne aktiv zu ihrer Gestaltung beizutragen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die nächste Annahme bringt die wesentliche methodische Neuerung dieser Untersuchung: Es wird angenommen, daß die Produktion von *Rechten* die Vorproduktion von *Regeln* und die ihrerseits die Vorproduktion von *Recht* erfordert. Eine nähere Erläuterung dieser Differenzierung erfolgt in Abschnitt III.

Output ist dabei definiert als die zu erwartende Verringerung der Unsicherheit durch eine Veränderung oder Absicherung des Patentschutzes.

In schematischer, impliziter Form kann nun die Produktionsfunktion auf jeder der drei Produktionsebenen durch die Produktionsfaktoren $v$(intern), $v$(extern) und $v$(freie Güter) folgendermaßen geschrieben werden:

$$\int_{t_1}^{t_2} Y\,dt = f\left(\int_{t_1}^{t_2} v_{in}\,dt,\ \int_{t_1}^{t_2} v_{ex}\,dt,\ \int_{t_1}^{t_2} v_{fG}\,dt\right).$$

## III.

Bevor ich zum empirischen Teil komme, möchte ich in diesem Abschnitt die Herleitung der drei Vereinbarungs- oder Produktionsebenen formal absichern.

Jeder Produktionsprozeß wird bestimmt durch die Eigenschaften der verwendeten Werkstoffe. Bei der Produktion von Vereinbarungen ist die Sprache der entscheidende Werkstoff. Handlungserwartungen werden artikuliert und in vielen Fällen sogar schriftlich festgehalten.

Wenn in der Sprache grundlegende Strukturen und Eigenarten auftreten, dann müßten sich diese Eigenarten auch in den vorhandenen Vereinbarungen über Handlungen abbilden — so, wie sich die Eigenarten bestimmter Rohstoffe in ihren Verarbeitungsprozessen abbilden.

Nach den Erkenntnissen, die die sprachlogische Forschung gewonnen hat, gibt es solche Eigenarten tatsächlich.

Eine strukturelle Eigenart, die heute ganz offensichtlich erscheint, obwohl sie erst in diesem Jahrhundert artikuliert wurde, ist die der Trennung von Objektsprache und Metasprache.

Danach unterscheiden wir zwischen Aussagen über Objekte und Aussagen über „propositionale Funktionen", das heißt Zahlen und Klassen. Diese Funktionen sind künstliche, abstrakte Gebilde, zu denen eine Anzahl realer Erscheinungen unter beliebigen Kriterien zusammengestellt werden[7].

[7] „A class is the values that satisfy a given function. In this view a class is merely an expression" (*Eames*, 1969; 71).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Trennung läßt sich auf Vereinbarungen über Handlungen übertragen.

Es gibt Vereinbarungen über Handlungen, die entweder auf bestimmte, reale Objekte gerichtet, oder von bestimmten Personen auszuführen sind. Ein Beispiel: „Wir vereinbaren, daß A die Handlung X ausführt, und B die Handlung Y nicht ausführen wird". Solche Vereinbarungen legen Handlungen fest, die von den Beteiligten dann als *Rechte* wahrgenommen werden.

Daneben gibt es Vereinbarungen über Handlungen, die sich auf Klassen von Handlungen beziehen. Ein Beispiel: „Wir vereinbaren, daß immer, wenn jemand eine Handlung der Klasse X ausführt, wir die Handlung Y ausführen werden". Solche Vereinbarungen legen abstrakte Richtlinien oder *Regeln* für die Beteiligten fest[8].

Obwohl diese Trennung zwischen spezifischen Aussagen und abstrakten Aussagen, zwischen *Rechten* und *Regeln*, offensichtlich sein sollte, wird in der Literatur zur Theorie der Verfügungs*rechte* oft beides vermischt[9]. Dabei können nur *Rechte* zu Bündeln zusammengefaßt, als Quasi-Objekte behandelt und getauscht oder verkauft werden. *Regeln* können nie in Bündel gepackt werden. Sie sind eine Verbindungsleine (wenn ihnen überhaupt reale Existenz verliehen sein soll) zwischen den Beteiligten. Sie werden nicht von A an B verkauft, sondern A muß B überreden, sich an der Regel zu beteiligen, indem B die gleiche Abstraktion einer Handlungsklassifikation akzeptiert und damit zur Randbedingung seines eigenen Verhaltens macht.

Diese Trennung zwischen *Rechten* und *Regeln* hat beträchtliche Konsequenzen für die Erklärung des Gebrauchs der beiden Vereinbarungstypen, da ja sowohl die Bedingungen ihres Zustandekommens als auch die Tragweite der Auswirkungen so unterschiedlich sind.

Die Aufteilung in Objektsprache und Metasprache erscheint vollständig. Man muß sich nur noch darauf einigen, alle der unendlich konstruierbaren Metasprachebenen definitorisch zu einer Kategorie zusammenzufassen. Aber der Schein trügt: Es gilt nicht immer, daß sich grundsätzlich notwendige und hinreichende Bedingungen für die Mitgliedschaft in einer Klasse angeben lassen. Bestimmte Bedingungen führen zu Klassen, die nur dann existieren, wenn sie nicht existieren. Sie führen also zu einer Antinomie.

---

[8] Die Handlung *Y* wäre etwa eine Belohnung oder Bestrafung zur Sicherung (Rückkoppelung) der *Regel*.

[9] Eine Ausnahme ist Buchanan, der den logischen Unterschied zwischen *Rechten* und *Regeln* immer wieder betont. Vgl. z. B. *Buchanan/Faith* (1981) und *Buchanan* (1983). Ein jüngerer Beitrag in dieser Richtung — mit starker Betonung der Unsicherheitsvoraussetzung — ist *Heiner* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die wichtigste dieser Bedingungen ist die der Nicht-Selbstmitgliedschaft der Elemente einer Klasse. Es gibt keine Klasse, leer oder nicht leer, deren Elemente genau die Klassen sind, die nicht Elemente ihrer selbst sind. Wenn diese Klasse ein Element ihrer selbst ist, dann ist sie nicht ein Element ihrer selbst; wenn sie ein Element ihrer selbst ist, dann ist sie ein Element ihrer selbst.

Diese Antinomie, von Bertrand Russell am Anfang dieses Jahrhunderts gefunden[10], beruht darauf, daß die Bedingung der Mitgliedschaft selbst über Mitgliedschaft spricht:

> „each time the trouble comes of taking a membership condition that itself talks in terms of membership and non-membership" (Quine, 1962; 206).

Wenn die Bedingung über sich selbst spricht, werden die beiden Sprachebenen vermischt und das resultierende Gebilde ist weder dem einen noch dem anderen logischen Aussagetyp zuzuordnen. Es gibt also eine weitere, dritte Sprachebene. Ihre Gebilde mögen widersprüchlich sein, sie sind nichtsdestoweniger konstruierbar.

Während die ursprüngliche Reaktion die war, den Gebrauch solcher antinomischer Aussagen für unzulässig zu erklären[11], wird ihre Existenz heute zunehmend akzeptiert und ihr Auftreten in interpersoneller und gesellschaftlicher Kommunikation systematisch untersucht[12].

So finden sich auch bei den Vereinbarungen über Handlungen solche, deren Bedingungen Nicht-Selbstmitgliedschaft einschließen und dadurch Antinomien generieren. Ein Beispiel: „Wir vereinbaren, daß die Ausführung der Handlung X zu einer Klasse von Handlungen gehört, die nicht auf einer Vereinbarung beruht".

Diese Vereinbarung der Nichtvereinbarung nennen wir *Recht*. Wir finden sie in Form von Vereinbarungen, die von einer nichtmenschlichen Instanz, etwa von „Gott" oder von der „Natur", vorgegeben sein sollen.

---

[10] *Russells* Theorie der logischen Typen ist in einer Reihe von Aufsätzen entwickelt worden. Eine vollständige technische Darstellung findet sich etwa in *Russell* (1910). Eine kurze Zusammenfassung liefert *Eames* (1969) und eine knappe Einordnung der Russellschen Antinomie in das Paradoxieverständnis der modernen Logik bietet *Quine* (1962).

[11] „... the discovery of antinomy is a crisis in the evolution of thought. In general set theory the crisis began sixty years ago and is not yet over" (*Quine*, 1972; 207).

[12] Vgl. z. B. *Bateson* (1942) zum Phänomen des „Double bind", *Watzlawick* (1977) zum Phänomen der „Selbstbezüglichkeit", und beide zum „Spiel" als Ausdrucksform antinomischer Kommunikation. Am theoretisch geschlossensten ist wohl die physiologisch fundierte Theorie von *Maturana* (1977) zum Phänomen der „Autopoiese", also der Selbst-Reproduktion von biologischen und sozialen Systemen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In neuerer Zeit wird ein bestimmter Satz von Vereinbarungen über die politische Organisation der Gemeinschaft oft in Form einer „Verfassung", also wiederum einer selbst geschaffenen Vereinbarung über spezielle Schutzregeln, einer möglichen Veränderung entrückt. Wenn es zu Konflikten über diese Nichtvereinbarungen kommt, dann wird „Recht gesprochen": ein „Gericht" wird angerufen, das das *Recht* interpretiert und damit weiterentwickelt[13].

Diese dritte Sprachebene wird also verwendet, um Handlungen so festzulegen, daß sich keiner der Beteiligten „heraus-reden" kann. Vor die Auflösung der Vereinbarung haben die Menschen die Sprachbarriere der Antinomie gesetzt.

*Rechte*, *Regeln* und *Recht* erfassen die Möglichkeiten sprachlicher Konstruktion vollständig. Das gilt allerdings mit zwei Einschränkungen: Zum einen werden, wie bei der Metasprache auch bei den Antinomien alle Ordnungen, also etwa Bedingungen, die von der Mitgliedschaft der Mitglieder der Mitglieder der Klasse, usw., sprechen, zusammengefaßt. Zum anderen ist es denkbar, daß in den Antinomien noch komplexere Sprachstrukturen verborgen sind, die eine vierte Sprachebene konstituieren. Aber hier endet unser gegenwärtiges Wissen.

Aus dieser Vollständigkeit folgt allerdings nicht, daß die drei Vereinbarungstypen in ihrer Verwendung klar unterscheidbar wären. Genauso, wie in der Umgangssprache dauernd Sprachebenen vermischt werden, so geschieht dies bei der Verwendung von Vereinbarungen über Verhandlungen. Eine fallweise Analyse ist notwendig.

Es ist die Ausgangsprämisse dieser Untersuchung, alle Vorgänge zeitlich zu betrachten. Deshalb bleibt die Frage nach dem zeitlichen Verhältnis der drei Vereinbarungstypen. Zum einen wird die Evolutionshypothese bestätigt: *Rechte*-vereinbarungen, die sich bewährt haben, werden als so selbstverständlich empfunden, daß sie als *Regel* verwendet werden.

Entsprechend werden manche *Regeln* so selbstverständlich, daß sie nach entsprechend langer Zeit als *Recht* gelten[14].

---

[13] Die Anwendung von Gerichtsverfahren bei den Tatsachenentscheidungen unterer Instanzen oder im Gesetzgebungsverfahren ist aus dieser Grundfunktion abgeleitet. Vgl. dazu *Hayek* (1973; 94). *Hayek* formuliert diese Idee sehr prägnant: „The judge is in this sense an institution of a spontaneous order. He will always find such an order in existence as an attribute of an ongoing process in which the individuals are able successfully to pursue their plans because they can form expectations about the actions of their fellows which have a good chance of being met" (von *Hayek*, 1973; 95). *Hayek* betont in diesem Zusammenhang auch ausdrücklich den Unterschied zwischen *Regeln* und *Recht*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tafel I*

**Einige Dimensionen der Vereinbarungstypen**

| Vereinbarungstyp | Sprachebene | Erscheinungsform | Organisationsprinzip | Änderungsinstanz | Modellbestandteil | Beispiele in der ökonomischen Literatur |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Rechte | Objektsprache | Bündel | Addition | Individuen | Nutzenstromerwartung | Böhm-Bawerk<br>Demsetz |
| Regeln | Metasprache (Hierarchie) | System | Rückkoppelung | Gruppe<br>Gruppenvertretung | Randbedingung (mittelfristig) | Calabresi<br>Buchanan |
| Recht | Antinomie | Spiel | Selbstbezüglichkeit | Gericht | Voraussetzung (langfristig) | v. Hayek |

Diese evolutorische und damit zwangsläufig langfristige Entstehungsgeschichte steht aber nicht der Konstruktion in der Gegenwart entgegen. In jeder Gegenwart gilt, daß *Rechte* auf älteren *Regeln* und diese auf noch älterem *Recht* beruhen[15]. Das heißt also, daß in bestehende *Regeln* und bestehendes *Recht* auch unmittelbar eingegriffen werden kann[16].

[14] Ein Beispiel dafür ist die jüngste Geschichte der Institution „Markt", die *Commons* (1934; 775) nacherzählt. Er zeigt, wie ein Privileg (Verfügungs*recht*) — zwar noch Ausnahme, aber doch auf der *Regel* solcher Privilegien beruhend — langsam zu einem *Rechtskomplex* von Verhaltensformen (*Regeln*) wird, der dann von den Gerichten als auf dem „Prinzip des offenen Marktes" (*Recht*) gründend interpretiert wird. Auch der Patentschutz ist ein Beispiel für die Ausdifferenzierung von Wettbewerbsverfahren. In seiner frühesten Form war das Patent ein Hoheitsrecht, wahrscheinlich „erfunden" zur Weitergabe des Wissens über Fundorte von erzhaltigem Gestein (*Ohlschlegel*, 1978). Daraus wuchs die *Regel* des zeitweiligen Nutzungsschutzes für Erfundenes, und schließlich der Ausbau eines ganzen Verwaltungsapparates, der die Zuteilung von Patentrechten serienmäßig betreibt, so daß von einem *Recht* auf Patentschutz gesprochen werden kann.

[15] Vgl. zu einigen Aspekten dieser Struktur *Hesse* (1980), *Buchanan* (1983) und *Hayek* (1973).

[16] Der scheinbare Widerspruch liegt am fehlenden Anfangspunkt der zeitlichen Betrachtung. Das Zurückverfolgen in die Vergangenheit führt in eine Zeit, in der für den Menschen der Unterschied zwischen Sprachebenen nicht bewußt war. *Regeln*, und später *Rechte*, wurden aus dem *Recht* ausdifferenziert und haben dann erst auf die älteren Sprachebenen zurückzuwirken begonnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die sprachliche Struktur ist also in den Vereinbarungen über Handlungen ein wesentliches Konstruktionsprinzip zur Herstellung von Information. Der Zusammenhang zwischen den Vereinbarungstypen ist in Tafel I unter verschiedenen Gesichtspunkten noch einmal zusammengefaßt.

## IV.

Nach dieser Analyse des „Werkstoffs Sprache" läßt sich die Produktion von Vereinbarungen im Bereich der Fallstudie in folgender Weise konkretisieren:

Auf *Ebene drei* werden *Rechts*interpretationen produziert. Das *Recht* wird im *Rechts*streit aktualisiert, Grundvereinbarungen werden bestätigt oder — als „spontane Ordnung" (Hayek) — neu formuliert. Dazu wird meist „hired legal talent"[17] verwendet, also Spezialisten, die die laufende Rechtsentwicklung registrieren und Alternativen konstruieren können. Dabei besteht, durch das Streitverfahren, immer zumindest eine Gegeninterpretation. Die Entscheidung fällt dann im — öffentlich finanzierten — Richtergremium meist durch einfache Mehrheit, die Urteilsbegründung steckt die Tragweite der Entscheidung ab[18].

Auf *Ebene zwei* ist der wichtigste Regelsetzungsprozeß der nationale, bei der die Teilnahme aller an der *Regel,* zu der sie sich verpflichten, durch das parlamentarische System simuliert wird. Für diesen Prozeß sind die Einflußmöglichkeiten weit entwickelt und vielfältig. Sie reichen von der Pressemitteilung bis zur Wahlkampfspende. Im Prinzip werden dabei — seien sie persönlich, klientelweit oder landesweit — die Vor- und Nachteile einer *Regel*änderung gesucht und dargestellt. Die Darstellung von *Regel*wirkungen erfolgt meist im Wettbewerb mit der Darstellung durch andere Interessengruppen, zumindest der der „parlamentarischen" Opposition. Bei technischen Fragen genügt aber oft auch einseitige Information. Auf der Ebene ist die Koordination breiter Interessen notwendig. Hier liegt die Hauptarbeit der Gremien, Ausschüsse und Verbände. Hier ist aber auch die Koordination innerhalb der Unternehmen, etwa zwischen Patent- und Pharmapolitikabteilung, wichtig.

Auf *Ebene eins* werden neue Patentansprüche definiert. Die zugeteilten *Rechte* werden dann teilweise weitergehandelt (Lizenzen) und in jedem Fall überwacht. Diese Arbeit kann in zunehmenden Maßen

---

[17] Nur die englische Version enthält die schöne Ambiguität von „Talent".

[18] Dieses Mehrheitskoalitionsverfahren setzt keine besonders erleuchteten Richter voraus. Es ist offenbar geringem Druck ausgesetzt, wenn das gesamte *Rechts*system funktioniert. Vgl. *Woodward / Armstrong* (1979) zur Koalitionsbildung im U.S.-Supreme Court.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mechanisiert werden. Allerdings treten sowohl bei der Anspruchsdefinition als auch bei der Lizenz- und Kooperationsverhandlung immer wieder qualitativ neue Formen der Vertragsparameter auf. Die Erteilung von Verfügungs*rechten* erfolgt im Wettbewerb mit anderen, die ähnliche oder gleiche Ansprüche geltend machen und die Alternativen für laufende Verhandlungen anbieten.

Diese Aktivitäten ergeben, zusammengenommen, die Produktionstätigkeit der betrachteten Gruppe von Patentabteilungen. Jede der Tätigkeiten besteht aus eine Abfolge von Verhandlungen über einen längeren Zeitraum, jede hat potentielle Effekte auf anderen Verfahrensebenen.

Die tatsächliche Messung des Outputs und der Inputs im Fall der Produktion von Patentschutz für Arzneimittel ist gegenwärtig noch in einem frühen Stadium. Die meisten Informationen über diese Tätigkeiten und ihre Wirkungen stammen aus halbstrukturierten Interviews mit Patentabteilungsleitern, Anwälten und einschlägigen Funktionsträgern des öffentlichen Sektors in Deutschland und in den USA. Die hier für diese beiden Länder notierten Indikatoren können deshalb bestenfalls einige Anhaltspunkte für Schätzungen geben, die noch dazu auf der *Rechts-* und *Regel*ebene vollständig im Bereich subjektiver Bewertung bleiben.

## Output

*Recht* ändert sich, im Bereich des Patentschutzes, vornehmlich durch Gerichtsentscheidungen. Dabei schaffen neue Interpretationen, wie etwa die Patentfähigkeit von Mikroorganismen, mehr Sicherheit.

Sie ermöglichen es, Handlungen durchzuführen, für die die Anwendbarkeit des institutionellen Schutzes durch Patentrechte unklar war. Von größter Auswirkung sind dabei die Entscheidungen des obersten Richtergremiums. Das ist in Deutschland der 10. Senat des Bundesgerichtshofs, der sogenannte „Patentsenat". Auch die Installation des Bundespatentgerichts als unabhängiges Gremium erhöhte die *Rechts*sicherheit.

In den USA ist die Situation bis vor kurzem bedeutend unklarer gewesen. Der überlastete Supreme Court, die regulären District Appellate Courts und der in seiner Jurisdiktion auf den Staat involvierende Fälle beschränkte Court of Customs and Patent Appeals (CCPA) sprachen *Recht*[19]. Die (de facto) Beförderung des CCPA zum Court of Ap-

[19] Der Vergleich mit den USA zeigt deutlich, welche allgegenwärtigen Wirkungen ein anderes *Rechtsverständnis* des Patents hat. Die Patentfeindlichkeit vieler district und appellate courts, die Einschränkung der Lizenzvergabe

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

peals for the Federal Circuit (CAFC) als erstes Bundesberufungsgericht für einen Spezialbereich, nämlich Patentfälle, war deshalb ein *Durch*bruch für die *Rechts*sicherheit des Patentschutzes[20].

Die Verringerung von Unsicherheit für einzelne Wirtschaftsakteure variiert entsprechend den unterschiedlichen Positionen dieser Teilnehmer. Die Tafeln II und III zeigen deshalb auf dieser Ebene diejenigen Fälle die von den Befragten am häufigsten genannt wurden, ohne dabei die Wirkung der einzelnen Fälle zu bewerten. Die zitierten Ereignisse werden in Fußnote 21 kurz erläutert.

---

durch Antitrustgesetzgebung und Behörde, das Zögern des Supreme Court, Patentfälle anzunehmen, die Beibehaltung des schwerfälligen, antiquierten Interference-Verfahrens und die Unterbudgetierung des Patentamts sind Ausdruck dieses *Rechts*klimas.

[20] Der Zeitpunkt der Schaffung — und das heißt: der Veränderung der Koalitionen im Entscheidungsprozeß — läßt sich allerdings mit den wachsenden Vorteilen einer Vereinheitlichung gut erklären.

[21] *Deutschland:*
*BPatGer. (1959:)* Bundespatentgericht. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet, daß die Revisionsentscheidung bei Beschwerden gegen Patentamtsentscheidungen nicht bei der Patentbehörde liegen dürfe. Das (am gleichen Ort mit fast gleicher Besetzung arbeitende) Gericht nimmt im Juni 1961 seine Arbeit auf. Damit wird die Vorbereitung der Entscheidungen des BGH-Patentsenats verändert.
*Abs. Stoffschutz (1968 - 72):* Nach der Aufhebung des Patentierungsverbots für chemische und pharmazeutische Produkte wird die Auslegung dieser *Regel*erweiterung durch den BGH geklärt. Die abschließende, den absoluten Stoffschutz sichernde Entscheidung, ist das Imidazoline-Urteil (1972).
*Bäckerhefe (11. 3. 1975):* Der erste Leitsatz der Entscheidung stellt fest, daß der Sachschutz für einen neuen Mikroorganismus gewährbar ist, wenn der Erfinder einen nacharbeitbaren Weg aufzeigt, wie der neue Mikroorganismus erzeugt werden kann. Die Frage der Beschreibung (Offenbarung) wird zwar behandelt, aber hier fehlt noch die gesetzliche Regelung.
*2. Indikation (1982 und 1983):* Die Frage der Patentfähigkeit einer neuen therapeutischen Indikation ist international umstritten. Die Entscheidung von 1983 interpretiert das *Recht* eingeschränkt positiv.
*3. Überleitungsgesetz (1952):* Schließt die Reformierung und Neuorganisation des Patentrechts ab.
*6. Überleitungsgesetz (1961):* Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Gründung eines Bundespatentgerichtes wurde, nach einer Änderung des Grundgesetzes, durch das 6. Überleitungsgesetz eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen.
*Vorabgesetz (1968):* Das Patentänderungsgesetz vom 1. 1. 1968 sollte ursprünglich nur formalrechtliche Maßnahmen enthalten, die der Entlastung des Patentamtes dienen würden. Mit dieser Argumentation wurde bei der Beratung des Entwurfs im Rechtsausschuß des Bundestags die Abschaffung des Stoffschutzverbotes vorgeschlagen und schließlich angenommen. Das Stoffschutzverbot war bereits vor der Verabschiedung des Patentgesetzes von 1953 vergeblich angegriffen worden.
*EPÜ (1973):* Das europäische Patentübereinkommen wurde am 5. 10. 1973 in München von den Vertretern der elf Teilnehmernationen unterzeichnet und wenig später vom Bundestag ratifiziert. Im EPÜ wird ein gemeinsames Anmeldeverfahren für die nationalen Patente der Vertragsländer vereinbart.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In Deutschland zeigt sich, daß für Arzneimittel die ungeklärte Patentfähigkeit von Stoffen, von Mikroorganismen und von neuen Indikationen die größte *Rechts*unsicherheit schuf. Entscheidungen erfolgten dabei typischerweise in einer Abfolge von Fällen, die sukzessiv zur neuen Interpretation beitrugen. Auffallend ist, daß die aufgeführten Fälle für die USA (vgl. Fußnote 21) in ihren Fragestellungen viel weiter streuen als das in Deutschland der Fall ist. Das weist wiederum auf die unklarere Ausgestaltung des *Rechts*findungsprozesses in den USA hin.

Nachdem in Wirtschaften mit demokratischer Verfassung Gesetze durch das Parlament geschaffen werden müssen, sind *Rechts*- und *Regel*änderungen oft voneinander abhängig. *Rechts*entscheidungen — wie die Verfassungswidrigkeit der Beschwerdeabteilung des Deutschen Patentamtes, bedingen *Regel*änderungen, um sie materiell durchzusetzen. *Regel*änderungen, wie die Abschaffung des Stoffschutzverbots im „Vor-

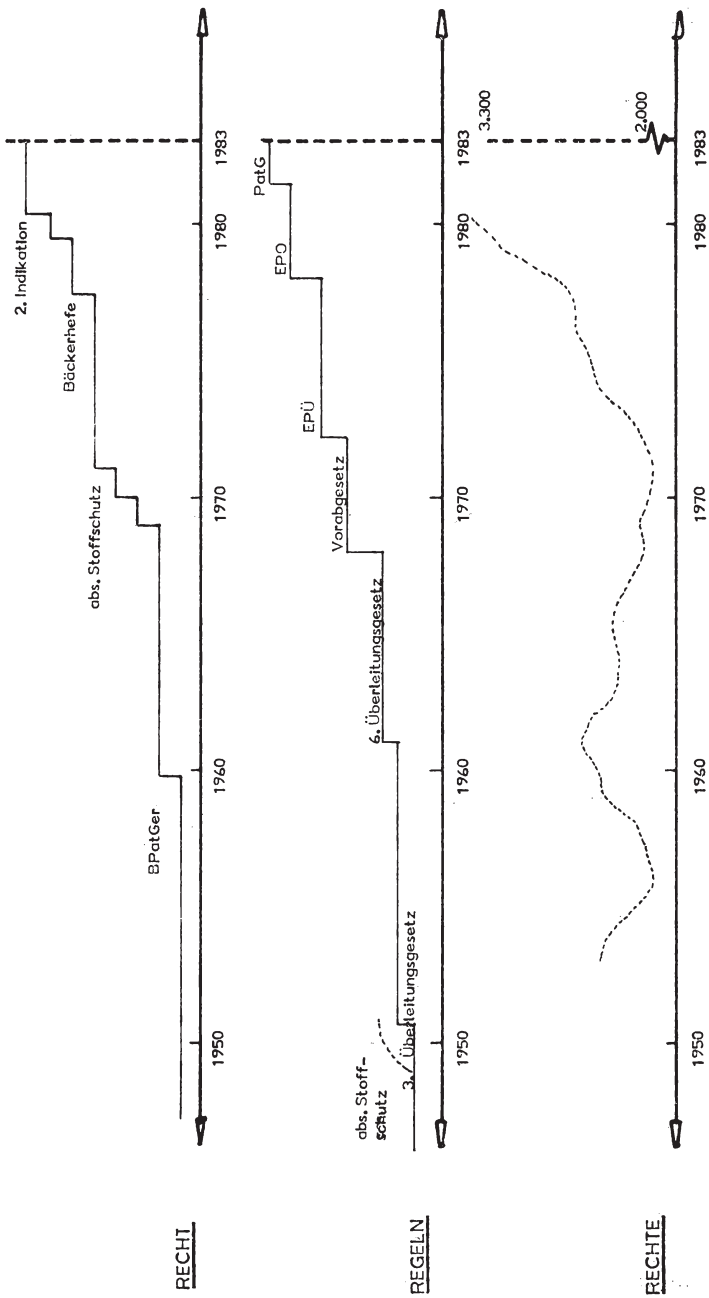
---

*EPO (1978):* Das euopäische Patentamt, mit Hauptsitz in München, nimmt seine Arbeit auf und setzt damit einen vollständigen Satz neuer Verfahrens*regeln* in Kraft.
*PatG* (1981): Im Patentgesetz vom 1. 1. 1981 werden im wesentlichen einige Regelungen, wie Patentlaufzeit und Einspruchverfahren, den Vereinbarungen des EPÜ angepaßt.
*USA:*
*Diamond v. Chakrabarty:* In einer 5 : 4-Entscheidung wird die Patentfähigkeit lebendiger Materie festgestellt.
*Röhm und Haas v. Dawson:* Nicht patentierte Produkte können in Lizenzvereinbarungen mit eingeschlossen sein.
*SKF v. Premo:* Warenzeichenhalterrechte gegen Imitation von Form und Farbe werden verstärkt.
*Brenner v. Manson:* Sicherheit und Patentfähigkeit sind nicht verknüpft.
*Restriction:* Die Abtrennung von claims zur getrennten Anmeldung ist dem Patentamt bei organischen Substanzen nur in Ausnahmefällen erlaubt.
*Graham v. Deere:* Ein Test für die Nichtoffensichtlichkeit eines Patentanspruchs wird festgelegt.
*Patent Act (1951):* Kodifiziert die bestehende *Rechts*prechung. Etabliert Nichtoffensichtlichkeit als Erfindungsmaßstab und führt „Contributory Infringement" ein.
*Kefauver-Bill (1961):* Teil der Kefauver-Bill (S. 1552) war die Einführung von Zwangslizenzen für Pharmaprodukte. Dieser Abschnitt wurde schon in der Repräsentantenhausversion des Gesetzentwurfs gestrichen.
*S. 2255 und DRRA (Drug Regulation Reform Act):* Gesetzentwürfe zur Reform des Patentrechts, mit potentiellen Einschränkungen für Pharmapatenthalter. Beispielhaft für andere, früh gestoppte Versuche.
*PL 96 - 517:* Verändert PTO-Verfahren und -Finanzierung, erlaubt March-in Rights in Tausch für die Nutzung von staatseigenen Erfindungen.
*CAFC (Court of Appeals for the Federal Circuit):* „Genehmigung" des erwähnten Einheitsberufungsgerichtes.
*PTRA (Patent Term Restauration Act):* Der PTRA schlug vor, die Patentlaufzeit für Substanzen, die staatlicher Überprüfung vor dem Markteintritt unterliegen, um eben diese Prüfungsverzögerung bis zu sieben Jahren zu verlängern. Nach einer Abschwächung des Entwurfs im *Rechtsausschuß* schließlich im Repräsentantenhaus knapp abgelehnt.

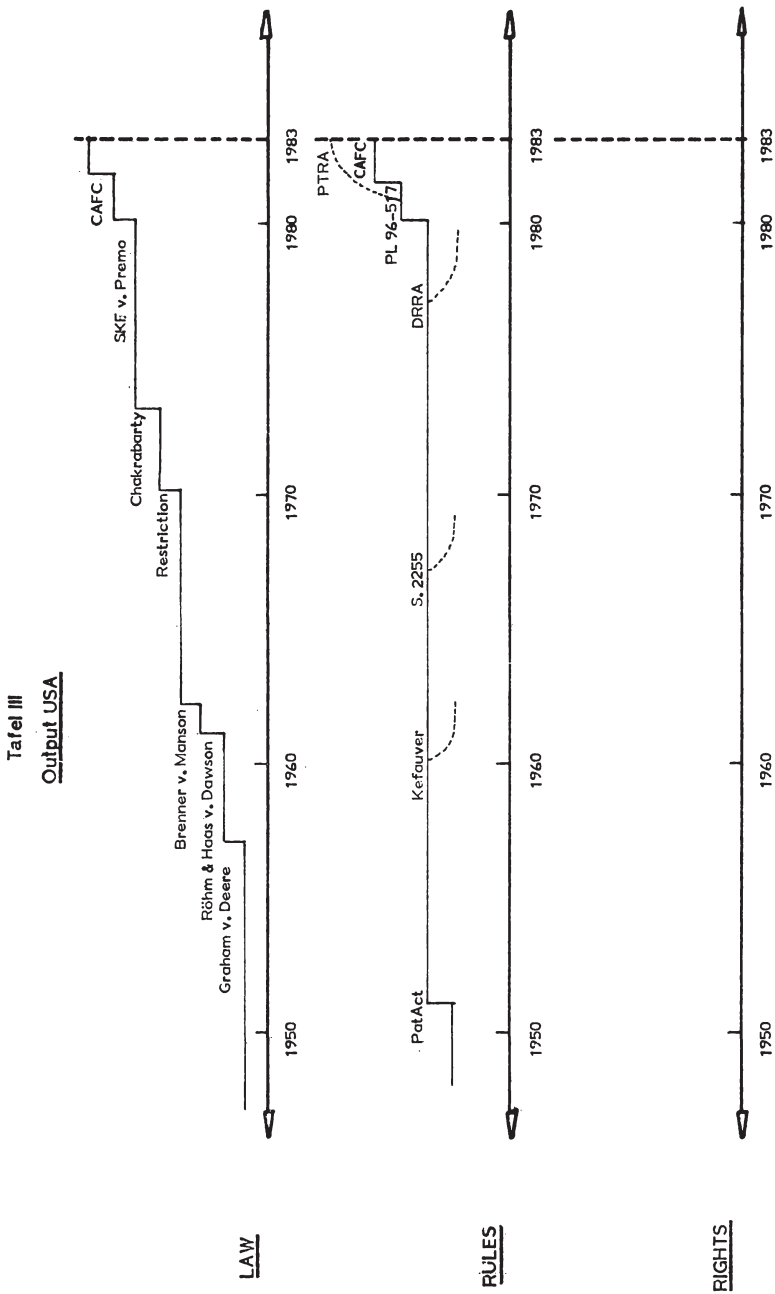
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tafel II

Output Deutschland




DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/




DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abgesetz", bedingen *Rechts*entscheidungen, um die Einheitlichkeit der *Rechts*interpretation zu sichern.

*Regeln* ändern sich, im Bereich des Patentschutzes, vornehmlich durch Gesetzesänderung. Die Auswirkungen der wichtigsten Änderungen — die ja bei ihrer „Verlautbarung" noch Absichtserklärungen waren und erst durch ihre Befolgung und Sanktionierung Handlungswirklichkeit wurden — lassen sich bei Arzneimitteln in beiden Ländern gut verfolgen. Richterentscheidungen und Behördenverhalten werden für die Teilnehmer vorhersehbarer. Wenn eine Änderung vorgeschlagen wird, sich aber im Gesetzgebungsverfahren nicht durchsetzen kann, dann bleiben zwar die potentiellen Auswirkungen dieser Änderung Vermutung. Zumindest aus der Perspektive der hier befragten Patentabteilungen herrscht aber in der Bewertung dieser Fälle weitgehende Übereinstimmung.

Die Tafeln zeigen deshalb auf dieser Ebene Abschätzungen der Auswirkungen von Gesetzesänderungen auf die Verringerung von Unsicherheit, jeweils mit relativer Gewichtung. Dabei sind auch fehlgeschlagene Initiativen (als gestrichelte Linien) berücksichtigt.

In Deutschland hatten die Abschaffung des Stoffschutzverbots für chemische Produkte und die Standardisierung des Patentanmeldeverfahrens für 11 europäische Länder die größten Auswirkungen. In den USA ist für den längsten Teil der untersuchten Zeitspanne hauptsächlich die Abwehr von Gesetzesvorlagen zu verzeichnen, die unter anderem Formen der Zwangslizensierung vorsahen. In jüngster Zeit sind im Bereich des Patentschutzes allerdings einige wichtige technische Änderungen durchgesetzt worden. Im Zuge dieser Änderungen erfolgte auch der ambitiöse Versuch, die Laufzeit von Pharmapatenten verlängert zu bekommen. Wenn dieser Versuch auch im ersten Anlauf fehlgeschlagen ist, so bedeutet der Patent Term Restoration Act of 1981 doch einen wichtigen Angriff auf die Uniformität der Patentlaufzeit für sämtliche Produkte.

*Regel*änderungen erfolgen auch durch Behörden, also im vorliegenden Fall durch das zustände Ministerium oder die Prüfungs- und Erteilungsbehörde. Dabei ist das Patent and Trademark Office als Unterbehörde des Handelsministeriums direkter an die Exekutive gebunden als die deutsche Behörde, wird aber, in stärkerem Maße als das DPA, selbst patentpolitisch tätig. In Deutschland konzentriert sich die Aufmerksamkeit gegenwärtig stark auf das Verhalten des European Patent Office und die Ausgestaltung des europäischen Patentrechts.

Zur Messung der Patent*rechte* wird hier der Bestand an Arzneimittelpatenten in den beiden Ländern gewählt. Datengrundlage ist in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deutschland die etwas breitere Klassifikationsgruppe „Medizin, Tiermedizin, Hygiene" (A 61). In den USA fehlt die entsprechende Statistik, so daß die Patentschriften erst noch ausgezählt werden müssen. Auffallend ist in Deutschland das starke Ansteigen des Bestandes in den siebziger Jahren, das vom Trend für Chemiepatente abweicht. Zu berücksichtigen ist, daß die sinkende Bewertung der einzelnen *Rechte* zu vorzeitigen Löschungen führt. Die progressiven Jahresgebühren sind die Grenze, über der die erwarteten Vorteile eines laufenden Patents liegen müssen. Nachdem in den USA bis 1982 keine Patentjahresgebühren anfielen, bestand kein Grund, freiwillig Patente aufzugeben. Dementsprechend größer ist wahrscheinlich der Bestand der gehaltenen Patente.

## Inputs

Inputs werden definiert als die Faktoreinsätze des Produzenten für Patentschutzveränderung oder -sicherung. Entsprechend den Annahmen wird zwischen internen, externen und freien Faktoren unterschieden.

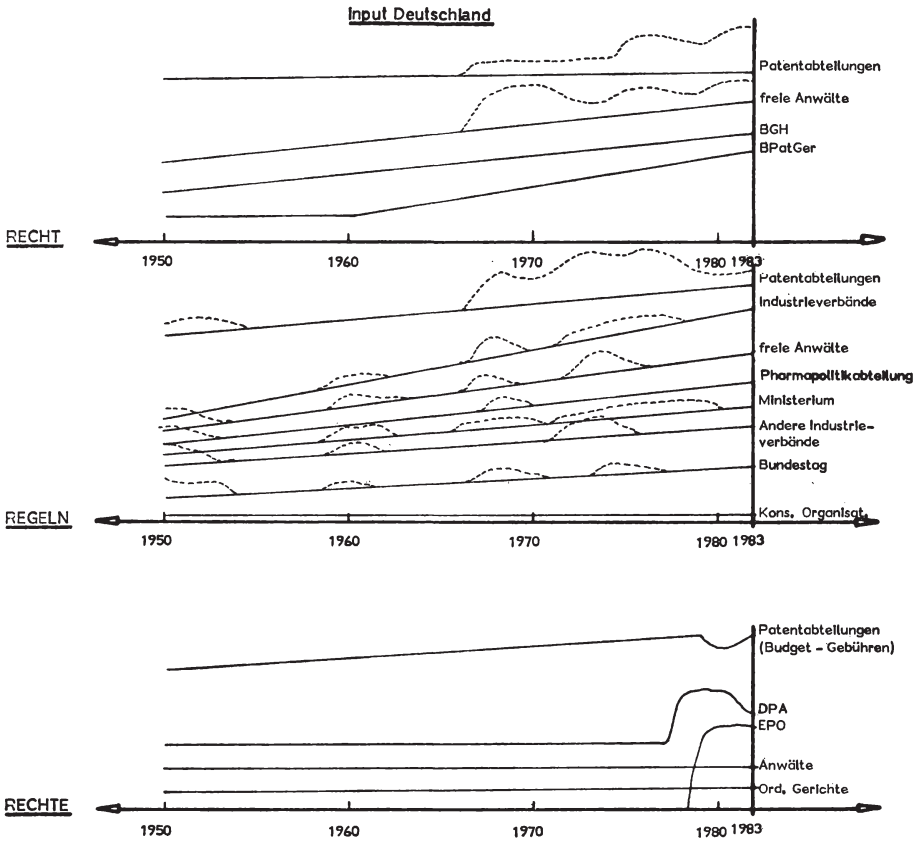
Diese Faktoreinsätze sind zum größten Teil Arbeitseinsätze hochspezialisierter Mitarbeiter. Dazu gehören die Leiter der Patentabteilungen, die die Gremien bilden, durch die die Produzentengruppe zusammenarbeitet; die freien Patent- und Patentrechtsanwälte; der Stab der Industrieverbände; die Richter, Abgeordneten und Beamten, zu deren Pflichten ganz oder teilweise die Mitarbeit am Patentschutz gehört. Diese Humankapitalressourcen müssen zur Erfassung des Inputs registriert werden. Die Schwierigkeit der Materie läßt dabei auch bei größtem Optimismus nur bruchstückhafte Ergebnisse erwarten.

Diese Faktoreinsätze sind in der Regel langfristig stabil, sie sichern im Grunde den vorhandenen Zustand. Daneben gibt es aber kurzfristige Einsatzsteigerungen, die direkt mit der Durchsetzung einer *Rechts*entscheidung und einer *Regel*änderung verbunden sind. Die Patentabteilungen führen und finanzieren Musterprozesse, Anwaltsverbände verfassen Gutachten und Stellungnahmen zu den Problemstellungen. Unternehmen, Verbände und Behörden unterstützen in vielfacher Weise die Gesetzgebung, von der Ausarbeitung der Entwürfe von Vertragstexten, wie beim Europäischen Patentübereinkommen, bis zur Anmietung von ehemaligen Kongreßabgeordneten mit Restbeständen von „Chits"[22], wie beim Patent Restauration Act. Diese kurzfristigen Steigerungen können deutlich festgestellt werden. Es ist noch zu prüfen, ob

[22] „Chits" sind die Einheiten der Gefälligkeitswährung zwischen US-Kongreßmitgliedern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tafel IV*




diese Steigerungen durch einen Sperrklinkeneffekt zu Kapazitätsausweitungen führen.

In Tafel IV werden auf der *Rechts-* und der *Regel*ebene die Arbeitseinsätze in erster Näherung abgeschätzt. Nachdem die Abschätzungen quantitativ nicht gestützt und eher beispielhaft sind, wird nur die Inputentwicklung in Deutschland dargestellt[23]. Die Abschätzung erfolgt getrennt für jede der beteiligten Organisationsformen, es erfolgt keine

[23] Bemerkenswert ist allerdings die Rolle, die Konsumentenorganisationen bei der Abwehr des PTRA gespielt haben. Die Bedeutungslosigkeit dieser Organisationen in Deutschland läßt sich recht einfach durch die hohen Kosten der Überwindung des Fraktionszwanges im deutschen parlamentarischen System erklären.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aufsummierung. Kurzfristige Einsatzsteigerungen sind gestrichelt notiert.

Auf der *Rechte*ebene fallen, aus Sicht der Produzentengruppe, hauptsächlich externe Kosten für Patentanwälte und Patentprüfer an. Die Aufwendungen der Patentämter sind, so wird angenommen, nach der Gebührenerhöhung 1976, beziehungsweise 1982 in den USA, angestiegen. Dazu ist anzumerken, daß der deutsche und europäische, vollständig durch Gebühren der Patenthalter finanzierte, Erteilungsapparat deutlich effizienter funktioniert als die bis vor kurzem öffentlich stark subventionierte und unterausgestattete US-Behörde.

Aus den hier präsentierten Daten ist noch wenig zu schließen. Die Schätztechnik erlaubt es noch nicht, unmittelbare Zusammenhänge zwischen Outputebenen oder zwischen langfristigen Input- und Outputveränderungen zu identifizieren. Viele Befragungsergebnisse sind noch vorläufig. Ziemlich zweifelsfrei festgestellt wird allerdings die zu beweisende Grundbehauptung:

*Es gibt deutlich registrierbare Arbeits- und Kapitaleinsätze der Produzentengruppe, die die Sicherung und die Veränderung von Patentrecht, Patentgesetzen und Patenten zum Ziel und zum Ergebnis haben.*

Dieses qualitative Ergebnis ist durchaus nicht selbstverständlich. Zum einen ist die Größe der Industrie im Vergleich zur gesamten, den Patentschutz nutzenden Industrie gering, und viele Veränderungen bringen Vorteile für eine größere Gruppe von Patentnutzen. Zu dieser Dispersion der Vorteile kommt noch die langsame Diffusionszeit von Information, die auf der *Regel*- oder gar auf der *Rechts*ebene generiert wird. Außerdem sind bisher, per Annahme, die Schwierigkeiten vernachlässigt worden, die sich aus den konkurrierenden Interessen der forschenden Unternehmen für die kontinuierliche Zusammenarbeit ergeben.

Eine denkbare Erklärung für die trotzdem beobachtete Aktivität läßt sich aus der Logik des kollektiven Handelns ableiten. Danach ist für bestimmte Formen öffentlicher Güter die Formierung von „Clubs" (Buchanan, 1965) — also von Vereinbarungen, die den Beitrag der Mitglieder zur Produktion der Güter in *Regeln* fassen — Voraussetzung für die Produktion. Allerdings müssen hier nicht Zahlungen zur Durchführung eines einfachen Verfahrens geleistet werden, sondern Arbeitsressourcen werden eingebracht. Die Clubs sind nicht nur *Regel*werk; durch die Mitarbeit der Teilnehmer sind sie gleichzeitig Produktionsstätte. Hier wird im Mindestfall Information ausgetauscht; oft werden aber auch Argumente und Vorlagen entwickelt, werden Strategien abgesprochen und Aufgaben zugeteilt.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Clubbildung ist eine wichtige Eigenschaft der Patentschutzproduktion, die sich leicht bestätigen läßt. In beiden Ländern existiert eine Vielzahl von Gremien, Ausschüssen und Vereinigungen, denen mindestens ein Vertreter der forschenden Pharmaindustrie, in der Regel der Leiter der Patentabteilung, angehört, in denen er mitarbeitet oder die er leitet.

Die Listen in Tafel V sind nach dem Grad der Mitarbeit von Pharmaunternehmen geordnet. Aus ihnen läßt sich ablesen, wie kunstvoll eigene Interessen mit den Interessen einer ganzen Reihe anderer Wirtschaftsteilnehmer verknüpft sind[24].

*Tafel V*

**Gremienzugehörigkeit der Patentabteilungsleiter**

| |
|---|
| *Deutschland* |
| Bundesverband der pharmazeutischen Industrie, Ausschuß für Gewerblichen Rechtsschutz |
| Verein für Gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht, Patentausschuß |
| Interpat |
| Verein der chemischen Industrie, Patentausschuß |
| Bundesverband der deutschen Industrie, Patentausschuß |
| Justizministerium, Sachverständigenausschuß und diplomatische Delegationen |
| Europäisches Patentamt, Council of Advisors |
| Erfinderverein der Chemischen Industrie |
| Europ. Federation of Pharmaceutical Industry Associations |
| Int. Federation of Pharm. Manufacturers' Associations (IFPMA) |
| *USA* |
| Pharmaceutical Manufacturers Association, Patent Committee |
| American Patent Law Association, Comm. on Chemical Practice |
| American Bar Association, Patent Section |
| Chemical Manufacturers Association, Patent Committee |
| National Manufacturers Association, Patent Committee |
| National Chamber of Commerce, Patent Committee |
| Interpat |
| Pacific Industrial Property Association |
| Secretary of Commerce, Diplomatische Delegationen |
| IFPMA |

[24] In Deutschland werden laut Angaben zwischen zwanzig und vierzig Prozent, in den USA zwischen zehn und fünfzig Prozent der Zeit der Patentabteilungsleiter für die Wahrnehmung dieser Aufgaben verwendet. Dabei tragen in beiden Ländern jeweils zwei Unternehmen den Hauptanteil. Diese „Doppelleitung" ist vielleicht dadurch zu erklären, daß man eine Beherrschung der Koalition durch ein einziges Unternehmen vermeiden will. Un-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Produktion in Clubs ist nur eine der Eigenschaften der Patentschutz-Produktionsfunktion. Die Theorie sagt eine Reihe weiterer Eigenschaften voraus, für deren Überprüfung allerdings das Datenmaterial noch nicht ausreicht:

— Die Investitionen in juristische, chemische und praktische Ausbildung sind hoch, die Amortisation langfristig. Es ist zu erwarten, daß die *Skalenerträge* bei geringer Gesamtgröße der Abteilung wachsen, bei Überschreiten eines Schwellenwertes dann schnell fallen.

— Die Überwachungskosten der Tätigkeiten sind hoch. Dazu kommt die geringe Flexibilität einmal ausgebildeter eigener Ressourcen. Deshalb ist oft schwer zu entscheiden, ob die Vorteile eines Werkvertrages mit einer Zuliefererkanzlei schwerer wiegen als die Internalisierung der Gewinne aus dieser Tätigkeit. Markt und Unternehmen stehen sich als alternative Organisationsformen gegenüber. Es ist zu erwarten, daß zunehmend *internalisiert* wird, wenn die Preise externer Faktoren, insbesondere der Anwälte überproportional ansteigen.

— Für das Anmeldeverfahren mögen einzelne Mitarbeiter noch auswechselbar sein. Für *Regel*änderungen sind die einzelnen Funktionen stark personifiziert. Reputation, Vertrauen, good-will und Kontakte werden über Jahrzehnte aufgebaut und können nur in geringem Maße delegiert werden. Nimmt man dazu die *geringe Substitutionsmöglichkeit* durch Kapital, dann ergibt sich eine Limitierung des Outputs vor allem auf der *Regel*ebene durch die Arbeitskraft weniger Mitarbeiter.

— Die drei Verfahrensebenen sind nach ihrer Dispersion und der Diffusionsgeschwindigkeit ihrer Effekte deutlich unterschieden. Entsprechend muß der *Output zeitlich diskontiert* werden. Die Beobachtung widerspricht dem nicht: *Rechts*interpretationen werden extern eingekauft, Ausgaben zur *Regel*setzungsbeeinflussung sind starken Schwankungen unterworfen, und *Rechte*festigung macht den breiten Routineanteil aus[25].

---

weigerlich fließen beim Koordinator dieser Gremientätgkeit Informationen zusammen, die ausbalanciert werden müssen.

Eine deutsche Besonderheit ist der Verein für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht (GRUR), der ein Koordinationsinstrument für Recht- und Gesetzesänderung darstellt. Der Patentausschuß des GRUR ist ein Rahmen für informelle Kommunikation zwischen Gerichts-, Ministerial-, Patentamts-, Anwalts- und Unternehmensvertretern.

[25] Eine schöne Beobachtung der Marge ergab sich in der Kampagne um den PTRA. Als der *Rechts*ausschuß des Repräsentantenhauses die Wirkung der Patentlaufzeitverlängerung auf neue Patente einschränkte, spaltete diese Wirkungsverschiebung von der Koalition der Unternehmen diejenigen ab, die eine Auswirkung in siebzehn Jahren für uninteressant hielten.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## VI.

Wirtschaftlicher Wettbewerb, davon bin ich ausgegangen, ist ein Verfahren zur Verringerung von Unsicherheit. Ein kleiner Ausschnitt dieses Verfahrens, der Arzneimittelpatentschutz, ist ausgewählt und in seiner Entwicklung als *Recht,* als *Regel*werk und als Summe von Verfügungs*rechten,* verfolgt worden.

In diesem Ausschnitt zeigt es sich, daß die andauernd neue Unsicherheit ein weitverzweigtes Netzwerk an Tätigkeiten entstehen hat lassen. Unsichere Nutzungsströme werden kalkulierbar durch die Festlegung von Verfügungs*rechten*; Verhalten wird stabilisiert durch den Vorschlag allgemeiner *Regeln*; langfristige Prinzipien werden artikuliert durch neue Interpretationen des *Rechts.*

Diese Entwicklung ist langsamer und sporadischer als gewohnte wirtschaftliche Prozesse, aber sie war, selbst auf der allgemeinsten, langsamsten der drei Vereinbarungsebenen, deutlich zu beobachten.

Diese ersten Ergebnisse sprechen dafür, nicht den vollständigen, sondern den vollständig produzierten Wettbewerb als Normalfall der langfristigen Analyse zu verwenden. Dabei liegt der Wert weniger in einem umfassenden „Beweis" der Ausgangshypothese, sondern eher in den Erkenntnissen über die Eigenheiten der gesellschaftlichen Prozesse, die zur Entstehung und Entwicklung von Institutionen führen.

## Literatur

*Bateson,* G.: Social Planning and the Concept of Deutero-Learning (1942), in: Steps to an Ecology of Mind, New York 1972.

*Buchanan,* J.: An Economic Theory of Clubs, Economica, Feb. 1965, Vol. 32, pp. 1 - 14.

— Rights, Efficiency and Exchange, in diesem Band.

*Buchanan,* J., *Faith,* R.: Entrepreneurship and the Internalization of Externalities, Journal of Law and Economics, April 1981, pp. 95 - 111.

*Commons,* J. R.: Institutional Economics, Madison, 1961 (Originalaufl. 1934).

*Demsetz,* H., Economic, Legal, and Political Dimensions of Competition, North-Holland, 1982.

*Eames,* E. R.: Bertrand Russell's Theory of Knowledge, New York 1969.

*v. Hayek,* F. A.: Law, Legislation and Liberty, Vol. I: Rules and Order, Chicago 1973.

— Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel 1968.

*Heiner,* R. A.: The Origin of Predictable Behavior, American Economic Review, Sept. 1983, S. 560 - 595.

*Hesse, G.:* Der Property Rights-Ansatz — eine ökonomische Theorie der Veränderung des Rechts?, JNS 1980 (6), S. 481 - 495.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Hutter*, M.: Die Gestaltung von Property Rights als Mittel gesellschaftlich-wirtschaftlicher Allokation, Göttingen 1979.

— Innovation in der Tafelbildindustrie, in: Andreae, C. A. (ed.): Kunst und Wirtschaft, Köln 1983, S. 82 - 113.

*Maturana*, H.: Biologie der Kognition, FEoll-Paderborner Arbeitspapier 1977 (Originalaufl. 1970).

*Ohlschlegel*, H.: Das Bergrecht als Ursprung des Patentrechts, Düsseldorf 1978.

*Quine*, W. V.: Paradox, Scientific American, April 1962, S. 200 - 208.

*Russell*, B.: The Theory of Logical Types (1910), in: Lackey, D. (ed..): Essays in Analysis, New York 1973.

*Schwartzman*, D.: Innovation in the Pharmaceutical Industry, Baltimore 1973.

*Veljanovski*, C. G.: The Coase Theorems and the Economic Theory of Markets and Law, Kyklos 1982, Vol. 35, S. 53 - 74.

*Watzlawick*, P.: Die Möglichkeit des Andersseins, Bern 1977.

*v. Weizsäcker*, C.-Ch.: Rechte und Verhältnisse in der modernen Volkswirtschaftslehre, Kyklos 1981, S. 345 / 376.

*Woodward / Armstrong:* The Brethren, New York 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Theorie der Property Rights und Schutz des geistigen und gewerblichen Eigentums — Wettbewerbsbeschränkungen zur Förderung des Wettbewerbs

Von *Michael Lehmann*, München

„Property rights develop to internalize externalities when the gains of internalization become larger than the cost of internalization", Demsetz, H., 57 AER 350 (1967)

## I. Güter, Rechte und Institutionen

Güter, Rechte und Institutionen sind immer wieder unabhängig voneinander von Ökonomen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht[1] und von Juristen aus rechtswissenschaftlicher Sicht[2] untersucht und analysiert worden. Die aktuelle deutsche Rezeption der ökonomischen Analyse des Rechts[3] und insbesondere der Theorie der Property Rights[4] geben Veranlassung, diese Ansätze unter einem juristisch-ökonomischen, also interdisziplinären Blickpunkt[5] aufzugreifen. Dabei

---

[1] *v. Böhm-Bawerk*, E., Recht und Verhältnisse vom Standpunkte der volkswirtschaftlichen Güterlehre, 1881; *Wagner*, A., Volkswirthschaft und Recht, besonders Vermögensrecht, in Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie, Buch 1 - 3, 1894; *Voigt*, A., Die wirtschaftlichen Güter als Rechte, in Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, 1912/13, S. 304 ff.; *v. Weizsäcker*, C. C., Rechte und Verhältnisse in der modernen Volkswirtschaftslehre, Kyklos, Vol. 34, 1981, S. 345 ff.

[2] *v. Jhering*, R., Über den Grund des Besitzschutzes. Eine Revision der Lehre vom Besitz, 2. Aufl., 1869 (Neudruck 1968); *Renner*, K., Die Rechtsinstitute des Privatrechts, 1929; *Mestmäcker*, E.-J., Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, in FS *Böhm* 1975, S. 383 ff.; *Zacher*, H. F., Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in FS *Böhm* 1965, S. 86 ff.; s. a. *Wesel*, U., Die Entwicklung des Eigentums in frühen Gesellschaften, ZVglR Wiss 81 (1982) 17 ff.; *Kraßer*, R., Verpflichtung und Verfügung im Immaterialgüterrecht, GRUR Int. 1973, 230 ff.

[3] Statt vieler vgl. *Assmann/Kirchner/Schanze*, Ökonomische Analyse des Rechts, 1978; *Lehmann*, M., Bürgerliches Recht und Handelsrecht — eine juristische und ökonomische Analyse, 1983.

[4] Statt vieler vgl. *Schüller*, A. (Hrsg.), Property Rights und ökonomische Theorie, 1983.

[5] *Mestmäcker*, E.-J., Macht — Recht — Wirtschaftsverfassung, ZHR 137 (1973) 97 ff., 101; *Ballerstedt*, K., Interdisziplinäre Kooperationen in Forschung und Lehre. Bemerkungen zu einem vielschichtigen Thema, in FS *Böhm* 1975, 78 ff.; *Lehmann*, M., Jurisprudenz, Ökonomie, Soziobiologie — Humanwissen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sollen insbesondere bestimmte ökonomische Gemeinsamkeiten und Unterschiede des Rechtsgüterschutzes in ihrer strukturellen und funktionalen Bedeutung für die gegenwärtige Ausgestaltung unseres Wirtschaftsrechts herausgearbeitet werden.

## II. Mobiliareigentum, Immobiliareigentum, Immaterialgüterrechte

Umschreibt und übersetzt man Property Rights weit mit sozial anerkannten ökonomischen Handlungs-, Verfügungs- und Nutzungsrechten[6], die die Merkmale Universalität, Exklusivität und Übertragbarkeit aufweisen[7], können u. a. folgende Institute des deutschen Privat- und Wirtschaftsrechts als Property Rights qualifiziert werden: Das Eigentum an Sachen im Sinn der §§ 903 ff., 90 BGB, also Mobiliar- und Immobilieneigentum, sowie Immaterialgüterrechte, also Patent-, Gebrauchs-, Geschmacksmuster-, Sortenschutzrechte, sowie urheberrechtlich geschützte Nutzungsrechte; aber auch das Warenzeichenrecht, das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, das Namens- und Firmenrecht sowie die Geschäftsbezeichnung im Sinn des § 16 UWG können mit gewissen Einschränkungen hinsichtlich ihrer eigenständigen Übertragbarkeit hinzugerechnet werden. Problematisch ist die Property-Rights-Qualität des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und des Urheberpersönlichkeitsrechts; sie sind einer gewerblichen Verwertung, etwa in Form der Werbung mit Prominenten, nur in sehr engen Grenzen zugänglich. Schlagwortartig könnte man, juristischen Kategorien folgend, formulieren: Property Rights sind absolut geschützte Rechtspositionen hinsichtlich materieller und immaterieller vermögenswerter Güter, die den Regeln des Schuld- und Sachenrechts des BGB bzw. des Immaterialgüterrechts unterstehen. Es handelt sich jeweils um eine absolute rechtliche Position, die von jedermann zu respektieren ist[8].

---

schaften. Über die Notwendigkeit und Möglichkeit einer interdisziplinären Grundlagenforschung, BB 1982, 1997 ff.

[6] *Tietzel*, M., Die Ökonomie der Property Rights: Ein Überblick, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Wirtschaftspolitische Chronik 1981, 207 ff., 209; *Eschenburg*, R., Mikroökonomische Aspekte von Property Rights, in Ökonomische Verfügungsrechte und Allokationsmechanismen in Wirtschaftssystemen, 1978, S. 9 ff.; *Meyer*, W., Entwicklung und Bedeutung des Property Rights-Ansatzes in der Nationalökonomie, in Schüller (Hrsg.), a. a. O., Fußn. 4, S. 1 ff., 19 ff.; grundlegend s. *Demsetz*, H., 57 AER, 347 ff. (1967).

[7] *Posner*, R. A., Economic Analysis of Law, 2. Aufl. 1977, S. 27 ff.

[8] Dies gilt grundsätzlich auch für alle Ansprüche „inter partes", deren Existenz von jedermann anzuerkennen ist; freilich kann die Erfüllung eines Anspruchs jeweils nur von den Vertragsparteien beansprucht werden. Insbesondere durch komplexe vertragliche Absprachen abgesicherte Rechtspositionen können deswegen gleichfalls als Property Rights qualifiziert werden. Die Stellung eines Pächters oder Vorkaufsberechtigten vermag dies zu veranschaulichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insoweit läßt sich ein gemeinsamer Nenner des Rechtsgüterschutzes durch Property Rights feststellen.

Die jeweilige inhaltliche Ausgestaltung des privatrechtlichen Schutzes von materiellen und immateriellen Gütern differiert freilich in ihren Einzelheiten erheblich. Dies beruht zum einen auf der unterschiedlichen Natur der geschützten Rechtsgüter, zum anderen auf rechtshistorischen Gründen. Auch der juristische Entdeckungs- und Entwicklungsprozeß von Schutzrechtssystemen unterliegt den Gesetzen der Evolution, etwa dem Mechanismus von Versuch und Irrtum; um es mit R. v. Ihering zu sagen: „Das Recht kennt ebenso wenig Sprünge wie die Natur, erst muß das Vorhergehende da sein, bevor das Höhere nachfolgen kann. Wenn es aber einmal da ist, so ist das Höhere unvermeidlich"[9].

Der rechtliche Schutz materieller Güter in Form von Individualeigentum findet sich schon frühzeitig in prähistorischen Populationen, die als Jäger und Sammler zusammen lebten[10]. Das Individualeigentum an der persönlichen Habe, also an Ausrüstungsgegenständen, Kleidern, Werkzeugen, Waffen und sonstigen Geräten, dürfte die erste Erscheinungsform von Property Rights auf dem Gebiet des Mobiliareigentums gewesen sein[11].

Individualeigentum an Grund und Boden, also privatrechtlich geschütztes Immobiliareigentum, konnte sich erst mit einer großen zeitlichen Verzögerung allgemein durchsetzen; die Geschichte der Abschaffung von Allmende und Lehenswesen sowie die völlige Neuordnung des Bodenrechts im 19. Jahrhundert in Deutschland zeugen beredt davon[12].

Der rechtliche Schutz von geistigem und gewerblichem Eigentum, das moderne Immaterialgüterrecht, konnte sich schließlich in Deutschland erst im ausgehenden 19. Jahrhundert im Zug der Institutionalisierung von Gewerbefreiheit und Wettbewerbswirtschaft sowie der Umwandlung einer Feudal- und Privilegiengesellschaft in eine Privat-

---

[9] *v. Jhering,* R., Der Zweck im Recht, 1877, Vorrede a. E.

[10] Vgl. *Wesel,* a. a. O., Fußn. 2, S. 17.

[11] Vgl. in diesem Zusammenhang insbesondere *Buchanan,* J. M., The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan, 1975, S. 17 ff., 53 ff.; s. auch *Pospisil,* C., Anthropologie des Rechts, 1983, S. 383 f.

[12] *Meyer,* a. a. O., Fußn. 6, S. 4 ff.; *North/Thomas,* The First Economic Revolution, 30 The Economic History Review, S. 229 ff. (1977); dies., The Rise and Fall of the Manorial System: A Theoretical Model, 31 Journal of Economic History, S. 777 ff. (1971); dies., The Rise of the Western World, 1973, S. 19 ff.; zur neueren deutschen Entwicklung vgl. auch *Rittstieg,* H., Zur Entwicklung des Grundeigentums, JZ 1983, 161 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rechtsgesellschaft entwickeln[13]. Zwar hatte etwa Galileo Galilei schon im Jahr 1593 in einem „Patentgesuch" an die Republik Venedig formuliert: „Da es mir aber nicht zusagt, daß jene Erfindung, die mein Eigentum ist und von mir mit großer Mühe und viel Kosten zustande gebracht wurde, Gemeingut eines jeden Beliebigen wird, so bitte ich ...[14]. Jedoch ging es damals in Wirklichkeit nur um die Verleihung eines öffentlich-rechtlich strukturierten Privilegs in Form einer Art Gunstbeweises oder Gnadenaktes der Obrigkeit. Ein privatrechtlich geschützter Anspruch auf Erteilung oder Absicherung eines Property Right an geistigem und gewerblichem Eigentum nicht nur für einige wenige „Privilegierte", sondern für jedermann wurde in Deutschland hinsichtlich des Urheberrechts z. T. schon im 18. Jahrhundert, hinsichtlich des gewerblichen Eigentums erstmalig im Jahr 1874 mit der Einordnung und Ausgestaltung des Warenzeichenrechts zunächst als Individual- und Persönlichkeitsrecht, später als privatrechtliches Immaterialgüterrecht geschaffen[15]. Die Ära des mittelalterlichen Privilegienwesens ging mit der Einführung dieser neuartigen, privatrechtlich geschützten Property Rights endgültig zu Ende.

Die juristische Weiterentwicklung des Mobiliar- und Immobiliargüterrechts sowie des Immaterialgüterrechts ist auch heute keineswegs abgeschlossen; dies zeigen z. B. die noch relativ jungen Rechtsinstitute des Anwartschaftsrechts als einem wesensgleichen Minus zum Volleigentum[16], des Wohnungseigentums[17] sowie die aktuelle Diskussion

---

[13] *Böhm*, F., Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft, Ordo Bd. 17 1966, S. 75 ff., 103 ff.; speziell zum Patentrecht vgl. *Beier*, K.-F., Gewerbefreiheit und Patentschutz. Zur Entwicklung des Patentwesens in Deutschland, GRUR 1978, 123; ders., Die Bedeutung des Patentsystems für den technischen, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, GRUR Int. 1979, 227 ff.

[14] *Theobald*, Galilei als Patentanmelder, GRUR 1928, 726 ff.; s. a. *Berkenfeld*, E., Das älteste Patentgesetz der Welt, GRUR 1949, 139 ff.

[15] Diese inhaltliche Neuorientierung gelang insbesondere Josef *Kohler*, vgl. dazu ders., Das Recht des Markenschutzes, 1884; vgl. auch *Wadle*, E., Entwicklungslinien des deutschen Markenschutzes im 19. Jahrhundert, GRUR 1979, 383 ff.; ders., Das Markenschutzgesetz von 1874, JuS 1974, 761 ff.
Der Reichstagsabgeordnete und Berliner Ordinarius Dr. Beseler bemerkte anläßlich der parlamentarischen Beratung zum Markenschutzgesetz, daß dadurch „ein ganz neues Rechtsprinzip, ja eine neue Rechtsinstitution in unser gemeines Recht eingeführt werden soll", vgl. *Wadle*, a. a. O., JuS 1974, 761.
Diese Überführung vom Öffentlichen Recht in das Privatrecht hat große ökonomische Bedeutung, weil damit erstmalig hinsichtlich des Schutzes geistigen und gewerblichen Eigentums Markt und Wettbewerb wirksam werden konnten; dies sind Kontrollmechanismen, die dem Öffentlichen Recht fehlen.

[16] Vgl. dazu grundlegend BGHZ 28, 21; s. auch *Schwerdtner*, P., Anwartschaftsrechte, Jura 1980, 609 ff., 661 ff.; aus ökonomischer Sicht vgl. *Adams*, M., Ökonomische Analyse der Sicherungsrechte, 1980.

[17] Vgl. dazu das Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht vom 15. 3. 1951.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über den rechtlichen Schutz von wissenschaftlichen Entdeckungen[18] oder von Computerprogrammen[19]. Hervorzuheben ist dabei, daß die europäische Rechtsangleichung wohl auf keinem Gebiet so weit vorangekommen ist wie auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes, was vor allem die europäischen Patentrechtsübereinkommen[20] und die Vorschläge zum europäischen Markenrecht[21] zeigen. Der moderne privatrechtliche Schutz geistigen und gewerblichen Eigentums hat sich, nachdem er in seiner privatrechtlichen Ausgestaltung erst relativ spät gesetzlich festgeschrieben worden ist, in den letzten hundert Jahren der deutschen und europäischen Wirtschaftsgeschichte besonders rasch und ausdifferenziert weiterentwickeln können bzw. müssen. Diese enge innere Verknüpfung der ökonomischen Evolution einer Wettbewerbswirtschaft in der modernen Industriegesellschaft mit einem funktionsfähigen Schutzsystem für geistiges und gewerbliches Eigentum[22] legt daher eine nähere Untersuchung dieser Gruppe von Property Rights aus juristisch-ökonomischer Sicht besonders nahe.

## III. Zur Ökonomie der gewerblichen Schutzrechte und des Urheberrechts

Property Rights dienen der Internalisierung von Externalitäten und können als Anreiz-, Belohnungs- und Effizienzkontrollsysteme das Verhalten von Wirtschaftssubjekten beeinflussen[23]. Bei Immaterialgüterrechten handelt es sich insbesondere um Markverfälschungs-[24] und

---

[18] *Beier/Straus*, Der Schutz wissenschaftlicher Forschungsergebnisse, 1982.

[19] *Ulmer/Kolle*, Der Urheberrechtsschutz von Computerprogrammen, GRUR Int. 1982, 489 ff.

[20] Vgl. dazu das Münchner Übereinkommen über die Erteilung europäischer Patente (Europäisches Patentübereinkommen) vom 5. 10. 1973 sowie das Luxemburger Übereinkommen über das europäische Patent für den Gemeinsamen Markt (Gemeinschaftspatentübereinkommen) vom 15. 12. 1975; auf internationaler Ebene vgl. PVÜ und PCT.

[21] Vgl. Vorschlag einer Verordnung des Rates über die Gemeinschaftsmarke, GRUR Int. 1981, 86 ff.; Vorschlag einer ersten Richtlinie des Rates zur Angleichung des Markenrechts der Mitgliedstaaten, GRUR Int. 1981, 30 ff.

[22] Vgl. insbesondere *Rahn*, G., Gewerblicher Rechtsschutz und wirtschaftliche Entwicklung: Die japanischen Erfahrungen, ifo-Schnelldienst 12/82, S. 10 ff.; ders., Die Bedeutung des gewerblichen Rechtsschutzes für die wirtschaftliche Entwicklung: Die japanischen Erfahrungen, GRUR Int. 1981, 577; *Oppenländer*, K. H., Die wirtschaftspolitische Bedeutung des Patentwesens aus der Sicht der europäischen Wirtschaftsforschung, GRUR Int. 1982, 598 ff.; s. a. *Scherer*, F. M., Zusammenhänge zwischen Forschungs- und Entwicklungsausgaben und Patenten, GRUR Int. 1982, 425 ff.; aus wirtschaftshistorischer Sicht vgl. auch *North/Thomas*, a. a. O., Fußn. 12, The Rise . . ., S. 146 ff., 154 f.

[23] An einem Rechenbeispiel dargestellt, vgl. *Lehmann*, M., Eigentum, geistiges Eigentum, gewerbliche Schutzrechte, GRUR Int. 1983, 356 ff.; allgemein vgl. statt vieler *Schüller*, Hrsg., a. a. O., Fußn. 4 sowie insbesondere *Hesse*, S. 79 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lernexternalitäten[25], die man in großem Umfang auf die gemeinsame Basis von ökonomisch wertvoller Information und Wissen reduzieren kann[26]. Hinsichtlich des Patentrechts wurde z. B. schon immer zur Rechtfertigung mehr oder weniger intuitiv u. a. auch auf eine „Belohnungs- und Ansporntheorie" hingewiesen[27], ohne daß diese Überlegungen durch die Property-Rights-Theorie hätten beeinflußt werden können. Der folgende Versuch einer überblickartigen ökonomischen Systematisierung der privaten Schutzrechte für geistiges und gewerbliches Eigentum mag diese Zusammenhänge verdeutlichen.

### a) Natürliche und gewillkürte Exklusivrechte

Property Rights sind Exklusivrechte, Dritte werden von der Nutzung und Verwendung des durch diese Rechte geschützten Guts ausgeschlossen. Beim Mobiliar- und Immobiliareigentum hat der Inhaber dieses Property Right ein naturgegebenes Monopolrecht, das infolge des Erbrechts grundsätzlich zeitlich unbefristet ist. Der Eigentümer eines bestimmten Stück Ackerlands oder eines bestimmten Handwerkszeugs etwa hat das ausschließliche Recht, dieses Gut in seinem Interesse zu verwenden, wobei der Monopolcharakter aus der Natur der Sache selbst folgt. Es gibt dieses konkrete, individuelle Gut nur einmal; die physische Natur der singulären Verkörperung einer bestimmten knappen Ressource führt automatisch zu einem partikulären Wettbewerbsausschließungseffekt.

Immaterialgüterrechte sind demgegenüber vom Privatrecht gewillkürte, künstlich geschaffene Ausschließlichkeitsrechte, deren wettbewerbsbeschränkender Monopolcharakter nicht zwangsläufig aus der Natur des durch ein Property Right geschützten Guts folgt. Eine Erfindung könnte bei mehreren Herstellern gleichzeitig zum Einsatz kommen, ohne daß sie beim Patentinhaber „fehlen" würde; ein Theater-

---

[24] Ähnliche Funktion erfüllt auch das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, insbesondere § 3 UWG; vgl. dazu *Lehmann*, M., Risk Management und Haftung für Werbeangaben, Marketing, ZFP 1982, 37 ff.

[25] Vgl. *v. Weizsäcker*, a. a. O., Fußn. 1, S. 359 ff.; *Willgerodt*, H., Die gesellschaftliche Aneignung privater Leistungserfolge als Grundelement der wettbewerblichen Marktwirtschaft, in FS Böhm 1975, S. 687 ff., 695; *Röpke*, J., Handlungsrechte und wirtschaftliche Entwicklung, in *Schüller* (Hrsg.), a. a. O., Fußn. 4, S. 111 ff., 121 ff.

[26] Vgl. grundlegend *Kitch*, E. W., The Law and Economics of Rights in Valuable Information, 9 JLS 683 ff.(1980); ders., The Nature and Function of the Patent System, 20 JLE 265 ff. (1977); *McGee*, J. S., Patent Exploitation: Some Economic and Legal Problems, 9 JLE, 135 ff. (1966); s. a. *Kaufer*, E., Industrieökonomik, 1980, S. 311 ff.

[27] Vgl. statt vieler *Machlup*, F., Die wirtschaftlichen Grundlagen des Patentrechts, GRUR Int. 1961, 373 ff., 377 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stück vermöchte an mehreren Theatern gleichzeitig zur Aufführung kommen, ohne daß es irgendwo „entbehrt" werden müßte. Information, Wissen und ästhetische Werte sind ubiquitär verwertbar. Erst die Schaffung von geistigem und gewerblichem „Eigentum" durch immaterialgüterrechtliche Property Rights führt zu einem Wettbewerbsausschluß. Allein der Inhaber eines Patents oder Urheberrechts soll das geschützte Gut zu Zwecken der Nutzenmaximierung einsetzen können.

Weiterhin ist die inhaltliche Ausgestaltung, etwa die zeitliche Dauer des rechtlichen Schutzes, von geistigem und gewerblichem Eigentum von entscheidender ökonomischer Bedeutung. Das Urheberrecht gewährt gemäß § 64 UrhG für die Lebenszeit des Urhebers und dazu noch 70 Jahre post mortem auctoris, das Patentrecht gemäß § 16 PatG für 20 Jahre ab Anmeldung, das Geschmackmusterrecht gemäß § 8 GeschmMG für höchstens 15 Jahre sowie das Gebrauchsmusterrecht gemäß § 14 GebrMG für höchstens 6 Jahre ein ausschließliches Nutzungsrecht. Warenzeichen, Ausstattung im Sinn des § 25 WZG, Firmen- und Namensrecht, das Recht am Unternehmen im Sinn des § 823 Abs. 1 BGB sind demgegenüber grundsätzlich[28] unbefristete Property Rights, obwohl auch sie gewerbliche Ausschließlichkeitsrechte sind.

### b) Abstrakte und akzessorische Property Rights

Hier ergibt sich eine erste Klassifikationsmöglichkeit von Immaterialgüterrechten: Property Rights, die selbst und unmittelbar den ökonomischen Wert eines Guts bestimmen, wie z. B. Patente und Gebrauchsmuster, und Property Rights, die nur indirekt, etwa als Kennzeichnungsmittel, ökonomische Austauschvorgänge fördern wollen, wie typischerweise das Warenzeichen. Das Warenzeichen kann man aus ökonomischer Sicht als ein Kommunikationsinstrument[29] eines Anbieters betrachten, das einer Leistungsverwertung am Markt dienlich ist; dabei wird aber eine mit einer Marke gekennzeichnete Ware, ein Markenartikel, nicht aber das Zeichen selbst abgesetzt. Demgegenüber kann ein bestimmtes patentiertes Erzeugnis oder das Patentrecht selbst, das z. B. ein neues Herstellungsverfahren schützt, veräußert werden; das Property Right ist hier dem Wesen der Ware immanent und wird ökonomisch verwertet. Die nur mittelbar einer ökonomischen Verwertung von Gütern dienenden Immaterialgüterrechte sind daher nicht wie

[28] Gemäß § 9 WZG bedarf es freilich eines Verlängerungsantrags, der jedoch beliebig oft wiederholt werden kann.

[29] Vgl. besonders prägnant *Schreiner*, R., Die Dienstleistungsmarke: Typus, Rechtsschutz und Funktion — Eine rechtstatsächliche und rechtsvergleichende Untersuchung aus Anlaß der Einführung des Formalschutzes der Dienstleistungszeichen im deutschen Recht, 1983; s. a. ders., MA 1982, 436 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein Patent oder ein urheberrechtlich geschütztes Verlags- oder Nutzungsrecht im Sinn der §§ 15, 31 ff. UrhG[30] selbständig verkehrsfähig, sondern zum einen nur lizenzierbar, d. h. sie können nur zur Ausübung Dritten überlassen werden, ohne daß der Inhaber dieses Property Right vollständig übertragen könnte, zum anderen nur gekoppelt übertragbar. So ist z. B. die Firma gemäß § 23 HGB nicht ohne das dazugehörende Handelsgeschäft veräußerbar; auch ein Warenzeichenrecht kann nach deutschem Recht gemäß § 8 WZG nur zusammen mit dem Geschäftsbetrieb übertragen werden[31]. Firma, Warenzeichen, Recht am Unternehmen oder good will sind daher, obwohl auch sie zu den Immaterialgüterrechten zu zählen sind, vom deutschen Gesetzgeber als streng akzessorische Property Rights ausgestaltet worden. Sie dienen nur der Förderung von Austauschvorgängen, sollen aber selbst nicht oder nur sehr begrenzt zirkulationsfähiger Austauschgegenstand sein. Durch abstrakte Property Rights geschützte Güter, z. B. patentierte Erzeugnisse, können demgegenüber wie jedes andere Wirtschaftsgut am Markt verwertet werden.

#### e) Ausübungs- und Benutzungszwang, befristete Schutzdauer, beschränkter Schutzumfang

Ein weiterer interessanter Aspekt von Immaterialgüterrechten ist der sog. Ausübungs- bzw. Benutzungszwang, den es hinsichtlich von Mobiliar- und Immobiliareigentum sowie im Urheberrecht (vgl. § 12 UrhG) nicht gibt, obwohl auch hier in bestimmten Einzelfällen gewisse Einschränkungen zum einen aus Art. 14 Abs. 2 GG, der Sozialbindung des Eigentums, zum anderen aus den immanenten Schranken des Urheberrechts (vgl. §§ 45 ff. UrhG) resultieren können. Die patentrechtliche Diskussion über den Ausübungszwang bzw. die Zwangslizenz für Patente ist gegenwärtig im Zusammenhang mit den Revisionsarbeiten zur Pariser Verbandsübereinkunft — dem völkerrechtlich wichtigsten Vertrag zwischen fast 90 Vertragsstaaten zum internationalen Schutz des gewerblichen Eigentums — durch die Forderung der Gruppe der Entwicklungsländer, den Ausübungszwang zu verschärfen, in den Vordergrund des juristischen Interesses gerückt worden[32]. Das deutsche Patentrecht z. B. belohnt gemäß § 23 PatG eine

---

[30] Die urheberpersönlichkeitsrechtlichen Positionen, etwa gemäß §§ 13, 42 UrhG sind freilich unveräußerlich.

[31] Anders soll dies hinsichtlich der Europamarke geregelt werden, was zu einer erheblichen Umgestaltung dieses Property Rights führt, vgl. *Balz*, M., Paradigmenwechsel im Warenzeichenrecht? Zu einigen Grundsatzproblemen der Europamarke, RabelsZ 45 (1981) 317 ff.

[32] Vgl. statt vieler *Kunz-Hallstein*, H.-P., Verschärfter Ausübungszwang für Patente? Überlegungen zur geplanten Revision des Art. 5 A PVÜ, GRUR Int. 1981, 347 ff.; *Beier*, F.-K., Hundert Jahre Pariser Verbandsübereinkunft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lizenzbereitschaft mit der Halbierung der jeweils tariflich festgelegten Jahrespatentgebühren und sieht in § 24 PatG zumindest in der Theorie eine Zwangslizenz im öffentlichen Interesse vor, wenn der Patentinhaber sich weigert, die Benutzung seines Patents einem anderen zu gestatten. Das italienische Patentgesetz z. B. geht insoweit noch weiter, weil gemäß Art. 54[ter] Abs. 2 ein Patent wegen Nichtausübung verfallen kann; Art. 52 PatentG kennt einen Ausübungszwang von Patenten, zunächst sanktioniert durch eine Zwangslizenz, und Art. 54[ter] bestimmt weiter, daß die Gewährung einer Zwangslizenz im Sinn des Art. 54 nicht den Patentinhaber seiner Pflicht enthebt, das Patent selbst auszuüben bzw. durch Dritte ausüben zu lassen. Unterbleibt die Ausübung, verfällt das Patent.

Im deutschen Warenzeichenrecht wurde erst durch die Reform von 1967 ein Benutzungszwang eingeführt; gemäß § 11 Abs. 4 WZG kann die Löschung eines Warenzeichens beantragt werden, wenn dieses während fünf Jahre in der Warenzeichenrolle eingetragen war, aber nicht benützt worden ist[33]. Im ausländischen Warenzeichenrecht gehört der Benutzungszwang schon seit langem zu den fundamentalen gemeinsamen Grundprinzipien eines Markenrechts[34], und auch die PVÜ berücksichtigt eventuelle nationale Regelungen zum Benutzungszwang[35]. Aktueller und eigentlich mehr vordergründiger Anlaß für die Einführung dieses Benutzungszwangs im Warenzeichenrecht in Deutschland war die Überfüllung der Warenzeichenrolle mit Defensiv- und Vorratszeichen sowie eine damit zusammenhängende regelrechte Zeichenschacherei. Aus ökonomischer Sicht kann dieser Schritt damit begründet werden, daß es nur demjenigen Zeicheninhaber erlaubt sein soll, den externen Nutzen von Werbung und sonstigen kommunikativen Absatzanstrengungen durch ein Warenzeichen zu internalisieren zu

---

Ihre Rolle in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, GRUR Int. 1983, 339 ff.; Art. 5 A Abs. 4 PVÜ lautet: „Wegen unterlassener oder ungenügender Ausübung darf eine Zwangslizenz nicht vor Ablauf einer Frist von vier Jahren nach der Hinterlegung der Patentanmeldung oder von drei Jahren nach der Patenterteilung verlangt werden, wobei die Frist, die zuletzt abläuft, maßgebend ist; sie wird versagt, wenn der Patentinhaber seine Untätigkeit mit berechtigten Gründen entschuldigt. ...".

[33] Vgl. *Jackermeier*, S., Die Löschungsklage im Markenrecht, 1983, S. 69 ff.; vgl. außerdem § 5 Abs. 7 WZG, der für das Widerspruchsverfahren erhebliche praktische Bedeutung hat.

[34] Vgl. etwa Sec. 26 des britischen Trade Marks Act; Art. 11 des französischen Markengesetzes; s. auch *Schricker*, G., Der Benutzungszwang im Markenrecht. Rechtsvergleichende Betrachtungen zur Einführung des Benutzungszwangs in das deutsche Warenzeichengesetz, GRUR Int. 1969, 14 ff.

[35] Vgl. Art. 5 C: „...ist in einem Land der Gebrauch der eingetragenen Marke vorgeschrieben, so darf die Eintragung erst nach Ablauf einer angemessenen Frist und nur dann für ungültig erklärt werden, wenn der Beteiligte seine Untätigkeit nicht rechtfertigt."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

versuchen[36], der dieses Monopolrecht auch tatsächlich am Markt zu Absatzzwecken zum Einsatz bringt.

Beim Patentrecht geht es zunächst einmal um das bekannte „free-rider-Problem"[37]. Die Produktion neuen Wissens auf dem Gebiet der Technik ist mit Kosten verbunden, so daß dazu nur dann ein ökonomischer Anreiz existiert, wenn diese Produktion mit entsprechenden Erträgen aus der Verwertung von Property Rights am Markt entlohnt wird. Gerade wegen der Ubiquität technischen Wissens und Information sind Property Rights an geistigem und gewerblichem Eigentum freilich besonders verletzlich und müssen daher auch rechtlich besonders geschützt werden[38]. Weil geistiger Diebstahl, z. B. der Gebrauch einer Erfindung, nur relativ niedrige Kosten verursacht, ist die Gefahr von Imitationswettbewerb durch Trittbrettfahrer auf diesem Gebiet außergewöhnlich groß. Durch Nachahmung wird aber die erwünschte Entschädigung von Pionierleistungen vereitelt, Property Rights werden ihrer eigentlichen ökonomischen Funktion entkleidet[39]. Um es mit Adam Smith zu sagen: „Unternimmt es eine Gesellschaft von Kaufleuten, auf eigenes Risiko und auf eigene Kosten neue Handelsbeziehungen mit einem entfernt gelegenen und primitiven Volk aufzunehmen, mag es nicht unvernünftig sein, sie zu einer Gesellschaft mit gemeinsamem Kapital zusammenzuschließen und ihr im Fall des Erfolgs ein Monopol in diesem Handel für eine bestimmte Anzahl von Jahren zu gewähren. Dies ist die einfachste, ja selbstverständlichste Weise, auf welche der Staat sie dafür entschädigen kann, daß sie ein gefährliches und aufwendiges Wagnis unternommen haben, aus dem später die Allgemeinheit Nutzen ziehen wird. Ein vorübergehendes Monopol dieser Art vermag aus den gleichen Überlegungen oder Grundsätzen gerechtfertigt werden, aus denen dem Erfinder einer neuen Maschine oder dem Verfasser für sein neues Buch ein Monopol eingeräumt wird. Doch sollte das Monopol mit Ablauf dieser Frist fraglos aufgelöst werden."[39a] Wir können hinsichtlich des gewerblichen Eigentums hinzufügen, daß diese Pionierleistungen außerdem auch marktkonform ver-

---

[36] Vgl. *Balz*, a. a. O., Fußn. 31, S. 320.

[37] Vgl. *v. Weizsäcker*, a. a. O., Fußn. 1, S. 359 ff., 365 ff.; *Willgerodt*, a. a. O., Fußn. 25, S. 695 ff.

[38] Vgl. insbesondere *Kraßer*, R., Schadensersatz für Verletzungen von gewerblichen Schutzrechten und Urheberrechten nach deutschem Recht, GRUR Int. 1980, 259 ff.; s. a. *Lehmann*, M., Bürgerliches Recht und Handelsrecht, 1983 VI. 5. ff.

[39] Vgl. dazu auch *Lehmann*, M., Patentrecht und Theorie der Property Rights. Eine ökonomische und juristische Analyse, in FS R. Franceschelli, Mailand 1983, S. 65 ff.

[39a] *Smith*, A., Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen (Aus dem Englischen übertragen von H. C. Recktenwald), München 1978, S. 641.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wertet, die durch Property Rights geschützten Güter am Markt angeboten werden müssen. Eine Wirtschaftsgesellschaft verzichtet nur dann freiwillig vorübergehend auf den kostenlosen Zugriff auf bestimmte Güter, wenn dadurch deren Produktion und Angebot auf dem Markt stimuliert werden können. Das wettbewerbsbeschränkende Monopolrecht soll zwar zu einer Vergütungspflicht, nicht aber zu einem völligen Ausschluß der Gesellschaft hinsichtlich des durch ein Property Right geschützten gewerblichen Eigentums führen. Diese Überlegungen können in mancher Hinsicht unser Verständnis für die aktuellen Postulate der Entwicklungsländer verbessern, die eine Intensivierung der Ausübung von Patenten verfolgen, wenn man dies vor dem Hintergrund eines deutlich unterschiedlichen volkswirtschaftlichen Entwicklungsstands betrachtet[40].

Als Indikator für die jeweilige gesellschaftlich-ökonomische Wertschätzung der durch Property Rights geschützten Güter kann man zweifelsohne deren Schutzdauer[41] und sonstige konkrete, inhaltliche Ausgestaltung etwa in der Form von kartellrechtlichen Schranken heranziehen. Aus ökonomischer Sicht wird in diesem Zusammenhang die Frage der optimalen Patentdauer diskutiert[42], die theoretisch betrachtet zu einer Belohnung entsprechend der jeweiligen Erfindungshöhe, also zu einer gleitenden Monopoldauer führen könnte. Die damit verbundene Rechtsunsicherheit und die Kosten der jeweiligen Festlegung können jedoch die vom Immaterialgüterrecht schematisch getroffene Schutzfristeneinteilung bestätigen: Kleine Erfindungen, wie z. B. Arbeitsgerätschaften, können eine nur relativ kurze Monopolschutzdauer nach dem Gebrauchsmustergesetz, große, patentfähige Erfindungen eine deutlich längere Schutzfrist beanspruchen, wie dies auch unseren aktuellen ökonomischen Wertvorstellungen in einer modernen Industriegesellschaft entspricht. Eine progressiv gestaffelte Jahresgebührentabelle[43] führt außerdem regelmäßig dazu, daß unökonomische Patente vorzeitig erlöschen[44]. Für geistig-künstlerisches Eigentum sind die Schutzfristen erheblich länger als für technische In-

---

[40] S. oben bei Fußn. 32.

[41] S. oben bei Fußn. 28.

[42] Vgl. etwa *Kaufer*, a. a. O., Fußn. 26, S. 311 ff., 333.

[43] Die deutsche Patentjahresgebühr steigt von z. B. DM 100 im 3. Patentjahr auf DM 3300 im 20. Jahr, vgl. Anlage zu § 1 des Gesetzes über die Gebühren des Patentamts und des Patentgerichts vom 18. 8. 1976; u. a. bewirkt dies, daß die durchschnittliche Laufzeit von deutschen Patenten nur 9 Jahre beträgt, vgl. *Greif*, GRUR Int. 1977, 379 ff., 389; das amerikanische Patentrecht kannte bislang derartige Jahresgebühren nicht, die nun durch die Patentrechtsnovelle von 1980 eingeführt worden sind, vgl. *Bodewig*, Th., Zur Reform des amerikanischen Patentrechts. Die Novelle von 1980 und weitere Reformbestrebungen, GRUR Int. 1982, 19 ff., 27 f.

[44] Vgl. § 20 Abs. 1 Nr. 3 PatG.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

novationen, was aus patentrechtlicher Sicht zwar häufig kritisiert wird[45], ökonomisch sich aber damit erklären läßt, daß in einer modernen Industriegesellschaft technische Pionierleistungen möglichst bald wieder frei sein sollen. Der Schutz künstlerisch-ästhetischer Schöpfungen führt außerdem nicht in gleichem Maß wie technisch-funktionelle Exklusivrechte zu tiefgreifenden Wettbewerbsbeschränkungen, weil hier im allgemeinen kein sachlich gerechtfertigter Grund zu einer identischen Übernahme besteht, so daß regelmäßig außerhalb des verbotenen Nachahmungsbereichs immer noch genügend Spielraum für eine ähnliche Problemlösung eröffnet ist[46]. Das Urheberrecht gewährt nur einen Schutz gegen Nachahmung, während z. B. das Patentrecht eine absolute Sperrwirkung hat.

Entsprechendes läßt sich auch für die akzessorischen Property Rights feststellen; bedingt durch die Natur der Sache sowie aufgrund zahlreicher absoluter Eintragungshindernisse (vgl. etwa § 4 WZG) stellt ein Warenzeichen oder eine geschützte Geschäftsbezeichnung eine geringfügigere Wettbewerbsbeschränkung als z. B. ein Patent für eine Basiserfindung dar. Auch dies kann die Richtigkeit der unbefristeten Schutzdauer von akzessorischen Property Rights bestätigen.

Aber auch das Kartellrecht, etwa §§ 20, 21 GWB, und das europäische Recht, insbesondere Art. 30, 85, 86 EWGV, können den ökonomischen Wert von Property Rights an geistigem und gewerblichem Eigentum beeinflussen, wie vor allem die jüngere Entwicklung des europäischen Rechts zum Konflikt zwischen nationalen gewerblichen Schutzrechten und dem europäischen Rechtsgrundsatz des freien Warenverkehrs gemäß Art. 30 ff. EWGV zeigt. Zwar wird durch die Ausnahmeregelung des Art. 36 EWGV ausdrücklich und prinzipiell der Inhalt von „gewerblichem und kommerziellem Eigentum“[47] geschützt, aber dessen

---

[45] Vgl. *Schickedanz*, W., Sind 20 Jahre Patentschutz genug? GRUR 1980, 828 ff.; *Hafner*, T., Die kurze Patentdauer — ein Unrecht am Erfinder, Mitt. 1981, 92 ff.

[46] Dieser Gesichtspunkt wird auch immer wieder von der wettbewerbsrechtlichen Rechtsprechung hervorgehoben, vgl. etwa BGH 18. 12. 1968, GRUR 1969, 292, 293: „Das angegriffene Muster der Bekl. weist, wie schon im ersten Revisionsurteil festgestellt worden ist, im Hinblick auf die die wettbewerbliche Eigenart des Dessins Nr. 50 bestimmenden Gestaltungsmerkmale eine nahezu identische Formgebung auf. Während im technischen Bereich die Übernahme gemeinfrei technisch-funktioneller Gestaltungsmerkmale nicht in einer Weise erschwert werden darf, die mit dem Recht auf Benutzung des freien Standes der Technik nicht zu vereinbaren ist, und es daher regelmäßig nicht darauf ankommt, ob dem Übernehmer zuzumuten ist, das Risiko zu übernehmen, es mit einer anderen Lösung zu versuchen (BGH in GRUR 1968, 591 f. — Pulverbehälter), besteht bei ästhetischen Gestaltungen im allgemeinen kein sachlich gerechtfertigter Grund zu einer fast identischen Übernahme.“

[47] Nach inzwischen durch den EuGH bestätigter Auffassung gehört hierzu auch das Urheberrecht, vgl. EuGH 20. 1. 1981, GRUR Int. 1981, 229, 230: „Diese

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausübung darf nicht gegen die Art. 30, 85, 86 EWGV verstoßen; das Hauptziel der Errichtung eines europäischen Binnenmarktes unter Ausnützung aller komparativen Kostenvorteile im Sinn Ricardos hat gegenüber einem absoluten Schutz der gewerblichen Nutzung von Immaterialgüterrechten Vorrang. Als Quintessenz einer sehr differenzierten Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH[48], deren Ende noch nicht abzusehen ist, läßt sich der Grundsatz formulieren, daß gewerbliche Schutzrechte und Urheberrechte nicht zu einer territorialen Marktaufspaltung oder teilweisen Abschottung des europäischen Marktes eingesetzt werden dürfen. So dürfen Lizenzverträge oder Vertriebsbindungsvereinbarungen nicht durch Export- oder Reimportverbote einen absoluten Gebietsschutz verfolgen; der „intra-brand"-Wettbewerb muß genauso wie der „inter-brand-Wettbewerb aufrechterhalten bleiben. Dies stellt im Ergebnis für den Wirtschaftsraum der EG nichts anderes als eine gewisse Verdünnung der nationalen Property Rights zum Schutz von geistigem und gewerblichem Eigentum durch das europäische Recht dar, die das Ziel verfolgt, eine möglichst einheitliche Regelung dieser Property Rights für den Gemeinsamen Markt herzustellen. Diese Rechtsentwicklung vermag aufzuzeigen, daß übergeordnete wirtschaftspolitische Leitlinien die inhaltliche Ausgestaltung und damit auch den ökonomischen Wert von Property Rights entscheidend beeinflussen können. Bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs hatte der Schutz geistigen und gewerblichen Eigentums Vorang vor dem Wettbewerbsrecht, nunmehr muß er sich in eine europäische Wettbewerbspolitik ein- und ihr unterordnen.

#### d) Wettbewerbsbeschränkungen zur Förderung des Wettbewerbs

Allen Property Rights, gleich ob sie Mobiliar-, Immobiliar- oder Immaterialgüter schützen, ist gemeinsam, daß sie als nur partikuläre Wettbewerbsbeschränkungen betrachtet werden können. Beim Eigentum an körperlichen Gegenständen handelt es sich um eine dauernde Wettbewerbsbeschränkung, die wohl am besten damit ökonomisch erklärt werden kann, daß innerhalb dieser Gütergruppe offenbar noch genug substitutive Güter existieren, und in Ausnahmefällen, insbe-

---

Formulierung schließt den durch das Urheberrecht gewährten Schutz ein, vor allem soweit dieses Recht kommerziell in Form von Lizenzen genutzt wird . . .".

[48] Darstellung bei *Loewenheim*, U., Gewerbliche Schutzrechte, freier Warenverkehr und Lizenzverträge, GRUR 1982, 461 ff.; *Reischl*, G., Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht in der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs, GRUR Int. 1982, 151 ff.; *Koenigs*, F., Schranken der Ausübung gewerblicher Schutzrechte nach Art. 30 EWG-Vertrag, DB 1983, 1415 ff:, als eine der letzten und besonders wichtigen Entscheidungen zur Beurteilung einer ausschließlichen Lizenz mit absolutem Gebietsschutz vgl. EuGH vom 8. 6. 1982, GRUR Int. 1982, 530 mit Anm. von Pietzke.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sondere beim Immobiliareigentum, das verfassungsrechtlich anerkannte Institut der Enteignung Abhilfe zu schaffen vermag. Beim Eigentum an immateriellen Gütern im Sinn der abstrakten Property Rights[49] handelt es sich wegen der mangelnden Substitutierbarkeit, z. B. einer Basiserfindung, nur um eine vorübergehende, ephemere Wettbewerbsbeschränkung. Manche Kartell- und Wettbewerbsjuristen betrachten gleichwohl den gewerblichen Rechtsschutz noch immer mit kritischen Argusaugen als eine Institution zur Absicherung von Monopolen[50]. Sie halten es für eine unlösbare Antinomie, daß einerseits die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, andererseits ökonomische Exklusivpositionen rechtlich geschützt werden sollen. Mit der Theorie der Property Rights läßt sich jedoch darlegen[51], daß die gewerblichen Schutzrechte als Wettbewerbsbeschränkungen aufzufassen sind, die aktiv der Förderung des Wettbewerbs in einer modernen Industriegesellschaft dienen können, so daß in Wahrheit kein Widerspruch, sondern ein Sinnzusammenhang[52] zwischen den monopolartigen Immaterialgüterrechten und dem Schutz der Institution des Wettbewerbs existiert. Property Rights sind partikuläre Beschränkungen von konsumptiv-enteignenden Tätigkeiten auf einer niedrigen ökonomischen Stufe, damit auf einer ökonomisch höheren Stufe Produktion und Wettbewerb angeregt werden bzw. überhaupt entstehen können.

Geht man von einer schematischen Güterskalierung aus und unterscheidet die Konsum-, Produktions- und Innovationsebene[53], so kann das Sacheigentum als eine partikuläre Wettbewerbsbeschränkung auf der Ebene des Konsums zugunsten des Wettbewerbs auf der Ebene der Produktion, das geistige und gewerbliche Eigentum als eine partikuläre Wettbewerbsbeschränkung auf der Ebene der Produktion zugunsten des Wettbewerbs auf der Ebene der Innovation skizziert werden. Ohne Anerkennung und Durchsetzung von Property Rights an körperlichen Gegenständen bliebe der Diebstahl, ohne Property Rights in

---

[49] S. oben bei Fußn. 28 ff.

[50] Vgl. insbesondere *Emmerich*, V., Kartellrecht, 3. Aufl. 1979, S. 146 ff., 335 ff., wesentlich vorsichtiger 4. Aufl. 1982, S. 132 ff.; s. auch die Hinweise bei Machlup, F., GRUR 1961, 375 ff.; *Beier*, F.-K., GRUR Int. 1979, 228 f.

[51] Vgl. *v. Weizsäcker*, a. a. O., Fußn. 1, S. 351 ff.; s. auch *Buchanan*, a. a. O., Fußn. 11 sowie speziell zum Patentrecht *Bowman*, W. S., Patent and Antitrust Law, 1973; s. auch *Fikentscher*, W., Wirtschaftsrecht, Bd. I, 1983, S. 41: „Ohne ‚kleine Monopole' läßt sich keine Erwerbsordnung aufbauen. ‚Property Rights' und Markttheorie sind zwei Wege zu einem Ziel . . ."

[52] Vgl. grundlegend *Ulmer*, E., Warenzeichen und unlauterer Wettbewerb, 1929; ders., Sinnzusammenhänge im modernen Wettbewerbsrecht. Ein Beitrag zum Aufbau des Wettbewerbsrechts, 1932; s. auch *Lehmann*, M., a. a. O., Fußn. 23.

[53] Vgl. *v. Weizsäcker*, a. a. O., Fußn. 1, S. 348 ff. unter Hinweis auf Böhm-Bawerk und C. Menger.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Form von Immaterialgüterrechten der geistige Diebstahl sanktionslos; das Faustrecht des Stärkeren im Kampf aller gegen alle wäre dann das alleinige Regulativ für die jeweilige Güterzuordnung und Verteilung[54]. Die Anerkennung und Festlegung von besonders geschützten Handlungs- und Verfügungsbeschränkungen sowie der Abschluß eines Gesellschaftsvertrags mit der Bestimmung eines Ordnungshüters vermögen diese archaische, suboptimale ökonomische Situation zu überwinden, um ein höheres ökonomisch-kulturelles Niveau erreichen zu können. Private Property Rights an bestimmten Gütern und die Institutionalisierung einer Staatsgewalt führen zu Effizienzsteigerungen bei der Verwendung knapper Ressourcen. Der Inhaber eines Property Right an einem Stück Ackerland kann beginnen, über die systematische Produktion von Agrarerzeugnissen nachzudenken, weil ihm die Früchte seiner Arbeit nunmehr von niemandem mehr sanktionslos entzogen werden können. Der Verleger eines literarischen Werkes würde diese unternehmerische Tätigkeit heute wohl nicht ins Auge fassen können, wenn jedermann sein Arbeitsergebnis durch Nachdruck ungehindert übernehmen dürfte. Der Erfinder eines pharmazeutischen Erzeugnisses oder Herstellungsverfahrens würde eine systematische und kostenintensive Suche und Forschung nach der Entdeckung eines neuen Wirkstoffs nicht in Gang setzen[55], wenn nicht das Produkt seiner geistigen Arbeit durch ein Verfahrenspatent oder einen Stoffschutz geschützt werden könnte[56]. Ausgehend von einer Abstufung von ökonomischen Tätigkeiten, in Konsum, Produktion und Innovation, sorgt die Bereitstellung von Property Rights auf der einen Ebene, daß auf der nächsthöheren Ebene sich Markt und Wettbewerb entwickeln können[57]. Die konkrete Verwendung der Property Rights zeigt dann infolge des Preismechanismus an, welche Wertigkeit eine Wirtschaftsgesellschaft dem jeweils geschützten Gut beimißt, wobei es wohl unstreitig sein

---

[54] *Buchanan*, a. a. O., Fußn. 11, S. 17 ff.

[55] „Von 10 000 getesteten Stoffen führt im Durchschnitt einer zu einem neuen Präparat. Die Entwicklungskosten für ein einziges Heilmittel belaufen sich jeweils auf siebenstellige Summen", vgl. *Nirk*, R., Gewerblicher Rechtsschutz, 1981, S. 197.

[56] Das italienische Verfassungsgericht hat nach rund 120 Jahren des Verbots mit Entscheidung vom 20. 3. 1978 das italienische Patentierungsverbot für Arzneimittel und Verfahren zu ihrer Herstellung aufgehoben, vgl. GRUR Int. 1978, 355, 357: „Tatsächlich hat man bislang das Interesse des Erfinders an einer ausschließlichen Ausbeutung seiner Erfindung dem Interesse der Allgemeinheit an einer freien Benutzung der Erfindung gegenübergestellt. Aber man vergißt dabei, daß einer der Zwecke der Verleihung von Vermögensrechten, die sich aus der Patentierung ergeben, darin besteht, die Forschung anzuspornen, vor allem aber die ungeheuren Ausgaben zu decken, die ihre Organisation und Durchführung erfordern." Lediglich die Türkei und Spanien anerkennen noch immer keinerlei Stoffschutz, Spanien gewährt allerdings ein reines Verfahrenspatent.

[57] Vgl. *v. Weizsäcker*, a. a. O., Fußn. 1, S. 351 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dürfte, daß in einer modernen Industriegesellschaft dem technischen Fortschritt als Wachstumsfaktor besondere Bedeutung zukommt[58]. Jede Wirtschaftsgesellschaft wird Property Rights für bestimmte Güter nur in dem Maß bereitstellen, inhaltlich ausgestalten und durch Nachfrage honorieren, wie von dieser Gesellschaft das Produktionsergebnis des dadurch erzeugten Wettbewerbs als ökonomisch positiv bewertet wird. An der Notwendigkeit der Schaffung und kontinuierlichen Evolution eines funktionsfähigen Schutzsystems für geistiges und gewerbliches Eigentum entsprechend dem jeweiligen volkswirtschaftlichen Entwicklungsstand kann daher in einer modernen Wettbewerbswirtschaft kein Zweifel bestehen. So sind z. B. viele nationale Patentrechtssysteme in jüngster Zeit an das neugeschaffene europäische Patentrecht angepaßt worden[59], und auch in Spanien wird gegenwärtig an einem Reformentwurf zum Patentrecht gearbeitet, der die veraltete Königliche Gesetzesverordnung „über das gewerbliche Eigentum" aus dem Jahr 1929[60] ablösen soll. Das deutsche gewerbliche Rechtsschutzsystem braucht demgegenüber einen internationalen Vergleich nicht zu scheuen. Japan etwa hat sein Property-Rights-System zum Schutz des geistigen und gewerblichen Eigentums seit Beginn seiner industriellen Entwicklung prinzipiell nach westlichem Vorbild nachgeschaffen und stets weitergebildet, wobei dem deutschen Recht ein nicht unmaßgeblicher Einfluß zuzusprechen ist. Schon im Jahr 1871 gab es in Japan „Summarische Monopolvorschriften", deren erster Paragraph lautete: „Wer eine neue Erfindung jeglicher Art macht, erhält die ausschließliche Erlaubnis, sie zu verkaufen"[61]. Heute ist Japan unter den Industrieländern dasjenige Land mit den niedrigsten Patentjahresgebühren und den meisten Schutzrechtsanmeldungen[62].

Es bleibt uns abschließend die Frage zu stellen, wie das Immaterialgüterrecht sich ohne eine ökonomisch-theoretisch allzu tiefgehende

[58] Vgl. insbesondere *v. Weizsäcker*, C. C., Zur ökonomischen Theorie des technischen Fortschritts, 1966; *Bernhardt*, W., Die Bedeutung des Patentschutzes in der Industriegesellschaft, 1974; *Röpke*, J., Handlungsrechte und wirtschaftliche Entwicklung, in *Schüller* (Hrsg.), a. a. O., Fußn. 4, S. 111 ff.; s. a. *Gerybadze*, A., Innovation, Wettbewerb und Evolution, 1982; *Häußer*, E., Fortschritt der Technik im Spiegel der Patentanmeldungen, Bild der Wissenschaft 1983, 4, 103 ff.; sowie oben Fußn. 22.

[59] Vgl. insbesondere *Haertel*, K., Die Harmonisierungswirkung des Europäischen Patentrechts, GRUR Int. 1981, 479 ff.

[60] Vgl. Bl. f. PMZ 1939, 88 ff., 114 ff.; zur Reform vgl. GRUR Int. 1981, 786; 1982, 480; s. auch *Dosterschill*, P., Grundzüge und Reform des spanischen Patentrechts, 1982; dieser neue Gesetzesentwurf konnte jedoch dort nicht mehr berücksichtigt werden. Bedauerlicherweise soll jedoch für pharmazeutische Produkte lediglich ein Verfahrensschutz bereitgestellt werden, der sich auch auf die unmittelbaren Verfahrenserzeugnisse erstreckt. Ein direkter Stoffschutz fehlt freilich noch immer im spanischen Reformentwurf.

[61] Zitiert nach *Rahn*, a. a. O., Fußn. 22, GRUR Int. 1982, 581.

[62] A. a. O., GRUR Int. 1982, 584.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fundierung und vor allem ohne jegliche Beeinflussung durch die Theorie der Property Rigths so fortschrittlich und wirtschaftskonform entwickeln konnte. Dabei sollte nicht verkannt werden, daß einerseits auch die Theorie der Property Rights in weiten Zügen von deskriptiven Elementen durchdrungen ist und andererseits dem evolutiven Entdeckungsverfahren der juristischen Praxis eine nicht unerhebliche Zeitspanne zur Verfügung gestanden hat. Schließlich war auch schon den Baumeistern der Antike die Tatsache der Fallgesetze lange zuvor bestens bekannt, bevor diese von Galilei erst richtig „entdeckt" und wissenschaftlich durchdrungen worden sind.

## IV. Zusammenfassung

Immaterialgüterrechte, wie Patente, Gebrauchs- und Geschmacksmuster, Warenzeichen und Urheberrechte, werden immer noch häufig als Monopole kritisiert, deren Schutz sich nicht mit der Förderung des Wettbewerbs in Einklang bringen lassen könne. Die Theorie der Property Rights vermag demgegenüber aufzuzeigen, daß es sich bei den Immaterialgüterrechten um regelmäßig nur kurzfristige oder partikuläre Wettbewerbsbeschränkungen handelt, die auf lange Sicht der Verbesserung des Wohlstands einer Wettbewerbsgesellschaft dienen: Es sind künstlich geschaffene Wettbewerbsbeschränkungen zur Förderung des Wettbewerbs und der Produktion von gesellschaftlich besonders begehrten Gütern.

Wie das Privateigentum die Produktion von materiellen Gütern, schützt und fördert ein Property-Right-System für geistiges und gewerbliches Eigentum die Produktion von immateriellen Gütern. Schon Adam Smith hat im Zusammenhang mit dem Patent- und Urheberrecht die Belohnung mit befristeten Monopolrechten befürwortet.

Auf dem Gebiet des Immaterialgüterrechts können akzessorische und abstrakte Property Rights unterschieden werden; erstere dienen nur mittelbar dem Güteraustausch, letztere sind wie jedes andere Wirtschaftsgut am Markt verwertbar. Immaterialgüterrechte unterliegen meist einem Ausübungszwang; sie haben regelmäßig eine befristete Schutzdauer und beschränkten Schutzumfang. Der Schutz geistigen und gewerblichen Eigentums muß sich in die europäische Wettbewerbspolitik ein- und ihr unterordnen. Eine hochentwickelte Industriegesellschaft braucht ein funktionsfähiges Property-Right-System zum Schutz des geistigen und gewerblichen Eigentums.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Arbeitskreis 6

# Verfügungsrechte bei öffentlichen Gütern

Leitung: Philipp Herder-Dorneich, Köln

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Öffentliche Güter, Verfügungsrechte und Ausschließungskosten*

Von *Rüdiger Pethig*, Oldenburg

## 1. Vorbemerkungen

Nach weitgehendem Konsens ist die „gemeinsame Konsumierbarkeit" (joint consumption, non-rivalry) das konstituierende Definitionsmerkmal für öffentliche Güter, während das Kriterium der Ausschließbarkeit akzessorisch ist. Dennoch rückte das Ausschlußprinzip in jüngerer Zeit zu Recht in den Vordergrund des Interesses, weil es über die „Markt- oder Gebührenfähigkeit" eines Gutes entscheidet. Aus einer Gegenüberstellung der beiden Extreme der Unmöglichkeit des Ausschlusses[1] und des vollständigen, kostenlosen Ausschlusses[2] können unserer Auffassung nach nur begrenzte Einsichten in die Allokationsproblematik für öffentliche Güter gewonnen werden. Wir gehen im folgenden davon aus, daß das Ausschlußprinzip in einem strikt formalen Sinn bei allen öffentlichen Gütern anwendbar ist — und zwar mit Hilfe von Ausschlußtechnologien und/oder durch die Zuordnung geeigneter Verfügungsrechte. In beiden Fällen entstehen jedoch Ausschließungskosten, und der Ausschluß kann — je nach der Intensität der darauf gerichteten Aktivität — unvollständig bleiben. Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht die Frage, welche Relevanz technische Ausschlußverfahren und Verfügungsrechte über öffentliche Güter für die Möglichkeit und Vorteilhaftigkeit marktmäßiger Allokation haben, wenn durch sie zwar der Ausschluß zahlungsunwilliger Konsumenten (partiell) gelingt, aber ihre Implementierung mit Kosten verbunden ist.[3]

---

* Der Autor dankt W. *Blümel* und O. *von dem Hagen* für kritische Anregungen, ohne ihnen die verbliebenen Mängel anzulasten. Diese Arbeit ist ein Teil des Forschungsprojekts „Staatliche Allokationspolitik und öffentliche Güter", das der Autor im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 5 (Universität Mannheim) durchführt.

[1] Für solche Güter wird traditionell „Marktversagen" diagnostiziert. Vgl. hierzu die Übersicht von *Blümel* (1982).

[2] Die Theorie der lokalen öffentlichen Güter und die Theorie der Klubgüter wurde in jüngerer Zeit durch eine „Preistheorie für ausschließbare öffentliche Güter" ergänzt. Vgl. hierzu *Burns* und *Walsh* (1981), *Endres* (1981) und *Pethig* (1983) sowie die dort angegebene Literatur.

[3] Mit dieser Problemstellung ist die vorliegende Arbeit auch ein Beitrag zu der klassischen Auseinandersetzung zwischen *Arrow* (1962) und *Demsetz* (1969) über die allokativen Besonderheiten des öffentlichen Gutes „Infor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## 2. Konsumentenentscheidungen bei gegebenem Marktpreis und alternativen Rechtslagen

Wir betrachten eine Ökonomie mit $m$ Konsumenten, die den Laufindex $i = 1, \ldots, m$ erhalten. Es ist analytisch vorteilhaft, für die Kennzeichnung von Konsumenten als Approximation reelle Zahlen einzuführen, so daß $i \in [0, m] \subset \mathbf{R}_+$. In unserer Ökonomie hat jeder Konsument die Anfangsausstattung $r^i$ eines privaten Gutes, das als Konsumgut oder als Produktionsfaktor verwendbar ist. Es gibt eine Firma, die mit konstantem Ressourceninput $r_z$ pro Outputeinheit ein öffentliches Gut produzieren kann. Dieses Gut ist gemeinsam konsumierbar, ohne daß sich die Konsumenten bei steigender Nutzungsintensität wechselseitig beim Konsum beeinträchtigen. Unabhängig davon, ob der Firma das exklusive Verfügungsrecht an dem von ihr produzierten öffentlichen Gut zusteht, verlangt sie von jedem Konsumenten einen Stückpreis $p$. Wenn die Firma dieses exklusive Verfügungsrecht besitzt, so kann sie den geforderten Preis für den Konsum verlangen und zahlungsunwilligen Konsumenten den Konsum verwehren. Wir unterstellen, daß die Firma durch technische Vorkehrungen (widerrechtlichen) Nutzern die Nutzung erschweren kann und daß durch geeignete Kontrollen widerrechtliche Nutzer entdeckt und zu einer Geldstrafe[4] verurteilt werden können. Beide Verfahren zur Förderung des Ausschlusses zahlungsunwilliger Konsumenten sind jedoch mit Kosten verbunden.

Angenommen, die Menge $z$ des öffentlichen Gutes werde zum Preis $p$ zum Kauf angeboten.[5] Dann hat jeder Konsument drei Handlungsmöglichkeiten:

— Konsum zu den Bedingungen der Firma — oder kurz: die *X-Option;*

— Konsum unter Mißachtung der Bedingungen der Firma — oder kurz: die *Y-Option;*

— Konsumverzicht — oder kurz: die 0-*Option* (Nulloption).

---

mation". Zu prüfen ist *Demsetzs* (1963, S. 10 f.) Argument, daß die Einführung von Verfügungsrechten für Information im Vergleich zu anderen privaten Gütern, wie z. B. Autos, keine Probleme besonderer Art („special and unique") aufwerfe.

[4] Ob die widerrechtliche Nutzung als Delikt mit einer Geldstrafe oder als eine Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld geahndet wird, ist auf der Abstraktionsebene unseres Modells unerheblich. Es bleibt ebenfalls unerörtert, welche Wirkungen sich bei anderen Arten der Bestrafung ergeben würden. Vgl. dazu *Becker* (1968).

[5] Der Preis ist für alle potentiellen Konsumenten einheitlich und jedes Individuum hat entweder alles oder nichts zu konsumieren. Zu dieser und zu alternativen Verkaufsstrategien vgl. *Burns* und *Walsh* (1981). Ähnliche Fragestellungen mit einer anderen Preissetzungsstrategie untersucht *Endres* (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir bezeichnen die Situation, in der das exklusive Verfügungsrecht über das öffentliche Gut der Firma zugeordnet ist, als *X-Rechtslage*, während das unbeschränkte Nutzungsrecht aller Individuen die *Y-Rechtslage* genannt wird. Entsprechend sind bei $X$-Rechtslage die $X$-Option und die $Y$-Option äquivalent mit rechtmäßigem bzw. rechtswidrigem Konsum. Bei $Y$-Rechtslage ist dagegen die $Y$-Option rechtmäßig, ohne daß die Wahl der $X$-Option unzulässig ist.

Als Nutzenfunktion wird eine quasi-lineare Funktion unterstellt, die linear in dem privaten Konsumgut ist. Für $v = x, y, 0$ sei $c_v^i$ die Menge des privaten Konsumgutes, die dem Konsumenten $i$ im Falle der $V$-Option zur Verfügung steht, und sei $W^v(i, z)$ seine (in Einheiten des privaten Konsumgutes ausgedrückte) absolute Zahlungsbereitschaft für das öffentliche Gut, wenn er die $V$-Option wählt. Wenn wir $W^0(i, z) = 0$ für alle $i$ und $z$ setzen, dann ist der Nutzen des Konsumenten $i$ im Falle der 0-Option

$$U^0(i, c_0^i, z) = W^0(i, z) + c_0^i = c_0^i = r^i. \tag{1}$$

Der Nutzen des $i$ im Falle der $X$-Option beträgt

$$U^x(i, c_x^i, z) = W^x(i, z) + c_x^i \text{ mit } c_x^i = r^i - pz - r_x z, \tag{2}$$

wobei $r_x z$ die jedem Individuum, das die $X$-Option wählt, — kurz: jedem *X-Konsumenten* — zurechenbaren Kosten des Konsums des öffentlichen Gutes sind. Wir bezeichnen im folgenden mit $r_x$ die (marginalen) *Einschlußkosten* eines $X$-Konsumenten.[6]

Der Nutzen eines Individuums, das die $Y$-Option wählt, — kurz: eines *Y-Konsumenten* — hängt von der Verteilung der Verfügungsrechte ab. Bei $Y$-Rechtslage ist

$$U^y(i, c_y^i, z) = W^y(i, z) + c_y^i \text{ mit } c_y^i = r^i - r_y z, \tag{3a}$$

wobei $r_y$ eine zu $r_x$ analoge Interpretation hat. Wir nehmen an, daß bei $X$-Rechtslage die Wahl der $Y$-Option mit einer für alle Konsumenten einheitlichen Geldstrafe $b$ pro Mengeneinheit des öffentlichen Gutes bedroht ist und daß $h$ die Wahrscheinlichkeit ist, als $Y$-Konsument entdeckt und zur Zahlung der Geldstrafe verurteilt zu werden. Der erwartete Nutzen eines $Y$-Konsumenten beträgt demnach (bei $X$-Rechtslage)

$$\begin{aligned} &E[U^y(i, c_y^i, z)] = \\ &= (1-h)[W^y(i, z) + r^i - r_y z] + h[W^y(i, z) + r^i - r_y z - bz] = \\ &= W^y(i, z) + c_y^i \text{ mit } c_y^i = r^i - (r_y + hb)z. \end{aligned} \tag{3b}$$

[6] Vgl. auch *Pethig* (1982, 1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es ist für die spätere Analyse zweckmäßig, (3a) und (3b) zusammenzufassen zu

$$\text{(3c)} \qquad \hat{U}^y(i, c_y^i, z) = W^y(i, z) + r^i - qz - r_x z$$

$$\text{mit } q \begin{cases} = r_y - r_x & \text{bei } Y\text{-Rechtslage} \\ = r_y - r_x + hb & \text{bei } X\text{-Rechtslage} \end{cases}$$

Da die Größe $q$ in (3c) formal die gleiche Rolle spielt wie der Preis $p$ in (2), bezeichnen wir $q$ im folgenden als den Preis der $Y$-Option — oder kurz: den *Y-Preis.* Schließlich unterstellen wir, daß der (Brutto-) Nutzen eines Konsumenten aus dem Konsum des öffentlichen Gutes via $X$- und $Y$-Option gleich ist[7], d. h.

$$\text{(4)} \qquad W^y(i, z) = W^x(i, z) \ ,$$

und spezifizieren

$$\text{(5)} \qquad W^x(i, z) = [e_0 - e_1(m - i)]\, z - e_2 z^2$$

$$\text{mit } i \in [0, m] \text{ und } e_0, e_1, e_2 > 0 \ .$$

Der nächste Schritt besteht darin, für gegebenes $p$ und $q$ die Zahl der $X$-Konsumenten zu ermitteln, also diejenigen Konsumenten, die die $X$-Option sowohl der $Y$-Option als auch der 0-Option (schwach) vorziehen. Dazu sind folgende Überlegungen notwendig: Ein Konsument $i$ präferiert die $Y$-Option gegenüber der 0-Option genau dann, wenn $\hat{U}^y(i, c_y^i, z) > r^i$. Sei $i_{y0}$ definiert durch $\hat{U}^y(i_{y0}, c_y^i, z) = r^i$. Dann ist

$$\text{(6)} \qquad n_{y0} := \max[0, \bar{n}_{y0}] \text{ mit } \bar{n}_{y0} := \min[m, m - i_{y0}] \ ,$$

$$m - i_{y0} = \frac{1}{e_1}(e_x - e_2 z - q) \text{ und } e_x := e_0 - r_x$$

die Zahl aller Konsumenten, die die $Y$-Option der 0-Option (schwach) vorziehen. In analoger Weise ermittelt man aus $U^x(i_{x0}, c_x^i, z) = r^i$, der Definitionsgleichung für $i_{x0}$,

$$\text{(7)} \qquad n_{x0} := \max[0, \bar{n}_{x0}] \text{ mit } \bar{n}_{x0} := \min[m, m - i_{x0}]$$

$$\text{und } m - i_{x0} = \frac{1}{e_1}(e_x - e_2 z - p)$$

---

[7] In *Pethig* (1982) wird der allgemeinere Fall $W^y(i, z) = \alpha W^x(i, z)$ mit $\alpha \in (0, 1]$ im Hinblick auf eine andere Fragestellung behandelt. $\alpha < 1$ ist beispielsweise von empirischem Interesse, wenn ein urheberrechtlich geschütztes Buch fotokopiert wird und die Kopie als minderwertig im Vergleich zum Original betrachtet wird. In diesem Beispiel könnte $\alpha < 1$ auch bedeuten, daß das Unrechtsbewußtsein bei rechtswidrigem Handeln „die Freude" am $Y$-Konsum trübt, d. h. die entsprechende Zahlungsbereitschaft senkt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als die Zahl aller Konsumenten, die die $X$-Option der 0-Option (schwach) vorziehen. Ein Größenvergleich von (2) und (3c) ergibt unter Berücksichtigung von (4), daß für alle (!) Konsumenten gilt

$$X\text{-Option} \left\{ \begin{array}{l} \text{besser} \\ \text{gleich gut} \\ \text{schlechter} \end{array} \right\} Y\text{-Option} \Longleftrightarrow p \left\{ \begin{array}{c} < \\ = \\ > \end{array} \right\} q \tag{8}$$

Sei $n_{xy}$ die Zahl der Konsumenten, die die $X$-Option der $Y$-Option (schwach) vorziehen.[8] Dann folgt aus (8), daß

$$n_{xy} \left\{ \begin{array}{l} = m \text{ für } p \leqq q \\ = 0 \text{ für } p > q \end{array} \right. \tag{9}$$

Wir sind nun in der Lage, mit Hilfe von (6) bis (9) die Zahl der $X$-Konsumenten zu spezifizieren als

$$n_x := \min\,[n_{xy}, n_{x0}]. \tag{10}$$

Wie die Tabelle 1 zeigt, sind die Bedingungskonstellationen der Felder 1, 4 und 5 [der Felder 2 und 3] hinreichend dafür, daß es keine [eine positive Zahl von] $X$-Konsumenten gibt. In Feld 6 kann $n_x$ positiv oder Null sein.

*Tabelle 1*

| Bedingungen | $n_{xy} = 0$ | $n_{xy} = m$ | |
|---|---|---|---|
| | $p > q$ | $p = q$ | $p < q$ |
| $n_{y0} > 0$ | $n_x = n_{xy} = 0$ 1 | $n_x = n_{x0} = n_{y0} > 0$ 2 | $n_x = n_{x0} > n_{y0} > 0$ 3 |
| $n_{y0} = 0$ | $n_x = n_{xy} = 0$ 4 | $n_x = n_{x0} = n_{y0} = 0$ 5 | $n_x = n_{x0} \geqq n_{y0} = 0$ 6 |

[8] Wir gehen im folgenden davon aus, daß alle Konsumenten bei der Wahl zwischen $X$- und $Y$-Option sich für die $X$-Option entscheiden, wenn sie bei $p = q$ gemäß (8) indifferent zwischen beiden Optionen sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### 3. Monopolistische Marktversorgung bei exogenem $Y$-Preis

Wir unterstellen im folgenden, daß die das öffentliche Gut anbietende Firma als Monopolist bestrebt ist, für parametrisch gegebenes $q$ ihren Gewinn

$$g = pn_x z - r_z z \tag{11}$$

zu maximieren.[9, 10] Die Gleichung (11) zeigt in Verbindung mit Tabelle 1, daß $p \leqq q$ eine notwendige Bedingung für $g > 0$ ist. Daher kann $n_x = n_{x0}$ in (11) gesetzt werden. Läßt man ferner die in (7) formulierten Ober- und Untergrenzen von $n_{x0}$ außer Betracht (um später ihre Einhaltung zu überprüfen), folgt aus (7)

$$n_x = \frac{1}{e_1}(e_x - e_2 z - p) \tag{12}$$

oder in der Terminologie von Burns und Walsh (1981) — die „Nachfrage-Distribution"

$$p = e_x - e_1 n_x - e_2 z \ . \tag{13}$$

Es ist nicht offensichtlich, ob für gegebenes $q$ eine Preisstrategie $p = q$ oder $p < q$ vorteilhafter ist. Wir ermitteln daher zunächst den für die Strategie $p = q$ (für alternative $q$) maximalen Monopolgewinn, um dann im nächsten Schritt die Ergebnisse mit denen der Strategie $p < q$ zu vergleichen.

In (11) und (12) ersetzen wir $p$ durch $q$, substituieren $n_x$ aus (12) in (11) und erhalten die Gewinnfunktion

$$G^1(q, z) := -\frac{z}{e_1}[q^2 - (e_x - e_2 z)\, q + e_1 r_z] \tag{14}$$

Der einzige Aktionsparameter der Monopolfirma für die Gewinnmaximierung ist nun z. Die wesentlichen Implikationen der monopolistischen Marktversorgung enthält

*Proposition 1*

Sei $p = q$ die monopolistische Preisstrategie und sei $e_x^2 > 4\, e_1\, r_z$.

(a) Der maximale Monopolgewinn ist nicht-positiv (und der Markt für das öffentliche Gut ist inaktiv) genau dann, wenn $q \notin (q_1, q_2)$, wobei

[9] Eine Situation vollkommenen Wettbewerbs auf dem Markt für das öffentliche Gut würde heißen, daß zwar auch nur eine Firma als Anbieter auftritt, daß diese aber unter der Nullgewinnrestriktion operieren muß, da sonst ein potentieller Konkurrent den Markt an sich ziehen würde. Vgl. *Pethig* (1983).

[10] Die parametrische Vorgabe von $q$ bedeutet, daß der $Y$-Preis von der Firma nicht beeinflußbar ist. Wir heben diese Annahme in Abschnitt 4 auf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(15) $$q_{1/2} := (1/2)\left(e_x -/+ \sqrt{e_x^2 - 4\,e_1\,r_z}\right).$$

(b) Für $q \in [q_1, q_2]$ ist der maximale Gewinn

(16) $$G^2(q) := \frac{(q^2 - e_x\,q + e_1\,r_z)^2}{4\,e_1\,e_2\,q}.$$

Die zugehörigen (jeweils gewinnmaximalen) Werte von $z$ und $n_x$ sind

(17) $$z = Z(q) := \frac{1}{2\,e_2}\left(e_x - q - \frac{e_1\,r_z}{q}\right) \text{ und}$$

(18) $$n_x = N^x(q) := \frac{1}{2\,e_1}\left(e_x - q + \frac{e_1\,r_z}{q}\right).$$

(c) Über $[q_1, q_2]$ hat $G^2$ ein eindeutiges Maximum bei

(19) $$q_M = (1/6)\left(e_x + \sqrt{e_x^2 + 12\,e_1\,r_z}\right).$$

Die zugehörigen Werte der übrigen Variablen sind

(20) $$z_M = (1/3\,e_2)\left(2\,e_x - \sqrt{e_x^2 + 12\,e_1\,r_z}\right),$$

(21) $$n_{xM} = (1/6\,e_1)\left(e_x + \sqrt{e_x^2 + 12\,e_1\,r_z}\right).$$

Die bisherigen Überlegungen gelten unter der Bedingung $p = q$. Für $p < q$ läßt sich der Gewinn durch Einsetzen von (13) in (11) bestimmen als

(22) $$G^3(n_x, z) := e_x\,n_x\,z - e_1\,n_x^2\,z - e_2\,n_x\,z^2 - r_z\,z\ .$$

Zunächst fällt auf, daß bei der Preissetzungsstrategie $p < q$ der Gewinn von $q$ unabhängig ist. Die Frage, unter welchen Bedingungen das Maximum von $G^3$, wenn es existiert, kleiner, gleich groß oder größer als $G^2(q_M)$ ist, beantwortet

*Proposition 2*

Sei $p < q$ und sei $e_x^2 > 4\,e_1\,r_z$.

(a) Für alle $q > q_M$ ist der maximale Gewinn der Firma eindeutig durch $G^3(n_{xM}, z_M) = G^2(q_M)$ gegeben, wobei $q_M$, $z_M$ und $n_{xM}$ wie in (19) - (21) spezifiziert sind.

(b) $p < q$ und $q \in [q_1, q_M]$ impliziert $\operatorname*{Max}_{n_x, z} G^3(n_x, z) < G^2(q)$

Aufgrund der Propositionen 1 und 2 läßt sich nun der maximale Monopolgewinn $G^4(q)$ in Abhängigkeit von $q$ wie folgt bestimmen:



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$G^4(q) \begin{cases} = 0 \text{ für alle } q \leqq q_1 > 0 \\ = G^2(q) \text{ für alle } q \in [q_1, q_M] \\ = G^2(q_M) \text{ für alle } q \geqq q_M \end{cases}$$

Fixkosten der Produktion sind im Modell nicht berücksichtigt worden. Sie würden die algebraische Analyse erheblich erschweren. Ihre qualitativen Konsequenzen lassen sich dagegen leicht beschreiben. Hinreichend für einen Marktzusammenbruch bei allen Werten von $q$ ist es, wenn die Fixkosten den höchsten (Brutto-)Gewinn $G^4(q_M)$ übersteigen. Um zu zeigen, daß auch bei kleineren Fixkosten die Marktaktivität verhindert werden kann, definieren wir $q_{\min}$ als die Lösung der Gleichung $G^4(q) = c_f$; $q_{\min}$ ist also derjenige Wert von $q$, der für gegebenes $c_f \in [0, G^4(q_M)]$ überschritten werden muß, damit der (Netto-)Gewinn positiv ist. Da die Funktion $G^4$ über dem Intervall $[q_1, q_M]$ streng monoton steigt, nimmt der Wert $q_{\min}$ von $q_{\min} = q_1$ für $c_f = 0$ auf $q_{\min} = q_M$ für $c_f = G^4(q_M)$ streng monoton zu. Für jedes $q \in (q_1, q_M)$ gibt es daher genau eine kritische Fixkostengröße, die den Markt inaktiv macht.

Eine kurze Interpretation der Ergebnisse des Abschnitts 3 unter Berücksichtigung der alternativen Zuordnung von Verfügungsrechten erscheint zweckmäßig. Dabei wird die Untersuchung der Möglichkeit der Firma, durch Aufwendung von Ressourcen auf die Größe von $q$ Einfluß zu nehmen, auf den Abschnitt 4 zurückgestellt.

Sowohl bei $Y$- als auch bei $X$-Rechtslage gibt es keine marktmäßige Versorgung wenn $q \leqq q_1$. Gemäß (15) ist $q_1$ stets positiv und hängt wie folgt von den Modellparametern ab:[11]

$$(23) \qquad q_1 = Q^1(\underset{(-)}{e_0}, \underset{(+)}{e_1}, \underset{(0)}{e_2}, \underset{(+)}{r_z}, \underset{(+)}{r_x}, \underset{(0)}{r_y}) := \tfrac{1}{2}\left(e_x - \sqrt{e_x^2 - 4\, e_1\, r_z}\right).$$

Bei $Y$-Rechtslage ist die Bedingung $q \leqq q_1$ durchaus vereinbar damit, daß $r_y - r_x$ positiv ist, aber wenn diese Differenz hinreichend groß wird, findet eine Marktversorgung statt auch ohne daß die Firma die ausschließlichen Verfügungsrechte über das öffentliche Gut hat. Beispielsweise wurden nach Erfindung des Buchdrucks (Senkung von $r_x$) handschriftliche Abschriften vergleichsweise so teuer ($r_y >> r_x$), daß ein Buchmarkt auch ohne Verbot handschriftlicher Kopien (d. h. bei Zulassung der $Y$-Rechtslage) entstanden wäre.

Ist es umgekehrt auch ein relevanter Fall, daß bei $X$-Rechtslage $q \leqq q_1$ — oder allgemeiner $q < q_M$? Zunächst ist klar, daß $q$ bei $X$-Rechtslage mindestens so groß ist wie bei $Y$-Rechtslage und genau dann

[11] Die unter den Argumentvariablen von $Q^1$ in Klammern angegebenen Plus- und Minuszeichen geben das Vorzeichen der jeweiligen partiellen Ableitung der Funktion $Q^1$ an.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

strikt größer, wenn $h > 0$ *und* $b > 0$. Zweifellos läßt sich bei positivem, eventuell aber sehr kleinen $h$ die Geldstrafe $b$ ohne nennenswerte Ressourcenkosten immer so hoch ansetzen, daß $q$ bei $X$-Rechtslage jeden gewünschten Wert annehmen kann. Aus verschiedenen rechts- und gesellschaftspolitischen Gründen gibt es möglicherweise[12] für $h$, insbesondere aber für $b$ Obergrenzen, die — für gegebene Parameter $r_x$ und $r_y$ — auch den $Y$-Preis $q$ nach oben beschränken. Obergrenzen für Geldstrafen und Bußgelder gibt es aus Erwägungen der Verhältnismäßigkeit, Zumutbarkeit und Nicht-Diskriminierung zahlungsschwacher Rechtsverletzer. Daher ist $q < q_M$ oder sogar $q < q_1$ bei $X$-Rechtslage a priori keineswegs ausgeschlossen. Ein historisches Beispiel für einen sinkenden $Y$-Preis trotz $X$-Rechtslage ist der Büchermarkt. Die Fotokopierkosten ($r_y$) sind in jüngster Zeit so stark gesunken, daß Verleger angesichts geringer Möglichkeiten zur Durchsetzung des Copyrights für einige Teilmärkte befürchten, daß $q$ unter $q_1$ sinken wird.

## 4. Monopolistische Marktversorgung und Ausschließungskosten

Die parametrische Vorgabe des $Y$-Preises in Abschnitt 3 kann so interpretiert werden, daß der Anbieter keine Möglichkeit hat — auch nicht unter Aufwendung von Ressourcen — den $Y$-Preis zu beeinflussen. Dessen Determinanten sind $r_y$, $r_x$ und im Fall der $X$-Rechtslage zusätzlich $h$ und $b$. Die Geldstrafe $b$ kann zwar nahezu kostenlos variiert werden, sie unterliegt aber, wie schon erwähnt, politischen Beschränkungen, die von der Firma nicht beeinflußbar sind, soweit man die Möglichkeit der politischen Einflußnahme durch einen entsprechenden Interessenverband hier unberücksichtigt läßt. Die Wahrscheinlichkeit $h$ der Entdeckung und Verurteilung von Rechtsverletzern läßt sich in vielen Fällen durch eine Intensivierung der Kontrolle erhöhen. Soweit diese Kontrolle aus öffentlichen Mitteln durchgeführt wird, ist dieser Parameter weiterhin für die Firma exogen.[13] Aber auch die Firma selbst kann Aufsichtspersonal (Kontrolleure, Detektive usw.) einsetzen, die Rechtsverletzer ermitteln und anzeigen, und auf diese Weise den Parameter $h$ erhöhen. Weiterhin kann die Firma versuchen, den $Y$-Preis durch eine Senkung der Einschlußkosten $r_x$ oder durch eine Erhöhung der Einschlußkosten $r_y$ zu vergrößern. Diese Variablen sind nicht immer oder nicht vollständig unter der Kontrolle der Firma, aber es ist klar, daß der Firma Kosten entstehen bei jedem Versuch, $q$ über die Einflußgrößen $h$, $r_x$ und/oder $r_y$ zu erhöhen.

[12] Der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten können Grundrechte entgegenstehen, wie z. B. die Unverletzlichkeit der Wohnung.

[13] Bei einer gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse müssen diese negativen externen Effekte der Marktversorgung berücksichtigt werden. Vgl. *Becker* (1968).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf diesem Hintergrund führen wir nun die *Ausschließungskosten* der Firma

$$c = C(q) \tag{24}$$

ein[14] um zu untersuchen, inwieweit die Möglichkeit, durch Aufwendung von Kosten den Ausschluß zu verbessern, unsere bisherigen Ergebnisse beeinflußt. Der für die Firma relevante Gewinn ist nun[15]

$$G^5(q) = G^4(q) - \delta\,[G^4(q)]\,C(q)\ , \tag{25}$$

wobei $\delta\,[G^4(q)] = 1$ für $G^4(q) > 0$ und $\delta\,[\cdot] = 0$ sonst.

*Proposition 3*

Die Funktion $C$ sei stetig differenzierbar und konvex. Ferner existiere $\bar{q} \geqq 0$ derart, daß $C(q) = C(\bar{q}) \geqq 0$ für $q \in [0, \bar{q}]$ und $C_q(q) > 0$ für $q > \bar{q}$.

(a) $\bar{q} \begin{Bmatrix} < \\ = \\ > \end{Bmatrix} q_M$ und $\operatorname*{Max}_q G^5(q) =: G^5(\hat{q}) > 0$ impliziert

$\bar{q} \begin{Bmatrix} < \\ = \\ \geqq \end{Bmatrix} \hat{q} \begin{Bmatrix} < \\ = \\ \geqq \end{Bmatrix} q_M$

(b) $G^5(q) < 0$ für alle $q$, wenn $\bar{q} = 0$ und

$$C_q(0) > \frac{\bar{c}q_M - C(0)}{q_M}\ , \text{ wobei } \bar{c} := \frac{(e_x - 4\,e_1\,r_z)^2}{4\,e_1\,e_2}\ .$$

(c) Sei $\tilde{q}$ durch $C_q(\tilde{q}) = \bar{c}$ definiert. $G^4(q) < 0$ für alle $q$, wenn $\bar{q} > 0$ die Bedingung $C(\bar{q}) \geqq \bar{c}\bar{q}$ erfüllt und wenn $C(\tilde{q}) \geqq \bar{c}\tilde{q}$.

In Proposition 3 ist zugelassen worden, daß die marginalen Ausschließungskosten in einem nicht-leeren Intervall $[0, \bar{q}]$ Null sind. Bei $Y$-Rechtslage ist dies denkbar, wenn Einschlußkosten $r_x$ und/oder $r_y$ in bestimmten Bereichen nicht durch die Firma kontrollierbar sind. Bei $X$-Rechtslage bringt diese Annahme (zusätzlich) zum Ausdruck, daß bei einem positiven, möglicherweise sehr kleinen konstanten $h$ die Variation der Geldstrafe in einem Intervall $[0, \bar{b}]$ keine zusätzlichen Kosten verursacht. Wenn zum Beispiel $r_x = r_y = 0$ und $h = \bar{h} \in (0, 1)$, dann ist $C(q) = C(\bar{h}b) = C(\bar{q} = \bar{h}\bar{b}) \geqq 0$ für alle $b \in [0, \bar{b}]$. Diese Interpretation impliziert, daß die Funktion $C$ im Falle der $X$-Rechtslage für eine gegebene Höchststrafe definiert ist.

---

[14] Die Funktion $C$ ist zu verstehen als die „Minimalkostenkurve" aus den Kosten der Erhöhung von $r_y$, $(-r_x)$ bzw. $h$. Daher müßte eigentlich für jede der beiden Rechtslagen eine andere Kostenfunktion angesetzt werden ($C^x$ und $C^y$ mit $C^y(q) \geqq C^x(q)$).

[15] Ausschließungsfixkosten $C(0) > 0$ werden in Gleichung (25) so interpretiert, daß sie nur anfallen, wenn eine Marktversorgung stattfindet ($z > 0$).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Berücksichtigung von Ausschließungsfixkosten $C(\bar{q}) > 0$ bringt keine Schwierigkeiten. Wie die Teile (b) und (c) von Proposition 3 zeigen, beeinflussen sie erheblich die Profitabilität der Marktaktivität. Insbesondere aus Proposition 3 b ist ersichtlich, wie steigende Ausschließungsfixkosten ceteris paribus die Schwelle senken, über welcher die marginalen Ausschließungskosten prohibitiv hoch sind. Erwähnt werden sollte noch, daß man den Ausdruck $C(0) > 0$ auch als die Summe der Fixkosten der Ausschließung *und* Produktion des öffentlichen Gutes auffassen kann.

Die bisher diskutierten Fragestellungen waren positiver, nicht normativer Natur. Die einfachen Annahmen über die Nutzenfunktionen machen es jedoch leicht, auch normative Bezüge aufzudecken. Es geht uns dabei nicht um die Tatsache, daß die monopolistische Marktallokation mit der Alles-oder-Nichts-Preisstrategie das Pareto-Optimum verfehlt (Pethig (1983)).

Stattdessen fragen wir, (i) ob bei Marktversorgung unter Beibehaltung der Alles-oder-Nichts-Strategie mit einheitlichem Preis der vom Monopolisten gewählte gewinnmaximale Y-Preis der wohlfahrtsmäßig bestmögliche ist und (ii) unter welchen Bedingungen die Marktallokation zugunsten einer steuerfinanzierten öffentlichen Versorgung aufgegeben werden sollte.

*Proposition 4*

Sei $\hat{q}$ eine Lösung für $\underset{q}{\text{Max}}\ G^5(q)$ und $G^5(\hat{q}) > 0$.

(a) Zwischen dem unter den Bedingungen der Marktversorgung (mit Einheitspreis) wohlfahrtsmaximalen $Y$-Preis $q_w$ und dem gewinnmaximalen $Y$-Preis $\hat{q}$ besteht folgende Beziehung:

Im allgemeinen gilt $q_w \neq \hat{q}$ und $q_w < \hat{q}$ für $\hat{q} > \sqrt{e_1 r_z}$.

(b) Es wird angenommen, daß bei monopolistischer Marktversorgung zusätzlich zu den Kosten $C(\hat{q})$ des Anbieters staatliche Ausschließungskosten $C^s(\hat{q})$ entstehen und daß ein $Y$-Preis $q_0 \geqq 0$ existiert, der keine Ausschließungskosten verursacht ($C(q_0) = C^s(q_0) = 0$; also $q_0 \leqq \hat{q}$). Schließlich wird unterstellt, daß $r_s$ die Stückkosten der Produktion des öffentlichen Gutes sind, wenn die Produktion vom Staat oder im Auftrag des Staates durchgeführt und steuerfinanziert wird (öffentliche Versorgung). Unter diesen Bedingungen führt die öffentliche Versorgung genau dann zu einem höheren gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsniveau[16] als die Marktversorgung, wenn

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$(26) \qquad \Delta r_m := \frac{e_x \hat{q} + e_1 r_z}{4 e_1} + \frac{C(\hat{q}) + C^s(\hat{q})}{Z(\hat{q})} > r_s - r_z =: \Delta r_s \, .$$

Der Vergleich alternativer Allokationsverfahren für das öffentliche Gut in Proposition 4 b ist äußerst rudimentär und kann hier wegen der vorgegebenen quantitativen Limitierung dieses Beitrags nicht vertieft werden. Immerhin enthält Proposition 4 b die interessante Implikation, daß ein „Produktivitätsdefizit" der öffentlichen gegenüber der Marktversorgung ($\Delta r_s > 0$) zwar eine notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung dafür ist, daß die Marktversorgung einen Nettovorteil gegenüber der öffentlichen Versorgung hat. $\Delta r_s$ muß $\Delta r_m$, die Zusatzkosten der Marktversorgung, übersteigen, und diese setzen sich zusammen aus den Ausschließungs(stück)kosten sowie den Wohlfahrtsverlusten der durch den Preis vom Konsum des öffentlichen Gutes ausgeschlossenen Konsumenten.

## Literatur

*Arrow*, K. (1962), Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention, in: The Rate and Direction of Inventive Activity, ed. by the National Bureau of Economic Research, Princeton, S. 609 - 625.

*Becker*, G. S. (1968), Crime and Punishment, Journal of Political Economy 76, S. 169 - 217.

*Blümel*, W. (1982), „Politikversagen" versus „Marktversagen" bei der Allokation öffentlicher Güter. Ein Überblick, Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Oldenburg Nr. 36 - 82.

*Burns*, M. E., und C. *Walsh* (1981), Market Provision of Price-excludable Public Goods: A General Analysis, Journal of Political Economy 89, S. 166 - 191.

*Demsetz*, H. (1969), Information and Efficiency: Another Viewpoint, Journal of Law and Economics 12, S. 1 - 22.

*Endres*, A. (1981), Neuere Entwicklungen in der Theorie der öffentlichen Güter, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 137, S. 134 - 149.

— (1980), Second Hand Markets and the Private Supply of Excludable Public Goods, Public Finance 35, S. 227 - 237.

*Pethig*, R. (1983), On the Production and Distribution of Information, Zeitschrift für Nationalökonomie 43, S. 383 - 403.

— (1982), Efficiency and Profit Maximization in Markets for Public Goods with Different Exclusion Technologies, Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Oldenburg Nr. 35 - 82.

[16] Eine Erhöhung des Wohlfahrtsniveaus ist nicht äquivalent zu einer Pareto-superioren Allokation. Aber eine solche ist durch geeignete Redistribution in unserem Modell bei einer Wohlfahrtserhöhung erreichbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anhang

### 1. Beweis von Proposition 1

(a) Sei $D_G := \{(q, z) \mid G^1(q, z) \geqq 0 \text{ und } z \geqq 0\}$. Dann folgt aus (14), daß $D_G = \{(q, z) \mid 0 \leqq z \leqq 2\,Z(q)\}$, wobei $Z(q)$ in (17) definiert ist. Die Bedingung $z \geqq 0$ beschränkt den hier relevanten Definitionsbereich der Funktion $Z$ auf das Intervall $D_v := [q_1, q_2]$ mit $q_{1/2}$ aus (15). Wir bezeichnen mit $IX$ das Innere einer Menge $X$. In dieser Notation ist $G^1(q, z) > 0$, wenn $(q, z) \in ID_G$ und $ID_G \neq \emptyset$ genau dann, wenn $ID_v \neq \emptyset$. Die Definition von $q_1$ und $q_2$ zeigt, daß diese letzte Bedingung genau dann erfüllt ist, wenn $e_x^2 > 4\,e_2\,r_z$.

(b) Der vorstehende Beweis von Proposition 1a impliziert, daß $D_G$ konvex und kompakt und für $e_x^2 > 4\,e_1\,r_z$ auch nicht-leer ist. Daher hat die Funktion $G^1$ ein Maximum, und dieses liegt über dem Inneren von $D_G$, weil $G^1(q, z) = 0$ für alle Randpunkte der Menge $D_G$. Da $G^1$ außerdem eine stetige Funktion ist, sind im Maximum die Bedingungen erster Ordnung erfüllt, d. h.

$$G_z^1 = -\frac{1}{e_1}\,[q^2 - (e_x - 2\,e_2\,z)\,q + e_1\,r_z] = 0\,, \tag{1A}$$

$$G_q^1 = -\frac{z}{e_1}\,[2\,q - (e_x - e_2\,z)] = 0\,. \tag{2A}$$

Die Funktion $Z(q)$ aus (17) läßt sich aus (1A) ermitteln, während man $N(q)$ in (18) durch Einsetzen von $p = q$ und $z = Z(q)$ in (12) ermittelt. Die Funktion $G^2$ in (16) ergibt sich, wenn $e_2\,z = -(1/2\,q)\,(q^2 - e_x\,q + e_1\,r_z)$ aus (1A) in (14) substituiert wird.

(c) Die Ableitungen der Funktion $G^2$ sind

$$G_q^2 = \frac{1}{4\,e_1\,e_2\,q^2}\,(q^2 - e_x\,q + e_1\,r_z)\,(3\,q^2 - e_x\,q - e_1\,r_z) \tag{3A}$$

$$G_{qq}^2 = \frac{1}{4\,e_1\,e_2\,q^3}\,[(3\,q^2 - e_x\,q - e_1\,r_z)\,(e_x\,q - 2\,e_1\,r_z) + \\ + q\,(6\,q - e_x)\,(q^2 - e_x\,q + e_1\,r_z)] \tag{4A}$$

Die vier Werte von $q$, die (3A) für $G_q^2 = 0$ erfüllen, sind

$$q_1, q_2 \text{ sowie } q_{\alpha/\beta} = (1/6)\left(e_x +/- \sqrt{e_x^2 + 12\,e_1\,r_z}\right).$$

Gemäß (16) ist $G^2(q_1) = G^2(q_2) = 0$, also nicht das gesuchte Maximum. Ferner ist $q_\beta < 0$ und daher $(q_\beta, z) \notin D_G$ für alle $z \geqq 0$. Also $q_\alpha = q_M$. Die Gleichungen (20) und (21) erhält man mit Hilfe von (19) aus (2A) bzw. aus (12).

### 2. Beweis von Proposition 2

(a) Die Existenz des in Proposition 2a angegebenen, eindeutigen inneren Maximums der Gewinnfunktion aus (22) unter der Bedingung $e_x^2 > 4\,e_1\,r_z$ wird in Pethig (1983) gezeigt. Da in dieser Arbeit die Y-Option jedoch unberücksichtigt war, bleibt hier nachzuweisen, daß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$p_M := e_x - e_1 n_{xM} - e_2 z_M < q \text{ für alle } q > q_M .$$

Aus der Bedingung erster Ordnung $G_n^3(n_x, z) = 0$ folgt

(5A) $$e_1 n_x = \tfrac{1}{2}(e_x - e_2 z) .$$

Durch Einsetzen von (5A) in (13) erhält man

(6A) $$p = \tfrac{1}{2}(e_x - e_2 z) .$$

Aus $p < q$ folgt $q > \frac{1}{2}(e_x - e_2 z)$. Gemäß (2A) ist aber $q_M = \frac{1}{2}(e_x - e_2 z_M) = p_M$. Dies beweist Proposition 2a.

(b) $p < q$ bedeutet, daß $U^x(i, c_x^i, z) > \hat{U}^y(i, c_y^i, z)$ für alle $i$. Daher gilt (13). Durch Einsetzen von $n_x$ aus (13) in (11) erhält man

(7A) $$G^6(p, z) := -\frac{z}{e_1}[p^2 - (e_x - e_2 z)p + e_1 r_z].$$

Ein Vergleich mit (14) zeigt, daß $G^1(q, z) = G^6(p, z)$ für alle $p$ unter der Bedingung $p = q$. Also auch $G^2(q) = G^2(p)$ für $q = p$ mit $G^2$ aus (16). Aus $G_q^2(q) > 0$ für $q \in (q_1, q_M]$ und aus $p < q$ folgt $G^2(p) < G^2(q)$.

### 3. Beweis von Proposition 3

(a) Proposition 3a ist offensichtlich.

(b) Zunächst sei angenommen, daß $C(0) = 0$. Gesucht wird diejenige Zahl $\bar{c} > 0$, für die die Bedingung

(8A) $$G^2(q) = \bar{c}q$$

von genau einem Wert $q$ erfüllt wird. Aus (8A) folgt $(q^2 - e_x q + e_1 r_z)^2 = \bar{c}q^2 4 e_1 e_2$ oder

(9A) $$q^2 - e_x q + e_1 r_z = \pm qw, \text{ wobei } w := \sqrt{\bar{c}\, 4\, e_1 e_2} .$$

Da (8A) $G^2(q) > 0$ erfordert und demnach $z > 0$, impliziert (1A), daß die linke Seite von (9A) — und somit auch die rechte — negativ ist. Die Lösung von (9A) für $q$ lautet

(10A) $$q_{c/d} = (1/2)\left(e_x - w + / - \sqrt{(e_x - w)^2 - 4e_1 r_z}\right).$$

$q_c = q_d$ ist die gesuchte, eindeutige Zahl, die (8A) erfüllt, genau dann, wenn (i) $e_x - w > 0$ — da andernfalls sowohl $q_c$ als auch $q_d$ negativ wären — und wenn (ii) die Wurzel in (10A) null ist, d. h. genau dann, wenn

$$e_x - w = \sqrt{4e_1 r_z} \text{ oder } \bar{c} = \frac{(e_x - \sqrt{4e_1 r_z})^2}{4e_1 e_2} .$$

Wir heben nun die Bedingung $C(0) = 0$ auf und betrachten die Gerade

$$Y(q) := C(0) + \frac{\bar{c}q_M - C(0)}{q_M} q.$$

Da $Y(q_M) = \bar{c}q_M > G^2(q_M)$, gilt für alle $C(0) \geqq 0$, daß $Y(q) \geqq G^2(q)$ für alle $q \geqq 0$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(c) Proposition 3c folgt auf einfache Weise aus Proposition 3b.

## 4. Beweis von Proposition 4

(a) Wenn der Preis $p = q$ gefordert wird, dann ist der (in Ressourceneinheiten ausgedrückte) (Netto-)Nutzen eines $X$-Konsumenten $i$ gegeben durch $[e_x - e_1(m - i) - e_2 z - q]\, z$. Wenn $n_x$ die Zahl der $X$-Konsumenten ist, beträgt deren Konsumentenrente

$$\text{(11A)} \qquad \int_{n=0}^{n=n_x} [(e_x - e_1 n - e_2 z - q)\, z]\, dn = n_x z\, (e_x - \tfrac{1}{2} e_1 n_x - e_2 z - q) \ .$$

Durch Einsetzen von (17) und (18) in (11A) erhalten wir

$$\text{(12A)} \qquad K^1(q) := N^x(q)\, Z(q)\, [e_x - \tfrac{1}{2} e_1 N^x(q) - e_2 Z(q) - q]$$
$$= \frac{e_1}{2} Z(q)\, [N^x(q)]^2 \ .$$

Für alternative Werte von $q$ ist der gesamtwirtschaftliche Nettovorteil demnach

$$\text{(13A)} \qquad W(q) := K^1(q) + G^5(q) \ .$$

Es ist leicht zu sehen, daß die Funktion $W$ ein Maximum über dem Inneren von $[q_1, q_2]$ erreicht. Der Maximierer $q_w$ erfüllt demnach die Marginalbedingung

$$\text{(14A)} \qquad W_q = K_q^1 + G_q^5 = \frac{e_1 n_x z}{2q} \left( 2 N_q^x \frac{q}{n_x} + Z_q \frac{q}{z} \right) + G_q^5 = 0 \ .$$

Der Klammerausdruck in (14A) ist im allgemeinen ungleich Null. Daher im allgemeinen $q_w \neq \hat{q}$. Aus $N_q^x < 0$ über $[q_1, q_2]$ und $Z_q < 0$ für $q > \sqrt{e_1 r_z}$ folgt $K_q^1 < 0$ *für* $q \in [\sqrt{e_1 r_z}, q_2]$. Wenn nun (laut Annahme) $\hat{q} > \sqrt{e_1 r_z}$, dann $W_q(q) < 0$ für alle $q \in [\hat{q}, q_2]$. Dies beweist, daß $q_w < \hat{q}$, wenn $\hat{q} > \sqrt{e_1 r_z}$.

(b) Für vorgegebenes $\hat{z} := Z(\hat{q})$ beträgt die maximale Konsumentenrente für $q = q_0 \geqq 0$ (Pethig (1982), S. 10)

$$\text{(15A)} \qquad K^2(\hat{n}, \hat{z}) = 2 e_1 \hat{n}^2 \hat{z} \ .$$

Dabei ist

$$\text{(16A)} \qquad \hat{n} = \frac{1}{e_1} (e_x - e_2 \hat{z}) \ .$$

die wohlfahrtsmaximale Zahl der $X$-Konsumenten bei kostenloser Nutzung, während sich bei Marktallokation die Zahl der $X$-Konsumenten aus (13) für $p = q$ ergibt als

$$\text{(17A)} \qquad \hat{n}_x = \frac{1}{e_1} (e_x - e_2 \hat{z} - \hat{q}) \ .$$

Wir berücksichtigen (17) und (18) in (12A) und ermitteln die Differenz zwischen den Konsumentenrenten aus (15A) und (12A) als

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(18A) $$\Delta K := K^2(\hat{n}, \hat{z}) - K^1(\hat{q}) = 2\, e_1\, \hat{n}^2\, z - \frac{e_1}{2}\, \hat{n}_x^2\, \hat{z}\ .$$

Unter Berücksichtigung von (17), (16A) und (17A) wird (18A) zu

(19A) $$\Delta K = \frac{\hat{z}\,(e_x \hat{q} + e_1\, r_z)}{4\, e_1}\ .$$

Proposition 4b folgt, wenn zusätzlich die bei öffentlicher Versorgung nicht anfallenden Ausschließungskosten berücksichtigt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Die Theorie der Verfügungsrechte als Erklärungsansatz für allokative Fehlleistungen in der repräsentativen Demokratie*

Von *Wolfgang Weigel*, Wien

## 1. Aufgabenstellung

Gegenstand dieses Beitrags ist der Einfluß der Stimmbürger auf die finanzpolitische Willensbildung[1] in der repräsentativen Demokratie. Dieser Einfluß beschränkt sich formell auf die Möglichkeit (bzw. gelegentlich auch Verpflichtung) der Stimmabgabe bei allgemeinen Wahlen. Die Stimmabgabe hat allerdings auf Höhe und Zusammensetzung der öffentlichen Haushalte nur geringen Einfluß. Das wird auch durch Schätzungen mit einem Medianwählermodell bestätigt, die *Pommerehne* mit Schweizer Datenmaterial vorgenommen hat.[2] Auch *Buchanan* greift den geringen Wählereinfluß auf, wenn er Elemente eines nicht-demokratischen Modells der Politik urgiert, um das Auseinanderklaffen von Bürgerwünschen und tatsächlichen Budgetentscheidungen zu begründen.[3]

*Buchanans* Urgenz kann nicht als Vorschlag verstanden werden, das Konkordanzmodell der Demokratie[4] zugunsten des Konkurrenzmodells der Demokratie zu verwerfen. Es geht vielmehr um die Aufdeckung und Erklärung von Surrogaten für die Willensbildung durch allgemeine Wahlen. Gleichzeitig muß aber erklärt werden, warum sich die Institu-

---

* Für Anregungen und Verbesserungsvorschläge möchte ich John *Komlos*, University of Chicago, Karl *Milford*, Universität Wien und den Teilnehmern am Arbeitskreis „Verfügungsrechte bei öffentlichen Gütern" unter der Leitung von Philipp *Herder-Dorneich* danken.

[1] Finanzpolitische Willensbildung umfaßt insbesondere (i) die Festlegung des Aufgabenkatalogs, mit dem der öffentliche Sektor betraut ist, (ii) Entscheidungen darüber, wie und in welchem Ausmaß konkurrierende Aufgaben bei gegebenen knappen Ressourcen erfüllt werden können, sowie ferner (iii) Probleme der Mittelaufbringung und (iv) Probleme der Überwachung und Kontrolle.

[2] Vgl. *Pommerehne* (1979).

[3] *Buchanan* (1977), S. 5.

[4] Das Konkordanzmodell der Demokratie geht im Gegensatz zum heute verbreiteteren Konkurrenzmodell der Demokratie davon aus, daß von den Repräsentanten der Wählerschaft die Interessen der Wählerschaft wahrgenommen werden. In *Pommerehnes* Modell ist implizit die Konkordanztheorie unterstellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion der allgemeinen Wahlen gegen ihre Surrogate noch behaupten kann. Einen Schlüssel zur Behandlung der angesprochenen Probleme bildet die Analyse der *Entstehungs- und Änderungsbedingungen von Institutionen.* Für eine solche Analyse liefert wiederum *die Theorie der Verfügungsrechte* das nötige Instrumentarium.

Im folgenden zweiten Teil dieses Beitrags wird auf den Zusammenhang zwischen Institutionen und Verfügungsrechten eingegangen. Im dritten Teil wird die Entstehung von Surrogaten für allgemeine Wahlen erklärt.

## 2. Über Institutionen und Verfügungsrechte

2.1 Unter *Institutionen* sind hier Regeln für die individuellen Handlungsmöglichkeiten von Menschen in ihren sozialen Beziehungen zu verstehen[5], die auf einem Mindestmaß gleichgerichteter Interessen beruht und für gleichartige Entscheidungsprobleme zur Beachtung verpflichten. Sieht also eine Gesellschaft die regelmäßige Abhaltung von Wahlen als Form der Willensbildung vor, so handelt es sich dabei um eine Institution. Institutionen sind Ausdruck der Selbststeuerungsfähigkeit der Gesellschaft. Die (Systeme von) Regeln, aus denen Institutionen aufgebaut sind, bilden dabei zweckbezogene Festlegungen der Handlungsmöglichkeiten. Für die Entstehung (Aufrechterhaltung und Veränderung) von Institutionen gibt es unterschiedliche Erklärungsansätze: Institutionen können *spontan* entstehen oder *ausdrücklich vereinbart* sein. Spontane Institutionen[6] sind das Resultat eines u. U. langdauernden Prozesses, in dem Menschen unter bestimmten Umweltbedingungen regelhafte Handlungsmuster entwickeln: sie agieren bzw. reagieren quasi-kooperativ. Im allgemeinen sind spontane Institutionen eine Domäne der Evolutionstheoretiker, doch kommen einige ihrer Entstehungscharakteristika m. E. auch in dem kürzlich erschienenen spieltheoretischen Ansatz von *Schotter*[7] gut zur Geltung. Im Kontext der Theorie der Verfügungsrechte liegt der Schwerpunkt der weiteren Überlegungen aber bei den ausdrücklich vereinbarten Institutionen, die auf bewußter Konstruktion beruhen. Wo sich die Vereinbarung einer Institution mit einer bestimmten gemeinsamen Zielsetzung verbindet, kann von *Organisation* gesprochen werden.

Ausdrücklich vereinbarte Institutionen können Inhalt von Verfassungsverträgen sein, was gleichbedeutend ist mit einem einstimmigen

---

[5] Diese allgemeine Ausdrucksweise wurde gewählt, um im Rahmen dieser Arbeit eine Auseinandersetzung mit dem Begriff der Gruppe zu vermeiden.

[6] Die Bezeichnung lehnt sich an *Hayeks* „spontane Ordnung" an, vgl. *Hayek* 1980, S. 58 f.

[7] Siehe A. *Schotter* (1981).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beschluß über solche Institutionen. In der Definition von Institutionen sind aber die Terme „Mindestmaß gleichgerichteter Interessen" und „Zur Beachtung verpflichten" enthalten. Diese sollen auf zweierlei hinweisen, nämlich erstens darauf, daß die Schaffung einer Institution nicht a priori konfliktfrei zu erfolgen braucht (es mag Anstrengungen erfordern, die Institutionen zu implementieren), und zweitens, daß ein Verfassungsvertrag sich nur auf das Innenverhältnis einer Teilmenge irgendeiner Population (i. e. einer „Gruppe") erstrecken kann, wohingegen er im Außenverhältnis keine Gültigkeit zu besitzen braucht. Damit ist auch schon angedeutet, daß in einer Gesellschaft in jedem Zeitpunkt eine Vielzahl von Institutionen wirkt, wodurch horizontale und vertikale Koordinierungsfunktionen erfüllt werden.

Raummangel verbietet jedoch ein weiteres Eingehen auf komplexe institutionelle Strukturen.

2.2 Es ist vielmehr an der Zeit, *Verfügungsrechte* ins Spiel zu bringen. Dazu ist es zunächst zweckmäßig, in Anlehnung an *Alchian*[8] zwei Arten von individuellen Handlungsmöglichkeiten zu unterscheiden.[9]

(i) Jene, die einem isolierten Akteur aufgrund seiner Ausstattung mit Ressourcen, insbesondere auch Wissen, zur Verfügung stehen, und

(ii) Jene, die durch die Wahrscheinlichkeit bestimmt sind, daß der über eine Verwendung von Ressourcen verfügende Wille des Akteurs den aller anderen Akteure dominiert. Diese Handlungsmöglichkeiten werden einerseits durch Kenntnisse und Fertigkeiten, den sozialen Status und das Vermögen (aber auch die Körperkraft) bestimmt, andererseits aber durch den Besitz von Rechtstitel, den verbrieften Anspruch auf Durchsetzung des Rechts seitens der Gesellschaft (hierfür insb. *Demsetz*). Diese Verfügungsrechte aufgrund gesellschaftlich gebilligter und u. U. sanktionierter Ansprüche — Verfügungsrechte im engeren Sinn — sind es, die als *Bausteine für ausdrücklich vereinbarte Institutionen anzusprechen sind.*

Es ist allerdings zu beobachten, daß die gesellschaftliche Anerkennung von Handlungsmöglichkeiten nicht a priori Anspruch und Durchsetzung der entsprechenden Rechte für das einzelne Mitglied einer Gesellschaft sichert. Die *Schaffung von Institutionen* kann jedoch funktional damit *begründet* werden, daß die Wahrscheinlichkeit, mit der

---

[8] Hierzu *Alchian* (1977), S. 234 f.

[9] Es bestehen Analogien zwischen der nachfolgenden Unterscheidung und der auf R. *Frisch* (1959) zurückgehenden Unterscheidung in obligatorische und fakultative Nebenbedingungen menschlichen Handelns.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein Recht in Anspruch genommen werden kann, relativ hoch wird, m. a. W. die Transaktionskosten werden niedrig gehalten[10].

2.3 *Transaktionskosten* sind also ein wichtiger Baustein für die Theorie der Verfügungsrechte im allgemeinen und die Analyse von Institutionen im besonderen. Der gebotenen Kürze wegen kann hier auf die Frage der klaren Unterscheidung zwischen Transaktionskosten, Transportkosten und Produktionskosten nicht eingegangen werden[11]; in diesem Beitrag umfaßt der Terminus[12] Kosten in Form von Zeitaufwand, dem Aufwand an materiellen Ressourcen, wohl auch der Frustration[13], die im Zusammenhang mit Entscheidungen und Handlungen auftreten.

Diese Kosten entstehen im einzelnen durch die *Informationsbeschaffung* über Güter, präsumptive Tausch- bzw. Vertragspartner; durch die Koordinierung *individueller Ziele* über Verhandlungen, Stimmabgabe oder Erteilung von Anweisungen; die *Durchsetzung* der Ansprüche nach erfolgter Koordination und eine beliebig differenzierbare Liste weiterer Faktoren. Die jeweils auftretenden Transaktionskosten (kurz: Kosten) können individuell unterschiedlich sein und sind jedenfalls nicht unmittelbar beeinflußbar.[14]

Die Vielfalt und Komplexität der Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung ist nicht zuletzt auf diese Umstände zurückzuführen: Unterschiedliche Spezialisierungen in die Vermittlertätigkeit für Informationen und die Spezialisierung auf die Auslegung und Durchsetzung von Regeln und *insbesondere die Vereinbarungen der Regeln selbst,* nach denen Spezialisten tätig werden (dürfen), werden durch Transaktionskosten begründet (die Erklärung der Demokratiedefizienz im dritten Abschnitt dieser Arbeit enthält hierzu anschauliche Beispiele). In jedem Fall ist allerdings zu beachten, daß zwar die Festlegung von Verfügungsrechten in Institutionen dazu dient, Transaktionskosten zu beeinflussen; *gleichzeitig bestimmen die Transaktionskosten jedoch die Möglichkeit der Festlegung* von Verfügungsrechten.

2.4 Für die Beschreibung von Institutionen (u. a. der finanzpolitischen Willensbildung) reicht allerdings die herkömmliche *Typologie* von Verfügungsrechten nicht aus: diese unterscheidet nur *exklusive, tausch-*

---

10 Und zwar relativ zu allenfalls bestehenden alternativen Handlungsmöglichkeiten.

11 Vgl. zu diesem Problem insbesondere *Dahlman* (1979).

12 Besser wäre hier wohl der Begriff „Handlungskosten", denn in der gebräuchlichen Terminologie wirkt die Annahme nach, daß ausschließlich Tausch als Koordinierungsmechanismus in Frage kommt.

13 Hierzu, aber ohne expliziten Bezug auf Transaktionskosten, *Reichard,* 1974.

14 Besonders darin kommt der Unterschied zu Transportkosten zum Ausdruck.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*fähige* Rechte und *nicht-exklusive, nicht-tauschfähige* Rechte, oder in anderen Worten, Rechte die auf Märkten gehandelt werden können und Rechte, die Gemeineigentum begründen. Staatliche Eingriffe erscheinen in dieser Dychotomie meist nur als *Verdünnung* von exklusiven, tauschfähigen Rechten vor allem durch Regulierung. Hier bedarf es aber eines dritten Typs von Rechten: Die *politischen* Rechte der Bürger, die *Privilegien* von Abgeordneten und die *Kompetenzen* von Regierung und Verwaltung sind *exklusiv aber nicht tauschfähig.* Allerdings ist die Nicht-Tauschfähigkeit nicht genuin, wie im Fall des Gemeineigentums, sondern selbst Institution.[15] Man denke nur an den bis ins 19. Jahrhundert weitverbreiteten Ämterkauf.

Nebenbei sei hier noch angemerkt, daß insbesondere die Übereinkunft bezüglich exklusiver, nicht tauschfähiger Rechte eine enge Beziehung der Theorie der Verfügungsrechte mit „public choice" herstellt, jenem Gebiet der Ökonomik, das Möglichkeiten und Probleme der Koordinierung individuellen Handelns insbesondere durch nichtmarktliche Koordinierungsinstrumente untersucht (z. B. durch Anweisungen, Abstimmungen, Verhandlungen).

Der Wert, den ein Verfügungsrecht für den Akteur hat, hängt (ceteris paribus) von den Transaktionskosten ab, die bei seinem Gebrauch anfallen. Er wird um so größer sein, je niedriger diese Kosten sind. Man beachte, daß es sich hierbei um ex ante Einschätzungen des Wertes handelt, die nicht unabhängig von den Verfügungsrechten anderer Akteure sind: ein Recht zu haben bedeutet ja auch, daß man Dritten gegenüber berechtigt ist, Kosten zu verursachen. Das ist eine notwendige Voraussetzung für die Existenz von Privateigentum (einen Bestand an exklusiven, übertragbaren Rechten), aber sie trifft auch auf politische und beamtete Rechte zu. Davon sind die Fälle *positiver und negativer externer Effekte* zu unterscheiden. Hier wird der Wert der Rechte über die unabgegoltene Veränderung der Güter, an denen die Rechte definiert sind, verändert. Für den einzelnen Akteur stellt sich die Frage, ob die Kosten der Suche nach dem Verursacher und der Verhandlungen mit demselben getragen werden sollen; das ist gleichbedeutend mit der Hinnahme der Schmälerung von Rechten bzw. mit dem Verzicht auf (potentiell mögliche) Wert- bzw. Nutzensteigerungen.

2.5 Für die weiteren Ausführungen ist der folgende Gesichtspunkt von ganz entscheidender Bedeutung. In vielen Fällen geht es nicht darum, die einmalige Inanspruchnahme eines Rechts zu erwirken, sondern die längerfristige Möglichkeit dieser Inanspruchnahme abzusichern. Das wiederum erfordert längerfristige Vereinbarungen, um

[15] Hier ist das schwierige Problem der Hierarchie von Institutionen angesprochen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Transaktionskosten niedrig zu halten. Wenn aber der erwartete Wert der Nutzungsmöglichkeiten über einen längeren Zeitraum, entsprechend aufsummiert und abgezinst, höher ist als der Wert einer einmaligen Nutzung, zahlt sich die Aufnahme von Verhandlungen selbst bei sehr hohen Transaktionskosten noch aus. Die Entscheidungen, die in diesem Fall getroffen werden, entsprechen *Investitionsentscheidungen* in die Sicherung der Nutzungsmöglichkeiten von Verfügungsrechten. Dies ist der Kern einer ökonomischen Verknüpfung von Institutionen und Verfügungsrechten. Bei der Umsetzung dieser Betrachtungsweise von Institutionen in die konkrete Aufgabenstellung ergibt sich jedoch eine methodische Schwierigkeit, die auch durch eine Inspektion der Literatur bestätigt wird: Die *Theorie der Verfügungsrechte* trachtet danach, eine Verbindung zwischen der *marginalen Veränderung* institutioneller Rahmenbedingungen und privatem voluntaristischem Tausch herzustellen: Es kommt zum Abtausch von Verfügungsrechten, wenn die Akteure erwarten, daß sie nach dem Tausch mindestens ebensogut gestellt sein werden wie im ursprünglichen Zustand. Wird der Abtausch vollzogen, so kommt dies einer einstimmigen institutionellen Veränderung gleich.[16] *Public choice* hingegen befaßt sich vor allem mit der — diskreten — *Entstehung* von Institutionen, die zwar einstimmig erfolgen kann, aber bei gegebenen Transaktionskosten nicht notwendig einstimmig erfolgen muß (man denke nur an die Theorie der optimalen Abstimmungsregel von *Buchanan* und *Tullock*).[17] Die beiden Betrachtungsweisen ergänzen einander zwar sinnvoll, weisen aber in der Behandlung der Akteure Unterschiede auf, die eine Integration schwierig machen.[18]

Vor diesem Hintergrund ist nur die Annahme unkontrovers, daß jeder Akteur danach trachtet, diejenige Anordnung von Verfügungsrechten zu erreichen, von der er sich den größten Nutzen erwartet.

Die Tatsache, daß Institutionen sowohl diskrete als auch kontinuierliche Änderungen aufweisen, macht allerdings die Formulierung einer Hypothese bezüglich der individuellen Entscheidungsgrundlage über Institutionen sehr schwierig. Es bietet sich aber beispielsweise an, jedem (präsumptiven) Mitglied einer ‚Gruppe' bzw. der Gesellschaft eine Nutzen-Kosten-Rechnung zu unterstellen, in der die erwarteten Nutzen

---

[16] Vgl. *Goldberg* (1980) S. 404.

[17] *Buchanan* und *Tullock* (1965).

[18] Das Urteil Goldbergs (1980), S. 405, fällt dementsprechend aus: „mainstream economics" habe die Fragen, die sich aus dem methodischen Individualismus der „property-right-public-choice" Schule ergeben, nicht aufgegriffen, was zumindest verständlich, wenn schon nicht verwunderlich sei. Die property-right-public-choice-Schule behandle hingegen diese Fragen, das aber in einem Stil, der noch zu wünschen übrig lasse!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Kosten der neuen oder veränderten Institution einschließlich der erwarteten Kosten der Umstellung bzw. Veränderung einander gegenübergestellt werden. Da das jeweilige Objekt der Willensbildung marginaler oder diskreter Natur sein kann, müssen hinsichtlich der Bedingungen für die Beteiligung von Interessenten an der Institution zwei Fälle unterschieden werden. Handelt es sich um marginale Veränderungen an einer bestehenden Institution, werden alle jene Interessenten mitwirken, deren marginale Nutzen-Kosten-Differenz $\geqslant 0$ ist. Handelt es sich hingegen um die Neuschaffung (bzw. diskrete Abänderung) einer Institution, kann für die Interessenten ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von $\geqslant 1$ unterstellt werden.

Institutionen sind aber (reine oder gruppenspezifische) Kollektivgüter. Es ist beispielsweise eine bekannte Eigenschaft jeder Rechtsordnung, daß die Betroffenen nicht ausgeschlossen werden können. Wo Institutionen Gruppeninteressen berühren, kann nichtsdestoweniger ein *Implementationsproblem* auftreten. So, wie Verfügungsrechte oben definiert worden sind, setzt ihre Implementierung Kompensation desjenigen, der unwillig ist, das Recht anzuerkennen, *nicht* voraus. Dennoch werden die „Väter" einer institutionellen Neuregelung unter bestimmten Umständen zur Kompensation solcher Mitglieder bereit sein, die eingebunden werden sollen, obwohl sie sich keine (unmittelbaren) Vorteile versprechen. Institutionen können also durch Zwang implementiert werden (ein für die Entstehungsgeschichte von Staaten bekannter Umstand) oder durch Kompensation.[19] Insbesondere für zwangsweise verpflichtete Akteure kann ein Anreiz bestehen, ihre Interessen mit Mitteln zu verteidigen, die außerhalb der geregelten Handlungsmöglichkeiten liegen. Im Kontext der ökonomischen Analyse spielt aber die Innovation von Handlungsmöglichkeiten innerhalb bestehender Institutionen eine wichtige Rolle[20], was eine entsprechend unscharfe Umschreibung bestehender Verfügungsrechte voraussetzt.

Nach dieser notgedrungen knappen theoretischen Einführung kann nun die These näher begründet werden, daß das Steuerungsdefizit der Wählerschaft bezüglich der Ressourcenallokation über eine Problematisierung der institutionalisierten Mitwirkungsmöglichkeiten an der finanzpolitischen Willensbildung erklärt werden kann.

---

[19] Angesichts der Arten der Implementation vieler auch ökonomisch relevanter Regeln in den Staaten der Erde sollte Zwang nicht ohne weiteres in die Kompetenz der Soziologie abgeschoben werden.

[20] Ein anschauliches Beispiel bietet das Gesellschaftsrecht in der bekannten „GmbH & CO KG".



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### 3. Ein Problem der finanzpolitischen Willensbildung in repräsentativen Demokratien

Es wird angenommen, daß das *Stimmrecht* ein *exklusives — nicht — übertragbares* Recht ist. Dem einzelnen Votum kommt aber in allgemeinen Wahlen nur ein sehr geringes Gewicht zu. Darin liegt natürlich eine Absicht: die Gleichverteilung des Stimmrechts bedeutet eine Brechung der Verfügungsmacht, die durch die Konzentration dieses Rechts in einer Hand gegeben wäre. Diese Konzentration weist n. b. zwei Dimensionen auf: sie ist ja gleichbedeutend mit der *alleinigen* Verfügungsmacht über *alle* Angenden. Durch die Gleichverteilung dieser Verfügungsmacht werden einerseits die Transaktionskosten des allfälligen Machtmißbrauchs für den einzelnen Bürger zwar im Interesse aller Bürger erhöht, aber der Wert des Rechtes andererseits vermindert, wodurch ein relativ geringer Anreiz gegeben ist, dieses Recht zu gebrauchen.[21] Das scheint ein Dilemma institutionalisierter demokratischer Willensbildung zu sein, wobei ja zu bedenken ist, daß das betreffende Recht nur in periodischen Abständen gebraucht werden kann, was die Transaktionskosten um eine weitere Komponente erhöht. Nicht zuletzt aus diesem Grund sehen manche Verfassungen (in Österreich z. B. die Artikel 41 und 43 der Bundesverfassung) zusätzliche Institutionen der Willensbildung [Volksbegehren, Volksabstimmung] vor. Damit eröffnet sich beim Auftreten gleichgerichteter Interessen bezüglich einer Agenda in einem Teil der Wählerschaft die Möglichkeit zusätzlicher Einflußnahme, allerdings auch nur dann, wenn die hohen Kosten der Inanspruchnahme dieser Institutionen in Kauf genommen werden. Demgegenüber kommen andere unmittelbare Einflußmöglichkeiten auf Allokationsentscheidungen in zahlenmäßig großen Wählerschaften kaum vor (z. B. Stimmentausch).

Es ist also zu untersuchen, was beispielsweise Bürger unternehmen können, die Interesse an der Einflußnahme auf Allokations- und Distributionsentscheidungen haben. Hier bietet sich die Erschließung neuer bzw. zusätzlicher Institutionen an. Um Institutionen (und nicht nur einmalige Interventionen, d. h. Gebrauch von Verfügungsrechten im weiteren und ursprünglichen Sinn von *Alchian*) wird es sich handeln, weil die Höhe der Transaktionskosten die Erfolgschancen einmaliger Intervention gegenüber der Investition in zusätzliche Institutionen sehr gering macht. Nettovorteile ergeben sich für Interessenten eben nur dann, wenn die erschlossene Möglichkeit der Einflußnahme wiederholt genutzt werden kann; unter *diesem* Aspekt muß es also das Ziel bei-

[21] Warum die Wahlbeteiligung trotzdem sehr hoch sein kann, begründen z. B. *Riker und Ordeshook* (1973, S. 62 f.) mit der Befriedigung, die eine Befolgung von Staatsbürgerpflichten hervorruft und ähnlichen Faktoren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

spielsweise von *Bürgerinitiativen* sein, im Entscheidungsprozeß öffentlicher Entscheidungsträger nicht bloß ein Recht auf einmalige Anhörung zu erlangen, sondern dieses Recht über einen längeren Zeitraum abzusichern.

Eine Institutionalisierung zusätzlicher Kanäle der Artikulation von Interessen kann aber zu einer Änderung in der Bewertung des eigenen gesetzlichen Stimmrechts führen, die schließlich in eine Abstinenz von der Nutzung verfassungsmäßiger Institutionen führt. Ein solcher Vorgang des Bedeutungsverlustes einer Institution aufgrund der Zunahme der Substitutionsmöglichkeiten stellt eine *Erosion* der Institution dar.

Unter diesem Aspekt gewinnt die Frage an Bedeutung, weshalb demokratische Wahlen weiterhin (regelmäßig) abgehalten werden. Darauf wird später noch eingegangen.

Zunächst ist die Feststellung wichtig, daß die Institutionalisierung zusätzlicher bzw. neuer Einflußmöglichkeiten für die Bürger die Mitwirkung politischer (sowie administrativer) Rollenträger voraussetzt. Es ist also zu klären, warum insbesondere Politiker[22] Interesse an Institutionen haben können. Den Ausgangspunkt für die Erklärung bilden die zwei Annahmen, daß (1) Politiker die Funktion der Vermittlung von Bürgerwünschen haben (d. h. sie sind spezialisierte Agenturen) und (2) daß sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit entsprechenden exklusiven, nicht-übertragbaren Verfügungsrechten ausgestattet sind, denen sie einen bestimmten Wert beimessen. Sie haben m. a. W. Interesse, mit diesen Rechten ausgestattet zu werden, was dann der Fall ist, wenn sie mit Vertretungsaufgaben betraut werden. Die Höhe der Bezüge spiegelt den Gegenwert der Rechte allerdings nicht wider. Die zugewiesenen Rechte können ja beispielsweise so unscharf umschrieben sein, daß dem Politiker ein Handlungsspielraum zur Verfolgung eigener Interessen eingeräumt ist; diese Interessen wiederum müssen keineswegs persönliche Vorteile betreffen, sondern sie können durchaus — im Sinne des Schumpeterschen Unternehmers — das Erfolgserlebnis erfolgreicher Vermittlertätigkeit umfassen.

Zu vielen spezifischen Rechten von Politikern ist noch anzumerken, daß sie so beschaffen sind, daß die Folgen von „Fehlentscheidungen" nicht unmittelbar getragen werden müssen, sondern vielmehr nur über Kontrollinstanzen geltend gemacht werden können; ferner enthalten die Rechte eine Verzerrung zugunsten des Berechtigten derart, daß er

---

[22] Die Interessen der Verwaltungsbeamte sowie die Beziehungen zwischen Gesetzgebung und Verwaltung sind auch aus ökonomischer Sicht bereits mehrfach behandelt worden. Für einen Überblick vgl. z. B. *Weber* und *Weigel* (1980).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch den Fortfall des Erfordernisses eines Vertragsabschlusses für einzelne Entscheidungen kostenmäßig begünstigt ist, wobei in diesem Zusammenhang dann die Implementierung der Entscheidungen eine große Rolle spielt, was zum Problem der legitimen Zwangsausübung führt. (Dem Problem der willkürlichen Machtausübung wird z. T. dadurch begegnet, daß Rechte Kollegialorganen übertragen werden.)

3.2 Es gibt bisher kaum *empirische Nachweise* für den Wert, den exklusive, nicht-übertragbare Rechte für den Politiker besitzen. Eine Ausnahme bildet die nicht ganz unproblematische Schätzung von *Gifford* und *Santoni* über den Wert, den amerikanische Kongreßabgeordnete dem Recht zur Regulierung beimessen. Dieses Recht ($X_2$) — im konkreten Fall handelt es sich um Preisregelungskompetenzen — ist in der Arbeit der beiden Autoren *eine* erklärende Variable für die realen Wahlkampfausgaben ($Y$) der Abgeordneten. Diese Ausgaben entsprechen der Zahlungsbereitschaft, um sich in die Funktion des Kongreßabgeordneten einzukaufen.

Die *zweite* erklärende Variable ist das reale Bundesbudget ($X_1$); die Schätzgleichung ist

$$Y_t = a_1 + a_2 X_{1t} + a_3 X_{2t} + \varepsilon_t \tag{1}$$

wobei die Hypothese lautet, daß die Koeffizienten $a_2 > 0$ und (insbesondere) $a_3 > 0$. $\varepsilon_t$ ist ein Störterm mit Normalverteilung und einem Mittelwert von 0. Die Variable $X_2$ ist eine Dummy-Variable, die in jenen Legislaturperioden, in denen der Kongreß Preisregelungskompetenzen besaß 1, sonst 0 gesetzt wurde.[23] Die Daten erfassen 1948 - 1972. Das Schätzergebnis ist

$$Y_t = -\,0.06532 + \underset{(0.00004)}{0.00008}\, X_{1t} + \underset{(0.054)}{0.145}\, X_{2t} \tag{2}$$

$$R^2 = 0.58 \qquad \text{D.W.} = 1{,}8$$

(Die Klammerwerte zeigen, daß die Regressionskoeffizienten auf dem 5%-Niveau von 0 verschieden sind.)

Koeffizient $a_3$ ist hypothesenkonform positiv und kann so interpretiert werden, daß in jenen Jahren, in denen Preisregelungskompetenzen bestanden, die Wahlkampfausgaben 145 000 US-$ höher lagen als im gegenteiligen Fall.

Diese Schätzungen sagen natürlich nichts darüber aus, um wessen Unterstützung bei der Wahl sich die betreffenden Kandidaten durch Ausgaben bemühen. Man kann aber davon ausgehen, daß die meisten

[23] Die Verwendung einer Dummy-Variablen unterstellt die heikle Annahme, daß alle Kompetenzen im Durchschnitt gleich gewichtet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Allokationsentscheidungen und (De-)Regulierungsmaßnahmen Gruppeninteressen berühren. Angenommen, das ist so, dann wird die Fähigkeit der Gruppen zur Überwachung der Aktivitäten eines Politikers zu beachten sein. Wird diese Fähigkeit vom Politiker hoch eingeschätzt, so bedeutet das für ihn zugleich eine Verringerung des Wertes seiner Rechte. Umgekehrt steht dem einzelnen Politiker ja in aller Regel nur ein begrenztes Ausmaß an Ressourcen zur Verfügung, insbesondere Zeit und physische Einsatzbereitschaft. Diese Ressourcen können so eingesetzt werden, daß vorwiegend die Unterstützung der allgemeinen Wählerschaft oder aber vorwiegend die Unterstützung (auch mehr als) einer Interessengruppe umworben wird. Zwei Argumente sprechen dafür, daß wenigstens solche Politiker, die keine Begabung zur charismatischen Führerpersönlichkeit haben, die Unterstützung von Gruppen vorziehen: erstens und vor allem die Tatsache, daß die Agenturfunktion für Gruppen vielfach auch nicht erlischt, wenn der Politiker (bzw. seine Fraktion) bei den Wahlen eine bestimmte Mindestanzahl von Stimmen verfehlt und zweitens, daß er nur durch Vereinbarungen mit der Gruppe, Überwachung und Kontrolle betreffend, den Wert seiner Verfügungsrechte stabilisieren kann. Der Versuch, im Laufe der Zeit die Unterstützung mehrerer Gruppen zu gewinnen, ist mit dem grundsätzlichen Entschluß, Gruppenunterstützung zu suchen, durchaus vereinbar: es entspricht einer Diversifizierung der Verfügungsrechte.

Diese Überlegungen zeigen aber, daß es einen Interessenverbund zwischen Gruppen von Wählern und Politikern geben kann, der — von allgemeinen Wahlen weitgehend unabhängig — längerfristig bestehen kann, solange aus diesem Interessenverbund beiderseits Vorteile gezogen werden. In diesem Interessenverbund kann zusätzlich auch die Verwaltungsbürokratie eingebunden werden[24], wodurch allerdings ein ökonomisch fundierter Nachweis für die völlige Auflösung der Gewaltentrennung gelungen wäre.

Es resultiert aber dann ein Zustand ungleich verteilter Möglichkeiten der Mitwirkung an der Willensbildung, solange ein beträchtlicher Teil der Bürger nicht in einen Interessenverbund der beschriebenen Art integriert ist. Während aus diesem Zustandsbild u. a. eine Erosion der Gewaltentrennung abzulesen ist, kann aber über künftige Entwicklungen keine Prognose gestellt werden: es ist zwar nicht auszuschließen, daß die beschriebenen Vorgänge schließlich in einem Zustand münden, in dem die Ressourcenallokation ausschließlich durch Verhandlungen zwischen Gruppenrepräsentanten erfolgt; wegen der geänderten Erwartungen bezüglich der Nettovorteile aus den gewan-

[24] Hierzu kann auf die Arbeit von *Crain* und *Tollison* (1979) verwiesen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

delten Institutionen ist aber ein Anreiz zur Rückkehr zu Institutionen, die größere Chancengleichheit bieten, nicht auszuschließen.

Es bleibt, zwei Punkte zu behandeln. Der erste betrifft die unterschiedlichen Möglichkeiten von Politikern, ihre Verfügungsrechte auszuweiten oder den Wert bestehender Rechte über die Senkung der Transaktionskosten zu erhöhen. So können beispielsweise *Veränderungen innerhalb der rechtmäßigen Institutionen* initiiert werden. Dieser Punkt ist deshalb interessant, weil die Veränderungen auf einer institutionellen Ebene vollzogen werden können, auf der das Attribut der Nicht-Tauschfähigkeit der betreffenden Rechte sistiert ist, beispielsweise in der Frage von Kompetenzänderungen von Ministerien.[25] Man kann in diesem Fall tatsächlich von einem Markt für Institutionen sprechen; allerdings sind besagte Institutionen Bestandsgrößen, so daß die Frage, ob ein Ziel — hier die Kompetenzänderung — erreicht wird, ausschließlich von den Kosten abhängt, die der interessierte Politiker für den Transfer von Rechten in seine Kompetenz auf sich nehmen möchte.

Da sich das Konzept der Verfügungsrechte nicht a priori auf gesetzlich festgelegte Rechte beschränkt, sondern auch informell zugestandene Handlungsmöglichkeiten einschließt, muß auch Bestechung und in der Folge Korruption als Änderung von Verfügungsrechten (Institutionen) in Betracht gezogen werden. Dies ist in mehrfacher Hinsicht ein interessanter Fall. Er zeigt, daß nur in einer Welt mit Transaktionskosten einige Wirtschaftssubjekte Nutzen aus „widerrechtlichen" Verfügungsrechten ziehen könnten, ohne daß die derart benachteiligten Wirtschaftssubjekte dies merken (da sie schwerlich kompensiert werden). Insofern als der Bruch von Regeln jedoch bemerkt wird, liegt dann ein Testfall für die *Stabilität* von Institutionen vor. Strafsanktionen gegen Rechtsbrecher bekunden beispielsweise das Interesse an der Aufrechterhaltung der betreffenden Institutionen und sind zugleich ein Hinweis darauf, daß diese Institutionen für effizient gehalten werden.

Es bleibt nun noch kurz auf die Frage einzugehen, warum allgemeine Wahlen in einem in letzter Konsequenz fast ausschließlich über den Interessenverbund von Wählergruppen und Politikern abgewickelten Willensbildungsprozeß trotzdem noch eine Funktion haben können. Diese Frage wird durch die folgende vorläufige Hypothese beantwortet:

Wenn die Allokations- und Distributionsentscheidungen bei gegebenen knappen Ressourcen im Verhandlungsweg zwischen Agenten von

[25] Hier begegnet uns wieder das Problem der Hierarchie von Institutionen, vgl. Fußnote 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Interessengruppen getroffen werden, können Fälle auftreten, in denen keine „einstimmige" Lösung für die Koordinierung divergierende Wünsche gefunden werden kann. In solchen Fällen ist ein *„Dirimierungsrecht"* ein effektives Mittel, um eine verbindliche Entscheidung herbeizuführen. Allgemeine Wahlen könnten also (vor allem) dazu dienen, um jenen Politiker oder jene Gruppe von Politikern zu bestimmen, dem (der) in solchen Fällen der Unbestimmtheit einer Entscheidung das Dirimierungsrecht zufällt, welches wohl von Fall zu Fall außerordentlich hohen Wert besitzen kann.

Zusammenfassend: Der Beitrag soll zeigen, daß mittels einer erweiterten Theorie der Verfügungsrechte ein Weg zur Analyse (nicht nur) von (öffentlichen) Institutionen erschlossen werden kann. Am Beispiel eines Erklärungsansatzes für die mangelnde Wirksamkeit allgemeiner Wahlen als Entscheidungsmechanismus für öffentliche Ausgabenentscheidungen wird die Leistungsfähigkeit des Ansatzes vorgestellt.[26] Die Mängelanalyse liefert eine Begründung für die Institutionalisierung von Interessengruppen, insbesondere auch Bürgerinitiativen.

## Literaturverzeichnis

*Alchian,* A. A.: Some Implications of Recognition of Property Right Transaction Costs, K. Brunner (ed.), Economics and Social Institutions, Boston - The Hague - London 1979, 233 - 254.

*Backhaus,* J.: Kein Aufruf zur Verteidigung des organisierten Verbrechens. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 136 (1980), 658 - 672.

*Baldwin,* D. A.: Power und Social Exchange, American Political Science Review 72 (1978) 1229 - 1242.

*Buchanan,* J. M. (1977): Why do Governments grow?, Th. E. Borcherding (Hrsg.), Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth. Durham, North Carolina, 3 - 18.

*Buchanan,* J. M. u. G. *Tullock:* The Calculus of Consent. Ann Arbor, 1965.

*Coase,* R. H.: The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics III (1960), 1 - 44.

— The Nature of the Firm, Economica 4 (1937), 386 - 405.

*Crain,* W. M. u. R. D. *Tollison:* The Executive Branch in the Interest Group Theory of Government, Journal of Legal Studies VIII (1979), 555 - 567.

*Dales,* J. H.: Beyond the Marketplace, Canadian Journal of Economics, VIII (1975), S. 483 - 503.

*Dahlman,* C. J.: The Problem of Externality, Journal of Law and Economics XXII (1979), 141 - 162.

[26] Es darf auf die parallel zur Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik abgewickelte Diskussion „Wer regiert die Schweiz?" hingewiesen werden, wo die These behandelt wurde, daß „... die Schweiz heute unter entscheidender Mitwirkung der organisierten und privaten Interessengruppen ..." regiert werde und „... nicht vom Volk". *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 226, Mittwoch, 28. 9. 1983, S. 52.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Frisch,* R.: On Welfare Theory and Pareto Regions, International Economic Papers No. 9 (1959), 39 - 92.

*Furniss,* N.: The Political Implications of the Public-Choice-Property-Rights School, American Political Science Review 72 (1978) 400 - 410.

*Furubotn,* E. G. u. S. *Pejovich:* Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, Journal of Economic Literature 10 (1972), 1137 - 1162.

*Gifford,* A., Jr. u. G. J. *Santoni:* Politicians and Property Rights, Public Choice 33 (1978), 71 - 74.

*Goldberg,* V.: Public Choice — Property Rights, W. J. Samuels (ed.), The Methodology of Economic Thoughts, New Brunswick - London, 1980, 402 - 426.

*von Hayek,* F. A.: Recht, Gesetzgebung und Freiheit. Band 1: Regeln und Ordnung, München 1980.

*Mueller,* D. C.: Constitutional Democracy and Social Welfare, Quarterly Journal of Economics LXXX VII (1973), 60 - 80.

*Pommerehne,* W. W.: Zwei Ansätze zur Erklärung öffentlicher Ausgaben: Vergleichende Politikanalyse und ökonomische Theorie der Politik, C. Hillinger u. M. J. Holler (Hrsg.), Ökonomische Theorie der Politik, München 1979, S. 126 ff.

*Reichardt,* R.: Bedürfnisforschung im Dienste der Stadtplanung, Wien 1974.

*Riker,* W. H. u. P. C. *Ordeshook:* An Introduction to Positive Political Theory, Englewood Cliffs, N.J. 1973.

*Schotter,* A.: The Economic Theory of Social Institutions, Cambridge University Press, 1981.

*Schumpeter,* J.: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, München - Leipzig 1935.

*Stubblebine,* W. M. C.: On Property Rights and Institutions, H. G. Manne (ed.), The Economics of Legal Relationships, St. Paul 1975, 11 - 22.

*Tullock,* G.: The Paradox of Revolution, Public Choice XI (1971), 89 - 99.

*Weber,* W. u. W. *Weigel:* Government Bureaucracy: A Survey in Positive and Normative Theory, Acta Oeconomica 24 (1980), 341 - 356.

*Williamson, O. E.:* Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, Journal of Law and Economics XXII (1979), 233 - 262.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Politische Verfügungsrechte, Umverteilung und konstitutionelle Budgetreform

Von *Rupert Windisch,* Göttingen

„We have seen the enemy and they are us"
(POGO-Prinzip: *Wildavsky* (1980), Kap. 4)

## I.

1. Von den Krisenstimmungen, welche heute unabhängig von der weltanschaulichen Ausrichtung der jeweiligen Regierung eine breite Öffentlichkeit in den industriell entwickelten westlichen Demokratien beunruhigen, dürften die von Beobachtern ganz unterschiedlichen ideologischen Standorts als schleichende *„Arteriosklerose des Wohlfahrtsstaates"* diagnostizierten institutionellen Veränderungen vielen Menschen konkrete Besorgnis bereiten: Der großen Mehrzahl, weil die zum Quasi-Rechtsanspruch erklärten ökonomischen und sozialen Sicherheiten und der habituell erreichte Lebensstandard nachhaltig bedroht erscheinen; einer Minderheit auch deshalb, weil sie individualisierte Chancen ökonomisch-sozialer Selbstverantwortung, die heute in den (relativ) freiheitlichen Gesellschaftsordnungen (noch) bestehen, langfristig gefährdet sieht. Der Begriff „Wohlfahrtsstaat" gewinnt Konturen, wenn man ihn mit der mehr oder weniger weitgehenden Ausschaltung des Prinzips spezieller („marktlicher") Entgeltlichkeit für geldwerte Leistungen, die an *identifizierbare* Wirtschaftssubjekte erbracht werden, in Verbindung bringt.[1] Wohlfahrtsstaatliche Programme umfassen dann *Transferleistungen* (ausschließlich der Zinsausgaben) in einer weiten Interpretation, die nicht nur die Geld- und Sachleistungen im Rahmen der Sozialen Sicherung, Subventionen und „Steuervergünstigungen"[2] erfaßt, sondern auch jene (überwiegend) in-

[1] Dies bedeutet eine Ausgrenzung der als überwiegend *nicht* individuell zurechenbar geltenden Kollektivgüter, die wie äußere und innere Sicherheit oder allgemeine Rechtspflege und Verwaltung „legitime" Agenden auch des klassischen „Minimalstaates" sind.

[2] Bei der Klassifikation von „Steuervergünstigungen" als verdeckte Transfers — im Angelsächsischen treffend als „tax expenditures" genannt — kommt es darauf an, ob und inwieweit sie als Ausnahmeregelungen von allgemeinen, der „Steuergerechtigkeit" dienenden Tatbestandsdifferenzierungen betrachtet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

**Tabelle zur Entwicklung öffentlicher Ausgabenkategorien**

| | US | D | S | ∅ |
|---|---|---|---|---|
| (1) $G$/BIP (%) | 34 | 46 | 61 | 43 |
| (2) $G^f$/BIP (%) | 15 | 19 | 26 | 16 |
| (3) $G^f/G$ (%) | 43 | 41 | 43 | 37 |
| (4) $T$/BIP (%) | 14 | 23 | 28 | 21 |
| (5) $T/G$ (%) | 41 | 50 | 46 | 50 |
| (6) $E$/BIP (%) | 20 | 23 | 34 | 22 |
| (7) $E^f$/BIP (%) | 12 | 13 | 23 | 13 |
| (8) $E^f/E$ (%) | 35 | 54 | 69 | 54 |
| (9) $g(G)/g$ (BIP) | 1.14 | 1.23 | 1.44 | 1.23 |
| (10) $g(T)/g$ (BIP) | 1.42 | 1.28 | 1.61 | 1.32 |
| (11) $g(E)/g$ (BIP) | 0.99 | 1.22 | 1.31 | 1.16 |
| (12) $g(E^z)/g$ (BIP) | 0.99 | 1.12 | 1.34 | 1.16 |
| (13) $g(E^f)/g$ (BIP) | 1.28 | 1.21 | 1.48 | 1.25 |

*Legende*: BIP = Bruttoinlandsprodukt; $G$ = öffentliche Ausgaben aller staatlichen Ebenen einschl. Parafisci (Sozialversicherung u. a.); $T$ = Transferausgaben; $E$ = öffentlicher Endverbrauch; $z$ = Index für den Zentralstaat; $f$ = Index für die föderale, d. h. Länder und Kommunen zusammenfassende Ebene; $g(\cdot)$ = Wachstumsraten p. a. von $(\cdot)$ zwischen 1960 und 1979 mittels 3-Jahresdurchschnitten von 1960/62 bis 1977/79 berechnet. Die angegebenen %-Quoten wurden mittels 3-Jahresdurchschnitten 1977/79 berechnet. Alle Stromgrößen (BIP, $G$, $T$, $E$) wurden in laufenden Preisen genommen. *Quelle:* Verschiedene Tabellen in *Gould* (1983).

dividuell zurechenbaren Leistungen in Bereichen wie dem Bildungs-, Beschäftigungs-, Wohnungs- oder Verkehrswesen, welche im Rahmen des sogenannten öffentlichen Endverbrauchs entweder unentgeltlich oder zu mehr oder weniger stark subventionierten Preisen bereitgestellt werden.

Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates kann, wenn man die „Feinstruktur" ausblendet, in einer globalen *Wachstums-* und *Quotenperspektive* gezeigt werden. Die folgende *Tabelle,* welche wesentliche Befunde synoptisch zusammenfaßt und insofern für sich selbst spricht, wurde nach der Ländervergleichsstudie von *Gould* (1983) zusammengestellt. Die illustrativ ausgewählten Länder Vereinigte Staaten (US), Bundesrepublik Deutschland (D) bzw. Schweden (S) markieren für das der Prozentquotenberechnung zugrundegelegte Jahr 1979[3] eine „mäßig",

[3] Dieses Jahr des zweiten Ölpreisschocks war in vielen Industrieländern eine Art „Wendejahr" für allgemeine Einstellungen gegenüber der Staatsausgabenexpansion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„weit" bzw. „extrem" fortgeschrittene Ausbaustufe des Wohlfahrtsstaates mit allgemeinen Staatsquoten (Zeile [1]) von 34, 46 bzw. 61 % gegenüber 29, 34 bzw. 31 % knapp zwei Jahrzehnte früher. Ferner sind (ungewichtete) Mittelwerte für einen repräsentativen Durchschnitt (∅) entwickelter Industriestaaten der OECD aufgeführt. Man erkennt, daß das Wachstum (g) der Staatsausgaben (G) insgesamt, wenn man es zu dem des Bruttoinlandprodukts (BIP) ins Verhältnis setzt, im Berechnungszeitraum von 1960 bis 1979 vergleichsweise stärker von den Transferausgaben (T) getragen wurde, die im Durchschnitt mit (steigender Tendenz) gut ein Fünftel des Sozialprodukts bewegen und die Hälfte der gesamten öffentlichen Ausgaben ausmachen (siehe die Zeilen [4], [5], [9], [10]).

Das Gewicht der Transfers ist, wie oben bemerkt wurde, tatsächlich noch größer, wenn man zusätzlich die im sog. öffentlichen Endverbrauch (E) enthaltenen Realtransfers an identifizierbare Wirtschaftssubjekte, hauptsächlich an private Haushalte, berücksichtigt. Namentlich in diesem Zusammenhang ist die deutlich stärkere Expansion der Ausgaben für Güter und Dienste ($E^f$) auf der *föderalen* Ebene (Länder und Kommunen) im Vergleich zu der des Zentralstaates hervorzuheben (Zeilen [11] bis [13]). Das vor allem in den 70er Jahren beschleunigte Wachstum der Transferausgaben tritt noch deutlicher hervor, wenn man die Quotenentwicklung nicht zu laufenden Preisen, sondern *real* betrachtet. Derartige Berechnungen hat *Beck* [1981] für 13 OECD-Staaten und die Zeitspanne 1950 - 1977 durchgeführt mit dem Ergebnis, daß die real berechnete Quote[4] des öffentlichen Endverbrauchs im allgemeinen kaum gestiegen, ja in Ländern wie den Vereinigten Staaten, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, der Schweiz und auch in Großbritannien spürbar und in Österreich sogar stark gesunken und folglich der reale Anstieg der *allgemeinen* Staatsquote im betrachteten Zeitraum *ganz überwiegend* der real gemessenen Wachstumsrate der öffentlichen *Transferzahlungen* zuzuschreiben ist. Für letztere hat *Beck* als Medianwert 7.7 % p. a. erhalten im Vergleich mit einer realen Medianwachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von 4.5 % p. a. Diese Berechnungen beantworten nicht die Frage, ob die nominalen oder die realen Quoten vergleichsweise zutreffendere Bilder zeichnen; darauf wird später (Tz. 17) zurückzukommen sein.

2. *Hirschman* [1982] bringt die „Krise des Wohlfahrtsstaates" mit einer von ihm hauptsächlich sozialpsychologisch begründeten Phäno-

[4] *Beck* deflationiert den Staatsverbrauch mit einem Paasche-Index der Inputpreise (Material- und Lohnkosten des Staates), die Transferzahlungen mit einem Index des persönlich verfügbaren Einkommens und ferner auch die Nennergröße, das Bruttoinlandsprodukt, mit einem geeigneten Index. Setzt man im Jahr 1950 für diese Indizes jeweils 100, dann betrugen ihre Medianwerte in *Becks* Stichprobe im Jahr 1977: 871,0, 407,9 und 469,0.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

menologie abwechselnder Dominanz von Kräften der Anziehung bzw. der Enttäuschung in Zusammenhang. Bei vielen Menschen folge auf eine gesteigerte Hinwendung zu den „öffentlichen Angelegenheiten" aufgrund von Enttäuschungen wieder eine Umkehr der „Metapräferenzen", die aufs neue einen Rückzug in die „private Sphäre" begünstigen. Frustrationen der Teilnahme am öffentlichen Leben entstünden namentlich aus mangelhafter Vorstellungskraft, wie weit, was in der politischen Realität kurzfristig erreichbar ist, von den Visionen des „Aufbruchs" entfernt sein kann; aus dem unerwartet hohen Zeitaufwand, den wirksames politisches Engagement fordert; aus zunehmender Erfahrung mit Erscheinungen des politischen Opportunismus der „schmutzigen Hände" (*Walzer* [1973]), wenn im Bewußtsein des Handelns „zum allgemeinen Wohl" die traditionellen Grenzen moralischen Verhaltens überschritten werden. *Hirschman* leugnet zwar nicht, daß die heutigen westlichen Wohlfahrsstaaten in eine „Krise" geraten sind. Er begreift diese jedoch als „temporary growing pains", die durch „various learning experiences and mutual-adjustments" ([1982], S. 43) prinzipiell behebbar seien, und nicht als Ausdruck grundlegender „struktureller" Verwerfungen. Seine Position ist daher folgerichtig, „radikale" Therapievorschläge, die einschneidende Änderungen wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Institutionen empfehlen, abzulehnen. Es ist *ein* Hauptanliegen dieser Arbeit, eine tragfähige Gegenposition zu entwickeln.

Tatsächlich haben ökonomische Erwartungen, welche sich bei den verschiedenen Akteuren in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft während der anhaltenden Prosperitätsperiode der späten 50er und der 60er Jahre hinsichtlich Allokation, Verteilung, Stabilisierung und demokratischer Entscheidungsteilhabe gefestigt hatten, seitdem vielfältiger *Enttäuschung* Platz gemacht. Zur Verdeutlichung genügen wenige *Beispiele:* Soweit man der ökonomisch-statistischen Methodik zu vertrauen bereit ist, ist seit den frühen 70er Jahren eine länderweise unterschiedlich starke trendmäßige Verlangsamung der jährlichen Produktivitätszunahme [pro Erwerbstätigenstunde] eingetreten (*Giersch/Wolter* [1982]). Gerade als die neo-keynesianische Makroökonomie die praktische Wirtschaftspolitik von der Existenz einer stabilen Austauschbeziehung zwischen Inflationsrate und Beschäftigungsniveau überzeugt hatte, begann sich immer deutlicher das Scheitern einer danach konzipierten Geld- und Fiskalpolitik mit politisch wählbarer „Beschäftigungsgarantie" an der Realität einer nachhaltigen rezessiven Inflation abzuzeichnen. Dieselbe Realität machte weitgehend auch den vom Haushalt des Zentralstaates und vom Sozialbudget erhofften automatischen Stabilisierungsbeitrag für Ausbringung und Beschäftigung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zunichte, bei dessen modelltheoretischer Ableitung konstante (stabile) Preiserwartungen vorausgesetzt worden sind.

Mit diesen und anderen Signalen der Verfehlung „makroökonomischer" Ziele gehen mannigfache Enttäuschungen „mikroökonomischer" Erwartungen im Hinblick auf die von der wohlfahrtsstaatlichen Daseinsvorsorge in Aussicht gestellte „Chancengleichheit" und „Umverteilung" einher. Zwar erlaubten stetiges Wachstum der Arbeitsproduktivität und die entsprechende Zunahme des Reallohniveaus breiten Bevölkerungsschichten eine beträchtliche Anhebung ihres habituellen Lebensstandards („Komforts") durch Akkumulation von Haushaltskapital in der Form langlebiger technischer Gebrauchsgüter. Aber zugleich wurden die „sozialen Grenzen" des Wachstums (*Hirsch* [1976]) erfahren, die darin liegen, daß beispielsweise die Vermehrung herausgehobener, „an sich" befriedigender Berufspositionen mit der Expansion des Zugangs zu den Diplomen höherer Bildung nicht Schritt hält, mit der Folge, daß das „rat race" nach dem Hürdenlauf über Diplome und berufliche Barrieren nicht selten in Verbitterung über die mehr oder weniger weit verfehlten Chancen endet. Skepsis nimmt zu gegenüber den Erfolgschancen der Strategie des „spezifischen Egalitarismus" (J. *Tobin*), mittels Realtransfers im Bereich des Bildungswesens, der Gesundheitsvorsorge oder der Sozialdienste Ungleichheit der „Lebenschancen" zu vermindern. Soweit solche Realtransfers der Tendenz nach „universell" gewährt und nicht an wirksam kontrollierte Einkommensgrenzen gebunden werden, dürften sie in der Praxis eher die besser Verdienenden begünstigen als den „Armen" zugute kommen (siehe z. B. *Legrand* [1982]). Die Attraktivität der progressiven Einkommensteuer und von Wohlfahrtsprogrammen als Instrumente der Umverteilung und „Sozialversicherung" im Rahmen der „Solidargemeinschaft" schwindet, wenn der Eindruck an Boden gewinnt, daß Anwendungen in der Realität eher andere als die eigene Gruppe begünstigen, zahlreiche Schlupflöcher vornehmlich von den Beziehern überdurchschnittlich hoher Einkommen wahrgenommen werden können sowie der „Verschwendung" bei der Auftragsvergabe und im Personalausbau der staatlichen Monopolbürokratien (siehe *Giersch/Wolter* [1982], S. 13, Tab. 4) Vorschub geleistet wird. In Zeiten beschleunigter Inflation erzeugt die dadurch bedingte nichtautorisierte Steuerprogression zusätzliche Verärgerung darüber, daß nicht einmal mehr die erreichte relative Realeinkommensposition geschützt ist, wenn schon allfällige Umverteilungsziele abgeschrieben werden mußten. *Zusammen mit der Geldillusion wird zunehmend die Benevolenzillusion gegenüber den Institutionen der staatlichen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik abgebaut.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Soziale *Institutionen* lassen sich (nach *Schotter* [1981], S. 11) definieren als gesellschaftlich anerkannte Regelmäßigkeiten wechselseitig verträglichen Individualverhaltens, die entweder auf Selbstorganisation beruhen — in diesem Fall kann man von einer sozialen „Konvention" sprechen — oder durch die staatliche Rechtsordnung, also eine „externe" Autorität, erzwungen werden. Institutionen prägen Strategien bzw. individuelle Handlungsspielräume und legen damit die *Verfügungsrechte* eines Wirtschaftssubjekts fest. Man kann die ökonomisch relevanten, d. h. seine ökonomischen Dispositionen *ex ante* bestimmenden Verfügungsrechte eines Wirtschaftsubjekts als die Gesamtheit der *subjektiven* Erwartungen des Wirtschaftssubjekts definieren, zum Entscheidungszeitpunkt im Rahmen der von ihm wahrgenommenen Restriktionen institutioneller, physisch-technologischer und demographischer Art Dispositionen über knappe Güter im Verhältnis zu anderen Wirtschaftssubjekten durchsetzen zu können. Soweit Wirtschaftssubjekte diese Dispositionen tatsächlich durchzusetzen vermögen, erlaubt die Beobachtung der „sozial anerkannten" Verfügungen Rückschlüsse auf den *„objektiven"* Inhalt von Verfügungsrechten bzw. (bei Regelmäßigkeit der Transaktionen) auf soziale Institutionen.

Was ein externer Beobachter wie beispielsweise *Hirschman* oder — ex post — ein selber Betroffener „Fehlleistung" bzw. „Enttäuschung" nennt, wird durch Institutionen in spezifischer Weise beeinflußt. Von dieser Betrachtungsweise her öffnet sich ein Weg, die „Krise des Wohlfahrtsstaates" aus Strukturmerkmalen von ökonomischen und politischen Institutionen zu erklären, welche einen nachhaltigen Einfluß auf die vom Betrachter mißbilligten individuellen Verhaltensweisen und deren von ihm als *„ineffizient"* bezeichnete Resultate gehabt haben könnten. Zu dieser Problemsicht paßt, daß Ursachen der in Tz. 2 skizzierten Krisensymptome von einer kritisch gewordenen Öffentlichkeit nicht einfach im Zusammenwirken *„exogener" Einflüsse* gesucht werden, wie etwa: Wandel in Wertungen und Präferenzen, z. B. für mehr Freizeit und weniger Anstrengung, für mehr Sicherheit und weniger Risiko, für bessere Umwelt und weniger „quantitatives" Wachstum; politisch bedingte Rohstoffverteuerung; nicht vorhersehbarer technologischer oder organisatorischer Wandel und die sich in seinem Gefolge ergebenen Veränderungen der relativen Preise von Investitionen in physisches und menschliches Kapital; Verschiebungen in der internationalen Arbeitsteilung (Aufstieg der „Schwellenländer") und Wettbewerbsfähigkeit; demographische Entwicklung, z. B. schrumpfende Bevölkerung. Es wird zunehmend erkannt, daß diese Faktoren selbstverständlich Allokation und Verteilung beeinflussen, das konkrete Resultat aber von der institutionellen „Verarbeitung" abhängt. Damit zeichnet sich eine Gegenposition zu derjenigen *Hirschmans* ab, wenn man die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Krisenbefunde als Fehlleistung spezifischer politisch-ökonomischer Institutionen begreift und Problemlösungen auf der Ebene der *institutionellen Wahl* sucht.

4. In zivilisierten Gesellschaften hat ein Wirtschaftssubjekt — allein oder als Mitglied einer Gruppe — prinzipiell zwei legitime Möglichkeiten, über ein ökonomisches Gut zu verfügen, nämlich durch Ausübung seiner *privaten* oder seiner *politischen* Verfügungsrechte. Sieht man von „Eigenproduktion" oder Herstellung in Selbsthilfeorganisationen oder Schenkung ab, kann der entgeltliche Erwerb von Gütern in *Märkten* durch Abschluß sog. klassischer Verträge als *das* ökonomische Paradigma der Ausübung *privater Verfügungsrechte* in einer „Privatrechtsgesellschaft" (F. *Böhm*) betrachtet werden. Hiermit sind Verträge gemeint, welche auf der Basis prinzipieller *Gleichordnung* die Entscheidungen der Vertragsparteien über die wechselseitigen Verpflichtungen auf die Gegenwart konzentrieren; Unsicherheitsfaktoren bzw. Vertragsverletzungen bei der Abwicklung werden bereits in der Gegenwart durch „kontingente" Erfüllungsmodalitäten bzw. Sanktionsfolgen erledigt. Der enormen Vielfalt von durch Art, Inhalt und partnerspezifische Häufigkeit der Transaktionen unterschiedenen Vertragsgestaltungen, welche die kulturelle Evolution des menschlichen Wissens und seiner „Artefakte" (Güter) hervorgebracht hat, wird der Typus des klassischen Vertrags allein allerdings nicht gerecht. Es entwickelten sich Vertragstypen mit spezifischen „Kontrollstrukturen" („governance structures" nach *Williamson* [1979]), die auf Bedingungen zunehmender Unsicherheit, Langfristigkeit sowie partnerschafts- und transaktionsspezifische Investitionen zugeschnitten sind. Vertragsbedingungen der letztgenannten „idiosynkratischen" Art bedingen nach *Williamson* [1979] „relationale Vertragssysteme" bzw. eine „Organisation", um die ubiquitären menschlichen Eigenschaften der — in kognitiver Hinsicht — beschränkten Rationalität und des — in motivationaler Hinsicht — Opportunismus, das ist eigeninteressierte Vorteilssuche mit einem „Quant" Arglist, tendenziell die *Transaktionskosten*[5] *minimierend* unter Kontrolle zu bringen.

Marktwirtschaften als Realtypus entsprechen nicht dem Theorieschema von wettbewerblich agierenden, ökonomisch machtlosen „Punktfirmen", sondern sind mit vielfältigen Organisationen, namentlich auf der Angebotsseite (Unternehmensformen, Arbeitgeber- und Arbeitneh-

[5] Transaktionskosten sind wesensmäßig eine subjektive Kategorie, nämlich die Erwartung von Ressourcenaufwendungen (einschließlich Zeit und „Effort") für Informationsbeschaffung darüber, welche „paretorelevanten" Dispositionsmöglichkeiten bestehen, welches der Bereich der wechselseitigen annehmbaren Tauschbedingungen ist, welche Durchsetzungskosten entstehen werden u. ä.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

merverbände) durchsetzt. Dies bedeutet, daß die überwiegende Mehrzahl der Wirtschaftssubjekte (die „abhängig Erwerbstätigen") im produktiven Bereich innerhalb *hierarchischer Strukturen* tätig ist, die eine dem Markt an sich fremde Beziehung der *Über- und Unterordnung* und eine potentielle Gefährdung individueller Freiwilligkeit implizieren. An dieser Freiwilligkeit wird aber für die Begründung der Verfügungsrechte mit Bezug auf die Organisation dem *Prinzip* nach festgehalten (vgl. die Mitbestimmungsdiskussion).

Was die Funktion des *Staates* in einer „Privatrechtsgesellschaft" angeht, so hat er die Grenzen legitimer Ausübung privater Verfügungsrechte zu definieren und vermöge seines Monopols legitimer Gewaltsamkeit zu schützen sowie „wirksamen" Wettbewerb zu gewährleisten. Diese „klassische" Rolle als Friedensgarant und Schiedsrichter macht die Existenz des „schützenden Staates" *(Buchanan)* zur unverzichtbaren Voraussetzung der Entfaltung privatwirtschaftlicher Initiative, die des Anreizes der privatrechtlichen Aneigenbarkeit (eines ausreichenden Anteils) der Erträge erfolgreicher Transaktionen und somit der Chance von (temporären) „Renten" bedarf; diese sind ihrerseits Signale für möglicherweise vorteilhafte Umverteilungen von Verfügungsrechten mittels privater Verträge. Deshalb befindet sich in einer wettbewerbsbedingt von technologischem und organisatorischem Fortschritt, sich ständig verändernden Angebots- und Nachfragestrukturen und „schöpferischer Zerstörung" *(Schumpeter)* geprägten Marktwirtschaft die inhaltliche Ausfüllung der Rolle des schützenden Staates ebenso wie die marktliche oder die innerorganisatorische Umverteilung bestehender bzw. die „Entdeckung" *(Hayek)* neuer Verfügungsrechte in ständigem Fluß. Ihre jeweilige Festlegung ist untrennbar mit der Umschreibung des „ungeschützten" Bereichs von Verfügungsrechten verbunden, der angibt, in welcher Weise private Verfügungsrechte diejenigen Dritter „verdünnen" dürfen, ohne daß den Geschädigten, z. B. weil sie von einem Markt verdrängt oder ihre vermarktbaren Fähigkeiten entwertet worden sind oder sie eine Beeinträchtigung ihres Lebensstandards oder ihrer natürlichen Umwelt erfahren haben, gegen den (die) „Verursacher" ein Rechtsanspruch auf Untersagung der schädigenden Aktivität(en) oder auf Entschädigung zusteht.

Nach dem *marktmäßigen Effizienzkriterium* oder *„Siebungstest"* werden private Verfügungsrechte tendenziell von jeweils denjenigen Akteuren erworben, die von ihnen gemäß dem Kriterium der deklarierten individuellen Zahlungsbereitschaft den „wertvollsten Gebrauch" machen können. Um Mißverständnissen vorzubeugen, soll an dieser Stelle der Behauptung widersprochen werden, die Effizienzdoktrin des „wertvollsten Gebrauchs" könne eine „comprehensive and unitary theory of rigths and duties" (*Posner*, 1979, S. 140) abgeben, so als ob marktmäßige

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Effizienz" aus sich heraus die „richtige" *Gesamt*ausstattung mit privaten Verfügungsrechten zu determinieren vermag, also letztlich mit „Gerechtigkeit" identifiziert werden könne. Dieser Anspruch ist nicht berechtigt: Denn wer den „wertvollsten Gebrauch" von einer Sache macht, hängt eben von Inhalt und Verteilung *aller* Verfügungsrechte ab, die *zusammen* die für die Anwendung dieses Kriteriums benötigten Preisrelationen beeinflussen. Da also immer ein Gesamtbestand von Verfügungsrechten zu bewerten ist, benötigt man *ethische* Maßstäbe.

Man darf hier „Ethik" angesichts der Tatsache, daß der Gesamtbestand an Verfügungsrechten und damit die Regeln, denen die Wirtschaftssubjekte folgen, das „Ergebnis menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs" (*Hayek* nach *Hume*) sind, nicht mit „beliebiger Wählbarkeit" von Regeln oder Institutionen gleichsetzen. Diese besteht tatsächlich nicht, falls sich eine Gruppe, die jenen Regeln folgt, in der Vielfalt konkurrierender Gruppen auf Dauer erfolgreich behaupten will. Kulturevolutionär betrachtet verfestigen sich bestimmte Verhaltensregeln gerade deshalb zur *„Ethik" einer Gruppe,* weil diese unter den für ihre „Nische" spezifischen Umweltbedingungen durch ihre Befolgung relative „Fitnessvorteile", z. B. im Hinblick auf ökonomische Wettbewerbsfähigkeit, erfahren hat (vgl. *Hayek,* 1979). Da die Gruppe aber nicht im einzelnen erkennen muß (und kann), warum das der Fall ist, wäre es sehr irreführend, evolutorische Prozesse der Verfestigung und Wandlung von Normen durch ein (dynamisches) Optimierungsmodell abbilden zu wollen, in dem „die" Gesellschaft oder genauer: ihre Repräsentanten mit irgendwie überlegenem Wissen über gesellschaftlich-ökonomische Strukturen und mit interpersonell gültiger Einsicht in eine soziale Wohlfahrtsfunktion über die „optimale" Verteilung von wohldefinierten Verfügungsrechten „entscheiden".

5. Die schützende Rolle des Staates beruht auf der Ausübung *politischer Verfügungsrechte,* welche der Staatsbürger in verschiedenen, funktional unterschiedenen Formen (als Wähler, Parlamentarier, Richter, Verwaltungsbeamter, Verfahrenspartei) besitzt. Sie sind dadurch gekennzeichnet, daß ihre Ausübung letztlich immer ein *Befehls- oder Subordinationsverhältnis unbestimmten Inhalts* impliziert, weil der „Souverän" im Konfliktfall die Adressaten politischer Verfügungsrechte nicht gewinnen muß, wie dies beim Tausch privater Verfügungsrechte unter vertraglich gleichberechtigten Partnern notwendig ist, sondern zwingen kann, wobei es keiner spezifizierten Reziprozität von Leistung und Gegenleistung bedarf. Es ist ein weiteres Anliegen dieses Aufsatzes, der voluntaristischen Konzeption staatlicher Aktivitäten entgegen zu treten, wonach diese lediglich die kollektive Organisation einer prinzipiell freiwilligen Nachfrage nach „Kollektivgütern" im



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weitesten Sinn (einschließlich „Einkommensumverteilung"!) darstellten, bei deren Bereitstellung der Markt gegenüber dem überwältigenden Anreiz zum Schwarzfahren „versage". Denn entweder existiert eine „Norm" oder „Ideologie" (unten Tz. 6), die im Fall wiederkehrender Kollektivgutbereitstellung, wie z. B. der jährlichen Ausrichtung einer Weihnachtsbeleuchtung durch die anliegenden Geschäftsleute einer Fußgängerzone, die sozial produktive Strategie des Nicht-Schwarzfahrens zur *freiwillig* befolgten sozialen Konvention macht; oder es kommt zur Ausübung *politischer* Verfügungsrechte mittels einer kollektiven Aktion, die um erfolgreich zu sein, voraussetzt, daß die Gruppe, welche die Initiative ergreift, nicht zu groß ist und durch *selektive* Anreize, insbesondere erwartete Einkommensvorteile, hinreichend motiviert ist, das „Kollektivziel" zu unterstützen.

Bei der Erörterung der schützenden Funktion des Staates wurde hervorgehoben, daß die Ausübung politischer Verfügungsrechte durchaus produktiv sein *kann*. Aber die vor allzu einengenden Eingriffen hoheitlicher Autorität geschützte Entfaltung freier Privatwirtschaft ist in historischer Langzeitperspektive eine insgesamt exzeptionelle Erscheinung, der die westlichen Industrienationen ihren gegenwärtigen hohen Lebensstandard hauptsächlich verdanken. Geschichtliche Anschauung lehrt, daß die produktive Potenz des schützenden Staates beständig durch die kontraproduktive Potenz der politischen Verfügungsrechte, „the source of man-made economic decline" (*North*, 1981, S. 20) zu werden, gefährdet war und es auch in unserer Zeit — im besonderen die Entwicklungsländer einschließend — nach wie vor ist. Diese imminente Gefährdung ist der Kernpunkt der hier vertretenen *These der redistributiven Dominanz staatlicher Aktivität*, welche besagt: Staatliche Aktivität, insbesondere soweit sie über die Minimal-Agenden des klassisch-liberalen Rechtsstaates, Sicherheitsgarant nach außen, Friedenstifter und unparteiischer Schiedsrichter im Innern zu sein, hinausgeht, ist primär unter dem Gesichtspunkt der komparativ — gegenüber der Alternative des Leistungswettbewerbs marktmäßiger Einkommenserzielung — vorteilhaften Durchsetzung politischer Verfügungsrechte zu erklären, mit der um Macht konkurrierende organisierte Minderheiten das Ziel anstreben, mittels erzwungener Transfers *ihre* Verfügung über knappe Güter zu maximieren. Soweit keine konstitutionellen Beschränkungen wirksam sind, ermöglicht die „Kompetenz-Kompetenz" des „Souveräns", aktuelle oder potentielle Wettbewerber um diese Macht auszuschalten, also die Ausübung der politischen Verfügungsrechte in einer Art Leviathan-Staat zu monopolisieren; dieser wird dann wie ein diskriminierender Monopolist versuchen, die Verfügungsrechte der verschiedenen Individuen und Gruppen so zu gestalten, daß der „Vermögenswert" seiner politischen Zugriffsrechte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

maximiert wird (vgl. *Brennan/Buchanan,* 1980; *North,* 1981, Kap. 4). Dem entspricht, wie in späteren Abschnitten näher ausgeführt wird, in pluralistischen Demokratien die anklagend als *„rent-seeking"* (*Buchanan* et al., 1980) bezeichnete „Verdünnung" produktiver Verfügungsrechte im Wege rechtlich abgesicherter Umverteilungsfeldzüge, die politisch einflußreiche Interessengruppen ständig planen und durchführen.

Die vorgetragene Sichtweise staatlicher Aktivität schließt selbstverständlich nicht aus, daß *auch* Güter mit hochgradig positiven „externen Effekten", wie eine auf breiter Basis in die Wege geleitete Anhebung des Gesundheits-, Versorgungs- und Bildungsniveaus der Bevölkerung, produziert werden oder in Verbindung mit Mäzenatentum großartige Werke der Architektur, der schönen Künste oder des Kunsthandwerks entstehen. Aber die These bleibt, daß Effizienzgesichtspunkte in der Regel nicht eigenständig, sondern nur als Restriktionen des Redistributionsziels Bedeutung erlangen und auch dann ihre längerfristige Beachtung stets gefährdet ist, weil selbst ein Leviathan-Staat kein monolithisches Gebilde darstellt, sondern kontraproduktiven Wünschen der verschiedenen Fraktionen seiner Parteigänger Rechnung tragen muß (*Olson* [1982]).

6. Nach einer weitverbreiteten Meinung, die sich unter anderem auf Nationalökonomen wie *Hayek, Keynes* oder *Schumpeter* berufen kann, haben letztlich „die" *Intellektuellen* — Journalisten, Pädagogen, Kirchenleute, Schriftsteller, „some academic scribbler of a few years back" (*Keynes,* 1936/73, S. 383) — der ubiquitären Expansion staatlicher Aktivitäten den Weg bereitet. Im Wettbewerb dieser professionellen Erzeuger von Bildern, was ein „Problem" darstellt, welche Begriffe, Ansätze und Standards der Analyse „angemessen" sind etc., hätten sich in der öffentlichen Meinung[6] diejenigen Ideologen durchgesetzt, welche den privatwirtschaftlichen Kapitalismus und die ihn schützenden „bürgerlichen Tugenden": Mäßigung der Ansprüche auf das eigenverantwortlich Durchsetzbare, Konsumaufschub, Risikobereitschaft kritisch — wie etwa *Keynes* in den „sozialphilosophischen Schlußbemerkungen" (Kap. 24) seiner *General Theory* — bis feindselig präsentieren. Unter *Ideologie* verstehe ich mit D. *North* einen Informationskomplex, der es den Menschen einerseits ermöglicht, sich mit vertretbarem Aufwand in einer hochgradig komplexen Umwelt zurechtzufinden und anderer-

[6] Die öffentliche Meinung bilden „jene an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit affektiv besetzten Meinungen und Verhaltensweisen, die man im Bereich festliegender Auffassungen öffentlich zeigen *muß,* wenn man sich nicht isolieren will; im Bereich sich wandelnder Auffassungen oder in neu entstandenen Spannungszonen öffentlich äußern *kann,* ohne sich zu isolieren" (*Noelle-Neumann* [1980], S. 158).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seits ihrem Bedürfnis nach moralisch-ethischen Überzeugungen, um verschiedene Zustände der Welt bewerten zu können, Rechnung trägt. Vor allem in der zuletzt genannten Funktion, *Normen* in den Menschen zu verankern, ist eine lebensfähige Ideologie „the cement of social stability which makes an economic system viable" (*North*, 1981, S. 47). Diese Interpretation ist gegen eine wissenssoziologische Tradition abzugrenzen, die Ideologie hauptsächlich mit Selbsttäuschung, verschleiernder Rechtfertigung von Unrecht oder dem Anspruch absoluter Wahrheit in Verbindung bringt. Sowohl gegenüber dieser Meinung als auch gegenüber G.*Stiglers* Gleichsetzung von Ideologie mit ökonomischen Interessen[7] wird hier die grundlegende Einsicht unterstrichen, daß erst ihre ideologische Verankerung in der geistigen Tradition einer überwiegenden Mehrheit ihrer Mitglieder eine Gesellschaftsordnung mit kalkulierbaren Durchsetzungskosten funktionstüchtig macht gegenüber den potentiell immer gegenwärtigen opportunistischen Anreizen des moralischen Risikos, des Schwarzfahrerverhaltens und des Rechtsbruchs, der in letzter Konsequenz eine gewaltsame Reaktion herausfordert[8].

Aber ebenso wie eine lebensfähige Ethik nicht beliebig wählbar ist (Tz. 4), unterliegen Ideologien und folglich auch die von ihnen normativ getragenen Institutionen dem kulturevolutorischen *Selektionsprozeß*. Je häufiger und intensiver Menschen Unverträglichkeiten zwischen tradierten ideologischen Vor-Urteilen und ihrer praktischen Lebenserfahrung wahrnehmen, desto stärker kommt es zur Erosion der überlebten, im Verhältnis zu den veränderten Umweltbedingungen inkorrekten Vorstellungen und desto drängender wird die Notwendigkeit empfunden, daß sich „angepaßtere" Rationalisierungen und Normen und entsprechend im Hinblick auf die ökonomisch-politisch-kulturellen Reproduktionschancen der Gruppe vorteilhaftere Institutionen herausbilden. Diese — noch wenig verstandenen — interdependenten Erosions-, Transformations- und Ordnungsbildungsprozesse können sich aller-

[7] „Any portion of the society which can secure control of the state's machinery will employ the machinery to improve its own position" (*Stigler* [1970], S. 1). Dagegen fanden *Kau* und *Rubin* (1979) für Daten aus 1974, nachdem sie statistisch dem plausiblen Einfluß ökonomischer Variabler wie z. B. Pro-Kopf-Einkommen, Verstädterung, gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Erziehungsniveau der Wähler auf das Stimmverhalten von U.S.-Kongreßabgeordneten Rechnung getragen haben, Evidenz für einen signifikanten und systematisch wirkenden Residualfaktor der Stimmabgabe, den sie mit dem „ideologischen Standort" des Abgeordneten, so wie ihn bestimmte ideologisch orientierte Interessengruppen einschätzen, identifizieren. Für sie folgt aus diesem Befund „a weakness for economics as a positive science insofar as legislation cannot be fully explained on the basis of economic factors. But these results also indicate a strength for normative economics in that, if we can convince others of the correctness of our ideas, we may be able to influence their behavior" (*Kau/Rubin* [1979], S. 384).

[8] Auf diesen Gedanken stützt sich *Ullman-Margalit* (1977, Kap. IV), um die Persistenz Ungleichheit erhaltender Normen zu erklären.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dings lange hinziehen, nicht zuletzt deshalb, weil Interessen, die von den (noch) bestehenden Institutionen profitieren bzw. mit deren Verschwinden erhebliche Vermögens- und Lebensstandardeinbußen hinnehmen müßten, noch mehr oder weniger lange Zeit stark genug bleiben, um den Wandel hinauszuzögern. Diese Prozesse werden deshalb regelmäßig von „Krisen" sowie „Instabilitäten" infolge *positiver* Rückkopplung begleitet, die hier allerdings funktional erwünscht sind, weil sie die Destabilisierung der überlebten Ordnung beschleunigen. Einem derartigen Erosionsprozeß unterliegt gegenwärtig der neokeynesianisch-wohlfahrtsökonomische Konsens, der die maßgeblichen Begründungsargumente für die Etablierung der gemischten Wirtschaftsordnungen westlicher Wohlfahrsstaaten nach dem 2. Weltkrieg geliefert hat[9]. Dies zeitigt nachhaltige Rückwirkungen auf tragende Institutionen dieser Ordnung und gibt Anlaß, über eine institutionelle Änderung in Gestalt einer konstitutionellen Budgetreform nachzudenken. Damit ist der Gedankengang für die folgenden Abschnitte vorgezeichnet.

## III.

7. Die wohlfahrtsökonomische Doktrin des allokativen *Marktversagens* stellt ihre Anwender vor das folgende grundsätzliche Problem: Wenn ein *externer* Beobachter — der Wohlfahrtsökonom — eine bestehende Allokation als „ineffizient" bezeichnet, dann setzt er eine objektivierbar „effiziente" Vergleichsallokation voraus, welche die bestehende Allokation verfehlt, weil die „vor Ort" Betroffenen mögliche „pareto-relevante" Nettovorteile trotz ihrer idiosynkratischen Kenntnisse der vor Ort bestehenden Umstände *irrtümlich* persistent weder wahrnehmen noch voraussehen, folglich auch nicht zum Gegenstand eines Kontrakts machen. Aber genau das ist, wenn man den Individuen „rationale Erwartungen" zubilligt, begründungsbedürftig: Denn diese potentiellen Nettovorteile bleiben unter der Hypothese individueller Vorteilssuche nur dann „nicht-kontrahiert", wenn die Par-

[9] Auf dem Aggregationsniveau der gesamten öffentlichen Ausgaben westlicher Industrienationen läßt sich nach *Gould* (1983, S. 46 f.) im Zeitraum 1960 bis 1979 kein signifikanter Zusammenhang zwischen der deklarierten Weltanschauung der jeweiligen Regierungsparteien und dem Ausgabenwachstum nachweisen: Für Regierungen „links" von der Mitte ist der Prozentsatz ihrer Amtszeit, in dem die Staatsausgaben schneller zunahmen als der internationale Durchschnitt, nicht signifikant höher als bei Regierungen „rechts" von der Mitte; eher trifft dies schon für das Teilaggregat der Transferausgaben zu (op. cit., S. 55 f.). Dieser Befund spricht, wie immer man ihn erklärt — u. a. erscheint auch ein „internationaler Demonstrationseffekt" nicht unplausibel —, *nicht* gegen den im Text herausgestellten ideologischen Einfluß: Früher oder später — in der Bundesrepublik Deutschland „offiziell" seit dem Stabilitätsgesetz von 1967 — waren eben alle Regierungen in dieser Zeit in ihrer Geld- und Fiskalpolitik „Keynesianer", wie immer auch die Parteietiketten lauten mochten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teien die aufgrund *ihrer* Präferenzen und *ihrer* subjektiven Risikoneigung erwarteten Transaktionskosten von Anfang an als nicht lohnend einschätzen — was auf Irrtum beruhen *kann* — oder sich die Transaktionskosten im Verlauf der Verhandlungen als zu hoch herausstellen. So sehen in einer von *strategischer* (d. h. nicht „objektiv" statistisch bestimmbarer) *Unsicherheit* gekennzeichneten ökonomischen Umwelt immer einige Wirtschaftssubjekte Gewinnchancen, wo andere keine sehen: Sie meinen, daß bestimmte zur Zeit notierte Preise für Ressourcen und Güter „Ungleichgewichtspreise" sind und vorteilhafte Investitions- bzw. Arbitragemöglichkeiten bieten. Solche Gewinnerwartungen sind jedoch kein objektives Datum; denn wären sie sicher, dann gäbe es sie nicht mehr, weil sie durch rationale Wirtschaftssubjekte rasch beseitigt würden. Die Opportunitätskosten, die beispielsweise ein Investor in Realkapital wahrnimmt, sind nicht nur die direkten Ausgaben samt einer Normalverzinsung der Investitionssumme, sondern schließen den subjektiv *erwarteten* Gewinn ein, dessen sich der Investor bei einer alternativen Realkapitalinvestition zu begeben glaubt. Aber diese alternative Investition wird tatsächlich nicht durchgeführt. Folglich können darüber, ob die vom Investor wahrgenommenen Gewinnchancen der alternativen Investitionsmöglichkeit die „wirklichen" Opportunitätskosten widerspiegeln, er und externe Beobachter (Experten, Bürokraten, Politiker etc.) sehr verschiedener Meinung sein. Diese Unsicherheit wäre nur in der — irrealen — Welt eines allgemeinen Marktgleichgewichts beseitigt, in der korrekte Preisinformationen über die intertemporalen Knappheitsrelationen *aller* Güter (einschließlich Risikotragung) kostenlos zugänglich sind. In dieser Welt machen die Individuen keine Fehler und deshalb ist hier die unter Ungewißheitsbedingungen fundamentale Unterscheidung zwischen subjektiv *erwarteten* Kosten, welche die Entscheidungen bestimmen, und *historischen* (= versunkenen) Kosten nicht länger relevant (siehe *Buchanan,* 1969). Inwieweit *verfügbare* Preis- und Kostendaten die vom Kosten-Nutzen-Analytiker gewünschte „wahre" Kosten- und Nutzeninformation approximieren, ist eine jeweils offene Frage. Somit kann ein externer Beobachter bei der konkreten Beurteilung, ob eine bestimmte Allokation „effizienter" sei als eine bestehende, Begriffe wie „soziale Kosten" und „Effizienz" solange nicht objektiv eindeutig ausfüllen, wie nicht eben der *Prozeß* der freiwilligen Hervorbringung der neuen Allokation, d. h. die nicht erzwungene Zustimmung *aller* Betroffenen, sie als tatsächlich effizienter, für alle vorteilhafter, erweist[10].

Tatsächlich kann diese allseitige Zustimmung in den meisten praktischen Fällen nicht verifiziert werden. Das bedeutet aber, daß in die-

[10] Dies ist *der* zentrale Gedanke in *Buchanans* Kritik der traditionellen Wohlfahrtsökonomik (siehe etwa *Buchanan,* 1977).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen Fällen „objektive" Effizienzanalysen, die das Fundament der Tätigkeit der „Allokationsabteilung" des Budgets bilden könnten, nicht wirklich möglich sind. Um es zu wiederholen: Wer staatlichen Zwang, sei es im Bereich der Realausgaben („Kollektivgüter"), sei es im Bereich der Transferzahlungen („pareto-optimale Redistribution") mit Gefangenen-Dilemma-Modellen begründet, hat *empirisch nachzuweisen,* was regelmäßig *a priori angenommen* wird, nämlich daß die in den Feldern der Spielmatrix stehenden Nutzengrößen tatsächlich jener, das Dilemma kennzeichnenden wohlbestimmten größenmäßigen Struktur angehören. und die freiwillige Verwendung produktiver Strategien auch auf Dauer nicht zu erwarten ist. Sollen dann gemäß dem *Pigouschen Paradigma der „Internalisierung externer Effekte"* mittels staatlicher Intervention in Gestalt diskriminierender Steuern bzw. Subventionen die Auszahlungen der Spieler so gezielt verändert werden, daß diese wirklich pareto-superiore Verhaltensweisen wählen, so muß ein „benevolenter" Administrator zusätzlich noch genauere Nutzeninformationen besitzen, um nicht durch falsch gewählte Interventionsmaßnahmen die Betroffenen tatsächlich in eine pareto-inferiore Situation zu drängen. Das wohlfahrtstheoretische Effizienzargument enthält in der Regel einen *interventionistischen A-priori Bias.* Dasselbe gilt a fortiori für die „meritorische" Rechtfertigung von Staatseingriffen mit dem paternalistischen Argument „irrationaler" Konsumentenpräferenzen[11].

Entsprechenden Einwendungen ist freilich auch die Verwendung der Effizienzdoktrin in der *Law & Economics*-Literatur ausgesetzt. Wenn nämlich der „Markttest" tatsächlich nicht stattfindet, dann muß eine „effiziente" Rechtstitelzuteilung, die sich nach dem Kriterium des „wertvollsten Gebrauchs" ergeben hätte, falls die Transaktionskosten nicht „zu hoch" gewesen wären, modellmäßig simuliert werden. Je nach den Annahmen, die man dabei über „Produktionskosten" (z. B. wer bestimmte Schäden mit den geringsten Kosten abzuwenden vermag) und „Transaktionskosten" macht, erscheinen aber jeweils andere Rechtstitelzuteilungen „effizient". Impressionistische Kosteneinschätzungen, Plausibilitätsargumente, wer unter gegebenen Umständen der günstig-

[11] Warum wird „Meritorisierung" von *privaten* Gütern, wie die Bildung oder Wohnung, durch staatliche Bereitstellung einer Informationspolitik des direkten Weges über zusätzliche gezielte Aufklärung vorgezogen? Man darf dahinter den Einfluß all derjenigen vermuten, die aus der Meritorisierung politische oder private Vorteile ziehen. Zum Beispiel dürfte die Tatsache, daß die Subventionsbeträge für Sozialwohnungen ständig angestiegen sind, wohl kaum anzeigen, daß sich die Konsumenteninformation über den Wert des Gutes „Wohnen" laufend verschlechtert hat, sondern zusammen mit der Tatsache gestiegener Aufwendungen für das Komplementärgut „Wohnungseinrichtung" und anderen hochwertigen langlebigen Gebrauchsgütern nur, daß die begünstigten Wirtschaftssubjekte erfolgreich Mitnahmeeffekte realisiert haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ste Kostenvermeider sei etc., eignen sich in beinahe tautologischer Weise, bestimmte Rechtstitelverteilungen als „effizient" zu rationalisieren. Damit können Effizienzargumente, für die sich Nationalökonomen traditionell als Spezialisten fühlen, von Interessenten in hervorragender Weise eingesetzt werden, um die in Wirklichkeit angestrebte Umverteilungswirkung politisch opportun zu verhüllen. Hierfür besonders geeignet ist *staatliche Regulierung,* d. s. hoheitliche Eingriffe in vorher der Privatsphäre zugerechnete ökonomische Dispositionsmöglichkeiten, die wesensmäßig eine Maßnahmenermächtigung darstellen. Das bedeutet einen entsprechend großen Diskretionsspielraum für Behörden bzw. Gerichte, die hier eben nicht *allgemeine* Gesetze anwenden, sondern Regelungen für den *konkreten* Fall „administrieren" bzw. kontrollieren, wobei die anzuwendenden Bewertungsmaßstäbe mehr oder weniger im unklaren bleiben, ungeachtet der proklamierten Zwecke z. B. des Verbraucher- oder des Umweltschutzes, um nur zwei der im Vordergrund stehenden Anwendungsfelder zu nennen (siehe *Weizsäcker* [1982]). *Baumol* (1982, S. 14) weist darauf hin, daß Unternehmen in augenscheinlich monopolartiger Situation sich tatsächlich der — durch einen externen Beobachter nicht in gleicher Weise beobachtbaren — Disziplin *potentiell* umkämpfter Märkte ausgesetzt sehen mögen, und in diesen Fällen Regulierung von Preisen und Marktzutritt faktisch häufig eher kontraproduktiv ist, weil sie diese Disziplin durch Erhöhung von Eintrittsbarrieren vermindert — und das ist genau, was sich regulierte Unternehmen wünschen!

8. Nach der ökonometrischen Version des *„hydraulischen Keynesianismus"* (A. *Coddington*) bedeutet *„Stabilisierung"* die wissenschaftlich begründete Manipulation von Instrumentvariablen in einem aufgrund statistischer Schätzung mit hohem Gewißheitsgrad betrachteten Modell interdependenter, dynamisch stabil postulierter Beziehungen zwischen hochaggregierten Konstrukten wie Sozialprodukt, Konsum, Investition, Export, Import usw., um bestimmte Makrozielvariable wie „das Sozialprodukt", „die Beschäftigungsmenge" oder „das Preisniveau" in die wohlfahrtsmaximierende Nähe „gesellschaftlich gewünschter" Richtwerte dieser Variablen steuern. Stehen die politisch zulässigen Instrumentvariablen fest und ist einmal die „soziale Wohlfahrtsfunktion" bekannt, dann sind, obzwar dem Staat die Stabilisierungsverantwortung zugewiesen wurde, dennoch die Politiker eigentlich überflüssig. Denn diese Verantwortung kann dann durch wertfreie ökonomische Erkenntnis technokratischer Experten allein wahrgenommen werden[12]. Eine derart technokratische Sichtweise kümmert sich wenig um die fol-

[12] Dies wäre ganz im Sinne von *Keynes* selbst, der bekanntlich für politische Funktionäre häufig nur Worte des Mißtrauens, Spottes und der Verachtung übrig hatte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genden beiden *Grundprobleme demokratischer Wirtschaftspolitik: erstens* das Problem der „rationalen Erwartungen" oder, allgemeiner, der Prognose, welche Entscheidungen im Bereich der Produktion, der Investition und des Konsums, in den Unternehmungen verschiedener Größe und Rechtsform, in den Finanzinstitutionen und privaten Haushalten, in Reaktion auf Regierungsmaßnahmen im konkreten Fall wirklich getroffen werden; und *zweitens* das Public-Choice-Problem oder wie wirtschaftspolitische Entscheidungen in der Regierungsrealität pluralistischer Demokratien zustandekommen.

„Rationale" Erwartungsbildung der privaten Wirtschaftssubjekte bedeutet, daß diese die deklarierten stabilitätspolitischen Intentionen keinesfalls automatisch „befolgen", sondern ihre eigeninteressierte Vorteilssuche sie in ein strategisches Interdependenzverhältnis zu den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern bringt, das sie befähigt, wahrgenommene Intentionen der Wirtschaftspolitik zu unterlaufen (für einen Überblick siehe *Barro,* 1981, Kap. 2). Hat die Theorie der rationalen Erwartungen jedweden *naiven* Glauben an eine systematische Manipulierbarkeit makroökonomischer Realgrößen radikal zerstört, so bezweifelt die Public-Choice-Sicht darüber hinaus, ob demokratische Politik tatsächlich *Makro*ziele anstrebt. Denn global konzipierte „Makro"-Politik, z. B. der Stabilisierung des *absoluten* Preisniveaus, wird regelmäßig von einer diskriminierenden Politik, die mit speziellen Programmen auf die Veränderung ganz *bestimmter* Preis*relationen* abzielt, dominiert werden (*Wagner,* 1977). Der politische Überlebenswille drängt Politiker, denjenigen marginalen Wählergruppen ökonomisch vorteilhafte Nischen und damit Realeinkommensgewinne zu verschaffen, von denen sie ihre Wiederwahl abhängig sehen: „Macroeconomic consequences may result *ex post,* but the *ex ante* impetus for the policy is microeconomic or micropolitical in orientation" (*Wagner,* 1977, S. 407). Der Begriff „Globalsteuerung" ist eine Fiktion oder genauer, wie etwa jene „potentialorientierte" Fiskalpolitik[13] genannte Doktrin des Fiskalismus, die praktisch eine Art Freibrief für fast jede „vernünftige" Höhe des Budgetdefizits ausstellt, eine nützliche Camouflage für staatliche Interventionen, die mit Sicherheit *nicht* „stochastisch" vorgenommen werden, sondern Einkommensumverteilung zugunsten ganz bestimmter organisierter Gruppen beabsichtigen. Ebenso begünstigt die *Geldpolitik* der „unabhängigen" Notenbank ihre Verwicklung in die distributiven Auseinandersetzungen verschiedener Interessengrup-

[13] Danach ist nicht das tatsächliche Budgetdefizit der „richtige" Indikator fiskalpolitischer Impulse, sondern derjenige Budgetsaldo, den kompetente Makroökonomen für ein „hohes" Beschäftigungsniveau bei unveränderter Struktur der Besteuerung und der einkommensabhängigen Staatsausgaben berechnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

pen und den staatlichen Wunsch nach einer „billigen" Staatsschuld, wenn sie mittels umfangreicher Zielkataloge „gesamtwirtschaftliche Verantwortung" signalisiert, statt sich auf *ein* Ziel, die „Sicherung der Währung", d. h. Preisniveaustabilität, festzulegen; und wenn sie viele „Indikatoren" (M1 bis MX, „credit proxies") verwendet, um nicht nur den ihr Prestige fördernden Eindruck einer kompetent betriebenen Politik zu erzeugen, sondern auch, um eben diese Politik für „den Mann auf der Straße" (und andere) undurchsichtig zu machen. Diese „Flexibilität" geht auf Kosten der Einfachheit, Vorhersehbarkeit und folglich Glaubwürdigkeit der Geldpolitik. Makroökonomische Stabilisierung ist unter diesen Umständen, soweit sie überhaupt erreicht wird, ein beiläufiges Nebenprodukt!

9. In dem Maß, in dem die wohlfahrts- bzw. makrotheoretischen Grundlagen der Allokations- bzw. Stabilisationsfunktion des öffentlichen Budgets brüchig werden, tritt der *distributive Aspekt* immer stärker in das Licht kritischer Betrachtung. Man erinnert sich, daß J. St. *Mill* (1848/1961, Bk. II, chap. 1, § 1, S. 199 f.) die Bedingungen der Produktion des Volkswohlstandes mit den Naturgesetzen verglichen hat, während seine Verteilung *allein* durch die willkürliche Wahl sozialer Institutionen bestimmt werde: „The things once there, mankind, individually or collectively, can do with them as they like". Knapp hundert Jahre später befindet J. M. *Keynes* (1936/73, S. 373 ff.), daß für eine „gewisse" Einkommens- und Vermögensungleichheit zwar eine „gewisse" sozialpsychologische Rechtfertigung bestünde, denn es gäbe immerhin „valuable human activities which require the motive of money — making and the environment of private wealth-owner-ship for their full fruition". Der Trieb, Privatvermögen zu bilden, sei überdies eine vergleichsweise harmlose Kanalisierung von andernfalls „dangerous human proclivities", die Mitmenschen anstelle des eigenen Bankkontos zu tyrannisieren.[14] Nicht notwendig und gerechtfertigt sei jedoch, „that the game should be played for such high stakes as at present", denn ohne die menschliche Natur umbilden zu müssen, könnten die Akteure — durch redistributive Staatsintervention — dahin gebracht werden, sich an „much lower stakes" zu gewöhnen. Dies steht vollkommen im Einklang mit einer Doktrin, die Massenarbeitslosigkeit in erster Linie durch Nachfragemangel bedingt ansieht, und folglich die private Tugend des Sparens zu einem sozialen Laster und volkswirtschaftliche Kapitalbildung zum zweitrangigen Problem erklärt, das sich vermöge kollektiver Kapitalbildung durch den Staat und einer Politik des billigen Geldes, welche die „Euthanasie" des „funktionslosen Investors"

[14] Dieses Thema, (politische) Leidenschaften versus (ökonomische) Interessen, wird mit ausführlicher Dogmengeschichte bei *Hirschman* (1977) behandelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(„Rentiers") und damit der kapitalistischen Macht, den Knappheitswert des Kapitals auszubeuten, beschleunigt, sozusagen von selbst erledigt.

In unserer Zeit polemisiert A. *Okun* (1975, S. 45) gegen die „Fairness" eines Prinzips, das auch in reichen Industriewirtschaften nach wie vor Anreize für produktive Anstrengungen hauptsächlich mit Geldeinkommen, also Verfügung über Sozialprodukt, statt mit Anerkennung anderer Art verknüpft: „Shouldn't society be capable of tolerating diverse individual attitudes toward work and leisure? Would society really want to starve those who might conceivably have lazy genes?" Für *Okun* ist Tatsache der ungleichen Verteilung der natürlichen Begabungen der Menschen, ihrer Fähigkeit, sich anzustrengen bzw. des Nachteils, „lazy genes" zu haben, so etwas wie ein bedauerlicher „Konstruktionsfehler des Universums". Abgesehen davon, daß *Okun* damit implizit ein Werturteil gegen herausragende Einzelleistungen auf allen Gebieten menschlicher Zivilisation auszudrücken scheint, stellt sich die Frage, welche Konsequenz aus jener bedauerlichen Tatsache gezogen werden soll. *Okuns* Antwort ist von eindeutig egalitärer Tendenz und besitzt eine bemerkenswerte Affinität zu den früher zitierten Ansichten von *Keynes:* „Society should aim to ameliorate, and certainly not to compound, the flaws of the universe. It cannot stop rain, but it does manufacture umbrellas. Similarly, it can decide to restrict prices that bestow vastly higher standards of living on people with greater acquired assets or greater innate abilities" (op.cit., S. 44).

*Pigou, Keynes* und ihre Nachfolger haben im Interesse von Wohlfahrt und Stabilität eine Erweiterung der Zuständigkeiten des Staates entworfen, die seine Transformation vom klassischen Rechtsstaat zum Wohlfahrtsstaat bedingen, ohne dem Problem der Kompetenz und Benevolenz der politischen Akteure und den Strategiemöglichkeiten der privaten Wirtschaftssubjekte tiefergehende Beachtung zu schenken. Für *Keynes* (1936/73, S. 380) ist gerade diese Erweiterung staatlicher Funktionen Bedingung und Garantie dafür, daß Individualinitiative, nunmehr gereinigt von „Defekten" und „Mißbrauch", die Freiheitsspielräume erhält, mit denen jene „variety of life" bewahrt werden könne, „the loss of which is the greatest of all the losses of the homogeneous or totalitarian state". *Keynes* spielt hier die Gefahr vollständig herunter, die darin liegt, daß je mehr die absolute und relative ökonomische Position eines Menschen durch Politik bestimmt wird, er desto stärker gezwungen wird, in kollektiver Aktion mit konform Interessierten *politische* Macht zu erlangen, um seine ökonomischen Belange wirksam vertreten und seine Besitzstände verteidigen zu können; denn gerade dann drohen — wenn schon nicht „cruelty" so doch — „reckless pursuit of personal power and authority and other forms of self-aggrandisement" (*Keynes,* op.cit., S. 374).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Trivalerweise kann nur verteilt werden, was vorher produziert worden ist. Bekannte Erscheinungen der Steuervermeidung und -hinterziehung, der Schattenwirtschaft, der Finanzierungslücken in der sozialen Sicherheit signalisieren jedoch, daß Teile des Sozialprodukts gegenüber den staatlichen Zugriffsmöglichkeiten „verschwinden" können, einfach nicht mehr, wie *Mill* behauptet, „da" sind. Das Lehrbuchschema des Kompromisses zwischen „Effizienz" und „Umverteilung", nämlich soweit wie möglich effizienzneutrale Umverteilung von „Erstausstattungen" mittels des staatlichen Steuer-Transfer-Mechanismus, wird der evolutorischen Dynamik einer modernen Volkswirtschaft nicht gerecht. Es geht viel mehr darum, einmal erworbene Verfügungsrechte unter dem politischen Druck der Interessenten nicht durch staatliche Interventionen — selektive Subventionen, Handelsprotektionismus, Bürgschaften, zu großzügige Arbeitslosenunterstützung etc. — in einem Umfang quasi-permanent zu machen, daß die Menschen das Interesse verlieren, neue Fähigkeiten zu erlernen, lohnende Risiken einzugehen, Innovationen zu wagen.

10. Die *Desillusionierung* der Allokations- und Stabilisierungsfunktion öffentlicher Haushalte ist vor allem der Wirksamkeit von *Friedmans „Gesetz der kontraproduktiven sichtbaren Hand"* im öffentlichen Sektor zuzuschreiben, das etwa folgendermaßen lautet (*Friedman/Friedman,* 1980): Alles Menschliche ist unzulänglich, der Markt nicht ausgenommen. Die Eigeninitiative privaten Wirtschaftens erzeugt nicht selten „zu große" Risiken; Werbung ist nicht nur Information, sondern oft auch „Verführung"; es geschehen Fehler, die für „Unschuldige" im Einzelfall große Härten bedeuten können. Es gibt drängende Probleme der Umweltbelastung, der Entsorgung gefährlicher Stoffe, des Unfallschutzes am Arbeitsplatz, unvorhersehbare Risiken des Medikamentengebrauchs, Familien, denen minimale Standards der Eigenvorsorge abgehen, strukturelle Arbeitslosigkeit und viele andere Übel mehr. Sozialkritiker, Pädagogen, Kirchenleute, Intellektuelle, Medienmoderatoren u. a. machen sich, derartige Nöte der Zeit beschwörend und inspiriert von der in Tz. 7 ff. skizzierten Ideologie der gemischten Wirtschaftsordnung, zu Anwälten des Gemeinwohls, indem sie, mittels politisch geschickter Verwendung einer Nomenklatur integrativer Symbolik[15], die der Öffentlichkeit profundes Wissen um substantielle Dinge suggeriert, wie etwa: »Marktversagen«, »Sozialstaat«, »soziale Gerechtigkeit bzw. Ausgewogenheit«, »Solidargemeinschaft«, »soziale Verantwor-

[15] „Under modern conditions at least, the public mode does not tolerate *any* admixture of the private: probably because it is always under the suspicion of being *really* selfserving, the appearance of any explicit private objective in addition to the public one will serve to annihilate the credibility of the latter" (*Hirschman* [1982], S. 127).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tung«, »gesellschaftliche Leistung«, »Recht auf ...« fordern, die Freiheit des einzelnen, sein Streben nach Erfolg, Gewinn und Glück selbstverantwortlich in die Hand zu nehmen, durch staatliche Eingriffe aller Art zu beschränken. In ihrer behaupteten oder tatsächlichen Intention, dem öffentlichen Interesse zu dienen, leisten sie damit aber, „wie von einer unsichtbaren Hand geführt", einen wichtigen Beitrag, um eigennützige Interessen zu fördern, nämlich dasjenige nach Macht und Einfluß der für die Administration der Programme und Eingriffe zuständigen Bürokratien sowie das „Rentenstreben" der Klientelen und „sekundären" Nutznießer, die aus der Reglementierung „im öffentlichen Interesse" private Vorteile ziehen: *„Dieses Ergebnis war keinesfalls beabsichtigt!"*

M. E. wird dieser Befund empirisch gut belegt: durch Fallstudien aus dem Bereich des Wohlfahrtswesens (siehe etwa den Überblick bei *Danziger, Haveman, Plotnick,* 1981, sowie *Legrand,* 1982) und der empirischen Regulierungsliteratur (für Hinweise siehe *Weizsäcker,* 1982); durch die politische Bevorzugung von sachgebundenen Transfers, deren allokative und distributive Konsequenzen wenigstens für den allgemeinen Wähler schwerer durchschaubar sind, gegenüber pareto-superioren — aber durchsichtigeren — personellen Geldtransfers; durch globale Studien über die Verteilungswirkungen öffentlicher Budgets (*Pommerehne,* 1980). *Friedmans* „Gesetz" oder meine „These der redistributiven Dominanz staatlicher Aktivität" beschreiben institutionelle Fehlleistungen, auf die nicht selten mit *Appellen an ökonomische Rationalität* geantwortet wird, etwa entsprechend dem folgendem Muster: Wären alle zu mehr Steuer- und Abgabenehrlichkeit bereit, dann gereichte dies allen zum Vorteil. Man könnte die allzu vielen „Vergünstigungen" hinsichtlich Steuerarten und -gegenständen, Bemessungsgrundlagen und Tarifen reduzieren, damit die Besteuerungsbasis verbreitern und ergiebiger machen, folglich bei *gegebenen* Staatsausgaben die Steuersätze senken. Dies würde nicht nur die individuelle Steuerzahlungsbelastung vermindern, sondern darüber hinaus auch die durch nicht-neutrale Besteuerung verursachte volkswirtschaftliche Zusatzlast, die infolge der vielfältigen, mit hohem Zeit- und Geldaufwand entwickelten Defensivstrategien der Steuervermeidung bis hin zur Unehrlichkeit der Steuerhinterziehung und der (illegalen) Schattenwirtschaft entsteht. Aber liegt eine derartige Positivsummenstrategie wirklich im Bereich der „rationalen" Erwartungen aufgeklärter Bürger westlicher Wohlfahrtsstaaten? Mit *Musgrave* (1982) ist zu fragen: Kommt „Leviathan"? Stehen die demokratischen Institutionen, über welche die Bürger politisch artikulieren und durchsetzen können, was sie „wirklich" wollen, wie *Buchanan* und *Wagner* (1977, S. 96) meinen, vor einem „kostitutionellen Zusammenbruch"? Sind „die" Bürger über den Nutzen öffentlicher Aus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gaben und Regulierung sowie über die Lasten staatlicher Abgaben permanent getäuscht worden, und bejahendenfalls von wem?

## IV.

11. Die „Neue Politische Ökonomie" hat Einsichten über *Strukturmerkmale demokratischer Wirtschaftspolitik* herausgearbeitet, welche die gestellten Fragen einer Antwort näherbringen (für Übersichten siehe: *Frey,* 1977, *Müller,* 1979, *Knappe,* 1980): Jeder Bürger gehört in einem bestimmten Zeitpunkt einer oder mehreren sozio-ökonomischen Gruppen an, deren Mitglieder sich jeweils durch besondere Attituden, Wünsche, Interessen und Ansprüche mit Bezug auf Produktions-, Konsum-, Umwelt- und andere Lebensumstände verbunden fühlen. Inwieweit derartige Wünsche, Interessen und Ansprüche mittels „kollektiver Aktion" in eine politisch wirksame Nachfrage nach bestimmten Staatsausgaben, Steuergesetzen und/oder administrativen Regulierungen umgesetzt werden können, hängt von den spezifischen Umständen des Angebots und der Nachfrage nach staatlicher Intervention ab, u. a.: dem Stellenwert des Themas in der „öffentlichen Meinung", der Identifikation der Bürokratie mit dieser Agende und dem Alter der Interessengruppe, welches Umfang und Intensität der „Etablierung" der von ihr vertretenen Interessen in den Institutionen der Wirtschaftsordnung nachhaltig beeinflußt (*Olson,* 1982). Gesetzgeber und Spitzenbürokraten erscheinen dann als „Vermittler" gesetzlich erzwungener Vermögenstransfers (*McCormick/Tollison,* 1981), indem sie sich, soweit sie Volksparteien repräsentieren, mit diffusen Programmpaketen bei einem breiten Gruppenspektrum „interessierter" Bürger Wahlunterstützung und Stimmen sichern.

Es besteht aber eine politisch folgenreiche Asymmetrie rationaler Informationsbeschaffung: Für die Nutznießer und Begünstigten spezifischer staatlicher Programme machen es die persönlich wahrgenommenen Vorteile lohnend, gut informiert zu sein. Dieser Gruppe steht eine Mehrheit der an den einzelnen Programmen jeweils relativ unbeteiligter und daher uninteressierten Bürger und insbesondere die große Menge durchschnittlich schlecht informierter Steuerzahler gegenüber. Das jeweilige Desinteresse der „schweigenden Mehrheit" ist nicht naturgegeben, sondern das „rationale" Produkt von politischen Institutionen, die eine weitgehende *Entkopplung* der Gruppen, welche die Nutznießer bzw. die Belasteten öffentlicher Programme sind, zulassen. Diese Entkopplung nährt *„Fiskalillusion"* (siehe z. B. *Wagner,* 1976; *Carter,* 1982), soweit die von Staatsausgaben Begünstigten keine *konkrete* Vorstellung darüber haben, mit wessen Benachteiligung ihre Vorteile bezahlt werden, und von den Zahlern eine diffus verteilte Belastung kaum einzel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen Ausgabenprogrammen zugerechnet wird, es sei denn, diese sind mit einer unvermittelt eintretenden und spürbaren Belastungserhöhung verbunden[16] (*Ordeshook*, 1979).

12. *Rationalmodelle des Staatsausgabenwachstums* machen allerdings Bedenken gegen eine zu freizügige Verwendung des Arguments der „Fiskalillusion" geltend, weil es den Wahlbürgern zu wenig Rationalität zumutet. In einem Prototyp dieser Modelle (siehe *Meltzer/Richard*, 1981) stellt man sich einen vollkommen „rationalen" Wahlbürger vor, der nutzenmaximierend über den Einsatz seiner privaten Verfügungsrechte (Arbeitsangebot) *und* seiner politischen Verfügungsrechte — „Umverteilung" durch den Steuer-Transfer-Mechanismus bei *ausgeglichenem* Budget — entscheidet: Welche Tariffunktion würde ein solcher Wähler, wäre er als Wähler mit dem Medianeinkommen der entscheidende Pivotwähler, als Nettotransferempfänger festlegen, wenn er bei voller Information über die angebotsseitig wirksamen „disincentives" auf das Arbeitsangebot und damit auf die Höhe der für Umverteilung verfügbaren Besteuerungsbasis zu wählen hat? Es zeigt sich, daß in diesem Modell Umverteilung ihre Begrenzung *innerhalb* des gewöhnlichen politischen Prozesses findet, konstitionelle Beschränkungen also nicht notwendig erscheinen, und genau so weit geht, bis eine Wählermehrheit, vertreten durch den Medianwähler, die Vorteile weiterer Umverteilung durch die nachteiligen Wirkungen höherer Grenzsteuersätze auf das Sozialprodukt, das umverteilt werden kann, aufgehoben sieht. Diese „Systemstabilisierung" leistende negative Rückkopplung, welche eine „gleichgewichtige" Limitierung der „Staatsquote" erzeugt, ist in den üblichen Medianwählermodellen nicht angelegt, weil letztere die zentrale Erklärungsvariable der „Nachfrage" nach Staatsausgaben, das Einkommen des Medianwählers, *exogen* einführen. In einem dem *Meltzer*-Modell ähnlichen Modell von S. *Peltzman* „the main resultat is counterintuitive: greater equality of private incomes increases the demand for political redistribution" ([1980], S. 209).

Die politischen Präferenzen der Stimmbürger in den skizzierten Modellen sind *„eingipflig"*;[17] sie beziehen sich z. B. allein auf den Grenzsteuersatz als Belastungsindikator eines (linearen) Einkommensteuertarifs. Dadurch wird erreicht, daß auch *nach* Umverteilung — gemäß

[16] Z. B. der Vermögensteuer infolge einer — nach einer langen Periode konstanter steuerlicher Vermögensbewertung — als plötzlich und spürbar empfundenen Bewertungserhöhung. Dies dürfte ein wichtiger auslösender Faktor für die „Steuerrevolten" in U.S.-Kommunen und Gliedstaaten zwischen 1970 und 1980 gewesen sein (siehe dazu im einzelnen *Folkers*, 1983).

[17] Eine Präferenzordnung heißt *eingipflig* für eine bestimmte Reihung von Alternativen genau dann, wenn für je drei beliebige entsprechend dieser Reihung angeordnete Alternativen die mittlere Alternative wenigstens einer der beiden äußeren Alternativen vorgezogen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem Robin-Hood-Muster von „Reich“ nach „Arm“ — die relative Anordnung der Wähler auf der Einkommensskala, insbesondere die des Pivotwählers, unverändert bleibt. Für eine große Zahl staatlicher Agenden, z. B. Festlegung der Höhe der Altersversorgung, des Arbeitslosengeldes, der Sozialhilfe, dürfte jeweils für sich genommen die Bedingung eingipfliger Präferenzen erfüllt sein. Dann läßt sich beispielsweise bei der Mehrheitsentscheidung über die Höhe der Altersrente die Medianwählerposition, die wahrscheinlich nicht mit der eines Rentners koinzidiert, eindeutig identifizieren, obwohl gerade hier zu fragen wäre, ob es nicht eher der Aspekt der *Lebenseinkommenssicherung* als der *momentane* Abstand des eigenen vom Medianeinkommen ist, der die politische Entscheidung bestimmt. Stimmentausch („logrolling“) erlaubt es nun, an sich eingipflige Agenden zu umfassenden Programmpaketen zu bündeln. Es ist dann denkbar, daß etwa Rentner, Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose zusammen einen stimmenmächtigen Koalitionspartner für Verteilungsfeldzüge „passionierter“ Minderheiten *(Downs)* bilden. Solche Konstellationen entsprechen eher einem *Kuchenverteilungsmodell,* in dem jede Gruppe ein möglichst großes Kuchenstück anstrebt und zu einer neuen Mehrheitskoalition bereit ist, wann immer diese ihren Anteil erhöht. Hier geht die Stabilität der Allokation im Medianwählermodell verloren. Das Kuchenverteilungsmodell stellt ein Null- oder (in der Praxis) Negativsummen-Spiel dar. Da für derartige Spiele kein „core“ existiert, tritt an die Stelle der Stabilität des politischen Inkrementalismus (mit seinen traditionellen Strategien des „rekurrenten Anschlusses“ im Bereich des öffentlichen Budgets) eine intensivierte verteilungspolitische Auseinandersetzung. Diese verändert das allgemeine politische Erscheinungsbild in den industriellen Wohlfahrtsstaaten, das, wie D. *Mueller* (1982) mittels internationaler Evidenz belegt hat, in der Zeitspanne zwischen 1970 bis 1979 durch zunehmend knappere Regierungsmehrheiten bzw. Minderheitsregierungen geprägt wurde.

13. Im Vergleich mit Zeiten einer relativ rigiden Klassenstruktur und einer niedrigen Staatsquote vor dem I. Weltkrieg hat sich durch fortschreitende Arbeitsteilung, berufliche Spezialisierung und Mobilität die Zahl der Interessengruppen vervielfacht, die mit Bezug auf ihre unterschiedlichen und häufig in Konflikt stehenden Ansprüche an Produktions-, Konsum-, Umwelt- und örtlichen Lebensbedingungen kraft allgemeinen Wahlrechts potentielle Nachfrager nach selektiver Staatsintervention sind (vgl. *Demsetz,* 1979). Heterogenisierung *zwischen* den Gruppen bei gleichzeitiger Homogenisierung innerhalb der Gruppen erhöht, soweit die Gruppengröße der „Gewinner“ relativ zur belastbaren Bevölkerung abnimmt, ceteris paribus die Erfolgschancen kollektiver Aktion. Immer mehr Bürger namentlich aus den politisch dominanten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mittelklassen (*Stigler*, 1970) sind dann als Mitglieder gut organisierter wirtschaftlicher und politischer Interessengruppen in der Lage, „sequentiell" und (meist) „inkremental" im politischen Konkurrenzprozeß Ansprüche bzw. Absicherungen durchzusetzen, deren Einkommensäquivalent sie bei den für ihre Leistungen im marktlichen Wettbewerb zu erwartenden Preisrelationen wahrscheinlich nicht hätten durchsetzen können. Ob man dies „aggressive" Umverteilung nennt, die mit ihrer Tendenz zum „polarisierten Pluralismus" (G. *Sartori*) und zur „Provinzialisierung" der Interessen die ökonomisch-politische Konsensfähigkeit der Gesellschaft zunehmend beeinträchtigt, oder „defensive" Sicherung der einmal erreichten absoluten und relativen Einkommensposition gegenüber identifizierbaren Bedrohungen durch Marktkonkurrenten (z. B. Stahl aus der dritten Welt oder Unterhaltungselektronik aus Japan) bzw. den Einkommensrisiken durch Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter, zeigt dem Resultat nach nur zwei Seiten derselben Medaille; doch gilt die Defensivstrategie der Verteidigung des Status quo in der politischen Auseinandersetzung im allgemeinen als entscheidend legitimer.

Für eine Reihe von Ausgabenprogrammen, vor allem im Bereich der Bildung, Gesundheit und der sozialen Sicherung sind rechtswirksame *Verpflichtungen* eingegangen worden, ohne daß auch nur annähernd richtig prognostiziert werden konnte, in welchem Umfang natürlich in ihrem Eigeninteresse handelnde Berechtigte, sind die Begünstigten einmal in Aussicht gestellt, diese auch tatsächlich in Anspruch nehmen würden.[18] Ferner wurde die Einrichtung dieser und anderer Programme regelmäßig auf ökonomische Hypothesen gestützt, die mit einem *Wirtschaftswachstum* rechneten, das ihre Finanzierung ohne Erhöhung der Staatsausgabenquote ermöglicht hätte; so wären beispielsweise die Sätze der einbehaltenen Arbeitnehmerbeträge zur Sozialversicherung höchstens geringfügig zu erhöhen gewesen, was ihre Merklichkeit so gering wie möglich gehalten hätte. Aber diese optimistischen Erwartungen hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind infolge einer unvorhergesehenen und anhaltenden Wachstumsschwäche nicht erfüllt worden. In dieser Schere zweier nicht vorausgesehener ungünstiger Entwicklungen stellten sich bei allen öffentlichen Haushalten — trotz teilweiser Kompensation durch offene und „heimliche" (inflationsbedingte) Abgabenerhöhungen — laufend steigende *Finanzierungsdefizite „struktureller" Art* ein, die noch konjunkturzyklisch überlagert wurden. So-

[18] Gerade gehen Meldungen durch die Presse, daß in der Bundesrepublik Deutschland viel mehr Versicherte, als die „Experten" angenommen haben, von der 1973 eingeführten Möglichkeit Gebrauch machten, unter bestimmten Voraussetzungen vorzeitig in den Altersruhestand zu treten. Gingen 1972 von jeweils hundert Versicherten noch 72 mit Vollendung des 65. Lebensjahres in Rente und nur 28 früher, so hat sich dieses Verhältnis bis 1982 umgekehrt.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weit diese Defizite Inflationserwartungen und Unsicherheit über künftige Finanzierungsbedingungen bestärken, drücken sie tendenziell das Realzinsniveau nach oben und werden damit zu *einem* signifikanten Ursachenfaktor des trendmäßig sinkenden Produktivitätswachstums, womit sich der circulus vitiosus schließt. Die Frage, die sich nunmehr abschließend stellt, lautet: Wie kann er wieder durchbrochen werden?

## V.

14. Bürger haben über ihre Interessenpolitik vielfältig erreicht, was sie durchsetzen wollten, aber in ihrer Gesamtheit im Laufe des Ausbaus der „sozialen Sicherung" ein Resultat bekommen, das zu erhalten *nicht* in ihrer Absicht gelegen war (*Wildavsky*, 1980, S. 67), nämlich die heute vielbeklagte Lohn-, Preis- und Strukturinflexibilität („Sklerose") im marktlichen wie im staatlichen Sektor der fortgeschrittenen westlichen Wohlfahrtsstaaten, welche die Verarbeitung „exogener" Einflüsse und „Schocks" oder auch einer konsequenten Inflationsbekämpfungspolitik ökonomisch so verlustreich macht, wie die hohen Arbeitslosen- oder Konkurszahlen belegen. Die entscheidende Schwierigkeit, ökonomische „Rationalität" (vgl. oben Tz. 10) zur Geltung zu bringen, liegt darin, daß jede Institution, die zur „Sklerose" des Gesamtsystems beiträgt, eben nicht nur — meist viele — Verlierer, sondern immer auch aus verschiedenen Gründen vehemente Verteidiger hat. Wenige *Beispiele* mögen dies illustrieren: Will man die leistungshemmenden impliziten Grenzsteuersätze, welche einkommenabhängige *Transferprogramme* bekanntlich erzeugen, senken, dann muß man den mit steigendem Erwerbseinkommen der Begünstigten vorzunehmenden schrittweisen Abbau der Transferleistungen geringer machen. Das kann man entweder durch langsamere Kürzungen der Ausgangsleistung erreichen, womit man aber gleichzeitig die Schwelle, ab der positive Steuern zu bezahlen sind, erhöht; m. a. W. die Regelung wird weniger „armutsorientiert", erzeugt unerwünschte Mitnahmeeffekte bei nicht Bedürftigen und erhöht die Sozialausgaben. Die Alternative: Kürzung der Ausgangsleistung für die Bedürftigen, gerät leicht in Konflikt mit humanitären Zielen. Die Wiederherstellung „korrekter" Preisrelationen durch *Deregulierung* bedeutet, daß im Fall länger bestehender Regulierung, wo die regulierten Unternehmen regelmäßig nur noch „Quasirenten" bzw. Normalgewinne erzielen, möglicherweise existenzgefährdende Vermögensverluste eintreten; denn die (kapitalisierte) Regulierungsrente mußte beim Erwerb an die Rechtsvorgänger bezahlt werden, und ist verloren, falls die Deregulierung nicht mit einer Entschädigungszahlung verknüpft wird. Das gewerkschaftliche Angebotskartell derjenigen, die eine Beschäftigung auf dem regulären *Arbeitsmarkt* haben, besitzt ein überwältigendes ökonomisches Interesse an Institutionen wie tarifvertraglich oder

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

direkt durch staatliche Regulierung fixierten Mindestlöhnen, einer relativ großzügigen Arbeitslosenunterstützung, der Reglementierung des Arbeitsschutzes u. ä. Denn diese Institutionen rationieren das reguläre Arbeitsangebot und schotten damit die regulär geltenden Lohnabstufungen und Arbeitsbedingungen gegen den Konkurrenzdruck von Transaktionen ab, die andernfalls zwischen Nicht-Beschäftigten mit einer kompetitiven Qualifikation und Arbeitgebern zum wechselseitigen Vorteil legal stattfinden könnten und würden (vgl. *Olson,* 1982, S. 201 f.). Verlierer im Fall „exogener Schocks" oder einer konsequent betriebenen monetären Stabilitätspolitik sind unter anderem junge Unternehmen mit Aufbauschwierigkeiten bzw. alte Unternehmen mit Sanierungsbedarf (die zudem noch die Last einer allfälligen Sozialplanpflicht tragen müssen); Kunden, die (unter Wettbewerbsbedingungen) billiger und vielleicht auch vielfältiger bedient bzw. dann erst (zusätzliche) Nachfrage entfalten würden; und vor allem ökonomisch schwache, weil weniger qualifizierte Randgruppen (Jugendliche, Frauen, Behinderte, ältere Arbeitnehmer) des regulären Arbeitsmarktes.

Der wachsende Umfang, in dem „irreguläre" Transaktionen ihrer Vorteile wegen dann doch in der (illegalen) *Schattenwirtschaft* arrangiert werden, signalisiert eine „Krise" nicht nur der regulären Institution des Beschäftigungssystems, sondern zugleich des politischen Systems, das durch die Höhe der Fiskalbelastung, die Nicht-Neutralität des Besteuerungsinterventionismus und exzessive Reglementierungen die Krise mitverschuldet hat. Hier ist eine *integrale* Bewertung notwendig: Für einzelne Programme, Steuern, Reglementierungen mögen, *isoliert* betrachtet, nur geringe Effizienzverluste nachzuweisen sein, die gegenüber dem Gewinn an „Verteilungsgerechtigkeit", so lautet ein häufig zu hörendes Argument der Befürworter des Staatsinterventionismus, nicht ins Gewicht fielen. Was aber zählt, ist die *Kumulation* aller dieser Interventionen, die durch Kettenreaktionen — wird die Stahlindustrie geschützt, so verlangen auch Lieferanten (Kohlebergbau) und Abnehmer (Metallindustrie) staatliche Existenzgarantien — beinahe unvermeidlich ist.

15. Dennoch sieht es so aus, als ließe sich die gewünschte Anpassungsfähigkeit der Volkswirtschaft zurückgewinnen, indem man alle politischen Anstrengungen unternimmt, jene Institutionen, die als signifikante Verursacher der „Sklerose" identifiziert worden sind, beharrlich Schritt für Schritt wieder abzubauen. Dieser Weg erscheint prinzipiell richtig, aber er dürfte, soweit ich sehe, in den heutigen pluralistischen Repräsentativdemokratien nicht ohne eine Art von „konstitutioneller Revolution" *(Buchanan)* erfolgreich zu verwirklichen sein. Der Grund dafür ist ein *fundamentales Glaubwürdigkeitsdilemma:* Je produktiver eine „nach der Wende" wieder auf „Stabilität" gerichtete Politik ist, die



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine „benevolente" Regierung betreibt, und je stärker die Wirtschaftssubjekte ihrer Fortführung vertrauen und dementsprechend langfristig wirksame ökonomische Dispositionen vornehmen, desto mehr nehmen die „malevolenten" Anreize zu, das aufgebaute materielle und immaterielle „Kapital", einschließlich des Vertrauens, in (relativ) kurzfristiger und kurzsichtiger Weise durch die Ausübung politischer Verfügungsrechte aufs neue auszubeuten. Soweit „rationale" Individuen dies antizipieren, werden sie dann nicht die unter Produktivitätsgesichtspunkten wünschbaren langfristigen Dispositionen vornehmen (vgl. *Buchanan/Lee* [1982]). Es handelt sich um das Problem der Strategiewahl in einem *wiederholt* gespielten Gefangenen-Dilemma-Spiel, dessen Lösung, um Verläßlichkeit produktiver Strategienwahl durch Bürger *und* Regierung zu gewährleisten, nach einer *Norm* verlangt (*Ullmann-Margalit,* 1977, Kap. II). Teilt man mit *Hayek* (1973 ff.) die Überzeugung, daß funktionstüchtiger Wettbewerb als *produktives* soziales Siebungsverfahren und eine hinreichend *beschränkte* Ausübung politischer Verfügungsrechte einander wechselseitig bedingen, dann führt diese Überlegung zu dem Konzept einer politischen Abrüstung des „Souveräns" gegenüber den autonomen Entfaltungsmöglichkeiten des Individuums im Wege einer *konstitutionellen Selbstbindung* der politischen Verfügungsrechte (vgl. *Schelling,* 1982) mit dem Ziel, einen Rückfall in anhaltende relative Armut zu verhindern, indem das Glaubwürdigkeitsdilemma überwunden wird.

16. Der „Souverän" in der pluralistischen Demokratie ist der Wähler, d. h. der vielberufene „Mann auf der Straße", der, selbst wenn er dies lohnend fände, nicht in der Lage ist, auch nur einen Überblick über die jährlichen Kompendien von ausgabenwirksamen Gesetzen und Verordnungen, von Regulierungen und von Abgabenvorschriften zu gewinnen, geschweige denn es vermag, in ihre Details einzudringen und ihre weitgestreuten öknomischen Wirkungen abzuschätzen — Aufgaben, die nicht einmal Enqueten und Expertenkommissionen in mehrjähriger Arbeit schaffen. Aber seine Alltags- und Medienerfahrungen lehren ihn, daß Politiker, Bürokraten und beratende „Experten" keinesfalls davor gefeit sind, der „Anmaßung des Wissens" *(Hayek)* zu erliegen. Er hat auch Anlaß, verschiedenartigen „Strukturkorrekturen", wie PPBS, Zero-Base-Budgeting, Trennung von Verwaltungs- und Kapitalbudget, welche die Bürokratie „effizienter" machen sollten, zu mißtrauen, da diese tatsächlich von den Adressaten mißbraucht wurden und unvorhergesehene bzw. unerwünschte Wirkungen hatten.

Es soll davon ausgegangen werden, daß im Hinblick auf eine konstitutionelle Budgetreform eine direkte oder indirekte Beschränkung des allgemeinen Wahlrechts, z. B. für Gruppen, die mit einem zur Abstim-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mung stehenden Programm ein wie immer geartetes „unmittelbares" Interesse verknüpfen, nicht in Frage kommt. Ferner wird auch dem bekannten Vorschlag von *Hayek* (1973 ff., Bd. 3, S. 111 ff.) keine Realisierungschance zugemessen, wonach über der ersten Kammer, welcher die laufende Regierung obliegt, eine zweite Kammer steht, welche alle wirklich generell gültigen Rechtsvorschriften („general rules of just conduct") — nicht nur Zivil- oder Strafrechtsnormen, sondern etwa auch die „Grundsätze" der Besteuerung oder *allgemein* verbindliche Regulierungen, z. B. im Gesundheitswesen — zu erlassen hat (die dann natürlich auch die erste Kammer binden). Unter anderem sind die Kompetenzen dieser zweiten Kammer im einzelnen nicht klar, wenngleich *Hayek* durch ausgeklügelte Wahlregeln und Altersgrenzen sicherstellen will, daß sich die zweite Kammer anders als die erste aus Mitgliedern rekrutiert, die Gewähr dafür bieten, ohne Parteilichkeit und unabhängig von potentiellen Verbindungen mit eigenen ökonomischen Interessen politische Entscheidungen tatsächlich zum *allgemeinen* Wohl treffen zu können.

17. Die Regel eines ein- oder mehrjährigen *Budgetausgleichs* schließt — insbesondere im letzteren Fall — nicht aus, daß Ausgabenerhöhungen zunächst statt durch höhere Steuern mittels Defiziten finanziert werden, falls man davon ausgeht, daß die Mehrheit der Bürger nicht so *„Barro-rational"* ist, um keinen Unterschied zwischen Steuer- und Kreditfinanzierung zu machen.[19] Wenn der Budgetausgleich dann „fällig" ist, werden sich auch konservative Politiker mit guten Argumenten der fiskalischen Verantwortung Steuererhöhungen nicht versagen wollen und können. Der alternative Vorschlag, eine *Begrenzung der Fiskalbelastung* durch Steuern und Sozialabgaben vorzuschreiben, würde, für sich *allein* genommen, das Budgetdefizit mit größter Wahrscheinlichkeit zunächst noch ansteigen lassen, da Ausgabenverpflichtungen nicht schnell genug abgebaut werden können und die Realbelastung der Bedienung alter, in inflationärer Zeit eingegangener Staatsschulden zunimmt, falls die Inflation nachhaltig reduziert wird. Aber während steigende Budgetdefizite unter dem früheren inflationären Regime als ein Signal für latente Konflikte von Ansprüchen gesellschaftlicher Gruppen, die nicht in Einklang mit den Möglichkeiten der Steuerfinanzierung gebracht worden sind, gewertet werden konnten, würden sie, so *Buchanan* (1982, S. 293), im neuen nicht-inflationären Regime umgekehrt als Zeichen fiskalischer Verantwortlichkeit betrachtet werden, das die Gültigkeit der veränderten „Spielregel" bekräftigt. Was aber, wenn die historische Erfahrung rationale Wirtschaftsobjekte doch eher erwarten läßt, daß die restrik-

[19] Zu diesem „Ricardischen Äquivalenztheorem" siehe *Barro* [1981], Teil IV, sowie (kritisch) *Holcombe* et. al. [1981].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tive Geldpolitik gegenüber anhaltend hohen Budgetdefiziten auf Dauer nicht durchgehalten werden kann? Dann könnte der alte Inflationspessimismus aufs neue geweckt werden[20] und sich die Erwartungen einer wieder beschleunigten Inflation mit den bekannten Konsequenzen erfüllen. Insbesondere würde die Neigung wieder zunehmen, es aufs neue mit einer Variante von *„Einkommenspolitik"* zu versuchen, die in jedem Fall zentrale Entscheidungen über Preise und Löhne vom Markt, wo der Wettbewerb der Substitute, der ausländischen Anbieter etc. die Kontrolle ausübt, in die politische Arena verlagert, die dem im Zweifel stärker diskriminierenden Einfluß mächtiger Interessengruppen und Bürokratien unterliegt.

Man könnte die Begrenzung der Fiskalbelastung mit der Budgetausgleichsregel kombinieren, wie es etwa die U.S. Senate Joint Resolution 58 vom Jahr 1981 vorsieht, erreicht aber im wesentlichen dasselbe Resultat bei Bewahrung größerer (temporärer) Flexibilität in der Fiskalbelastung auch durch eine *konstitutionelle Ausgabenbeschränkung,* die von der Überlegung geleitet wird, daß „bringing the two types of decisions together — totals over time and particular parts one at a time — is the essence of expenditure limitation" (*Wildavsky,* 1980, S. 11). Die Frage, *welches* Staatsausgabenniveau Ausgangspunkt sein sollte, beantwortet der Mann auf der Straße — weil er den „Optimalumfang" nicht kennt und auch die Finanztheoretiker ihm hier keine praktisch nützliche Information geben können — pragmatisch zugunsten des zuletzt vorgefundenen Niveaus. Er ist ferner skeptisch gegenüber einer *realen* Berechnung der Staatsausgaben (oben Tz 1). Denn er sieht in dem permanenten Anstieg der relativen Preise staatlicher Dienstleistungen, m. a. W. der zunehmenden Steuerbelastung, nicht lediglich den unvermeidlichen Reflex des Zusammentreffens einer „starren" Nachfrage mit einem „technologisch" bedingt schwachen Produktivitätszuwachs auf der Angebotsseite, sondern auch die erheblichen diskretionären Verhaltensspiel-

[20] In populären Darstellungen wird beispielsweise häufig ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Inflationsrate und dem Umfang bzw. dem Wachstum der Staats- und Steuerquote angenommen, etwa mit dem Hinweis auf die Monetisierung von Budgetdefiziten und auf Kostendruckphänomene, wonach starke Gewerkschaften eine Tarifpolitik durchsetzen, die sich an den realen *Netto*löhnen ausrichtet, und es den Unternehmern gelingt, diese Kosten in erheblichem Umfang in den Produktpreisen weiterzugeben. Nun zeigen aber Querschnittsregressionen für westliche Industrienationen nach dem II. Weltkrieg keinen signifikanten Zusammenhang (*Peacock/Ricketts,* 1978). Daraus folgt jedoch nicht, daß kein Einfluß existiert, sondern lediglich, daß sich die gestellte Verursachungsfrage nur sinnvoll erörtern läßt, nachdem den cetera paria Rechnung getragen worden ist, etwa: der Progressivität und Nicht-Neutralität der Einkommensbesteuerung, der Auslastung der Kapazitäten, Vertragsmodalitäten der Tarifvertragsparteien, den außenwirtschaftlichen Bedingungen, dem Grad der Akkommodation der Fiskal- und Geldpolitik, allgemein den für eine Volkswirtschaft spezifischen Strukturen der Erwartungsbildung (vgl. *Lindbeck,* 1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

räume, d. h. Verschwendungsmöglichkeiten, staatlicher Monopolbürokratien; deshalb sollen die Staatsausgaben *nominell* berechnet werden.

Dann konzentriert er seine Überlegungen auf den folgenden *Vorschlag einer konstitutionellen Budgetreform* für einen nicht-föderativen Staat: „Die Staatsausgaben dürfen *rekurrent* von Jahr zu Jahr nominell nicht stärker zunehmen als die Wachstumsrate des nominellen Bruttoinlandsprodukts des vorangehenden Jahres betragen hat. Jedesmal, wenn die Inflationsrate x % (z. B. 4 %) oder ein ganzes Vielfaches davon erreicht, ist die zusätzliche Wachstumsrate der Staatsausgaben um 1 % zu kürzen. Ausnahmen von diesen Regeln bedürfen einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften".[21]

18. Was kann man, ohne Prophet sein zu wollen, erwarten, falls diese konstitutionelle Änderung durchgeführt würde? Die *Befürworter* glauben vor allem, daß jetzt Politiker, Bürokraten und Interessenten in eine Substitutionskonkurrenz „ihrer" Programme gezwungen werden, die z. B. Kosten-Nutzen-Analyse, PPBS u. ä. Evalutionsverfahren früher nicht herbeiführen konnten, da ja regelmäßig der bequeme Ausweg einer Aufstockung neuer „an sich wünschbarer" Programme bestand, ohne „bewährte" alte Programme abschaffen zu müssen. Es handelt sich hier um etablierte Institutionen der Budgetpraxis, für die sich ein festes Netzwerk informeller Beziehungen gebildet hat, dessen Funktionstüchtigkeit nicht auf Sanktionen, die durch die Rechtsordnung erzwungen werden können, sondern auf einer Vertrauensbasis verallgemeinerter Reziprozität für „Insider" und Abgrenzung gegenüber „Out-

[21] *Wildavsky* (1980), Appendix 1. — Was den Anwendungsbereich einer solchen Regel angeht, ergeben sich zusätzliche Fragen, wenn die Existenz von Parafisci, wie der Sozialversicherung, bzw. mehrere staatliche Ebenen (Föderalstaat) zu berücksichtigen sind. Hier können dazu nur wenige Bemerkungen gemacht werden: M. E. wird das Argument für die Anwendung der Regel auch auf die Sozialversicherung um so stärker, je mehr sich deren Finanzierung vom Prinzip der versicherungsmathematischen Äquivalenz zu einer steuerartigen Finanzierung („Solidargemeinschaft") verlagert, wie es jüngste Vorschläge, von lohnbezogenen Beiträgen wegzukommen, andeuten. Die Tatsache, daß die Expansion des öffentlichen Endverbrauchs vergleichsweise stärker auf der föderalen Ebene stattgefunden hat (siehe die *Tabelle* in Tz. 1, Zeilen (2), (3), (7), (8), (12) und (13) — unter den vielschichtigen Ursachen dürften die Lokalisierung von Wohlfahrtsaufgaben bei den Kommunen und Finanzausgleichsinstitutionen, welche die Durchsetzung spezifisch regionaler Interessen begünstigen (vgl. *Weingast* et. al., 1981) eine bedeutende Rolle spielen — spricht für eine *Ausdehnung* der konstitutionellen Budgetreform auf die föderale Ebene. In diesem Zusammenhang würden „rationale" Bürger ferner den Grundsatz verwirklichen, wonach die strategischen Möglichkeiten der einzelnen Gebietskörperschaften zu beschränken sind, sich Vorteile, z. B. durch vorteilhafte Bedingungen für Industrieansiedlungen zu verschaffen, ohne gleichzeitig weitgehend auch die daraus erwachsenden Kosten, z. B. Umweltbelastungen bzw. die dadurch bedingten finanziellen Aufwendungen, zu tragen. Dies bedeutet einen Abbau des Steuerverbundes und der sog. Mischfinanzierung (vgl. Art. 91 a, 91 b, 104 a GG).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sidern" gegründet ist (*Breton/Wintrobe,* 1982, S. 126 ff.). Der Budgetreformvorschlag zielt darauf ab, dieses Netzwerk und Barrieren teilweise zu zerstören, um innovatorischen Fähigkeiten Nischen aufzubrechen. Die frühere Kooperation auf Kosten der Steuerzahler soll in ein potentielles *Konfliktverhältnis* verwandelt werden, das vermöge der Konkurrenz um die knappen Budgetmittel dazu führen könnte, die Informationen für das letztlich entscheidungsbefugte Parlament gegenüber der bisherigen Praxis nach Quantität und vor allem Qualität entscheidend zu verbessern. Man kann voraussehen, daß das Konfliktpotential zunimmt, die Auseinandersetzungen härter werden, Klientelen mobilisiert werden; dagegen hat man aber einen Gewinn an relevanten Informationen und Argumenten aufzurechnen, die zum Kern der wahren Interessen, welche hinter den Programmen stehen, führen, also einen Zuwachs an Transparenz bewirken (*Wildavski,* 1980, S. 37). Wegen der *relativen* (nicht absoluten) Beschränkung, welche die Regel fordert, würde eine abrupte Drosselung von wichtigen Staatsausgaben mit ihren möglichen politischen Turbulenzen jedoch nicht erfolgen. Wenn auch ein Budgetausgleich nicht sofort notwendig ist, so würden bei Realisierung dieses Vorschlags der Ausgabenlimitierung wegen der über Eins liegenden Aufkommenselastizität eines progressiven Steuersystems die Steuersätze auf Dauer zu senken bzw. Budgetdefizite abzubauen sein (*Wildavski* 1981, S. 14). Zusammen mit der Inflationspönalisierung des Vorschlags erscheint dann die häufig vorgeschlagene Indexierung der Besteuerungsbemessungsgrundlagen nicht erforderlich.

Unter den Argumenten, welche die *Kritik* des Vorschlags einer konstitutionellen Budgetreform vorbringt, beinhalten die Folgenden Einwendungen *fundamentaler* Art:[22] Wenn es gelingt, auch „Off-Budget"-Ausgaben wirksam zu kontrollieren, haben Interessengruppen, die sich unter der konstitutionellen Ausgabenbindung benachteiligt sehen, jeden Anreiz zu „Innovationen", um die von ihnen nunmehr wahrgenom-

[22] Weitere Bedenken sind mehr technisch-ökonomischer und juristischer Art und beziehen sich insbesondere auf die Möglichkeiten, die erforderlichen Eckdaten über die Sozialproduktsentwicklung rechtzeitig und verläßlich festzustellen. Wegen der Bedeutung dieser Daten werden die befaßten Behörden wahrscheinlich einem starken politischen Druck von Seiten der Interessengruppen, Politiker und Bürokratien ausgesetzt sein, mit „politisch befriedigenden" Zahlen herauszukommen. Wenn die konstitutionelle Regel wirksam sein soll, dann muß ihre Einhaltung letztlich durch den Verfassungsgerichtshof überprüfbar sein, der im Beschwerdefall zu entscheiden hätte, ob die „richtigen" ökonomischen Modelle verwendet, „korrekte" Annahmen gemacht und die „relevanten" Daten gesammelt worden sind. Ein gerichtliches Verfahren gestattet aber bei weitem nicht jene „Freizügigkeit" und Immunität im Umfang mit „Daten", Annahmen, Behauptungen etc., welche etwa die politische Debatte im Parlament gewährt. Alle diese Implikationen werden die Politiker bei der Ernennung neuer Verfassungsrichter sehr genau im Auge behalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mene Opportunitätskostenerhöhung für kollektive Aktionen wieder zu senken.[23] Wird die Durchsetzung ausgabenintensiver Programme verteuert, so ist vor allem eine *Substitution von administrativen Regulierungen* zu erwarten, von denen sich jene Gruppen dieselben ökonomischen Vorteile versprechen. Da diese Entwicklung schon bisher ohne konstitutionelle Budgetreform stattgefunden hat, könnte nach dieser eher eine Intensivierung als eine Abschwächung eintreten. Wie bereits früher bemerkt wurde, haben alte „etablierte" Programme gegenüber neuen mannigfache Durchsetzungsvorteile, was den Status quo zementiert. Ferner werden Interessenten versuchen, Programme mit möglichst langjährigen Verpflichtungen zu „verankern", welche dann den Spielraum für budgetäre Diskretion, die in späteren Jahren eventuell zu Lasten dieser Gruppe gehen könnte, entsprechend einengen. Schließlich wurden schon immer über staatliche Kreditbürgschaften und Steuervergünstigungen („tax expenditures") für verschiedenste Transaktionen und diverse Begünstigtengruppen weitere Mittel gefunden, budgetäre Restriktionen zu umgehen.

19. Die konstitutionelle Budgetreform sollte zweckmäßig von einer *regelgebundenen Geldpolitik* begleitet sein, die, um den Ansprüchen der Einfachheit, Voraussehbarkeit und Glaubwürdigkeit zu genügen, explizit auf *ein* und nur ein Ziel ausgerichtet ist: die „Sicherung der Währung", verstanden als Preisniveaustabilität (eine „unvermeidbare kleine" Inflationsrate eingeschlossen). *Eine* Möglichkeit in Anlehnung an St. *Fischers* [1980] „modifizierte aktive Geldpolitik" ist folgende: Die Geldpolitik spezifiziert *in Abstimmung* mit der (regelgebundenen!) Budgetpolitik einen gewünschten Zeitpfad des *nominellen Bruttosozialprodukts* (und *nicht* etwa des gewünschten Beschäftigungsniveaus oder Niveaus des realen BSP). Dies impliziert, *solange* sich die Geldumlaufgeschwindigkeit innerhalb des erwarteten Bereichs hält, ein bestimmtes Wachstum einer im voraus wohldefinierten Geldmenge. Die Notenbank steuert — vorrangig mit dem Instrument der mengenfixierenden Offenmarktpolitik — dieses (subsidiäre) Geldmengenziel an. Die Definition der Geldmenge bzw. das Geldmengenziel kann revidiert werden, wenn Innovationen (Geldsurrogate wie z. B. Kreditkarten oder NOW[24]) der Finanzmärkte dies nahelegen. Dies bedeutet aber keinen Einlaß diskretionärer Geldpolitik durch die Hintertür, denn angestrebt wird unbedingt ein bestimmtes *nominelles* Sozialprodukt und nicht etwa „easy money", um dem Wunsch mächtiger Interessen nach billigen Zinsen

[23] Wo in den Satzungen der U.S.-Kommunen konstitutionelle Budgetbeschränkungen mit einer „emergency clause" existieren, wird diese Klausel häufig ihren eigentlichen Sinn pervertierend mißbräuchlich ausgenutzt, *Bails* (1982, S. 137 f.). In Arizona beispielsweise wird eine „emergency" definiert als „event of epidemics or disease, or acts of God" (Op. cit.).

[24] NOW = Negociated Order of Withdrawal.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nachzugeben. Das oberste Ziel der Preisniveaustabilität wird von der Notenbank freilich nicht erzwungen. Aber indem sie eine gewünschte Wachstumsrate des nominellen Sozialprodukts proklamiert, macht sie deutlich, daß die Verantwortung für die Opportunitätskosten in Form von Produktions- und Beschäftigungseinbußen beispielsweise infolge einer „aggressiven" Tarif- und Preispolitik der Sozialpartner allein diesen selbst zuzuweisen ist. Eine „akkomodierende" Geldpolitik ist nur in den beiden Ausnahmefällen einer panikartigen Kreditkrise bzw. einer konjunkturellen Extremlage zulässig und steht in diesen Fällen unter einem scharfen Rechtfertigungszwang, der die Notenbank innerhalb einer bestimmten (nicht zu langen) Periode in einem parlamentarischen Hearing zur Einholung einer „Bestätigung" verpflichtet. Soweit nun Budgetdefizite eine wichtige Ursache der Einschleusung von Geldsurrogaten in die Wirtschaft sind, läßt sich der Vorschlag der *Ausgabenlimitierung* (aber nicht der eines konstitutionell verankerten Budgetausgleichs; siehe S. 28) als konsequente Erweiterung der regelgebundenen Geldpolitik auffassen (vgl. *Blinder/Stiglitz,* 1983).

20. Konstitutionelle Budgetreform beruht nicht auf der — falschen — Annahme, man könne Konflikte in der Gesellschaft *ein für allemal* durch die Institutionalisierung fundamentaler Prinzipien beseitigen. Aber sie stellt den Versuch dar, diese Konflikte in einer Weise zu kanalisieren, die mit dem begrenzten Ursachen- und Problemverständnis jedweder Regierung im Hinblick auf die Beeinflußbarkeit komplexer sozialer Phänomene, sei es im Mikro- oder Makrobereich, im Einklang bleibt. In dieser Funktion kann sie allerdings nur dann effektiv werden, wenn sie glaubwürdiger Ausdruck fundamentaler Werte einer überwiegenden Mehrheit der Staatsbevölkerung ist, denn nur diese Eigenschaft, Teil des *ideologischen Grundbestandes* zu sein, macht sie auf Dauer durchsetzbar (vgl. *Buchanan/Wagner,* 1977, S. 176). Der Budgetreformvorschlag ist keine „doomsday-machine" im Sinne von *Schelling* (1982): Was er fordert, kann von einer *qualifizierten* Mehrheit der Mitglieder der Gesetzgebungskörperschaften außer Kraft gesetzt werden und gilt im Kriegsfall ohnehin nicht.

In Volkswirtschaften mit sinkender Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit besteht eine gesteigerte Bereitschaft der Interessengruppen, den schrumpfenden Kuchen mit politischen Negativsummenspielen zu überziehen. Zunehmende nationale Abschottung durch Protektionismus im internationalen Handel, Verteilungskämpfe im Sozialbereich, die Erbitterung, mit der um überbetriebliche investitionslenkende Mitbestimmung gestritten wird, die Innovationsfeindlichkeit von einflußreichen Teilen der ökologischen Bewegung sind nur einige Zeichen unter vielen für eine Destabilisierung des Grundkonsenses mit der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

möglichen Konsequenz, daß nur schwerste Reinigungskrisen, Revolution oder Krieg einer produktiven „Verjüngung" verkrusteter Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen letztlich das Feld bereiten könnten (vgl. *Olson* 1982). Deshalb ist die Befürchtung nicht unbegründet, daß ohne tiefgreifende *Neubesinnung* des Selbstverständnisses des Individuums gegenüber dem Staat und den politisch einflußreichen gesellschaftlichen Gruppen, die sich seiner bemächtigt haben, der Verfügungs- und Verteilungskampf nur noch rücksichtsloser und für die volkswirtschaftliche Produktivität destruktiver ausgetragen wird. Welche Art von Neubesinnung wäre also geboten?

Die Richtung, in der eine Antwort auf diese Frage zu geben wäre, läßt sich finden, wenn man sich *sämtliche* Kosten des „rent-seeking" vergegenwärtigt. Diese umfassen nicht nur, was Ökonomen gewöhnlich registrieren, nämlich: *erstens* Wohlfahrtsverluste der „excess-burden", die prinzipiell nicht-neutrale Staatseingriffe aller Art erzeugen sowie die mannigfachen Kosten, welche schlecht verstandene „Stabilisierungspolitik" verschiedensten Gruppen von Wirtschaftssubjekten in häufig schwer durchschaubarer Weise auferlegt; und ferner *zweitens* die Kosten, verteilungspolitische Feldzüge zu planen und durchzuführen bzw. sie abzuwehren oder ihre unvorteilhaften Wirkungen durch Steuervermeidung und -hinterziehung, Ausnahmeregeln etc. zu minimieren. Vielmehr können die evolutorisch betrachtet wahrscheinlich folgenreichsten Kosten *drittens* in der *Gruppenselektion* gesehen werden, die ein institutioneller Kontext von hoher staatlicher Regelungsdichte vermöge der ihm spezifischen, individuell wahrgenommen, Belohnungs- und Sanktionsstrukturen bewirkt. Denn diese dürften Spitzenpolitiker, -bürokraten, -manager bevorzugen, deren Talente sich durch spezifische Fähigkeiten wie Medienpräsentation, „public relations", gute „innere Verbindungen", nicht zu große Ehrlichkeit der Informationsbehandlung, juristische (Spitz-)Findigkeit u. ä. bevorzugt in großen Organisationen durchsetzen. Was die übrige Gesellschaft betrifft, sind Gruppen relativ erfolgreicher, deren Mitglieder Spezialkenntnisse über das gesamte Spektrum des Freifahrens bzw. des „Sozialschnorrens" (G. *Schmölders*), entwickeln, in dem sie es — ganz rational — vorteilhaft finden, Effort auf pekuniär lohnende Entdeckungen von unzulänglichen Definitionen, Lücken, Manipulationsmöglichkeiten in der unüberschaubaren Menge von Gesetzen und Vorschriften, die Ansprüche auf soziale Leistungen gewähren bzw. die individuellen Steuer- und Abgabenverpflichtungen festlegen, zu konzentrieren. Demgegenüber werden marktlich produktive Fähigkeiten und Talente z. B. in naturwissenschaftlich-technischer Richtung, vergleichsweise benachteiligt und korrumpiert. Dieser Befund hat aber nichts Zwangsläufiges an sich. Er dient vielmehr der „erweckenden Erkenntnis" (K. *Jaspers),* institutio-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nelle Veränderungen zu wagen, welche Werte und Tugenden, die einer „offenen" oder „abstrakten" Gesellschaft angemessen erscheinen, wieder zur Geltung bringen: Stärkung der privaten Verfügungsrechte und der Autonomie der Familien; Aufrichtigkeit, Risikobereitschaft, das Einhalten von Versprechen; überhaupt eigenverantwortliche *individuelle* Initiative in allen Lebensbereichen, insbesondere aber im ökonomischen Bereich wettbewerblich organisierter Marktwirtschaften.

Es läßt sich argumentieren, daß praktisch nur zwei Alternativen bestehen, die beide eine konstitutionelle Budgetreform überflüssig machen: Entweder sie scheitert in der Sache an jeweiligen Mehrheiten, die mannigfache Umgehungsmöglichkeiten haben; oder eine grundlegende Wandlung der Metapräferenzen hinsichtlich kollektiver Aktion führt im Ergebnis zu einer Rückbesinnung der Politik auf die fundamentalen Werte einer *beschränkten* Demokratie. Warum sollen dann Budgetregeln verfassungsmäßig auf die gleiche Stufe mit den Grund- und Freiheitsrechten gestellt werden? Man kann antworten, daß solche Regeln, geeignet formuliert, im Hinblick auf die den Individuen abstrakt gewährten Freiheitsspielräume tatsächlich diesen Normenrang besitzen. Die Situation scheint mir in dieser Hinsicht jener der staatlichen Monopolkontrolle analog zu sein: Weil so viel auf dem Spiel steht, die menschliche Natur: nicht nur „the mean rapacity, the monopolizing spirit of merchants and manufacturs" (A. *Smith*), sondern überhaupt die sozial-parasitären Neigung in einem jeden von uns, nicht korrigierbar, wohl aber kontrollierbar erscheint, dürfte eine konstitutionelle Budgetreform die Chance haben, einer hochentwickelten offenen Volkswirtschaft einen nachhaltigen Vorteil an ökonomisch-politischer Durchsetzungsfähigkeit zu verschaffen. Durch die budgetäre Selbstbindung, die auch eine Beschränkung der möglichen Griffe des einen Bürgers in die Taschen des anderen bedeutet, kann bei den Individuen, wenn sie an die Durchsetzung dieser Beschränkung glauben, die Zuversicht bestärkt werden, daß es sich wieder lohnt, produktiver zu sein, also das Sozialprodukt quantitativ und qualitativ zu steigern, und die Einsicht könnte zunehmen, daß man, bevor man etwas verteilen kann, es zuerst produzieren muß. Speziell Unternehmen und Industrien würden nicht mehr dann als „unsolidarisch" gescholten werden, wenn sie nicht genug „soziale Verantwortlichkeit" an den Tage legen, sondern gerade dann, wenn sie nicht produktiv genug arbeiten, da ja jetzt Produktivitäts- und damit Sozialproduktsverluste den künftigen Spielraum für staatliche Ausgaben entsprechend einschränken. Allgemein würden dann Freiheitsspielräume *individueller* privatwirtschaftlicher Initiative und in ihrem Gefolge größere Lohn- und Preisflexibilität eine gesellschaftliche Aufwertung erfahren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Literaturhinweise

*Aranson,* P. H. und *Ordeshook* (1982), Alternative Theories of the Growth of Government and their Implications for Constitutional Tax and Spending Limits, in *Ladd/Tideman* (1982), S. 143 - 176.

*Bails,* D. (1982), A critique of the Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations, Public Choice, XXXVIII, S. 129 - 138.

*Barro,* R. J. (1981), Money, Expectations, and Business Cycles, Essays in Macroeconomics. New York, et al.: Academic Press.

*Baumol,* W. J. (1982), Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Stucture, American Economic Review, LXXII, S. 1 - 15.

*Beck,* M., 1981, Government Spending: Trends and Issues, New York: Praeger.

*Blinder,* A. S. und *Stiglitz,* J. E. (1983), Money, Credit Constraints, and Economic Activity, American Economic Review, Papers + Proceedings, LXXIII, S. 297 - 302.

*Borcherding,* Th. E. (Hrsg.) (1977), Budget and Bureaucrats: The Source of Government Growth, Durham, North Carolina: Duke University Press.

*Brennan,* G. und *Buchanan,* J. M. (1980), The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge et al.: Cambridge University Press.

*Breton,* A. und *Wintrobe,* R., 1982, The Logic of Bureaucratic Conduct, Cambridge et al.: Cambridge University Press.

*Buchanan,* J. M. (1969), Cost and Choice. An Inquiry in Economic Theory. Chicago: Markham Publ. Co.

—, (1977), Freedom in Constitutional Contract, College Station: Texas A & M University Press.

—, (1982), The Political Ambiguity of Reagan Economics. Marginal Adjustment or Structural Shift? Journal of Monetary Economics, X, S. 287 - 296.

*Buchanan,* J. M.; *Tollison,* R. D. und *Tullock,* G. (Hrsg.) (1981), Toward a Theory of the Rent-seeking Society, College Station: Texas A & M University Press.

*Buchanan,* J. M. und *Lee,* D. R. (1982), Politics, Time, and the Laffer Curve, Journal of Political Economy, XL, S. 816 - 820.

*Buchanan,* J. M. und *Wagner,* R. E. (1977), Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, New York: Academic Press.

*Carter,* R. (1982), Beliefs and Errors in Voting Choices: A Restatement of the Theory of Fiscal Illusion, Public Choice, XXXIX, S. 343 - 360.

*Danziger,* S.; *Haveman,* R. und *Plotnick,* R. (1981), How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review, Journal of Economic Literature, XIX, S. 975 - 1028.

*Demsetz,* H. (1979), The Growth of Government, Palo Alto, Calif.

*Fischer,* St. (Hrsg.) (1980), Rational Expectations and Economic Policy, Chicago/London: The University of Chicago Press.

—, (1980), On Activist Monetary Policy with Rational Expeditions, Kap. 7 in *Fischer* (1980), S. 211 - 235.

*Folkers,* C. (1983), Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA, Baden-Baden: Nomos.

*Frey,* B. S. (1977), Modern Political Economy, Oxford: Robertson.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Friedman,* M. und *Friedman,* R. (1980), Free to Choose. New York et al.: Jovanovich.

*Giersch,* H. und *Wolter,* F. (1982), On the Recent Slowdown in Productivity Growth in Advanced Economies, Kieler Arbeitspapier Nr. 148, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.

*Gould,* F., 1983, The Development of Public Expenditures in Western, Industrialised Countries: A Comparative Analysis, Public Finance, XXXVIII, S. 38 - 69.

*Hayek,* F. A. von (1973 ff.), Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy, vol. 1 (1973), vol. 2 (1976), vol. 3 (1979), London: Routledge + Kegan Paul.

—, (1979), Die drei Quellen der menschlichen Werte, Tübingen: Mohr (Siebeck).

*Hirsch,* F. (1976), Social Limits to Growth, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

*Hirschman,* A. (1977), The Passions and the Interests, Princeton, N.J.: University Press.

—, (1982), Shifting Involvements. Private Interest and Public Action. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

*Holcombe,* E.; *Jackson,* J. D. und *Zardkoohi,* A. (1981), The National Debt Controversy, Kyklos, XXIV, S. 186 - 202.

*Kau,* J. B. und *Rubin,* P. H. (1979), Self-interest, Ideology, and Logrolling in Congressional Voting, Journal of Law and Economics, XXII, S. 365 - 384.

*Keynes,* J. M. (1936/73), The General Theory of Employment Interest and Money, The Collected Writings of John Maynard Keynes, vol. vii, London: MacMillan.

*Knappe,* E. (1980), Einkommensumverteilung in der Demokratie, Freiburg: Haufe.

*Ladd,* H. F. und *Tideman,* N. T. (1982), Tax and Expenditure Limitations, Washington D.C.: The Urban Institute Press.

*Legrand,* J., 1982, The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services, London: George Allan & Unwin.

*Lindbeck,* A. (1983), Budget Expansion and Cost Inflation, American Economic Review, Papers + Proceedings, LXXIII, S. 285 - 290.

*Lucas,* R. E. Jr. (1980), Rules, Discretion, and the Role of the Economic Advisor, Kap. 6 in *Fischer* (1980), S. 199 - 210.

*McCormick,* R. E. und *Tollison,* R. D. (1981), Politicians, Legislation, and the Economy: An Inquiry into the Interest-Group Theory of Government, Boston: Martinus Nijhoff.

*Meltzer,* A. H. und *Richard,* S. F. (1981), A Rational Theory of the Size of Government, Journal of Political Economy, LXXXIX, S. 914 - 927.

*Mill,* J. St. (1848/1961), Principles of Political Economy, ed. W. J. *Ashley,* Reprints of Economic Classics, New York: Augustus M. Kelley.

*Mueller,* D. C., 1979, Public Choice, Cambridge et al.: Cambridge University Press.

—, (1982), Redistribution, Growth, and Political Stability, in *Mueller,* D. C. (Hrsg.) (1982), The Political Economy of Growth, New Haven/London: Yale University Press.

*Musgrave,* R. A. (1982), Leviathan Cometh — or Does he?, Kap. 5 in *Ladd/Tideman* (1982), S. 77 - 120.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

National Tax Journal (1979), Proceedings of a Conference on Tax and Expenditure Limitations.

*Noelle-Neumann* (1980), Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung — unsere soziale Haut. München/Zürich: R. Piper.

North, D. C. (1981), Structure and Change in Economic History, New York/London: W. W. Norton.

*Okun,* A. M. (1975), Equality and Efficiency. The Big Trade Off., Washington D.C.: Brookings Institute.

*Olson,* M. (1965), The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press.

—, (1982), The Rise and Decline of Nations. New Haven/London: Yale University Press.

*Ordeshook,* P. (1979), Property Tax Consciousness, Public Choice, XXXIV, S. 285 - 296.

*Peacock,* A. T.; *Ricketts,* M. (1978), The Growth of the Public Sector and Inflation, Kap. 5 in *Hirsch,* F./*Goldthorpe,* J. H. (1978) (Hrsg.), The Political Economy of Inflation, London: Martin Robertson.

*Peltzman,* S. (1980), The Growth of Government, Journal of Law and Economics, XXIII, S. 209 - 287.

*Pommerehne,* W. W. (1980), Public Choice Approaches to Explain Fiscal Redistribution, in *Roskamp,* K. W. (Hrsg.), Public Choice and Public Finance, Paris: Cujas, S. 169 - 190.

*Posner,* R. A. (1979), Utilitarianism, Economics, and Legal Theory, Journal of Legal Studies, VIII, S. 103 - 140.

*Schelling,* Th. C. (1982), Establishing Credibility: Strategic Considerations, Americans Economic Review, P + P, LXXII, S. 77 - 80.

*Schumpeter,* J. A. (1950), Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München: A. Francke.

*Stigler,* G. J. (1970), Director's Law of Public Income Distribution, Journal of Law and Economics, XIII, S. 1 - 10.

—, (1975), The Citizen and the State, Chicago: University of Chicago Press.

*Ullmann-Margalit,* E., 1977, The Emergence of Norms, Oxford: At the Clarendon Press.

*Wagner,* R. (1976), Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budgetary Choice, Public Choice, XXV, S. 45 - 61.

—, (1977), Economic Manipulation for Political Profit: Macroeconomic Consequences and Constitutional Implications, Kyklos, XXX, S. 395 - 410.

*Weingast,* B. R.; *Shepsle,* K. A. und *Johnson,* C. (1981), The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, Journal of Political Economy, LXXXIX, S. 642 - 664.

*Weizsäcker,* C. C. von (1982), Staatliche Regulierung — positive und normative Theorie, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, CXVIII, S. 325 - 343.

*Wildavsky,* A. (1980), How to Limit Government Spending, Berkely et al.: University of California Press.

*Williamson,* O. E. (1979), Transaction-cost Economics: The Governance of Contractual Relations, Journal of Law and Economics, XXII, S. 233 - 261.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Arbeitskreis 7

# Umwelt und Ressourcen

Leitung: Bruno Fritsch, Zürich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Enforcement of Property Rights in Fisheries*

By *Peder Andersen,* Aarhus
and *Jon G. Sutinen,* Kingston (Rhode Island)

## I. Introduction

In his analysis of the fishery, Cheung (1970) shows that externalities arise when exclusive property rights are absent. Cheung and others (see, for example, Demsetz, 1967) argue that the presence or absence of exclusive rights depends on, inter alia, the costs of defining and enforcing exclusivity. This paper explores this issue in greater depth with a formal model of fisheries law enforcement to show how fishermen behave and fishery policies are affected by costly, imperfect enforcement of fisheries laws.[1] This is achieved by combining standard bioeconomic theory and the economic theory of crime and punishment (Becker, 1968).

The enforcement of exclusive property rights has become increasingly important as the new ocean regime tends to remove the common property nature of fish resources. We argue that costs of defining and securing property rights under the new exclusive jurisdiction regime are a principal determinant of the management measures that eventually will emerge. This implies that existence of enforcement costs may have a significant impact on fish production and allocation in the future when more states regulate the fishing activity in their waters.

The paper is organized as follows. The next section illustrates the empirical significance of the fisheries law enforcement problem. Sections three and four briefly present the formal model of fisheries law enforcement and how optimal management policies are affected by costly, im-

* Contribution Number 2166 of the Rhode Island Agriculture Experiment Station. This version was finished during Peder *Andersen's* stay at the University of Rhode Island, July 1983. Financial support from Knud Højgaards Foundation, the Carlsberg Foundation, Aarhus University Research Foundation, all Denmark, and the Department of Resource Economics, University of Rhode Islands is gratefully acknowledged.

[1] This model is based on our earlier papers (*Andersen* and *Sutinen,* 1983 a and 1983). For an excellent survey of the economics literature on fisheries regulation, see *Scott* (1979) who briefly discusses the information and enforcement costs of tax and quota systems. More formal analyses of fisheries regulation include *Clark* (1980) and *Andersen* (1982).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

perfect enforcement. The final section contains a summary of the main results.

## II. Background

History reveals changes in property rights to ocean resources have been significantly influenced by enforcement costs.[2] According to Clarkson (1974), the common property doctrine for ocean resources was articulated by the Romans as early as the second century, and later codified by Justinian in the sixth century. While feudal law in medieval Europe transferred to the King all property that previously had been common, only "utilized" fisheries were given legal status since "feudal law ignored resources whose definition or enforcement were prohibitively costly" (p. 120). By the fifteenth century Scotland claimed exclusive rights to fishing within fourteen miles of its shores. "These exclusionary policies reflect several forces, including Scotland's comparative advantage in maritime activities and lower costs of policing their coastal fisheries. . . . ." (p. 120).

By the seventeenth century, an extensive treaty network recognized national claims to territorial seas. Enforcement of these claims involved "substantial naval forces to provide escorts for fleets, evict trespassers, confiscate catches or ships and other similar activities" (Clarkson, p. 121). Changes in technology and economic conditions during this period stimulated political and legal debates about ocean property rights. Grotius' doctrine of free and equal access to the seas was based on "the assertion that the rewards of exclusive rights were not sufficient to offset the costs of obtaining and holding those rights" (p. 122). Application of Grotius' doctrine eventually restricted national claims to narrow bands of coastal waters.

When in the nineteenth century important fisheries were threatened with depletion, multilateral agreements, such as the North Sea convention of 1882, were formed to establish and enforce rights on the open seas. Such efforts were only partially successful, however, largely because of the high costs of definition and enforcement of property rights. Thus, the common property doctrine prevailed for most of the oceans' resources well into the twentieth century.

After World War II the United States significantly altered the structure of property rights for ocean resources by asserting jurisdiction and control over the natural resources of the subsoil and seabed of its

[2] For an excellent study of changes in property rights for land, livestock and water in the American West, see *Anderson* and *Hill* (1975).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

continental shelf. This action was a catalyst for similar and more extensive unilateral claims to ocean resources by other coastal nations. In 1952, Chile, Ecuador and Peru asserted jurisdiction over ocean resources out to 200 nautical miles from their shores.

In the early 1970s coastal nations became increasingly concerned about the rapid depletion of fish stocks off their coasts by foreign distant-water fleets. This concern was a major force leading to the Third United Nations Conference on the Law of the Sea in 1973. Since progress at the Conference was slow, several coastal nations began taking unilateral action. By the end of 1977 — the pivotal year — a majority of coastal nations had declared exclusive jurisdiction over their fishery resources (Copes, 1983). The zones of exclusive jurisdiction most commonly extend 200 nautical miles from shore.

According to Eckert (1979, p. 354), this surge in extended jurisdiction was induced by, inter alia, "new technologies which have lowered the costs of monitoring and enforcement [making] it economical for coastal nations to expand their areas of jurisdiction".

The claims of exclusive jurisdiction have allowed coastal nations to displace foreign exploitation with domestic exploitation of their fishery resources. Copes (1983) reports that for the period 1976 to 1979 catches by the principal distant water fishing nations declined significantly. Except for Japan, declines ranged from 10 (USSR) to 30 percent (Portugal). Japan's catch declined by less than one percent. During the same period, nations with large coastal fishery resources experienced significant increases in their catches. Catch in the United States increased by 15 percent, in Canada by 21 percent, and in Iceland by 67 percent.

In addition to excluding or controlling foreign exploitation, many coastal nations also control domestic exploitation of the fishery resources in their zones of exclusive jurisdiction. By the end of 1980, twenty major fisheries in the U.S. were being governed by fisheries management plans and twelve of these plans include regulation of domestic fishing vessels (Department of Commerce, 1981).

The costs of controlling fisheries exploitation appear high relative to potential benefits. The United States government spent approximately $ 100 million annually on fisheries law enforcement alone following its extension of jurisdiction over marine fisheries.[3] Additional transactions costs (which include the costs of administration, data collection and re-

[3] *Bell* and *Surdi* (1979) estimate the U.S. government spent nearly $ 280 million during the fiscal years 1977 and 1978 implementing the Fisheries Conservation and Management Act of 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

search) may approach $ 200 million annually (Norton, 1983). Potential benefits from fisheries, in the form of economic rent, may range from $ 200 million to $ 500 million annually.[4]

Few enforcement programs result in perfect compliance and the U.S. fisheries law enforcement program is no exception. In the U.S. fishery conservation zone approximately 20 percent of the foreign and 4 percent of the domestic vessels boarded have been cited for violating fisheries law.[5] For the years 1979 through 1981 there were averages of 440 civil penalty actions, 16 seizures of (foreign) vessels, and fines collected of $ 2.5 million per year (Peterson, 1982). There also is reason to believe that significant violations are going undetected (e. g., in one of the largest U.S. fisheries, effective monitoring of Japanese pollack catches is not possible). For these and other reasons, the economic rent being realized likely is nowhere near its potential.

Given such high costs and likely modest benefits it is reasonable to ask how much fisheries law enforcement is desirable. An even more fundamental question is how fisheries law and regulations should be modified to reflect costly, imperfect enforcement. The framework for examing these issues is described in detail in Andersen and Sutinen (1983 a), and presented briefly in the following sections.

## III. A Model of Fisheries Law Enforcement

It is well known that in an open-access fishery fishing effort is larger than optimal. So the basic problem in fisheries management is to reduce and keep fishing effort below open-access fishing effort. The most common means of curbing the tendency to overexploit fish stock include quotas (aggregate and individual), gear restrictions, area and seasonal closures, and other forms of limiting effective effort applied to the fishery.

In the following we assume that individual quotas, $\bar{q}_i$, are used although our results are not restricted to this form of regulation. Using individual quotas implies that the individual firm's catch above its quota, i. e. $q_i - \bar{q}_i$, is illegal.

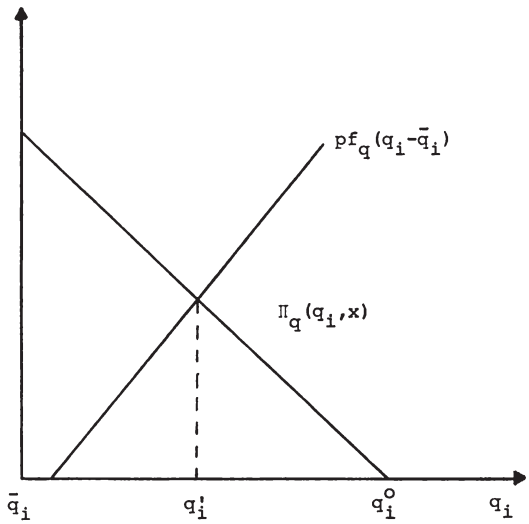
If detected and convicted, some penalty fee is imposed on the firm in an amount given by

[4] Estimated by Robert R. Nathan Associates, cited in *Eckert* (1979, p. 51). These estimates are for 1985 in 1972 dollars and, therefore, not strictly comparable to the cost estimates. We use them regardless since only the orders of magnitude are essential to the discussion.

[5] These are approximate averages for six month periods from March, 1977, through February, 1980. (U.S Coast Guard), 1977 - 80).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Figure 1




(1) $$f = f(q_i - \bar{q}_i)$$

where $f(\cdot) > 0$ if $q_i > \bar{q}_i$, $f(\cdot) = 0$ if $q_i \leq \bar{q}_i$, $\frac{\partial f}{\partial q} = f_q \geq 0 \ \forall \ q_i > \bar{q}_i$, and $f(\cdot)$ is continuous and differentiable for $q_i > \bar{q}_i$.

In an imperfect law enforcement system not every violator is detected and convicted. Let the probability of detection and conviction be given by $p$ which is assumed constant and identical for all firms. The firm's expected profits are

(2) $$p\,[\Pi(q_i, x) - f(q_i - \bar{q}_i)] + (1 - p)\,\Pi(q_i, x)$$

where the firm's profits before penalties are $\Pi(q_i, x) = \varrho\, q_i - C(q_i, x)$; $\varrho$ = a constant price of fish, $q_i$ = catch rate and $C(q_i, x)$ = firm's total costs. Furthermore, we assume that $\Pi_q > 0$, $\Pi_{qq} < 0$, $\Pi_x > 0$ and $\Pi_{qx} > 0$.

Assuming firms are risk neutral and maximize expected profits, the first order condition is

(3) $$\Pi_q(q_i, x) = pf_q(q_i - \bar{q}_i)$$

The solution to (3) is illustrated in Figure 1. For any given stock size, $x$, the firm sets its catch rate at $q_i'$ where marginal profits equal the expected marginal penalty, $pf_q(\cdot)$. If there were no penalty for fishing beyond $\bar{q}_i$, or if there were no chance of being detected and convicted

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(i. e., either $f(\cdot) = 0$ or $p = 0$) then the firm would set its catch rate at $q_i^0$, the open-access catch rate.

From equation (3) we find that the level of illegal catch is a function of the probability of detection and the stock level, i. e. $q_i - \bar{q}_i = v(p, x)$. If aggregated we get the illegal catch function for the fishing fleet, i. e., $q - \bar{q} = V(p, x)$ where $\frac{\partial V}{\partial p} < 0$ and $\frac{\partial V}{\partial x} > 0$. In other words, if the probability of detection increases the level of illegal catch rate would decrease and if the stock size increases the illegal catch rate would increase.

Detecting and convicting firms violating legal catch levels requires costly inputs (e. g. aircraft, patrol boats, on-board and on-shore observers, judicial personnel). Let us assume the existence of an enforcement cost function $E$ of the following kind

$$E = E(q - \bar{q}, x) \tag{4}$$

where

$$\frac{\partial E}{\partial (q - \bar{q})} < 0 \text{ and } \frac{\partial E}{\partial x} > 0 \text{ .}^{6}$$

That is, a reduction in the level of illegal catch increases costs, and a larger stock size will require greater expenditures to achieve a given violation level (i. e., level of illegal catch).[7]

## IV. Optimal Policy

Assuming optimal policy is that which maximizes the discounted sum of net benefit, the problem is to maximize

$$\int_0^\infty [B(q) - C(q, x) - E(q, x)]\, e^{-\delta t}\, dt \tag{5}$$

subject to

$$\frac{dx}{dt} = h(x) - q \tag{6}$$

In (5) benefits and costs of catch are given by $B(q)$ and $C(q, x)$, respectively, where $B_q > 0$, $B_{qq} < 0$, $C_q > 0$, $C_x < 0$, $C_{qq} > 0$, $C_{xx} > 0$

[6] See *Andersen* and *Sutinen* (1983 a) for formal derivation of this function.

[7] This specification of the enforcement cost function ignores some possibly important aspects of enforcement practices. For example, it is conceivable that complete closure of the fishery (i. e., at the lower bound on $q - \bar{q}$) costs less to enforce than permitting some positive amount of fishing. There also may be economies of scale in enforcement. That is, the marginal enforcement costs may decrease over some range of $q - \bar{q}$. The implications of these alternative specifications are not considered here.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

and $C_{qx} < 0$. Enforcement costs are given by $E(q, x)$, where $E_q < 0$, $E_x > 0$, given an exogenously determined quota, $\bar{q}$. The net social benefits in each period are given by $B(q) - C(q, x) - E(q, x)$ and $\delta$ represents the social discount rate. (6) represents the net growth rate of the stock, and $h(x)$ the natural growth rate, is strictly concave.

As shown in Andersen and Sutinen (1983 a) the steady-state solution to equations (5) and (6) turns out to be

$$\delta - h_{x^{**}} = \frac{-(C_{x^{**}} + E_{x^{**}})}{B_{q^{**}} - (C_{q^{**}} + E_{q^{**}})} \tag{7}$$

where $x^{**}$ is the steady-state optimal stock size and $q^{**}$ the optimal catch rate.

Given the same assumptions, but ignoring enforcement costs, the condition for optimality is

$$\delta - h_{x^*} = \frac{-C_{x^*}}{B_{q^*} - C_{q^*}} \tag{8}$$

where $x^*$ is the steady-state optimal stock size and $q^*$ the optimal catch rate.

Comparing equations (7) and (8) it can be shown (Andersen and Sutinen, 1983 a), that the presence of enforcement costs results in a smaller optimal stock size than otherwise, i.e., $x^{**} < x^*$. Similarly, higher enforcement costs result in a lower optimal stock level.

To compare catch rates in the catch rates in the cases with and without enforcement costs accounted for, we must specify whether the stock sizes are above or below the maximum sustainable yield ($MSY$) level. The results on catch rates can be summarized as follows:

$$x^{**} < x^* < x_{MSY} \Rightarrow q^{**} < q^*$$
$$x_{MSY} < x^{**} < x^* \Rightarrow q^{**} > q^*$$
$$x^{**} < x_{MSY} < x^* \Rightarrow q^{**} \gtreqless q^*$$

In addition, the optimal stock sizes for both cases are greater than the open-access stock size.

The case where $x^{**} < x^* < x_{MSY}$ is illustrated in Figure 2. The demand curve ($D$) intersects the backward bending, open access supply curve ($S_{OA}$) at a, resulting in a low catch rate ($q_{OA}$) and stock size ($x_{OA}$) in equilibrium. Ignoring enforcement costs, the social marginal cost schedule ($SMC^*$) intersects the demand curve at $b$, resulting in a higher catch rate ($q^*$) and stock level ($x^*$) in steady-state equilibrium.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Figure 2

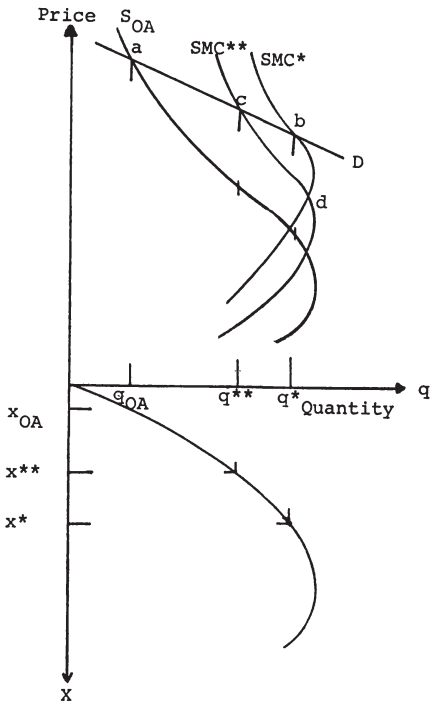
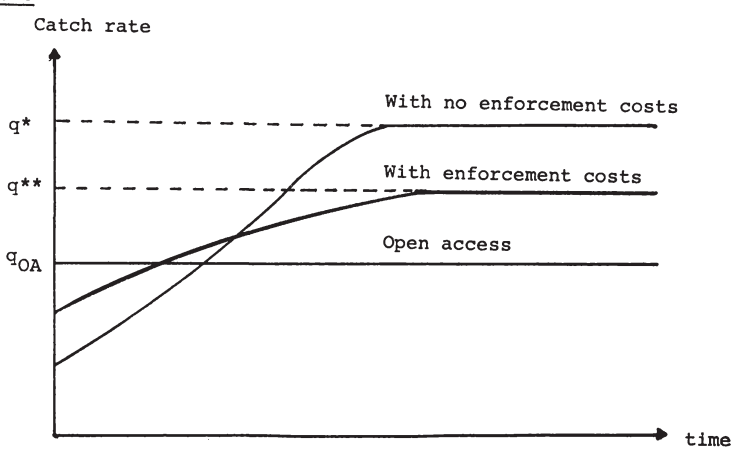



Figure 3




DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Accounting for enforcement costs results in a lower social marginal cost schedule ($SMC^{**}$), lying everywhere below $SMC^{*}$ for corresponding values of $q$ and $x$. The lower $SMC^{**}$ intersects the demand curve at $c$ resulting in an optimal catch rate $q^{**} < q^{*}$, and stock level $x^{**} < x^{*}$. Were the demand schedule to intersect the two $SMC$ schedules below where they cross (at $d$), then $q^{**} > q^{*}$. Therefore, $q^{**} \gtreqless q^{*}$ as the demand schedule intersects the two $SMC$ schedules below/at/above where they cross (i.e., at $d$). Regardless of the height of the demand schedule, however, $x^{**} < x^{*}$ always. In Figure 3 we show the supply of fish over time in the case where $x^{**} < x^{*} < x_{MSY}$.

## V. Summary and Concluding Remarks

In summary, the principal contribution of this paper is the presentation of a formal model of fisheries law enforcement. This has been achieved by combining the analytical frameworks of fisheries economics and the economics of crime and punishment. While clearly oversimplified for use in practical applications, the model helps us to have a better intuitive understanding of the complexities involved in fisheries management.

Our principal result is that when enforcement costs are taken into account when setting policy, the stock size is lower than it would be if enforcement costs were ignored. The resulting catch rate in the presence of enforcement costs can be greater, equal to, or less than the catch rate where enforcement costs are not considered.

Both historical evidence and logical reasoning demonstrate that enforcement costs will be a major determinant of the extent to which exclusive property rights will emerge. This means, among other things, that significant increases in sustainable fish production may not be realized. That is, high enforcement costs may preclude effective management of both conventional and unconventional stocks, and therefore preclude realization of the potential fish production.

Enforcement cost considerations will also affect the form fishery regulations take. For example, closed seasons may be chosen because of its low enforcement cost. This will result in supply disruptions and require large inventory capacity in order to supply world markets.

For such reasons as listed here, we believe the economics of fisheries law enforcement are inextricably linked to the property rights structure in the world's ocean fisheries and should not be ignored in analyses of property rights and fishery management.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## References

*Andersen,* P., 1982, Commercial Fisheries under Price Uncertainty. Journal of Environmental Economics and Management 9, pp. 11 - 28.

*Andersen,* P. u. J. G. *Sutinen,* 1983 a, The Economics of Fisheries Law Enforcement. Memo 1983-14. The Institute of Economics, University of Aarhus and The Department of Resource Economics, University of Rhode Island.

— — 1983, Fisheries Law Enforcement and International Trade in Seafood. Pp. 509 - 517 in Proceedings of the International Seafood Trade Conference. Alaska Sea Grant Report No. 83-2.

*Anderson,* T. u. P. *Hill,* 1975, The Evolution of Property Rights: A Study of the American West, Journal of Law and Economics 12, pp. 163 - 179.

*Becker,* G. S., 1968, Crime and Punishment: An Economic Approach. Journal of Political Economy 86, pp. 169 - 217.

*Bell,* F. u. R. *Surdi,* 1979, An Economic Benefit-Cost Analysis of the Fishery Conservation and Management Act of 1976. Mimeo. Economic Department, Florida State University.

*Cheung,* S., 1970, The Structure of a Contract and the Theory of a Non-Exclusive Resource, Journal of Law and Economics 13, pp. 49 - 70.

*Clark,* C. W., 1980, Towards a Predictive Model for the Economic Regulation of Commercial Fisheries. Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences 37, pp. 1111 - 1129.

*Clarkson,* K. W., 1974, International Law, Seabeds Policy and Ocean Resource Development. The Journal of Law and Economics 17, pp. 117 - 142.

*Copes,* P., 1983, Extended Jurisdiction and Its Effect on World Trade in Seafood. Pp. 27 - 41 in Proceedings of the International Seafood Trade Conference. Alaska Sea Grant Report No. 83-2.

*Demsetz,* H., 1976, Toward a Theory of Property Rights, American Economic Review 57, pp. 347 - 359.

*Eckert,* R. D., 1979, The Enclosure of Ocean Resources: Economic and the Law of the Sea. Hoover Institution Press, Stanford.

*Norton,* V., 1983, Problems and Opportunities. Pp. 45 - 51 in T. M. Hennessey (ed.): The U.S. Fishing Industry and Regulatory Reform. Center for Ocean Management Studies. University of Rhode Island. Times Press. Wakefield.

*Peterson,* Jr., A. E., 1982, Testimony before the Subcommittee on Coast Guard and Navigation Committee on Merchant Marine and Fisheries of the U.S. House of Representation, Washington D.C.

*Scott,* A., 1979, Development of Economic Theory on Fisheries Regulation. Journal of the Fisheries Research Board of Canada 36, pp. 725 - 741.

U.S. Coast Guard, 1977 - 1980, Semiannual Reports to Congress on Degree and Extent of Known Compliance with the Fishery Conservation and Management Act of 1976. Unpublished. Department of Transportation, Washington D.C.

U.S. Department of Commerce, 1981, Calendar Year 1980 Report on the Implementation of the Magnuson Fishery Conservation and Management Act of 1976, Washington D.C.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Allokations- und Verteilungswirkungen alternativer Regelungen von internationalen Gemeinnutzungsressourcen*

Von *Federico Foders*, Kiel

## I. Einführung

Rechtlich-institutionelle Rahmenbedingungen haben in der Vergangenheit eine effiziente Ressourcennutzung sowohl ermöglichen als auch verhindern können; Analoges gilt auch für die Verwirklichung von Verteilungszielen. Ein universelles Beispiel dafür ist der Einsatz des Produktionsfaktors Boden: Mit zunehmender relativer Knappheit dieses Faktors wurde der rechtlich-institutionelle Rahmen, der seine Bewirtschaftung regelte, ausgehend vom Gemeineigentum in Richtung auf die Schaffung von ausschließlichen und übertragbaren Eigentumsrechten angepaßt, um eine effiziente und verteilungspolitisch akzeptable Nutzung zu gewährleisten[1].

Während früher das Problem der landwirtschaftlichen und bergbaulichen Nutzung von (nationalem) Boden effiziente Lösungen verlangte, stehen heute die Ressourcen der Meere, der Antarktis und des Weltraums im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussion. Im folgenden sollen zunächst die Allokations- und Distributionseffekte der herkömmlichen Nutzungsregime für die erwähnten internationalen Gemeinnutzungsressourcen analysiert werden. Als nächstes werden alternative Regelungen diskutiert, unter besonderer Berücksichtigung der neuen Seerechtskonvention und ihrer Bedeutung für die künftige Regulierung von Gemeinnutzungsressourcen.

---

* In dieser Arbeit wird über Forschungsergebnisse des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziell geförderten Sonderforschungsbereichs 86/ Teilprojekt 1 (Allokations- und Verteilungsaspekte der Meeresnutzung) berichtet. Der Autor dankt Hugo Dicke für wertvolle Anmerkungen.

[1] *North* und *Thomas* (1973) haben in ihren Untersuchungen zur europäischen Wirtschaftsgeschichte die Beziehung zwischen Bodenknappheit und institutionellem Rahmen an verschiedenen Beispielen aufgezeigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## II. Ökonomische Probleme herkömmlicher Zugangsregelungen für internationale Gemeinnutzungsressourcen

### 1. Fischerei und Tiefseebergbau

Etwa bis zur Truman-Proklamation im Jahr 1945 herrschte grundsätzlich das Prinzip der Freiheit der Meere, nach dem die marinen Ressourcen freie Güter sind, zu denen jedes Land kostenlosen und unbeschränkten Zugang haben sollte[2,3]. Die einseitige Ausdehnung der nordamerikanischen Hoheitszone durch Truman schloß andere Länder von der Nutzung der lebenden und nichtlebenden Ressourcen im Festlandsockel der Vereinigten Staaten aus, womit der Grundstein für die späteren Ansprüche der Küstenstaaten und deren völkerrechtliche Anerkennung gelegt wurde. Bis zum Beginn der siebziger Jahre behielt jedoch im allgemeinen das Prinzip der Freiheit der Meere seine Gültigkeit.

Der freie, d. h. unbeschränkte und kostenlose Zugang zur Fischerei kann bekanntlich zu einer übermäßigen Beanspruchung der Fischbestände führen, ohne Rücksicht auf ihre biologische Reproduktionsfähigkeit. Aus einzelwirtschaftlicher Sicht wird so lange gefischt, bis der Grenzertrag den (privaten) Grenzkosten des Fischfangs entspricht. Das Gewinnziel kann am ehesten erreicht werden, wenn es dem Fischer gelingt, die höchstmögliche Fangmenge zu erzielen, was den Einsatz von immer größeren Fangkapazitäten und wirkungsvolleren Fangtechniken erfordert. Eine freiwillige Fangbeschränkung zur Erhaltung der bestandsbedingten Regenerationsfähigkeit der lebenden Ressource würde den einzelnen Fischer aus dem Verdrängungswettbewerb ausschließen. Rationales Verhalten kann also bei freiem Zugang über eine ineffiziente Allokation von Produktionsfaktoren zu einer rapiden Erschöpfung einer an sich erneuerbaren Ressource beitragen, wegen Nichtberücksichtigung der sozialen Kosten der Fischentnahme[4].

Das Ausmaß solcher Allokationsineffizienz ist in mehreren empirischen Untersuchungen abgeschätzt worden. So wurde beispielsweise für die Lachsfischerei in Alaska in den fünfziger Jahren festgestellt, daß 80 v. H. der eingesetzten Faktoren redundant waren (Crutchfield,

---

[2] Davon ausgenommen waren Ressourcen, die sich innerhalb der Drei-Meilen-Zone befanden.

[3] Diese Gemeinnutzungsmerkmale der Meere umfassen nicht nur rechtliche, sondern auch ökonomische Inhalte (freie Güter). Die Meere wurden rechtlich gleichzeitig als res communes, res publicae und res nullius betrachtet (*Clarkson*, 1974).

[4] Die Geschwindigkeit der Fischbestandsdezimierung wird von der Investitions- und Fortschrittsrate in der Fischerei sowie von der Reproduktionsrate des Ökosystems, zu dem die betrachteten Fischgründe gehören, bestimmt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pontecorvo, 1969). Beim Heilbuttfang im Pazifischen Ozean hat sich im gleichen Zeitraum die Anzahl der Boote verdreifacht, während der Fang nur um 50 v. H. zunahm (Crutchfield, 1968). Auch weitere Studien haben eine hohe Investitionsrate trotz sinkender Produktivität ermitteln können (Meir, 1969; Christy, 1976; Cooper, 1977).

Infolge der erwähnten Fehlallokation von Produktionsfaktoren in der Fischerei entfällt ein beträchtlicher Teil der Fischereierträge auf Länder, deren hochmoderne Fischereiflotte ihre Aktivitäten — trotz hoher Transportkosten — in die reichsten Fischgründe verlagern kann. So wurden im letzten Jahr der freien Fischerei (1972) ca. 30 v. H. des Weltfischfangs von gebietsfremden Fischern erbracht[5]. Im Jahre 1978 entfielen 43 v. H. der Fischfänge[6] auf fünf Nationen und 60 v. H. auf nicht mehr als zehn Länder; Japan und die UdSSR, deren Trawler vorwiegend außerhalb der benachbarten Meeresgebiete fischen, erzielten die bei weitem höchsten Quoten (Stat. Bundesamt).

Über die Höhe der mit der Fischerei potentiell verbundenen, jedoch wegen des freien Zugangs entgangenen Ressourcenrente[7] liegen nur Schätzungen vor, die aus methodischen und statistischen Gründen allenfalls Orientierungscharakter haben können. So gibt Cooper (1975, 1977) 2,5 Milliarden US-Dollar als Durchschnittsrente für die siebziger Jahre an. Crutchfield (1979) veranschlagt allein die Bestandsdezimierung im Nordatlantik für 1979 auf 2 bis 3 Milliarden US-Dollar.

Aber auch dort, wo in der Vergangenheit der offene und kostenlose Zugang zu den Fischgründen durch internationale Organisationen eingeschränkt wurde, konnten die grundlegenden Probleme der Fischerei nicht gelöst werden. Eine Reihe von überwiegend artenbezogenen und regional beschränkten Kommissionen[8] sind daran gescheitert, daß sie vereinbarte Maßnahmen zum Schutz bedrohter Bestände nicht haben durchsetzen können, die Interdependenzen zwischen den verschiedenen Elementen der relevanten Ökosysteme nicht berücksichtigt haben und sich an Zielgrößen orientiert haben, die ökonomische Faktoren außer Betracht lassen. Obwohl die meisten Fischereikommissionen eine

---

[5] Vgl. dazu *Hennemuth* (1979) und *Gulland* (1979).

[6] Hochsee-, Küsten- und Binnenfischerei.

[7] Es sei hier daran erinnert, daß die potentielle Fischereirente ein Wert ist, der sich als Differenz zwischen Erlös und Kosten des Fischfangs errechnet, der sich aber nicht auf den tatsächlichen Fischfang, sondern auf den bei effizienter Fischbewirtschaftung maximal möglichen Fischfang bezieht.

[8] Beispiele dafür sind die International Pacific Salmon Fisheries Commission, die International Pacific Halibut Commission, die Japan-Soviet Fisheries Commission for the Northwest Pacific und die International North Pacific Fisheries Commission. Zur detaillierten Analyse der Tätigkeit solcher Kommissionen vgl. etwa *Eckert* (1979).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

niedrige Mitgliederzahl hatten, ein Merkmal, das sich vorteilhaft auf die Einigungskosten ausgewirkt haben dürfte, waren sie nicht in der Lage, bindende Fangbeschränkungen durchzusetzen, aufgrund der hohen Überwachungskosten, die in keinem vernünftigen Verhältnis zum wirtschaftlichen Ertrag der Fischerei standen. Unter diesen Umständen war der Anreiz sehr groß, die Fangquoten zu überschreiten und etwaige Kapazitätsvorschriften für Schiffe und Fangausrüstung zu umgehen. Folglich kam es immer wieder zu offenen oder verdeckten Fischereikonflikten, die in der Weltgeschichte eine lange Tradition haben[9].

Eine weitere Möglichkeit der Meeresnutzung ist der Tiefseebergbau. Hierbei handelt es sich um den Abbau von den am Boden der Tiefsee lagernden Manganknollen, die insbesondere wegen ihres Gehalts an Kobalt, Kupfer, Mangan und Nickel von wirtschaftlichem Interesse sind. Obgleich die Förderung von Metallen aus der Tiefsee im industriellen Maßstab heute noch einige technische Unwägbarkeiten bereitet, wird noch vor der Jahrhundertwende mit dem Beginn des kommerziellen Tiefseebergbaus gerechnet. Wirtschaftsvergleiche mit dem Landbergbau zeigen, daß der Tiefseebergbau bei heutigen Faktor- und Metallpreisen wettbewerbsfähig ist (Dick, 1981). Das einzige ernste Hindernis für eine solche Entwicklung könnte im rechtlich-institutionellen Bereich liegen.

Im Gegensatz zur Fischerei braucht im Falle des Tiefseebergbaus ein zu schneller Abbau der Ressource nicht befürchtet zu werden. Auch im Falle einer Bewirtschaftung nach dem Motto „wer zuerst kommt, mahlt zuerst", ist wegen der potentiell preisdrückenden Wirkung auf die Metallmärkte eine übermäßige Angebotszunahme ohne Gefährdung für die Rentabilität des Tiefseebergbaus selbst nicht wahrscheinlich[10]. Doch ein freier Zugang zu den Manganknollenfeldern würde mit Sicherheit zu Konflikten führen, weil die Knollen reichlich vorhanden, aber ungleich verteilt sind. Der zu erwartende Verdrängungswettbewerb um hochwertige Lagerstätten würde — wegen der fehlenden Eigentumsrechte — die Appropriierbarkeit der Ressource unsicher machen. Angesichts der Größenordnung und Dauer der für Hebung, Transport und Verhüttung von Manganknollen erforderlichen Investitionen, kann schon bei der Anzahl der im Jahr 1982 an Vorarbeiten beteiligten Unternehmen[11] kaum erwartet werden, daß der Tiefseebergbau ohne einen entsprechenden institutionellen Rahmen aufgenommen wird.

---

[9] *Kasahara* (1972) nennt als weitere Ursachen von Fischereistreitigkeiten die Heterogenität dieses Wirtschaftszweiges und die unterschiedliche Praxis in den wichtigsten Fischereinationen.

[10] Damit sollen reale Preissenkungen als Folge von Skalenerträgen, Rationalisierungserfolgen und Lerneffekten, die sich positiv auf die Wirtschaftlichkeit auswirken, nicht ausgeschlossen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Nichtausbeutung der Manganknollen infolge eines unsicheren Zugangs würde zu einer Fehlallokation von Produktionsfaktoren im Landbergbau auf die betroffenen Metalle führen, der höhere Grenzkosten als der Tiefseebergbau verursacht und letztlich die Preis- und Verbrauchsentwicklung negativ beeinflussen dürfte[12]. Bisherige Kostenprojektionen[13] für den Land- und Tiefseebergbau haben ergeben, daß der Tiefseebergbau niedrigere (Trendverfahren) bzw. vergleichbare (Faktorabsorptionsanalyse) fixe und variable Kosten verursacht (Black, 1980; Dick 1981). Diese Berechnungen basieren auf Daten der realisierten Pilotprojekte im Tiefseebergbau und beinhalten keine Kostenersparnisse aufgrund von Prozeßinnovationen, Skalenerträgen oder Lerneffekten[14].

Das Ausbleiben einer Angebotsdiversifizierung würde außerdem die Höhe und Verteilung der Konsumenten- und Produzentenrenten beeinflussen. Im Falle von Mangan und Nickel würde nämlich eine Preissenkung infolge des Tiefseebergbaus beträchtliche Produzentenrentenverluste verursachen (CRA, 1982), die im wesentlichen von Industrieländern wie Australien, Kanada, Südafrika und der UdSSR getragen werden müßten. Bei Kobalt hingegen, das hauptsächlich von Zaire und Zambia produziert wird, müßten Entwicklungsländer die höchsten Verluste hinnehmen. Die Nichtaufnahme des Tiefseebergbaus würde also den Produzentenländern der drei wichtigsten Metalle zu einem Vorteil in Höhe der vermiedenen Rentenverluste verhelfen. Andererseits müßten die Verbraucher in allen Ländern auf einen Rentenzuwachs verzichten, wenn der Tiefseebergbau ausbleibt. Hinzu kommt, daß — angesichts des relativ hohen Konzentrationsgrades beim Metallangebot — die Verbraucher mit der Gefahr von Versorgungskrisen oder gar mit der Möglichkeit einer Kartellbildung rechnen müssen, was ihre Position weiter schwächt und zusätzliche Kosten für eine erhöhte Lagerhaltung verursacht. Die Lagerkosten (ohne Zinskosten), die im Falle einer Nicht-

---

[11] Bisher haben vier internationale Konsortien und zwei nationale Unternehmensgruppen (UN, b) sowie drei staatliche Gesellschaften (aus China, Indien und der UdSSR) Pionieraktivitäten entfaltet. Dabei handelt es sich um Explorations- und Prospektionsarbeiten zur Identifizierung von Feldern mit der höchsten Belegungsdichte qualitativ hochwertiger Manganknollen sowie um Forschung und Entwicklung im Bereich der Abbau-, Transport- und Verhüttungstechnologien.

[12] Die Interdependenz zwischen den Investitions- und Produktionsentscheidungen im Landbergbau und im Tiefseebergbau kommt bereits in der Präsenz von Bergbauunternehmen wie INCO und Kennecott in den Konsortien für den künftigen Tiefseebergbau zum Ausdruck (UN, b).

[13] Die Kosten beziehen sich auf die Bereiche Exploration, Prospektion, Gewinnung, Transport und Verhüttung.

[14] Die künftige Entwicklung auf dem Ölmarkt stellt einen zusätzlichen Unsicherheitsfaktor dar. Der Energieanteil der variablen Kosten beträgt im Tiefseebergbau 38 v. H. und im Landbergbau bis zu 45 v. H. (*Dick*, 1981).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aufnahme des Tiefseebergbaus bei Nickel anfallen würden, sind für 1989 auf 53,3 Millionen US-Dollar geschätzt worden (Dick,1982). Werden die Kosten für das in den Lägern gebundene Kapital berücksichtigt, so belaufen sich die gesamten Lagerkosten für Nickel auf 373 Millionen US-Dollar (Dick, 1982)[15]. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten einer vermehrten Lagerhaltung enthalten auch die Kosten, die auf die übrigen Metalle (Mangan, Kobalt und Kupfer) entfallen, für die jedoch keine Projektionen vorliegen[16].

Schließlich würde eine Nichtaufnahme des Tiefseebergbaus einen Verzicht auf die mit der Förderung von Manganknollen verbundenen positiven Externalitäten bedeuten. Das wichtigste Nebenprodukt des Tiefseebergbaus wird — neben einer Angebotsdiversifizierung — der technologische Spillover-Effekt auf andere Industrien sein. So werden in der Prospektions- und Explorationsphase integrierte Navigations-[17] und Tiefsee-Erkundungssysteme, in der Abbauphase schwimmende Förderstationen verwendet, die für den Meeresbergbau im weiteren Sinne[18] und insbesondere für die Offshore-Gewinnung von Kohlenwasserstoffen nützlich sein können. Ansonsten werden u. a. neue Erkenntnisse für die Tieftauchtechnik sowie für das Orten und Bergen von gesunkenen Objekten (Schiffen, Offshore-Plattformen) erwartet.

## 2. Antarktis und Weltraum

Die Antarktis stellt ein weiteres Beispiel von Ressourcenverschwendung unter einem Regime des unbeschränkten und kostenlosen Zugangs dar. Der südlichste Kontinent und der ihn umgebende Ozean beherbergen eine Vielfalt biologischer Ressourcen[19] und möglicherweise auch mineralischer Rohstoffe, insbesondere Kohlenwasserstoffe[20]. Bereits im vorigen Jahrhundert ist es in der Region zu einer Dezimierung von Robben gekommen; in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts sind verschiedene Walarten nahezu ausgelöscht worden. Die Überfischung traditioneller Fischgründe, die schrittweise Errichtung von nationalen Fische-

---

[15] Dieser Berechnung liegt ein Zinssatz von 5 v. H. p. a. zugrunde.

[16] Die Lagerkosten für die erwähnten Metalle dürften kaum unter denen für Nickel liegen, wie Schätzungen für die siebziger Jahre zeigen. Siehe hierzu *Baron* et. al. (1977).

[17] Satelliten- und Radionavigation ergänzt durch das Doppler-Sonar-Verfahren.

[18] Beispielsweise Förderung von Erzschlämmen, Phosphoritknollen und polymetallischen Schwefelknollen.

[19] Wale, Robben, Pinguine, Fische und Zooplankton (vor allem Krill).

[20] Neben Erdöl und -gas werden Vorkommen von Steinkohle und Eisenerz sowie von strategischen Metallen (Chrom, Kobalt, Molybdän und Titan) vermutet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reizonen sowie die neueren Verwendungsmöglichkeiten für Krill haben in den siebziger Jahren das internationale Interesse an den marinen lebenden Ressourcen des südlichen Ozeans verstärkt. Damit stellt sich auch hier das oben erläuterte Fischereiproblem, das bei offenem Zugang allokations- und verteilungspolitisch unerwünschte Folgen hat. Schätzungen über das gesamte Potential der Region liegen nicht vor, doch wird eine mögliche jährliche Krillproduktion zwischen 16,3 Mio. t und 1,65 Mrd. t angegeben[21]. Bisherige Wirtschaftlichkeitsberechnungen für die Krillnutzung sind allerdings widersprüchlich (Chenard, 1976; Eddie, 1977; Hoffmeyer et. al., 1982). Eine gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse für die Bundesrepublik führte zu einer negativen Empfehlung (IfW, 1978). Dennoch kann zumindest für Länder wie Japan und die UdSSR, die die höchsten Quoten am Weltfischfang aufweisen, eine am Opportunitätskostenprinzip orientierte positive Beurteilung nicht ausgeschlossen werden[22].

Vor allem gemeinsame wissenschaftliche Interessen haben 1959 zur Zeichnung des Antarktis-Vertrages[23] durch ursprünglich zwölf Länder geführt[24], deren Aktivitäten durch das Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR)[25] koordiniert werden sollten. Der Antarktis-Vertrag sollte den freien Zugang zur wissenschaftlichen Erforschung des Südpols sicherstellen, durch Aufschiebung der von sieben Ländern[26] erhobenen Gebietsansprüchen bis 1991. Obwohl die Nutzung der antarktischen Ressourcen im Vertrag unerwähnt geblieben ist, sind inzwischen mehrere Maßnahmen zum Schutz der lebenden Ressourcen ergriffen worden. Im Jahr 1980 kam es schließlich zur Zeichnung der Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources[27] durch die Konsultativmitglieder des Antarktisvertrages. Dieses Abkommen macht jedoch den Schutzanspruch für die betroffenen Ressourcen

---

[21] Diese Extremwerte bringen die naturbedingten Bestandsschwankungen des Krills zum Ausdruck. Vgl. hierzu *Hoffmeyer* et. al. (1982).

[22] Von der Gesamtfangmenge von Krill im Jahr 1980 (424 800 t) entfielen 91 v. H. auf die UdSSR und 8 v. H. auf Japan.

[23] Zum Text des Antarktisvertrags vgl. Bundesgesetzblatt (1978).

[24] Dies sind: Argentinien, Australien, Belgien, Chile, Frankreich, Japan, Neuseeland, Norwegen, Südafrika, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten und die UdSSR. Als Konsultativmitglieder wurden später die Bundesrepublik (1981) und Polen aufgenommen. Auch sieben weitere Länder traten in der Zwischenzeit dem Vertrag bei, doch hält sich der Vierzehn-Länder-Kern wichtige Entscheidungen vor.

[25] Gegründet 1957 vom International Council for Scientific Unions (ICSU). Ihr Geltungsbereich umfaßt die sog. Antarktische Konvergenz, ein durch natürliche Grenzen umgebenes Gebiet, das über das vom Antarktis-Vertrag abgedeckte Gebiet hinausgeht.

[26] Argentinien, Australien, Chile, Frankreich, Neuseeland, Norwegen und das Vereinigte Königreich.

[27] Zum Text vgl. Polar Record (1981).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch das Fehlen ökonomischer Zielsetzungen zum Selbstzweck[28]. Darüber hinaus werden die zum antarktischen Ökosystem gehörenden lebenden Ressourcen nicht in ihrer Gesamtheit erfaßt[29], wodurch auch eine rein biologische Überwachung versagen muß. Mit einer ökonomischen Nutzung der lebenden und nichtlebenden Ressourcen der Antarktis kann offenbar erst nach der Klärung der Souveränitätsfrage gerechnet werden. Dies gilt vor allem für den Abbau mineralischer Ressourcen, der ohne beträchtliche Investitionen und neue Technologien kaum erfolgen kann. Der Status quo bietet alles andere als die für solche Aktivitäten notwendige Rechtssicherheit. Die bisher erhobenen Gebietsansprüche werden nicht einmal gegenseitig anerkannt[30]; die übrigen Zeichnerländer des Antarktis-Vertrags, darunter die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion, haben weder eigene Souveränitätsansprüche angemeldet noch diejenigen der erwähnten sieben Länder anerkannt. Hinzu kommt, daß sich die Gebietsansprüche Argentiniens, Chiles und die des Vereinigten Königreiches weitgehend überlappen. Im übrigen betrachten die Länder, die dem Antarktis-Vertrag nicht beigetreten sind, die Antarktis weiterhin als frei zugänglich[31].

Im Gegensatz zur Antarktis ist der Weltraum bereits Gegenstand von Konferenzen im Rahmen der Vereinten Nationen gewesen[32]. Doch anders als im Falle der Meeresressourcen, für deren Nutzung die Neue Seerechtskonvention für die meisten Staaten künftig verbindlich sein dürfte, blieb die Nutzung des Weltraums bis heute ungeregelt. Das Interesse an einer wirtschaftlichen Nutzung des Weltraums konzentriert sich gegenwärtig hauptsächlich auf die Stationierung von Kommunikationssatelliten in Umlaufbahnen um die Erde[33]. Diese Plazierung von Satelliten verfolgt das Ziel, die Daten-, Fernsehen- und Rundfunküber-

---

[28] Das Ausklammern ökonomischer Kriterien hängt wahrscheinlich mit der ungeklärten Souveränitätsfrage zusammen, um Verteilungskonflikte zu vermeiden.

[29] Die Konvention schließt mögliche Ansprüche auf 200-SM-Wirtschaftszonen seitens der Länder, die Inseln im Antarktischen Ozean besitzen, nicht aus.

[30] Lediglich Australien, Frankreich, Neuseeland, Norwegen und das Vereinigte Königreich haben ihre jeweiligen territorialen Ansprüche gegenseitig anerkannt.

[31] Die Vertreter der „Gruppe der 77" bei den internationalen Verhandlungen um das neue Seerecht haben wiederholt gefordert, daß — neben der Hohen See — auch die Antarktis zum „gemeinsamen Erbe der Menschheit" deklariert werden sollte.

[32] Die Zweite United Nations Conference on the Exploration and Peaceful Uses of the Outer Space (UNISPACE) fand im August 1982 in Wien statt. An ihr nahmen 94 Nationen teil.

[33] In Zukunft könnten Prospektion und Exploration des Mondes und anderer Himmelskörper, auf denen mineralische Vorkommen vermutet werden, an Bedeutung gewinnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tragung sowie die Telefon-, Fernschreib- und Telegraphieverbindungen zwischen den Kontinenten zu ermöglichen oder zu verbessern. Dazu wird von einem System von aktiven und passiven Satelliten[34] Gebrauch gemacht, die in Abhängigkeit von der angestrebten geographischen Reichweite und der gewünschten Antwortzeiten in verschiedenen Orbithöhen stationiert werden können. Zu den wirtschaftlichsten Lösungen gehört das äquatorial-geostationäre oder erdsynchrone Satellitensystem, wie es vom International Telecommunications Satellite Consortium (INTELSAT) seit 1965 betrieben wird[35]. Auf dieser geostationären kreisförmigen Umlaufbahn, die etwa 36 000 km über dem Äquator liegt, haben derzeit über 125 Satelliten einen Parkplatz gefunden. Bei heutiger Technik müssen Mindestabstände zwischen den einzelnen Satelliten gehalten werden, bedingt durch die Gefahr von Radiofrequenzüberschneidungen. Angesichts dessen, daß die Satellitenstationierungen in den siebziger Jahren eine durchschnittliche Wachstumsrate von 18 v. H. (Wassermann, 1983) aufgewiesen haben, kann bei freiem Zugang eine baldige Überfüllung dieser Umlaufbahn nicht ausgeschlossen werden. Die Notwendigkeit, parallel zu erdsynchronen auch quasitranspolare Satellitensysteme aufzubauen, um eine globale Kommunikation zu gewährleisten[36], führt gleichzeitig zu einer starken Beanspruchung auch anderer Umlaufbahnen, solange keine Regulierung vorhanden ist.

Die kostenlose und unbeschränkte Nutzung des Weltraums kann — wie bei anderen Gemeinnutzungsressourcen auch — positive und negative Externalitäten mit sich bringen. Zu den negativen Folgen der Kommunikation über Satellit gehört der Verbleib von Satelliten nach Ablauf ihrer Lebensdauer. Eine Dauerbesetzung der knappen Parkplätze auf der erdsynchronen Bahn vernichtet künftige Stationierungsmöglichkeiten; ein unkontrolliertes Wandern durch den Weltraum würde andere Satelliten gefährden, die noch in Betrieb sind. Andererseits gehört die Raumfahrt im allgemeinen zu den Gebieten, die ein hohes Potential an Spillover-Effekten für andere Bereiche haben. So wurden infolge der starken Herausforderung, die die Raumfahrt anfänglich bedeutete, verschiedene Erfindungen notwendig, wie beispielsweise neue Werkstoffentwicklungen für extrem hohe Temperaturen, die eine breite Anwendung gefunden haben.

---

[34] Aktive Satelliten wirken wie ein Richtfunkrelais; passive Satelliten haben lediglich die Funktion zu reflektieren.

[35] Am INTELSAT sind über 100 Länder beteiligt.

[36] Erdsynchrone Satellitensysteme können die Polarbereiche nicht abdecken, da sie kreisförmig um den Äquator stationiert sind. Die auf einer elliptischen Bahn geparkten quasitranspolaren Satelliten eignen sich insbesondere zur Entlastung der sehr intensiven Kommunikation in der nördlichen Halbkugel.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## III. Die Seerechtskonvention als Neuregelungsversuch für die Meeresnutzung

Auf der Schlußsitzung der Dritten Seerechtskonfrenz der Vereinten Nationen in Montego Bay, Jamaika, im Dezember 1982 haben 123 Staaten die Schlußakte und 117 Staaten die Konvention gezeichnet[37]. Grundlegende Elemente der neuen Konvention mit Folgen für die Nutzung der Meeresressourcen sind die Ausweitung der küstenstaatlichen Hoheitszone auf 200 Seemeilen und die Internationalisierung des Tiefseebergbaus.

### 1. Allokations- und Verteilungswirkungen der Seerechtskonvention

Die völkerrechtliche Anerkennung der nationalen Wirtschafts- oder Fischereizonen, die bereits vor der Konventionszeichnung von über 80 Staaten einseitig ausgerufen worden waren, schafft zwar ausschließliche Verfügungsrechte über den überwiegenden Teil der Fischgründe[38] und damit erste Voraussetzungen, um das Problem der Überfischung zu vermeiden. Doch können diese Rechte nur teilweise von einzelnen Küstenstaaten tatsächlich ausgeübt werden, angesichts des nichtstationären Charakters vieler Spezies[39]. Daher kann der einzelne Küstenstaat allein in vielen Fällen wohl kaum die zulässige Gesamtfangmenge für seine Fischereizone bestimmen. Überdies soll diese maximal zulässige Fangmenge vorwiegend am Prinzip des maximal sustainable yield (MSY) orientiert werden, das weder aus ökonomischen noch aus biologischen Gründen mit anderen Kriterien konkurrieren kann[40]. Am effektivsten dürften die Maßnahmen wirken, die dem Küstenstaat eine Diskriminierung ausländischer Fischer ermöglichen. Solche protektionistischen Eingriffe in den internationalen Handel mit Fischereirechten

[37] Die Zeichnerstaaten tragen etwa 50 v. H. des Haushalts der Vereinten Nationen. Zu den Nichtzeichnern der Konvention gehören wichtige westliche Industrieländer, darunter die Bundesrepublik und die Vereinigten Staaten sowie einige westliche Entwicklungsländer.

[38] Über 90 v. H. des Weltfischfangs finden innerhalb der 200 Seemeilen statt, wegen der Bedeutung der Photosynthese für das Entstehen von Phitoplankton, das die Basis der marinen Nahrungskette bildet.

[39] Viele Fischarten halten sich zwar innerhalb der 200-Seemeilen-Zone auf, wandern jedoch entlang der kontinentalen Küste und entziehen sich somit der Kontrolle durch nur einen Küstenstaat. Andere Arten bewegen sich nicht nur grenzüberschreitend im Bereich der nationalen Fischereizonen, sondern erreichen auch die Hohe See.

[40] Das Prinzip des MSY berücksichtigt weder Fang- noch Benutzerkosten und richtet sich nach der höchsten Fangmenge einer bestimmten Art, die ohne Beeinträchtigung ihrer Reproduktionsfähigkeit zulässig ist. Dabei wird aber von der räuberischen Interdependenz zwischen den verschiedenen Spezies eines Ökosystems abstrahiert, weshalb das Prinzip des MSY in der Praxis unbrauchbar ist. Am Beispiel der Nordseefischerei kann gezeigt werden, daß andere Kriterien, wie das optimal sustainable yield (OSY) und das uniform profitability yield (UPY) dem MSY überlegen sind (*Kim*, 1981).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind jedoch naturgemäß ineffizient und führen zwangsläufig zu einer Fehlallokation von Produktionsfaktoren aufgrund der Verzerrung der privaten Kosten einheimischer Fischer. Die neue Seerechtskonvention schafft somit eine Einkommensumverteilung zugunsten der Küstenstaaten und zu Lasten der Länder, die über hochmoderne Fischereiflotten verfügen (The World Bank, 1982). Der nicht auszuschließende Protektionismus kann sich insgesamt gesehen wohlfahrtsmindernd auswirken.

Während im Falle der Fischerei die Seerechtskonvention eine nationale Lösung sanktioniert, wird die Nutzung der mineralischen Ressourcen der Tiefsee, die als „gemeinsames Erbe der Menschheit" deklariert wurden, einer internationalen Kontrolle unterworfen. Dabei soll eine internationale Meeresbodenbehörde Überwachungsfunktionen ausüben und ein behördliches Unternehmen, das mit weitgehenden Vergünstigungen ausgestattet ist[41], neben anderen privaten und/oder staatlichen Unternehmen Tiefseebergbau betreiben. Letztere werden verpflichtet, dem behördlichen Unternehmen ohne Gegenleistung Technologie und prospektierte Felder zu überlassen. Darüber hinaus müssen die nichtbehördlichen Unternehmen verschiedene Abgaben an die Meeresbodenbehörde leisten und mögliche Produktionsbeschränkungen in Kauf nehmen. Zudem wird eine enge Zusammenarbeit zwischen der Meeresbodenbehörde, ihrem Unternehmen und den Landproduzenten der betroffenen Metalle angestrebt.

Ein solches Regime wirkt auf nichtbehördliche Unternehmen offensichtlich abschreckend. Die Folge davon ist, daß Fehlallokationen im Bereich des Landbergbaus gefördert werden, der, wie erwähnt, höhere Grenzkosten als der Tiefseebergbau verursacht. Begründet werden die Protektionsmaßnahmen für den Landbergbau mit dem potentiellen preisdrückenden Effekt des Tiefseebergbaus und dem daraus resultierenden Verlust für die Landproduzenten. Doch mit Ausnahme von Kobalt, das vornehmlich in Zaire und Zambia produziert wird, werden die übrigen Metalle (Kupfer, Mangan und Nickel) vorwiegend in hochentwickelten marktwirtschaftlich und planwirtschaftlich organisierten Ländern[42] erzeugt, die dadurch — im Gegensatz zu den Verteilungszielen der Konvention — in den Schutz des Regimes kommen. Zudem ist zu berücksichtigen, daß Produktionskontingente keine Versicherung gegen einen Preisverfall auf den Metallmärkten sein können, weil sie dazu führen, daß notwendige Anpassungen auf der Angebotsseite — trotz der seit längerem sinkenden Realpreise — ausbleiben (Rafati, 1982 a; Rafati, 1982 b; Foders, Kim, 1983).

---

[41] Siehe dazu Artikel 170 und Anhang IV der Konvention (UN, a).

[42] Hierzu gehören Australien, Kanada, Südafrika und die UdSSR.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das in der Seerechtskonvention enthaltene Tiefseeregime dient somit nicht primär einem Verteilungsziel zugunsten der Entwicklungsländer, sondern vielmehr ordnungspolitischen Zielen im Zusammenhang mit einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung", zu der besonders der Begriff des „gemeinsamen Erbes der Menschheit" und die Regulierung der Rohstoffmärkte gehören.

### 2. Folgen der Seerechtskonvention für die künftige Regulierung der Antarktis und des Weltraums

Die Etablierung eines ineffizienten Systems der internationalen Kontrolle des Tiefseebergbaus, wie sie in der Konvention vorgesehen ist, könnte freilich ernste Konsequenzen für die noch unregulierte wirtschaftliche Nutzung des Weltraums und der lebenden und nichtlebenden Ressourcen der Antarktis haben: Bereits im Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space von 1967 wurde der Weltraum als „gemeinsame Provinz der Menschheit" bezeichnet; auf der 3. Seerechtskonferenz hat die sogenannte „Gruppe der 77" von der Antarktis als „gemeinsames Erbe der Menschheit" gesprochen[43].

Betrachtet man die Stationierung von Kommunikationssatelliten auf erdnahen Umlaufbahnen, so wird deutlich, daß über 100 Länder, die am INTELSAT-Konsortium beteiligt sind, auf kommerziellem Wege Zugang zur Nutzung des Weltraums haben[44], obwohl die meisten von ihnen weit entfernt davon sind, eigene Satellitensysteme hervorzubringen. Die wirtschaftliche Nutzung des Weltraums im allgemeinen hängt entscheidend von der Entwicklung entsprechender Technologien ab, für die bedeutende Investitionen erforderlich sind, die ohne entsprechende ökonomische Anreize nicht denkbar sind[45]. Ein internationales Regime, vergleichbar mit dem Tiefseeregime, könnte solche Anreize durch Einführung einer internationalen Kontrolle mit zwangsweisem Technologietransfer vernichten und somit auch die Nutzung des Weltraums durch Drittländer unmöglich machen.

---

[43] Forderungen, die in diese Richtung zielen, sind bereits mehrfach geäußert worden (*Mann Borgese*, 1980; *Pinto*, 1980).

[44] Sogar das sowjetische quasitranspolare Satellitensystem wird kommerziell genutzt.

[45] Die Größenordnung des für die Entwicklung von Weltraumtechnologie erforderlichen Aufwandes kann am Beispiel der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) aufgezeigt werden. Das Budget der ESA erreichte 1981 ca. 603 Mio. US-$, stieg 1982 auf 673 Mio. und ist für 1983 auf 811 Mio. US-$ veranschlagt worden. Allein das bekannte Projekt „Ariane" verursachte 1981 Kosten in Höhe von ca. 106 Mio. US-$, die 1982 auf 124 Mio. gestiegen sind und die für 1983 auf 154 Mio. US-$ geschätzt werden. Das gesamte Ariane-Programm soll bis zu seinem Abschluß zu Preisen von 1982 etwa 1,5 Mrd. US-$ kosten (ESA, 1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Überträgt man das Regime der Seerechtskonvention auf den antarktischen Kontinent, so gelten auch hier die oben angeführten Einwände. Die Ausdehnung der nationalen Wirtschaftszonen auf 200 Seemeilen hat auch Konsequenzen für die Nutzung der lebenden Ressourcen im Antarktischen Ozean. Dies ergibt sich aus den erwähnten Gebietsansprüchen auf dem antarktischen Kontinent sowie auf den Inseln in der Scotia See, wo die reichsten Krillansammlungen vermutet werden (Hoffmeyer et. al., 1982). Mit solchen Fischereizonen ist vor allem um die Inseln zu rechnen, die innerhalb der Antarktischen Konvergenz aber nördlich des vom Antarktis-Vertrag abgedeckten Gebietes liegen. Nationale Hoheitsgewässer im Antarktischen Ozean würden das Schutzabkommen für die lebenden marinen Ressourcen der Region durch Parzellierung der Fischgründe in Frage stellen und die ungelöste Frage der Souveränität in der Antarktis erneut aufwerfen. Die Signatarstaaten des Antarktis-Vertrags haben bisher hohe materielle Aufwendungen[46] und sogar Menschenleben für die Erschließung der Antarktis nicht gescheut, während die Mehrheit der Staaten, die UNO-Mitglieder sind, erst neuerdings auf die Ressourcen des 6. Kontinents aufmerksam geworden sind. Eine Internationalisierung der Antarktis würde — ähnlich wie beim Tiefseebergbau — die für eine kommerzielle Ressourcennutzung unumgänglichen weiteren Anstrengungen stark behindern.

## IV. Ressourcenmanagement durch Schaffung exklusiver und übertragbarer Eigentumsrechte

Das als Ergebnis von fast zehnjährigen Verhandlungen entstandene neue Seerecht kann in mancher Hinsicht verbessert werden, obwohl es ohnehin nur teilweise Aussicht hat, nach der Ratifikation geltendes Völkerrecht zu werden[47]. Für die Ressourcen der Antarktis und des Weltraums, die noch unreguliert sind, sollten dagegen ineffiziente Regime mit unerwünschten Verteilungseffekten von Anfang an vermieden werden.

### 1. Eigentumsrechte in der Meeresnutzung

Ein strikt nationaler Ansatz für die Fischerei kann — wie bereits angemerkt wurde — nicht bestandsumfassend sein. Daraus folgt, daß

[46] Allein in der Bundesrepublik, die erst im Dezember 1979 mit einem umfangreichen Forschungsprogramm begonnen hat, sind für 1983 Ausgaben von 380 Mio. DM für Antarktisforschung vorgesehen.

[47] Dies gilt vor allem für das Tiefseeregime, das von den wichtigsten potentiell aktiven Ländern nicht akzeptiert wird. Dadurch besteht die Möglichkeit, daß sich diese Länder außerhalb der Konvention auf ein anderes Regime einigen. Im September 1982 haben die Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien und die Vereinigten Staaten eine erste Vereinbarung über einen Schlichtungsmechanismus im Falle von Streitigkeiten über überlappende Manganknollenfelder getroffen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hier ein internationaler Ansatz auf regionaler oder gar subregionaler Ebene angebracht ist. Zumindest für Arten, die stets innerhalb der 200 Seemeilen bleiben, und die über 90 v. H. der Weltfischfänge ausmachen, wäre eine aus angrenzenden Ländern zusammengesetzte Kommission eine optimale Lösung. Anders als vor der völkerrechtlichen Anerkennung der nationalen Souveränität über die 200-Seemeilen-Zone können die Durchsetzung und Überwachung der von der Kommission vereinbarten Bewirtschaftungsgrundsätze von den beteiligten Staaten garantiert werden.

Eine solche internationale Kooperation auf regionaler Ebene ist die ideale Voraussetzung, um die zulässige Gesamtfangmenge für viele Fischereigebiete zu bestimmen[48]. Die Allokation dieser Fangmenge zwischen einheimischen und fremden Fischern sollte — im Gegensatz zur Konvention — nicht diskriminierend nach Nationalitäten, sondern nach Effizienzgesichtspunkten erfolgen. Fischereirechte können — bei bekannter Gesamtfangmenge — umfassend, exklusiv und übertragbar gestaltet werden. Dies bedeutet, daß festgelegt werden kann, wieviel, wie lange, wo und wie ein Fischer die Ressource appropriieren kann. Allerdings können — bedingt durch die Unsicherheit über die Zusammensetzung des individuellen Fangs sowie über die Fangkosten — a priori keine optimalen Ressourcensteuern ermittelt werden[49]. Daher bietet es sich an, Steuersätze in Auktionen zu ermitteln (Prewo et. al., 1982), in denen der Steuersatz, wie in einem tâtonnement-Prozeß, vom Markt bestimmt wird. Zu diesen Auktionen sollten freilich einheimische wie ausländische Fischer gleichberechtigten Zugang haben. Ergänzend müssen Schlichtungsmaßnahmen festgelegt werden, damit die Fischereirechte ihre Exklusivität behalten. Die nicht unerheblichen Fiskaleinnahmen würden gleichzeitig als Anreiz für die Hoheitsgewalt ausübenden Staaten dienen, die Durchsetzung und Überwachung dieser Nutzungsrechte zu gewährleisten. Auch eine freie Veräußerung von erworbenen Fischereirechten könnte zu einer effizienten Fischbewirtschaftung beitragen.

Der Ansatz der Seerechtskonvention für eine internationale Verwaltung des „gemeinsamen Erbes der Menschheit", mit seiner einseitigen Ausrichtung zugunsten der vorwiegend entwickelten Landproduzenten von Kobalt, Kupfer, Mangan und Nickel, wird sich sehr wahr-

---

[48] Es wurde schon darauf hingewiesen, daß nicht das Prinzip des maximal sustainable yield, sondern beispielsweise das eines konstanten Deckungsbeitrags über alle Arten eines Ökosystems sinnvoll ist. Zur Ableitung dieses Kriteriums siehe Kim (1981).

[49] Zu den Voraussetzungen einer optimalen Ressourcenbesteuerung vgl. *Burness* (1976), und *Garnaut* und *Clunies Ross* (1975).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheinlich abschreckend auf die interessierten Konsortien auswirken, die über den erforderlichen Faktoreinsatz (Technologie, Risikokapital) verfügen. Dennoch könnte eine internationale Meeresbodenbehörde im Rahmen eines weit offeneren Regimes zu einem effizienten Ressourcenmanagement beitragen. Dies könnte in Analogie zum rechtlich-institutionellen Rahmen der Erdöl- und Erdgasförderung aus dem Festlandsockel der Vereinigten Staaten erfolgen, wo eine Behörde Offshore-Konzessionen versteigert. Demnach würde die Meeresbodenbehörde Nutzungsrechte für die Manganknollenfelder auktionieren, womit einerseits umfassende, exklusive und übertragbare Eigentumsrechte geschaffen werden und andererseits ein angemessenes Fiskalregime zur Abschöpfung der Rente entsteht. Die Verteilung der Fiskaleinnahmen (nach Abzug der eigenen Verwaltungskosten) kann von bestehenden internationalen Organisationen wahrgenommen werden. Auch im Falle eines solchen relativ offenen Tiefseeregimes[50] müßte freilich sichergestellt werden, daß eventuelle Streitigkeiten gerichtlich geregelt werden können.

### 2. Eigentumsrechte in der Antarktis- und Weltraumnutzung

Ähnlich wie der Tiefseebergbau könnte die Bewirtschaftung der Antarktis gestaltet werden. Im Unterschied zum Tiefseebergbau wäre die Entstehung einer neuen Behörde nicht erforderlich, da die Ressourcenverwaltung von den Zeichnern des Antarktis-Vertrags übernommen werden kann. Entscheidend ist jedoch, daß eine Diskriminierung von Ländern, die diesem Vertrag nicht beigetreten sind, zumindest bei der wirtschaftlichen Nutzung der Ressourcen unterbleibt. Auch hier würde die Schaffung und effiziente Allokation von Nutzungsrechten weltwirtschaftspolitisch begrüßenswert sein. Zudem wäre eine Entschärfung des Konfliktpotientals um die Souveränitätsfrage nach den Erfahrungen mit dem Falkland- oder Malwinenkrieg ebenfalls positiv.

Das Besondere an der Antarktis ist, daß sie ein Nutzungsregime erfordert, das mit der ungelösten Souveränitätsfrage vereinbar ist. Die wichtigste Voraussetzung, die ein solches Regime erfüllen sollte, ist eine angemessene Beteiligung der Zeichnerländer des Antarktis-Vertrags (besonders der Konsultativstaaten) an den potentiellen Erträgen aus der kommerziellen Nutzung der lebenden und nichtlebenden Ressourcen der Antarktis. Dazu wäre zunächst ein Fiskalregime not-

[50] Dieses Regime ist für jedes Unternehmen oder Konsortium offen, das nach dem Auktionsergebnis den Zuschlag für ein Feld erhält. Dabei können sich auch Entwicklungsländer untereinander oder zusammen mit Industrieländern zu Konsortien zusammenschließen, um Tiefseebergbau zu betreiben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wendig, das über eine Versteigerung von exklusiven Nutzungsrechten die Abschöpfung der Ressourcenrente gewährleisten kann[51]. Exklusive Eigentumsrechte sollten bei nichtlebenden Ressourcen Prospektions-, Explorations- und Förderrechte sowie Verfügungsrechte über die produzierten Rohstoffe umfassen und für deutlich abgegrenzte Felder (onshore und offshore) definiert werden[52]. Für die lebenden Ressourcen sollten — wie im Falle der Fischerei in den Weltmeeren auch (vgl. Abschnitt IV. 1) — exklusive und übertragbare Lizenzen veräußert werden, die für bestimmte Fanggebiete gelten und nach Spezies differenzierend die Fangmenge beschränken.

Das aus der Auktion von Nutzungsrechten resultierende Steueraufkommen könnte dann nach Abzug der anfallenden Verwaltungskosten auf die Zeichnerländer des Antarktis-Vertrags nach einem bestimmten Schlüssel verteilt werden, der die Bedeutung der einzelnen Länder bei der bisherigen Erforschung der Antarktis zum Ausdruck bringt. Dieser Schlüssel könnte mehrere Kriterien berücksichtigen, wie beispielsweise die kumulierten oder jährlichen Aufwendungen für wissenschaftliche Forschung, die Anzahl und Qualität der Forschungsstationen, die Anzahl der durchgeführten Expeditionen oder die Dauer der Präsenz auf dem antarktischen Kontinent[53].

Eine solche Regelung würde einerseits berechtigte Ansprüche der Signatarstaaten des Antarktis-Vertrags erfüllen und gleichzeitig eine effiziente Nutzung der Ressourcen ermöglichen, weil der Erwerb von Nutzungsrechten auch Unternehmen aus Staaten offenstünde, die dem Vertrag nicht beigetreten sind. Andererseits könnte sie dazu beitragen, die politische Bedeutung der Souveränitätsansprüche abzuschwächen — zumindest sofern sie in einer Ertragsbeteiligung an der Ressourcennutzung begründet sind — und somit die Gefahr eines Verteilungskonfliktes in dieser Region abwenden. Nicht zuletzt würde mit einem solchen Reglement mehr Rechtssicherheit und damit die Voraussetzung für eine verstärkte wissenschaftliche Erforschung der Antarktis ge-

---

[51] Die potentielle Ressourcenrente ist im Falle der lebenden wie auch im Falle der nichtlebenden Ressourcen a priori mit hoher Unsicherheit behaftet. Daher ist auch bei der Antarktis eine Versteigerung von Nutzungsrechten die einzige Möglichkeit, die Ressourcenrente allokationsneutral abzuschöpfen. Allerdings kommt es auch hier darauf an, die angemessene Auktionsform (bonus bidding, royalty bidding oder profit share bidding) zu verwirklichen.

[52] Die mit der Ausbeutung mineralischer Rohstoffe eng verbundene Standortfrage in bezug auf die Verhüttung und Weiterverarbeitung von Erz und Kohlenwasserstoffen sollte als unabhängig vom Zugang zu den Ressourcen betrachtet werden.

[53] Freilich sollten finanzielle Anstrengungen dieser Art auf das Pro-Kopf-Einkommen der beteiligten Länder bezogen werden und nicht als absolute Größen in den Verteilungsschlüssel eingehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaffen werden, die sich im Falle der nichtlebenden Ressourcen erst in ihren Anfängen befindet.

Auch die Weltraumnutzung sollte einen rechtlich-institutionellen Rahmen erhalten, der Rechtssicherheit und gleichzeitig eine Nichtdiskriminierung gewährleistet. Die Aufgabe eines solchen Regimes ist es, die Erschließung der Weltraumressourcen zu fördern und nicht — wie im Falle des Tiefseeregimes der Seerechtskonvention — durch bürokratische Barrieren und übermäßige verteilungspolitische Belastungen zu behindern. Angesichts der nichtkommerziellen Bedeutung des Weltraums wäre eine internationale Lösung wünschenswert. Bei der Stationierung von Kommunikationssatelliten kann in Zukunft mit einer starken Zunahme der interessierten Nationen und Konsortien gerechnet werden[54]. Neben einer Versteigerung von knappen Parkplätzen auf erdsynchronen oder quasitranspolaren Umlaufbahnen muß das Problem der ausgedienten Satelliten gelöst werden[55]. Dabei sollten die Kosten einer Nichtbeseitigung von „Satellitenmüll" den Kosten einer Müllbeseitigung gegenübergestellt werden. Die Anzahl der verfügbaren Parkplätze wird somit in Abhängigkeit der Fortschritte in der Müllbeseitigung sowie in der Entwicklung kleinerer und leistungsstärkerer Satelliten variieren.

Für die Weltraumnutzung wäre — wie bei der Antarktisnutzung — ein Reglement notwendig, bei dem die besonderen Interessen der Staaten bewahrt bleiben, die mit Hilfe hoher Aufwendungen den Weltraum kommerziell nutzbar gemacht haben. Allein diese Staaten verfügen über die Mittel, für die allgemeine Rechtssicherheit im Weltraum zu garantieren, und müßten schon deshalb an der Konzipierung und Implementierung eines Regimes in angemessener Form beteiligt werden. Die Allokation von geostationären Satellitenparkplätzen über ein Auktionssystem könnte für diese Staaten eine Möglichkeit zur Rentenabschöpfung bedeuten. In diesem Fall ist jedoch zu berücksichtigen, daß der sehr umfangreiche Komplex der Weltraumnutzung bereits vor den Vereinten Nationen behandelt worden ist und deshalb mit Ansprüchen seitens dieser internationalen Organisation zu rechnen ist. Dennoch kommt es hier darauf an, eine internationale Lösung anzustreben, bei der — unabhängig davon, ob sie mit oder ohne die Vereinten Nationen

---

[54] Zwanzig europäische Staaten haben sich zur Organisation Eutelsat zusammengeschlossen, mit dem Ziel, ein regionales Satellitensystem für den innereuropäischen Nachrichtenverkehr und für die Verteilung von Fernsehprogrammen aufzubauen.

[55] Hohe, gar prohibitive Beseitigungskosten können positive Effekte im technologischen Bereich hervorrufen: Es könnte die Kommunikationskapazität oder die Lebensdauer der einzelnen Satelliten erhöht werden; ferner könnten wiederverwendbare Satelliten entwickelt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zustandekommt — eine Sonderbehandlung der Staaten, die im Weltraum kostspielige und risikoreiche Pionieraktivitäten entfaltet haben, möglich ist. Diese Sonderbehandlung sollte von den übrigen Staaten als Aufwandsentschädigung betrachtet werden, ohne die kein größerer Fortschritt zustandekommen kann.

## Literaturverzeichnis

*Baron,* Stefan, Hans H. *Glismann,* Bernd *Stecher,* Internationale Rohstoffpolitik — Ziele, Mittel, Kosten. Kieler Studien 150, Tübingen 1977.

*Black,* John R H., The Recovery of Metals from Deepsea Manganese Nodules and the Effects on the World Cobalt and Manganese Markets. Unveröffentl. Ph. D. Diss., MIT, Cambridge, Mass., Februar 1980.

Bundesgesetzblatt, Teil II, 1978.

*Burness,* H.-S., On the Taxation of Nonreplenishable Natural Resources, Journal of Environmental Economics and Management, Vol. 3, 1976, S. 289 bis 311.

Charles River Associates Inc., Analysis of Major Policy Issues Raised by the Commercial Development of Ocean Manganese Nodules, Boston, Mass., 1982.

*Chenard,* P. et. al., The Feasibility of Exploiting Antarctic Krill (Euphausia Superba, Dana) as a Food Resource, Montreal 1976.

*Christy,* Francis T., The Flow in the Fisheries Bill, Washington Post, 13. 4. 1976.

*Clarkson,* Kenneth W., International Law, U. S. Seabeds Policy and Ocean Resource Development, Journal of Law and Economics, Vol. 17, 1974, S. 117 bis 142.

*Cooper,* Richard N. (a), An Economist's View of the Oceans, Journal of World Trade Law, Vol. 9, 1975, S. 357 - 377.

—, (b), The Oceans as a Source of Revenue. In: J. Bhagwati (ed.), The New International Economic Order, London 1970, S. 105 - 120.

*Crutchfield,* James A., Overcapitalization of the Fishing Effort. In: L. M. Alexander (ed.), The Law of the Sea: The Future of the Sea's Resources, Kingston, R. I., Proceedings of the Second Annual Conference of the Law of the Sea Institute, University of Rhode Island, 1968.

*Crutchfield,* James A., Giulio *Pontecorvo,* The Pacific Salmon Fisheries: A Study of Irrational Conservation, Baltimore 1979.

*Dick,* Rolf, Tiefseebergbau versus Landbergbau, Metallproduktion aus Manganknollen und Nickellateriterzen im Wirtschaftlichkeitsvergleich, Kieler Arbeitspapiere Nr. 131, November 1981.

—, Tiefseebergbau: Technologische Verflechtung und Angebotsdiversifizierung. Die Weltwirtschaft, 1982, H. 1, S. 122 - 140.

*Eddie,* G. O., The Harvesting of Krill, FAO Report GLO/So/77/2, Southern Ocean Fisheries Survey Programme, Rome 1977.

European Space Agency (ESA), Europe into Space, Paris, Januar 1983.

*Foders,* Federico, Chungsoo *Kim,* A Simulation Model for the World Manganese Market, Kieler Arbeitspapiere Nr. 170, März 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Garnaut,* Ross, Anthony *Clunies Ross,* Uncertainty, Risk Aversion and the Taxing of Natural Resource Projects. The Economic Journal, Vol. 85, 1975, S. 272 - 287.

*Hoffmeyer,* Martin, Jörg-Volker *Schrader,* Theodor *Zotschew,* Marine antarktische Ressourcen und Antarktisforschung, Kieler Arbeitspapiere Nr. 159, November 1982.

Institut für Weltwirtschaft (IfW), Antarktische Ressourcen und künftige deutsche Antarktisforschung — Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Forschung und Technologie, Kiel 1978.

*Kasahara,* Hiroshi, International Fishery Disputes. In: Brian J. Rothschild (ed.), World Fisheries Policy, Seattle 1972, S. 14 - 34.

*Kim,* Chungsoo, Alternative Management Regimes for Multiple Species Fisheries, Kieler Arbeitspapiere Nr. 132, Dezember 1981.

*Mann Borgese,* Elisabeth, Expanding the Common Heritage. In: Anthony J. Dolman (Ed.), Towards Global Planning and Resource Management, Rotterdam, Februar 1980, S. 165 - 177.

*Meir,* Lawrence van, An Economic Analysis of Policy Alternatives for Managing the Georges Bank Haddock Fishery, Washington 1969.

*North,* Douglas C., Robert P. *Thomas,* The Rise of the Western World. A New Economic History, Cambridge, Mass., 1973.

*Pinto,* Christopher, Towards a Regime Governing International Public Property. In: Anthony J. Dolman (Ed.), Towards Global Planning and Resource Management, Rotterdam, Februar 1980, S. 184 - 204.

Polar Record, Vol. 20, 1981.

*Prewo,* Wilfried et. al., Die Neuordnung der Meere. Eine ökonomische Kritik des neuen Seerechts. Kieler Studien 173, Tübingen 1982.

*Rafati,* M. Reza (a), An Econometric Model of the World Nickel Industry, Kieler Arbeitspapiere Nr. 160, November 1982.

—, (b), An Econometric Model of the World Cobalt Industry, Kieler Arbeitspapiere Nr. 163, Dezember 1982.

*Eckert,* Ross D., The Enclosure of Ocean Resources, Stanford, 1979.

Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, versch. Jahrgänge.

The World Bank, Fishery, Sector Policy Paper, Washington, Dezember 1982.

United Nations (UN, a), Convention on the Law of the Sea. UN Doc. A/Conf. 62/122, October 7, 1982.

—, (b), Department of International Economic and Social Affairs, Sea-Bed Mineral Resource Development, ST/ESA/107/Add. 1.New York 1982.

*Wassermann,* Ursula, UN Conference on Outer Space 1982. Journal of World Trade Law, Vol. 17, 1983, S. 78 - 81.

*Wijkman,* Per Magnus, UNCLOS and the Redistribution of Ocean Wealth, Journal of World Trade Law, Vol. 16, 1982, S. 27 - 48.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Allokationsstörungen bei der Landschaftspflege als Folge des Auseinanderfallens von Eigentumsrecht und Nutzungsanspruch

Von *Wilfried Schönbäck*, Wien

Untersucht werden mögliche Ursachen von Allokationsstörungen bei der Landschaftspflege als Folge des Auseinanderfallens von Eigentumsrecht an alpinem Gelände und touristischem Nutzungsanspruch durch Nicht-Eigentümer des betreffenden Bodens. Unterschieden wird zwischen Anbietern, die ihre Dienstleistungen auf fremdem Grund erbringen („F-Anbieter"; z. B. Seilbahnunternehmungen) und solchen, die unter Ausnutzung der Lage ihres Grundstückes innerhalb einer optisch gepflegten, geschützten und ökologisch ausbalancierten Landschaft komplementäre Dienstleistungen auf eigenem Grund erbringen („E-Anbieter", z. B. Hotels, Gaststätten). Somit können vier Gruppen von Akteuren unterschieden werden: Grundeigentümer (zumeist Land- oder Forstwirte), F-Anbieter, E-Anbieter und Touristen.

## 1. Nutzung von fremdem Grund durch F-Anbieter

Eine Besonderheit des alpinen Tourismus liegt darin, daß die betreffenden Sport- und Erholungsarten großflächige Ausübungsbereiche benötigen, ohne daß jene, die diese Aktivitäten durchführen wollen und die F-Anbieter der erforderlichen Dienstleistungen Eigentümer des dabei benutzten Grundes sind. An Rechtsinstituten zur Inanspruchnahme von fremdem Grund existieren nach der österreichischen Rechtsordnung generell das Legalservitut, die Enteignung, Vertrag, Bittleihe und Ersitzung einer Dienstbarkeit (Übersicht 1). Zu Allokationsstörungen bei der Landschaftspflege kann es vor allem dann kommen, wenn durch die fremde Nutzung die Anreize oder sogar wirtschaftlichen Möglichkeiten des Eigentümers zur Pflege des Grundes beeinträchtigt werden. Letzteres kann verursacht werden (1) durch mangelnde Vorhersehbarkeit der Folgen fremder Nutzung mit der Folge der Unterschätzung des für die Bestandserhaltung notwendigen Pflegeaufwandes bei vertraglicher Vereinbarung der fremden Nutzung, (2) durch unzureichende Kompensation der durch die fremde Nutzung verursachten agrarischen Ertragseinbußen und sonstigen Minderungen des Bodenwertes bei hoheitlichem Eingriff zugunsten der F-Anbieter.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

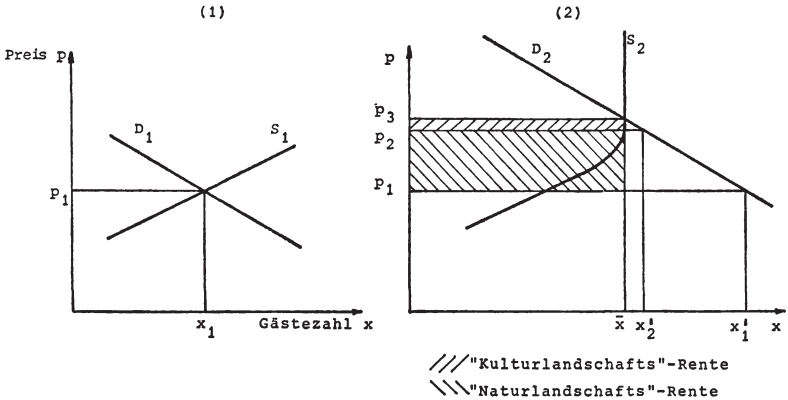



Abbildung: 1: Makroökonomische Nachfrage nach und Angebot einer Fremdenverkehrsleistung in einer Region ohne (1) und (2) mit besonderer landschaftlicher Attraktivität.

Die Schädigungen der Natur und Landschaft durch den alpinen Schilauf wurden erst in den letzten etwa fünf Jahren in Tirol, dem Bundesland mit der höchsten Fremdenverkehrsintensität in Österreich, durch umfangreiche Studien erhoben: Auf zwölf untersuchten Schipisten zeigten sich als Folge der mechanischen Beanspruchung des Bodens durch den Schibetrieb (Eispisten, Verletzung der Bodennarbe durch die Stahlkanten der Schie und durch Pistenraupen) bei der Heuernte mengenmäßige Ertragsausfälle zwischen 21 % (mäßig frequentierter Babylift) und 70 % (stark befahrene Hauptabfahrt). Der Qualitätsverlust lag zwischen 3 % und 16 % je Kilogramm verbliebener Heuernte. Hinzu kommen diverse Bewirtschaftungserschwernisse, Haftungsprobleme bei Kollision von Eigen- und Fremdnutzung sowie Schädigungen durch Erdverschiebungen und Ausschlägerung von Waldschneisen (vor allem Erhöhung des Sturmrisikos und des Sonnenbrandes). Die Bodenwertminderung als Folge der zu erduldenden Dienstbarkeiten lagen zwischen 5 % und 33 %.

Infolge der wirtschaftlichen, ökologischen und rechtlichen Komplexität dieser Probleme wurde in Tirol auf Initiative des Amtes der Landesregierung ein Mustervertrag und ein kompliziertes Bewertungsschema zur Ermittlung von adäquaten Kompensationen für gewährte (zu erduldende) Dienstbarkeiten entwickelt. Dabei werden Entschädigungen um etwa 30 Groschen/m² (also 3 000 Schilling/ha) in talnahen Lagen, 18 - 24 G/m² in Mittellagen und 12 - 15 G/m² in Hochlagen (1 400

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

**Übersicht 1: Rechtsinstitute zur Inanspruchnahme von fremdem Grund nach der österreichischen Rechtsordnung**

| Rechtsinstitut | Beweggrund der Inanspruchnahme | Nutznießer | Gegenleistung | Dauer der Nutznießung | Anwendungsbeispiel |
|---|---|---|---|---|---|
| *Legalservitut:* Einräumung von Nutzungsbefugnissen durch den Gesetzgeber | gesetzlicher Zwang | jeder Interessierte | keine oder u. U. angemessene Schadloshaltung durch Nutznießer | unbefristet | Land- und forstwirtschaftliche Bringungsrechte, Wegefreiheit in Forst und Ödland |
| *Enteignung:* Einräumung von Nutzungsbefugnissen durch eine Verwaltungsbehörde | behördlicher Zwang kraft gesetzlicher Kompetenz | jeder Interessierte | Entschädigung | unbefristet | Grundbeschaffung für Verkehrswege |
| *Vertrag (Miete oder Pacht)* | freiwilliger Tausch | Vertragspartner, gegebenenfalls Begünstigte | Mietzins/Pachtschilling | vereinbarte Nutzungsperiode | Miete eines Grundstücks für das Anlegen einer Schipiste; Pacht eines Grundstückes für landwirtschaftliche Bearbeitung |
| *Bittleihe (Prekarium):* Gewährung von Nutzungsbefugnissen bis auf Widerruf | vorwiegend einseitiges Entgegenkommen | jeder Interessierte oder Erlaubnisempfänger | keine oder nur Anerkennungszins | ungewiß/jederzeit beendbar durch Grundeigentümer | Bis auf Widerruf gestattete Hofdurchfahrt |
| *Ersitzung einer Dienstbarkeit (Servitut):* Erwerb von Nutzungsbefugnissen, wenn man 1. an einem Grundstück 30 Jahre lang ein Nutzungsrecht ausübt, 2. dabei Besitzwillen zeigt und den Besitz ausübt, 3. während der ganzen Zeit glaubt, ein Recht auszuüben. | Erwachsen eines Rechtes aus faktischer langdauernder Nutzung, an die sich die Beteiligten gewöhnt haben | Dienstbarkeitsberechtigter | keine | unbegrenzt | Ersitzung einer Schiabfahrt |



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bis 1 600 m) empfohlen.[1] Selbst als ewige Rente bezahlt, erbrächte der Maximalwert von 30 G/m² bei einem Diskontierungszinssatz von 4 % eine Vermögensvermehrung zum gegenwärtigen Zeitpunkt von nur 7,50 S/m², das sind lediglich 7,5 % eines anzunehmenden Grundpreises (Grünland ohne Baumöglichkeit in Hanglage) von etwa 100 S/m². Durch das Maximum der üblichen Entschädigungen wird als nur etwa das Minimum der üblichen Bodenwertminderung kompensiert.

Vom Jahr 1961, als eine Entscheidung des Obersten Gerichtshofes (OGH) zum erstenmal die Ersitzung des Rechtes der Schiabfahrt begründete, bis 1978 war die diesbezügliche Rechtssprechung einseitig an einer Förderung des Fremdenverkehrs orientiert, ohne daß die daraus resultierenden Kosten der Grundeigentümer abgegolten wurden: Grundbürgerliche Eintragungen des Rechtes der Schiabfahrt wurden erzwungen, ohne daß die unterschiedliche Grundbelastung durch den Schibetrieb der Vor- und Nachkriegszeit berücksichtigt wurde, was in vielen Fällen entschädigungslosen Teilenteignungen gleichkam. Erst 1978, nach jahrelanger Kritik in der Literatur, wurde diese ersitzungsfreundliche Haltung des OGH revidiert, freilich ohne Konsequenz für die Folgen der früheren Rechtssprechung.[2] Die Inanspruchnahme von fremdem Grund durch F-Anbieter (und Touristen) ohne adäquate Kompensation der dadurch bedingten Ertrags- oder Vermögenseinbußen der land- und forstwirtschaftlichen Grundeigentümer bewirkt eine weitere wirtschaftliche Schwächung der Landwirtschaft im Berggebiet, die sich aus anderen, hier nicht untersuchten Gründen ohnehin in Rückzug befindet, was die mit der Landwirtschaft verbundene Landschaftspflege verringert.

## 2. Nutzung von fremdem Grund durch E-Anbieter

Eine weitere Besonderheit des alpinen Tourismus begründet die wirtschaftliche Beziehung zwischen Touristen und E-Anbietern: Die kontinuierliche Nutzung der Landschaft durch einen Gast über eine Aufenthaltsdauer von mehr als einigen wenigen Stunden erfordert, daß für die Ausübung der notwendigen „Daseinsgrundfunktionen" Essen und

[1] R. *Schnitzer*, Bestimmungsgründe für die Entschädigung bei der Inanspruchnahme von Grund und Boden durch den Wintersport; in: Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs — Arbeitsgemeinschaft für Bergbauernfragen (Hrsg.), Österreichische Bergbauerntagung 1982, Wien 1982, S. 52 - 59.

[2] R. *Sprung*, B. *König*, Wintersportausübung auf fremdem Grund in Vorarlberg, Tirol, Salzburg; in: R. Sprung, B. König (Hrsg.), Das österreichische Schirecht, Universitätsverlag Wagner, Innsbruck 1977, S. 359 - 383, insbes. S. 361 ff.; J. *Aicher*, Wintersportausübung auf fremdem Grund in Steiermark, Kärnten; in: R. Sprung, B. König (Hrsg.), a. a. O., S. 5 - 59, insbes. S. 49 ff. sowie die dort angebene Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schlafen Hotels und Gaststätten bereitgestellt werden. Denn die Höhe der Transportkosten als Sonderform der Transaktionskosten unterbindet, zumindest bei Fernurlaubern, die Nutzung der Landschaft vom eigenen Heim aus. Die Anbieter dieser komplementären Dienstleistungen der touristischen Nutzung von alpinem Gelände gelangen dadurch zu einer *abgeleiteten* Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips für die Nutzung der Landschaft: Wer den verlangten Unterkunfts- und Verpflegungspreis nicht zu zahlen bereit ist, kann von der kontinuierlichen Nutzung der Landschaft ausgeschlossen werden. Diese indirekte Verfügungsgewalt über das Gut Landschaft erlaubt unter bestimmten Bedingungen, daß die Wertschätzung der Touristen für die Landschaft von den E-Anbietern zum Anlaß für einen „Landschafts-Aufschlag" auf die Preise der komplementären Dienstleistungen genommen wird. Nachfolgend wird untersucht, unter welchen angebots- und nachfrageseitigen Bedingungen dieser Preisaufschlag vorgenommen wird und welche Konsequenz dies für die Allokation von Mitteln für Landschaftspflege hat.

Zunächst ist zu klären, welche Kostensituation die verschiedenen Arten der Landschaftspflege aufweisen und unter welchen davon abhängigen Bedingungen die Abgeltung der Kosten einer gegebenenfalls durchgeführten Landschaftspflege durchgesetzt bzw. nicht durchgesetzt werden kann. Die vom Agrarsektor ausgeübte Erholungs-, Schutz- und ökologische Funktion wird heute von drei Seiten her gefährdet: erstens durch Übernutzung oder einseitige Nutzung des Bodens infolge Rationalisierung der Nahrungsmittel- und Rohproduktherstellung, zweitens durch Ausbleiben agrarischer Nutzung auf Grenzertragsböden (Anfallen von Brachland), drittens durch Verdrängung agrarisch genutzter Flächen infolge Ausweitung von Siedlungen und sonstiger außerlandwirtschaftlicher Bodennutzung. Demnach sind neben (a) der Landschaftspflege als Koppelprodukt der Nahrungsmittel- und Rohproduktherstellung drei weitere Arten der Landschaftspflege zu unterscheiden: (b) Erzeugung eines Nebenproduktes (nicht Koppelproduktes) der Nahrungsmittel- und Rohproduktherstellung (herkömmliche Zweiproduktproduktion), (c) von der agrarischen Produktion getrennte, eigenständige Pflege von Brachland durch Unternehmungen des Garten- und Landschaftsbaues (Einproduktproduktion), (d) politisch-administrative Kontrolle und Planung der Siedlungstätigkeit und der sonstigen außerlandwirtschaftlichen Bodennutzung.

Bei Landschaftspflege als konstanter Koppelproduktion (die verbundenen Produkte können nur in einem unveränderlichen Mengenverhältnis erzeugt werden) existieren keine von der agrarischen Produktion separierbaren Arbeitsvorgänge, die als getrennte Kostenstellen in Er-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheinung treten. Daher ist eine Zurechnung der Kosten von ihrer Verursachung her unmöglich. Bei der Landschaftspflege als variabler Koppelproduktion (das Kopplungsverhältnis zwischen den beiden Produkten kann variiert werden) können in dem Sonderfall, daß die Ausbringung des „primären" Gutes (agrarisches Produkt) konstant gehalten werden kann, die Grenzkosten für das „sekundäre" Produkt Landschaftspflege und damit eine Richtgröße für deren Preis ermittelt werden. Besteht jedoch eine Variabilität derart, daß die Ausweitung der Landschaftspflege nur bei Einschränkung der primären Produktion möglich ist, ergeben sich ähnliche Schwierigkeiten der Kostenzurechnung von ihrer Verursachung her wie bei konstanter Koppelproduktion.[3]

Eine alternative Kostenzurechnung sowohl für konstante als auch variable Koppelproduktion ist die nach der „Tragfähigkeit" des Marktes, das heißt, der für ein Koppelprodukt erzielbare Preis wird als Bestimmungsgröße der zuzurechnenden Kosten herangezogen. Den für die Landschaftspflege erzielbaren Preis festzustellen, wirft bei den nicht ortsansässigen Gästen und bei den Zuwanderungswilligen zumindest theoretisch keine großen Schwierigkeiten auf, weil das Ausschließbarkeitsprinzip bei den ersteren in abgeleiteter, bei den zweiteren in direkter Form (über den Bodenpreis) anwendbar ist. Bei den Ortsansässigen ohne die Absicht eines lokalen Grundstückskaufes ist die tatsächliche Zahlungsbereitschaft mangels jeglicher Anwendbarkeit des Ausschließbarkeitsprinzips nicht feststellbar. Dies ist die entscheidende Restriktion gegen eine marktwirtschaftliche Abgeltung der Kosten der Landschaftspflege in Gebieten ohne Fremdenverkehr und ohne Zuwanderung. Generell wird jedoch die marktwirtschaftliche Finanzierung der traditionellen Landschaftspflege dadurch unterbunden, daß die agrarischen Produzenten nicht über die Möglichkeit des Ausschlusses nicht zahlungsbereiter Nutzer des sekundären Produktes Landschaftspflege verfügen, solange sie die Produktion des primären Produktes nicht aufzugeben bereit sind.

Erst wenn Landschaftspflege als ein von der agrarischen Produktion separierbares Produkt (Fall b und c) angeboten wird, ist die Ermittlung der Kosten anhand produktionsbezogener Maßstäbe möglich und die Abgeltung durch die Möglichkeit der Produktionsunterbrechung erzwingbar. Die zunehmende Spezialisierung und Rationalisierung im Agrarsektor scheint diese Separierung in zunehmendem Maße zur Folge zu haben, in vielen Fällen wohl im Sinne einer produktionstech-

---

[3] Für eine ausführliche Erörterung siehe *Schmidtchen*, D.; Theorie der Kuppelproduktion nebst einer Anwendung auf den Umweltschutz (I), (II). In: Das Wirtschaftsstudium, 9. Jg., 1980, Nr. 6, S. 287 - 290 und Nr. 7, S. 335 - 343.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nischen Notwendigkeit. Landschaftspflege durch Zwei- oder Einprodukt-Produktion kann ohne weiteres Gegenstand der Marktpreisbildung zwischen Anbietern und intermediären Nachfragern, also den E-Anbietern (und F-Anbietern) werden, wenn die Koppelproduktion an Bedeutung einbüßt und der Marktmechanismus entsprechende Knappheitssignale (Ausbleiben von Gästen, die auf eine gepflegte Landschaft Wert legen) setzt.[4] Allerdings sind erhebliche Verzögerungen zu erwarten, die dann Bedeutung erlangen, wenn mittlerweile irreversible oder nur schwer behebbare ökologische Störungen eingetreten sind. Weiter ist nicht auszuschließen, daß die nachfrageinduzierten Marktsignale auf die Erholungsfunktion beschränkt bleiben und hinsichtlich der Schutz- und insbesondere ökologischen Funktionen der Landschaftspflege infolge beschränkten Wissens oder Ignoranz der Nachfrager unzureichend bleiben.

Ebenso wie Landschaftspflege als Koppelproduktion erfolgt auch die Kontrolle und Planung der Siedlungstätigkeit und der sonstigen außerlandwirtschaftlichen Bodennutzung (Fall d) bislang in einem gewissen Sinn auf Kosten der land- und forstwirtschaftlichen Bodeneigentümer, nämlich durch raumordnerisch motivierte Beschränkungen solcher Bodennutzungen, die bei freiem Spiel der Marktkräfte zustandekommen würden (z. B. Bauverbot im Grünland, Verbot des Verkaufs von Bauernhöfen an Nicht-Bauern u. dgl.). Derartige umwelt-, infrastruktur- und agrarpolitische Staatsinterventionen bewirken eine Beschränkung des bäuerlichen Eigentumsrechts. Oftmals wird dadurch die Realisierung der höchsten Zahlungsbereitschaft für Grundstücke oder Gehöfte bei Verkauf unterbunden. Dadurch werden den Bodeneigentümern Opportunitätskosten in Höhe der Differenz zwischen dem Verkaufspreis bei potentiell möglicher und rechtlich zugelassener Nutzung aufgeladen, ohne daß eine Abgeltung durch die Nutznießer derartiger Beschränkungen (zumeist die Allgemeinheit) erfolgt.

Somit kann hinsichtlich der angebotsseitigen Voraussetzung eines Landschafts-Preisaufschlages durch die E-Anbieter resümiert werden: Wird Landschaftspflege durchgeführt, ohne daß deren Urheber die Abgeltung ihrer Kosten durchzusetzen vermögen (Pflegearten a und d), dann besteht für jene, die das Ausschlußprinzip bei Nutzung der Landschaft indirekt anwenden können (E-Anbieter) die Möglichkeit, einen Landschafts-Preisaufschlag bei den von ihnen angebotenen Dienstleistungen vorzunehmen.

---

[4] Ähnlich *Pevetz*, W.: Fremdenverkehr und Landwirtschaft; in: W. A. Ender (Hrsg.): Beiträge zur Fremdenverkehrsforschung. Festschrift zur Vollendung des 65. Lebensjahres von o. Prof. Dkfm. Dr. P. Bernecker, Institut für Fremdenverkehrsforschung, Hochschule für Welthandel, Wien 1973, S. 167 - 182, der von einer „Erholungs-Vertragslandschaft" (S. 179) spricht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ob allerdings die E-Anbieter ihre Möglichkeit zum Preisaufschlag nutzen, hängt davon ab, wie sich deren Gewinn (von dem angenommen wird, daß ihn die E-Anbieter zu maximieren trachten) als Folge der Nachfragereaktion auf die Preiserhöhung verändert. Der Einfluß einer Veränderung der Nachfrage auf die Kosten kann zur Zeit mangels empirischer Daten nicht genau abgeschätzt werden. Für Fremdenverkehrsunternehmungen insgesamt kann ein sehr hoher Anteil der Fixkosten, ein entsprechend geringer Anteil variabler Kosten und eine sehr geringe durchschnittliche Kapazitätsauslastung[5] angenommen werden.[6] Nimmt man der Einfachheit halber Grenzkosten von Null an, dann bewirkt jede Preiserhöhung etwa im Hotelgewerbe eine Gewinnerhöhung, solange die Elastizität der Nächtigungszahl in bezug auf den Preis kleiner als 1 ist, vorausgesetzt, daß die qualitative Zusammensetzung der Nachfrage gleich bleibt. Die empirische Analyse der österreichischen Binnennachfrage nach touristischen Leistungen zeigte, daß bei einem Anstieg der inländischen Tourismuspreise um 1 % die Nächtigungen um 0,3 % bis 0,5 % sinken.[7] Das impliziert, daß dabei die nominellen Ausgaben für diese Leistungen (= Erlös der Fremdenverkehrsunternehmungen) und bei Grenzkosten von Null auch der Gewinn um 0,697 % bis 0,495 % steigen.[8] Die Elastizität der Auslandsnachfrage nach touristischen Leistungen Österreichs, etwa der Bundesrepublik Deutschland, ist allerdings wesentlich höher. Die Nächtigungselastizität konnte mangels zeitlicher Stabilität des Preiseinflusses nicht geschätzt werden. Die Elastizität der nominellen Ausgaben der BRD-Urlauber in Österreich in bezug auf die Änderung der relativen Tourismuspreise der beiden Länder lag um etwa 1.[9] Bei dieser Nachfragergruppe ist also ein starker negativer Einfluß einer Preiserhöhung auf die Gewinne der österreichischen Fremdenverkehrsunternehmungen zu erwarten.

Unterteilt man die Fremdenverkehrsgebiete in (1) landschaftlich wenig attraktive mit Unterauslastung der Kapazität und (2) landschaftlich sehr attraktive mit Überschuß der Nachfrage über die Kapazität, dann ist anzunehmen, daß im Regionstypus (2) wahrscheinlich auch bei der

---

[5] In den Jahren 1974 bis 1980 waren von der gesamten Bettenkapazität in Österreich im Durchschnitt lediglich 27 % ausgelastet (Der Fremdenverkehr in Österreich im Jahre 1981, Beiträge der österreichischen Statistik, Heft 651, hrsg. v. Österreichischem Statistischem Zentralamt, Wien 1982, S. 19).

[6] Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Kurz- und mittelfristige Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung. Wien 1978, S. 203 f.

[7] *Schulmeister*, St.: Modellprognosen für den Reiseverkehr. Stuttgart 1978, S. 24.

[8] Beträgt der Erlös vor Preiserhöhung $p_i n_i$ (p = Preis, n = Nächtigungszahl), so bewirkt z. B. eine Preiserhöhung von 1 % bei einer Nächtigungselastizität von 0,3 einen Erlös nach Preiserhöhung von $p_i n_i = 1{,}01 p_i 0{,}997 n_i = 1{,}00697\, p_i n_i$, also einen um 0,697 % höheren Erlös als vor der Preiserhöhung.

[9] *Schulmeister*, a. a. O., S. 128, Gleichungen 5 bis 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auslandsnachfrage ein positiver Einfluß von (mäßigen) Preiserhöhungen auf die Gewinne existiert, weil abwandernde Nachfrager durch zuwandernde (mit geringerer Sensibilität gegenüber der Preiserhöhung) ersetzt werden und ein Mengenrückgang unter Umständen vollkommen ausbleibt. Ein empirischer Test dieser Hypothese kann wegen der unzureichenden regionalen Aufgliederung der Ausgaben der Touristen derzeit in Österreich nicht vorgenommen werden.[10]

In Abbildung 1 wird diese Situation in makroökonomischer Sicht graphisch dargestellt. Zu diesem Zweck wird angenommen, daß alle Gäste (ihre Zahl sei x) gleiche Aufenthaltsdauer haben und Preisveränderungen Mengenreaktionen lediglich in Form einer Veränderung der Gästezahl zur Folge haben. Die Gästezahl bei Vollauslastung sei $\bar{x}$. Der Nachfrageüberschuß in der Region (2) betrage $(x'-\bar{x})$. Die Differenz $(p_2-p_1)$ repräsentiere den Preisaufschlag beim Unterkunfts- und Verpflegungspreis, der infolge der Attraktivität des naturbelassenen Raumes einschließlich Klima (Landschaftskomponente „Naturlandschaft") vorgenommen wird. Die Differenz $(p_3-p_2)$ repräsentiere den Preisaufschlag, der infolge der durch Landschaftspflege erzeugten Qualitätskomponente der Landschaft (Komponente „Kulturlandschaft") vorgenommen wird.

Sollen die Produktionskosten der Landschaftspflege ab einem bestimmten Zeitpunkt abgegolten werden, so ergibt sich in einer Situation, in der die Wertschätzung der „Kulturlandschaft" noch nicht in den Tourismuspreisen zum Tragen kam $(p_2)$, eine wesentlich andere Einkommensverteilung als bei abgeleiteter Anwendung des Ausschlußprinzips $(p_3)$: Im ersten Fall erfolgt eine Preiserhöhung von $p_2$ auf $p_3$, und der entsprechende Erlös $(p_3-p_2)\bar{x}$ strömt von den $\bar{x}$-Touristen an die Land- und Forstwirte. Dabei fungieren die Fremdenverkehrsunternehmungen lediglich als Inkassanten und Übermittler, ohne daß sich

[10] Einen Anhaltspunkt dafür, daß eine derartige Regionsbildung, unter Umständen noch nach Winter- und Sommerfremdenverkehr verfeinert, für die Untersuchung der Preisgestaltung von Bedeutung ist, liefern folgende empirisch festgestellte Unterschiede im Preis einer exemplarisch ausgewählten gleichartigen touristischen Leistung: Der durchschnittliche Preis der Nächtigung in einem 2-Bett-Zimmer mit Bad oder Dusche und voller Verpflegung pro Person in einem Vier-Sterne-Hotel in Österreich betrug in der Wintersaison 1982/83 in Spitzenorten des Winterfremdenverkehrs (Bad Gastein, Bad Hofgastein, Saalbach, Kitzbühel, Mayerhofen, Seefeld, Sölden, St. Anton, Gaschurn, Lech, Schruns, Tschagguns, Zürs) 845.— S, in Spitzenorten des Sommerfremdenverkehrs (Bad Ischl, Gmunden, Pörtschach, Velden, Fuschl, St. Gilgen) 514,— S, in den Orten mit natürlichem Heilvorkommen (ohne sonstigen dominanten Fremdenverkehr) 442,— S, in den Landeshauptstädten 661,— S und in den sonstigen Orten 548,— S (Österreichisches Hotelbuch für 1. 11. 1982 - 30. 4. 1983, hrsg. v. Fachverband der Hotel- und Beherbergungsbetriebe Österreichs in der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, eigene Auswertung). Es erscheint ziemlich sicher, daß diese Preisunterschiede in erheblichem Maß durch Unterschiede in der Nachfrage relativ zur vorhandenen Bettenkapazität mitverursacht sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihre Einkommenssituation verändert.[11] Im zweiten Fall hingegen bleibt $p_3$ konstant und $(p_3 - p_2)\,\bar{x}$ muß von den Fremdenverkehrsunternehmungen auf die Land- und Forstwirte übertragen werden, wobei sich das Einkommen der Fremdenverkehrsunternehmungen vermindert. Häufig wird noch eine dritte Variante vorgeschlagen, bei der Land- und Forstwirte bei Erfüllung definierter Pflegeaufgaben die Kosten durch Subventionen abgegolten erhalten. Dies impliziert eine Einkommensumverteilung von den Steuerzahlern auf die Land- und Forstwirte, ohne daß die Fremdenverkehrsunternehmungen schlechter (d. h. schlechter als die übrigen Steuerzahler) gestellt werden.

Die dargestellte Situation eines Nachfrageüberschusses ist sicherlich ein Extremfall. Je geringer die Attraktivität einer Region ist, desto weniger gelingt es, die Preiserhöhung von $p_2$ auf $p_3$ ohne gewinnmindernde Senkung der Kapazitätsauslastung durchzusetzen. Dies setzt einer Abgeltung der Landschaftspflegekosten über die Marktpreise im Fremdenverkehr in Regionen mit geringer Attraktivität enge Grenzen. Wird dort Abgeltung für notwendig angesehen, muß sie durch Subventionierung vorgenommen werden.

### 3. Empirische Kosten der Landschaftspflege

Die Suche nach möglichst effektiven und kostengünstigen Pflegemethoden brachte noch keine allgemein akzeptierten Ergebnisse, weil die Flächenbeschaffenheit, der Pflegezweck und die Vorstellung darüber, was einen gepflegten Eindruck macht, sehr verschieden sind. In der Bundesrepublik Deutschland ist man in den letzten etwa zwei Jahrzehnten mit der Ausbreitung des Brachlandes dazu übergegangen, große Flächen mit dem sogenannten Mulchverfahren offen zu halten. Dabei handelt es sich nicht mehr um landwirtschaftliche Nutzung, sondern um die bloße Unterbindung der Verstaudung und Verwaldung: Mittels Mulchgerät wird die Vegetationsdecke kurz geschnitten, das anfallende Pflanzenmaterial fein gehäckselt und liegen gelassen. Jedoch ist der Einsatz dieser Geräte lediglich bei Steigungen bis zu maximal 25 % zweckmäßig. Im Berggebiet verbleibt als wichtigste Form der Pflege von Grasland das Mähen, vor allem von Hand, sowie die Bestoßung der Almen mit Weidevieh.[12]

---

[11] Letzteres gilt nur unter der in der Abbildung getroffenen Annahme, daß der Überschuß der Nachfrage über die Kapazität des Angebots beim Preis $p_2$, also $(x_2' - \bar{x})$, groß genug ist, daß auch beim höheren Preis $p_3$ Vollauslastung erfolgt. Andernfalls würde die Preiserhöhung einen Mengenrückgang und eine entsprechende Einkommenseinbuße im Fremdenverkehrssektor zur Folge haben, deren Ausmaß von der Preiselastizität der Nachfrage abhängt.

[12] F. *Helbling*, Technische und wirtschaftliche Aspekte der Nutzung von Böden im Grenzertragsbereich; in: Technische und wirtschaftliche Aspekte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die öffentliche Ausschreibung der Pflege von Bergwiesen durch zweischnittige Mahd und Abfahren des Mähgutes im Bundesland Salzburg erbrachte (um 1980) Angebote von Gärtnern mit einem Preis von 10 000 bis 14 000 S/ha. Die gleiche Leistung wurde 1983 von Bauern für 4 500 bis 5 500 S/ha erbracht.[13] In Bayern ergaben sich bei einer systematischen Erhebung 1981 Kosten für einmaliges Mulchen zwischen 100 DM/ha und 500 DM/ha in Abhängigkeit von der Stärke der Antriebsmaschine, der Grundstücksgröße, der Aufwuchsmenge, vom Vernässungsgrad und von der Hangneigung. Als Untergrenze für Mähen von Hand auf Naß- und Steilflächen einschließlich Abfahren des Mähgutes ergaben sich etwa 500 DM/ha.[14]

Abschließend wird anhand eines konkreten Beispiels die Finanzierung exemplarisch angenommener Kosten der Offenhaltung der Schipisten durch das Hotelgewerbe nach dem Rückzug der Landwirtschaft von diesen Flächen im Tiroler Wintersportort St. Anton/Arlberg erörtert. Der Ort besitzt 1 200 ha Pistenfläche. Angenommen, diese Fläche wird durch zweimaliges Mähen mit Maschine und bei steileren Hängen von Hand und Abtransport des Mähgutes zu geschätzten jährlichen Durchschnittskosten von 3 000 S/ha bearbeitet. Das ergibt Gesamtkosten von 3,6 Mio. S pro Jahr. St. Anton verzeichnete 1982 etwa 700 000 Nächtigungen durch Gäste (Sommer- und Wintersaison). Demnach müßte jede Nächtigung rund fünf Schilling für die Finanzierung der Pflege der Schipisten außerhalb der Wintersaison abwerfen.

## Zusammenfassung

Allokationsstörungen bei der Landschaftspflege kommen erstens dann zustande, wenn die Anbieter touristischer Dienstleistungen auf fremdem Grund („F-Anbieter") den Landwirten die agrarwirtschaftlichen Ertrags- und Bodenwerteinbußen, die aus der Fremdnutzung resultieren, aufgrund von Marktunvollkommenheiten oder/und einseitigen Staatsinterventionen nicht voll abgelten. Der daraus resultierende Druck auf die ohnehin im Rückzug befindliche Landwirtschaft im Berggebiet gefährdet die herkömmliche Art der Landschaftspflege als Koppelproduktion der agrarischen Nahrungsmittel- und Rohproduktherstellung.

---

der Nutzung von Böden im Grenzertragsbereich, Schriftenreihe der Eidg. Forschungsanstalt für Betriebswirtschaft und Landtechnik, Tänikon TG, 1975, S. 34 - 41.

[13] J. *Staffl*, Die Leistungen der Bergbauern zur Landschaftserhaltung, ihr Verhältnis zu Natur- und Umweltschutz; in: Der Alm- und Bergbauer, 33. Jg., Folge 8/9, September 1983, S. 298 - 304.

[14] M. *Hörth*, Kostendatei für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München, 1982, Blatt 41 - 43.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweitens kommt es dann zu Allokationsstörungen, wenn die Anbieter touristischer Dienstleistungen auf eigenem Grund („E-Anbieter") unter Ausnützung ihrer Lage innerhalb einer gepflegten Kulturlandschaft Preisaufschläge vornehmen, um die Zahlungsbereitschaft der Touristen für das Gut „gepflegte Landschaft" auszunützen. Die aus dem Preisaufschlag resultierenden Mittel fließen in diesem Fall nicht zur Dekkung der Produktionskosten der Landschaftspflege in die Land- und Forstwirtschaft, sondern werden als eine Art „Kulturlandschaftsrente" vom Hotel-, Gast- und Schankgewerbe lukriert. Die angebots- und nachfrageseitigen Bedingungen, unter denen dies wahrscheinlich ist, werden dargestellt. Die geschätzten jährlichen Kosten der Pflege von 1 200 ha Schipisten außerhalb der Wintersaison durch angenommenes zweimaliges Mähen mit Maschine oder von Hand als eine von der Landwirtschaft separierte Landschaftspflege im Tiroler Wintersportort St. Anton betragen insgesamt etwa 3,6 Mio S. Das entspricht fünf Schillingen pro Gast-Nächtigung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Arbeitskreis 8

# Verträge und Haftung

Leitung: Herbert Hax, Köln

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Ökonomische Analyse des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz)

Von *Michael Adams*, Bern

Der Austausch von Leistungen zwischen zwei Personen wäre zu verkürzt betrachtet, würde man ihn lediglich als die Übertragung zweier Verfügungsrechte an den beiderseitigen Leistungen ansehen. Selbst der einfachste Güteraustausch erfordert vielmehr die Aufstellung und sinnvolle Ordnung eines umfangreichen Bündels gegenseitiger Rechte und Pflichten zwischen den beteiligten Personen[1]. So ist zunächst eine Festlegung der Bedingungen erforderlich, die erfüllt sein müssen, damit ein Vertrag eine mit staatlicher Hilfe durchsetzbare Bindungswirkung entfaltet. Auch die Frage, zu welchem Leistungszeitpunkt und an welchem Leistungsort erfüllt werden muß sowie welche Eigenschaften die jeweiligen Güter aufzuweisen haben, bedarf der Beantwortung. Da jede Vertragserfüllung durch eine Vielzahl von vorsätzlich oder fahrlässig herbeiführbaren, aber auch zufällig auftretenden Zwischenfällen gefährdet ist, müssen weiterhin Regelungen bestehen, die für jede der möglichen Schwierigkeiten eine sinnvolle, die Parteien bindende Feststellung der beiderseitigen Rechte und Pflichten enthalten. Da sich die Interessen der Beteiligten während der Laufzeit des Vertrages im Hinblick auf die Vertragserfüllung oder den ausgehandelten Preis deutlich zu ändern vermögen, kann es im allgemeinen nicht der Wunsch der vertragschließenden Parteien sein, daß bei Vertragsschluß die Regelung der Leistungsstörungen oder anderer Zwischenfälle offenbleibt und lediglich für den Fall ihres Auftretens in Nachverhandlungen gelöst wird, da ein solches Verfahren zu einem zu starken Anstieg von Vertragsbrüchen und Leistungsstörungen jeder Art führen müßte[2], die die Vorteilhaftigkeit solcherart unvollständiger Verträge wesentlich herabsetzen würde. Angesichts der Fülle und Schwierigkeiten bei der

---

[1] Vgl. hierzu *Furubotn, Pejovich,* Introduction: The New Property Rights Literatur, in: Furubotn, Pejovich, The Economics of Property Rights, S. 1 (3); *North / Thomas,* The Rise of the Western World — A New Economic History, S. 2 ff.

[2] Vgl. hierzu: J. *Barton,* The Economic Basis of Damages for Breach of Contract, Journal of Legal Studies 1972, 277 sowie R. *Birmingham,* Game Theory and Contract Law, in: Kronman / Posner, The Economics of Contract Law, S. 16 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für eine Vielzahl von Ereignissen zu verhandelnden und zu vereinbarenden Regelungen, würden jedoch viele Verträge aufgrund der hiermit verbundenen Kosten oder infolge der von einem Regelungsverzicht verursachten, stark verminderten Vertragsverläßlichkeit für die Beteiligten nicht mehr nutzenstiftend und damit sinnlos sein. Es ist daher die vernünftige Aufgabe der Rechtsordnung, die in der Realität am häufigsten anzutreffenden Leistungsaustauscharten in bestimmte Vertragstypen einzuteilen und für diese eine umfassende Regelung aller Rechte und Pflichten vorzunehmen. Um den Beteiligten auch wirklich Vertragsabschlußkosten abzunehmen, muß sich der Inhalt dieser Regelung an dem Willen der Parteien, wie er bei Vertragsschluß bestanden hätte, ausrichten[3]. Ein solches Angebot von sinnvollen Rechtsregelungen durch die Rechtsordnung ermöglicht es den Bürgern, ihre Verträge unvollständig zu formulieren und die Verhandlungs- und Vereinbarungslast entscheidend zu vermindern. Sie bewirkt hierdurch eine deutliche Erleichterung des Leistungsaustauschs und damit die aus diesen zusätzlichen Verträgen fließenden Wohlfahrtsgewinne.

Die historische Entwicklung seit dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches war nun jedoch dadurch gekennzeichnet, daß der im Besonderen Teil des Schuldrechts angebotene Katalog der Vertragstypen in ständig zunehmender Weise durch vorformulierte Vertragsbedingungen abgeändert, ersetzt oder vervollständigt wurde. Die vom BGB vorgesehenen Regelungen waren schließlich durch die umfassende Verwendung dieser Allgemeinen Geschäftsbedingungen[4] (AGB) für nahezu alle Bereiche des Wirtschaftslebens zur Bedeutungslosigkeit herabgesunken[5]. Diese Entwicklung wurde bereits frühzeitig vom rechtswissenschaftlichen Schrifttum[6] und später auch zunehmend durch die Rechtsprechung[7], die im Wege der richterlichen Inhaltskontrolle bestimmte AGB-Klauseln für unwirksam erklärte, bekämpft. Die lediglich auf die Generalklauseln des BGB gestützte einschränkende Rechtsprechung zu den AGB wurde jedoch als nicht hinreichend wirksam

---

[3] Andernfalls entstehen den Parteien Transaktionskosten in Höhe der Abdingung oder Umgehung; vgl. etwa zum sinnlosen Aufwand der Vereinbarung eines Eigentumsvorbehalts, *Adams*, Oekonomische Analyse der Sicherungsrechte, S. 276.

[4] Vgl. hierzu die Legaldefinition in § 1 Abs. 1 AGBG: „Allgemeine Geschäftsbedingungen sind alle für eine Vielzahl von Verträgen vorformulierte Vertragsbedingungen, die eine Vertragspartei (Verwender) der anderen Vertragspartei bei Abschluß eines Vertrages stellt."

[5] Eine Schätzung des Umfangs der Verbreitung von AGB enthält, *Bunte*, Handbuch der AGB, S. 21 f.

[6] Vgl. hierzu insbesondere *Raiser*, Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen 1935/1961 sowie die Nachweise der Arbeitsgruppe 1 des Bundesjustizministeriums, 1. Teilbericht, 1974.

[7] RGZ 62, 264; BGHZ 22, 94; 41, 154; 60, 380.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genug angesehen, so daß eine Verbesserung der als inhaltlich unangemessen angesehenen AGB durch ein „Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen" für notwendig erachtet wurde[8]. Das am 1. 4. 1977 in Kraft getretene AGB-Gesetz stellte insbesondere durch seine Generalklausel in § 9 und seine einzelnen Klauselverbote in den §§ 10, 11 einen der bedeutendsten Eingriffe in das Zivilrecht seit dem Jahre 1900 dar, da dieses Gesetz eine außerordentlich hohe Zahl von bis daher durchaus üblichen Vertragsbedingungen für nichtig erklärte. Aber auch heute noch ist die Diskussion über den Sinn dieses Gesetzes in der Jurisprudenz noch nicht beendet. So wurde noch im Januar 1982 etwa von Wolf in der Zeitschrift für Rechtspolitik das AGB-Gesetz als unbrauchbar und überflüssig abgetan und als sinnloser Eingriff in die Vertragsfreiheit gegeißelt. Der Zweck dieses Aufsatzes soll es daher sein, im Lichte der ökonomischen Theorie zu untersuchen, ob das mit vielfachen zwingenden Regelungen ausgestattete AGB-Gesetz einen sinnvollen Staatseingriff darstellt[8a].

Dem Grundsatz nach wurde ein Bedürfnis nach der Erfindung neuer, gesetzlich noch nicht geregelter Vertragstypen von der Literatur[9] und vom AGB-Gesetzgeber[10] ebenso anerkannt wie die vielfältigen Kosten-

---

[8] Vgl. hierzu *Kötz*, Gutachten für den 50. Deutschen Juristentag; *Löwe*, Festschrift für Larenz 1973, 373; *Ulmer*, Referat für den 50. Deutschen Juristentag; *Weber*, Der Betrieb, 1974, 1801; *Wolf*, JZ 1974, 466.

[8a] Eine Lösung dieser Aufgabe könnte darin bestehen, einzelne Klauselverbote aus dem AGB-Gesetz herauszugreifen, und diese im Zusammenwirken mit den entsprechenden Vorschriften des BGB und möglicher effizienter Vertragsalternativen zu untersuchen. Ein anderer, hier beschrittener Weg besteht darin, zunächst nach den *allgemeinen, mit allen AGB verbundenen Problemen* zu fragen, und die Wirksamkeit möglicher, im Marktprozeß gegen diese Probleme entstehender Abhilfen zu erörtern, um anhand der dort gefundenen Ergebnisse zu einem *Grundsatzurteil* über den Sinn eines AGB-Gesetzes zu gelangen. Um diese Arbeit nicht bibliothekenfüllend werden zu lassen, habe ich bei der Untersuchung der hier gestellten Grundsatzfrage unterstellt, daß die einzelnen Klauselverbote des AGB-Gesetzes einen vernünftigen, nicht aber einen unsinnigen Inhalt aufweisen. Die hier behandelte Fragestellung erscheint mir zudem — unabhängig von der an anderer Stelle zu leistenden Analyse von Einzelvorschriften des AGBG — deshalb von Bedeutung, weil jedes AGB-Gesetz nicht nur mit einem enumerativen Verbot einzelner AGB-Klauseln arbeiten kann, sondern insbesondere zum Schutz vor Umgehungen und zur Anpassung an neue AGB-Vertragsformen eine „Generalklausel" enthalten muß. Damit nun den Gerichten bei der Auslegung dieser Generalklausel eine allgemeine Theorie der AGB als sinnvolle Leitlinie zur Verfügung steht, erscheint mir die Erörterung der allgemein mit AGB verbundenen Probleme daher durchaus gewisse Verdienste zu besitzen.

[9] *Bunte*, Handbuch der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, S. 1 ff.; *Palandt / Heinrichs*, Einführung 1, AGBG 1, jeweils mit weiteren Nachweisen.

[10] Vgl. hierzu die Begründung zum Regierungsentwurf des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, Bundestagsdrucksache 7/3919.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vorteile von allgemein geltenden, sich ändernden Umweltbedingungen rasch anpaßbaren Einheitsverträgen. Der Mißstand wurde jedoch darin gesehen, daß die AGB entscheidend von dem Bestreben der Verwender geprägt seien, auf Kosten eines gegenseitigen Interessenausgleichs die eigene Rechtsposition zu stärken und die Rechte der anderen Seite durch Überbürdung von Geschäftsrisiken zu schmälern[11]. Es sei daher das rechtspolitische Ziel, bei der Verwendung von AGB im rechtsgeschäftlichen Wirtschaftsverkehr dem Prinzip des angemessenen Ausgleichs der beiderseitigen Interessen Geltung zu verschaffen und die durch die „ungehemmte Entwicklung der AGB gestörte Vertragsgerechtigkeit in den Beziehungen zwischen AGB-Verwender und Unterworfenen" wiederherzustellen[12].

Das Gesetz sieht zu diesem Zweck in § 2 AGBG eine gegenüber der bisherigen Rechtsprechung deutliche Erschwerung der wirksamen Einbeziehung von AGB in den Vertrag vor[12a], erklärt in § 3 AGBG „überraschende Klauseln" für unwirksam und stellt in § 4 AGBG einen eindeutigen Vorrang der individuellen Vertragsabreden gegenüber jeder damit im Widerspruch stehenden Regelung in den AGB her. Von umfassender Bedeutung ist die Generalklausel des § 9 AGBG, die alle Bestimmungen in AGB für unwirksam erklärt, die den Vertragspartner des Verwenders der AGB entgegen den Geboten von Treu und Glauben unangemessen benachteiligt. Eine solche unangemessene Benachteiligung ist nach § 9 Abs. II AGBG im Zweifel dann anzunehmen, wenn eine Bestimmung mit wesentlichen Grundgedanken der gesetzlichen Regelung, von der abgewichen wird, nicht zu vereinbaren ist, oder wenn wesentliche Rechte und Pflichten, die sich aus der Natur des Vertrages ergeben, so eingeschränkt werden, daß die Erreichung des Vertragszweckes gefährdet ist. Die §§ 10 und 11 AGBG enthalten das enumerative Verbot einer großen Zahl von einzelnen, bis zum Erlaß des Gesetzes häufig in AGB verwandten Klauseln. Die Vorschriften des AGBG verhelfen damit in großem Umfang der bisher zu einem Schattendasein verurteilten Regelungen des BGB zur Rechtsgeltung.

---

[11] Begründung zum Regierungsentwurf des AGB-Gesetzes, a.a.O., S. 9. So heißt es dort wörtlich: „Die einseitige Sicherung und Verfolgung der Interessen des Verwenders der AGB äußert sich in einer oft schwer erträglichen Verdrängung, bisweilen sogar elementaren Mißachtung der Grundsätze der Vertragsfreiheit und Vertragsgerechtigkeit zu Lasten derjenigen Vertragsteile, die solchen vorformulierten Bedingungswerken unterworfen werden."

[12] Begründung zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Regelung des Rechts der AGB, a.a.O., S. 9 f.

[12a] So hatte die Rechtsprechung vor Erlaß des AGB-Gesetzes angenommen, daß AGB bereits dann rechtsverbindlicher Vertragsbestandteil werden, wenn der Verwender lediglich auf die *Möglichkeit* ihrer Kenntnisnahme hingewiesen hat, BGHZ 9, 1; 12, 136; 52, 61.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Gegenmeinung[13] zum AGB-Gesetz machte geltend, daß der Wettbewerb insbesondere bei einer Verstärkung der Verbraucheraufklärung für angemessene AGB sorgen werde, das Gesetz mithin nicht erforderlich sei.

Auch Posner[14] betont die Kostenersparnis, die mit AGB-Standardverträgen zu erzielen sind und die durch den Wettbewerb den Kunden zugute kommen müssen. Die Tatsache, daß die Unternehmen sich weigern, in Verhandlungen über einzelne Klauseln des Standardvertrages einzutreten und Verträge im Hinblick auf die AGB nur auf einer „take-it-or-leave-it"-Basis anbieten, ist seiner Ansicht nach nicht Ausdruck der Ohnmacht der Vertragsgegenseite oder „gestörter Vertragsgerechtigkeit". Wenn der AGB-Verwender nicht monopolisiert sei, werde die Vertragsgegenseite die Unterschrift verweigern und zu einem Wettbewerber gehen, der in dem Wunsche, das Geschäft für sich zu gewinnen, dem Kunden etwas vorteilhaftere Bedingungen anbieten werde. Die Verbesserungen der Bedingungen werde sich dann bis zum wohlfahrtsoptimalen Wettbewerbsgleichgewicht fortsetzen, von dem ab keine weitere Verbesserung der Lage der Kunden mehr möglich sei. Entscheidend sei also nicht, ob es bei jedem Vertragsschluß zu ausführlichen Verhandlungen komme, sondern das der Wettbewerb den Verwender der AGB zu optimalen Bedingungen für den Kunden zwinge.

Es soll somit im folgenden der Frage nachgegangen werden, ob der Wettbewerb in der Tat in der Lage ist, optimale AGB durchzusetzen, oder ob nicht ein gesetzlicher Eingriff die Stellung der Kunden verbessern kann. Es wird bei der nachfolgenden Untersuchung allerdings nicht die Vernunft der ein- oder anderen Klausel des AGB-Gesetzes geprüft werden, sondern lediglich die Frage, ob es möglich ist, mit Hilfe eines AGB-Gesetzes eine Verbesserung der Marktergebnisse im Falle eines Marktversagens herbeizuführen[14a]. Es wird in dieser Arbeit somit nicht

---

[13] Vgl. hierzu *Grunsky*, Allgemeine Geschäftsbedingungen und Wettbewerbswirtschaft BB 71, 1113 mit weiteren Nachweisen.

[14] *Posner*, Economic Analysis of Law, § 4.8, „Bargaining Power" and Unconcionability, S. 84 f.

[14a] Ebenso soll an dieser Stelle nicht die Vernunft der nun zur Referenzfunktion („Leitbild") gelangenden Vorschriften des BGB untersucht werden. So ist es insbesondere für das Recht der Leistungsstörungen fraglich, ob es der durch das AGB-Gesetz auferlegten Verantwortung gerecht wird, vgl. hierzu die klare und umfassende Analyse von Ulrich Huber, Leistungsstörungen, Empfiehlt sich die Einführung eines Leistungsstörungsrechts nach dem Vorbild des Einheitlichen Kaufgesetzes? sowie ebenfalls von U. *Huber*, Kaufvertrag, Welche Ergänzungen und Fortentwicklungen sind im Kaufrecht im Hinblick auf die technischen, wirtschaftlichen und juristischen Weiterentwicklungen der Rechtswirklichkeit geboten?, beide erschienen in: Gutachten und Vorschläge zur Überarbeitung des Schuldrechts, Bd. I, herausgegeben vom Bundesminister der Justiz 1981.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Fall eines unsinnigen AGB-Gesetzes im Zusammenwirken mit einer unbrauchbaren BGB-Regelung behandelt.

Zunächst ist festzustellen, daß sich so beliebte Konzepte wie „Vertragsgerechtigkeit" oder „angemessener Ausgleich der beiderseitigen Interessen"[15] als inhaltsleere ad hoc-Formeln erweisen, da sie infolge ihres fehlenden Bezugs auf ein wohldefiniertes Referenzsystem beliebige Behauptungen, nicht jedoch begründete Aussagen darstellen. Da weder im Gesetz noch in den Schriften der Jurisprudenz eine konsistente Beschreibung dessen zu finden ist, was unter „Vertragsgerechtigkeit" oder „angemessenem Ausgleich der beidseitigen Interessen" in der Wirklichkeit verstanden werden soll, sind diese Begriffe zur Beurteilung realer Vorgänge aufgrund ihrer Inhaltslosigkeit nicht brauchbar[16].

Auch die in der Regierungsbegründung[17] verwendete „Bazartheorie", nach der AGB nur dann zulässig sein sollen, wenn sie durch „freies Aushandeln" zustande gekommen sind, stellt kein sinnvolles Kriterium für die Bewertung von AGB dar. Entscheidend für die Beurteilung einer Vertragsbedingung oder einer anderen Eigenschaft eines ausgetauschten Gutes ist es, ob die Kunden die jeweilige Eigenschaft in ihre Bewertung des Gutes aufgenommen haben, so daß sie durch ihre Kaufenthaltung dem Anbieter den notwendigen und hinreichenden Anreiz geben, die von ihnen gewünschte Eigenschaft des Gutes herzustellen. Auch bei völligem Fehlen irgendwelcher expliziter Verhandlungen genügt die dem Hersteller bekannte Abwanderungsmöglichkeit der Kunden, um diesen zu veranlassen, ein Gut herzustellen, das den Wünschen der Kunden entspricht. So wäre es wenig vernünftig, aus dem Fehlen von Verhandlungen beim morgendlichen Brötchenkauf über die einzuhaltende Länge

---

15 Vgl. hierzu die Darstellung der rechtspolitischen Zielsetzung des AGB-Gesetzes, in der die beiden genannten Formeln die entscheidende Begründung des Gesetzgebers darstellen, in: Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Rechts der AGB, Bundestagsdrucksache 7/3919, S. 9 f.

16 Vgl. hierzu die Charakterisierung von *Stigler*, The Law and Economics of Public Policy: A Plea to the Scholars, Journal of Legal Studies 1972, S. 1: „Justice is not a consistently applied principle, however arbitrary its choice; justice is for them a suitcase full of bottled ethics from which one freely chooses to blend his own type of justice." Eine ausführliche Darstellung der Probleme juristischer Erkenntnisgewinnung enthält *Adams*, Ist die Ökonomie eine imperialistische Wissenschaft? Über Nutz und Frommen der Oekonomischen Analyse des Rechts, Berner Diskussionsbeiträge Februar 1983, No. 2, erschienen in: JURA 1984, Heft 3.

17 Regierungsbegründung, Bundestagsdrucksache 7/3919, S. 9 f.: „Die im BGB vorausgesetzte Funktion der Vertragsfreiheit, durch freies Aushandeln der Vertragsbedingungen zwischen Partnern mit annähernd gleichwertiger Ausgangsposition Vertragsgerechtigkeit zu schaffen, ist dort empfindlich gestört, wo die Vertragsfreiheit für das einseitige Diktat unbilliger oder mißbräuchlicher AGB in Anspruch genommen wird."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Backdauer, die Teigzusammensetzung, das Gewicht etc. den Schluß zu ziehen, auf dem Markt für Brötchen sei die „Vertragsgerechtigkeit" durch das „einseitige Diktat" unbilliger Brötchenqualität gestört. Da jeder Bäcker weiß, daß er bei einer von den Käufern wahrnehmbaren Verschlechterung der Teigzusammensetzung oder der Verminderung der Frische seiner Brötchen Kunden an seine Wettbewerber verlieren wird, die wohlschmeckendere Brötchen anbieten, wird er seinen Kunden die von diesen gewünschte Qualität[17a] auch ohne Notwendigkeit längeren Feilschens verkaufen. Da Verhandlungen insbesondere infolge des mit ihnen verbundenen Zeitaufwandes kostspielige Unternehmungen sind, ist zu erwarten, daß gerade die wettbewerbsintensivsten Märkte in der Absicht, diese Verhandlungskosten zu senken, andere Verfahren gefunden haben, das Auftreten von Feilschen möglichst gering zu halten. Die Abwesenheit von Verhandlungsvorgängen ist dann Ausdruck der besonderen Wettbewerbsintensität. Es kann daher festgehalten werden, daß weder Existenz noch Umfang von ausdrücklichen Verhandlungen beim Vertragsschluß einen Hinweis auf die Qualität von Gütern oder Vertragsbedingungen erlauben.

Auch die durch die Wortwahl „einseitiges Diktat unbilliger oder mißbräuchlicher AGB"[18] vermittelte Unterstellung, der Inhalt von AGB sei deshalb fragwürdig, weil er *grundsätzlich* aufgrund eines Machtmißbrauchs der Verwender zustandekomme, entspricht offensichtlich nicht der Wirklichkeit, da diese Ansicht angesichts des Verbreitungsgrades der AGB auch im Rechts- und Wirtschaftsverkehr zwischen Unternehmen eine so weitgehende Abwesenheit von Wettbewerb behauptet, daß diese These weder für die Ebene der Unternehmensverträge noch für die Ebene der Unternehmen-Konsumentenverträge einen Erklärungswert besitzen kann[18a].

---

[17a] Die rechtlichen Leistungsaustauschbedingungen werden hier als „Qualitätsmerkmale" aufgefaßt, um dem Leser die analoge Anwendung der ökonomischen Theorien zur Qualitätsbestimmung auf AGB zu erleichtern. Das Wort „Qualität" hat somit nichts mit der im § 8 AGBG behandelten Frage der Kontrolle von Leistungsangeboten zu tun.

[18] Regierungsbegründung, BT-Drucksache 7/3919, S. 9. Für den Bereich des US-amerikanischen Rechts vgl. *Mueller*, Contracts of Frustration, pp. 578: „The problem with such clauses is not a lack of notice but a lack of consumer power to bargain about them." Auch die amerikanische Rechtsprechung im Fall Henningsen vs. Bloomfield Motors, Inc., 32 N.J. 358, 161 A. 2d 69 (1960) begründet ihre einschränkende Rechtsprechung zu den AGB ähnlich: „The gross inequality of bargaining position occupied by the consumer in the automobile industry is thus apparent." Auch schweizerische Autoren, wie etwa *Guhl / Merz / Kummer*, Das Schweizerische Obligationenrecht, § 13, VII, S. 102 vermitteln über die Wortwahl „einseitig diktiertes Unbilliges" den Eindruck, schlechte Allgemeine Geschäftsbedingungen seien auf ungleiche Verhandlungsstärken zurückzuführen.

[18a] Es gibt gute Gründe für die Annahme, daß im Falle eines Monopols, man denke etwa an die Lufthansa, die AGB noch schlechter sind, als sie es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es ist daher nach anderen Gründen für die Rechtfertigung des AGB-Gesetzes zu suchen.

Auch in dieser Arbeit sollen die bekannten Optimalitätstheoreme des Wettbewerbsgleichgewichts[19] als Grundlage für die Beschreibung und Bewertung der mit der Existenz von AGB auf den Märkten verbundenen Vorgänge dienen. Dies bedeutet jedoch keinen Zwang zur Übernahme der Überlegungen und Ergebnisse von Posner[20], der infolge des Wettbewerbs einen Druck hin zu wohlfahrtsoptimalen AGB annimmt. Das in den Überlegungen von Posner implizit verwendete Verfahren, vor dem Hintergrund hinreichend gut arbeitender Wettbewerbsmärkte einen einzelnen Vertrag zu betrachten, bei dem die Kunden des AGB-Verwenders eine Unterscheidung zwischen den einzelnen Klauseln der AGB der jeweiligen Anbieter vornehmen und nach Abwägung der Vor- und Nachteile den in ihren Augen günstigsten Anbieter auszuwählen wissen, erweist sich als wenig sinnvolle Beschreibung der Wirklichkeit. Der grundlegende Mangel der Ausführungen Posners besteht darin, daß er die Informationszugangs- und Informationsverarbeitungsmöglichkeiten sowie die dabei auftretenden Kosten und Kapazitätsbeschränkungen der Kunden von AGB-Verwendern nicht berücksichtigt. Bei Einbeziehung der Informationsprobleme ändern sich jedoch die Marktergebnisse in grundlegender Weise.

So ist ein richtiges Verständnis von Allgemeinen Geschäftsbedingungen auch nach Inkrafttreten des AGB-Gesetzes noch mit einem außerordentlichen Aufwand verbunden. Nicht nur der Leseumfang ist beträchtlich, entscheidend ist vielmehr, daß sich die inhaltliche Bedeutung der einzelnen Klauseln einem durchschnittlichen Kunden im allgemeinen nur unter Zuhilfenahme eines wohl ausgebildeten Juristen erschließt[21]. Dabei beruht im allgemeinen das schwierige Verständnis der AGB nicht auf dem Wunsch des Verwenders nach einer Verschleierung möglicher nachteiliger Bedingungen für den Kunden im Fall gewisser Ereignisse, sondern auf seinem Willen, für eine große Zahl von möglichen Ereignissen eine zweifelsfreie und umfassende Regelung zu treffen, die infolge ihrer Eindeutigkeit für kostspielige Rechtsstreitigkei-

---

im Falle von Wettbewerb wären. Diese Arbeit soll jedoch zeigen, daß die Frage der Inhaltskontrolle von AGB nicht bereits dann verschwindet, wenn es sich um die AGB eines im Wettbewerb stehenden Unternehmens handelt.

[19] Vgl. hierzu etwa *Arrow / Hahn,* General Competitive Analysis, 1971, oder lehrbuchhaft zusammengefaßt in: *Layard / Walters,* Microeconomic Theory, Part 1, Welfare Economics, S. 3 ff.

[20] *Posner,* a.a.O., S. 84 f.

[21] Der Leser mag diese Aussage dadurch überprüfen, daß er etwa die AGB seiner Luftfahrtgesellschaft, seiner Bank oder seines Autoverkäufers einer Verständnisprüfung unterzieht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten[22] keinen Raum mehr läßt. Zur kürzeren und für das gegebenenfalls zur Entscheidung angerufene Gericht eindeutigen Darstellung wird daher in AGB die Verwendung der juristischen Fachsprache unvermeidlich. Dies hat jedoch zur Folge, daß die Kosten einer Beurteilung von AGB durch die Kunden eine solche Größenordnung erreichen, daß sie für weite Wirtschaftsbereiche den Wert der mit dem *gesamten* Vertrag verbundenen Vorteile übersteigen. Bei der Frage, ob sich für einen Kunden der Aufwand der Prüfung von AGB lohnt, muß er berücksichtigen, daß die AGB in großem Umfang Regelungen für Ereignisse enthalten, deren Eintrittswahrscheinlichkeit pro Vertrag als gering veranschlagt werden muß. Da einer kontinuierlichen Aufwand-(Kosten-) steigerung beim Versuch zu einem Verständnis der AGB zu gelangen, kein kontinuierlicher Ertrag (Verständnis) gegenübersteht, besteht die kostenminimale Lösung des Kontrollproblems von AGB für den Kunden im allgemeinen darin, keine Kosten aufzuwenden und ein Verständnis der AGB erst gar nicht zu versuchen. Der Grund für diese Annahme ist darin zu sehen, daß das Verständnis von AGB-Klauseln Kenntnisse von ihrem Zusammenwirken mit anderen rechtlichen Regelungen voraussetzt und daher ein Systemverständnis erfordert. So wie es wenig sinnvoll ist zu erhoffen, mit der Kenntnis von 5 Buchstaben eine Zeitung verstehen zu können, ist es wenig vernünftig zu glauben, eine halbwegs richtige Beurteilung der Rechtslage sei durch das Studium von AGB-Klauseln zu erreichen.

Dies bedeutet jedoch, daß sich die Kunden des AGB-Verwenders im allgemeinen nicht die Mühe machen, vor Vertragsschluß die AGB der möglichen Vertragspartner einem Vergleich zu unterziehen und dabei den Versuch zu unternehmen, die jeweils günstigsten AGB zu ermitteln[22a].

Der Verzicht der Kunden auf eine Kontrolle der AGB *vor* Vertragsschluß verwandelt ihre Verträge in den Kauf[22b] von *Erfahrungsgütern*[23]. Auf dem Markt eines solchen Gutes, bei dem der Kunde Teile der Cha-

---

[22] Unsicherheit über das Ergebnis von Rechtsstreitigkeiten ist eine notwendige Bedingung für Zivilprozesse. Vgl. hierzu *Adams*, Ökonomische Analyse des Zivilpropzesses, S. 16 f.

[22a] Vgl. hierzu auch *Kötz*, Gutachten für den 50. Deutschen Juristentag, A 31 ff.

[22b] Der Kaufvertrag steht hier aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung für jeden Vertrag, der irgendeinen Leistungsaustausch zum Gegenstand hat.

[23] Dieser von *Nelson* in seinem Aufsatz „Information and Consumer Behavior", The Journal of Political Economy 78 (1970), S. 311 ff. eingeführte Begriff, bezeichnet alle Güter, deren Qualität oder sonstige Charakteristika erst *nach* dem Kauf (auf Grund der Erfahrung mit dem Gut) festgestellt werden kann, als Erfahrungsgüter.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rakteristika des Gutes, in dem hier untersuchten Fall also seine Rechte und Pflichten für die in den AGB geregelten Fälle, nicht zur Kenntnis nimmt und daher bei der Kaufentscheidung auch nicht berücksichtigen kann, gewährleistet der Wettbewerb nicht mehr, daß die Kunden die von ihnen gewünschte rechtliche Qualität der Leistung erhalten. Die von Posner[24] aufgrund des Wettbewerbs als optimal angenommene Qualität der AGB wird vielmehr aufgrund der Informationsprobleme hinsichtlich dieses Produktcharakteristikums nicht erreicht. In der Pionierarbeit von Akerlof[25] wurde das mit diesem Informationsproblem verbundene Marktversagen untersucht. Sein Gedankengang — auf die AGB übertragen — ist wie folgt:

Ein bestimmtes Gut (G) sei in verschiedenen Qualitäten $\beta \varepsilon [\beta_N, \beta_H]$ produzierbar. Unter Qualitäten seien in diesem Zusammenhang die in den AGB geregelten Leistungsverpflichtungen des Herstellers verstanden. Diese können mehr oder weniger kundenfreundlich ausgestaltet sein. Ein hohes $\beta$ ($\beta_H$) entspricht damit einer für den Vertragspartner des AGB-Verwenders besonders günstigen Ausgestaltung der rechtlichen Vertragsbedingungen in den AGB, während ein niedriges $\beta$ ($\beta_N$) ungünstige Vertragsbedingungen für den Kunden widerspiegelt. Nun bedeuten bessere AGB mit einer höheren rechtlichen Qualität zugleich auch einen höheren Aufwand beim Hersteller und AGB-Verwender. Bessere AGB werden daher nur zu höheren Grenzkosten als schlechtere AGB angeboten werden können. Der Hersteller eines Gutes mit kundenfreundlichen AGB muß daher höhere Grenzkosten auf sich nehmen als ein Konkurrent, der ein ansonsten völlig gleiches Produkt, jedoch mit für seine Kunden schlechteren AGB anbietet. Die dargelegten hohen Informationskosten bei Prüfung und Vergleich von AGB schließen es nun jedoch aus, daß die Kunden ihre Kaufentscheidung von den nicht zur Kenntnis genommenen AGB abhängig machen. Da die Käufer somit nicht zwischen guter und schlechter rechtlicher Qualität der AGB unterscheiden, ist der Hersteller des Gutes mit der niedrigen AGB-Qualität in der Lage, den Preis seines Gutes ebenso hoch festzusetzen wie der Verkäufer guter AGB-Qualität. Da nun beide Anbieter zum gleichen Preis verkaufen, der Hersteller guter AGB-Qualität jedoch mit höheren Kosten belastet ist, kann der Anbieter schlechter Qualität höhere Gewinne einstreichen. Unterstellt man nun auch auf Seiten des Anbieters guter AGB-Qualität gewinnmaximierendes Verhalten, wird auch dieser nach Wahrnehmung seiner geringeren Gewinnspanne die Qualität seiner AGB ebenfalls auf das geringstmögliche

[24] *Posner*, Economic Analysis of Law, S. 84 f.

[25] *Akerlof*, The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism; The Quarterly Journal of Economics 84 (1970), S. 488 - 500.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(kostenminimierende) Niveau ($\beta_N$) absenken. Die auf dem Markt erhältlichen AGB mögen dann eine so beklagenswerte Härte gegenüber den Kunden erreicht haben, daß es überhaupt keine oder nur noch eine deutlich eingeschränkte Nachfrage für das Gut mit dieser schlechten rechtlichen Qualität gibt. Dennoch ist bei einem solchen durch Informationsprobleme verursachten Verhalten der Kunden den Herstellern die Verwendung besserer AGB nicht möglich. Denn selbst wenn es einem Anbieter gelingen würde, gute Qualität zu einem Preis zu verkaufen, der gerade seine Kosten deckt, würde er sich auf Dauer nicht auf dem Markt halten können. Der Grund hierfür besteht darin, daß der für den Anbieter guter Qualität kostendeckende Preis für die Anbieter schlechter Qualität einen über ihren Kosten liegenden Preis und damit einen (Überschuß-)Gewinn erlaubt. Es werden daher solange Anbieter schlechter Qualität in den Markt drängen, bis dieser (Überschuß-)Gewinn aufgrund der mit der zusätzlich angebotenen Menge verbundenen Absenkung des Marktpreises verschwunden ist. Bereits lange vor diesem Zeitpunkt produziert jedoch der infolge seiner höheren AGB-Qualität mit höheren Kosten belastete Anbieter mit Verlust und muß daher aus dem Markt ausscheiden oder seine Kosten im Wege einer Verschlechterung der AGB auf das Niveau seiner Konkurrenten senken. Im Wettbewerbsgleichgewicht mit Marktzutritt können sich bei dem dargestellten Informationsproblem der Kunden somit nur die billigsten, schlechtesten AGB auf dem Markt halten. Es liegt damit jedoch ein Versagen des Marktes vor, da es ein Bedürfnis nach besseren AGB gibt, die Hersteller jedoch keine Möglichkeit haben, diesem Bedürfnis nachzukommen.

Es wäre jedoch übereilt, lediglich aufgrund dieser Überlegungen einen Staatseingriff zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu befürworten, da es zunächst gilt, die Wirksamkeit und Kosten derjenigen Institutionen zu untersuchen, die Abhilfe gegen das informationsbedingte Marktversagen bringen[26].

Die oben dargelegten Überlegungen zum Marktversagen sind eine sinnvolle Beschreibung von Märkten, auf denen die beteiligten Vertragspartner lediglich einzelne isolierte Verträge miteinander abschließen. Der Anbieter erwartet in diesen Fällen nicht, daß der Kunde nochmals mit ihm als einem von andern Anbietern *unterscheidbaren* Geschäftspartner weitere Verträge abschließt. Lediglich für solche Sachverhalte behalten die obigen Ableitungen und Ergebnisse ihre Gültigkeit. Sobald die Kunden die Anbieter nach der von ihnen *nach* Vertragsschluß festgestellten Qualität zu unterscheiden beginnen, erlangen

[26] Vgl. hierzu bereits *Akerlof*, The Market for Lemons, Quarterly Journal of Economics, 84 (1977), S. 248 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sie Kontrolle über die Anbieter und ermöglichen diesen eine Verbesserung der rechtlichen Qualität ihrer Güter und bewirken hiermit insgesamt eine Korrektur des Marktversagens. So erweisen sich die Anreize, denen ein Anbieter, der nicht lediglich für eine Kaufperiode im Markt bleiben will, ausgesetzt ist, unter bestimmten Bedingungen als unabhängig davon, ob die Kunden *vor* dem Kauf den Vertragsschluß ablehnen, weil ihnen die AGB nicht zusagen, oder ob sie selbst oder infolge ihrer Informationsweitergabe an andere Kunden diese sich weigern aufgrund der erst *nach* dem Kauf festgestellten schlechten Erfahrungen mit den AGB des Anbieter mit diesem keine Geschäfte mehr abzuschließen. Je nach Umfang und Schnelligkeit, mit der neue Verträge von denselben oder von andern Kunden verweigert werden, kann der von diesen „Wiederholungskäufen" ausgehende Anreiz eine Heilung des von Akerlof dargestellten Marktversagens bewirken. Eine genaue Analyse dieses Wirkungsmechanismus ist Gegenstand des nun folgenden Abschnitts[27].

Hierzu sei angenommen, daß ein bestimmtes Gut ($G$) oder eine bestimmte Leistung in verschiedenen rechtlichen Qualitäten $\beta \varepsilon [\beta_N, \beta_H]$ hergestellt werden kann.

Die Gesamtkosten der Produktion ($GK$) seien eine Funktion der Menge und der Rechtsqualität einer jeden Mengeneinheit, $GK(q, \beta)$, wobei die Grenzkosten der Menge der Einfachheit halber konstant bleiben sollen, $\frac{\mathrm{d}\, GK}{d\, \mathrm{q}} = c =$ constant, während diese Grenzkosten jedoch ansteigen, wenn die Rechtsqualität steigt, $\frac{d\, \mathrm{c}}{\mathrm{d}\, \beta} > 0$.

In der *ersten* Periode werde von dem Gut beim Anbieter $i$ stets die Menge $x_i$ gekauft. Für jeden Preis ($p$) des Gutes ist der Deckungsbeitrag eines Anbieters $i$ also die Differenz zwischen Preis und Grenzkosten multipliziert mit der abgesetzten Menge $x_i$. Im Wettbewerbsgleichgewicht, bei dem die Grenzkosten des Anbieters gleich dem Preis sind, ergibt sich dann für den *Anbieter guter rechtlicher Qualität* ($\beta_H$) folgende Lage:

---

[27] Vgl. hierzu *Butters*, Equilibrium Distributions of Sales and Advertising Prices, Review of Economic Studies 44 (1977), 465 ff.; *Diamond*, A Model of Price Adjustment, Journal of Economic Theory, 1971, 156; *Schmalensee*, A Model of Price Adjustment, Journal of Economic Theory, 1971, 156; *Schmalensee*, A Model of Advertising and Product Quality, Journal of Political Economy 86 (1978), 485 ff.; *von Weizsäcker*, A Welfare Analysis of Barriers to Entry, The Bell Journal of Economics, Vol. II (1980), S. 399 ff. Die nun folgenden Ausführungen stützen sich wesentlich auf die Arbeit von *Ungern-Sternberg / von Weizsäcker*, Marktstruktur und Marktverhalten bei Qualitätsunsicherheit, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 1981, S. 609 ff., in der das goodwill"-Phänomen in überzeugender Weise untersucht wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sein Gewinn[27a] $\pi_H$ ist, da $p = c(\beta_H)$:

$$\pi_H = (p - c(\beta_H))\, x_H = 0$$

Der *Gewinn* seines zum selben Preis verkaufenden, aber aufgrund der *schlechteren Qualität* zu günstigeren Grenzkosten produzierenden Konkurrenten, ist dann jedoch:

$$\pi_N = (p - c(\beta_N))\, x_N > 0$$

Es war bereits zuvor erläutert worden, daß eine solche Situation aufgrund des ebenfalls gegebenen Wunsches der Hersteller guter Qualität zur Gewinnmaximierung und zugleich aufgrund der vom (Über-)Gewinn bei der Produktion schlechter Qualität angelockten Marktzutritte neuer Unternehmen nicht von Dauer sein kann, sondern sich zu einem Gleichgewicht hin bewegt, bei dem die zu jedem Preis schlechtestmögliche (kostenminimale) Rechtsqualität ($\beta_N$) angeboten wird.

Ein grundlegender Wandel tritt auf diesem Markt jedoch dann ein, wenn die abgesetzte Menge eine Funktion der Qualität $\beta_i$ wird. Im Wettbewerbsmodell, wie es etwa Posner[28] verwendet, erkennen die Kunden *vor* dem Kauf die Qualitätsdifferenzen und werden daher bei einem identischen Preis für gute und schlechte Qualität zum Anbieter besserer Qualität gehen, so daß in diesem Fall der Absatz des Anbieters schlechterer Qualität gleich Null ist. Da jedoch angenommen werden mußte, daß die hohen Kosten einer AGB-Qualitätsprüfung eine Kontrolle *vor* dem Kauf ausschließt, kann ein Marktversagen nur noch dadurch verhindert werden, daß der Anbieter schlechter Qualität eine hinreichend große Absatzeinbuße in den nächsten Kaufperioden erleidet, so daß er in Erwartung[29] eines solchen Absatzrückganges für den Fall schlechter Qualität die nur in der ersten Periode sanktionsfrei verbundene Qualitätsverschlechterung unterläßt, damit er nicht bei der Stückzahl mehr verliert als ihm die höhere Gewinnmarge einbringen würde. Auch ohne Kontrolle vor Vertragsschluß kann ein Kunde dann sicher sein, nicht durch schlechte AGB übervorteilt zu werden.

Welches sind nun die Bedingungen, unter denen ein gewinnmaximierendes Unternehmen der Versuchung widerstehen kann, seine beim Kaufabschluß ahnungslosen Kunden mit schlechter Qualität zu bedie-

---

[27a] Da die Fixkosten keine Funktion der rechtlichen Qualität, $\beta$, sind, können und sollen sie aus Darstellungsgründen an dieser Stelle aus der Betrachtung ausgeklammert werden.

[28] *Posner*, Economic Analysis of Law, S. 84 f.

[29] Vgl. zur umfassenden Bedeutung des der Erwartungsbildung zugrundeliegenden „Extrapolationsprinzips", *von Weizsäcker*, Barriers to Entry. A Theoretical Treatment (1980), Kapitel 5, S. 71 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen. Nimmt man an, daß alle beteiligten Unternehmen ihren Gewinn maximieren wollen, wird gute Qualität nur dann angeboten, wenn die durch bessere Qualität zusätzlich erzeugten, *zukünftigen* abdiskontierten Gewinne höher sind als diejenigen Gewinne, die *jetzt* durch die Verkäufe an ahnungslose Kunden bei der Produktion minderwertiger Qualität eingestrichen werden könnten. Der abdiskontierte[30] Gesamtgewinn[30a] eines Unternehmens $i$ über alle betrachteten Perioden $T$ bei einer bestimmten Qualität $\beta_i \varepsilon [\beta_N, \beta_H]$ und einer Absatzstückzahl von $x_i$ in der *ersten* Periode, und $nx_i$ in den *folgenden* Perioden, ergibt sich somit als:

$$\pi_i = x_i \, [1 + R_T \cdot n(\beta_i)] \, [p - c(\beta_i)]$$

Da die Kunden in der *ersten* Periode die Qualität $\beta_i$ nicht beobachten können, ist das Verkaufsvolumen $x_i$ unabhängig von $\beta_i$ und der in dieser *ersten* Periode mögliche Gewinn beträgt daher:

$$(p - c(\beta_i)) \, x_i$$

Entscheidend für die Verhaltenskontrolle des Unternehmens ist das Verkaufsvolumen, das der Anbieter $i$ in den der ersten Kaufperiode *nachfolgenden* Perioden zu verzeichnen hat: $x_i \, n(\beta_i)$ und der daraus folgende abdiskontierte Gewinn:

$$x_i \, R_T \, n(\beta_i) \, [p - c(\beta_i)]$$

Die Frage, welche Qualität auf diesem Markt angeboten wird, beantwortet sich, wenn man die Gewinnfunktion nach $\beta_i$ ableitet. Es ergibt sich dann

$$\pi' = \frac{\mathrm{d}\,\pi}{\mathrm{d}\,\beta_i} = x_i \, [R_T \, n'(\beta_i) \, (p - c(\beta_i)) - (1 + R_T \, n(\beta_i)) \cdot c'(\beta_i)] = 0$$

Hierbei gibt

$$n'(\beta_i) \, [p - c(\beta_i)]$$

den *Anstieg des Verkaufsvolumens* mal der Gewinnmarge bei einer Qualitätssteigerung an, der erste Teil der Gewinnableitung nach $\beta_i$

$$x_i \, R_T \, n'(\beta_i) \, [p - c(\beta_i)]$$

---

30 Die Diskontrate auf dem Markt sei $r$. Um die Gewinnfunktion übersichtlich zu halten, sei folgende Notation eingeführt:

$$R_T = \sum_{t=1}^{T} (1 + r)^{-t} \, .$$

30a An dieser Stelle soll aus Gründen einer möglichst einfachen Darstellung die entscheidende Rolle der irreversiblen Fixkosten noch ausgeklammert werden. Irreversible Fixkosten sind erforderlich, um den im Text dargestellten „goodwill"-Mechanismus vor einem Fließgleichgewicht von ständig in den Markt ein- und austretender Anbieter schlechter Qualität zu schützen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

damit den zusätzlichen abdiskontierten *Erlös* aus einer Qualitätssteigerung, während

$$x_i\,[1 + R_T\,n\,(\beta_i)]\;c'\,(\beta_i)$$

die zusätzlichen *Kosten* aufgrund der besseren Qualität widerspiegelt.

Aus der obigen Gleichung für die gewinnmaximierende Qualität läßt sich unmittelbar entnehmen, daß für ein Unternehmen die Bedeutung des zukünftigen Absatzes für sein Gewinnmaximum um so größer ist, je höher die Gewinnmarge pro Stück $(p - c\,(\beta_i))$ liegt.

Leitet man komparativ-statisch $\pi'\,(\beta)$ nach $p$ ab, gilt:

$$\frac{\mathrm{d}\,\pi'}{\mathrm{d}\,p} = x_i \cdot R_T \cdot n'\,(\beta_i) > 0\ .$$

Wenn somit der Preis des Gutes steigt, wächst der abdiskontierte Gewinn des Unternehmens infolge des erhöhten zukünftigen Absatzes um so schneller, je höher die Qualität ist, die es anbietet. Erst wenn der Preis für das Gut einen bestimmten Wert $p^*$ überschritten hat, schließt der auf dem qualitätsbedingten höheren Absatzvolumen erzeugte höhere Gewinn das Angebot der zum gleichen Preis verkaufbaren schlechteren Qualität aus, da diese nicht gewinnmaximierend ist.

Die Bedeutung dieses kritischen Preises $p^*$ läßt sich einleuchtend unter Vernachlässigung der Diskontierung und Periodisierung an einem Gut mit *nur zwei Qualitätsniveaus* $\beta_H, \beta_N$ zeigen. Bei jedem Preis $p$ ist die Gewinnmarge des Anbieters schlechter Qualität $(p - c\,(\beta_N))$ stets größer als die Gewinnmarge des Anbieters guter Qualität $(p - c\,(\beta_H))$. Da jedoch die gesamte Absatzmenge des Anbieters guter Qualität, aufaddiert und zur Vereinfachung statt mit $x_i \cdot n\,(\beta_H)$ mit $x_H$ bezeichnet, größer ist als die gesamte, gleichfalls aufaddierte Absatzmenge des Anbieters schlechter Qualität, $x_N$, wird nun derjenige Preis $p^*$ gesucht, von dem ab die Gewinne des Anbieters guter Qualität stets größer sind als die Gewinne des Anbieters schlechter Qualität:

$$x_H\,(p - c\,(\beta_H)) \geq x_N\,(p - c\,(\beta_N))\ .$$

Dies ist dann der Fall, wenn

$$p \geq \frac{x_H \cdot c\,(\beta_H) - x_N \cdot c\,(\beta_N)}{x_H - x_N}$$

Übersteigt der Preis dieses Niveau, verdrängt die gute Qualität die schlechte Qualität vom Markt. Je höher also der Preis, desto höher ist der Vorteil aus dem erhöhten Umsatz, so daß ab einem bestimmten Preis $p^*$ der Vorteil der Umsatzsteigerung die niedrigere Gewinnmarge

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Herstellers guter Qualität überwiegt und nur noch das Angebot guter Qualität gewinnmaximierend ist. *Das von Akerlof*[31] *beschriebene Marktversagen wird dann durch den mit besserer Qualität verbundenen erhöhten Absatz geheilt.*

Zur Beantwortung der Frage, ob der dargestellte goodwill-Mechanismus einen Staatseingriff im Bereich der Allgemeinen Geschäftsbedingungen überflüssig macht, ist nun im einzelnen das Vorliegen der Voraussetzungen dieses Kontrollsystems in der Wirklichkeit sowie seine sozialen Kosten zu untersuchen.

Entscheidend für das Entkommen des Marktes aus dem „Akerlof-Gleichgewicht" ist das erhöhte Absatzvolumen für die Anbieter guter Qualität. Eine Käuferreaktion setzt nun zunächst voraus, daß die Käufer zu irgendeinem Zeitpunkt die jeweilige Qualität des Gutes feststellen und dem richtigen Anbieter zuordnen. Bei Qualitätsmängeln, die ihre nachteiligen Folgen sehr spät entfalten, beispielsweise Spuren krebserzeugender Stoffe in Lebensmitteln, kann die Ursachenbestimmung der Schäden sehr schwierig werden, da die Zuordnung des Schadens zur auslösenden Ursache nicht mehr vorgenommen werden kann. In solchen Fällen erscheint ein Schutz der Konsumenten durch Staatseingriff, wie er etwa bei der Lebensmittelüberwachung vorgenommen wird, unverzichtbar[32]. Diese Schwierigkeit ist bei der ex-post Inhaltskontrolle von AGB nicht zu befürchten, da der Anbieter schlechter AGB-Qualität unmittelbar aus dem AGB-Formular entnommen werden kann[33].

Fraglich ist jedoch, wie schnell und in welchem Umfang die Kundenabwanderung auf die jeweilige Qualität von AGB antwortet.

Es ist sicherlich richtig, daß unter den Konsumenten ein vielfältiger Meinungsaustausch über die Qualität von Produkten stattfindet. Die Energie, die ein Kunde, der sich durch schlechte AGB zusätzlich meist noch in seinem Rechtsgefühl getäuscht fühlt, zur Mitteilung seiner schlechten Erfahrungen mit einem bestimmten AGB-Verwender aufwendet, kann beträchtlich sein. So muß der Verwender insbesondere dann einen beträchtlichen Umsatzrückgang befürchten, wenn sein Kun-

---

[31] *Akerlof*, The Market for Lemons, Quarterly Journal of Economics (1970), S. 238 f.

[32] Da die Qualitätskontrolle von Lebensmitteln zudem spezialisiertes Fachwissen sowie aufwendige Meßapparaturen erfordert, besitzt eine staatliche Kontrolle große „economies of scale".

[33] Die Feststellung schlechter Qualität eines Gutes, etwa bei der chemischen Zusammensetzung, ist häufig der Feststellung der zusätzlich schlechten rechtlichen Qualität vorgelagert. Bei der ersten Stufe mögen die dargestellten Identifikationsprobleme der Schadensverursachung auftreten, nicht jedoch bei der Frage nach der Qualität der AGB.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

denkreis durch clubähnliche Strukturen gekennzeichnet ist[34]. Die aus der Solidarität der „Clubmitglieder" erwachsenden Umsatzrückgänge bei diesem Gut sowie die bei ganz *anderen* Geschäftsbeziehungen zusätzlich auftretenden Sanktionen können im Durchschnitt für alle Verträge einen so starken Druck ausüben, daß die AGB-Qualität ohne jede Abweichung das bei lückenloser ex-ante Kontrolle zu erzielende Niveau besitzt.

Auch die Möglichkeit, daß ein Fall schlechter AGB in einer Testzeitschrift, einem Konsumentenschutzblatt oder anderen „informational intermediaries"[35] auftauchen kann und dann bedeutende Umsatz- und Geschäftseinbußen jeglicher Art anzurichten vermag, kann Anbieter bei der Verschlechterung ihrer AGB anhalten stillzustehen.

Dennoch sind bei diesen Kontrollmechanismen auch wesentliche Nachteile nicht zu übersehen.

Der Verwender schlechter AGB mag in der Lage sein, die Bedeutung eines Kunden für die Schädigung seines zukünftigen Absatzes einzuschätzen. Er wird sich dann seinen Kunden gegenüber *qualitätsdiskriminierend* verhalten. Dies gilt insbesondere für die nach Vertragsschluß vom Verwender zu treffende Entscheidung, ob er von einem in die AGB eingebauten Recht auch tatsächlich Gebrauch machen soll. Es ist nun jedoch nicht von der Hand zu weisen, daß manche Märkte bei der Möglichkeit rechtlicher Qualitätsdiskriminierung eine systematische Verzerrung zulasten einkommensschwacher Konsumentengruppen aufweisen[36] und damit eine nur unter Wohlfahrtsverlusten mögliche korrigierende zusätzliche Umverteilungsmaßnahme im staatlichen Steuer- und Transfersystem erforderlich machen.

Eine weitere Einschränkung des dargestellten „good-will"-Kontrollverfahrens besteht darin, daß es durch hinreichend hohe *irreversible*

---

[34] Vgl. hierzu *Buchanan*, An Economic Theory of Clubs, 32 Economica 1 (1965); *Akerlof*, The Economics of Caste and of the Rat Race and other woeful Tales, Quarterly Journal of Economics 1976, 599 ff.; *Carr / Landa*, The Economics of Symbols, Clan Names and Religion, Journal of Legal Studies 1983, S. 135.

[35] Vgl. hierzu *Hänchen / von Ungern-Sternberg*, Information Costs, Intermediation and Equilibrium Price, erscheint in The Bell Journal 1984.

[36] Es soll angemerkt werden, daß diese Umverteilung ausschließlich auf den unterschiedlichen Beeinflussungsmöglichkeiten zukünftiger Käufe beruht. Einkommensschwache, aber etwa aufgrund ethnischer Zusammengehörigkeit in überdurchschnittlich informatorisch-vernetzten Gruppen lebende Konsumenten können dann jedoch durch den hier beschriebenen Mechanismus besser als einkommensstarke Konsumenten geschützt sein. Das Diskriminierungsproblem bleibt jedoch stets — wenn auch vielleicht mit wechselnden Vorzeichen — erhalten und es erscheint im allgemeinen nicht unvernünftig anzunehmen, daß es in wichtigen Märkten zu Lasten der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten arbeitet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(sunk)[37] Kosten vor einem ständigen Zu- und Abstrom von Anbietern geschützt sein muß, die lediglich für eine Kaufperiode in den Markt eintreten und ihn nach dem Abschöpfen der infolge ihrer schlechteren Qualität höheren Gewinnmarge wieder verlassen, bevor der Abwanderungsverlust der Kunden wirksam wird, um in der nächsten Periode im neuen, den geschröpften Kunden unbekannten Gewande wieder aufzutauchen, um erneut den Überschußgewinn zu kassieren[38]. Bestehen keine Marktzutrittsschranken in Form irreversibler Kosten, welcher Art auch immer[39], gibt es ein Fließgleichgewicht von ständig ein- und austretenden Anbietern, die lediglich die schlechtestmögliche rechtliche Qualität produzieren. Auch bei diesem Gleichgewicht ist es keinem Anbieter möglich, gute Qualität herzustellen, es sei denn, es gelänge ihm, etwa durch Traditionshinweise, den Kunden ein unverfälschbares Signal zu geben, von denen diese auf den Willen des Anbieters schließen können, längerfristig im Markt bleiben zu wollen.

In der Wirklichkeit ist jedoch die Bedingung der hinreichend hohen irreversiblen Kosten für den Marktzutritt von Anbietern für einige wichtige Märkte nicht erfüllt. Nicht nur das Baugewerbe mag hierfür ein Beispiel sein. So wird auch aus der Touristikbranche von Reisebüros berichtet, die lediglich für eine kurze, aber einträgliche Zeit vom Verkauf nicht gedeckter oder ungültiger Flugtickets oder anderer gedruckter Leistungsversprechen leben und rechtzeitig vor der Reklamation der nicht eingelösten Versprechen den Markt verlassen[40]. Während zudem bei vielen Leistungen die Qualität der AGB nur eine untergeordnete Bedeutung besitzt, ist sie bei Beförderungsverträgen oder Pau-

---

[37] Unter *irreversiblen* Kosten sind alle Kosten zu verstehen, die unwiderruflich verloren sind, wenn der Anbieter den Markt wieder verläßt. Vgl. hierzu auch *von Ungern-Sternberg / von Weizsäcker*, Marktstruktur und Marktverhalten bei Qualitätsunsicherheit, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1981, S. 614 f.

[38] Es gibt Beobachter des Baugewerbes, die von einer nicht geringen Zahl fragwürdiger Personen zu berichten wissen, die durch eine Kette von Konkursen und stets wieder neu gegründeter Gesellschaften mit beschränkter Haftung ein großes Vermögen auf Kosten ihrer Mitbürger unter erheblicher Schwächung der Effizienz des Marktes für Bauleistungen zu erlangen verstanden.

[39] Der Zwang, eine bestimmte Zeit lang bei einem noch geringen Verkaufsvolumen hohe Fixkosten auf sich nehmen zu müssen, führt ebenso zu irreversiblen Kosten wie andere mit dem Marktzutritt verbundene, bei Marktaustritt nicht wieder zurückholbare Aufwendungen.

[40] Der Verfasser kann diese bedauerliche Erscheinung wirtlichkeitsnah als Opfer einer nur für wenige Tage betriebenen afghanischen Verkaufsstelle für Busfahrscheine einer nicht existierenden Transportgesellschaft bestätigen, so wie er ebenfalls Augen- und mehr noch Ohrenzeuge des Versuchs eines Unglücklichen wurde, der mit einem von ihm bezahlten, infolge des Konkurses des Reisebüros jedoch ungedeckten Flugticket vergeblich eine Transatlantik-Reise anzutreten versuchte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schalreisen, aber auch bei Bauleistungen, nicht zu vernachlässigen, da wesentliche Teile der Leistungsbeschreibung infolge ihrer Länge notwendigerweise in den AGB enthalten sind.

Weiterhin muß festgehalten werden, daß der dargestellte *goodwill-Mechanismus nicht sozial kostenfrei* arbeitet.

Ein Anreiz zu hoher Qualität durch ein zukünftiges höheres Verkaufsvolumen erfordert, daß der Verkaufspreis der Leistung nicht gleich den Grenzkosten ist, sondern über diesen liegt. Je schwächer sich der Sanktionsdruck erweist, der auf dem schlechte Qualität produzierenden Unternehmen in Form entgangener zukünftiger Gewinne aufgrund von Kundenabwanderungen ist, desto höher muß die Gewinnspanne pro Stück sein, die ein Unternehmen zum Ausgleich für die geringere Mengenerhöhung bei besserer Qualität benötigt[41]. Dies bedeutet jedoch, daß die Herstellung guter Qualität unter goodwill-Kontrolle mit einem Verlust an sozialem Überschuß (social surplus) bezahlt werden muß, da die mit dem höheren Preis verbundene geringere Menge zu den bekannten „toten Dreiecken" (deadweight lost) führt. Dieser soziale Verlust kann beträchtlich sein und muß bei einem Vergleich mit alternativen Kontrollverfahren berücksichtigt werden[41a].

Sehen sich zusätzlich noch die gute Qualität produzierenden Unternehmen veranlaßt, unter Aufwendung eigener Kosten einen Schutz ihrer besseren Qualität dadurch zu bewirken, daß sie durch die Errichtung von Marktschranken neuen Unternehmen irreversible Marktzutrittskosten auferlegen, wird die „goodwill-Kontrolle" der Qualität mit weiteren sozialen Kosten infolge von Verlusten an „sozialem Überschuß" aufgrund der Erhöhung der minimalen Stückkosten erkauft[42].

Angesichts einer langen Tradition in der Jurisprudenz, soziale Erscheinungen im wesentlichen unter Verteilungsgesichtspunkten zu be-

---

41 Der kritische, die schlechte Qualität verdrängende Preis $p^*$ errechnet sich als

$$p^* \geq \frac{x_H \cdot c(\beta_H) - x_N \cdot c(\beta_N)}{x_H - x_N}$$

Wie man unmittelbar aus einer Limesbetrachtung ableiten kann, steigt dieser kritische Preis, wenn sich der Abstand zwischen der Absatzmenge bei guter Qualität ($x_H$) und derjenigen bei schlechter Qualität ($x_N$) verringert.

41a Dieses Argument ist abhängig von den jeweiligen Kosten- und Nachfragefunktionen. Es erscheint mir jedoch für hinreichend viele Fälle wirklichkeitsgerecht und damit darstellenswert zu sein.

42 *Werbung,* auch suggestiver Art, kann diese, die Anbieter guter Qualität schützende Wirkung aufweisen, jedoch infolge ihres Ressourcenverbrauchs nur unter sozialen Kosten, vgl. hierzu *von Ungern-Sternberg / von Weizsäcker,* a.a.O., S. 618 ff. Unsinnige, lediglich Lernkosten verursachende *Prüfungsanforderungen* bei lizenzierten Berufen können ebenfalls auf diese Weise einen allerdings teuer erkauften Schutz der Anbieter guter Qualität erzeugen.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

trachten[43], soll darauf hingewiesen werden, daß bei der hier untersuchten Frage des Wettbewerbs zwischen Unternehmen mit guten oder schlechten AGB Verteilungsfragen keine tragende Rolle spielen. Infolge der Spezialisierung von Produktionsfaktoren können zwar bei einem Übergang von einem bestimmten Qualitätsregime zu einem andern Verteilungswirkungen auftreten. Der Wunsch aller am Markt teilnehmenden Unternehmen, ihren Gewinn zu maximieren, sorgt jedoch dafür, daß im langfristigen Gleichgewicht durch eine sich in Marktein- und -austritten äußernde Umlenkung der Ressourcen ein allgemeiner Ausgleich der Gewinne stattfindet, so daß weder der Anbieter schlechter Qualität noch der Anbieter guter Qualität auf Dauer überdurchschnittliche Gewinne verzeichnen kann. Bei der Untersuchung der Vor- und Nachteile einer langfristigen Regelung durch ein AGB-Gesetz sind daher die kurzfristigen Anpassungskosten und möglichen Umverteilungswirkungen bei *spezialisierten* Produktionsfaktoren in ihrer sehr eingeschränkten Bedeutung zu sehen[44].

Es gilt daher im folgenden zu untersuchen, ob nicht ein sinnvoll ausgestaltetes AGB-Gesetz für den Bereich der rechtlichen Qualität von Gütern und Leistungen eine vergleichbare, aber sozial kostengünstigere Kontrolle als der „goodwill-Mechanismus" erlaubt.

Ein Gesetz, das schlechte AGB verbietet, weist zunächst den Vorteil auf, daß es in seiner Auferlegung der rechtlichen Verpflichtungen verzögerungsfrei arbeitet. Da jedoch die vollstreckungsrechtlich wirksame

---

43 Diese Sichtweise wird am klarsten in einem Aufsatz von *Weitnauer*, Der Schutz des Schwächeren im Zivilrecht, Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe 123 (1975) S. 10 ausgesprochen: „Das *Zivilrecht* ist die hohe Schule der Gerechtigkeit, weil es *niemals* irgendjemandem etwas *geben kann, ohne* einem anderen etwas *zu nehmen*." Die Tatsache, daß das Zivilrecht durch die effiziente Gestaltung seiner Regelungen auch geben kann, ohne zu nehmen, ist den Juristen bei ihrer praktischen Tätigkeit, etwa im Bereich der Kautelarjurisprudenz sicherlich deutlich bewußt. Die Rechtswissenschaft verfügt jedoch nicht über die notwendige Theorie, um ihre eigene Vorgehensweise sinnvoll zu beurteilen. Für das Verständnis der Wirkungsweise des Rechts so hilfreiche Begriffe wie Paretoeffizienz, Sozialer Überschuß, Nullsummen-, Koordinations- oder Produktionsspiel werden nicht zur Kenntnis genommen. Statt dessen werden schulenbildende „Dogmengebäude" oder altehrwürdige, aber zur Beurteilung konkreter Sachverhalte wenig ergiebige lateinische Spruchweisheiten gepflegt. So lautet etwa der nächste Satz bei *Weitnauer*, a.a.O.: „*Gerechtigkeit* wird im ersten Satz des Corpus Juris beschrieben als ‚constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribunens', als der beständige und immerwährende *Wille, einem jeden das Seine* zuzuteilen." Vgl. zum Zustand der juristischen Theorienbildung Adams, Ist die Ökonomie eine imperialistische Wissenschaft? — Über Nutz und Frommen der Ökonomischen Analyse des Rechts, Berner Diskussionspapiere No. 2 (1983), erschienen in JURA 1984, Heft 3.

44 Hinzu kommt noch, daß eine gesetzliche Änderung durch sinnvolle Übergangsvorschriften den Wechsel von einer Regelung zur andern nochmals in ihren Kosten stark vermindern kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Feststellung des Gesetzes gegebenenfalls erst in langwierigen Zivilprozessen abgeklärt werden muß, kann auch die Durchsetzung einer staatlichen AGB-Qualitätsregelung zuweilen erst mit einer deutlichen Verzögerung im Rechtsleben wirksam werden. So ist auch nach mehr als einem halben Jahrzehnt nach Inkrafttreten des AGB-Gesetzes die Rechtsprechung immer noch aufgerufen, in wichtigen Wirtschaftsbereichen die Zulässigkeit von AGB-Klauseln zu überprüfen[45]. Der außerordentliche Umfang der Anpassung von mehreren tausend bis zu diesem Zeitpunkt wirtschaftsweit geltenden Formularverträgen auf den Tag des Inkrafttretens des AGB-Gesetzes läßt jedoch den Schluß zu, daß einem *Qualitätsregelungsgesetz* für den Bereich der AGB in erheblicher Weise *unmittelbare, rechtstatsächliche verzögerungsfreie Durchsetzungskraft* zukommt. Diese Durchsetzungswirkung eines AGB-Gesetzes wird noch dadurch verstärkt, daß viele Unternehmen die Skalenvorteile (economies of scale) ausnutzen, die mit einer gesetzeskonformen und rechtlich optimierten Gestaltung von AGB verbunden sind. Einmal zusammengestellt, sind die Kosten ihrer Benutzung infolge ihrer Eigenschaft als „öffentliches Gut"[46] gering. Aber auch ohne eine Beseitigung unzulässig schlechter AGB-Klauseln durch die Unternehmen selbst besitzt ein AGB-Gesetz unmittelbare Durchsetzungskraft. Ihr Umfang ist jedoch stark abhängig von der Arbeitsweise des Ziviljustizsystems[47].

Von wohlfahrtstheoretischem Interesse ist die Verhinderung diskriminatorischer AGB durch das AGB-Gesetz. Während ein Unternehmen bei der „goodwill"-Kontrolle sein Eingehen auf die Wünsche des Kunden von dessen jeweiliger Wirkung auf den zukünftigen Absatz abhängig machen kann, ist dies bei der ex-ante wirksamen, unterschiedslos für alle Kunden geltenden gesetzlichen Regelung nicht mehr der Fall. Ein AGB-Gesetz hat somit im Hinblick auf die von ihm geregelte Mindestqualität *antidiskriminatorische Wirkung* und läßt sich in diesem Zusammenhang als Förderung von „Einzelfallgerechtigkeit" ansehen.

Eine weitere wichtige Wohltat vermag ein AGB-Gesetz durch die Herabsetzung von Suchkosten und der hierdurch möglichen Verminde-

---

45 Vgl. hierzu die Nachweise bei *Bunte*, Entscheidungssammlung zum AGB-Gesetz, Bd. I.

46 Unter „öffentlichem Gut" wird hier jedes Gut verstanden, das dadurch gekennzeichnet ist, daß sein Gebrauch nicht den gleichzeitigen Gebrauch durch andere Personen beeinträchtigt oder ausschließt (sog. nonrivalness in consumption).

47 Vgl. hierzu *Adams*, Ökonomische Analyse des Zivilprozesses; *Shavell*, The Social versus the Private Incentive to Bring Suit in a Costly Legal System, Journal of Legal Studies, 1982, S. 333. Um die Präventionswirkung zivilgerichtlicher Urteile zu verstärken, sieht das AGBG in den §§ 13 - 22 wichtige zusätzliche Maßnahmen vor, vgl. hierzu auch *Kötz*, Gutachten zum 50. Deutschen Juristentag, 1974, S. 50 ff. m. w. N.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung des für die Wirkungsweise des „goodwill"-Mechanismus erforderlichen Abstandes zwischen Preis- und Grenzkosten zu bewerkstelligen.

Eine *vor* Vertragsschluß durchgeführte vergleichsweise Kontrolle des Inhalts von AGB verlangte von den Kunden des Verwenders einen außerordentlichen Aufwand bei der Verarbeitung von Informationen. Wesentlich für den Vergleich der Wirkungsweise mit einem Gesetz ist nun die Tatsache, daß dieser Aufwand bei jedem einzelnen Kunden anfällt. Eine gesetzliche Regelung, die nun eine gewisse Mindestqualität der AGB vorschreibt, kann dann im Hinblick auf die Mindestqualität infolge der außerdordentlichen großen Zahl von Kunden, die sich Kontrolle und Schutzmaßnahmen gegen AGB, die unter dem gesetzlich festgelegten Inhalt liegen, nun ersparen können, eine volkswirtschaftlich ins Gewicht fallende Ressourcenersparnis ermöglichen.

Die ökonomische Theorie hat zudem gezeigt[48], daß die Gleichgewichtspreise auf einem Markt um so höher sind, je höher die Suchkosten[49] der Käufer. Da eine einmal erzeugte Information ohne Beeinträchtigung anderer Benutzer von beliebig vielen anderen Personen verwendet werden kann[50], steht einem Informationsvermittler (Intermediär, intermediary) die Möglichkeit der Erreichung hoher Skalenerträge offen, indem er zunächst die die Kunden interessierenden Informationen über die am Markt verfügbaren Gütercharakteristika sammelt und diese dann an die mit Suchkosten belasteten Konsumenten verkauft. Man kann nun zeigen[51], daß durch den Markteintritt des Informationsvermittlers aufgrund der mit den gesunkenen Suchkosten erhöhten Markttransparenz die Gleichgewichtspreise sinken, und damit der „Soziale Überschuß" ansteigt. Das Auftreten eines privaten Informationsvermittlers setzt jedoch voraus, daß die Kunden die Bereitschaft zeigen, die Herstellungs- und Vertriebskosten der vermittelten Informationen aufzubringen. Der vom einzelnen Kunden hierfür zu zahlende Preis hängt infolge des Charakters der Information als „öffentlichem Gut" jedoch entscheidend von der Zahl der Kunden ab, die die vermittelte Information interessiert. Die Wohltaten geringerer Gleichgewichtspreise aufgrund der

---

48 *Diamond,* A Model of Price Adjustment, The Journal of Economic Theory 3 (1971), S. 156 ff.; *MacMinn,* Search and Market Equilibrium, The Journal of Political Economy 78 (1980), S. 308 ff.; *von Ungern-Sternberg,* Equilibrium Prices in a Model with Differentiated Goods and Search, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 138 (1982), S. 22 ff.

49 Unter Suchkosten sind jegliche Informationsbeschaffungs- und Informationsverarbeitungskosten zu verstehen. Also beispielsweise die Transportkosten, die Opportunitätskosten der Zeit oder die Beschaffung des „Human-Capital" zum Verständnis der rechtlichen Qualitätsdifferenzen.

50 Information ist infolge der „Nicht-Rivalität im Konsum" ein „öffentliches Gut".

51 *Hänchen / von Ungern-Sternberg,* Information Costs, Intermediation, and Equilibrium Price, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von einem Informationsvermittler bewirkten Senkung der Suchkosten sind daher nicht auf Märkten zu erwarten, die dem Informationsvermittler deshalb nicht die Deckung seiner Kosten gestatten, weil die geringe Zahl der Informationsinteressenten keine hinreichende Ausnutzung von Skalenvorteilen ermöglicht.

Ein verbreitetes Auftreten von Informationsvermittlern für die relativen Qualitätsniveaus von AGB erscheint nun jedoch wenig wahrscheinlich. Die Rechtfertigung für diese Annahme ist darin zu sehen, daß auch die vermittelten Informationen immer noch erhebliche Anforderungen an das Verständnis rechtlicher Zusammenhänge bei den Kunden bedingen. Wichtiger ist aber, daß jedes Unternehmen seine eigenen AGB unter Zuhilfenahme eines Rechtsanwalts aufstellen kann. Da die Zahl der Kunden pro Unternehmen im allgemeinen nicht groß genug ist, fehlen dem Informationsvermittler die für sein kostendekkendes Auftreten erforderlichen Skalenvorteile. Zudem erreicht der übliche Erwartungswert der Qualitätsabweichung der AGB keine solche Größenordnung, daß die einzelnen Kunden bereit wären, einen infolge der geringen Skalenvorteile recht kostspieligen Informationsvermittler durch ihre Informationskäufe zu finanzieren. Ein AGB-Gesetz stellt dann ein besonders wirkungsvolles und kostengünstiges Substitut für einen Informationsvermittler dar. So erspart ein solches Gesetz einer beliebig großen Zahl von Kunden[52] Such- und Kontrollkosten, da die Unwirksamkeit schlechter, rechtlich unzulässiger AGB und damit ihre Verdrängung aus dem Maukt auch ohne jeglichen Kontroll- und Suchaufwand beim Kunden bewerkstelligt wird. Die Sammlung und Verteilung von Informationen über das Vorliegen der rechtlich für unzulässig erklärten Qualität wird dem Kunden vielmehr völlig abgenommen. Infolge der gesetzlichen Kraftloserklärung werden im Gegensatz zur reinen Informationswirkung eines Informationsvermittlers, etwa in Form einer Testzeitschrift, keine Anforderungen mehr an die Informationsaufnahme- und -verarbeitungsmöglichkeiten der Kunden gestellt.

Ein AGB-Gesetz vermag somit gesamtwirtschaftlich bedeutsame *Such- und Kontrollkosten* zu ersparen.

Aber auch die mit den verminderten Suchkosten *gesteigerte Effizienz der Märkte* muß bei der Bewertung eines solchen Gesetzes ihre Berücksichtigung finden. Wie bereits oben dargestellt worden ist, muß für eine wirksame „goodwill"-Kontrolle von AGB auch bei der als zudem wenig wahrscheinlich angenommenen Existenz eines Informationsvermittlers der Preis des verkauften Gutes über den Grenzkosten liegen

[52] Auch Gesetze sind hinsichtlich ihrer Möglichkeit, Personen Rechte und Pflichten zuzuteilen, „öffentliche Güter". So kann ein Gesetz für eine oder für 100 Millionen Personen gelten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und zudem der Anbieter guter Qualität durch irreversible Kosten vor einem Fließgleichgewicht kurzfristiger Anbieter schlechter Qualität geschützt sein. Das Abweichen der Güterpreise von den Grenzkosten führt aber zu den bekannten dead-weight-Wohlfahrtsverlusten. Ein AGB-Gesetz bewirkt in einer solchen Lage eine *Verminderung des Abstandes zwischen Preis und Grenzkosten,* da dieser Abstand nun nicht mehr als notwendiger Anreiz zur Herstellung guter rechtlicher Qualität erforderlich ist.

Ebenfalls von wesentlicher wohlfahrtstheoretischer Bedeutung ist es, daß die Anbieter der nun gesetzlich geforderten Qualität diejenigen Aufwendungen[53] ersparen, die dazu gedient hatten, den Marktzutretenden *irreversible Marktzutrittskosten* aufzuerlegen, um mögliche neueintretende Unternehmen an einer Strategie der kurzfristigen Marktausbeutung vor Wirksamwerden der Kundenabwanderung zu hindern. Auch diese ersparten Kosten stellen eine Steigerung der Effizienz der Märkte dar und bewirken über eine Senkung der Gleichgewichtspreise einen Wohlfahrtsgewinn gegenüber einer Situation ohne AGB-Gesetz. Es sei zudem daran erinnert, daß Märkte für gute Qualität, bei denen es irreversible Kosten — welcher Art auch immer — nicht gibt, den Anbietern guter Qualität keine Existenzmöglichkeiten bieten. In solchen Fällen ermöglicht ein AGB-Gesetz überhaupt erst das Entstehen eines Angebots guter AGB und auch damit einen Wohlfahrtsanstieg.

Nicht außer acht zu lassen ist schließlich, daß das AGB-Gesetz die Herbeiführung kundenfreundlicherer Regelungen für seltene, aber dann mit deutlich spürbaren Nachteilen für den Kunden verbundene Zwischenfälle beim Vertragsablauf zum Inhalt hat. Die Verbesserung der Vertragsbedingungen für die Kunden hat dann zugleich die Wirkung einer *Versicherung,* da sich die Streuung des Vertragsergebnisses für den Kunden durch die zusätzliche Risikoübernahme durch den AGB-Verwender verringert. Je nach dem Ausmaß der Risikoaversion vermag somit das AGBG eine zusätzliche Steigerung des Nutzenniveaus der Kunden bewirken, da durch die gesetzlich bedingte Haftungsverlagerung die zuvor infolge des Marktversagens nicht erreichte *effiziente Allokation der Vertragsrisiken* herbeigeführt wird[54].

---

[53] Hierunter fallen beispielsweise bestimmte Teile der Werbeausgaben, vgl. hierzu *von Ungern-Sternberg / von Weizsäcker,* a.a.O., S. 618 ff.

[54] Hierbei wird davon ausgegangen, daß der Verwender der AGB bereits selbst unmittelbar das Gesetz der Großen Zahl ausnutzen kann oder dies durch Abschluß einer Versicherung vermag, so daß er als weniger risikoavers gelten kann. Ebenso wird angenommen, daß der AGB-Verwender den Mißbrauch seiner zusätzlichen Leistungen infolge einer höheren Schadensgeneigtheit der Kunden aufgrund der für diese nun bestehenden Absicherung gegen die Schadensfolgen *(moral hazard)* durch geeignete Vertragsklauseln wirksam ausgeschlossen hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jedoch sind all diese Vorzüge eines sinnvoll ausgestalteten AGB-Gesetzes nicht gänzlich sozial kostenfrei. Es lassen sich auch bei einem solchen Gesetz zum Teil diejenigen Wohlfahrtsverluste beobachten, die mit jeder Mindestqualitätsnormierung für die Nachfrager schlechter Qualität verbunden sind. Bei Abwesenheit gesetzlicher Qualitätsuntergrenzen bestimmen die Konsumenten durch ex-ante- oder ex-post-(good-will-)Kontrolle — wie dargestellt — mehr oder minder vollkommen das jeweilige Qualitätsniveau durch ihre Nachfrage gemäß ihrem Willen. Für den Fall einer wunschgemäßen Festlegung der Qualität durch die über die relativen Risiken *wohlinformierten* Konsumenten hat Oi[55] die Gefahren aufgezeigt, die mit einer Qualitätsnormierung für die effiziente Nutzung der Ressourcen, die Wohlfahrtsgewinne der Konsumenten und sogar für die Höhe des Sicherheitsniveaus in Form der gesamten aggregierten Unfallkosten verbunden sein können. Die Gefahr, daß die Wohlfahrtsverluste, die mit der Regelung der rechtlichen Mindestqualität durch ein AGB-Gesetz einhergehen könnten, eine bedeutsame Größenordnung zu erreichen vermögen, erscheint jedoch gering. Der Grund für diese Annahme ist darin zu sehen, daß das AGB-Gesetz kein die individuelle vertragliche Gestaltungsfreiheit aufhebendes Gesetz darstellt. § 1 Abs. II AGBG stellt vielmehr klar, daß die Freiheit zu jeder beliebigen inhaltlichen Regelung gewahrt bleibt, wenn die von der im AGBG festgelegten Mindestqualität abweichende Vertragsbedingung „im einzelnen ausgehandelt" wird[56]. Die Höhe der Kosten, die die Parteien für eine solche Individualabrede auf sich nehmen müssen, stellt dann jedoch die Obergrenze des Schadens dar, der aus der rechtlichen Qualitätsnormierung erwachsen kann, da die Parteien im Falle eines höheren Nachteils aus der AGB-Regelung[57] die Möglichkeit der Abbedingung der unerwünschten Vorschrift im Wege einer abweichenden „Einzel"-Vereinbarung offensteht.

---

[55] Walter *Oi*, The Economics of Product Safety, The Bell Journal of Economics 1973, S. 3 ff.

[56] Eine sinnvolle Interpretation des § 1 Abs. II AGBG stützt eine Freistellung von den Regelungen des AGBG nicht — wie oben in der Kritik an der „Bazartheorie" des Gesetzgebers ausgeführt — auf den Vorgang des Feilschens, sondern auf die unzweideutige Offenlegung des Inhalts der Vertragsbedingungen durch die Parteien. Es ist die Beeinflussung der Informationsverhältnisse durch die AGBG den Nutzen der Bürger mehrt.

[57] Um nicht mißverstanden zu werden: In dieser Arbeit wurde angenommen, daß die einzelnen Regelungen des AGBG und des zur Leitbildfunktion gelangenden BGB einen vernünftigen Inhalt haben und den Bürgern die dargestellten Transaktionskosten bei Abschluß ihrer Verträge einsparen helfen. Der Fall des in seinen Einzelvorschriften unsinnigen AGBG oder BGB wurde nicht betrachtet. Es versteht sich, daß sich die Vernunft einer jeden Regelung in einer gesonderten Prüfung zu erweisen hat. Auch der Fall, daß *schlechte* Regelungen in einem AGB-Gesetz „eine unglaubliche Lawine an Schrifttum" (*Kötz*) auszulösen vermögen und damit einen entsprechenden Ressourcenverbrauch bedingen, wurde hier durch die Annahme

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Zusammenfassend* läßt sich daher festhalten, daß die möglichen *Wohlfahrtsverluste* eines AGB-Gesetzes als *gering* veranschlagt werden können, während auf der anderen Seite deutliche *Wohlfahrtsgewinne* durch die *Senkung der Such-* und *Informationsverarbeitungskosten der Kunden, geringere Gleichgewichtspreise* und *verminderte Kosten der Unternehmen* erzielt werden. Zu betonen ist auch, daß dieser soziale Gewinn aus einem AGB-Gesetz nicht auf dem Versuch einer wenig fruchtbaren Umverteilung beruht, sondern sich aus der Vermeidung von Verschwendung in einem weniger vorteilhaften sozialen „Arrangement" ergibt.

---

eines sinnvoll gestalteten AGB-Gesetzes ausgeschlossen. Würde jedoch auch ein *gutes* AGB-Gesetz mit einer Literatur- oder Prozeßlawine verbunden sein, handelte es sich um eine bedauerliche Erscheinung, deren Abstellung durch justiz- und bildungspolitische Maßnahmen zu bewerkstelligen wäre, die aber nicht einem einzelnen ansonsten vernünftigen Gesetz zugerechnet werden darf. — Schließlich gilt es noch einmal zu betonen, daß auch die Qualitätskontrolle der AGB durch die Wettbewerber keinen hinreichend guten Schutz vor betrügerischen AGB bietet. Zunächst läßt sich beobachten, daß Unternehmen auf viele mögliche Wettbewerbshandlungen im Bereich der Konditionen z. B. durch abgestimmtes Verhalten völlig verzichten. Entscheidend ist jedoch, daß die Beurteilung der rechtlichen Qualität einer Leistung so hohe Anforderungen an das Verständnis der Kunden stellt, daß diese auch für den Fall eines existierenden Konditionenwettbewerbs die Richtigkeit der jeweiligen Qualitätsbehauptungen der Wettbewerber weder ex ante noch ex post überprüfen können. *Die Unternehmen können nicht beim Verkauf ihrer Güter noch zusätzlich ein Rechtsverständnis schaffen, für dessen Erzeugung Rechtsfakultäten Jahre benötigen.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Mobiliarsicherheiten, Kreditverträge und Insolvenzrecht

Von *Jochen Drukarczyk,* Regensburg

## I. Das Problem

Mobiliarsicherheiten sind Kreditsicherheiten an beweglichen Gegenständen und Rechten (Forderungen), die dem Kreditgeber vom Schuldner zu Sicherungszwecken übereignet bzw. abgetreten werden.

Der erste Zweck meines Beitrags ist es, die überwiegend positiven Wirkungen von Kreditsicherheiten im Rahmen von Kreditkontrakten den Nachteilen gegenüberzustellen, die sie im Umfeld insolvenzrechtlicher Verfahren möglicherweise entfalten.

Zweiter Grund ist, ausgewählte Vorschläge zur Behandlung von Mobiliarsicherheiten, die im Rahmen der Reformüberlegungen für ein künftiges Insolvenzrecht diskutiert werden, vorzustellen und Ansatzpunkte zu ihrer Beurteilung vorzutragen.

Meine Absicht ist es, die Struktur der zu lösenden Probleme aufzuspannen: Nur Eigentümer-Gläubiger-Beziehungen werden untersucht. Haftungsbeschränkung von Unternehmen wird angenommen. Die Entwicklung von eigenen Lösungsvorschlägen ist hier nicht beabsichtigt.

Abschnitt II skizziert die Vorteile, die ökonomisch und juristisch wirksam vereinbarte Kreditsicherheiten für Kreditgeber und Schuldner haben können. Abschnitt III untersucht die de-lege-lata-Zwecke, die mit insolvenzrechtlichen Regelungen verfolgt werden. Abschnitt IV prüft, ob und ggf. wo die vertraglichen Wirkungen von Mobiliarsicherheiten den gewollten Zwecken insolvenzrechtlicher Regelungen entgegenstehen. Abschnitt V referiert ausgewählte Reformvorschläge und versucht diese zu beurteilen.

## II. Kreditsicherheiten und Kreditkontrakte

### 1. Struktur des Problems

Typischerweise sichert ein Kreditvertrag dem Gläubiger einen zustandsunabhängigen Anspruch am Cash-Flow des Unternehmens des Schuldners über die Laufzeit des Vertrages zu. Die vom Schuldner einzuschlagende Investitions- und Finanzierungsstrategie wird i. d. R. im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vertrag nicht präzisiert.[1] Zu den Risiken, die von einem rationalen Kreditgeber abzuschätzen sind, zählen:

— das Investitionsrisiko, das aus der Unsicherheit des Brutto-Cash-Flow (vor Abzug von Zinsen und Tilgungen) der geplanten bzw. bereits realisierten Investitionsobjekte resultiert;

— das Finanzierungsrisiko, das zum Investitionsrisiko tritt, wenn verschiedene Financiers die benötigten Mittel für die Investitionen aufbringen und an dem unsicheren Cash-Flow mit rangmäßig abgestufter Priorität beteiligt sind;

— das Informationstransfer-Risiko, d. h. das Risiko, daß der Schuldner die ihm verfügbaren Informationen über das Investitionsrisiko der bereits realisierten bzw. geplanten Investitionsobjekte und/oder bereits bestehenden Zahlungsansprüche Dritter nur teilweise und/oder verzerrt an den Kreditgeber weitergibt;

— das Risiko des Entzugs an Haftungsmasse, d. h. die Möglichkeit, daß der Schuldner nach Kreditgewährung die Mittel entweder nicht vertragskonform verwendet und/oder die Rückflüsse aus den Investitionsobjekten dem Zugriff des Kreditgebers entzieht.

Unter zeitlichem Aspekt sind die Phasen *vor* Kreditgewährung und *nach* der Bereitstellung der Mittel zu unterscheiden. Weil Kreditkontrakte typischerweise mehrperiodisch sind und weil Eigentümer (Manager) in den einzelnen Zeitperioden der Laufzeit eines Kontraktes neue, d. h. bei Vertragsabschluß nicht determinierte Investitions-, Finanzierungs- und Ausschüttungsentscheidungen treffen, sind für den Kreditgeber die Investitions-, Finanzierungs- und Informationstransfer-Risiken vor *und* nach Kreditgewährung relevant. Nach Kreditgewährung tritt das Risiko des Entzugs an Haftungsmasse hinzu.

Die Differenzierung unter zeitlichem Aspekt ist wichtig: *Vor* Kreditgewährung aufgedeckten und präzise antizipierten Risiken können Kreditgeber im Prinzip wirksam begegnen. Korrekt antizipierte Risiken sind unschädlich. *Nach* Kreditgewährung entdeckte zusätzliche Risiken sind nachteilig: Sie reduzieren den Marktwert der Gläubigerposition.

### 2. Kreditsicherheiten und Reduktion des Ausfallrisikos

Für Rechtsformen mit beschränkter Haftung sieht der Gesetzgeber Regulierungsvorschriften für Aufbringung und Erhaltung von haftendem Kapital vor.[2] Diese Vorkehrungen führen indessen nicht dazu, daß

---

[1] *Franke*, G. (1981), S. 75.

[2] *Stützel*, W. (1967); *Moxter*, A. (1976), S. 52 - 55; *Leffson*, U. (1980), S. 89 - 92.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei Vorliegen eines Insolvenztatbestandes und bei fehlender Sanierungsfähigkeit des Schuldnerunternehmens die Befriedigungsquote der Kreditgeber im Falle der Liquidation des Schuldners mit hinreichender Präzision antizipierbar wäre, wenn sie keine eigenen Schutzvorkehrungen träfen und eine Gleichverteilungsregel gälte.

Hierfür sind die wichtigsten Ursachen:

(1) Menge und Wert der Vermögensgegenstände, über die der Schuldner zu einem möglichen Konkurszeitpunkt verfügen wird, sind zum Zeitpunkt des Abschlusses des Kreditvertrages kaum antizipierbar, weil die Kapitalerhaltungsvorschriften des Gesetzes für diesen Zweck zu unpräzise sind und der Insolvenztatbestand „Überschuldung" nicht zweckkonform ausgestaltet ist;

(2) die Höhe der nominalen Gläubigeransprüche zum Auslösungszeitpunkt nicht antizipierbar sind;

(3) das Konkursverfahren selbst nur schwer abschätzbare Folgelasten wie Konkurskosten, Arbeitnehmerabfindungen und Sozialplanbelastungen auslöst.

Die Befriedigungsquote für einen einzelnen Kreditnehmer kann weit besser abgeschätzt werden, wenn zwischen dem Kreditgeber und dem Schuldner ein Sicherungsvertrag geschlossen wird, der dem Kreditgeber ein bedingtes Zugriffsrecht auf ein Vermögensgut $S$ gibt, das andere Gläubiger vom Zugriff auf dieses Gut ausschließt und die Verfügungsbefugnis des Schuldners über $S$ wirksam beschränkt. Ereignet sich ein Zahlungsausfall, greift der Kreditgeber auf $S$ zurück und verwertet es zum Marktwert $V^S$, unbehelligt von Konkurskosten und Ansprüchen anderer Gläubiger bzw. Arbeitnehmer. Ökonomisch ausreichend dimensionierte und juristisch durchsetzbare Kreditsicherheiten senken das Ausfallrisiko von Kreditgebern ganz erheblich bzw. beseitigen es ganz.

### 3. Kreditsicherheiten, Informationstransfer und Informationskosten

Sowohl vor als auch nach Abschluß des Kreditkontraktes ist die Qualität des Informationsflusses vom (potentiellen) Schuldner zum Kreditgeber von erheblicher Bedeutung. Vor Abschluß ist es Zweck der transferierten Informationsmenge, dem Kreditgeber eine unverzerrte Einschätzung des Risikos seiner Position zu ermöglichen. Nach Vertragsabschluß dient der Informationstransfer der Kontrolle und möglicherweise der Korrektur der Kreditgeberposition. Die vom Kreditnehmer gelieferten Informationen müssen in eine vom Kreditgeber verwend-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bare Form gebracht werden; sie müssen geprüft werden. Beides verursacht Informationskosten. Hier wird argumentiert, daß der Abschluß eines Sicherungsvertrages den Informationsbedarf und die Informationskosten dann senkt, wenn die Sicherheit 1. so bemessen wird, daß ihr Marktwert $V^S$ größer als bzw. gleich der ausstehenden Forderung ist und 2. die Informationsmenge zur Beurteilung der Entwicklung von $V^S$ während der Kreditlaufzeit zu niedrigeren Kosten zu beschaffen ist. Plausibilitätsüberlegungen können für die Erfüllung beider Bedingungen angeführt werden: die gängigen, deutlich unter Eins liegenden Beleihungsquoten für bewegliche Sicherungsgüter und Forderungen könnten die erste Bedingung erfüllen. Daß die erforderliche Informationsmenge zur Abschätzung der Entwicklung von $V^S$ über die Zeit erheblich kleiner ist als die zur Abschätzung der Liquidität des gesamten Schuldnerunternehmens, erscheint ebenfalls einleuchtend.

### 4. Kreditsicherheiten und Bindung des Schuldnerverhaltens

Kreditkontrakte sind regelmäßig mehrperiodisch und schreiben die von den Eigentümern einzuschlagende Investitions- und Finanzierungspolitik nicht präzise fest. Eigentümer (Manager) treffen in jeder Periode neue Investitions-, Finanzierungs- und Ausschüttungsentscheidungen. Diese beeinflussen den Marktwert von Gläubigerpositionen: wie Fama, Miller, Myers und andere[3] zeigen, können diese Entscheidungen den Wert der Gläubigerpositionen erhöhen oder reduzieren.

Könnten Kreditnehmer vor Vertragsabschluß die Wirkungen solcher Folgeentscheidungen der Eigentümer antizipieren, ist das Problem auf einfache Weise lösbar. Gerade diese Antizipierfähigkeit muß bei mehrperiodischen Kreditentscheidungen aber in Frage gestellt werden. Für Kreditgeber stellt sich damit ein „moral-hazard"-Problem: der Kreditnehmer kann in eine Situation geraten, in der es für ihn vorteilhaft ist, Entscheidungen zu treffen, deren Konsequenzen ihn nur zum Teil treffen, deren negative Konsequenzen ganz oder teilweise von anderen und hier vorzugsweise von Gläubigern getragen werden.

Gegen Strategien der Reichtumsverschiebung kennt das Gesellschaftsrecht eine lange Liste von Vorkehrungen wie z. B. Mindesteigenkapitalvorschriften, Ausschüttungssperren, Informationspflichten der Manager, die Überschuldungsregelung, etc. Diese Regelungen sind jedoch nicht so feinmaschig, daß Gläubiger allein auf diese vertrauen könnten. Zu den

---

[3] *Fama*, E. F. und *Miller*, M. H. (1972); *Miller* M. H. (1977); *Myers*, St. C. (1977); *Fama*, E. F. (1978); *Swoboda*, P. (1980) (1982); *Drukarczyk*, J. (1980) (1981); *Franke*, G. (1981); *Rudolph*, B. (1982); *Hax*, H. und *Marschdorf*, H.-J. (1983); *Kalay*, A. (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eigenen Schutzmaßnahmen von Gläubigern zählen etwa verstärkte Informationsbeschaffung, die Vereinbarung von Negativ-Klauseln („me-first-rule"), die Vereinbarung risikoäquivalenter Zinssätze und die Bestellung von Kreditsicherheiten.

Die Vereinbarung risikoäquivalenter Zinssätze ist keine unproblematische Lösung. Stellen die Gläubiger die Berechnung ihrer Risikoprämien auf die den Eigentümern maximal mögliche Reichtumsverschiebungsstrategie ab oder überschätzen sie diese, werden die erforderlichen Risikoprämien zu Kreditpreisen mit Abwehrcharakter führen. Stellen die Gläubiger dagegen nur auf bescheidene Reichtumsverschiebungsstrategien der Eigentümer ab oder unterschätzen sie diese, bieten sie Anreize für die Eigentümer, „nicht abgedeckte" Reichtumsverschiebungsstrategien zu nutzen.[4]

Die empirische Ausgestaltung von Negativ-Klauseln und ihre Wirkungen werden insbesondere von Smith und Warner und Kalay untersucht.[5] Sie zeigen, daß vertragliche Begrenzungen von Kapitalstrukturvariationen und/oder Ausschüttungen die Möglichkeiten von Reichtumsverschiebungen zu Lasten von Gläubigern begrenzen sollen. Ergebnis ist aber auch, daß solche Klauseln Reichtumsverschiebungen als Folge von Finanzierungs- bzw. Ausschüttungsentscheidungen hemmen, nicht aber Verschiebungen, die auf Investitionsentscheidungen zurückzuführen sind.

Kreditsicherheiten bieten hier Vorteile, weil sie auch Barrieren gegen Reichtumsverschiebungen, die Folge von *Investitionsentscheidungen* sind, sein können. Sie ermöglichen darüber hinaus dem Gläubiger eine wirkungsvolle Sanktionierung von Vertragsverstößen in Form des Entzugs des Sicherungsgutes. Sie nehmen Eigentümern damit den Anreiz zu Risikoverschiebungen in wirkungsvoller Weise.

Kreditsicherheiten sind deshalb im Prinzip einfache und wirksame Instrumente der Verhaltensbindung von Schuldnern, deren Wirkung breiter als die von vertraglichen Negativ-Klauseln ist und deren Sanktionspotential bedeutend ist.

### 5. Kreditsicherheiten und Risikoumverteilung

Die Reduktion (Beseitigung) des Ausfallrisikos durch eine Kreditsicherheit zugunsten eines Gläubigers hat im Zerschlagungs- und Reorganisationsfall Rückwirkungen auf die Position der weiteren Gläu-

---

[4] *Drukarczyk*, J. (1980), S. 238 - 250; *Franke*, G. (1981), S. 77.

[5] *Smith*, C. W. und *Warner*, J. B. (1979); *Kalay*, A. (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

biger des Schuldners, die nicht oder nachrangig besichert sind. Geht man davon aus, daß die Liquidationserlöse für die Vermögensgegenstände des Schuldners im Zerschlagungsfall gegeben sind, dann sinkt die Befriedigungsquote unbesicherter Gläubiger um so mehr, je größer der Anteil der Forderungen wirksam besicherter Gläubiger an den Gesamtforderungen ist. Insoweit besteht im Zerschlagungsfall ein klarer Interessengegensatz zwischen besicherten und unbesicherten Gläubigern.[6] Dieser Gegensatz wird auch in dem künftigen Reorganisationsverfahren[7] bestehen bleiben, da die hier notwendigen Verlustzuweisungen auf die Altgläubiger abhängig sein werden von Rang und Qualität der vereinbarten Sicherheiten.

Dieser im Zerschlagungsfall bestehende Interessengegensatz besteht nicht notwendigerweise in gleichem Umfang im Fortführungsfall. Zwar läßt sich zeigen, daß unter den bekannten Annahmen des vollkommenen Kapitalmarktes bei homogenen Erwartungen und gegebenem Investitionsrisiko die Verteilung der Sicherheiten auf verschiedene Gläubigergruppen ohne Einfluß auf den gesamten Marktwert des Unternehmens ist[8], was als These der Gesamtwert-Irrelevanz der Verteilung der Kreditsicherheiten bezeichnet worden ist.[9] Diese These gilt aber nur bei *gegebener* Investitionsstrategie und damit -risiko. Wegen der oben aufgezeigten Bindungseigenschaften von Kreditsicherheiten könnten die Investitionsstrategien der Eigentümer (Manager) *abhängig* vom Umfang der bestellten Sicherheiten sein. Sind Gläubigeransprüche wirksam besichert, werden die Investitionsprogramme den gesamten Marktwert senkende, den Wert des Eigenkapitals aber erhöhende Investitionsobjekte *nicht* einschließen. Solche Objekte können aber bei unbesicherten Gläubigeransprüchen Bestandteil der Investitionsstrategie sein. Damit resultieren unterschiedliche Unternehmensgesamtwerte. Die Existenz gesicherter Gläubigeransprüche kann somit Investitionsstrategien vermeiden, die bei ungesicherten Gläubigeransprüchen vorteilhaft für die Eigentümer, aber nachteilig für den Gesamtwert wären. Damit ist angedeutet, daß ungesicherte Gläubiger von dem „Schutzschirm", den gesicherte Gläubiger gegen gezielte Strategien der Reichtumsverschiebung aufspannen, profitieren können. Dieser mögliche Vorteil für ungesicherte Gläubiger bei Unternehmensfortführung beseitigt aber nicht den bei Unternehmenszerschlagung bestehenden Gegensatz zwischen besicherten und unbesicherten Gläubigern.

---

[6] *Adams*, M. (1980), S. 110.
[7] *Arnold*, H. (1983); *Kilger*, J. (1982).
[8] *Scott*, J. A. (1977).
[9] *Rudolph*, B. (1983), S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 1*

| I<br>Schadenverursachende Entscheidungen vor Insolvenzeintritt | II<br>Entscheidungen vor Insolvenzeintritt, die Schaden nach Insolvenzeintritt verurachen können | III<br>Auslösetatbestände | IV<br>Schadenverursachende Entscheidungen nach Eintritt der Insolvenz |
|---|---|---|---|
| 1. Eigentümer treffen Gläubiger schädigende Investitions-, Finanzierungs- bzw. Ausschüttungsentscheidungen:<br>— $NKW > 0$; $E\uparrow$; $F\downarrow$<br>— $NKW < 0$; $E\uparrow$; $F\downarrow$<br>— Unterlassen von $NKW > 0$, weil Marktwertzuwachs ganz oder teilweise zugunsten von $F$ geht;<br>— Aufnahme von $F$ und Ausschüttungen zum Schaden der Altgläubiger;<br>2.a. Eigentümer entziehen Masse durch Desinvestition und Ausschüttung;<br>b. Eigentümer entziehen Masse durch Desinvestition und zahlen bestimmte nicht legitimierte Gläubiger aus. | In Kreditverträgen werden bedingte Zugriffsrechte auf Masseteile festgelegt:<br>a. Schaden tritt für diese Gläubiger ein, wenn die ausbedungenen Vertragsrechte im Konkursverfahren nicht halten;<br>b. Schaden kann für Drittgläubiger eintreten, wenn Vorrechte anderer Gläubiger nicht bekannt sind oder nachträglich geschaffen werden, weil zeitige Anpassungsprozesse unterbleiben. | 1. Verfahren wird wegen „weicher" Auslöser zu spät in Gang gesetzt:<br>— Disziplinierungswirkung durch Sanktionsdrohung wird geschwächt;<br>— Fortführungschancen werden wegen ungünstiger Relationen von $V^F$, $V^L$ und $F^N$ möglicherweise geschmälert.<br>2. Verfahren wird wegen „harter" Auslöser zu früh in Gang gesetzt:<br>— möglicherweise unternehmenswertsenkende Reaktionen von Marktpartnern;<br>— vermeidbarer Anfall von Transaktionskosten. | 1. Konkursverwalter trifft ineffiziente Entscheidungen (nutzt Fortführungschance nicht, verwertet Vermögensgüter nicht optimal);<br>2. Gläubiger „plündern" Masse durch Nutzung ihrer Herausgabeforderungen und unterbinden zeitlich befristete Unternehmensfortführung, hemmen optimale Verwertung und die Durchführung von Anfechtungsprozessen. |

Symbole: $NKW$ = Nettokapitelwert; $E$ = Wert des Eigenkapitals; $F$ = Wert des Fremdkapitals

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 2*

| I<br>Zweck konkursrechtlicher Regelungen ist der Abbau der Anreize zu Reichtumsverschiebungen durch: | II<br>Zweck konkursrechtlicher Regelungen ist es, Gläubigern a priori zu verdeutlichen, wer was im Zerschlagungsfall erhält: | III<br>Zwecke der Terminierung der Verfahrensingangsetzung sind: | IV<br>Zweck konkursrechtlicher Regelungen ist es: |
|---|---|---|---|
| — das den Gläubigern zur Verfügung gestellte Sanktionspotential,<br>— die Anfechtungsrechte des Konkursverwalters,<br>— strafrechtliche Verfolggung gezielter Vermögensverschleuderung. | | — die Unterstützung der Sanktionsdrohung;<br>— die Überleitung von Entscheidungsbefugnissen auf Gläubiger erst dann, wenn die Gläubigerposition „spürbar" geschädigt ist. | — eine zentral organisierte Verwertung zu ermöglichen;<br>— den Konkursverwalter zu einer möglichst günstigen Verwertung anzuhalten;<br>— die Gewinnung von Vertragspartnern zu erleichtern, indem deren Ansprüche gegenüber den Ansprüchen von Altgläubigern privilegiert werden;<br>— die Transaktionskosten i. s. v. Abwicklungskosten zu senken. |
| = Disziplinierungswirkung durch Sanktionsdrohung | = Vermeidung von Verteilungskämpfen und Reduktion des Verteilungsrisikos im Zerschlagungsfall | | = effiziente Abwicklung im Zerschlagungsfall |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## III. Funktionen insolvenzrechtlicher Regelungen

### 1. Die Regelungsproblematik

Die Absicht, den Schaden für Betroffene — hier Eigentümer und Gläubiger — zu begrenzen, durchzieht das gesamte Konkursrecht. „Schaden" durch für die Betroffenen suboptimale Entscheidungen kann entstehen in der Zeit *vor* Eintritt der Insolvenz oder vor Eröffnung eines Verfahrens und in der Zeit *nach* Eröffnung des Verfahrens.

Schadenbegrenzende Wirkungen kann das Konkursrecht somit entfalten

(1) in der Phase vor Eintritt der Insolvenz,

(2) in der Phase nach Eröffnung des Verfahrens,

(3) durch die Bestimmung des Zeitpunktes, der beide Phasen trennt, d. h. durch die Festlegung des Konkurstatbestandes.

Tabelle 1 stellt neben den Nachteilen, die falsche Auslösekriterien bzw. Auslösezeitpunkte nach sich ziehen können, mögliche schadenverursachende Entscheidungen vor bzw. nach Eintritt der Insolvenz zusammen. Tabelle 2 skizziert die Regelungen der Konkursordnung (KO), die darauf abzielen, die jeweilige Klasse von Entscheidungen zu vermeiden bzw. ihre nachteiligen Folgen einzugrenzen.

### 2. Disziplinierung durch Sanktionsdrohung

Die Fähigkeit zum Selbstschutz von ungesicherten, ausbeutungsoffenen Gläubigerpositionen wird durch ein Auslöserecht für ein Konkursverfahren gestärkt. Wenn Gläubiger unter Rückgriff auf konkursrechtliche Regelungen Eigentümer spürbar treffen können, werden diese Strategien der geplanten Gläubigerschädigung weniger oft ergreifen.[10] Die Sanktionsdrohung wirkt insoweit „disziplinierend"[11] und verbessert ggf. die Allokation. Wichtige Bestandteile der rechtlichen Umsetzung dieser Funktion sind:

— ein justitiables Kriterium, das eine Gefährdung der Position der Gläubiger anzeigt;

— das Recht des Gläubigers, ein Konkursverfahren in Gang zu setzen, wenn das Kriterium erfüllt ist;

— eine darauf folgende Sanktion, die im Entzug der Entscheidungsautonomie und/oder im weitgehenden Verlust des Wertes des Eigenkapitals für die Eigentümer bestehen kann.

---

[10] *Drukarczyk*, J. (1981), S. 333.

[11] *Schmidt*, R. H. (1980), S. 82.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alle Bestandteile finden sich in der Konkursordnung. Auslöser für insolvenzrechtliche Verfahren sind Zahlungsunfähigkeit bzw. Überschuldung (§ 102 KO, § 207 KO, § 63 GmbHG, § 92 AktG, § 130 a HGB, § 177 a HGB). Jeder Konkursgläubiger (§ 103 KO) und jeder Massegläubiger i. S. v. § 59 (1) Ziff. 3 KO hat neben dem Gemeinschuldner das Antragsrecht zur Ingangsetzung eines insolvenzrechtlichen Verfahrens. Das Gesetz sieht außerdem eine Antragspflicht der Organe der Gesellschaft (§ 64 (1) GmbHG, § 92 (2) AktG) bzw. der Gesellschafter vor (§ 130 a, § 177 a HGB). Mit der Eröffnung des Verfahrens verlieren die Eigentümer das Verwaltungs- und Verfügungsrecht über das zur Konkursmasse zählende Vermögen (§ 6 (1) KO) zugunsten des Konkursverwalters (§ 6 (2) KO), dessen Funktion in der bestmöglichen Verwertung des Vermögens (§ 117 KO) zugunsten der Gläubiger besteht. Die Gesetzeskonstruktion bietet somit den Gläubigern ein wichtiges Instrument zur Verteidigung ihrer Positionen.[12]

### 3. Vermeidung von Verteilungskämpfen und Reduktion des Verteilungsrisikos

Der Versuch der KO, festzulegen, wer im Zerschlagungsfall was bekommt, ist nachweisbar. Zu diesem Zweck ist festzuschreiben

— welche Vermögensgegenstände zur Konkursmasse gehören und welche nicht bzw. welche schuldnerbestimmte Verteilungen im Vorfeld des Konkurses rückgängig zu machen sind;
— daß Zugriffe einzelner Gläubiger nach Eröffnung des Verfahrens und damit einseitige Verkürzungen der haftenden Masse unterbunden sind;
— wem welche Quote an der zur Verfügung stehenden Masse zusteht.

Zu allen genannten Voraussetzungen finden sich Vorschriften in der KO. Die § 1, §§ 43 ff. und 47 ff. KO definieren, welche Vermögensgegenstände zur Konkursmasse gehören bzw. welche aus- bzw. abgesondert werden dürfen. § 14 KO untersagt Einzelzwangsvollstreckungen nach Eröffnung des Verfahrens. Die Definition von „Überschuldung"[13] und die an diesen Tatbestand geknüpfte Rechtsfolge der Konkursauslösung ist ein Versuch zur Festschreibung einer Mindesthaftungsmasse. Die Vorschriften der §§ 58 - 61 KO sollen potentielle Konkursquoten für verschiedene Klassen von Anspruchsberechtigten festschreiben. Die anfechtbaren Rechtshandlungen des Schuldners vor Eröffnung des Verfahrens sind in den §§ 29 ff. KO aufgelistet.

Verteilungskämpfe und -risiken sollen somit ausgeschaltet werden. Die KO erfüllt diese Funktion aber nur unzureichend. Insbesondere

[12] *Schmidt*, R. H. (1980), S. 101 ff.
[13] Vgl. etwa § 92 (2) AktG; § 64 (1) GmbHG.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwei Gründe sind zu nennen: (1) Welche Gegenstände zur Konkursmasse gehören und welche nicht, ist zwar im Verfahren ermittelbar, aber den Gläubigern *vorher* nicht bekannt, weil die Ausgestaltung der Bilanzierungsvorschriften hierzu nicht zweckkonform ist und ein Ausweis von Mobiliarsicherheiten so gut wie nicht stattfindet. Die ggf. haftende Masse kann somit schon aus diesen Gründen vorher nicht verläßlich abgeschätzt werden. (2) Die Konkursmasse wird in einer vorher nicht erkennbaren Weise durch mit dem Konkurs ausgelöste Folgelasten reduziert (Massekosten, Sozialplanforderungen).

Weil wirksam bestellte Kreditsicherheiten das Verteilungsrisiko für einzelne Gläubiger wirkungsvoller beseitigen, ist der Run der Gläubiger nach Sicherheiten rational und wohl kaum abzuwenden.

### 4. Effiziente Abwicklung im Zerschlagungsfall

Wenn die Zerschlagung des Unternehmens die beste Handlungsweise ist, gilt es, die Teilungsmasse zu maximieren. Relevante Vorschriften der KO sind etwa: Die Aufgabe der zentral organisierten, bestmöglichen Verwertung wird dem Konkursverwalter übertragen. Die Verfahrenseröffnung setzt das Verbot von Einzelzwangsvollstreckungen in Gang (§ 14 KO), das die vorzeitige Preisgabe von Masseteilen verhindert und befristete Unternehmensfortführungen nicht behindert. Abwicklungsfördernd wirkt weiterhin die Möglichkeit, die Ansprüche neuer Vertragspartner nach Verfahrenseröffnung in gegenüber den Altgläubigern bevorrechtigte Positionen einzuweisen (§ 59 (1), § 60 KO), womit die Möglichkeit zu neuen Vertragsabschlüssen überhaupt erst geschaffen wird.[14]

Will man die Teilungsmasse und damit die Konkursdividende der Gläubiger maximieren, sind die Abwicklungskosten i. S. v. Verwalter-, Gerichtsgebühren, Rechtsberatungskosten und Verwertungskosten zu beachten. Von Bedeutung sind insbesondere die Kosten für die Berechnung und Abwicklung der unterschiedlichen Gläubigeransprüche. Die Höhe dieser Kosten hängt wesentlich von der Präzision der gesetzlich festgeschriebenen bzw. richterlich fortentwickelten Prioritäts- bzw. Teilungsregeln ab. Besteht z. B. keine klare Lösung für um das gleiche Sicherungsgut konkurrierende Ansprüche, sind die Abwicklungskosten höher als bei transparenter Rechtslage.

### 5. Wahrung von Reorganisationschancen

Zweck des zu schaffenden Reorganisationsverfahrens, das das bestehende Vergleichsverfahren ablösen wird, ist es, die Überlebens-

[14] *Schmidt*, R. H. (1980), S. 78/79.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chancen insolventer, aber im Prinzip rentabler Unternehmen zu wahren. Eine interessante Frage ist, ob und ggf. wie die Schaffung eines zusätzlichen insolvenzrechtlichen Verfahrens den oben dargestellten Zweckkatalog der konkursrechtlichen Regelungen modifiziert. Dieser Frage wird hier nicht nachgegangen. Es wird angenommen, daß die Rückwirkungen des Reorganisationsverfahrens auf die Zwecksetzungen des Konkursrechtes vernachlässigbar sind.

## IV. Wirkungen von Kreditsicherheiten und konkursrechtlichen Regelungen

Überblickt man die mit der Bestellung von Kreditsicherheiten verfolgten Ziele und die Zwecke konkursrechtlicher Regelungen, lassen sich in der Tendenz einerseits gleichgerichtete, andererseits entgegengesetzte Wirkungen ausmachen.

(1) Kreditsicherheiten einerseits und die Verteilungsregeln, die die KO für den Zerschlagungsfall andererseits festlegt, sind im Prinzip geeignet, das Verteilungsrisiko der Gläubiger im Zerschlagungsfall zu senken. Das Ausmaß der Risikoreduktion ist jedoch für den *einzelnen* Gläubiger bei Bestellung einer wirksamen Sicherheit erheblicher als dann, wenn er auf die Verteilungsregel der KO für unbesicherte Gläubiger vertraut.

Für alle Gläubiger zusammen ist die Wirkung von Kreditsicherheiten auf das Verteilungsrisiko nicht so eindeutig zu beurteilen. Mit steigendem Anteil wirksam besicherter Kredite sinkt ceteris paribus die Befriedigungsquote unbesicherter Gläubiger. Dies ist dann problemlos, wenn diese Gläubiger die Reduktion ihrer Quote korrekt antizipieren können *und* andere Schutzmaßnahmen ergreifen können. Sind beide Bedingungen erfüllt, schadet den unbesicherten Gläubigern die durch die Sicherheitenbestellung bewirkte Änderung der konkursrechtlichen Verteilungsregelung nicht. Ist eine der Bedingungen nicht erfüllt, entsteht ein Problem.

(2) Die Bestellung von Kreditsicherheiten und das Regelungssystem der KO sind geeignet, Entscheidungen, die zu Reichtumsverschiebungen zu Lasten der Gläubiger führen, durch ihre Disziplinierungswirkung zu begrenzen. Welches Szenario hier wirkungsvoller ist, ist allgemein nicht zu beantworten. Die Antwort hängt z. B. von der Gestaltung der Auslösetatbestände, dem Zusammenhang zwischen Kreditsicherheiten und Intensität der Schuldnerkontrolle durch Gläubiger und der Informationsverteilung unter Gläubigern ab.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) Die Bestellung von Kreditsicherheiten und a priori präzisierte konkursrechtliche Verteilungsregelungen sind geeignet, die Informationskosten für Gläubiger zu senken. Es wurden Gründe angegeben, warum die private Sicherungsvereinbarung eine größere Kostensenkung bewirken kann als das Vertrauen auf die konkursrechtliche Verteilungsquote.

(4) Ein wichtiger Zweck konkursrechtlicher Regelungen ist die effiziente Abwicklung im Zerschlagungsfall. Wenn Kreditsicherheiten eine Vorab-Aufteilung der im Zerschlagungsfall verfügbaren Masse vornehmen, geht die freie Masse gegen Null. Erfolgt keine Verfahrenseröffnung wegen fehlender freier Masse, unterbleiben Anfechtungen und Sanktionierungen von Masseverschiebungen zugunsten der Eigentümer oder bestimmter Gläubiger im Vorfeld der Insolvenz, was die Anreize, solche Maßnahmen zu ergreifen, verstärkt. Es erfolgt auch keine zentralisierte Verwertung unter Nutzung von befristeten Fortführungschancen, ausgenommen die empirisch wenigen Fälle, in denen ein Gläubigerpool gebildet wird. Suboptimale Verwertungsentscheidungen sind die Folge. Der Zweck der Schadensbegrenzung nach Eintritt der Insolvenz wird im Konkursverfahren von privaten Sicherungsverträgen gehemmt. Zusätzlich verursacht die oft mühsame Sortierung kollidierender Ansprüche erhebliche Abwicklungskosten.[15]

## V. Mobiliarsicherheiten und Reformvorschläge

### 1. Kennzeichnung

Die Beurteilung der Mobiliarsicherheiten (*MS*) in der Literatur ist vorwiegend kritisch:[16]

— die Zahl der gesetzlich meist nicht geregelten, von der Praxis entwickelten und der Rechtsprechung gebilligten *MS* ist stark gestiegen. *MS* werden mit verantwortlich gemacht für den hohen Anteil masseloser Konkurse.

— *MS* sind zum überwiegenden Teil „besitzlos". Der Gläubiger besitzt sie i. d. R. nicht. Nicht vertragskonforme Verfügungen des Schuldners werden damit erleichtert.[17]

— *MS* und ihre Erstreckungsformen kollidieren vielfach, ohne daß es der Rechtsprechung generell gelungen wäre, klare Lösungen für alle

[15] *Kilger*, J. (1975).

[16] *Drobnig*, U. (1976), S. 39 - 53; (1980); *Adams*, M. (1980), S. 11 - 118; *Steiner*, M. (1980), S. 67 - 100.

[17] *Adams*, M. (1980), S. 120 - 144.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kollisionsfälle zu schaffen. Kollidierende *MS* aber führen zu Verteilungskämpfen und belasten die Konkursverfahren mit Abwicklungskosten.

— Absonderungsberechtigte Sicherungsnehmer haben gemäß § 127 (2) KO einen Herausgabeanspruch gegenüber dem Konkursverwalter. Sie sind damit in der Lage, die Konkursabwicklung zu stören.

— *MS* sind überwiegend publizitätslos, d. h. für außenstehende Gläubiger nicht präzise erkennbar, obwohl sie durch das Aus- bzw. Absonderungsrecht die Konkursmasse spürbar verringern.

### 2. Ausgewählte Reformvorschläge

#### *a) Die Vorschläge von Drobnig*

Drobnig will die Menge der Mobiliarsicherheiten beschneiden, um freie Masse für ungesicherte Gläubiger zu gewinnen und die Zahl der Kollisionen von Sicherungsrechten verringern.[18] Beide Ziele sollen erreicht werden durch ein Zurückschneiden von bestimmten Verlängerungs- und Erweiterungsformen von *MS*. Nur durch diese Maßnahmen sei eine Entlastung der Insolvenzverfahren zu erreichen.

#### *b) Der Lösungsvorschlag von Henckel*[19]

Henckels Vorschlag ist dreifach motiviert. *Erstens* beurteilt er die empirische Quotenverteilung zwischen gesicherten und ungesicherten Gläubigern als „extrem ungerecht"[20], weil ungesicherte Gläubiger keine präzisen Informationen über vertragliche Vorweg-Verteilungen hätten und außerdem nicht in der Lage seien, sich selbst zu schützen. *Zweitens* will Henckel gesicherte Gläubiger mit einem Ausfallrisiko belasten, um sie zu einer verschärften prospektiv orientierten Kreditüberwachung der Schuldner zu motivieren.[21] Es soll eine Interessenangleichung zwischen gesicherten und ungesicherten Gläubigern stattfinden. *Drittens* will Henckel die Bereitwilligkeit von mobiliargesicherten Gläubigern Reorganisationspläne zu akzeptieren (in künftigen Reorganisationsverfahren) dadurch erhöhen, indem er ihre Position bei Unternehmenszerschlagung schwächt.[22]

Henckel schlägt vor, (1) das Verwertungsrecht an Mobiliarsicherheiten generell dem Konkursverwalter zu übertragen, (2) die privilegierten

---

18 *Drobnig*, U. (1976), S. 54, 56, 68 - 82, 90.
19 *Henckel*, W. (1975), (1976), (1981).
20 *Henckel*, W. (1976), S. 9.
21 *Henckel*, W. (1976), S. 18; (1971), S. 1302.
22 *Henckel*, W. (1981), S. 1297.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Forderungen von mobiliargesicherten Gläubigern im Konkursverfahren abzuwerten.

De lege lata beträgt die privilegierte Forderung des aus- bzw. absonderungsberechtigten Mobiliarsicherungsgläubigers $j$, $F_j^{MS}$,

$$F_j^{MS} = \min (F_j^N, V_j) \ , \tag{1}$$

wobei $V_j$ den Verwertungserlös der Sicherheit und $F_j^N$ den Nominalwert der Forderung des Gläubigers $j$ (einschließlich aufgelaufener Zinsen bis zum Zeitpunkt der Verfahrenseröffnung) bezeichnen. Bei Geltung des Henckel'schen Vorschlags betrüge die privilegierte Forderung gemäß (2)

$$F_{j,H}^{MS} = F_j^{MS} (1 - \alpha) \ . \tag{2}$$

$\alpha$ ist definiert durch die Relation der nach Henckel vorrangig zu befriedigenden Forderungen[23] zu den Verwertungserlösen aller Vermögensgüter des Schuldners, ausgenommen die Gegenstände, die mit Grundpfandrechten und Pfandrechten belegt sind ($V^{L-PR}$):

$$\alpha = \frac{MK^{58} + MS^{59} + AFN^{59,61} + BF^{61}}{V^{L-PR}} \tag{3}$$

In Höhe der Differenz $F_j^N - F_{j,H}^{MS}$ steht dem Mobiliarsicherungsgläubiger eine einfache Konkursforderung, d. h. die Position gemäß § 61 (1), Nr. 6 KO zu.

Mobiliarsicherungsgläubiger tragen damit zwei Risiken: einmal das Risiko, daß der Verwertungserlös der Sicherheit ($V_j$) hinter dem Nominalwert der Forderung ($F_j^N$) zurückbleibt; zum anderen das Risiko der Abwertung ihrer privilegierten Forderung, das mit $\alpha$ steigt. Die Idee, den Mobiliarsicherungsgläubigern Risiko zu übertragen, ist somit realisiert.

### *c) Die Vorschläge von Adams*

Ausgangspunkt sind die potentiellen Vorteile von Kreditsicherheiten im Rahmen von Kreditkontrakten: Gesicherte Gläubiger senken ihr Ausfallrisiko und sparen Informationskosten; ungesicherte Gläubiger erhalten die Nullquote. Diese Lösung erscheint Adams akzeptabel. Die

---

[23] *Henckel*, W. (1976), S. 23 - 27; (1981), S. 1300 - 1301. Als vorrangig gelten nach *Henckel:*
— Massekosten gemäß § 58 Nr. 1 und 2 KO — ($MK^{58}$),
— Masseschulden gemäß § 59 (1) Nr. 1, 2 und 4 KO — ($MS^{59}$),
— bevorrechtigte Arbeitnehmerforderungen gemäß § 59 (1) Nr. 3 KO und § 61 (1) Nr. 1 KO, soweit sie nicht durch die Konkursausfallgeld-Regelung gedeckt sind — ($ANF^{59,61}$) und
— bevorrechtigte Forderungen gemäß § 61 (1) Nr. 3, 4 und 5 KO — ($BF^{61}$).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ungesicherten Gläubiger hätten nicht die Informationskosten aufzuwenden, die die gesicherten sparen, weil die Nullquote für die ungesicherten Gläubiger mittlerweile bekannt sei. Informationskosten seien für dieses Wissen nicht aufzubringen.[24] Auch könnten sich die ungesicherten Gläubiger an das erhöhte Ausfallrisiko durch höhere Zinssätze oder durch Kreditverzicht anpassen. Im übrigen übernähmen sie die wichtige Funktion der Aussonderung nicht kreditfähiger Unternehmen, die Selektionsfunktion.

Im Ergebnis drücken besicherte Gläubiger ihre Befriedigungsquote in die Nähe von 1; unbesicherte Gläubiger erhalten die Nullquote und werden auf Anpassungsreaktionen verwiesen. Beide können somit ihre Konkursquote mit größerer Sicherheit abschätzen.[25] Ganz folgerichtig diskutiert Adams, wie die Sicherungskraft von *MS* gestärkt werden kann:[26] Er schlägt vor, bestehende Konstruktionen so abzuändern, daß die Verfügungssperren für den Schuldner hoch, Transaktionskosten niedrig und die Zahl der Kollisionsmöglichkeiten minimiert wird.

### 3. Beurteilung und offene Probleme

#### *a) Liquidation*

Drobnig will unbesicherten Gläubigern zu höheren Befriedigungsquoten verhelfen. Beschneidet man Verlängerungs- und Erweiterungsformen, läßt aber Sicherungsabtretung, Mantel- und Globalzession und Sicherungsübereignung in Kraft, werden freie Vermögensgegenstände und Rechte lediglich durch andere Gläubiger besetzt. Für die ungesicherten Gläubiger resultiert keine Positionsverbesserung.

Die Umsetzung des Vorschlags von Henckel hätte unter der gleich zu problematisierenden ceteris-paribus-Annahme die folgenden Konsequenzen:

— die Konkursquote der ungesicherten Gläubiger steigt;

— der Anteil der mangels freier Masse nicht eröffneten Verfahren sinkt;

— mobiliargesicherte Gläubiger tragen ein zusätzliches Ausfallrisiko, dessen Bedeutung von $\alpha$ abhängt;

— mobiliargesicherte Gläubiger leisten einen Beitrag zu den auch durch sie verursachten Massekosten.

---

[24] *Adams*, M. (1980), S. 195.

[25] Ders., S. 175.

[26] Ders., S. 270 - 316.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Henckel erfüllt somit unter der ceteris-paribus-Annahme zwei seiner Hauptanliegen: die Ungleichheit der Konkursquoten für unterschiedliche Gläubigerklassen wird reduziert; ein größerer Anteil der Insolvenzen wird in einem gerichtlichen Verfahren abgewickelt.

Betrachtet man die durch die Abwertung ihrer privilegierten Forderungen betroffene Gläubigergruppe, hat der Vorschlag Henckels für diese Nachteile. Kreditsicherheiten erfüllen die Funktionen Risikoreduktion, Informationskostensenkung und Bindung des Schuldnerverhaltens um so besser, je verläßlicher sie dann sind, wenn sie gebraucht werden, also insbesondere im Zerschlagungsfall. Unter dem Aspekt der Risikoreduktion interessiert, ob der Verwertungserlös einer Mobiliarsicherheit bei Geltung der Henckel'schen Lösung hinreichend genau abschätzbar ist. Die Antwort hängt ab von der Antizipierbarkeit der von Henckel als bevorrechtigt eingestuften Forderungen, also von $MK^{58} + MS^{59} + ANF^{59,61} + BF^{61}$ und von $V^{L-PR}$. Diese Größen sind vom Sicherungsnehmer nicht steuerbar. Sie hängen vielmehr vom Verhalten des Schuldners vor der Insolvenz, den Entscheidungen des Konkursverwalters und Dritter ab. Die hinreichend genaue Antizipation des Verwertungserlöses einer Mobiliarsicherheit bei Zerschlagung erscheint somit schwer möglich. Das Ausmaß der Risikosenkung ist somit spürbar geschwächt.

Auch die informationskostensenkende Wirkung von Kreditsicherheiten wird reduziert. Diese kostensenkende Wirkung wird dadurch hervorgerufen, daß der Sicherungsnehmer anstelle der Abschätzung von Zerschlagungswahrscheinlichkeit, Vermögensmasse, Ansprüche und Rang anderer Gläubiger dann, wenn er über eine wirksame Sicherheit verfügt, lediglich die Marktwertentwicklung des Sicherungsgutes über die Zeit abschätzen und verfolgen muß. Gilt das Henckel'sche System, sind Informationen über die Wertentwicklung des Sicherungsgutes allein unzureichend. Vielmehr sind mit steigendem $\alpha$ die Informationskosten aufzuwenden, die die Vereinbarung einer Kreditsicherheit gerade vermeiden helfen sollte.

Die Risikoreduktion durch Sicherheitenbestellung zu schwächen, ist nun Henckels erklärte Absicht. Die Wachsamkeit gesicherter Gläubiger soll geschärft werden, der Abwertungsverlust der Sicherheiten dazu beitragen, daß freie oder insolvenzrechtliche Verfahren der Konfliktbereinigung früher als bisher in Gang gesetzt werden. Ob die frühere Ingangsetzung von insolvenzrechtlichen Verfahren durch Mobiliarsicherungsgläubiger stattfindet, hängt ab von der zeitlichen Entwicklung von $\alpha$ und den sonstigen Handlungsmöglichkeiten der Sicherungsnehmer. Wenn $\alpha$ mit sich verschlechternder wirtschaftlicher Lage des Schuldners steigt, könnte ein Anreiz der Sicherungsnehmer zu früheren Auslösun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen folgen, weil ihr „Abwertungsverlust" dann geringer wäre. Über die zeitliche Entwicklung der $\alpha$ bestimmenden Faktoren liegen keine empirischen Daten vor. Einige Plausibilitätsüberlegungen sprechen aber dafür, daß $\alpha$ im Zeitablauf bei sich verschlechternder wirtschaftlicher Lage des Schuldners steigen könnte: $ANF^{59,61}$ wird vermutlich steigen, $V^{L-PR}$ vermutlich sinken.

Dennoch ist fraglich, ob es zur früheren Ingangsetzung von Verfahren durch Mobiliarsicherungsgläubiger kommt: Die Abwertung im Lösungsvorschlag von Henckel erfolgt ausschließlich im Rahmen eines insolvenzrechtlichen Verfahrens. Außerhalb eines Verfahrens bleiben Mobiliarsicherheiten ungeschmälert wirksam. Mobiliargesicherte Gläubiger könnten daher auf Einzelzwangsvollstreckungen ausweichen, weil sie hier den ungeschmälerten Wert ihrer Sicherheiten realisieren können. Da die Eröffnung eines Konkursverfahrens nach § 14 (1) KO Zwangsvollstreckungen blockiert, haben diese Sicherungsnehmer Interesse an einer Verzögerung, nicht aber an einem beschleunigten Start von Verfahren.

Diese Strategie der Mobiliarsicherungsgläubiger könnte von anderen Gruppen durchkreuzt werden. Die Eigentümer bzw. die ungesicherten Gläubiger könnten durch eigenen Antrag auf Verfahrenseröffnung dem Zugriff der Mobiliarsicherungsgläubiger zuvorkommen. Die vorliegenden empirischen Daten[27] und die fast einhellige Literaturmeinung lassen die ungesicherten Gläubiger als wirksame Gegenkraft ausscheiden. Ob die Eigentümer die Strategie der Mobiliarsicherungsgläubiger durch eigene Antragstellung beizeiten beenden, ist derzeit zumindest fraglich.[28] Wenn ungesicherte Gläubiger und Eigentümer die Strategie der Mobiliarsicherungsgläubiger nicht bremsen, läuft diese mit eingetretener Zahlungsunfähigkeit des Schuldners aus: diese Lösung aber entspricht dem status quo.

Im Ergebnis können folgende Wirkungen des Lösungsvorschlages angenommen werden:

— Sicherungsnehmer mit Mobiliarsicherheiten werden mit einem zusätzlichen, künstlich geschaffenen Verteilungsrisiko belastet, dessen Ausmaß schwer zu antizipieren ist. Zusätzlich haben sie erhöhte Informationskosten aufzuwenden;

---

[27] z. B. *Gessner*, V. e. a. (1978), S. 126 - 130.

[28] Dagegen sprechen die Eigeninteressen der Eigentümer, wenn der Wert des Eigenkapitals sehr gering ist, der hohe Anteil masseloser Konkursverfahren und die (wenigen) empirischen Unterlagen über verspätete Antragstellungen. Vgl. *Gessner*, V. e. a. (1978), S. 130/132.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— ungesicherte Gläubiger erhielten ceteris paribus zwar eine höhere Konkursquote; aber die Antizipation dieser Konkursquote ist mit den gleichen Problemen belastet wie die Antizipation der „Abwertungsverluste "der Mobiliarsicherungsgläubiger. Insgesamt wird damit erhöhte Verteilungsunsicherheit geschaffen.

— Ob die intendierte Interessenangleichung unter Gläubigern zu einer früheren Verfahrensauslösung führt, ist unklar, weil den Mobiliarsicherungsgläubigern eine abwertungsfreie Realisierung von Sicherheiten außerhalb des Verfahrens möglich ist.

— Bei Geltung des Henckel'schen Systems würde eine größere Zahl von Konkursverfahren, die heute mangels Masse abgelehnt werden, eröffnet werden können. Dies ist auch von Vorteil für mobiliargesicherte Gläubiger, wenn die Verwertungserlöse in geordneten Verfahren die in freien Zerschlagungen erzielbaren übersteigen.

Unabhängig von dem offenen Problem, ob es lohnt, Mobiliarsicherungsgläubigern zusätzliche Risiken aufzubürden, ist anzumerken, daß die Risikobelastung auch auf eine durchsichtigere Weise hergestellt werden kann: man könnte den de lege lata bestehenden Anspruch der Mobiliarsicherungsgläubiger gemäß (1) um einen a priori bekannten Prozentsatz kürzen.

### *b) Reorganisation*

Henckel begründet die „Abwertung" von mobiliargesicherten Forderungen im Zerschlagungsfall auch damit, daß die Bereitwilligkeit zur Akzeptanz von Reorganisationsplänen dadurch erhöht werde. Ich unterstelle, daß deterministische Gesamtwerte ermittelt werden und Gläubiger ggf. nicht-deterministische Ansprüche akzeptieren.

Ein Unternehmen sollte reorganisiert werden, wenn (4) gilt:

(4) $$V^{F,\,\mathrm{opt}} - M > V^{L}$$

wobei

$V^{F,\,\mathrm{opt}}$ den gesamten Marktwert des Unternehmens bei optimaler Sanierungsstrategie,

$M$ den nötigen Mittelbedarf, der notwendig ist, um die Sanierungsstrategie zu finanzieren,

$V^{L}$ den Liquidationswert bei bestmöglicher Verwertung nach Abzug von Gerichts-, Verwalter- und Verwertungskosten

bezeichnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es erscheint plausibel anzunehmen, daß die nominalen Ansprüche aller Gläubiger ($F^N$) den gesamten Marktwert abzüglich $M$ übersteigen; d. h. es gilt (5):

(5) $$V^{F,\text{opt}} - M < F^N \text{ .}$$ [29]

(5) bedeutet, daß die ursprüngliche Position aller Gläubiger, deren Marktwert gleich $F^N$ war, nicht wieder hergestellt werden kann. Zwei Probleme folgen:

(1) Wie hoch ist der Verlust, der den Altgläubigern zugeschrieben werden kann?

(2) Wie ist dieser Verlust auf die verschiedenen Ränge von Altgläubigern zu verteilen?

*Zu (1)*

Zunächst wird eine Verlustdefinition benötigt. Denkbar ist die folgende Verlustdefinition (6)

(6) $$L_1 = F^N - V^L \text{ .}$$

Gemäß (6) haben die Altgläubiger einen Verlust in Höhe der Differenz zwischen dem Nominalwert ihrer Forderungen (einschließlich aufgelaufener Zinsen) und dem Liquidationswert des Schuldnervermögens zu tragen. Wird das Unternehmen weitergeführt, entspricht die Position der Gläubiger der Position, die sie auch bei Unternehmenszerschlagung einnähmen. Das ist daher die *Minimalposition,* die Gläubiger als Klasse verlangen.

*Zu (2)*

Wenn zur Vereinfachung

— durch Pfand- und Grundpfandrechte gesicherte ($Gl^{PR}$)

— durch Mobiliarsicherheiten gesicherte ($Gl^{MS}$) und

— ungesicherte Gläubiger ($Gl^{oS}$)

unterschieden werden, wird eine Verteilungsregel benötigt, die den durch (6) definierten Verlust auf diese verteilt oder, anders ausgedrückt, die den Marktwertanteil aller Gläubiger am Unternehmen auf die einzelnen Gläubigergruppen aufteilt. Eine Möglichkeit ist, die vertraglich vorgenommene Vorwegaufteilung auch für den Reorganisationsfall zu

[29] Gälte $V^{F,\text{opt}} - M > F^N$, könnte die ursprüngliche Position der Gläubiger, soweit diese nicht-deterministische Ansprüche akzeptieren, voll wieder hergestellt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

akzeptieren und Gläubigeransprüche nach der Priorität des Ranganspruchs gemäß dem Ergebnis im Zerschlagungsfall zu befriedigen.

Das bedeutet, daß die Mindestposition jedes Gläubigers in einem reorganisierten Unternehmen seiner Position bei Zerschlagung des Unternehmens entsprechen wird. Damit entscheidet der ökonomische Wert der Sicherheit bzw. des Rangplatzes im Konkursverfahren, nicht die nominale Forderung über die Mindestposition. Henckel zielt insoweit zu Recht auf diese Mindestposition gesicherter Gläubiger, um diese reorganisationsbereiter zu machen.

Nicht generell wird die erhoffte Wirkung eintreten. In Verfahren, die auch de lege lata zu einer Schlußverteilung geführt hätten, entspricht der Abwertungsverlust der $Gl^{MS}$ dem Zugewinn der $Gl^{oS}$. Henckel schreibt somit die Verteilung der Mindestpositionen der Gläubigergruppen nur um; die Summe der Mindestpositionen bleibt konstant. Da die Summe der Mindestpositionen aber $V^L$ entspricht, findet ein Reorganisationsplan nur dann die Zustimmung aller getrennt abstimmenden Gruppen, wenn $V^{F,\,\mathrm{opt}} - M \geq V^L$. Eine Umverteilung der Mindestpositionen erhöht die Annahmebereitschaft nicht.

Das Ergebnis ändert sich, wenn weitere Änderungen der Verteilungsregelung vorgenommen werden. Fällt z. B. das Fiskalprivileg des § 61 (1) Nr. 2 KO, sind die Forderungen des Fiskus unter den übrigen Konkursforderungen nach § 61 (1) Nr. 6 KO einzureihen. Damit findet eine Entlastung der gesetzlich bevorrechtigten Ansprüche i. S. von § 61 (1) Nr. 1 - 5 KO statt mit der Folge, daß die Quote der $Gl^{oS}$ steigt, ohne daß der Anspruch der $Gl^{MS}$ entsprechend sinkt. Damit steigt die Summe der Mindestansprüche im Konkursverfahren. Will man unter diesen Bedingungen Reorganisationspläne durchsetzen, sind den Gläubigern $Gl^{MS}$ und $Gl^{oS}$ im Vergleich zur de lege lata-Regelung *bessere* Positionen anzubieten.

### *c) Stärkung der Festigkeit von Sicherungsrechten*

Die Vorschläge von Adams zielen auf die Konstruktion von Sicherungsverträgen, die ökonomisch und juristisch das halten, was sie versprechen. Unter dem Aspekt der Sicherungsnehmer ist dieser Lösung zuzustimmen. Adams hält diese dichotomische Lösung — die gesicherten drücken ihre Quote in die Nähe von Eins, die ungesicherten erhalten die Nullquote — für gut, weil die Verteilungsunsicherheit gering ist.

Die Selektionsfunktion, d. h. die Unterscheidung zwischen kreditwürdigen und -unwürdigen Schuldnern wird ungesicherten Gläubigern übertragen. Ungesicherte Gläubiger sollen sich durch Selbstschutzmaßnahmen an das erhöhte Ausfallrisiko anpassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Analyse Adams wirft insbesondere folgende offene Fragen auf:

1. Ist es wirkungsvoll, den ungesicherten Gläubigern, die nach der Untersuchung des Max-Planck-Instituts im wesentlichen Handwerker, kleine Gewerbetreibende, Dienstleistende und zu einem geringen Teil Kreditinstitute sind, die Selektionsfunktion zu übertragen? Zu welchen Kosten kann diese Funktion übernommen werden?

2. Wie sollen die Anpassungsmaßnahmen der ungesicherten Gläubiger aussehen und bewirken nicht z. B. verrechnete Risikoprämien bei fehlendem oder unpräzisem Diskriminierungsvermögen eine Belastung von kreditwürdigen *und* -unwürdigen Schuldnern?

3. Wie sieht die Einpassung dieser Lösung in das insolvenzrechtliche Regelungssystem aus? Wer übernimmt die Verfahrensingangsetzung? Wie sieht die effiziente Abwicklung aus?[30]

4. Wenn Adams den gesicherten Gläubigern zu einer Befriedigungsquote in der Nähe von Eins verhelfen will, setzt dies voraus, daß der Auslösetatbestand für insolvenzrechtliche Verfahren auf diese Zielsetzung abgestellt ist. Das aber bedeutet die Wiederbelebung eines streng zu interpretierenden Überschuldungstatbestandes, der dann erfüllt wäre, wenn die Verwertungserlöse der zu Sicherungszwecken benutzten Gegenstände die besicherten Verbindlichkeiten unterschreiten. Es läßt sich zeigen, daß ein so definierter Auslösetatbestand kein generell brauchbares Kriterium für die Ingangsetzung von gerichtlichen Insolvenzverfahren ist.[31]

## VI. Ergebnisse

1. Kreditsicherheiten erfüllen im Rahmen von Kreditkontrakten wichtige Funktionen. Zugleich stören privatrechtliche Sicherungsverträge Zwecke insolvenzrechtlicher Regelungen.

2. Reformvorschläge, die höhere Befriedigungsquoten für ungesicherte Gläubiger erreichen wollen durch Abschaffung bestimmter Verlängerungs- bzw. Erweiterungsformen, verfehlen ihr Ziel.

3 Reformvorschläge, die den Wert von Sicherheiten im Konkurs reduzieren, verkürzen die private Funktionserfüllung von Kreditsicherheiten. Solche Verkürzungen sind nur akzeptabel, wenn sie anti-

---

[30] Michael *Adams* hat diese Frage aus seiner Analyse bewußt ausgeklammert. Vgl. *Adams*, M. (1980), S. 20/21. Im Rahmen der Überlegungen zur Neugestaltung des Insolvenzrechts müssen diese Fragen jedoch gestellt und beantwortet werden.

[31] *Drukarczyk*, J. (1981), *Hax*, H. und *Marschdorf*, H.-J. (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zierbar sind und nachweisbare Vorteile in der Funktionserfüllung von insolvenzrechtlichen Regelungen bewirken.

4. Es ist schwierig, den Vorschlag von Henckel abschließend zu beurteilen. Die Realisierung des Vorschlags belastete die mobiliargesicherten Gläubiger mit einem zusätzlichen Risiko. Ob der Anreiz zur früheren Ingangsetzung von Verfahren wirkt, ist offen. Offen ist auch, ob der Vorschlag in der Mehrzahl der Fälle die Akzeptanzwahrscheinlichkeit für Reorganisationspläne erhöhen kann. Verringert wird dagegen der Anteil der Fälle, die mangels Masse nicht in ein gerichtliches Verfahren eintreten.

5. Versuche, die Sicherungskraft privater Sicherungsverträge zu stärken, also Kollisionsmöglichkeiten zu reduzieren, Transaktionskosten zu senken, sind zu begrüßen, weil sie die Funktionserfüllung von Kreditsicherheiten stärken. Ungelöstes Problem ist die „Einpassung" solcher Verträge in ein Konkurs- bzw. Reorganisationsrecht.

## Literatur

*Adams*, M. (1980), Ökonomische Analyse der Sicherungsrechte, Königstein.

*Arnold*, H. (1982), Modell eines insolvenzrechtlichen Sanierungsverfahrens, Köln.

*Drobnig*, U. (1976), Empfehlen sich gesetzliche Maßnahmen zur Reform der Mobiliarsicherheiten? Gutachten F zum 51. Deutschen Juristentag, München.

— (1980), Sicherungsrechte im Deutschen Konkursverfahren, in: RabelsZ, Bd. 44, S. 784 - 807.

*Drukarczyk*, J. (1980), Finanzierungstheorie, München.

— (1981), Zum Problem der Auslösung insolvenzrechtlicher Verfahren, in: ZfB, 51. Jg., S. 235 - 257.

— (1983), Kreditverträge, Mobiliarsicherheiten und Vorschläge zu ihrer Reform im Konkursrecht, in: ZfB, 53. Jg., S. 328 - 349.

*Fama*, E. F.; *Miller*, M. H. (1972), The Theory of Finance, New York.

*Flessner*, A. (1982), Sanierung und Reorganisation, Tübingen.

*Franke*, G. (1981), Information, Property Rights and the Theory of Corporate Finance, in: Readings in Strategy for Corporate Investment, F. J. Derkinderen und R. L. Crum (Hrsg.), Boston, S. 63 - 83.

*Harries*, H. (1978), Die Negativklausel, in: Wertpapier-Mitteilungen, S. 1146 - 1150.

*Hax*, H.; *Marschdorf*, H.-J. (1983), Anforderungen an ein Insolvenzrecht aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: BFuP, S. 112 - 129.

*Henckel*, W. (1975), Wert und Unwert juristischer Konstruktion im Konkursrecht, in: Festschrift für F. Weber zum 70. Geburtstag, E. Bökelmann, W. Henckel, G. Jahr (Hrsg.), Berlin, S. 237 - 252.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1976), Referat in: Verhandlungen des 51. Deutschen Juristentages, Bd. II (Sicherungsberichte), München, S. O 8 - O 32.

— (1981), Die Verbindungen des Sanierungsverfahrens zum Konkursverfahren, in: ZIP, S. 1296 - 1303.

*Kalay,* A. (1982), Stockholder-Bondholder Conflict and Dividend Constraints, in: Journal of Financial Economics, Bd. 10, S. 211 - 233.

*Kilger,* J. (1975), Der Konkurs des Konkurses, in: KTS, S. 142 - 166.

*Leffson,* U. (1980), Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, 5. A., Düsseldorf.

*Meckling,* W. H. (1977), Financial Markets, Default and Bankruptcy: The Role of the State, in: Law and Contemporary Problems, Bd. 41, S. 13 - 38.

*Miller,* M. H. (1977), The Wealth Transfers of Bankruptcy: Some Illustrative Examples, in: Law and Contemporary rPoblems, Bd. 41, S. 39 - 46.

*Moxter,* A. (1976), Bilanzlehre, 2. A., Wiesbaden

*Myers,* St. C. (1977), Determinants of Corporate Borrowing, in: JoFE, Vol. 5, S. 147 - 155.

*Rudolph,* B. (1983), Kreditsicherheiten als Instrumente zur Umverteilung und Begrenzung von Kreditrisiken, Frankfurt/Main (unveröffentlicht).

*Scott,* J. A. (1977), Bankruptcy, Secured Debt, and Optimal Capital Structure, in: JoF, Bd. 32, S. 1 - 19.

*Smith,* C. W.; *Warner,* J. B. (1979), On Financial Contracting, in: JoFE, Vol. 7, S. 117 - 161.

*Schmidt,* R. H. (1980), Ökonomische Analyse des Insolvenzrechts, Wiesbaden.

— (1981 b), Kreditsicherung und Konkursrecht, in: Geld, Banken und Versicherungen, Bd. 1, H. Göppl und R. Henn (Hrsg.), S. 569 - 573.

*Steiner,* M. (1980), Ertragskraftorientierter Unternehmenskredit und Insolvenzrisiko, Stuttgart.

*Stützel,* W. (1967), Bemerkungen zur Bilanztheorie, in: ZfB, 37. Jg., S. 314 ff.

*Swoboda,* P. (1982), The relevance of securing debt, unveröffentlichtes Manuskript.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Zur Wirkung des II. Wohnraumkündigungsschutzgesetzes: Eine kontrakttheoretische Analyse*

Von *Wolfgang Eckart, Norbert Schulz* und *Konrad Stahl,* Dortmund

## 1. Einleitung

Das zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz (WKSchG) in seiner ursprünglichen Form von 1974 wie auch in seiner Modifikation von 1982 beschränkt das Verfügungsrecht der Vermieter von Wohnungen in zweierlei Hinsicht, und zwar hinsichtlich der Kündigungsmöglichkeiten bestehender Mietverhältnisse, sowie der Preisbildung in bewohnten Wohnungen. Die Vorbereitung des Gesetzes wurde begründet mit einer Asymmetrie in den Machtverhältnissen zwischen Mietern und Vermietern im bilateralen Verhandlungsprozeß, besonders in Wohnungsmärkten, die durch „Überschußnachfrage" charakterisiert sind. Bei der Festlegung eines neuen Mietkontraktes kann sie sich darin ausdrücken, daß der Vermieter dem Mieter „nur schwer akzeptable" Bedingungen vor allem hinsichtlich der Zahlung des zukünftigen Mietzinses aufbürden kann. In bestehenden Mietverhältnissen kann der Vermieter, bedingt durch die dem Mieter bei einem Wohnungswechsel entstehenden Transaktionskosten, eine Mieterhöhung durchsetzen, die um diese Transaktionskosten über der Spotmarktmiete liegt.

Eine Untersuchung der Wirkungen des WKSchG muß offensichtlich an der Formierung von Mietkontrakten unterschiedlicher Struktur (bezüglich Laufzeit, Mietpreisen, Kündigungsrecht etc.) ansetzen. Derartige unterschiedliche Kontrakte tauchen im idealtypischen Modell der mikroökonomischen Theorie überhaupt nicht auf. Ihr Entstehen läßt sich im wesentlichen auf drei für den Wohnungsmarkt typische Gesichtspunkte zurückführen: Zum einen auf die Unsicherheit über die

* Revidierte Version einer während der Baseler Arbeitstagung des Vereins für Sozialpolitik 1983 referierten Arbeit. Die Arbeit ist Teilresultat eines von der deutschen Forschungsgemeinschaft und dem Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau geförderten Projekts zum Thema „Quantitatives Wohnungsmarktmodell". Wir bedanken uns für diese Unterstützung, die uns u. a. intensive Diskussionen mit D. *McFadden* zur Vorbereitung dieser Arbeit ermöglichte. Auch sind wir dankbar für konstruktive Diskussionsbeiträge während der Baseler Tagung insbesondere von M. *Neumann,* U. *Schweizer* und C. C. *v. Weizsäcker.* Schließlich bedanken wir uns bei Axel *Börsch-Supan* für kritische Anmerkungen.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zukünftige Mietentwicklung; zum zweiten auf die Unsicherheit über die Eigenschaften von Mietern und Vermietern, welche den Nutzen aus dem Mietkontrakt beeinflußen; und zum dritten auf die den Mietern beim Wohnungswechsel und den Vermietern beim Mieterwechsel entstehenden Transaktionskosten.[1] Mit Hilfe von geeigneten Kontrakten können sich beide am Verhandlungsprozeß beteiligten Akteure gegen diese Unsicherheiten und das unvorhergesehene Auftreten der Transaktionskosten versichern.

Angesichts der wirtschaftspolitischen Bedeutung des Wohnungssektors überrascht es, daß den obengenannten Aspekten in der theoretischen Literatur bisher keine Rechnung getragen wurde. Dies gilt insbesondere auch für die Analyse der Wirkungen des WKSchG, wie sie z. B. von Eekhoff [1981] oder innerhalb eines Gutachtens von dem wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft [1982] vorgelegt wurden. Eekhoff[2] argumentiert verkürzt wie folgt: Das einseitige Abschneiden der Ertragschancen für den Vermieter führe zu einer Senkung des Erwartungswertes der Mieterträge und damit kurzfristig zu einer Minderung der Erträge aus Wohnungsbauinvestitionen. Die daraus resultierende Angebotsverknappung ziehe Mietpreissteigerungen nach sich und bewirke damit eine langfristige Minderung der Wohlfahrt der Mieter.

U. E. wird diese partialanalytische, auf einer informellen Analyse allein des Verhaltens von Wohnungsanbietern aufbauende Argumentation weder der Komplexität des Wohnungsmarktes gerecht, noch jener der Wirkungen, die ein solcher Eingriff in das Marktgeschehen nach sich zieht. Tatsächlich führt diese vereinfachende Sichtweise, wie sich zeigen wird, zu ungerechtfertigten Schlüssen.

Auch mit dem der vorliegenden Analyse zugrundeliegenden Modell werden wir natürlich nicht allen Besonderheiten des Wohnungsmarktes gleichzeitig gerecht. Durch die Einführung einiger hier wesentlicher Wohnungsmarktspezifika können wir jedoch nachweisen, daß schon das

---

[1] Hinsichtlich aller dieser, und weiterer Gesichtspunkte ist der Wohnungsmarkt dem Arbeitsmarkt sehr ähnlich. Sie werden ausführlich in *Stahl* [1983] diskutiert. Die Analyse ihrer Auswirkungen auf die Struktur des Wohnungsmarktes und seine Entwicklung ist i. ü. Gegenstand eines an der Universität Dortmund laufenden Forschungsprojekts, in dem auf der Basis zusammenfassender theoretischer Überlegungen vergleichende empirische Untersuchungen zwischen US-amerikanischen und bundesdeutschen Wohnungsmärkten vorgenommen werden. Erste Resultate finden sich in *Eckart* [1983], *McFadden* [1983], *Schulz* und *Stahl* [1983] und *Wiesmeth* [1983].

[2] Im weiteren nehmen wir in erster Linie auf *Eekhoff's* Arbeit Bezug, weil seine Aussagen sich im wesentlichen mit denen des Beirats decken, jedoch aus einem vergleichsweise genauer dargelegten Modell abgeleitet sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erste Glied in der von Eekhoff vorgetragenen Argumentationskette brüchig ist: Die Einführung des WKSchG reduziert nämlich selbst kurzfristig keineswegs notwendigerweise den Barwert der erwarteten Mieterträge. Damit ist auch insbesondere der Schluß, die Einführung des WKSchG führe mittelfristig zu einer Reduktion des Angebots, nicht zwingend. Es ist zu betonen, daß sich aus diesen Überlegungen direkt keine Wohlfahrtsaussagen ableiten lassen. Ihre Entwicklung bleibt weiterführenden Arbeiten vorbehalten.[3]

Unsere Argumentation basiert auf einem einfachen Kontraktmodell des Wohnungsmarktes. Wir adaptieren hierzu einschlägige Ansätze aus der theoretischen Arbeitsmarktliteratur[4], und berücksichtigen dabei als Besonderheiten des Wohnungsmarktes neben der Unteilbarkeit von Angebot und Nachfrage den ersten und den dritten der drei oben genannten Gesichtspunkte, welche zur Formierung von Mietkontrakten beitragen. In dem von uns betrachteten 2-Perioden-Teilmarkt für Wohnungen homogener Qualität werden dann zwei Kontraktarten zugelassen: ein Kurzfristkontrakt mit einer Vereinbarung über den Mietzins nur für die laufende Periode, sowie ein Langfristkontrakt, in dem Wohndauer und Mietzins über zwei Perioden fest vereinbart werden. Im weiteren ist der Markt charakterisiert durch ein kurzfristig fixes Angebot und den Umstand, daß bei genügend niedrigen Mietpreisen die Wohnungsnachfrage das Wohnungsangebot übersteigt. Für diesen Markt vergleichen wir die Eigenschaften des temporären Gleichgewichts vor und nach Einführung des WKSchG. Dieses Gleichgewicht läßt sich danach unterscheiden, ob der in Kurz- oder Langfristkontrakten vereinbarte Mietpreis den Eintritt der Nachfrager in den Teilmarkt beschränkt. Die Wirkung einer Einführung des WKSchG richtet sich ausschließlich danach, welche der Kontraktarten im obigen Sinne bindend ist: nur das Entscheidungskalkül der „marginalen Konsumenten" bestimmt das Marktgeschehen, wie immer beim Tausch von unteilbaren Gütern, bei denen Nachfrager und/oder Anbieter eine Auswahlentscheidung aus

---

[3] Wir können jedoch — zumindest vorläufig — der von vielen Ökonomen geäußerten Behauptung nicht zustimmen, nach der jede Einschränkung der Kontraktfreiheit zu „suboptimalem" Verhalten der davon betroffenen Wirtschaftsakteure und damit notwendigerweise zu Ineffizienz führe. Eine solche Behauptung wäre dann gerechtfertigt, wenn nicht nur der betrachtete Markt, sondern auch die gesamte betrachtete Ökonomie im Sinne des ersten Effizienzsatzes „vollkommen" strukturiert wäre. Angesichts der allein schon im Wohnungsmarkt beobachtbaren „Unvollkommenheiten" kann die Behauptung nur durch eine spezifische Analyse validiert werden. Eine Vorbereitung der letzteren ist unser Anliegen.

[4] Die grundlegenden Arbeiten hierzu sind *Azariadis* [1975] und *Baily* [1974]. Eine neuere Generalisierung findet sich in *Holmström* [1980], auf der eine erste Adaption von *Wiesmeth* [1983] aufbaut. Auf die bei der Adaption auftretenden interessanten konzeptuellen Probleme können wir aus Platzgründen leider nicht eingehen.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diskreten Alternativen treffen.[5] Aus offensichtlichen Gründen bleibt genau dieser Aspekt in einem einfachen preistheoretischen Modell des Typs unberücksichtigt, auf dem u. a. Eekhoffs Analyse aufbaut.

Unsere Arbeit ist im weiteren wie folgt gegliedert: Im zweiten Abschnitt entwickeln wir unser kontrakttheoretisches Modell eines Wohnungsteilmarktes. Das Modell wird in Abschnitt 3 zu einer formalen Analyse der Wirkungen des WKSchG besonders auf die Preisentwicklung benutzt. In Abschnitt 4 nehmen wir in der formalen Analyse nicht betrachtete Gesichtspunkte auf und führen die Analyse der kurzfristigen Wirkungen informell weiter. Die Arbeit schließt mit Bemerkungen zu den langfristigen Wirkungen des WKSchG, sowie zu methodologischen und empirischen Aspekten der Wirkungsanalyse. Die mathematischen Beweise finden sich im Anhang.

## 2. Ein kontrakttheoretisches Modell eines Wohnungsteilmarktes

Unser Modell ist charakterisiert durch die folgenden Eigenschaften: Es werden Dienstleistungen einer fixen Menge von homogenen Wohnungen zwischen zwei Klassen von Akteuren, Nachfragern und Anbietern getauscht. Der Tausch erstreckt sich über zwei Perioden $i$, $i = 1, 2$, genannt „heute" und „morgen", und wird innerhalb zweier ohne Transaktionskosten durchsetzbarer Kontraktformen vollzogen: entweder Kurzfristkontrakten zu sicherem Mietpreis $q_1$ für die erste, und (heute) unsicherem Mietpreis $\tilde{q}_2$ für die zweite Periode; oder innerhalb von über beide Perioden laufenden Kontrakten zu den Mietpreisen $p_1$ und $p_2$, welche zu Beginn der ersten Periode festgelegt werden.[6]

Die *Nachfrager* in unserem Modell sind differenziert nach Präferenzen und Einkommen.[7] Wir betrachten zunächst den typischen Nachfrager $\delta$ aus der Gesamtmenge $\Delta = [0, \bar{\delta}]$ aller Nachfrager. Er sei charakterisiert durch einen Nutzenindex $u_\delta(x_1(\delta), x_2(\delta))$, definiert über den Konsum einer Menge $x_i(\delta) \in \mathbf{R}^+$ eines Numérairegutes in Periode $i$, $i = 1, 2$ zusammen mit dem Konsum einer Wohnung im betrachteten Teilmarkt; durch seine Einkünfte $y_i(\delta)$, $i = 1, 2$ in den beiden Perioden; und schließlich durch ein Nutzenniveau $\bar{u}_\delta$, welches den maximal erzielbaren Nutzen bei Konsum einer Wohnung außerhalb des betrachteten

[5] Zum Konzept des „marginalen Konsumenten" vgl. *Novshek* und *Sonnenschein* [1979].

[6] Mit unseren Aussagen beschränken wir uns damit ohne Verlust an Realitätsgehalt auf die Untermenge der Mietvereinbarungen im Teilmarkt, welche zu Beginn unseres Zweiperiodenmodells neu eingegangen werden.

[7] Zur Systematik dieser Differenzierung vgl. die unten gemachten Annahmen (i) - (vii) zur Struktur der Nachfrage.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

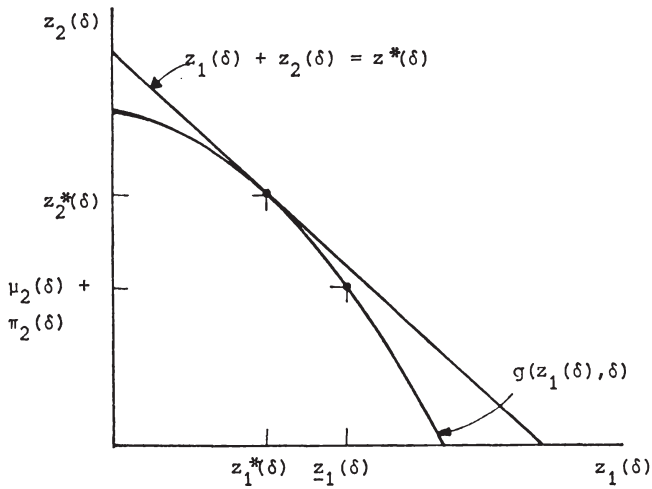



Abb. 1: Intertemporale Abhängigkeit der Zahlungsbereitschaften.

Teilmarktes reflektiere.[8] Der Nutzenindex $u_\delta$ sei stetig und monoton steigend, sowie strikt quasikonkav und separabel. Wir schreiben $u = u_\delta^1 + u_\delta^2$.

Als nächstes wollen wir die Zahlungsbereitschaften $z_i(\delta)$ des $\delta$-Konsumenten für eine Wohnung in Periode $i$ ableiten. Sie sind definiert als die maximale Mietzahlung, die der $\delta$-Nachfrager für eine solche Wohnung zu leisten bereit ist. Übersteigt der jeweils geforderte Mietpreis diese Zahlungsbereitschaft, so tritt der Nachfrager nicht in den Markt ein. Die $z_i(\delta)$ sind definiert durch $u_\delta(y_1(\delta) - z_1(\delta), y_2(\delta) - z_2(\delta)) = \bar{u}_\delta$. Wir legen zunächst Konsumunterschranken $\underline{x}_i(\delta) \geqslant 0$ fest derart, daß $x_i < \underline{x}_i(\delta)$ für ein $i$ zu $u_\delta(x_1, x_2) < \bar{u}_\delta$ führt. Gilt $y_i(\delta) - z_i(\delta) \geqslant \underline{x}_i(\delta)$, $i = 1, 2$, so folgt aus den Annahmen an $u_\delta$, daß $z_2(\delta) = g(z_1(\delta), \delta)$ für gegebenes $\delta$ eine monoton fallende und strikt konkave Funktion ist (vgl. Abb. 1).

Es sollte betont werden, daß die beiden Ungleichungen $y_i(\delta) - z_i(\delta) \geqslant \underline{x}_i(\delta)$ für einen Eintritt des Nachfragers in den Teilmarkt nur dann zwingend vorausgesetzt werden müssen, wenn per Unterstellung vom Nachfrager weder Kredite aufgenommen noch Ersparnisse gebildet

[8] $\bar{u}_\delta$ kann alternativ das bei fortdauerndem Konsum seiner derzeitigen Wohnung, oder Konsum der besten Alternative in einem anderen Teilmarkt erzielbare Nutzenniveau ausdrücken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden können. Diese Unterstellung vereinfacht erheblich die Darstellung des Modells. Wir kommen später auf sie zurück.

Die Entscheidung des $\delta$-Nachfragers über Markteintritt und Kontraktart ist natürlich auch abhängig von seiner Erwartung über den morgen geltenden Marktpreis $\tilde{q}_2$. Er wird von ihm als Zufallsgröße mit subjektiver Verteilungsfunktion $f_\delta(\tilde{q}_2)$ und Erwartungswert $\mu_2(\delta)$ betrachtet, welche beide unabhängig von den bekannten Preisen $q_1$, $p_1$ und $p_2$ gebildet werden.[9] Die Risikoprämie $\pi_2(\delta)$ des $\delta$-Nachfragers ist dann definiert durch die Lösung von

$$\int_0^\infty [\alpha u_\delta^2 (y_2(\delta) - q_2) + (1-\alpha)\bar{u}_\delta^2]\, \mathrm{d} f_\delta(q_2) = u_\delta^2 (y_2(\delta) - \mu_2(\delta) - \pi_2(\delta))$$

mit

$$\alpha = \begin{cases} 1 \text{ wenn } y_2(\delta) - \underline{x}_2(\delta) - \tilde{q}_2(\delta) \geqslant 0 \\ 0 \text{ wenn } y_2(\delta) - \underline{x}_2(\delta) - \tilde{q}_2(\delta) < 0 \end{cases}$$

Der Ausdruck unter dem Integralzeichen charakterisiert den in der zweiten Periode vom Nachfrager erzielten Nutzen, wenn $\tilde{q}_2$ realisiert wird: Kann der Nachfrager nach Zahlung der Wohnungsmiete noch hinreichend viel konsumieren, so geht dieser residuale Konsum in seinen Nutzen ein, kann er dies nicht, so zieht er einen Umzug vor, wodurch er einen als fix unterstellten Nutzen $\bar{u}_\delta^2$ erreicht.[10]

Bevor wir das Entscheidungskalkül der Nachfrager darstellen und uns der Formulierung der aggregierten Nachfrage widmen, wollen wir uns kurz der zweiten Klasse von Akteuren in unserem Modell, der der Anbieter von Wohnungen zuwenden. Jeder der Anbieter sei ausgestattet mit einer beliebigen Zahl von Wohneinheiten und charakterisiert durch einen Nutzenindex, definiert über der Summe der Erträge aus der Vermietung der Wohnung heute und morgen. Der Einfachheit halber gehen wir von der Linearität dieses Index aus, und damit von der Risikoneutralität des typischen Anbieters.[11] Diese Risikoneutralität impliziert, daß der Anbieter eine Entscheidung darüber, ob er einen Kurzfrist-(Langfrist-)Kontrakt offeriert, ausschließlich davon abhängig

---

[9] Durch die Unabhängigkeitsannahme für $\mu_2$ schließen wir die Bildung rationaler Erwartungen aus. Die Annahme ist empirisch dadurch zu rechtfertigen, daß der typische Nachfrager seine Erwartungen in Unkenntnis des Anteils der Nachfrager formiert, die den Langfristkontrakt wählen und damit morgen im Markt für Kurzfristkontrakte nicht erscheinen.

[10] Der Term $\bar{u}_\delta^2$ reflektiert auch die dem Nachfrager bei Umzug entstehenden Transaktionskosten, und damit die Asymmetrie in der Bewertung des Wohnungskonsums vor und nach Einzug in eine Wohnung.

[11] Dies ist auch die in der kontakttheoretischen Arbeitsmarktliteratur für die Angebotsseite typische Annahme.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

macht, ob $q_1 + \mu_2^A \underset{(<)}{>} p_1 + p_2 \equiv p$, wobei $\mu_2^A$ sein unabhängig von $q_1$ und $p$ erwarteter Preis für den morgigen Kurzfristkontrakt ist.[12] Im frei vereinbarten Langfristkontrakt ist der Vermieter also indifferent zwischen unterschiedlichen Aufteilungen der Mietzahlungen auf heute und morgen, unabhängig davon, wie umfangreich der von ihm besessene Wohnungsbestand ist.

Kehren wir nun zurück zum *Entscheidungskalkül des δ-Nachfragers.* Er hat über den Markteintritt sowie die Kontraktart zu entscheiden. Sein Eintritt in den Kurzfristmarkt ist dann möglich, wenn $z_1(\delta) \geqslant q_1$ und $z_2(\delta) \geqslant \mu_2(\delta) + \pi_2(\delta)$. Sei $\underline{z}_1(\delta)$ definiert durch $\mu_2(\delta) + \pi_2(\delta) = g(\underline{z}_1(\delta), \delta)$. Dann besteht die Eintrittsmöglichkeit in den Kurzfristmarkt genau dann, wenn $\underline{z}_1(\delta) \geqslant q_1$. Umgekehrt ist der Eintritt in den Langfristmarkt genau dann möglich, wenn $z^*(\delta) \equiv z_1^*(\delta) + z_2^*(\delta) \geqslant p$, wobei $(z_1^*(\delta), z_2^*(\delta))$ die Lösung zum Problem: max $z_1(\delta) + z_2(\delta)$ u. d. N. $z_2(\delta) = g(z_1(\delta), \delta)$ ist.

Über die Kontraktart entscheidet der δ-Nachfrager folgendermaßen: Ist er mit Preisen $(q_1, p)$ konfrontiert, so wählt er den Kurzfrist-(Langfrist-)kontrakt, wenn

$$\begin{aligned}\Phi(\delta, q_1, p) \equiv\ & u_\delta^1(y_1(\delta) - q_1) + u_\delta^2(y_2(\delta) - \mu_2(\delta) - \pi_2(\delta)) \\ & - u_\delta^1(y_1(\delta) - p_1(\delta, p)) - u_\delta^2(y_2(\delta) - p_2(\delta, p)) \underset{(<)}{>} 0\ ,\end{aligned}$$

wobei $p_i(\delta, p)$, $i = 1, 2$ die Preise sind, welche seinen Nutzen unter der Nebenbedingung $p_1 + p_2 = p$ maximieren. Ist der δ-Nachfrager dagegen mit Preisen konfrontiert, zu denen er nur einen der beiden Kontrakte zu bezahlen bereit ist, so wählt er diesen.

Wir legen nun die Annahmen zur *Struktur der Nachfrage* fest. Bezeichne $\nu^N$ daß Maß für die Zahl der Nachfrager. Dann gelte

(i) $\nu^N(\Delta) = \{\delta \mid \underline{z}_1(\delta) \geqslant 0 \vee z^*(\delta) \geqslant \mu_2^A\}$ ,

womit gesagt ist, daß die Gesamtzahl der im Modell relevanten Nachfrager der Zahl der Nachfrager zu Nullpreisen entspricht. Dabei gebe es realistischerweise von jedem Typ $\delta$ nur so wenige Nachfrager, daß ihm kein marktbestimmender Einfluß zukommt. Formal:

(ii) $\nu^N$ ist atomlos mit $\nu^N(\delta) = 0$ .

Bezüglich der Ordnung der δ-Nachfrager unterstellen wir

(iii) $z^*(\delta)$ ist eine stetige, streng monoton steigende Funktion

[12] Die Begründung für die Unabhängigkeit der Preiserwartung von den bekannten Preisen ist analog zu der auf der Nachfrageseite.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(iv) $\underline{z}_1(\delta)$ ist eine stetige, nirgendwo konstante Funktion

(v) $\underline{z}_1(\delta)$ und $\tau(\delta)$ mit $\tau(\delta) \equiv z^*(\delta)$-Konstante schneiden sich höchstens endlich viele Male

(vi) $\Phi(\delta, q_1, p)$ ist eine stetige Funktion

(vii) $\Phi(\cdot, q_1, p)$ hat endlich viele Nullstellen

Auch die letzteren Annahmen sind problemlos. Die dritte Annahme ordnet die Nachfrager nach ihrer Zahlungsbereitschaft. Sie ist z. B. erfüllt, wenn die Nachfrager mit gleichen Nutzenindices ausgestattet sind und nach ihren Einkünften geordnet werden können. Dann sind im übrigen Unterstellungen darüber überflüssig, wie die Risikoaversion des typischen Nachfragers mit seinem Einkommen variiert. Die Annahmen (iv) - (vii) schließlich tragen reinen Regularitätscharakter.

Die weitere Analyse wird durch die folgenden Notationen erleichtert: Zunächst zur Aufteilung der Nachfrager in solche, die in den Markt (nicht) eintreten. Wir bezeichnen mit $\widetilde{D}_1(q_1) = \{\delta \mid \underline{z}_1(\delta) \geqslant q_1\}$ und $\widetilde{D}_2(p) = \{\delta \mid z^*(\delta) \geqslant p\}$ die Mengen der Konsumenten, für die zu gegebenen Preisen ein Eintritt in den Kurz- bzw. Langfristmarkt möglich ist. Mit $\underline{\delta}_1(q_1)$ bzw. $\underline{\delta}_2(p)$ sei jeweils der Konsument mit dem niedrigsten $\delta$ in diesen Mengen beschrieben. Die Menge $D(q_1, p) = \nu^N(\widetilde{D}_1(q_1) \cup \widetilde{D}_2(p))$ umfaßt dann alle zu den Preisen $(q_1, p)$ in den Markt eintretenden Nachfrager.

Nun zur Aufteilung der Nachfrager gemäß ihrer Präferenz für den Kurz-(Lang-)fristkontrakt. Mit $\hat{D}_1(q_1, p) = \{\delta \mid \Phi(\delta, q_1, p) > 0\}$ bzw. $\hat{D}_2(q_1, p) = \{\delta \mid \Phi(\delta, q_1, p) < 0\}$ bezeichnen wir die Mengen der Mieter, welche den Kurz- bzw. den Langfristvertrag vorziehen. Schließlich bezeichnet $\{\hat{\delta}_1, \ldots, \hat{\delta}_M\} = \{\delta \mid \Phi(\delta, q_1, p) = 0\}$ die Menge der zwischen den beiden Verträgen indifferenten Mieter.

Die *aggregierte Nachfrage nach den beiden Vertragstypen* ist dann durch die folgenden Ausdrücke beschrieben:

$$D_1(q_1, p) = \nu^N(\widetilde{D}_1(q_1) \cap \hat{D}_1(q_1, p))$$

$$D_2(q_1, p) = \nu^N(\widetilde{D}_2(p) \cap \hat{D}_2(q_1, p))$$

Sie umfaßt damit jeweils die Akteure, welche sich den betrachteten Kontrakt leisten können und ihn auch präferieren.

Zur *Struktur der Anbieter* unterstellen wir der Einfachheit halber, daß diese mit identischen Nutzenindices ausgestattet seien. Bezeichne $S$ die Gesamtzahl der bereitgestellten Wohnungen. Dann setzt sich das aggregierte Angebot an den beiden Vertragstypen $S_i(q, p), i = 1, 2$ wie folgt zusammen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$S_1(q_1, p) = S,\ S_2(q_1, p) = 0 \qquad \text{für } p - q_1 < \mu_2^A$$

$$S_1(q_1, p) = 0,\ S_2(q_1, p) = S \qquad \text{für } p - q_1 > \mu_2^A$$

Gilt $p - q_1 = \mu_2^A$, so ist die Aufteilung zwischen $S_1$ und $S_2$ offensichtlich willkürlich. Allein die Nachfrage bestimmt dann die Aufteilung des Kontraktangebotes.

Bezüglich der relativen Größe von Nachfrage und Angebot unterstellen wir schließlich realistischerweise, daß $\nu^N(\Delta) > S$, also daß die Gesamtzahl der zu Nullpreisen im Teilmarkt auftretenden Nachfrager die Zahl der angebotenen Wohnungen übersteigt.[13]

Ein *Gleichgewicht* ist dann ein Tupel $(q_1^*, p^*)$ mit

$$D_i(q_1^*, p^*) = S_i(q_1^*, p^*),\ i = 1, 2 \qquad \text{und}$$

$$S_1(q_1^*, p^*) + S_2(q_1^*, p^*) = S$$

Der folgende Satz ist grundlegend für die weitere Analyse:

*Satz 1:* Es existiert ein Gleichgewicht mit $p^* - q_1^* = \mu_2^A$, und es gibt nur ein Gleichgewicht mit dieser Eigenschaft.

Natürlich kann es im betrachteten Modell noch andere Gleichgewichte geben, und zwar solche, in denen Kontrakte nur einer Form getauscht werden. Die Analyse dieser Fälle bringt jedoch keine neuen Ergebnisse. Wir betrachten deshalb im folgenden nur den in Satz 1 beschriebenen Fall.

Zur weiteren Charakterisierung des Gleichgewichts in Form einer Zuordnung von Mietertypen auf Vertragstypen ist eine weitere Spezifikation der Funktion $\Phi(\cdot, q_1, p)$ sinnvoll. Sie legt fest, wie der vom Konsum der beiden Kontrakte erzielte Nutzen mit den Nachfragertypen variiert. Ist z. B. $\Phi(\cdot, q_1, p)$ monoton steigend, so steigt der aus dem Konsum des Kurzfristkontraktes relativ zu dem des Langfristkontraktes abgeleitete Nutzen. Dies kann z. B. durch eine mit zunehmenden Einkünften fallende Risikoaversion bedingt sein, welche auch einen monotonen Anstieg der Funktion $\underline{z}_1(\delta)$ zur Folge hat. Der folgende Satz charakterisiert beispielhaft (ohne Beweis) das Gleichgewicht unter diesen Annahmen. Sie dienen lediglich der Verdeutlichung der Aussagen. In der Wirkungsanalyse des WKSchG kommen wir durchgehend ohne sie aus.

---

[13] Auch eine oberflächliche Beobachtung des Wohnungsmarktes läßt den Schluß zu, daß, bedingt durch Haushaltsaufteilung, die Zahl der Nachfrager mietpreiselastisch reagiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Satz 2:* Seien $\Phi(\cdot, q_1^*, p^*)$ und $\underline{z}_1(\delta)$ monton steigend. Dann folgt aus

(i) $\underline{\delta}_1(q_1^*) < \underline{\delta}_2(p^*)$ ,

daß alle Nachfrager Kurzfristmieter sind;

(ii) $\underline{\delta}_1(q_1^*) \geqslant \underline{\delta}_2(p^*)$ ,

daß alle $\delta$-Nachfrager mit $\delta \in [\underline{\delta}_2, \hat{\delta}_1]$ Langfristmieter,

und alle $\delta$-Nachfrager mit $\delta \in [\hat{\delta}_1, \bar{\delta}]$ Kurzfristmieter sind.

Das Resultat ist leicht erklärt. Unter den Monotonieannahmen an $\Phi$ und $\underline{z}_1$ legt die Bedingung $\underline{\delta}_1(q_1^*) \underset{(\geqq)}{<} \underline{\delta}_2(p^*)$ fest, ob der Preis des Kurz- oder des Langfristkontraktes den Eintritt der Nachfrager in den Markt beschränkt. Auch gibt es dann nur ein $\hat{\delta}$ derart, daß zu den bekannten Preisen alle $\delta$-Nachfrager mit $\delta \in [0, \hat{\delta}]$ den Langfristkontrakt, und alle mit $\delta \in [\hat{\delta}, \bar{\delta}]$ den Kurzfristkontrakt vorziehen. Im Fall (i) folgt, daß $\hat{\delta} \leqslant \underline{\delta}_1(q_1^*)$. Andernfalls würden die eintrittswilligen Nachfrager den Langfristkontrakt vorziehen und könnten sich dann nicht durch den Preis des Kurzfristkontraktes beschränkt fühlen. Im Fall (ii) folgt aus den gleichen Gründen, daß $\hat{\delta} \geqslant \underline{\delta}_1(q_1^*)$.

Fall (ii) des Satzes 2 ist in Abb. 2 beispielhaft dargestellt. Wir machen uns dabei die Bedingung $p^* - q_1^* = \mu_2^A$ zunutze, unter der im Gleichgewicht beide Kontraktarten getauscht werden können, weswegen $z^*(\delta) \geqslant p^*$ äquivalent ist zu $z^*(\delta) - \mu_2^A \geqslant q_1^*$. Entsprechend der Definition von $\underline{\delta}_2(p^*)$ und Bedingung (ii) umfaßt damit das Intervall $[\underline{\delta}_2(p^*), \bar{\delta}]$ die gesamte im Markt aktive Nachfrage. Die Aufteilung der Nachfrage auf die Kontraktarten erfolgt dann entsprechend der Lage von $\hat{\delta} \geqslant \underline{\delta}_1(q_1^*)$.

Aus Platzgründen brechen wir hiermit die Diskussion des Grundmodells ab und wenden uns der Wirkungsanalyse des WKSchG zu.

## 3. Analyse der Wirkungen des WKSchG im Kontraktmodell

Das WKSchG in der 1974 beschlossenen Form[14] wirkt sich auf einen Kontraktmarkt der hier beschriebenen Art folgendermaßen aus:

(i) Vermietern, die einen Kurzfristkontrakt abgeschlossen haben, entstehen Transaktionskosten bei der Durchsetzung eines Mieterhöhungsverlangens aufgrund einer Realisation $q_2 > q_1$ der Marktmiete $\tilde{q}_2$. Darüberhinaus wird ihnen die Möglichkeit genommen, die Mieter nach Einzug durch einen Mietaufschlag bis zur Höhe der diesen bei Umzug entstehenden Transaktionskosten „auszubeuten".

[14] Auf die 1982 beschlossenen Änderungen kommen wir unten zurück.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

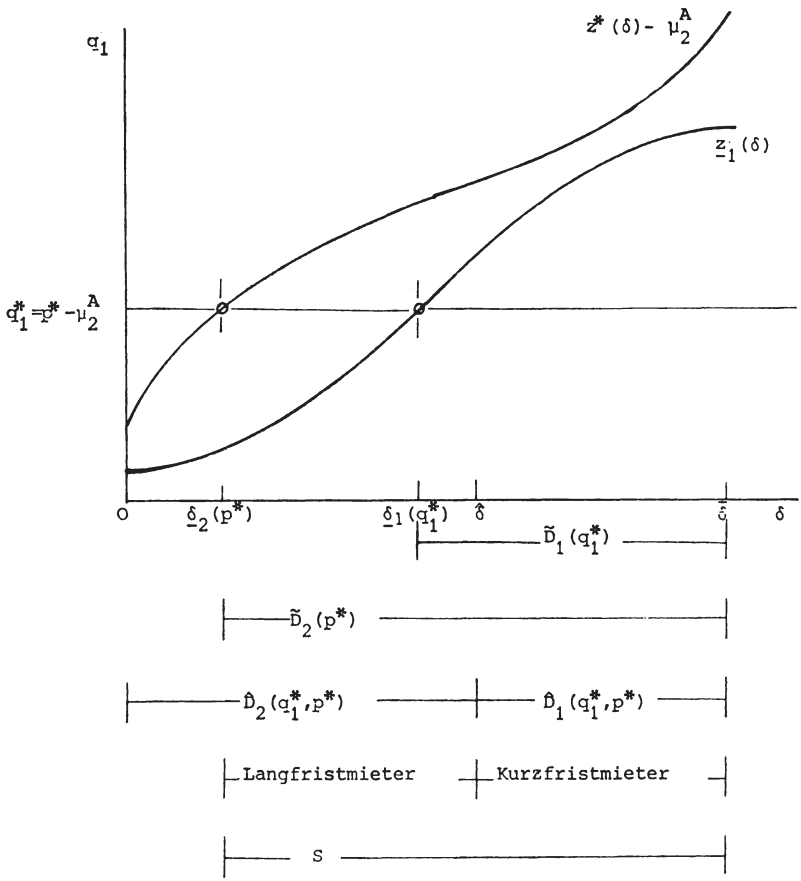



Abb. 2: Charakterisierung einer gleichgewichtigen Zuweisung von Mietertypen auf Vertragstypen.

(ii) Es gibt keinen Langfristkontrakt mehr mit $p_2 > p_1$.

(iii) Auch der Abschluß eines Kurzfristkontraktes garantiert den Mietern — von Ausnahmen abgesehen — ein Dauerwohnrecht.

Die erste Regelung wird ein Absinken der Preiserwartungen von Mietern und Vermietern bewirken. Wir unterstellen, daß $\mu_2(\delta)$ und $\mu_2^A$ fallen.[15] Die Wirkungen dieser Veränderungen sind in den folgenden

[15] Diese Unterstellung schließt auch den hier nicht explizit behandelten, von *Eekhoff* [1981] besonders hervorgehobenen Fall ein, daß die Vermieter ihr Mieterhöhungsverlangen nur anhand einer deflationierten „Vergleichs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sätzen 3 und 4 festgehalten. Die Wirkungen eines Verbots der Staffelmiete entsprechend Regelung (ii) werden in den Sätzen 5 und 6 analysiert. Die dritte Regelung schließlich hat im Rahmen unseres Modells keine Auswirkungen, da alle Anbieter eine Vermietung über zwei Perioden planen und aus der Sicht der Anbieter die Nachfrager ununterscheidbar sind, also kein Anlaß zu einer Kündigung besteht. In Abschnitt 4 diskutieren wir eine Situation, in der die letztere Annahme nicht hält.

Nun zu den Wirkungen der ersten Regelung. Die Konsequenzen aus den nach unten korrigierten Preiserwartungen der Mieter beschreibt

*Satz 3:* Für hinreichend kleine $\Delta\,\mu_2(\delta) = \Delta\,\mu_2 < 0$ folgt

(i) $\Delta\,D_1 \geqslant 0,\ \Delta\,D_2 \leqslant 0,\ \Delta\,q_1^* = \Delta\,p^* = 0,$ wenn $\widetilde{D}_1(q_1^*) \subset \widetilde{D}_2(p^*)$

(ii) $\Delta\,q_1^* = \Delta\,p^* > 0,$ wenn $\widetilde{D}_1(q_1^*) \not\subset \widetilde{D}_2(p^*)$ .

Das Resultat ist unmittelbar einleuchtend. Zum Beispiel wird im ersten Fall der Eintritt von Nachfragern in den Markt ausschließlich durch $p^*$ beschränkt. Jede Veränderung von $p^*$ würde zum Ungleichgewicht führen. Die Gleichgewichtsbedingung $p^* = q_1^* + \mu_2^A$ impliziert schließlich, daß sich auch $q_1^*$ nicht ändern kann. Dennoch verschiebt sich die Nachfrage nach den Kontrakten, weil aus offensichtlichen Gründen der Kurzfristkontrakt relativ attraktiver wird. Im zweiten Fall ist der Anstieg der Gleichgewichtspreise genau durch diesen Attraktivitätsgewinn bedingt.

Der Effekt nach unten korrigierter Preiserwartungen der Anbieter ist im folgenden Satz 4 festgelegt:

*Satz 4:* Aus $\Delta\,\mu_2^A < 0$ folgt

(i) $\Delta\,D_1 \leqslant 0,\ \Delta\,D_2 \geqslant 0,\ \Delta\,q_1^* = 0,\ \Delta\,p^* < 0,$ wenn $[\underline{\delta}_2(p^* + \Delta\mu_2^A),\ \underline{\delta}_2(p^*)] \subset \widetilde{D}_1(q_1^*)$

(ii) $\Delta\,D_1 \leqslant 0,\ \Delta\,D_2 \geqslant 0,\ \Delta\,q_1^* > 0,\ \Delta\,p^* = 0,$ wenn $\widetilde{D}_1(q_1^*) \subset \widetilde{D}_2(p^*)$

(iii) $\Delta\,q_1^* > 0,\ \Delta\,p^* \leqslant 0,$ wenn $[\underline{\delta}_2(p^* + \Delta\mu_2^A),\ \underline{\delta}_2(p^*)] \not\subset \widetilde{D}_1(q_1^*)$

Auch hier ist die Wirkung gesunkener Preiserwartungen davon abhängig, welcher der beiden Preise den Eintritt beschränkt. Ist es der Kurzfristpreis (Fall (i)), so fällt das Mietniveau. Ist es umgekehrt der

---

miete" durchsetzen können. Schließlich bleibt zu erwähnen, daß eine durch das WKSchG sicher induzierte Reduktion in der Varianz von $\tilde{q}_2(\delta)$ — und damit eine Reduktion von $\pi_2(\delta)$ — denselben Effekt wie $\Delta\mu_2(\delta) < 0$ hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Langfristpreis (Fall (ii), vgl. Abb. 2), so bleibt sein Barwert konstant. Der Effekt ist uneindeutig im Vorzeichen, solange z. B. beide Preise bindend sind (Fall (iii)). Die Kombination dieser Aussagen mit denen des Satzes 3 zeigt schließlich, daß sinkende Preiserwartungen zu Preissenkungen wie auch zu Preissteigerungen führen können.

Wir wollen nun die Wirkung der zweiten, 1982 aufgehobenen Regelung analysieren, nach der im Langfristkontrakt keine Preissteigerung „vorprogrammiert" werden kann. Diese Regelung wäre unwirksam, könnten die Nachfrager auf einen vollkommenen Kapitalmarkt zurückgreifen. Der folgende Satz 5 liefert jedoch (ohne Beweis) eine erste Klasse von hinreichenden Bedingungen dafür, daß diese Regel selbst unter der extremen Annahme, daß die Nachfrager weder leihen noch verleihen können, keine Wirkung zeigt.

*Satz 5:* Aus $p_2^* \leqslant p_1^*$ folgt $\Delta q_1^* = \Delta p^* = 0$,
wenn $p_1(\delta, p^*) \geqslant p_2(\delta, p^*)\ \forall\ \delta \in \hat{D}_2(q_1^*, p^*)$.

Auch Satz 5 ist unmittelbar einleuchtend: Ist kein Langfristmieter von der Regelung $p_2 \leqslant p_1$ betroffen, so verändern sich natürlich auch nicht die Gleichgewichtspreise. Allerdings ist in Zeiten steigender Einkünfte wohl kaum damit zu rechnen, daß die Voraussetzung des Satzes erfüllt ist: die Mieter werden es dann vorziehen, den Zahlungsstrom der Mieten ihrer Einkommensentwicklung anzupassen. Der folgende Satz 6 zeigt nun, daß auch in diesem Fall das Verbot einer Staffelmiete ohne Wirkung bleiben kann.

*Satz 6:* Sei $\underline{\delta}_2^G(p^*)$ definiert durch
$\min\{\delta \mid z_1(\delta) \geqslant z_2(\delta), z_1(\delta) + z_2(\delta) = p^*, z_2(\delta) = g(z_1(\delta), \delta)\}$,
und existiere ein $(z_1(\delta), z_2(\delta))$ mit $z_1(\delta) \geqslant z_2(\delta), z_1(\delta) + z_2(\delta) = p^*, z_2(\delta) = g(z_1(\delta), \delta)\ \forall\ \delta > \underline{\delta}_2^G(p^*)$.

Dann folgt aus $p_2^* \leqslant p_1^*$

(i) $\Delta D_1 \geqslant 0,\ \Delta D_2 \leqslant 0,\ \Delta q_1^* = \Delta p^* = 0$, wenn $[\underline{\delta}_2(p^*), \underline{\delta}_2^G(p^*)] \subset \widetilde{D}_1(q_1^*)$

(ii) $\Delta q_1^* = \Delta p^* \leqslant 0$, wenn $[\underline{\delta}_2(p^*), \underline{\delta}_2^G(p^*)] \not\subset \widetilde{D}_1(q_1^*)$ .

Der Ausdruck $\underline{\delta}_2^G(p^*)$ beschreibt den $\delta$-Nachfrager, der gerade noch den Langfristkontrakt mit $p_2^* \leqslant p_1^*$ zu zahlen bereit ist. Alle Nachfrager $\delta \in [\underline{\delta}_2(p^*), \underline{\delta}_2^G(p^*)]$ werden damit durch die Regelung in der Freiheit ihrer Kontraktwahl, oder bezüglich ihres Eintritts eingeschränkt. Können diese Nachfrager jedoch auch den Kurzfristkontrakt wählen (Fall (i)), dann hat diese Einschränkung *keine* Wirkung. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn $\widetilde{D}_2(p^*) \subset \widetilde{D}_1(q_1^*)$. Der Grund für dieses über-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

raschende Resultat liegt darin, daß dann nur der Preis des Kurzfristkontraktes den Eintritt der Nachfrager beschränkt.

Die Regelung $p_2^* \leqslant p_1^*$ wirkt also zusammenfassend nur dann, wenn die dadurch bedingte Umstrukturierung den Markteintritt von Nachfragern effektiv beschränkt. Unterstellt man, daß gerade die einkommensschwachen Schichten risikoavers sind und deshalb den Langfristkontrakt vorziehen, so trifft die Regelung tendenziell eine Mietergruppe mit relativ niedrigen Zahlungsbereitschaften, welche ihre Zahlungsbereitschaft nahezu gänzlich ausschöpft. In diesem Fall führen die mit der Modifikation des WKSchG vom Dezember 1982 zugelassenen Staffelmietverträge zu einer Verbesserung der Position dieser Mieter.

Alle diese Aussagen gelten natürlich nur für den im Modell beschriebenen Wohnungsteilmarkt, welcher u. a. dadurch charakterisiert ist, daß bei Preissenkungen Nachfrager in den Markt eintreten. Aus den genannten Gründen ist dies der relevantere Fall. Für einen Wohnungsmarkt, der durch ein Überangebot an Wohnungen charakterisiert ist, sind preisdämpfende Wirkungen des WKSchG ohnehin kaum zu erwarten. Wir sollten weiterhin einschränkend festhalten, daß wir bisher nur die direkten Wirkungen des WKSchG auf die Gleichgewichtspreise betrachteten. Selbstverständlich zeigt das WKSchG auch indirekte Wirkungen, z. B. über andere Teilmärkte des Wohnungsmarktes und damit über den Referenznutzen $\bar{u}_\delta$. Die Richtung dieser Wirkungen ist jedoch zunächst unbekannt. Sie kann in jedem Falle durch die hier abgeleiteten direkten Wirkungen konterkariert werden. Ähnliches gilt tendenziell für alle Erweiterungen unseres kleinen Modells.

Es bleibt zu bestimmen, welcher der Fälle tatsächlich auftritt. Dies muß letztlich über eine — mit Sicherheit komplizierte — empirische Untersuchung bestimmt werden. Jedenfalls kann man aus theoretischen Überlegungen allein nicht ableiten, daß das WKSchG weder in seiner alten, noch in seiner neuen Form, wie meist unterstellt, preisdämpfend wirkt.

## 4. Kurzfristige Analyse: Informelle Erweiterungen

Aus Raumgründen müssen wir leider auf naheliegende grundsätzlichere Generalisierungen unserer Analyse verzichten .Wir ersparen es uns, alle Möglichkeiten hierzu aufzuzählen und konzentrieren uns auf eine skizzenhafte Erweiterung unserer Argumentation hinsichtlich einiger weniger Aspekte, die wir für besonders wichtig halten.[16]

[16] Alle diese Argumente beziehen sich, wie gehabt, auf einen Markt, der durch „eintrittswillige Nachfrager" charakterisiert ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zunächst wollen wir den im ersten Abschnitt angesprochenen Aspekt aufgreifen, daß mit dem Tausch von Wohnungsdienstleistungen persönliche Kontakte zwischen Vermietern und Mietern einhergehen können. Schon eine oberflächliche Beobachtung des Wohnungsmarktes läßt den Schluß zu, daß die Qualität dieser Kontakte ein wichtiges Merkmal für die Bewertung von Mietkontrakten ist. Nun ist dieses Merkmal typischerweise erst in laufenden Mietkontrakten voll beobachtbar. In einem Wohnungsmarkt mit Vertragsfreiheit werden sich deshalb diejenigen Vermieter ein kurzfristiges Kündigungsrecht vorbehalten, deren Präferenzen auf dieses Merkmal besonders sensitiv reagieren.

Zur Präzisierung unseres Arguments betrachten wir kurz die folgende Situation: Die im betrachteten Wohnungsmarkt aktiven Mieter seien mit (aus der Sicht der Vermieter) unterschiedlichen Attributen ausgestattet. Auf diese Attribute können Vermieter vor Abschluß eines Mietkontraktes nur über ein mit den Attributen korreliertes Signal schließen, welches von den Mietern abgegeben wird. Sind sich die Vermieter in der Bewertung dieser Attribute weitgehend einig, so setzt in einem Wohnungsmarkt mit Vertragsfreiheit, bedingt durch kurzfristige Kündigungen, ein Selektionsprozeß ein, durch den unter den Wohnungssuchenden der Anteil der Mieter mit „schlechten" Attributen höher wird als unter allen Mietern.

Das WKSchG hebt nun die kurzfristige Kündigungsmöglichkeit der Vermieter auf. Damit reduziert sich zunächst der erwartete Nutzen des typischen Vermieters vor Abschluß eines Kontraktes. Dieser Effekt wird jedoch dadurch konterkariert, daß auch der obengenannte Selektionsprozeß nicht stattfindet und damit die Wahrscheinlichkeit steigt, daß ein Vermieter auf einen für ihn akzeptablen Mieter trifft. Welcher der beiden Effekte stärker auf die gleichgewichtige Allokation und insbesondere die Gleichgewichtspreise wirkt, ist u. a. von den Transaktionskosten des Mieterwechsels abhängig. Damit ist auch hier die Wirkung des WKSchG auf die kurzfristige Preisbildung aus theoretischen Überlegungen allein nicht eindeutig festzulegen.[17]

Diese Unbestimmtheit wird übrigens auch dadurch nicht aufgehoben, daß wir die einer Transaktion vorausgehende Suche und die damit verbundenen Informationskosten miteinbeziehen. Zwar wird durch das WKSchG der Umsatz von Mietern auf unterschiedliche Wohnungen reduziert. Die dadurch erzeugte tendenzielle Erhöhung der Suchkosten speziell für den Vermieter wird jedoch wiederum konterkariert durch den Umstand, daß mit dem gleichen Suchaufwand „bessere" Mieter gefunden werden können.

---

[17] Vgl. *Schulz* und *Stahl* [1983].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## 5. Abschließende Bemerkungen

Die obige Analyse hat im Gegensatz zu früheren Unterstellungen gezeigt, daß die Wirkung des WKSchG auf die kurzfristigen Gleichgewichtspreise uneindeutig ist. Dies hat natürlich Auswirkungen auf die Untersuchung der langfristigen Wirkungen des WKSchG. Die von Eekhoff beschriebene Wirkungskette charakterisiert damit nur eine von mehreren möglichen Wirkungsrichtungen des WKSchG.

Natürlich können wir nicht ausschließen, daß das WKSchG tatsächlich kurzfristig zu einer Deflationierung des Mietniveaus führt und damit die Rentabilitätserwartungen der Anbieter, und mit ihnen das Wohnungsangebot mittelfristig gesenkt werden. Die daraus von Eekhoff abgeleiteten langfristig negativen Wirkungen auf die Wohlfahrt der Mieter basieren jedoch auf der empirisch nicht begründbaren Annahme, daß das Angebot an Wohnungen langfristig vollelastisch ist. Sieht man von dieser Unterstellung ab, so kann das WKSchG auch in dem von Eekhoff unterstellten Fall eine positive Wohlfahrtswirkung zeitigen. Diese Wirkung ist abhängig von der Preiselastizität der Nachfrage nach, relativ zu der des Angebots an Wohnungen.[18]

Unsere bisherige Wirkungsanalyse brachte unerwartete Ergebnisse auch deshalb, weil wir in unseren Modellüberlegungen neben Unsicherheit und Transaktionskosten, die zur Bildung von Kontraktmärkten führten, einer wichtigen Besonderheit des Wohnungsmarktes Rechnung trugen, die im idealtypischen Marktmodell des mikroökonomischen Lehrbuchs unberücksichtigt bleibt. Dies ist die *Unteilbarkeit des Konsums von Wohnungen.* Ihre Einbeziehung führt nämlich dazu, daß die Verteilung z. B. von Konsumenten nach bestimmten Attributen (hier: ihrer Zahlungsbereitschaft und ihren Erwartungen bzw. ihrer Risikopräferenz), und damit Änderungen in den Entscheidungen „marginaler Konsumenten" die Analyseergebnisse bestimmen, im Gegensatz zu der üblichen Marginalanalyse, in der die Änderung der Nachfrage des typischen Konsumenten ausschlaggebend ist. Bisherige theoretische Analysen von Wohnungsmärkten vor allem in der deutschsprachigen Literatur basierten ihr Argument allzusehr auf dem letzteren idealtypischen Marktmodell.[19]

---

[18] Vgl. *Eckart* [1983].

[19] Ein typisches Beispiel hierfür liefert wiederum Eekhoff mit seiner Behauptung, daß Mieter, die keinen Kurzfristkontrakt erhalten können, ihre Nachfrage reduzieren und damit zu einer Deflationierung des Mietniveaus beitragen. Dieses Argument läßt unberücksichtigt, daß diese Mieter die Nachfrage nach Wohnungen in einem anderen Wohnungsteilmarkt (z. B. für Wohnungen eines niedrigeren Qualitätsniveaus) *erhöhen,* und damit die Struktur der Nachfrage verschieben. Die langfristigen Konsequenzen dieser Verschiebung sind in erster Linie abhängig von den Produktions- und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine abschließende Bemerkung zur Interpretation der Wohnungsmarktentwicklung der letzten zehn Jahre. Von vielen Wirtschaftswissenschaftlern wurde der Rückgang in der Neubauaktivität während dieser Periode in erster Linie auf den Einsatz des WKSchG zurückgeführt.[20] Diese Interpretation ist nicht nur aufgrund unserer hier dargelegten theoretischen Überlegungen unzulässig. Viel wichtiger ist, daß während dieser Periode ein eventuell eindeutiger Effekt des WKSchG durch eine Reihe massiver, vollkommen unbezogener Entwicklungen überlagert wurde. Hervorzuheben sind einmal die seit Bestehen der Bundesrepublik erstmalige „Überproduktion" an Wohnungen in den Jahren 1970 - 1974, sowie die Ausweitung der Abschreibungsmöglichkeiten nach § 7 b ESTG auf den Erwerb von Altbauten. Beide Effekte wirkten gleichgerichtet auf eine Reduktion der Neubautätigkeit und induzierten damit eine Entwicklung, wie sie parallel beispielsweise in den USA, auch ohne Einführung eines Kündigungsschutzes, beobachtet wurde.

## Literatur

*Azariadis*, C. 1975: Implicit Contracts and Underemployment Equilibria, Journal of Political Economy, vol. 83, December, pp. 1183 - 1202.

*Baily*, M. N. 1974: Wages and Employment Under Uncertain Demand, Review of Economic Studies, vol. 41, pp. 37 - 50.

*Eckart*, W. 1983: A Welfare Analysis of the German Tenants' Protection Legislation, Working Papers in Economic Theory and Urban Economics, Universität Dortmund.

*Eekhoff*, J. 1981: Zur Kontroverse um die ökonomischen Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, vol. 137, 62 - 77.

*Holmström*, B. 1980: Equilibrium Long Term Labor Contracts, The Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science, Evanston: Northwestern University.

*McFadden*, D. 1983: On the Possibility of Observed Rental Price Dispersion in a Perfectly Competitive Housing Market, Working Papers in Economic Theory and Urban Economics, Universität Dortmund.

*Novshek*, W.; H. *Sonnenschein* 1979: Marginal Consumers and Neoclassical Demand Theory, Journal of Political Economy, vol. 87, # 6, 1368 - 1376.

*Schulz*, N.; K. *Stahl* 1983: Housing Markets and Idiosyncratic Exchange, Working Papers in Economic Theory and Urban Economics, Universität Dortmund, in Vorbereitung.

---

Erhaltungskosten für Wohnungen unterschiedlicher Qualität, und a priori durchaus unklar. Vgl. *Sweeney* [1974].

[20] Die Argumentation im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi [1982, S. 7] ist beispielhaft.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Stahl*, K. 1983 (Hrsg.): Quantitative Housing Market Analysis, Heidelberg: Springer, in Vorbereitung.

*Sweeney*, J. 1974: A Commodity Hierarchy Model of the Rental Housing Market, Journal of Urban Economics, vol. 1, 288 - 323.

*Wiesmeth*, H. 1983: Contract Equilibria on Housing Markets, Working Papers in Economic Theory and Urban Economics, Universität Dortmund.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft 1982: Probleme der Wohnungswirtschaft, Bonn: Bundesministerium für Wirtschaft, Studienreihe No. 35.

## Anhang

---

*Lemma 1:* $D_1(\cdot,\cdot)$ ist fallend in $q_1$ und steigend in $p$.

*Beweis:* Da $\hat{D}_1(q_1, p)$ und $\tilde{D}_1(q_1)$ beide in $q_1$ fallen und $\hat{D}_1(q_1, p)$ in $p$ steigt, muß $D_1(q_1, p)$ in $q_1$ fallen und in $p$ ansteigen, da

$$D_1(q_1, p) = \hat{D}_1(q_1, p) \cap \tilde{D}_1(q_1).$$

---

*Satz 1:* Es existiert ein Gleichgewicht mit $p^* - q_1^* = \mu_2^A$, und es gibt nur ein Gleichgewicht mit dieser Eigenschaft.

*Beweis:* Sei $S$ und $\mu_2^A$ vorgegeben und $p(q_1) = q_1 + \mu_2^A$.

(i)
$$\begin{aligned} D(q_1, p(q_1)) &= \nu^N(\{\delta \mid z^*(\delta) \geqslant p \vee \underline{z}_1(\delta) \geqslant q_1\}) \\ &= \nu^N(\{\delta \mid z^*(\delta) - \mu_2^A \geqslant q_1 \vee \underline{z}_1(\delta) \geqslant q_1\}) \\ &= \nu^N(\{\delta \mid \max(z^*(\delta) - \mu_2^A, \underline{z}_1(\delta)) \geqslant q_1\}) . \end{aligned}$$

Da $z^*, \underline{z}_1$ stetige, nirgendwo konstante Funktionen sind und $\nu^N$ atomlos ist, ist $D(q_1, p(q_1))$ eine stetige, streng monton fallende Funktion in $q_1$.

(ii) Sei $\max_{\delta \in \Delta} y_i(\delta) \equiv \bar{y}_i < \infty$ .

$D(0, p(0)) = \nu^N(\Delta) > S$ und $D(\bar{y}_1 + \bar{y}_2, p(\bar{y}_1 + \bar{y}_2)) < S$ .

Also gibt es $q_1^*$ und $p^* = p(q_1^*) = q_1^* + \mu_2^A$ mit $D(q_1^*, p^*) = S$ .

(iii) Eindeutigkeit folgt aus der Monotonie von $D(\cdot,\cdot)$.

---

*Satz 3:* Für hinreichend kleine $\Delta\mu_2(\delta) = \Delta\mu_2 < 0$ folgt

(i) $\Delta D_1 \geqslant 0, \Delta D_2 \leqslant 0, \Delta q_1^* = \Delta p^* = 0$, wenn $\tilde{D}_1(q_1^*) \subset \tilde{D}_2(p^*)$ .

(ii) $\Delta q_1^* = \Delta p^* > 0$, wenn $\tilde{D}_1(q_1^*) \not\subset \tilde{D}_2(p^*)$ .

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Beweis:*

(i) $\widetilde{D}_1(q_1^*) \subset \widetilde{D}_2(p^*) \Rightarrow S = \nu^N(\widetilde{D}_1(q_1^*) \cup \widetilde{D}_2(p^*)) = \nu^N(\widetilde{D}_2(p^*)) = f(p^*)$
$\Rightarrow \Delta p^* = 0 \Rightarrow \Delta q_1^* = \Delta(p^* - \mu_2^A) = 0$ .
$\Delta \mu_2 < 0, \Delta q_1^* = \Delta p^* = 0 \Rightarrow \Phi(\delta, q_1^*, p^*, \mu_2 + \Delta \mu_2) > \Phi(\delta, q_1^*, p^*, \mu_2)$
$\Rightarrow \Delta D_1(q_1^*, p^*) \geqslant 0, \Delta D_2(q_1^*, p^*) \leqslant 0$ .

(ii) $\Delta \mu_2(\delta) < 0 \Rightarrow \Delta \underline{z}_1(\delta) = g^{-1}(\mu_2(\delta) + \Delta \mu_2(\delta) + \pi_2(\delta), \delta) -$
$- g^{-1}(\mu_2(\delta) + \pi_2(\delta), \delta) > 0 \Rightarrow \widetilde{D}_1(q_1^*; \mu_2 + \Delta \mu_2) > \widetilde{D}_1(q_1^*; \mu_2)$ .
$S = \nu^N(\widetilde{D}_1(q_1^*; \mu_2) \cup \widetilde{D}_2(p^*)) < \nu^N(\widetilde{D}_1(q_1^*, \mu_2 + \Delta \mu_2) \cup \widetilde{D}_2(p^*))$
$\Rightarrow \Delta q_1^* > 0 \Rightarrow \Delta p^* = \Delta q_1^* > 0$ .

---

*Satz 4:* Aus $\Delta \mu_2^A < 0$ folgt

(i) $\Delta D_1 \leqslant 0, \Delta D_2 \geqslant 0, \Delta q_1^* = 0, \Delta p^* < 0$, wenn
$[\underline{\delta}_2(p^* + \Delta \mu_2^A), \underline{\delta}_2(p^*)] \subset D_1(q_1^*)$

(ii) $\Delta D_1 \leqslant 0, \Delta D_2 \geqslant 0, \Delta q_1^* > 0, \Delta p^* = 0$, wenn $\widetilde{D}_1(q_1^*) \subset \widetilde{D}_2(p^*)$

(iii) $\Delta q_1^* > 0, \Delta p^* < 0$, wenn
$[\underline{\delta}_2(p^* + \Delta \mu_2^A), \underline{\delta}_2(p^*)] \not\subset \widetilde{D}_1(q_1^*)$ .

*Beweis:*

(i) $[\underline{\delta}_2(p^* + \Delta \mu_2^A), \underline{\delta}_2(p^*)] \subset \widetilde{D}_1(q_1^*) \Rightarrow S = \nu^N(\widetilde{D}_1(q_1) \cup \widetilde{D}_2(p^*))$
$= \nu^N(\widetilde{D}_1(q_1^*) \cup [\underline{\delta}_2(p^*), \bar{\delta}]) = \nu^N(\widetilde{D}_1(q_1^*) \cup [\underline{\delta}_2(p^* + \Delta \mu_2^A), \bar{\delta}])$
$= f(q_1^*) \Rightarrow \Delta q_1^* = 0 \Rightarrow \Delta p^* = \Delta \mu_2^A$

Da $D_1(q_1, p)$ in $p$ steigt (Lemma 1), folgt die Behauptung.

(ii) $\widetilde{D}_1(q_1^*) \subset \widetilde{D}_2(p^*) \Rightarrow S = \nu^N(\widetilde{D}_1(q_1^*) \cup \widetilde{D}_2(p^*)) = \nu^N(\widetilde{D}_2(p^*))$
$= f(p^*) \Rightarrow \Delta p^* = 0 \Rightarrow \Delta q_1^* = -\Delta \mu_2^A > 0$ .

Da $D_1(q_1, p)$ in $q_1$ fällt (Lemma 1), folgt die Behauptung.

(iii) $[\underline{\delta}_2(p^* + \Delta \mu_2^A), \underline{\delta}(p^*)] \not\subset \widetilde{D}_1(q_1^*) \Rightarrow S = \nu^N(\widetilde{D}_1(q_1^*) \cup \widetilde{D}_2(p^*)) <$
$< \nu^N(\widetilde{D}_1(q_1^*) \cup \widetilde{D}_2(p^* + \Delta \mu_2^A)) = \nu^N(\widetilde{D}_1(q_1^*) \cup \widetilde{D}_2(q_1^* + \mu_2^A + \Delta \mu_2^A))$
$\Rightarrow \Delta q_1^* > 0$ .

Sei nun $\Delta p^* \geqslant 0 \Rightarrow \Delta q_1^* > 0 \Rightarrow S \geqslant \nu^N(\widetilde{D}_1(q_1^* + \Delta q_1^*) \cup \widetilde{D}_2(p^* + \Delta p^*))$.
Widerspruch. Deshalb $\Delta p^* \leqslant 0$ .

---



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Satz 6:* Sei $\underline{\delta}_2^G(p^*)$ definiert durch

$$\min\{\delta \mid z_1(\delta) \geqslant z_2(\delta), z_1(\delta) + z_2(\delta) = p, z_2(\delta) = g(z_1(\delta), \delta)\},$$

und existiere ein $(z_1(\delta), z_2(\delta))$ mit $z_1(\delta) \geqslant z_2(\delta), z_1(\delta) + z_2(\delta) = p^*$, $z_2(\delta) = g(z_1(\delta), \delta)\ \forall\ \delta > \underline{\delta}_2^G(p^*)$ .

Dann folgt aus $p_2^* \leqslant p_1^*$

(i) $\Delta D_1 \geqslant 0, \Delta D_2 \leqslant 0, \Delta q_1^* = \Delta p^* = 0$, wenn $[\underline{\delta}_2(p^*), \underline{\delta}_2^G(p^*)] \subset D_1(q_1)$

(ii) $\Delta q_1^* = \Delta p^* \leqslant 0$, wenn $[\underline{\delta}_2(p^*), \underline{\delta}_2^G(p^*)] \not\subset \tilde{D}_1(q_1^*)$ .

*Beweis:* Sei $D_2^G(p^*) = [\underline{\delta}_2^G(p^*), \bar{\delta}]$ .

(i) $S = \nu^N(\tilde{D}_1(q_1^*) \cup \tilde{D}_2(p^*)) = \nu^N(\tilde{D}_1(q^*) \cup [\underline{\delta}_2(p^*), \bar{\delta}])$

$= \nu^N(\tilde{D}_1(q_1^*) \cup [\underline{\delta}_2(p^*), \underline{\delta}_2^G(p^*)] \cup D_2^G(p^*))$

$= \nu^N(\tilde{D}_1(q_1^*) \cup D_2^G(p^*))$

weil $[\underline{\delta}_2(p^*), \underline{\delta}_2^G(p^*)] \subset \tilde{D}_1(q_1^*)$ .

$\Rightarrow \Delta q_1^* = \Delta p^* = 0$ .

$\Phi(\delta, q_1, p, p_2 \leqslant p_1) \geqslant \Phi(\delta, q_1, p) \Rightarrow \Delta D_1 \geqslant 0, \Delta D_2 \leqslant 0$ .

(ii) $S = \nu^N(\tilde{D}_1(q_1^*) \cup \tilde{D}_2(p^*)) = \nu^N(\tilde{D}_1(q_1^*) \cup [\underline{\delta}_2(p^*), \bar{\delta}])$

$\geqslant \nu^N(\tilde{D}_1(q_1^*) \cup [\underline{\delta}_2^G(p^*), \bar{\delta}]) = D(q_1^*, p^*, p_2 \leqslant p_1)$

$\Rightarrow \Delta p^* = \Delta q_1^* \leqslant 0$ .

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Marktschutz und legaler Schutz auf Märkten mit Qualitätsunsicherheit*

Von *Thomas von Ungern-Sternberg*, Bern

## I. Einleitung

Ziel dieser Arbeit ist es, die Faktoren zu untersuchen, die die Gestaltung von optimalen Haftungsregeln beeinflussen. Die Analyse wird an Hand eines einfachen Modells für einen Gütermarkt mit Qualitätsunsicherheit durchgeführt. Die wichtigste Kategorie der Haftungsregeln in diesem Zusammenhang sind sicher *Garantien*. Gibt ein Anbieter eine vollständige Garantie für sein Produkt, so ist damit für den potentiellen Käufer jegliche Qualitätsunsicherheit beseitigt. Der Grund, warum man in der Realität nur sehr selten (wenn überhaupt) vollständige Garantien beobachtet, besteht im Problem des moralischen Risikos auf Seiten der Käufer: Häufig können auch die Käufer das Funktionieren der von ihnen gekauften Produkte beeinflussen. Übernimmt nun der Anbieter die gesamten Reparaturkosten, so besteht für den Käufer kein Anreiz mehr, bei der Wartung und Verwendung des Produktes die notwendige Sorgfalt anzuwenden. So gesehen ist das Problem des optimalen Garantieschutzes analog einem Problem der optimalen Versicherungshöhe: Einerseits versucht man, dem Käufer einen Teil des Risikos abzunehmen, das durch die Qualitätsunsicherheit entsteht, andererseits muß jedoch für den Käufer noch der Anreiz bleiben, durch sein eigenes Verhalten die anfallenden Kosten niedrig zu halten.

Diese herkömmliche Betrachtungsweise vernachlässigt die Tatsache, daß auf vielen Märkten nicht nur für die Käufer ein Problem des moralischen Risikos besteht. Wenn der Kunde nicht vor dem Kauf die genaue Qualität der Produkte beobachten kann, so haben die Anbieter einen Anreiz, schlechte Qualität zu verkaufen und so die Produktionskosten niedrig zu halten[1]. Je höher die Garantie, die ein Anbieter für seine Produkte geben muß, d. h. je höher der Anteil der anfallenden Reparaturkosten, die der Anbieter selbst tragen muß, desto geringer sollte der Anreiz sein, reparaturanfällige Produkte zu verkaufen. Einer-

* Prof. C. C. *von Weizsäcker*, Michael *Adams* und Thomas *Hänchen* haben mir durch konstruktive Anregungen sehr geholfen.

[1] Vgl. dazu *von Ungern-Sternberg* und *von Weizsäcker* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seits erhöhen also Garantien das moralische Risiko auf Seiten der Käufer, andererseits jedoch verringern sie das moralische Risiko auf Seiten der Anbieter. Auch diese Interaktion sollte bei der Analyse von optimalen Garantien berücksichtigt werden.

Etwas interessanter und wirtschaftlich relevanter wird die Problematik, wenn man ferner berücksichtigt, daß es auch andere Anreizmechanismen gibt, die dafür sorgen, daß Produzenten gute Qualität verkaufen. Ein besonders wichtiger solcher Mechanismus ist der Goodwillmechanismus, der dadurch entsteht, daß Käufer Produktinformation austauschen und Produkte guter Qualität weiterempfehlen[2].

Man sollte annehmen, daß der optimale Garantieschutz neben den oben erwähnten Faktoren auch davon abhängen wird, wie gut der Goodwillmechanismus funktioniert. Wenn die Produzenten sowieso schon gute Qualität anbieten, weil sie wissen, daß sie sonst keine Käufer finden, verliert die Garantie einen Teil ihrer Funktion. Goodwill und Garantie sind zwei substitutive Möglichkeiten, das Informationsproblem der Käufer zu verringern und den Produzenten einen Anreiz zu guter Qualität zu geben.

Dieser Zusammenhang wird oft in der Diskussion zum Thema des Konsumentenschutzes vernachlässigt. Auch Anbieter, die ihren Käufern keinerlei Garantien geben, können meist nur auf dem Markt überleben, wenn sie hochwertige Produkte anbieten. Die „Lemons"-Analyse von Akerlof (1970) ist zwar eine äußerst wichtige Entwicklung für die Denkweise der Ökonomen gewesen, sie ist jedoch für die meisten Märkte *nicht* direkt anwendbar. Wegen des Goodwills ist der Käufer meist wesentlich besser geschützt, als dies in der Akerlof'schen Analyse zum Ausdruck kommt. Beiträge zur Problematik des Konsumentenschutzes und wirtschaftspolitischer Empfehlungen auf diesem Gebiet, die das Goodwillphänomen nicht explizit mitberücksichtigen, sind daher nur von sehr zweifelhafter Aussagekraft.

Bevor ich zu der modelltheoretischen Analyse der oben erwähnten Zusammenhänge übergehe, möchte ich die Grundproblematik noch einmal an Hand eines etwas extremen Beispiels illustrieren, über das man nur selten in diesem Zusammenhang nachdenkt. Das Beispiel ist der Markt für Reisegepäckversicherungen[3]. Man könnte sich vorstellen, die Verträge auf diesem Markt auf zwei grundsätzlich verschiedene Arten zu gestalten: Die erste konventionelle Art wäre, die Versicherungen zu verpflichten, immer zu zahlen, wenn ein Schadensfall eintritt, es sei

---

[2] Siehe ebenda.

[3] Persönliche Erfahrungen auf eben diesem Markt haben mich veranlaßt, über diese Problematik nachzudenken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

denn, sie können „grobe Fahrlässigkeit“ oder „Betrug“ nachweisen. Solche Beweise sind erfahrungsgemäß schwer zu erbringen. Das Ergebnis dieser Art der Vertragsgestaltung ist ein erhebliches Ausmaß von moralischem Risiko (sprich Versicherungsbetrug) auf Seiten der Versicherungsnehmer. Eine andere Möglichkeit wäre, die Versicherungen der Zahlungspflicht zu entbinden. Sie müssen lediglich dann zahlen, wenn sie *meinen*, es läge kein Versicherungsbetrug vor. Es stellt sich nun natürlich die Frage, welchen Anreiz zu zahlen eine Versicherung überhaupt noch hat. Ein solcher Anreiz ist der Goodwillmechanismus. Wenn eine Versicherung in den Ruf gerät, nur sehr selten zu zahlen, wird ihr Kundenstamm mit der Zeit schrumpfen. Funktioniert der Goodwillmechanismus gut genug, so ist es durchaus möglich, daß die Versicherungen sehr häufig zahlen, *obwohl* sie dazu nicht verpflichtet sind.

Diese Möglichkeit mag zwar auf den ersten Blick etwas weltfremd erscheinen, entspricht jedoch in hohem Maß der Realität: Jeder Versicherungsvertrag enthält eine Klausel über angemessene Vorsicht. Die Gerichte haben erkannt, daß besonders bei Bagatellversicherungen die Betrugsgefahr sehr groß ist. Sie haben darauf reagiert, indem sie die „moralische Risiko“-Klausel *sehr weit* auslegen. De facto sind die Versicherungsunternehmen also nur relativ selten verpflichtet zu zahlen. In vielen Fällen zahlen die Versicherungen *trotz* der Abwesenheit einer rechtlichen Verpflichtung. Der Goodwillmechanismus scheint zu funktionieren.

Der Rest der Arbeit ist wie folgt gegliedert: Der nächste Abschnitt untersucht an Hand eines einfachen Modells den Zusammenhang zwischen Goodwill, Preisniveau und Qualitätsangebot. In Abschnitt III werden Garantien eingeführt, und es wird untersucht, wie sich diese auf das Funktionieren des Goodwills auswirken. In Abschnitt IV wird das moralische Risiko auf Seiten der Kunden eingeführt, und es wird untersucht, wie dies den optimalen Garantieschutz beeinflußt. Abschnitt V enthält einige abschließende Bemerkungen.

## II. Goodwill, Preisniveau und Qualitätsangebot

Die Frage, wie sich der Goodwill auf Qualitätsangebot und Marktverhalten auswirkt, ist schon in von Ungern-Sternberg und von Weizsäcker (1982) untersucht worden. Der dargestellte Ansatz hat die Schwäche, daß der Preis auf dem Markt immer exogen vorgegeben werden mußte. Es konnten nur Aussagen gemacht werden, die auf das Vorherrschen eines Preises auf dem Markt konditionierten. Das Modell dieser Arbeit hingegen ist so konzipiert, daß *sowohl Qualitätsangebot*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*wie auch die Preise endogen bestimmt werden* können. Die Annahmen des Modells lauten wie folgt:

Ein Gut $G$ kann in verschiedenen Qualitäten $\beta \varepsilon [\beta_N, \beta_H]$ produziert werden. Die Produkte verschiedener Qualität unterscheiden sich dadurch, daß die erwarteten Reparaturkosten um so niedriger sind, je besser das Produkt ist. Die erwarteten Reparaturkosten werden $\overline{R}(\beta)$ geschrieben. Es gilt $\overline{R}'(\beta) < 0$ und $\overline{R}''(\beta) < 0$. Die *tatsächlich* anfallenden Reparaturkosten sind stochastisch um diesen Erwartungswert verteilt. Um die Formeln zu vereinfachen, wird angenommen, daß sie *uniform* um den Erwartungswert verteilt sind, und zwar mit einer Spanne von $2A$.

Die Wahrscheinlichkeit, daß die Reparaturkosten kleiner als $R$ sind, ist also:

$$(1) \qquad f(R) = \begin{cases} 0 & \text{für} \quad R \leq \overline{R}(\beta) - A \\ \dfrac{R - \overline{R}(\beta) - A}{2A} & \text{für} \quad \overline{R}(\beta) - (A) \leq R \leq \overline{R}(\beta) + A \\ 1 & \text{für} \quad R > \overline{R}(\beta) + A \end{cases}$$

2. Es gibt $L, i = 1 \ldots L$, Anbieter auf dem Markt. Sie verfügen alle über dieselbe Produktionstechnologie $TK(\beta, q)$. Es gilt:

$$\frac{\partial TK}{\partial q} = c(\beta) \quad \text{mit} \quad c'(\beta) > 0 \quad \text{und} \quad c''(\beta) > 0 \ ,$$

d. h. die Produktionsfunktion weist konstante Skalenerträge auf, und die Produktionskosten steigen mit der Qualität. Die Verkäufer verhalten sich als Nash Wettbewerber bezüglich der Qualität, die sie anbieten, und der Preise, die sie verlangen.

3. Die Diskontrate auf dem Markt ist $r$. Es wird die Schreibweise eingeführt:

$$(2) \qquad R_T = \sum_{t=0}^{T} (1 + r)^{-t}$$

4. In jeder Periode kommen $N$ Konsumenten auf den Markt. Sie nehmen $(T + 1)$ Perioden an dem Marktgeschehen teil, und kaufen in jeder Periode eine Einheit von $G$ von einem Anbieter. Die Konsumenten, die in der Periode $t$ auf den Markt treten, werden als Konsumenten der Generation $t$ bezeichnet.

5. Die Konsumenten haben über ihr Residualeinkommen (d. h. ihrem Einkommen nach Abzug ihrer Ausgaben für $G$) in jeder Periode eine quadratische Nutzenfunkion der Form:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) $$U = a + bY - cY^2$$

d. h. wenn das Gut $G$ einen Preis $p$ hat, die erwarteten Reparaturkosten $\overline{R}(\beta)$ betragen und die Varianz der Reparaturkosten $\frac{1}{3} A^2$ ist[4], ist ihr erwarteter Nutzen[5].

(4) $$EU = a + b\,[Y - p - \overline{R}(\beta)] - c\,([Y - p - \overline{R}(\beta)]^2 - \tfrac{1}{3} A^2)$$

6. In der ersten Periode, in der die Konsumenten einer Generation am Marktgeschehen teilnehmen, kauft jeder von ihnen bei einem der Anbieter eine Einheit des Gutes. Am Ende der ersten Periode tauschen sie mit $M$ anderen Käufern, die bei *anderen* Anbietern gekauft haben Informationen aus, um festzustellen welcher von ihnen das höchste Nutzenniveau erreicht hat. Sie kaufen dann die übrigen $T$ Perioden bei dem Produzenten, von dem sie das Beste gehört haben.

Nehmen wir an, daß $(L - 1)$ der Anbieter zum Preis $\bar{p}$ eine Qualität anbietet, die erwartete Reparaturkosten von $\overline{R}$ mit sich bringt. Anbieter 1 überlegt nun, ob er den Konsumenten ein etwas besseres Angebot machen soll, d. h. ein Angebot mit $p_1 + \overline{R}_1 < \bar{p} + \overline{R}$. Um wieviel kann er sein Verkaufsvolumen dadurch steigern?

Da die tatsächlichen Reparaturkosten eine stochastische Variable sind, und jeder der Konsumenten nur für jeweils $(M + 1)$ Anbieter über eine Beobachtung verfügt, bedeutet diese Art, das Problem zu formulieren, daß nicht unbedingt immer der beste Anbieter alle Wiederholungskäufe bekommt. Wie wird nun ein Marktgleichgewicht in einem solchen Modell aussehen? Dies hängt davon ab, wieviele Wiederholungskäufe ein Anbieter sich dadurch sichern kann, daß er seine Konkurrenten unterbietet.

Das Problem hat folgende Struktur: Anbieter 1 weiß, daß jeder der $N$ Konsumenten über die Angebote von $M$ Produzenten informiert ist. Da es im ganzen $L$ Läden gibt, werden also $N \frac{(M+1)}{L}$ Konsumenten überhaupt über sein Angebot informiert sein. Die Käufer wissen jedoch nicht genau, welcher Anbieter der günstigste ist. Sie kennen zwar die Preise, die die Anbieter verlangen, wissen jedoch nicht genau über die zu erwartenden Reparaturkosten Bescheid. Über diese Reparaturkosten erhalten sie nur ungenaues Signal, das uniform mit der Spanne $2A$ um den wahren Mittelwert verteilt ist. Anders ausgedrückt: Über die erwarteten Kosten des Produktes von Anbieter 1 erhalten sie ein Signal, das mit Spanne $2A$ um die wahren Durchschnittskosten von $p_1 + \overline{R}_1$

[4] $\frac{1}{3} A^2$ ist die Varianz einer Uniformverteilung mit Spanne $2A$.

[5] Es muß natürlich gelten $b > 2cY$, damit der Grenznutzen des Geldes positiv ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verteilt ist. Für die $M$ anderen Läden ein Signal, das uniform um die wahren Durchschnittskosten $\bar{p} + \bar{R}$ verteilt ist. Die Wahrscheinlichkeit, daß das Signal des Anbieters 1 *besser* ist als das Signal *aller* anderen Anbieter ist dann gegeben durch

$$(5) \quad F(p_1 + \bar{R}_1) = \int_{\bar{p}+\bar{R}-A}^{p_1+\bar{R}_1+A} \frac{1}{2A} \left[\frac{\bar{p}+\bar{R}+A-t}{2A}\right]^M dt + \int_{p_1+\bar{R}_1-A}^{\bar{p}+\bar{R}-A} \frac{1}{2A}\, dt$$

$\left(\frac{\bar{p}+\bar{R}+A-t}{2A}\right)^M$ ist dabei die Wahrscheinlichkeit, daß die Signale über die Kosten aller $M$ anderen Anbieter, über die die Käufer informiert sind, kleiner als t sind.

Rechnet man (5) aus, so erhält man:

$$(6) \quad F(p_1 + \bar{R}_1) =$$
$$= \frac{(\bar{p}+\bar{R}) - (p_1+\bar{R}_1)}{2A} + \frac{1}{2A^{(M+1)}} \left[\frac{(2A)^{(M+1)}}{(M+1)} - \frac{[(\bar{p}+\bar{R}) - (p_1+\bar{R}_1)]^{(M+1)}}{M+1}\right]$$

Jeder dieser $N \frac{(M+1)}{L} F(p_1 + \bar{R}_1)$ Käufer wird im Laufe der $T$ Perioden, die er noch auf dem Markt verbleibt, $T$ Einheiten von $G$ kaufen. Inklusive den Käufern der ersten Periode beläuft sich das gesamte Verkaufsvolumen des Anbieters 1 auf

$$(7) \qquad V = \frac{N}{L} + \frac{N}{L}(M+1)\, F(p_1 + \bar{R}_1)\ .$$

Anbieter 1 wird seine Preise und seine Qualität so festsetzen, daß die Gewinne, die er an den Käufern jeder Generation maximiert, d. h.

$$(8) \quad \max_{p_1, \beta_1} \Pi_1 = R_T\, [p_1 - c(\beta_1)] \left[\frac{N}{L} + \frac{N}{L} \cdot M \cdot T \cdot F\, [p_1 + \bar{R}(\beta_1)]\right]$$

Die Bedingungen erster Ordnung lauten:

$$(9) \quad \frac{\partial \pi_1}{\partial p_1} = 0 \Rightarrow$$
$$[1 + T \cdot M \cdot F(p_1 + \bar{R}(\beta_1))] + [p_1 - c(\beta_1)] \cdot T \cdot M \cdot F'\, [p_1 + \bar{R}(\beta_1)] = 0$$

und

$$(10) \quad \frac{\partial \pi_1}{\partial \beta_1} = 0 \Rightarrow$$
$$c'(\beta)\, [1 + T \cdot M \cdot F\, [p_1 + \bar{R}(\beta_1)]] + [p_1 - c(\beta_1)] \cdot T \cdot M \cdot F'$$
$$[p_1 + \bar{R}(\beta_1)] \cdot \bar{R}'(\beta_1) = 0$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im symmetrischen Nash-Gleichgewicht gilt $p_1 = \bar{p}$ und $\overline{R}_1 = \overline{R}$, und (9) und (10) vereinfachen sich zu[6]:

$$p^* - c(\beta_1) = \frac{2A}{T \cdot M} \tag{11}$$

und

$$c'(\beta^*) = \overline{R}'(\beta^*) \ . \tag{12}$$

Aus (11) folgt:

a) $$\frac{\partial\,[p^* - c(\beta^*)]}{\partial A} > 0$$

*Je weniger genau die Käufer die angebotene Qualität beobachten können* (je größer die Varianz in den Reparaturkosten), *desto höher liegt der Gleichgewichtspreis.*

b) $$\frac{\partial\,[p^* - c(\beta^*)]}{\partial M} < 0$$

*Je besser die Käufer sich informieren* (je größer die Anzahl der Läden, über die sie sich Information beschaffen), desto besser funktioniert der Goodwillmechanismus, und *desto niedriger ist der Gleichgewichtspreis.*

Und c) $$\frac{\partial\,[p^* - c(\beta^*)]}{\partial T} < 0$$

Je größer die Anzahl der Wiederholungskäufe, desto mehr lohnt es sich, sein Preisniveau niedrig zu halten, um so die Käufer anzuziehen, und desto niedriger ist der Gleichgewichtspreis.

Gleichung (12) besagt, daß *die Anbieter die Qualität so festsetzen werden, bis die zusätzlichen Kosten, die dadurch entstehen, daß man die Qualität etwas erhöht, genau gleich sind den Ersparnissen an Reparaturkosten*[7]. *Die angebotene Qualität hängt nur von der Kostenfunktion der Anbieter ab und ist unabhängig von dem Funktionieren des Goodwillmechanismus, der Diskontrate usw.* Dieses eventuell etwas überraschende Ergebnis läßt sich leicht erklären. Laut Annahme richten sich die Konsumenten bei ihren Wiederholungskäufen nicht nur nach dem Preis der Produkte oder der Höhe der erwarteten Reparaturkosten, sondern nach den erwarteten Gesamtkosten, die das Produkt ihnen verursachen wird. *Verbessert ein Anbieter also sein Produkt und*

---

[6] Da $F(p_1 + R_1) = 0$ für $p_1 = \bar{p}$ und $R_1 = R$ .

[7] Vgl. dazu auch *von Ungern-Sternberg* (1983) Kapitel 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*überwälzt er die dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten voll auf den Preis, so wird dies zu einem Anstieg seines Verkaufsvolumens führen, solange nur die erwarteten Reparaturkosten um einen mindestens ebenso hohen Betrag fallen.*

## III. Der Einfluß von Garantien

In diesem Abschnitt soll das Modell des vorigen Abschnitts dahingehend erweitert werden, daß die Anbieter die Möglichkeit haben, ihren Kunden *Garantien* zu geben. Es wird jedoch weiterhin die Annahme beibehalten, daß die Höhe der Reparaturkosten nur von der Qualität des Produktes abhängt, nicht jedoch von der Pflege und Sorgfalt der Käufer. Letztere Annahme soll erst im nächsten Abschnitt aufgehoben werden.

Ziel dieses Abschnitts ist zu untersuchen, wie Goodwill und Garantien zusammenspielen, um Preisniveau und Qualitätsangebot auf dem Markt zu bestimmen. Garantien werden dabei wie folgt modelliert: Anstatt wie im vorigen Abschnitt anzunehmen, daß die Käufer die gesamten Reparaturkosten selbst tragen, wird hier davon ausgegangen, daß die *Anbieter* einen Anteil $(1 - \lambda)$ der Reparaturkosten übernehmen, d. h. daß die Käufer jetzt nur noch einen Anteil $\lambda$ der Reparaturkosten zu tragen haben. Je kleiner $\lambda$, desto besser die Garantien, die die Anbieter geben. Für $\lambda = 0$ ist jegliche Konsumentenunsicherheit ausgeschlossen und man erhält einen Markt mit vollständiger Information.

Wie ändert sich nun die Analyse des vorigen Abschnitts durch das Einführen von Garantien? Es treten zweierlei Modifikationen auf:

a) Wenn ein Anbieter die Qualität $\beta$ zu Produktionskosten $c(\beta)$ produziert, so belaufen sich seine erwarteten Gesamtkosten pro Einheit nun auf $c(\beta) + (1 - \lambda)\,\overline{R}(\beta)$, da er ja nun einen Anteil $(1 - \lambda)$ der erwarteten Reparaturkosten $\overline{R}(\beta)$ zu tragen hat.

b) Die Reparaturkosten, die die Konsumenten zu tragen haben, sind nun nicht mehr uniform auf dem Intervall $[\overline{R}(\beta) - A, \overline{R}(\beta) + A]$ verteilt, sondern auf dem Intervall $[\lambda\,\overline{R}(\beta) - \lambda A, \lambda\,\overline{R}(\beta) + \lambda A]$, d. h. die Spanne des Intervalls ist von $2A$ auf $2\lambda A$ geschrumpft und die Frequenz, daß irgendein Punkt in diesem Intervall beobachtet wird, ist von $\frac{1}{2A}$ auf $\frac{1}{2\lambda A}$ gestiegen.

Setzt man diese Änderungen in die Gleichungen (5) und (8) ein, so erhält man analog den Gleichungen (11) und (12) als Lösung des Gewinnmaximierungsproblems der Anbieter:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$p^* - c(\beta) - (1 - \lambda)\,\overline{R}(\beta) = \frac{2\,\lambda\,A}{T\,(M + 1)} \tag{13}$$

und

$$c'(\beta^*) = \overline{R}'(\beta^*) \tag{14}$$

Vergleicht man (12) und (14) so erkennt man, *daß das Qualitätsangebot (im Sinne von $\beta^*$) durch das Einführen von Garantien nicht beeinflußt wird.*

Um (11) und (13) zu vergleichen, hilft es, die Gleichungen so umzuschreiben, daß auf der linken Seite nicht $p^* - c(\beta^*)$ steht, sondern $p^* + \overline{R}(\beta^*)$, d. h. die erwarteten Gesamtkosten, die die Käufer zu tragen haben.

Aus (11) wird dann:

$$p^* + \overline{R}(\beta^*) = \overline{R}(\beta^*) + c(\beta^*) + \frac{2\,A}{T\,(M + 1)} \tag{11'}$$

und aus (13):

$$p^* + \overline{R}(\beta^*) = \overline{R}(\beta^*) + c(\beta^*) + \frac{2\,\lambda\,A}{T\,(M + 1)} \tag{13'}$$

Vergleicht man (11′) und (13′) so erkennt man, daß die erwarteten Kosten für die Käufer um so niedriger sind, je niedriger $\lambda$ ist, d. h. je geringer der Anteil der Reparaturkosten ist, die sie zu tragen haben. Gleichung (11′) zeigt, daß dies jedoch nicht etwa daran liegt, daß die Produzenten nun bessere Qualität anbieten. Das Qualitätsniveau bleibt unverändert. Der Grund für den niedrigen Preis ist vielmehr darin zu suchen, daß höhere Garantien zu mehr Markttransparenz führen. Je höher der Garantieschutz (je niedriger $\lambda$), desto weniger Qualitätsunsicherheit gibt es für die Konsumenten und desto intensiver wird der Preiswettbewerb.

Ferner zeigt Gleichung (13′), daß Garantien und Goodwill im folgenden Sinne Substitute sind. Je besser die Garantien (je niedriger $\lambda$), desto weniger gut müssen sich die Konsumenten informieren (desto niedriger $M$), damit auf dem Markt ein gewisses Preisniveau vorherrscht. Umgekehrt gilt dann natürlich auch, daß die Höhe der Garantien, die man benötigt, um ein gewisses Preisniveau herzustellen, um so niedriger sind, je besser sich die einzelnen Konsumenten informieren.

Wie ändert sich nun der erwartete Nutzen der Konsumenten als Funktion der Höhe der Garantien? Die Varianz einer uniformen Verteilung mit der Spanne $2\,\lambda\,A$ beträgt $\frac{1}{3}\,(\lambda\,A)^2$. Laut Gleichung (4) beträgt der erwartete Nutzen der Konsumenten also:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$EU = a + b\left[Y - c(\beta^*) - \overline{R}(\beta^*) - \frac{2\lambda A}{T(M+1)}\right] - c \tag{15}$$
$$\left(\left[Y - c(\beta^*) - \overline{R}(\beta^*) - \frac{2\lambda A}{T(M+1)}\right]^2 - \tfrac{1}{3}(\lambda A)^2\right)$$

Solange der Grenznutzen des Einkommens positiv ist, besteht also ein positiver Zusammenhang zwischen Garantien und Konsumentenwohlfahrt. Dieses Ergebnis gilt jedoch nur solange, wie die Annahme stimmt, daß die Konsumenten selbst *keinen* Einfluß auf die Höhe der erwarteten Reparaturkosten haben. Die Interaktionen, die entstehen, wenn man auch moralisches Risiko auf Seiten der Konsumenten zuläßt, sollen im nächsten Abschnitt untersucht werden.

## IV. Optimale Garantien und moralisches Risiko der Konsumenten

Wie verändern sich die Ergebnisse des vorigen Abschnitts nun, wenn man annimmt, daß die Höhe der durchschnittlichen Reparaturkosten nicht nur von der Qualität der Produkte $\beta$ abhängt, sondern auch von der Sorgfalt $S$, mit der die Konsumenten die Produkte pflegen?

Um dieses Problem zu analysieren, werden die Annahmen des Modells des vorigen Abschnitts wie folgt geändert: Die Sorgfalt $S$, mit der ein Konsument sein Produkt pflegt, spiegelt sich wieder in der Höhe der monetären Pflegekosten, die er dem Produkt zukommen läßt. Diese Annahme, die hauptsächlich aus Gründen der Vereinfachung getroffen wird, führt dazu, daß der Nutzen des Individuums auch geschrieben werden kann:

$$U = a + b(Y - S) - c(Y - S)^2 \tag{16}$$

Die Höhe der erwarteten Reparaturkosten ist eine Funktion sowohl der Qualität des Produktes wie der Sorgfalt der Käufer. Es soll gelten:

$$\frac{\partial \overline{R}}{\partial S} < 0 \qquad \frac{\partial^2 \overline{R}}{\partial S^2} > 0$$

$$\frac{\partial \overline{R}}{\partial \beta} < 0 \qquad \frac{\partial^2 \overline{R}}{\partial \beta^2} > 0 \quad \text{und} \quad \frac{\partial^2 \overline{R}}{\partial \beta\, \partial S} = 0$$

Wenden wir uns erst einmal dem Nutzenmaximierungskalkül der Konsumenten zu, um zu bestimmen, mit welcher Sorgfalt sie versuchen werden, die Reparaturkosten niedrig zu halten. Der erwartete Nutzen der Käufer ist gleich.

$$EU = a + b\,[Y - p^* - \lambda \overline{R}(\beta, S) - S] - c\,[Y - p^* - \lambda \overline{R}(\beta, S) - S]^2 - \frac{c(\lambda A)^2}{3} \tag{17}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es ist wichtig zu bemerken, daß $S$ auch auf $p^*$ einen Einfluß haben wird, da gilt:

$$p^* = c(\beta^*) + (1 - \lambda)\overline{R}(\beta^*, S) + \frac{2\lambda A}{T(M+1)} \tag{18}$$

Für jeden einzelnen Konsumenten ist der Preis $p^*$ jedoch eine Gegebenheit des Marktes, die er durch seine eigene Sorgfalt kaum beeinflussen kann. Reduziert er die Sorgfalt, mit der er sein Produkt pflegt, so werden die zusätzlichen Kosten, die dadurch für den Anbieter entstehen, auf die Menge aller seiner Kunden verteilt.

Aus dem Nutzenmaximierungskalkül des Konsumenten erhält man die Bedingung erster Ordnung:

$$\frac{\partial EU}{\partial S} = 0 \rightarrow \left| \frac{\partial R}{\partial S} \right| = \frac{1}{\lambda} \tag{19}$$

bzw.

$$S = -R_2'^{-1}\left(\frac{1}{\lambda}\right) \tag{19'}$$

Die Sorgfalt, mit der die Käufer ihre Produkte pflegen werden, ist um so größer, je größer der Anteil der Reparaturkosten ist, den sie selbst tragen müssen. Die sozialoptimale Pflegeintensität erhält man für $\lambda = 1$, d. h. wenn dem einzelnen Käufer der gesamte Nutzen der Pflege selbst zukommt. Das Gewinnmaximierungskalkül der Anbieter bleibt gegenüber den Ergebnissen des vorigen Abschnitts unverändert. Die Gleichungen (13′) und (14) gelten auch hier, nur daß die absolute Höhe der Reparaturkosten nun auch eine Funktion der Sorgfalt $S$ der Konsumenten ist.

Wie ändert sich in diesem Rahmen die Wohlfahrt der Konsumenten als Funktion der Höhe der Garantien $\lambda$? Um die Antwort auf diese Frage möglichst einfach zu erhalten, werden zwei weitere Annahmen getroffen, die dazu dienen sollen, die Formeln möglichst kurz zu halten.

Erstens beschränken wir uns für $\overline{R}(\beta, S)$ auf die spezifische Funktion

$$\overline{R}(\beta, S) = \overline{R}(\beta) + \frac{k}{S}\,. \tag{20}$$

Zweitens nehmen wir bei der komparativ-statischen Analyse an, daß das Gesamteinkommen relativ zu den Kostenänderungen, die wir betrachten, so hoch ist, daß man den Grenznutzen des Einkommens als konstant ansehen kann.[8]

[8] Der Leser kann leicht prüfen, daß beide Annahmen nur zur Vereinfachung der Formeln dienen, daß die Struktur der Ergebnisse jedoch nicht beeinflußt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Setzt man (20) in (19) ein, so erhält man:

$$S = (\lambda k)^{\frac{1}{2}} \tag{19''}$$

Das Nettoeinkommen der Konsumenten

$$Y_N = Y - p^* \lambda \left( \overline{R}(\beta^*) + \frac{k}{S} \right) - S$$

kann nur unter Berücksichtigung von (19″) und (13) umgeschrieben werden als:

$$Y_N = \left[ Y - c(\beta^*) - \frac{2 \lambda A}{T(M+1)} - \left( \frac{k}{\lambda} \right)^{\frac{1}{2}} - (\lambda k)^{\frac{1}{2}} \right] \tag{21}$$

Der erwartete Nutzen beträgt:

$$EU = a + bY_N - cY_N^2 - \frac{c(\lambda A)^2}{3} \tag{22}$$

Setzt man (21) in (22) ein und leitet nach $\lambda$ ab, so erhält man:

$$\frac{\partial EU}{\partial \lambda} = [b - 2cY_N] \left[ - \frac{2A}{T(M+1)} + \frac{1}{2} \left( \frac{k}{\lambda} \right)^{\frac{1}{2}} \left( \frac{1}{\lambda} - 1 \right) \right] - \\ - \frac{2}{3} c \lambda A^2 \tag{23}$$

Man erkennt, daß eine Erhöhung von $\lambda$ drei Effekte hat, die nicht alle in dieselbe Richtung gehen.

Genau wie im vorigen Abschnitt führt eine Erhöhung von $\lambda$ zu einem Anstieg im Preisniveau um $\frac{2A}{T(M+1)}$, und einem Anstieg in der Varianz des Einkommens um $\frac{2}{3} c \lambda A^2$. Beide dieser Einflüsse sorgen dafür, daß der erwartete Nutzen fällt, wenn $\lambda$ steigt.

Hinzu kommt nun jedoch noch die Tatsache, daß ein höheres $\lambda$ zu mehr Sorgfalt auf Seiten der Konsumenten führt und diese so letztendlich mehr Kosten einsparen, als die zusätzliche Sorgfalt sie kostet.

Der optimale Wert für $\lambda$ ergibt sich aus dem Trade-off zwischen diesen beiden Einflüssen.

Die komparativ-statische Analyse von (23) zeigt, daß:

a) Je größer $M$, d. h. *je besser sich die Konsumenten informieren* und je besser daher der Goodwillmechanismus funktioniert, *desto niedriger ist der optimale Garantieschutz* und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Je größer $k$, d. h. *je größer der Einfluß der Sorgfalt der Konsumenten auf die Höhe der Reparaturkosten, desto niedriger ist der optimale Garantieschutz.*

Diese Ergebnisse gelten, obwohl natürlich *die Varianz* der Einkommen der Konsumenten um so größer ist, je niedriger die Garantien sind.

## V. Schlußbemerkungen

Die Art, wie sich Informationsprobleme auf das Marktverhalten auswirken, sind bisher nur recht schlecht erforscht. Allzu häufig trifft man daher auf Analysen, die die Tatsache vernachlässigen, daß auch der Markt zur Lösung von Informationsproblemen beiträgt. Ziel dieser Arbeit war es zu betonen, daß es wichtige Interaktionen zwischen legalem Schutz und Marktschutz der Konsumenten gibt. Wenn auch der legale Schutz der Konsumenten (Garantien) dazu führt, daß deren Risiko verringert wird, bedeutet dies keineswegs, daß die Konsumenten als Gruppe auch besser gestellt sind. Es gibt also einen wichtigen Tradeoff zwischen Individual- und Konsumentenschutz. Je besser der Konsument durch den Markt geschützt ist, desto geringer ist der optimale legale Schutz der Konsumenten. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, daß man noch wesentliche Fortschritte in der empirischen und theoretischen Analyse des Goodwillmechanismus machen muß, bevor man zum Thema des Konsumentenschutzes glaubwürdige politische Empfehlungen abgeben kann.

## Literaturverzeichnis

*Akerlof*, G. A. (1970), The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. The Quarterly Journal of Economics 84, S. 488 - 500.

*Darby*, M. R. und E. *Karni* (1973), Free Competition and the Optimal Amount of Fraud. The Journal of Law and Economics 16, S. 67 - 88.

*Klein*, B. und K. *Leffler* (1981), Non Governmental Enforcement of Contracts: The Role of Market Forces in Assuring Quality. The Journal of Political Economy 88, S. 615 - 641.

*Leland*, H. (1979), Quacks, Lemons and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards. The Journal of Political Economy 86, S. 1328 - 1346.

*von Ungern-Sternberg*, T. (1983), Zur Analyse von Märkten mit unvollständiger Nachfragerinformattion. Habilitationsschrift.

*von Ungern-Sternberg*, T. und C. C. *von Weizsäcker* (1981), Marktstruktur und Marktverhalten bei Qualitätsunsicherheit. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 101, S. 609 - 626.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anschriftenliste der Autoren

*Adams,* Michael, Dr., Volkswirtschaftliches Institut der Universität Bern, Gesellschaftsstr. 27, CH-3012 Bern/Schweiz.

*Andersen,* Peder, Prof., Institute of Economics, University of Aarhus, Building 350 — Universitetsparken DK - 8000 Aarhus/Dänemark.

*Blankart,* Charles B., Prof. Dr., Hochschule der Bundeswehr München, FB Wirtschafts- u. Organisationswissenschaften, Werner-Heisenberg-Weg 39, 8014 Neubiberg.

*Böbel,* Ingo, Dr., Universität Erlangen-Nürnberg, Volkswirtschaftliches Institut, Lange Gasse 20, 8500 Nürnberg.

*Bongaerts,* Jan C., Prof. Dr., Leyden University, Center for Research in Public Economics, Hugo de Grootstraat 32, NL - 2311 XK Leyden/Niederlande.

*Boyer,* Kenneth D., Prof., Michigan State University, East Lansing, Michigan 48824/USA.

*Buchanan,* James M., Prof., Center for Study of Public Choice, Georg Mason University, St. George's Hall, Fairfax Va. 22030/USA.

*Dirrheimer,* Manfred, Dr., Wissenschaftszentrum Berlin, Internationales Institut für Management und Verwaltung (IIMV), Platz der Luftbrücke 1 - 3, 1000 Berlin 42.

*Drukarczyk,* Jochen, Prof. Dr., Universität Regensburg, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Universitätsstr 31, 8400 Regensburg.

*Eckart,* Wolfgang, Dr., Universität Dortmund, Abt. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Postfach 500 500, 4600 Dortmund 50.

*Finsinger,* Jörg, Prof. Dr., Hochschule Lüneburg, Fachbereich Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften, Postfach 2440, 2120 Lüneburg.

*Foders,* Federico, Dr., Institut für Weltwirtschaft Kiel, Forschungsabteilung I, Düsternbrooker Weg 120, 2300 Kiel 1.

*Gäfgen,* Gérard, Prof. Dr., Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Postfach 5560, 7750 Konstanz 1.

*Häberle,* Peter, Prof. Dr., Universität Bayreuth, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie u. Kirchenrecht, Universitätsstr. 30, 8580 Bayreuth.

*Harbrecht,* Wolfgang, Prof. Dr., Universität Passau, Graf-Salm-Str. 3, 8390 Passau.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Hotz-Hart,* Beat, Dr., ORL-Institut, ETH-Hönggerberg, CH-8093 Zürich/Schweiz.

*Hutter,* Michael, Dr., Universität München, Volkswirtschaftliches Institut, Ludwigstr. 28 RG, 8000 München 22.

*Klanberg,* F., Prof. Dr., Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, WE 2, Boltzmannstr. 20, 1000 Berlin 33.

*Knieps,* Günter, Dr., Universität Bern, Volkswirtschaftliches Institut, Gesellschaftsstr. 27, CH-3012 Bern/Schweiz.

*Kübler,* Friedrich, Prof. Dr., Johann Wolfgang Goethe-Universität, Institut für Arbeits-, Wirtschafts- und Zivilrecht, Senckenberganlage 31, 6000 Frankfurt am Main.

*Lehmann,* Michael, Prof. Dr. jur., Max-Planck-Institut für Ausländisches und internationales Patent-, Urheber- und Wettbewerbsrecht, Siebertstraße 3, 8000 München 80.

*Mayer-Maly,* Theo, Prof. Dr., Universität Salzburg, Institut für Juristische Dogmengeschichte und Privatrechtsdogmatik, Weiserstraße 22, A-5020 Salzburg/Österreich.

*Müller,* Jürgen, Dr., Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, 1000 Berlin 33.

*Pejovich,* Steve, Prof. Ph. D., Center for Education and Research in Free Enterprise, Texas A & M University, College Station, Texas 77843/USA.

*Pethig,* R., Prof. Dr., Universität Oldenburg, Ammerländer Heerstr. 67 - 99, 2900 Oldenburg.

*Pommerehne,* Werner W., Dr., Universität Zürich, Kleinstr. 15, CH-8008 Zürich/Schweiz.

*Röper,* Burkhardt, Prof. Dr., RWTH Aachen, Institut für Wirtschaftswissenschaften, Templergraben 64, 5100 Aachen.

*van Schaik,* Alexander, Dipl.-Vw., Leyden University, Center for Research in Public Economics, Hugo de Grootstraat 32, NL-2311 XK Leyden/Niederlande

*Schneider,* Friedrich, Dr., Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich, Kleinstr. 15, CH-8008 Zürich/Schweiz.

*Schönbäck,* Wilfried, Dr., Technische Universität Wien, Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Karlsgasse 11/267, A-1040 Wien/Österreich.

*v. d. Schulenburg,* J.-Matthias, Graf, Dr., Wissenschaftszentrum Berlin, Internationales Institut für Management u. Verwaltung (IIMV), Platz der Luftbrücke 2, 1000 Berlin 42.

*Schulz,* Norbert, Dipl.-Math. Ph. D., Universität Dortmund, Abt. Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften, Postfach 500 500, 4600 Dortmund 50.

*Sinn,* H.-W., Priv.-Doz. Dr., Universität Mannheim, Fakultät für Volkswirtschaftslehre und Statistik, 6800 Mannheim 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Stahl,* Konrad, Prof. Dr., Universität Dortmund, Abt. Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften, Postfach 500 500, 4600 Dortmund 50.

*Sutinen,* Jon G., Prof. Ph. D., Department of Resource Economics, University of Rhode Island, Kingston, RI 02881/USA.

*von Ungern-Sternberg,* Th. R., Dr., Universität Bern, Volkswirtschaftliches Institut, Gesellschaftsstr. 27, CH-3012 Bern/Schweiz.

*Vogel,* Kenneth, Prof., Loyola Law School, 1441 West Olympic Blvd., Los Angeles, Cal. 90015/USA.

*Vogelsang,* Ingo, Prof., Boston University, Department of Economics, College of Liberal Arts, 270 Bay State Road, Boston, Mass. 02214/USA.

*Weigel,* Wolfgang, Dr., Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien, Dr. Karl Luegerring 1, A-1010 Wien/Österreich.

*von Weizsäcker,* C. C., Prof. Dr., Universität Bern, Volkswirtschaftliches Institut, Gesellschaftsstr. 27, CH-3012 Bern/Schweiz.

*Wenger,* E., Dr., Universität Hohenheim, Institut für Betriebswirtschaftslehre, Schloß-Osthof-Ost, 7000 Stuttgart 70.

*Windisch,* Rupert, Prof. Dr., Universität Göttingen, Volkswirtschaftliches Seminar, Nikolausberger Weg 5c, 3400 Göttingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45603-1 | Generated on 2025-06-12 00:06:38
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/