

Elemente einer zukünftigen Theorie der Wirtschaftspolitik*

Von Bruno S. Frey

Die Theorie der Wirtschaftspolitik kann weiterentwickelt werden, indem Elemente aus den bisherigen Varianten entnommen werden. Insbesondere sind (1) die Ebenen des Grundkonsenses und des laufenden politisch-ökonomischen Prozesses zu unterscheiden, (2) die Anreize und Einschränkungen der Individuen als Entscheidungsträger zu betonen und (3) die Analyse der politischen Prozesse und Institutionen theoretisch und empirisch auszuarbeiten. Damit wird ein Schritt zu einer Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik vollzogen.

I. Worauf können sich die „neuen Wege der Wirtschaftspolitik“ gründen?

Schickt sich eine Wissenschaft an, neue Wege zu begehen, baut sie auf dem bereits Bestehenden auf, indem sie Teile davon verwirft und andere Teile aufnimmt und auf neue Weise betrachtet. Auch die Theorie der Wirtschaftspolitik kann nur auf Grundlage ihrer eigenen Traditionen weiterentwickelt werden. Die entscheidende Frage ist, *welche Elemente auf welche Weise zu übernehmen und welche Aspekte neu und anders zu betonen sind*. Ein „neuer Weg“ der Theorie der Wirtschaftspolitik erscheint deshalb von der einen Seite her betrachtet als Fortsetzung einer Tradition; von einer andern Seite her gesehen mag die gleiche Entwicklung als revolutionär und fremd erscheinen.

In diesem Aufsatz wird die Auffassung vertreten, daß es erforderlich ist, in der Theorie der Wirtschaftspolitik¹ neue Wege zu verfolgen, daß dabei aber auf wesentliche Elemente der heute bestehenden Theorie der Wirtschaftspolitik zurückgegriffen werden kann.

In diesem Beitrag werden drei Fragen erörtert:

* Schriftliche Fassung eines Vortrags vor dem Ausschuß für Wirtschaftspolitik des Vereins für Socialpolitik an seiner Tagung über „Neue Wege der Wirtschaftspolitik“ in Bad Homburg im April 1981. — Für hilfreiche Bemerkungen zur schriftlichen Fassung bin ich Dr. *Werner W. Pommerehne*, Dr. *Gebhard Kirchgässner*, Dr. *Friedrich Schneider* und *Hannelore Weck* dankbar. Wichtige Anregungen verdanke ich auch der Diskussion im Wirtschaftspolitischen Ausschuß.

¹ Das gleiche gilt auch für die Finanzwissenschaft.

Erste Frage: Was sind die heute geltenden Grundlagen der Theorie der Wirtschaftspolitik?

Von einer einheitlichen und geschlossenen Theorie der Wirtschaftspolitik kann nicht gesprochen werden; für den hier verfolgten Zweck erscheint es sinnvoll von drei Varianten auszugehen, die sich in verschiedener Hinsicht wesentlich unterscheiden: Der Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik, der Theorie der Ordnungspolitik und der Theorie pragmatisch-beschreibender Wirtschaftspolitik.

Zweite Frage: Welche neuen Wege lassen sich von den drei Varianten der Theorie der Wirtschaftspolitik ausgehend aufzeigen?

Hier wird herauszuarbeiten versucht, welche Elemente besonders fruchtbar sind und deshalb in eine zukünftige Theorie der Wirtschaftspolitik aufgenommen werden könnten.

Dritte Frage: In welcher Weise können diese Elemente in eine zukünftige Theorie der Wirtschaftspolitik eingebaut werden?

An dieser Stelle soll nicht versucht werden, die verschiedenen Elemente zu einer geschlossenen Theorie der Wirtschaftspolitik zusammenzufügen. Vielmehr soll anhand von drei ausgewählten Schwerpunkten zu zeigen versucht werden, wie diese Elemente zu einer Weiterentwicklung der theoretischen Wirtschaftspolitik eingesetzt werden können. Allen Schwerpunkten ist gemeinsam, daß — im Gegensatz zu einer Theorie handelnder Eliten — das demokratische Element entwickelt und damit eine *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik* geschaffen werden sollte.

II. Welche Elemente lassen sich aus der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik übernehmen?

In diesem Abschnitt werden die drei hier unterschiedenen Varianten der Theorie der Wirtschaftspolitik daraufhin untersucht, welche Teile daraus für eine Weiterentwicklung besonders wichtig sein können. Beabsichtigt ist keine umfassende Darstellung dieser Theorievarianten, sondern es werden Elemente ausgewählt, die im folgenden Abschnitt III zur Skizzierung einiger Neuorientierungen dienen werden.

1. Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik

Diese vor allem von Tinbergen und Theil² entwickelte Variante theoretischer Wirtschaftspolitik wird heute in Form der Theorie optimaler Steuerung auch auf dynamische Probleme angewandt³. Bei diesem An-

² Tinbergen (1952), Theil (1964).

³ Vgl. Chow (1973), 825 - 837 und (1975); Pindyck (1973).

satz wird explizit eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion maximiert, wobei ein Modell der Gesamtwirtschaft den Möglichkeitsraum absteckt. Auf den mikroökonomischen Bereich angewandt, findet sich die Variante auch in der Theorie optimaler Steuern⁴ und in der Theorie optimaler Preise öffentlicher Unternehmen⁵.

Die Stärke dieser Variante der Wirtschaftspolitik liegt in der Verwendung eines modellmäßigen Ansatzes. Die zugrundeliegenden Annahmen werden präzise festgelegt, so daß die Abhängigkeit der Ergebnisse von bestimmten Parameterkonstellationen und damit von den Umweltbedingungen deutlich wird. Die jeweils neuesten Ergebnisse der Wirtschaftstheorie werden berücksichtigt.

Die Stärke der Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik ist gleichzeitig ihre Schwäche. Oft wird der Formalismus zu weit getrieben, wodurch der Realitätsbezug schwindet. Eine Kommission ist kürzlich sogar zum Schluß gelangt, daß dieser Ansatz nirgendwo in nennenswertem Umfang in der Praxis eingesetzt wird⁶. Die Ökonometriker sind sich dieser (und anderer) Kritik bewußt⁷ und versuchen, die aufgezeigten Schwächen zu überwinden.

Für die Theorie der Wirtschaftspolitik ist jedoch schwerwiegender, daß der Ansatz eine grundsätzliche Schwäche hat⁸. Die westliche Wirtschaftswissenschaft baut auf dem Axiom der Souveränität der Individuen auf. Die Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik trägt dieser Grundannahme zuwenig Rechnung, indem sie der Regierung (implizit oder explizit) unterstellt, daß sie die gesellschaftliche Wohlfahrt maximieren will. Damit wird das Nutzenkalkül des Individuums unzulässig auf die Gesamtgesellschaft übertragen und das individualistische Grundprinzip aufgegeben. In einer Demokratie, die auf der Berücksichtigung der Präferenzen der Individuen als Konsumenten *und* als Wähler beruht, sind die wirtschaftspolitischen Maßnahmen das Ergebnis des *politischen Prozesses*; es ist daher unrichtig, der Gesellschaft als Ganzes ein Handeln zu unterstellen. Diese Kritik wendet sich selbstverständlich nicht gegen die instrumentelle Verwendung der Modelle quantitativer Wirtschaftspolitik zur Ableitung der Auswirkungen unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Maßnahmen.

Aus der Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik lassen sich — trotz der aufgezeigten Mängel — wichtige Elemente für eine zukünftige Theorie der Wirtschaftspolitik entnehmen:

⁴ Vgl. *Bradford and Rosen* (1976) 94 - 101.

⁵ Vgl. *Bös* (1978), 3 - 60; *Blankart* (1980).

⁶ Vgl. *Johansen* (1979), 101 - 109.

⁷ So etwa *Malinvaud* (1980).

⁸ Darauf hat *Buchanan* (1975) und (1977) immer wieder hingewiesen; vgl. auch *Brennan and Buchanan* (1980).

- (a) Das Bemühen, *neue theoretische Entwicklungen* in die Theorie der Wirtschaftspolitik einzuführen. Die akademischen Fächer der „Wirtschaftstheorie“ und „Wirtschaftspolitik“ werden dadurch eng verknüpft. Ein Beispiel dafür ist etwa die Integration der Theorie rationaler Erwartungen in die Modelle quantitativer Wirtschaftspolitik⁹.
- (b) Die Auseinandersetzung mit *Unsicherheit* und mit der Rolle der *Information* für den Wirtschaftsablauf, wofür wiederum die Theorie rationaler Erwartungen herangezogen werden kann. Allerdings berücksichtigt die Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik das unvollkommene Wissen nur für Entscheidungen im laufenden wirtschaftlichen Prozeß, nicht jedoch für die Wahl der Regeln auf einer grundsätzlichen Ebene der Entscheidungsbildung.

Aus der Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik erscheinen somit zwei Elemente für eine Weiterentwicklung der Theorie der Wirtschaftspolitik besonders wichtig:

- die Bereitschaft zur Aufnahme neuer Erkenntnisse der Wirtschaftstheorie; und
- die Berücksichtigung der Unsicherheit und unvollkommenen Information.

2. Die Theorie der Ordnungspolitik

Diese Variante der Theorie der Wirtschaftspolitik beschäftigt sich mit dem Rahmen, in dem die grundsätzlichen gesellschaftlichen Regeln festgelegt werden. Dazu gehören z. B. die Rechtsordnung und die Garantie des Eigentums, die den Gestaltungsraum der Individuen in der politischen Auseinandersetzung sicherstellen. Als geeigneter Mechanismus zur Regelung wirtschaftlicher Probleme wird die marktwirtschaftliche Konkurrenz betont¹⁰. Als angelsächsische Ausprägung der Lehre von der Ordnungspolitik kann die Beschäftigung mit den Handlungs- oder Verfügungsrechten (Theory of property rights)¹¹ angesehen werden, die den Gütertausch und das gesamte Verhalten in der Gesellschaft bestimmen. Untersucht wird, wie die Handlungsrechte entstanden sind, welche Rechte gegenwärtig bestehen und welche Auswirkungen sie auf das Zusammenleben in der Gesellschaft haben.

In der Theorie der Ordnungspolitik (und der Handlungsrechte) wird der Ablauf des politisch-ökonomischen Prozesses als weitgehend be-

⁹ Vgl. Taylor (1979), 1267 - 1286; Chow (1980), 47 - 59; Ramser (1978); Neumann (1981).

¹⁰ Vgl. z. B. Eucken (1952); Böhm (1937); Röpke (1944).

¹¹ Vgl. z. B. Furubotn and Pejovich (1974); Hesse (1980).

stimmt angesehen, wenn die Regeln des menschlichen Zusammenlebens festgelegt sind. Allgemeinverbindliche Regeln schaffen den *Individuen* darüber hinaus einen *Freiheitsraum*, der eine Unterdrückung durch das Kollektiv — insbesondere durch die Regierungen und öffentliche Verwaltung — verhindern soll.

Diese Betonung von Rahmenbedingungen in Form von Regeln und Rechten ist eine bedeutende Einsicht, die von einer zukunftsorientierten Theorie der Wirtschaftspolitik aufgenommen werden sollte. Die Sicht der Theorie der Ordnungspolitik ist jedoch in zweifacher Hinsicht eingeschränkt:

- (a) Als Mechanismus zur Regelung der gesellschaftlichen Probleme innerhalb des gegebenen Rahmens wird zu einseitig das Preissystem betrachtet. Alternative Entscheidungssysteme — wie etwa demokratische Abstimmungen und Wahlen, Verhandlungen zwischen Gruppen oder hierarchische Entscheidungen mittels einer öffentlichen Verwaltung — werden nicht genügend in Erwägung gezogen. Ein theoretischer und empirischer Vergleich der relativen Effizienz der verschiedenen Entscheidungssysteme wird nicht durchgeführt. Deshalb können auch keine Aufschlüsse darüber gewonnen werden, welcher Mechanismus sich zur Lösung welcher Probleme am besten eignet. Marktwirtschaftlicher Wettbewerb wird weitgehend als Idealtyp analysiert — es wird bestenfalls zugestanden, daß eine Tendenz zur Monopolisierung der Märkte bestehen kann. Die Sicherung des Wettbewerbs mittels entsprechender Regeln und Institutionen wird als wesentlich angesehen, hingegen werden Probleme aufgrund der Existenz externer Effekte und öffentlicher Güter entweder vernachlässigt oder — neuerdings — mit Hilfe geeigneter Modelle (wie etwa dem Coase Theorem) wegdefiniert.
- (b) Die Theorie der Ordnungspolitik kümmert sich wenig darum, auf welche Weise die gesellschaftlichen Regeln im demokratischen Prozeß zustandekommen, sondern konzentriert sich auf deren Auswirkungen im laufenden politischen Prozeß. Implizit oder explizit wird davon ausgegangen, daß die von einer aufgeklärten Elite beratene Regierung die Regeln und Institutionen autonom festlegt und dafür sorgt, daß sie aufrechterhalten bleiben. Damit wird übersehen, daß die Regierung (und übrigen politischen Entscheidungsträger) in einer Demokratie von den Wünschen der Wähler abhängig ist und nicht notwendigerweise den Anreiz hat, die von einer Elite als geeignet empfundenen Rahmenbedingungen zu schaffen und zu verteidigen.

Für eine zukünftige Theorie der Wirtschaftspolitik können zwei wichtige Elemente aus der Theorie der Ordnungspolitik übernommen werden:

- Die Rolle der Regeln für das wirtschaftliche Geschehen, wobei jedoch mitberücksichtigt werden muß, auf welche Weise sie in einer demokratischen Gesellschaft festgelegt und gesichert werden können. Außerdem darf nicht nur das Preissystem als wirtschaftliches Leistungsprinzip, sondern es müssen auch andere Entscheidungssysteme betrachtet werden.
- Der individualistische Grundansatz, der der Freiheit des einzelnen einen zentralen Stellenwert einräumt. Das bedeutet aber auch, daß der demokratischen Komponente im politisch-ökonomischen Prozeß mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muß, insbesondere daß die Möglichkeiten vermehrter direkter Beteiligung der Individuen an wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen — z. B. in der Form von Volksabstimmungen — und der Dezentralisierung (Föderalismus) vorurteilslos geprüft werden.

3. Pragmatisch-beschreibende „Theorie“ der Wirtschaftspolitik

Diese Variante der Theorie der Wirtschaftspolitik orientiert sich an den unmittelbaren Bedürfnissen der praktischen Wirtschaftspolitik¹². Sie bemüht sich vor allem, die Erkenntnisse der Wirtschaftstheorie anzuwenden und unterstreicht dabei die Bedeutung der gewachsenen Institutionen und die enge Verbindung zwischen Wirtschaft und Politik, aber auch den Einfluß einzelner Persönlichkeiten und die Einzigartigkeit historischer Bedingungen.

Von dieser Variante der Wirtschaftspolitik lassen sich für einen neuen Weg in dreifacher Hinsicht Anregungen gewinnen:

- (a) Nicht Idealvorstellungen und normative Programme, sondern die politische *Auseinandersetzung* bestimmt, welche Wirtschaftspolitik tatsächlich durchgeführt wird. Eine wirtschaftspolitische Beratung kann nur erfolgreich sein, wenn die politischen Einflüsse berücksichtigt werden. Die aus der Wirtschaftstheorie stammenden Vorschläge müssen den politischen Bedingungen entsprechend vorgebracht werden und die Unterstützung maßgeblicher gesellschaftlicher Gruppen mobilisiert werden. „Technokratische“ Lösungen — wie etwa die Vorstellung, eine Inflation könne einfach mittels einer rigorosen Kontrolle der Geldmenge durch die Notenbank bekämpft und beseitigt werden — müssen scheitern, wenn die Interessen der an der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung Beteiligten nicht berücksichtigt werden.

¹² Beispiele dafür finden sich etwa in den Berichten des Sachverständigenrates oder den Erinnerungen der Präsidentenberater Heller (1966) und Okun (1970).

- (b) Die Wirtschaftspolitik wird wesentlich durch die bestehenden, oft über lange Zeit hindurch sich verfestigenden *Institutionen* bestimmt. Aus diesem Grund muß das Verhalten von Institutionen in die wirtschaftspolitischen Erwägungen einbezogen werden.
- (c) Eine erfolgreiche wirtschaftspolitische Beratung kann sich nicht nur auf theoretische Zusammenhänge stützen, sondern muß auch *empirische Aussagen* machen können.

Die Schwäche der pragmatischen Theorie der Wirtschaftspolitik liegt vor allem darin, daß nicht analytisch, sondern beschreibend vorgegangen wird. Dadurch entsteht die Tendenz, Einzelfälle, spezielle historische Bedingungen und den Einfluß einzelner Persönlichkeiten überzubewerten und damit den Blick für die allgemeinen Bedingungen zu verlieren. So wird z. B. immer wieder behauptet, das Verhalten der Notenbank werde wesentlich durch die Persönlichkeit des Präsidenten bestimmt und *deshalb* seien allgemeine Aussagen unmöglich. Die Notenbankpolitik ist jedoch einer allgemeinen Analyse durchaus zugänglich¹³.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die pragmatisch-beschreibende Variante drei Elemente zu einer neuen Ausrichtung der herrschenden Theorie beisteuern kann:

- Die Betonung der politischen Auseinandersetzung, innerhalb der sich Wirtschaftspolitik vollzieht;
- Die Bedeutung der Institutionen für die Durchsetzung und Durchführung wirtschaftspolitischer Vorstellungen;
- Die Notwendigkeit empirischer Kenntnisse über den politisch-ökonomischen Prozeß und über die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Vorschläge.

III. Folgerungen für eine zukünftige Theorie der Wirtschaftspolitik

Auf der Grundlage der drei Varianten der Theorie der Wirtschaftspolitik sind sieben Elemente diskutiert worden, die einen Beitrag zu einer Neuorientierung leisten können. An dieser Stelle sind nur Andeutungen möglich, wie diese verschiedenen Elemente in eine Theorie der Wirtschaftspolitik eingefügt werden können. Drei Bereiche erscheinen besonders wichtig:

1. Es sind *zwei Ebenen der Wirtschaftspolitik* zu unterscheiden; eine Ebene, auf der im Zustand der Ungewißheit mittels Grundkonsenses Regeln festgelegt werden und eine Ebene der laufenden politisch-ökonomischen Auseinandersetzung. Damit wird das zentrale ordnungspolitische Element der *Regeln* aufgenommen und in Verbin-

¹³ Das zeigt z. B. Basler (1978).

derung mit der von der Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik betonten *unvollkommenen Information* gebracht.

2. Die Theorie der Wirtschaftspolitik kann mit Leben gefüllt werden, indem die *Anreize* und *Einschränkungen* der *Individuen* als Entscheidungsträger theoretisch und empirisch erfaßt und damit die menschlichen Handlungen ins Zentrum gerückt werden. In diesem Bereich wird auf das *individualistische Grundkonzept* der Theorie der Ordnungspolitik zurückgegriffen und im Sinne der Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik neue *theoretische Erkenntnisse* in Form des ökonomischen Verhaltensmodells in die Theorie der Wirtschaftspolitik eingeführt. Außerdem wird dem Bestreben der pragmatisch-beschreibenden Variante der theoretischen Wirtschaftspolitik gefolgt, *empirisch* fundierte Aussagen zu machen.
3. Der *politische Prozeß* und die ihn bestimmenden *Institutionen* sind in die Theorie der Wirtschaftspolitik analytisch einzubeziehen. Dieser Bereich gründet auf der von der pragmatisch-beschreibenden Theorie betonten Bedeutung der *politischen Auseinandersetzung* und der historisch gewachsenen *Institutionen* als Bestimmungsgründe wirtschaftspolitischen Handelns.

Die Möglichkeiten, die Theorie der Wirtschaftspolitik in diesen drei Bereichen neu zu orientieren, werden im folgenden kurz ausgeführt, wobei das Schwergewicht auf der Weiterentwicklung der Rolle menschlichen Verhaltens (d. h. auf Bereich 2) liegt.

1. Zwei Ebenen der Wirtschaftspolitik

Auf der Ebene des *Grundkonsenses* werden die Regeln festgelegt, innerhalb derer sich die laufende gesellschaftliche Auseinandersetzung vollzieht. Der gesellschaftliche Grundkonsens ist durch drei Merkmale gekennzeichnet:

- (a) Er regelt *grundsätzliche* Aspekte des menschlichen Zusammenlebens, die über Tagesfragen und kurzfristige Interessen hinausgehen. Die getroffenen Übereinkünfte können ihre Wirkung nur entfalten, wenn sie langfristig unverändert bleiben. Werden die Rahmenbedingungen wiederholt und kurzfristig geändert, haben die verschiedenen Entscheidungsträger keinen Anreiz und keine Möglichkeit, sich auf die Regeln einzustellen, wodurch diese wirkungslos werden.
- (b) Die Regeln werden im Zustand der *Ungewißheit* (veil of ignorance)¹⁴ festgelegt. Die Individuen (und Gruppen) wissen nicht genau, in

¹⁴ Rawls (1975).

welcher Lage sie selbst und vor allem ihre Nachkommen sich befinden werden. Diese Ungewißheit bezieht sich auf alle möglichen Aspekte, wie z. B. die Stellung in der Gesellschaft, die wirtschaftliche Situation, den Gesundheitszustand und sogar die eigenen Präferenzen. Die Bedingung der Ungewißheit zwingt die Individuen (und Gruppen) zu einer „objektivierten“ Betrachtung gesellschaftlicher Probleme; kurzfristige und partikulare Interessen werden aus eigenem Vorteil zurückgestellt.

- (c) Der Grundkonsens besteht in einer *freiwilligen* Übereinkunft und deshalb lassen sich die Regelungen nur *einstimmig* fällen. Diese Übereinstimmung gilt auch für Gruppen der Gesellschaft (z. B. im Rahmen der Einigung auf eine kooperative Einkommenspolitik). Ein Grundkonsens läßt sich nicht durch staatliche Gewalt erzwingen. Weigern sich ein oder mehrere in einem Bereich handelnde relevante Entscheidungsträger, an einer gesellschaftlichen Übereinkunft mitzumachen, können die durch Regeln erreichbaren Produktivitäts- und Wohlfahrtsgewinne nicht (oder nur teilweise) ausgeschöpft werden¹⁵.

Ein Grundkonsens besteht oft informell. Zuweilen sind sich die Beteiligten nicht einmal bewußt, daß eine bestimmte Übereinkunft besteht; sie werden sich dessen erst gewahr, wenn der Konsens in Frage gestellt und es offenbar wird, welche Vorteile eine Regel für alle Mitglieder der Gesellschaft gebracht hat.

Die zweite Ebene umfaßt den *laufenden politisch-ökonomischen* Prozeß, der die tagespolitische Auseinandersetzung *innerhalb* der gegebenen Regeln umfaßt. Jedes Individuum (und jede Gruppe) ist sich auf dieser Ebene seiner (ihrer) Stellung bewußt und verfolgt deshalb seine (ihre) *eigenen* Interessen.

Grundkonsens und laufender politisch-ökonomischer Prozeß müssen nicht in jedem Fall scharf abgrenzbar sein; wichtiger ist, den grundlegenden Unterschied der beiden Ebenen im Hinblick auf das Verhalten der Entscheidungsträger zu sehen. Auch hinsichtlich der Zeitdimension ist ein eindeutiger Trennstrich unnötig: Wie bereits betont, können sich Regeln nur produktiv auswirken, wenn sie genügend lange unverändert bleiben. Eine allzu lang konstante gesellschaftliche Übereinkunft droht jedoch unproduktiv zu werden, weil sie den aktuellen Problemen der Gesellschaft nicht mehr entspricht. Die Regeln lassen sich dann nur mit zunehmend steigenden Kosten im laufenden poli-

¹⁵ Aufgrund der Einstimmigkeit wird das Problem der Präferenzaggregation, das ansonsten bei mehr als zwei Alternativen unüberwindbar erscheint, umgangen. Vgl. *Plott* (1967); *Kramer* (1973).

tischen Prozeß durchsetzen, und damit besteht auch die Gefahr, daß diese Regeln verletzt werden. Ein starrer Grundkonsens wäre ein untauglicher Versuch, gesellschaftliche Probleme „auf einen Schlag“ zu lösen.

2. Empirische Analyse menschlichen Verhaltens

Die Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Beratung und die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Eingriffe lassen sich nur abklären, wenn bekannt ist, wie sich die Individuen im politischen und wirtschaftlichen Raum verhalten. Werden die Anreize für ein bestimmtes Handeln und die damit verbundenen Einschränkungen in den Mittelpunkt der Betrachtungen gerückt, gewinnt die Theorie der Wirtschaftspolitik zugleich an Leben und an Relevanz.

Die Bedeutung menschlicher Motivation für die Wirtschaftspolitik läßt sich gut anhand der Angebots-Ökonomie (supply-side economics)¹⁶ zeigen. Diese Lehre steht in deutlichem Gegensatz zum (nachfrageorientierten) Keynesianismus und auch Monetarismus, denn es wird z. B. gerade in inflationären Zeiten eine Steuersenkung gefordert, weil damit den Individuen und Unternehmern ein Anreiz gegeben wird, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten zu erhöhen und damit das gesamtwirtschaftliche Angebot zu steigern. Das gesamte Argument beruht somit auf einer ganz spezifischen Hypothese¹⁷ über das menschliche Verhalten, wenn die (marginalen) Steuersätze vermindert werden.

Das menschliche Verhalten läßt sich nur adäquat erfassen, wenn ein sorgfältig formuliertes Modell verwendet wird. Dazu kann auf ein Verhaltensmodell zurückgegriffen werden, das heute sowohl in der Ökonomik, aber auch in Teilen der Politikwissenschaft und in der Soziologie verwendet wird¹⁸.

Es handelt sich um den — *richtig verstandenen* — homo oeconomicus, der systematisch und damit vorhersehbar auf von außen gesetzte Anreize reagiert. Dieses Verhaltens-Modell ist in der Psychologie — vor allem in der Sozialpsychologie — durchaus akzeptiert und stellt in einiger Hinsicht sogar eine Verbesserung gegenüber den psychologischen Ansätzen dar¹⁹.

Es wäre verfehlt, das in vielen herkömmlichen Lehrbüchern der Mikroökonomie enthaltene Zerrbild des Menschen in Form eines allwissenden Nutzenmaximierers mit dem ökonomischen Verhaltensmodell

¹⁶ Vgl. z. B. Jameson (1980).

¹⁷ Es soll hier nicht erörtert werden, ob diese Hypothese zutrifft.

¹⁸ Vgl. Homans (1958); Opp (1979); Gäfgen und Monissen (1978); Riker and Ordeshook (1973).

¹⁹ Dazu Stroebe und Frey (1981); Frey und Stroebe (1980, 1981); vgl. Rothschild (1981).

gleichzusetzen. Der homo oeconomicus ist durchaus mit nicht-maximierendem Verhalten bei Unsicherheit²⁰ vereinbar.

Das Modell des homo oeconomicus wird sich für die Theorie der Wirtschaftspolitik als fruchtbar erweisen, wenn eine Anstrengung unternommen wird, bisher vernachlässigte Bereiche menschlichen Verhaltens — insbesondere auch „irrational“ erscheinendes Handeln — zu berücksichtigen. Zu diesem Zwecke ist es unumgänglich, die theoretischen und experimentellen Erkenntnisse der Psychologie heranzuziehen. Diese Möglichkeit, psychologische Elemente in das ökonomische Verhaltensmodell einzuführen, soll anhand von drei Beispielen illustriert werden:

(a) *Verhaltensorientierte Entscheidungstheorie*

Die Theorie der Wirtschaftspolitik verwendet in ihren Überlegungen axiomatische Entscheidungstheorien²¹. Das an sich normative Modell „rationalen Verhaltens“ — insbesondere im Sinne der Nutzenerwartungstheorie²² — wird dabei auch *positiv* interpretiert: Es wird somit behauptet, daß sich die Menschen auch tatsächlich so verhalten, wie es sich die axiomatische Entscheidungstheorie vorstellt. Aufgrund experimenteller Untersuchungen vor allem von Tversky und Kahnemann²³ muß diese Gleichsetzung von positiver und normativer Entscheidungstheorie in Frage gestellt werden. Unter bestimmten Bedingungen verhalten sich die Individuen nicht der Nutzenerwartungstheorie entsprechend. In einem Experiment haben z. B. 80 % der Beteiligten einen sicheren Gewinn von DM 3 000,— der Alternative, mit 80 % Wahrscheinlichkeit DM 4 000,— zu gewinnen, vorgezogen. 65 % der Testpersonen haben aber im gleichen Experiment die Möglichkeit, mit 20 % Wahrscheinlichkeit DM 4 000,— zu gewinnen, der Alternative, mit 25 % Wahrscheinlichkeit DM 3 000,— zu gewinnen, vorgezogen. Dieses Ergebnis ist der axiomatischen Nutzentheorie unvereinbar. Aus dem ersten Alternativenpaar folgt

$$u(4000.-) \cdot 0,8 < u(3000.-),$$

$$\text{d. h. } \frac{u(3000.-)}{u(4000.-)} > 0,80;$$

²⁰ Wie etwa *Simons* „begrenzte Rationalität“ und „Anspruchsanpassung“, vgl. (1957) sowie (1978).

²¹ Vgl. z. B. *Luce and Raiffa* (1963); *Gäffen* (1963).

²² Es wird unterstellt, daß ein Individuum den subjektiv erwarteten Nutzen unsicherer Ergebnisse von Alternativen, d. h. $p_i \cdot u(x_i)$, wobei p_i die subjektive Wahrscheinlichkeit der Alternative i und $u(x_i)$ der Nutzen der Ergebnisse dieser Alternative, maximiert.

²³ z. B. *Kahnemann and Tversky* (1973) sowie (1979); *Tversky* (1972); *Slovic and Tversky* (1974).

aus dem zweiten Alternativenpaar folgt

$$u(4000.-) \cdot 0,20 > u(3000.-) \cdot 0,25,$$

$$\text{d. h. } \frac{u(3000.-)}{u(4000.-)} < \frac{0,20}{0,25} = 0,8.$$

Die Ergebnisse widersprechen sich; die Testpersonen verhalten sich unter den gegebenen Bedingungen inkonsistent im Sinne der Nutzen-erwartungstheorie. Da in der Theorie der Wirtschaftspolitik auf das tatsächliche und nicht auf das ideale (normative) Verhalten abgestellt werden muß, ist es notwendig, eine *verhaltensorientierte* Entscheidungstheorie zu entwickeln. Im Rahmen der experimentellen Psychologie (und angrenzenden Wissenschaften) sind dazu wichtige Vorarbeiten geliefert worden²⁴, auf die mit großem Gewinn zurückgegriffen werden kann. Auf einem Teilbereich der Wirtschaftspolitik, nämlich der Versicherung gegen Katastrophen (Überschwemmungen infolge Bruchs eines Staudammes) ist von einem Ökonomen²⁵ eine derartige Weiterentwicklung bereits theoretisch und empirisch unternommen worden.

(b) *Odysseus und die Sirenen*
oder: *Der Vorteil der Selbstbindung*

Es läßt sich immer wieder beobachten, daß sich Menschen gerne selbst binden, um sich zu zwingen, eine bestimmte Handlung zu unternehmen. Viele Wissenschaftler lassen sich z. B. dazu bewegen, für eine in Zukunft stattfindende Konferenz einen Vortrag zu halten, um sich selbst zu veranlassen, ihre Gedanken zu Papier zu bringen. Odysseus ließ sich fesseln, um nicht den Verlockungen der Sirenen zu verfallen²⁶; andere kaufen sich anstelle einer Stange jeweils nur *ein* Päckchen Zigaretten, um nicht zu viel zu rauchen; wiederum andere nehmen ein Theaterabonnement, um sich selbst zu bestrafen, wenn sie später aus Bequemlichkeit auf den Besuch einer Aufführung verzichten möchten. Dieses Verhalten erscheint seltsam, denn es wird heute freiwillig und selbständig eine Entscheidung in der Voraussicht getroffen, daß man selbst morgen nicht über genügend Willen verfügt, um in der vorgesehenen Weise zu handeln. Dieses Verhaltensproblem läßt sich auf interessante Weise durch Einführen des Konstrukts eines „Planers“ und eines „Akteurs“ im Rahmen des homo oeconomicus analysieren und empirisch testen²⁷.

²⁴ Vgl. z. B. die Übersicht von Slovic, Fischhoff and Lichtenstein (1977); vgl. auch Meyer (1981).

²⁵ Kunreuther (1976).

²⁶ Vgl. Elster (1977).

²⁷ Thaler and Shefrin (1981).

(c) *Der Zusammenhang zwischen
intrinsischer und extrinsischer Motivation*

Von der üblichen Formulierung des ökonomischen Verhaltensmodells ausgehend, ist anzunehmen, daß eine Aktivität verstärkt wird, wenn die äußeren Anreize (die extrinsische Motivation) — insbesondere in Form einer monetären Belohnung — erhöht wird. Experimentelle Untersuchungen von Psychologen²⁸ weisen demgegenüber darauf hin, daß wenn (unter bestimmten Bedingungen) Handlungen, die von Individuen bisher unentgeltlich durchgeführt wurden, monetär (extrinsisch) zu belohnen begonnen werden, die das Verhalten bisher bestimmende intrinsische Motivation zerstört wird: Die Präferenzen sind nicht unabhängig von den Einschränkungen, sondern werden durch die (monetäre) Belohnung verändert. Dieser Zusammenhang ist für viele Bereiche der Sozialpolitik von erheblicher Bedeutung. Wird etwa die Pflege von Familienangehörigen bei Krankheit und Alter oder die Durchführung der Hausarbeit teilweise oder ganz staatlich entlohnt, muß damit gerechnet werden, daß die Bereitschaft zur freiwilligen Leistung weitgehend zerstört wird. Um das angestrebte Leistungsniveau zu erreichen und aufrechtzuerhalten, sind weit höhere Geldmittel notwendig, als wenn diese Interdependenz zwischen Präferenzen und Einschränkungen nicht bestünde.

Die drei aufgeführten Gebiete, in denen psychologische Elemente in das von der Theorie der Wirtschaftspolitik verwendete Verhaltensmodell eingeführt und empirisch getestet werden, stellen nur Beispiele dar. Daneben gibt es viele Möglichkeiten, die motivationalen Grundlagen des „homo oeconomicus“ weiterzuentwickeln und auf Probleme der Wirtschaftspolitik anzuwenden.

3. Analyse politischer Prozesse und Institutionen

Wirtschaftspolitik steht im Kräftefeld von Wirtschaft *und* Politik. Die politischen Prozesse und die sie bestimmenden Institutionen *explizit* in die Betrachtung einzubeziehen, ist unumgänglich. Als Ansatzpunkt steht die Ökonomische Theorie der Politik oder Neue Politische Ökonomie zur Verfügung. Im Gegensatz zur traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik werden die Institutionen nicht nur beschrieben, sondern analysiert: Es werden aufgrund theoretischer Grundüberlegungen Hypothesen über deren Handeln formuliert und empirisch getestet.

Für Entscheidungen auf der Ebene des *Grundkonsenses* ist es wichtig zu wissen, in welcher Weise bestimmte Institutionen tatsächlich (und nicht nur idealerweise) funktionieren, damit die günstigste Form der Institution gewählt werden kann. Die empirische Forschung muß des-

²⁸ Vgl. McGraw (1978).

halb das Hauptgewicht darauf legen, systematische Unterschiede in der Funktionsweise von Institutionen zu erfassen. Es nützt z. B. nur wenig zu wissen, daß staatliche Unternehmungen eine bestimmte öffentliche Aufgabe nicht effizient (pareto-optimal) bewältigen. Für wirtschaftspolitische Entscheidungen ist es vielmehr notwendig zu wissen, welcher Unterschied in der Leistung dadurch zustandekommt, daß eine Unternehmung privat oder staatlich organisiert ist. Zu diesem Zwecke müssen die Produktion und die Kosten unter *sonst gleichen Bedingungen* verglichen werden²⁹.

Neben den hierarchisch gegliederten Institutionen muß auch der Einfluß unterschiedlicher politischer Regeln — wie z. B. das Ausmaß direkter Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger an politischen Entscheidungen — untersucht werden. So läßt sich z. B. ermitteln, daß je stärker die Institutionen der direkten Volksbeteiligung (insbesondere das Referendum) ausgebildet sind, desto mehr kann die öffentliche Verwaltung hinsichtlich Größe und Ausgabenvolumen im Zaum gehalten werden.

Auf der Ebene des *laufenden politisch-ökonomischen Prozesses* können die wirtschaftspolitische Beratung nur erfolgreich einsetzen und die Maßnahmen durchgesetzt werden, wenn das Verhalten der wichtigsten Entscheidungsträger wie Regierung, öffentliche Verwaltung und Interessengruppen bekannt ist.

IV. Abschließende Bemerkungen

In diesem Aufsatz wurde zu zeigen versucht, daß aus der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik verschiedene Elemente aufgenommen werden können, die einen wichtigen Beitrag zu den „neuen Wegen der Wirtschaftspolitik“ leisten können. Diese Wege haben eine gemeinsame Richtung, nämlich die wirtschaftlichen und politischen Aspekte wirtschaftspolitischer Fragen zu verschmelzen und dadurch eine „Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik“ zu schaffen³⁰. Dieses Ziel kann erreicht werden, indem die modernen wirtschaftstheoretischen Erkenntnisse unter Einbezug eines motivational erweiterten ökonomischen Modells menschlichen Verhaltens in Politik und Wirtschaft in die Theorie der Wirtschaftspolitik eingeführt und empirisch getestet werden.

Zusammenfassung

Als wesentliche Varianten der heute bestehenden Theorie der Wirtschaftspolitik können die Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik, die Theorie der Ordnungspolitik und die Theorie pragmatisch-beschreibender Wirtschaftspolitik unterschieden werden. Daraus können verschiedene Bausteine

²⁹ Vgl. dazu etwa *Pommerehne* (1976).

³⁰ Ein Versuch findet sich bei *Frey* (1981).

für eine zukünftige Theorie entnommen werden, insbesondere: (1) Die Unterscheidung zwischen der Ebene des Grundkonsenses, auf der bei Unge-
 wißheit Regeln festgelegt werden, und der Ebene des laufenden politisch-
 ökonomischen Prozesses; (2) Die Betonung der Anreize und Einschränkungen,
 denen die Individuen als Entscheidungsträger unterworfen sind (ökonomi-
 sches Verhaltensmodell); (3) Die Entwicklung einer theoretischen und empi-
 rischen Analyse des demokratischen politischen Prozesses und seiner Institu-
 tionen. Die Verschmelzung dieser Aspekte führt zu einer „Theorie demokrati-
 scher Wirtschaftspolitik“.

Summary

In the current theory of economic policy one can distinguish a quantitative, an economic order (Ordnungspolitik), and a pragmatic variant. The following building stones can be derived for a future theory: (1) The levels of the constitutional consensus (where rules are determined behind the veil of uncertainty) and of current politico-economic process; (2) The emphasis on incentives and constraints of individuals as decision-makers (economic model of behaviour); (3) The development of a theoretical and empirical analysis of democratic political processes and institutions.

The integration of these aspects leads to a “theory of democratic policy”.

Literatur

- Basler*, Hans-Peter (1978), Wirtschaftspolitische Zielpräferenzen in der Geldpolitik der BRD: Eine empirische Analyse des Verhaltens der Deutschen Bundesbank für die Zeit von 1958 bis 1974, Kredit und Kapital 11 (1978), 84 - 108.
- Blankart*, Charles Beat (1980), Oekonomie der öffentlichen Unternehmungen. Eine institutionelle Analyse der Staatswirtschaft, München.
- Böhm*, Franz (1937), Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung, Stuttgart.
- Bös*, Dieter (1978), Öffentliche Unternehmungen, Handbuch der Finanzwissenschaft, 3.A., Tübingen, 3 - 60.
- Bradford*, David F. and *Harvey Rosen* (1976), The Optimal Taxation of Commodities and Income, American Economic Review, Papers and Proceedings 66 (1976), 94 - 101.
- Brennan*, Geoffrey and *James M. Buchanan* (1980), The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge.
- Buchanan*, James M. (1975), The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan, Chicago.
- (1979), Freedom in Constitutional Contract. Perspectives of a Political Economist, College Station and London.
- Chow*, Gregory C. (1973), Problems of Economic Policy from the Viewpoint of Optimal Control, American Economic Review 63 (1973), 825 - 837.
- (1975), Analysis and Control of Dynamic Economic Systems, New York.
- (1980), Econometric Policy Evaluation and Optimization under Rational Expectations, Journal of Economic Dynamics and Control 2 (1980), 47 - 59.

- Elster*, Jon (1977), *Ulysses and the Sirens: A Theory of Imperfect Rationality*, *Social Science Information* 16 (1977), 469 - 526.
- Eucken*, Walter (1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen.
- Frey*, Bruno S. (1981), *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München.
- Frey*, Bruno S. und *Wolfgang Stroebe* (1980), Ist das Modell des „homo oeconomicus“ unpsychologisch?, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 136 (1980), 82 - 97.
- (1981), Der homo oeconomicus ist entwicklungsfähig, erscheint 1981 in der *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*.
- Furubotn*, Eirik G. and *Svetozar Pejovich* (1974), *The Economics of Property Rights*, Cambridge.
- Gäfgen*, Gérard (1963), *Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung*, Tübingen.
- Gäfgen*, Gérard und *Hans G. Monissen* (1978), Zur Eignung soziologischer Paradigmen. Beobachtungen aus der Sicht des Ökonomen, *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 29 (1978), 113 - 144.
- Heller*, Walter W. (1966), *New Dimensions of Political Economy*, New York.
- Hesse*, Günter (1980), Der Property-Rights-Ansatz. Eine ökonomische Theorie der Veränderung des Rechts?, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 195/196 (1980), 481 - 495.
- Homans*, George C. (1958), Social Behaviour as Exchange, *American Journal of Sociology* 63 (1958), 597 - 606.
- Jameson*, Kenneth P. (1980), Supply Side Economics: Growth versus Income Distribution, *Challenge* 23 (1980), 26 - 31.
- Johansen*, Leif (1979), The Report of the Committee on Policy Optimisation — UK, *Journal of Economic Dynamics and Control* 1 (1979), 101 - 109.
- Kahnemann*, Daniel and *Amos Tversky* (1978), On the Psychology of Perception, *Psychological Review* 80 (1973), 237 - 251.
- (1979), Prospect Theory, An Analysis of Decision under Risk, *Econometrica* 47 (1979), 263 - 291.
- Kramer*, Gerald H. (1973), On a Class of Equilibrium Conditions for Majority Rule, *Econometrica* 41 (1973), 285 - 297.
- Kunreuther*, Howard (1976), Limited Knowledge and Insurance Protection, *Public Policy* 24 (1976), 227 - 261.
- Luce*, Duncan and *Howard Raiffa* (1963), *Games and Decisions*, New York.
- Malinvaud*, Edmond (1980), *Econometrics Faced with the Needs of Macroeconomic Policy*, vervielfältigtes Manuskript, Paris.
- McGraw*, Kenneth O. (1978), The Detrimental Effect of Reward on Performance, in: M. R. Lepper and D. Greene (Hrsg.), *The Hidden Costs of Rewards: New Perspectives on the Psychology of Human Motivation*, New York, 33 - 60.
- Meyer*, Willi (1981), Bedürfnisse, Entscheidungen und ökonomische Erklärungen des Verhaltens. Vortrag vor dem Ausschuß für Sozialwissenschaft, erscheint in den Schriften des Vereins für Socialpolitik 1981.
- Neumann*, Manfred J. M. (1981), Stabilisierungspolitik bei rationalen Erwartungen, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 10 (1981), 111 - 115.
- Okun*, Arthur (1970), *The Political Economy of Prosperity*, New York.
- Opp*, Karl-Dieter (1979), *Individualistische Sozialwissenschaft*, Stuttgart.

- Pindyck, Robert S.* (1973), *Optimal Planning for Economic Stabilization*, Amsterdam.
- Plott, Charles R.* (1967), A Notion of Equilibrium and its Possibility under Majority Rule, *American Economic Review* 57 (1967), 787 - 806.
- Pommerehne, Werner W.* (1976), Private versus öffentliche Müllabfuhr: Ein theoretischer und empirischer Vergleich, *Finanzarchiv* 35 (1976), 272 - 294.
- Ramser, Hans Jürgen* (1978), Rationale Erwartungen und Wirtschaftspolitik, *Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaft* 134 (1978), 57 - 72.
- Rawls, John* (1975), *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt.
- Riker, William H. and Peter C. Ordeshook* (1973), *Positive Political Theory*, Englewood Cliffs, N.J.
- Röpke, Wilhelm* (1944), *Civitas Humana. Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform*, Erlenbach - Zürich.
- Rothschild, Kurt W.* (1981), Wie nützlich ist der Homo Oeconomicus?, erscheint 1981 in der *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*.
- Simon, Herbert* (1957), *Models of Man*, New York.
- (1978), Rationality as Process and Product of Thought, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 68 (1978), 1 - 16.
- Slovic, Paul and Amos Tversky* (1974), Who Accepts Savage's Axiom?, *Behavioral Science* 9 (1974), 368 - 373.
- Slovic, Paul, Baruch Fischhoff und Sarah Lichtenstein* (1977), Behavioral Decision Theory, *Annual Review of Psychology* 28 (1977), 1 - 39.
- Stroebe, Wolfgang und Bruno S. Frey* (1981), Psychologische Aspekte des ökonomischen Verhaltensmodells, Vortrag vor dem Ausschuß für Sozialwissenschaft, erscheint in den Schriften des Vereins für Socialpolitik 1981.
- Taylor, J.* (1979), Estimation and Control of a Macroeconomic Model with Rational Expectations, *Econometrica* 47 (1979), 1267 - 1286.
- Thaler, Richard and H. M. Shefrin* (1981), An Economic Theory of Self-Control, *Journal of Political Economy*, 89 (1981), 392 - 406.
- Theil, Henri* (1964), *Optimal Decision Rules for Government and Industry*, Amsterdam.
- Tinbergen, Jan* (1952), *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam.
- Tversky, Amos* (1972), Choice by Elimination, *Journal of Mathematical Psychology* 9 (1972), 341 - 367.