

Reformen und Wählerwille

Reformen haben – auch wenn sie sich langfristig positiv auf die Mehrheit der Bevölkerung auswirken – nicht immer den Rückhalt bei den Wählern, der bei rein ökonomischer Betrachtungsweise wünschenswert wäre. Wie lassen sich „unliebsame“ Reformen besser „verkaufen“? Was sollten wirtschaftspolitische Berater bei ihren Empfehlungen beachten? Mit welchen Institutionen lassen sich Konflikte vermeiden? Ist eine Demokratieskepsis begründet?

Friedrich Heinemann

Irrationale Reformwiderstände

Mit dem konjunkturellen Aufschwung ist in Deutschland die Begeisterung für weitere Reformen verflogen. Auf eine verringerte objektive Notwendigkeit für Veränderungen kann der neue Reformstau nicht zurückgeführt werden. Immer noch ist die Liste der unerledigten Reformen lang: Die jüngste „Reform“ des Gesundheitssystems ist weit hinter dem zurückgeblieben, was notwendig wäre, um die Effizienz des Systems durchgreifend zu erhöhen und die Finanzierung demographiefest und beschäftigungsfreundlich auszugestalten. Eine grundlegende Reform der Finanzierungsseite der Pflegeversicherung ist mit dem vor kurzem erzielten Koalitionskompromiss de facto in die nächste Legislaturperiode verschoben worden, konsensfähig waren lediglich Leistungsausweitungen. An den Arbeitsmärkten ist der Reformeifer gänzlich zum Erliegen gekommen; statt nach den offenkundigen beschäftigungspolitischen Erfolgen der zurückliegenden Reformen nun entschlossen die weitere Liberalisierung zu betreiben, steht mit der Mindestlohnthematik ein weiterer Regulierungsschub für die Arbeitsmärkte auf der Agenda. Rückschrit-

te statt Reformen drohen auch auf außenwirtschaftlichem Gebiet: Betrachtet man die Debatten und Entscheidungen zum EU-Binnenmarkt für Dienstleistungen, zur Freizügigkeit für die Arbeitnehmer aus den osteuropäischen EU-Staaten oder zum Thema „Staatsfonds“, dann ist ein um sich greifendes protektionistisches Denken zu konstatieren – und das ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, in dem die Vorteile offener Märkte für Deutschlands Unternehmen, Arbeitnehmer und Konsumenten angesichts der damit einhergehenden Export- und Beschäftigungserfolge sich so klar wie selten zuvor darstellen.

Wie lässt sich ein solches Phänomen der Reformverweigerung erklären, das sich in anderen Staaten wie Italien oder Frankreich derzeit sogar noch wesentlich ausgeprägter als in Deutschland darstellt? Wieso verweigern Politiker und damit in einer Demokratie letztlich die Wähler Reformen ihre Zustimmung, auch wenn sie sich selber dadurch einen großen wirtschaftlichen Schaden in Form entgangener Beschäftigungs- und Einkommenszuwächse zufügen?

In einem Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen hat sich ein aus Ökonomen und Psychologen zusammengesetztes Wissenschaftlerteam unter der Federführung des ZEW Mannheim mit psychologisch bedingten Ursachen von Reformwiderständen auseinandergesetzt.¹ Intention dieser Studie war es aufzuzeigen, inwieweit empirisch belegte Abweichungen menschlicher Denk- und Verhaltensweisen von den üblichen Annahmen des Homo oeconomicus zu einem besseren Verständnis von Reformblockaden beitragen können. Zu diesem Zweck wurde nicht nur untersucht, welche Relevanz zentrale Erkenntnisse der Behavioural Economics für das Verständnis von Reformprozessen haben. Es wurde auch in einer Reihe von Experimenten zu aktuellen deutschen Reformprojekten auf den Gebieten des Steuersystems, der sozialen Sicherungssysteme und der Arbeitsmärkte überprüft, inwieweit sich zentrale Aussagen der verhaltensökonomi-

¹ Vgl. F. Heinemann, M. Förg, E. Jonas, P. Westerheide: Psychologie, Wachstum und Reformfähigkeit, in: Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht April 2007, S. 43-55.

schen Literatur im Reformkontext bestätigen lassen.

„Rationale Irrationalität“

Mit dieser Studie wurde somit ein Weg zum Verständnis von Reformwiderständen beschritten, der sich fundamental von den Erklärungsversuchen unterscheidet, die auch in diesem Zusammenhang an der Rationalität individueller Denk- und Verhaltensweisen festhalten. Erklärungsansätze, die sich von den Annahmen individuell rationalen Verhaltens entfernen, sind in bestimmten Zweigen der Ökonomie inzwischen seit langem fest etabliert, wenn man etwa das Feld der Behavioural Finance² betrachtet: Geldanlageentscheidungen etwa verletzen in der Realität regelmäßig und in vielfältiger Weise die Annahmen üblicher neoklassischer Modellierungen. Angesichts des Erfolges der psychologisch fundierten Finanzmarktforschung ist es eigentlich verblüffend, dass Ökonomen oftmals so ängstlich den Homo oeconomicus in seiner Reinform verteidigen, wenn es um die Erklärung wirtschaftspolitischer Phänomene im demokratischen Umfeld geht. Wenn irrationale Verhaltensweisen sogar für Marktverhalten auf Finanzmärkten eine Rolle spielen, dann sollte dies erst recht in der politischen Meinungsbildung rund um die individuelle Entscheidung an der Wahlurne eine Rolle spielen, weil hier irrationales Verhalten nicht durch Marktsanktionen bestraft wird.

Anthony Downs hat bereits 1957 herausgearbeitet,³ dass der Wähler individuell keinen Anreiz hat,

² Vgl. den Überblick von N. Barberis, R. Thaler: A survey of behavioural finance, in: G.M. Constantinides, M. Harris, R.M. Stulz (Hrsg.): Handbook of the Economics of Finance, Amsterdam 2003, Bd. 1, Chapter 18, S. 1053-1128.

³ Vgl. A. Downs: An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

sich vor der Abgabe seiner Stimme über verschiedene Wahlprogramme und ihre Folgen zu informieren, weil seine Stimme de facto für den Ausgang einer Wahl bedeutungslos ist. Aus dieser „rationalen Ignoranz“ folgt mit der Logik des gleichen Kalküls aber unmittelbar die „rationale Irrationalität“⁴: Weil die individuelle Wahlentscheidung de facto ohne Bedeutung für die Qualität der künftigen Regierung ist, kann sich der Wähler hier seinen Gefühlen und Instinkten hingeben, ohne dass er auf individueller Basis dafür sanktioniert würde. Kaum irgendwo kann der Mensch somit der Irrationalität so kostengünstig fröhnen wie in seiner politischen

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Dr. Friedrich Heinemann, 42, ist Leiter des Forschungsbereichs Unternehmensbesteuerung und öffentliche Finanzwirtschaft am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim.

Prof. Dr. Hans Peter Grüner, 40, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim und ist Adjunct Professor an der Hertie School of Governance, Berlin.

PD Dr. Michael Wohlgemuth, 42, ist geschäftsführender Forschungsreferent am Freiburger Walter Eucken Institut und Lehrbeauftragter an den Universitäten Freiburg und Witten/Herdecke.

Prof. Dr. Claus Leggewie, 57, lehrt Politikwissenschaft und ist Direktor des Kulturwissenschaftlichen Instituts in Essen.

Meinungsbildung und der daraus resultierenden Wahlentscheidung.

Insofern ist es völlig plausibel, dass Menschen, die auf der einen Seite vergleichsweise rational⁵ beispielsweise über den Kauf eines langlebigen Konsumguts nachdenken, auf der anderen Seite ihr Urteil über Reformprojekte weniger rational fällen. Es ist somit konsistent, dass die Menschen in Deutschland zwar mit ihren Rechenkünsten und ihrem Preisbewusstsein den Einzelhandel gelegentlich zur Verzweiflung treiben, gleichzeitig aber bei ihrer mehrheitlichen Gegnerschaft gegen die „Rente mit 67“ offenbar die Grundrechenarten nicht mehr beherrschen und den zwangsläufigen Zusammenhang zwischen Renteneintrittsalter und Lebenserwartung schlichtweg ignorieren. Auf Grund dieser Vorüberlegungen erscheint es nicht nur legitim, sondern geradezu notwendig, die Möglichkeit menschlicher Irrationalitäten mit einzubeziehen, um Reformwiderstände umfassend verstehen zu können. Vor diesem Hintergrund macht die ZEW-Studie deutlich, dass eine Reihe von gut belegten Abweichungen menschlicher Denk- und Verhaltensweisen von den Annahmen des Homo oeconomicus eine hohe Relevanz im Reformkontext haben.

**Verzerrte Auswertung
verfügbarer Informationen**

Zunächst sind hier Verzerrungen von Informationsprozessen zu nennen. Zwar gehen auch der Rationalität verpflichtete Erklärungsansätze für Reformwiderstände

⁴ Dieser Begriff wurde geprägt von Bryan Caplan in B. Caplan: Rational Ignorance versus Rational Irrationality, in: Kyklos, Vol. 54 (1), 2001, S. 3-26.

⁵ Dass selbst Kaufentscheidungen nur begrenzt rational fallen, ist für jeden Marketing-Fachmann selbstverständliche Grundlage seiner Arbeit.

davon aus, dass Wähler nur über begrenzte Informationen verfügen, weil Informationsprozesse kostspielig sind. Allerdings wird üblicherweise angenommen, dass die individuell verfügbaren Informationen in der Urteilsbildung über wünschenswerte Reformen verzerrungsfrei verarbeitet werden. Dem widersprechen gängige psychologische Erkenntnisse:

So werten Menschen verfügbare Informationen oftmals nicht neutral aus, sondern filtern sie entsprechend der anfangs bestehenden Einschätzung. In der Psychologie ist für diesen mentalen Prozess schon vor Jahrzehnten das Modell der kognitiven Dissonanz entwickelt worden: Widerstreitende Informationen erzeugen Dissonanzen, die der Mensch versucht zu vermeiden. Infolgedessen wird solchen Informationen eine größere Aufmerksamkeit geschenkt, welche die eigene Position untermauern als solchen, die diese Position in Frage stellen. Erst wenn die Dissonanz zwischen der vorgefertigten Meinung und der Faktenlage zu groß wird, als dass sie noch verdrängt werden kann, besteht die Chance auf eine Korrektur der anfänglichen Position.

Menschen überbewerten die Aussagefähigkeit von gut sichtbaren Einzelfällen gegenüber abstrakten Aussagen über hohe Fallzahlen. Wird ein Nachbar arbeitslos, dann kann dies einen stärkeren Effekt auf die wahrgenommene Arbeitsmarktlage haben als eine Nachricht über einen starken Rückgang der Arbeitslosenzahlen.

Informationen über Opportunitätskosten beeinflussen die Handlungsweisen weniger stark als Informationen über unmittelbar zahlungswirksame Kosten.

Bereits diese Merkmale realer Informationsprozesse können helfen, die oftmals nur quälend langsamen Lernprozesse im Herantasten einer Gesellschaft an effizientere Institutionen für Arbeitsmärkte, Steuer- und Sozialsysteme besser zu verstehen. Besteht eine anfängliche Anhänglichkeit an den Status quo, dann können auch erfolgreiche Reformbeispiele aus anderen Staaten oder übereinstimmende Expertenratschläge den Reformwiderstand nicht unbedingt überwinden. Informationen über Systeme, die dem Status quo überlegen sind, werden dann weitgehend herausgefiltert. Reformen haben zudem oftmals das Handicap, dass die Reformgewinner ex ante unbekannt sind. So lassen sich die Gewinne einer Arbeitsmarktliberalisierung im Voraus möglicherweise hinsichtlich der ungefähren Zahl an neuen Jobs benennen, die Gewinner lassen sich aber kaum persönlich identifizieren. Diese Anonymität der Gewinner schwächt die Durchschlagskraft der Argumente für eine Reform.

Die asymmetrischen Wirkungen von Opportunitätskosten und unmittelbar zahlungswirksamen Kosten schließlich können ebenfalls reformerschwerend wirken. Reformen, die etwa auf Einschnitte in Sozialtransfers setzen, um auf diese Weise Abgaben zu senken und Beschäftigung zu steigern, stellen einen potenziellen Rückgang der Arbeitslosigkeit und steigende Einkommen in Aussicht. Werden diese Reformen nicht durchgeführt, entstehen durch das Beharren auf den Status quo Opportunitätskosten, die aber weniger stark zu Buche schlagen als die unmittelbar zahlungswirksamen Einschnitte in die Transfers. Selbst Reformen, die mit Sicherheit einen positiven Einkommenseffekt für eine große Mehrheit

der Menschen haben, können auf Ablehnung stoßen, wenn die Opportunitätskosten nur mit einem geringen Gewicht in das gesellschaftliche Entscheidungskalkül Eingang finden.

Anpassung in Krisensituationen

Die Theorie der kognitiven Dissonanz erlaubt noch dazu Schlussfolgerungen, unter welchen Bedingungen am ehesten mit Lerneffekten zu rechnen ist: Immer dann, wenn die Faktenlage zu eindrucksvoll gegen das Festhalten am Status quo spricht, ist mit einer Korrektur von Positionen zu rechnen. Dies ist aber am ehesten in einer ökonomischen Krisensituation zu erwarten. Insofern ist auch das übliche Timing von Reformen in Krisenzeiten durch diese psychologischen Prozesse erklärbar: Erst eine Krise erzeugt ausreichende kognitive Dissonanz, um Lernprozesse zu ermöglichen. Umgekehrt schwindet in einer konjunkturellen Aufschwungphase jeglicher Reformeifer, wie dies eindrucksvoll für Deutschland im gegenwärtigen Aufschwung beobachtbar ist.

Wohlgemerkt kann die psychologisch fundierte Sichtweise hier ein zeitliches Reformmuster erklären, bei dem sich konventionelle ökonomische Erklärungsansätze schwer tun. Eine gänzlich rationale Reformpolitik würde vor allem im Aufschwung Reformmaßnahmen implementieren, weil hohe Wachstumsraten und üppig sprudelnde Steuereinnahmen die soziale Abfederung der Reformen erleichtern. Empirisch ist das umgekehrte Muster beobachtbar: Reformentscheidungen kommen ausgerechnet in ökonomischen Krisenzeiten zustande. Auch in Bezug auf das Reform-Timing liefern psychologisch fundierte He-

rangeweisen also hilfreiche Erkenntnisse.

Mangelnde Kenntnis der eigenen Nutzenfunktion

Probleme in der Auswertung verfügbarer Informationen stellen als solche nicht die Annahme einer wohl definierten und dem Individuum selber bekannten Nutzenfunktion in Frage. Genau diese Annahme wird nun aber durch Erkenntnisse der Behavioural Economics in Frage gestellt. So zeigen Daniel Kahneman und Richard Thaler⁶, dass Menschen oftmals die Auswirkungen bestimmter objektiver Veränderungen auf das eigene Nutzenniveau ex ante falsch einschätzen. Die Fehleinschätzung erfolgt dabei nach dem Muster, dass Menschen generell ihre eigene Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Bedingungen (z.B. Änderungen im Wohlstand, in sozialen Beziehungen oder hinsichtlich der körperlichen Gesundheit) unterschätzen. In der Terminologie von Kahneman und Thaler besteht ein Unterschied zwischen dem „Entscheidungsnutzen“ und dem „Erfahrungsnutzen“. Mit Entscheidungsnutzen ist dabei die erwartete Nutzenänderung für bestimmte Umfeldveränderungen gemeint. Diese Erwartung ist maßgeblich für die Entscheidungen. Demgegenüber bezeichnet der „Erfahrungsnutzen“ die tatsächlich eintretende Nutzenänderung. Es ist offenkundig, dass diese Differenzierung im Reformkontext von hoher Bedeutung ist und die Unterschätzung der eigenen Anpassungsfähigkeit ganz generell den Status quo begünstigt. Wenn der Mensch ex ante unterschätzt, wie schnell und gut er sich am Ende z.B. mit einem neuen Steuer- oder

Gesundheitssystem arrangieren wird, dann erklärt dies einen ex ante kräftigen Reformwiderstand, der nach erfolgter Reform schnell abebben würde.

Eine weitere Abweichung zu den gängigen mikroökonomischen Annahmen des Haushaltsverhaltens ist schließlich die Beobachtung, dass Nutzenkalküle oftmals referenzpunktabhängig sind. Das bedeutet, dass nicht so sehr das absolute Einkommensniveau über den Nutzen entscheidet, sondern die Abweichung von einem bestimmten Referenzpunkt, der zum Beispiel der Status quo sein kann. Abweichungen von diesem Referenzpunkt werden dann oftmals asymmetrisch bewertet: Verluste werden deutlich stärker als Gewinne erlebt. Dieses als „Verlustaversion“ bezeichnete Phänomen ist ebenfalls hilfreich, um Reformwiderstände besser zu verstehen: Wenn Verluste stärker erlebt werden als (betragsmäßig gleiche) Gewinne, dann wird auch verständlich, warum das Engagement der Reformverlierer für den Status quo oftmals stärker ist als das Engagement der Reformgewinner für die Reform. Die Verlustaversion kann somit ebenfalls eine Erklärung liefern, warum Reformen mit positivem Erwartungswert keine Akzeptanz erlangen müssen.

Ergänzung von Psychologie und Ökonomie

Die Verlustaversion ist darüber hinaus ein Beispiel dafür, wie sich die psychologisch fundierten Erklärungsansätze und die der Rationalität verpflichtete Ansätze ergänzen können. Unbestritten liefern diese „rationalen Ansätze“ viele hilfreiche und empirisch relevante Einblicke in die Mechanismen des Reformstaus. Natürlich wehren sich beispielsweise Reformverlie-

rer aus rational nachvollziehbaren Gründen gegen Reformen und haben damit Erfolg, wenn sie sich besser organisieren können als die Reformgewinner. Allerdings bleiben die Anhänger einer Theorie der Interessengruppen regelmäßig die Antwort auf die Frage schuldig, warum eigentlich die Reformverlierer systematisch besser organisierbar sein sollten und dies auch dann gilt, wenn Reformen per saldo mit gesellschaftlichen Gewinnen verbunden sind. Hier können die verhaltenswissenschaftlich fundierten Erklärungen und insbesondere die Verlustaversion weiterhelfen und gewissermaßen eine psychologische Fundierung der Interessengruppen-Theorie liefern: Reformverlierer sind emotional stärker von den Verlusten berührt als dies spiegelbildlich für die Gewinner gilt.

Auch wenn Phänomene verzerrter Informationsprozesse und beschränkter Rationalität somit ohne Zweifel ein Potenzial für das Verständnis von Reformhindernissen aufweisen, bleiben Fragen und Angriffspunkte offen. So berühren Analysen, die sich mit der möglichen Irrationalität von Wählern befassen, sicher die Grenzen gängiger Vorstellungen der „political correctness“, nach der zwar intellektuelle Unzulänglichkeiten von Politikern beliebig thematisiert werden dürfen, die Kompetenz und Urteilsfähigkeit des Wählers aber nicht in Frage gestellt werden sollte. Die Wissenschaft sollte sich dabei aber nicht von einer ausgewogenen Herangehensweise abhalten lassen.

Ernstzunehmen aber auch nicht überzubewerten ist die Frage, ob nicht vielleicht die Ökonomen irren, wenn ein großer Kontrast zwischen dem Mainstream der ökonomischen Forschung und der öffentlichen Meinung besteht. Diese Fra-

⁶ Vgl. D. Kahnemann, R. H. Thaler: Anomalies, Utility Maximization and Experienced Utility, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 20 (1), 2006, S. 221-234.

ge ist einerseits ernstzunehmen, weil auch die Wahrnehmung von Experten zum Beispiel durch ein spezifisches Eigeninteresse oder Irrationalitäten verzerrt sein kann.⁷ Andererseits besteht kein Grund dafür, diese Selbstkritik bis hin zum wirtschaftswissenschaftlichen Agnostizismus zu treiben. Die Volkswirtschaftslehre hat angesichts ihres entwickelten theoretischen und empirischen Erkenntnisstandes keinen Grund, in Selbstzweifeln etwa alle ihre Einsichten zur demographiefesten Ausgestaltung von sozialen Sicherungssystemen als vorläufig zu relativieren, nur weil Meinungsumfragen nicht zu den

⁷ Allerdings zeigen Untersuchungen für unterschiedliche Bewertungen von Ökonomen und Laien für die USA, dass die unterschiedlichen Bewertungen ökonomischer Sachverhalte nicht durch persönliche Charakteristika der Ökonomen wie Einkommen oder Zugehörigkeit zu bestimmten Minderheiten erklärt werden können, vgl. dazu B. Caplan: Systematically Biased Beliefs about Economics: Robust Evidence of Judgmental Anomalies from the Survey of Americans and Economists on the Economy, in: The Economic Journal, Vol. 112, 2002, S. 1-26.

gleichen Schlüssen kommen. Für derartige Minderwertigkeitskomplexe gegenüber anderen wissenschaftlichen Disziplinen besteht kein Anlass.

Ein Fall für Ockham's Razor

Insgesamt machen die hier präsentierten Grundüberlegungen und die empirischen Resultate der ZEW-Studie deutlich, dass ein umfassendes Verständnis von Reformprozessen und ihren Schwierigkeiten ohne einen Einbezug von psychologischen Erkenntnissen unvollständig bleiben muss. Dabei geht es nicht um „entweder – oder“, also um exklusiv rationale versus exklusiv verhaltensökonomische Erklärungsansätze. Reformwiderstände haben vielfältige Facetten, die sich auch zwischen Politikfeldern und Staaten unterscheiden, und es wäre verfehlt, ohne empirische Überprüfungen sich auf die eine oder andere Erklärungs-klasse festzulegen.

Die wirtschaftswissenschaftliche Analyse von Reformprozessen sollte sich aber zweifellos stärker als bisher für die hier diskutierten Phänomene individueller Irrationalität öffnen. „Ockham's Razor“ als wegweisendes erkenntnistheoretisches Prinzip weist hier den Weg: Auf der Suche nach Erklärungen für empirisch beobachtbare Sachverhalte sollte der einfachen Theorie bis zu ihrer Falsifikation zunächst der Vorzug vor einer komplexeren Erklärung gegeben werden. Die begrenzte Rationalität der Wähler ist eine solche einfache und naheliegende Erklärung für das Phänomen des Reformstaus in der Demokratie. Vielleicht hat die wirtschaftswissenschaftliche Analyse kollektiver Entscheidungen mit ihrer bisherigen einseitigen Betonung strategischer Interaktionen und anderer komplexer Mechanismen zur Erklärung des Reformstaus dieses erkenntnisleitende Prinzip ein Stück weit aus den Augen verloren.

Hans Peter Grüner

Demokratie, Reform und Wissenschaft

Es hat in der Geistesgeschichte immer wieder Versuche gegeben, Teilen der Bevölkerung die Fähigkeit abzusprechen, vernünftige persönliche oder politische Entscheidungen zu treffen. Dazu zählt auch die Periode des 20. Jahrhunderts, in der einige Gesellschaftstheoretiker versuchten, einen Großteil der Bürger westlicher Demokratien für autoritätsgläubig, entfremdet und erziehungsbedürftig zu erklären. In den siebziger Jahren glaubte eine kleine Gruppe gar, das ganze Volk gegen seinen

eigenen Willen und mit Gewalt in die Freiheit führen zu müssen. Den Intellektuellen wurde in der Folge vorgeworfen, den Hochmut der Terroristen genährt zu haben, indem sie das Bild vom widerstandslosen Untertanen zeichneten und in die Hörsäle trugen.

An diesem historischen Beispiel zeigt sich, wie problematisch es in einer freien Gesellschaft sein kann, wenn Wissenschaftler Grenzen menschlicher Entscheidungsfähigkeit untersuchen. Denn dies birgt die Gefahr in sich, dass mancher

sich legitimiert sieht, eigene Interessen zum Gemeinwohl zu erklären und am Volk vorbei zu optimieren.

Vor diesem Hintergrund muss das aktuelle und durchaus notwendige Vorhaben der Wirtschaftswissenschaftler, eine Theorie eingeschränkter Rationalität zu entwickeln, in der Gesellschaft mit kritischem Blick verfolgt – und von der Wissenschaft mit großer Gründlichkeit durchgeführt werden.

Gleiches gilt für die beginnende Erforschung der Präferenzen für wirtschaftspolitische Reformen.

Denn es wäre mehr als problematisch, wenn sich Eliten auf der Basis von Forschungsergebnissen legitimiert sähen, am berechtigten Willen des Volkes vorbei Politik zu betreiben. Jedem Versuch des Nachweises von Wähler-Irrationalität sollte daher eine gründliche Prüfung der Verteilungswirkung wirtschaftspolitischer Reformen vorausgehen. Denn von Irrationalität kann man nur sprechen, wenn Menschen auf eine nachweisbare Verbesserung ihrer Lage mit Ablehnung reagieren. Genau diese Prüfung der Verteilungswirkung ist zugleich Voraussetzung für eine politisch erfolgreiche Beratung in der Demokratie.

Die wirtschaftspolitische Reformdebatte in Deutschland

Die meisten Wirtschaftswissenschaftler fordern in Deutschland seit Jahrzehnten immer wieder dieselben Reformen. Die institutionelle Ausgestaltung der Arbeitsmärkte erscheint ihnen ebenso unsinnig wie große Teile des Gesundheitssystems oder unseres Rentensystems. Sie sind es gewohnt, Zustände mit dem Konzept der Pareto-Effizienz zu bewerten, und sie erkennen, oft auf der Basis theoretischer Modelle, aber auch empirischer Untersuchungen, dass viele Institutionen des deutschen Sozialsystems mit diesem Effizienzbegriff nicht kompatibel sind. Die Forderung nach grundlegenden institutionellen Reformen findet sich daher seit Jahren in etlichen Gutachten, darunter denen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. In der Politik wird sie vor allen Dingen von den Liberalen aufgegriffen, und es überrascht nicht, dass ein Großteil der Wirtschaftswissenschaftler sich selbst in einer kürzlichen Umfrage als FDP-Wähler zu erkennen gibt.

Die Rufe der Ökonomen verfehlen aber im Großen und Ganzen seit Jahren die Bevölkerung. Sie stimmt mit großer Gleichmäßigkeit für Parteien, die den Status quo höchstens in kleinen Schritten, nicht aber grundlegend verändern wollen. Und so machen sich die Ökonomen zu Recht zunehmend Gedanken darüber, woran es liegt, dass ihre Vorschläge in Politik und Bevölkerung nicht aufgegriffen werden.

Dabei liegt es nahe, auch auf die in den letzten zwei Jahrzehnten entstandene umfangreiche Literatur im Bereich der experimentellen Wirtschaftsforschung zurückzugreifen. Dort gibt es zahllose Beispiele für scheinbar irrationales Verhalten der Wirtschaftssubjekte, die zum Beispiel im so genannten Ultimatumspiel auf Geldbeträge verzichten, wenn sie sich unfair behandelt fühlen. Den Ökonomen erstaunt das, weil er üblicherweise davon ausgeht, dass eigener Wohlstand das einzige sei, was den Menschen interessiert. Tatsächlich erscheinen Fairness-Erwägungen, eine besondere Aversion gegen Verluste, oder aber der Wunsch, Gleiches mit Gleichem zu vergelten, besondere Triebfedern menschlichen Handelns zu sein, die Ökonomen immer wieder überraschen. Was liegt also näher, als solche systematisch auftretenden „Verhaltensanomalien“ dafür verantwortlich zu machen, dass Bürger nicht tun, was sich Ökonomen von ihnen wünschen?

Ein prominentes Beispiel ist die kürzlich erschienene umfassende Studie von Heinemann, Jonas und Frey¹, die anhand einer Reihe von Experimenten und anhand von

Befragungsdaten nach irrationalen Triebfedern für die Ablehnung von Reformen fahnden. Diese Studie ist in der Tat voller interessanter Beobachtungen, und sie regt zu weiteren Arbeiten zum Thema an. Solche Untersuchungen sind grundsätzlich hilfreich, denn sie fördern unter anderem das Verständnis dafür, wie politische Vorschläge verpackt werden müssen, um Mehrheiten zu attrahieren.

Allerdings wäre es gefährlich, wenn man derartige Untersuchungen in ihrem Stellenwert nicht richtig einordnet. Denn psychologische Argumente ersparen es dem wissenschaftlichen Berater nicht, sich Gedanken über die schlichte Mehrheitsfähigkeit seiner Vorschläge zu machen – was übrigens auch Heinemann, Jonas und Frey am Ende ihrer Untersuchung sehr deutlich machen.

Beispiel Arbeitslosigkeit

Genau bei der Mehrheitsfähigkeit liegt es mit einigen Vorschlägen, die seit Jahren auf dem Markt sind, durchaus im Argen. Betrachten wir etwa die typische Forderung der Ökonomen nach einer Lockerung des Kündigungsschutzes. Diese Forderung findet eine prominente Rechtfertigung in der so genannten Insider-Outsider-Theorie, die nahelegt, dass Kosten bei Einstellung und Entlassung die Ursache für Arbeitslosigkeit sind.

Das Argument der Insider-Outsider-Theorie ist einfach. Wer einen Arbeiter, der eine hohe Lohnforderung stellt, zu Gunsten eines Arbeitslosen entlassen will, muss nicht etwa nur den Lohn zahlen, bei dem der Arbeitslose bereit wäre, den Job anzunehmen. Hinzu kommen die Kosten, die durch die Entlassung des Insiders entstehen und ebenso die Kosten der Suche nach dem neuen Mitarbeiter, die Kosten des Trainings und möglicherweise

¹ Vgl. Friedrich Heinemann, Eva Jonas, Dieter Frey: Psychologie, Wachstum und Reformfähigkeit, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin 2007.

die Kosten, die entstehen, wenn durch die Entlassung des Mitarbeiters die Loyalität anderer Mitarbeiter im Betrieb gefährdet ist. Diese so genannten Labor-turnover-costs ermöglichen es dem Insider, hohe Lohnforderungen zu stellen, ohne fürchten zu müssen, durch die Konkurrenz der Outsider den Job verlieren zu müssen.

Reduziert man die Turnover costs, so reduziert man die Macht der Insider und damit den Druck auf die Löhne. Weniger Arbeitslosigkeit ist nach dieser Theorie die Folge. Es ist demnach zu erwarten, dass etwa eine Reduzierung des Kündigungsschutzes zu niedrigeren Löhnen und damit zu weniger Arbeitslosigkeit führen würde. Und so fordern viele Ökonomen teils im Gutachten, teils in Appellen an die Bevölkerung, eine Lockerung des Kündigungsschutzes in Deutschland.

Dabei darf aber eines nicht außer Acht gelassen werden. Solange sich die Arbeitslosigkeit im Bereich von etwa 10% abspielt, appellieren die Ökonomen an eine Bevölkerung von Insidern. Arbeitslosigkeit ist demnach im Mehrheitsinteresse, und die Zurückführung der Rigiditäten am Arbeitsmarkt nicht mehrheitsfähig.² Es ist also beim Beispiel des Kündigungsschutzes möglicherweise gar nicht erforderlich, auf komplizierte psychologische Argumente zurückzugreifen, um zu verstehen, weshalb eine Mehrheit der Bevölkerung sich für Parteien entscheidet, die den Kündigungsschutz in der gegenwärtigen Form beibehalten wollen. Po-

² Vgl. Gilles Saint-Paul: Some Political Aspects of Unemployment, in: European Economic Review 39, 1995, H. 3/4, S. 575-582; ders.: The Political Economy of Employment Protection, in: Journal of Political Economy, 110(3), 2002, S. 672-704; und Mancur Olson: The Secular Increase in European Unemployment Rates, in: European Economic Review, 39, 1995, H. 3/4, S. 593-600.

litiker, die für eine Lockerung des Kündigungsschutzes eintreten, riskieren, die Mehrheitsfähigkeit zu verlieren. Das hat zum Beispiel der Kanzlerkandidat Edmund Stoiber erkannt, der seine Position zum Kündigungsschutz im Laufe seines Wahlkampfes aufgeweicht und faktisch revidiert hat.

Es wäre wenig zielführend, zunächst nach Irrationalität beim Wähler zu fahnden, wenn seine Position möglicherweise durchaus rational begründet ist. Eine Lockerung des Kündigungsschutzes wird einen Druck auf die Löhne erzeugen, jedenfalls dann, wenn die Insider-Outsider-Theorie stimmt. Wähler, die das erahnen, werden sich dieser Position entgegenstellen.

Beispiel aktivierende Sozialhilfe

Ganz ähnliche Probleme könnte der an sich zielführende Vorschlag einer aktivierenden Sozialhilfe mit sich bringen, den der Sachverständigenrat kürzlich vorgelegt hat. Auch hier sind die beschriebenen Maßnahmen vermutlich geeignet, die Beschäftigung zu erhöhen, ohne den Staatshaushalt zusätzlich zu belasten. Allerdings dürfte eine solche Steigerung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich mit Lohnseinbußen verbunden sein. Ohne eine genaue Analyse dieser Lohnseinbußen ist es schwer, die Betroffenen zu überzeugen, dass sie von der Maßnahme profitieren.

Die Situation ist allerdings nicht ausweglos. Wenn Arbeitslosigkeit tatsächlich ineffizient ist, bedeutet dies ja, dass eine Verringerung der Arbeitslosigkeit mit einem größerem Volkseinkommen einhergeht und damit mit der Chance, alle Beteiligten besser zu stellen als im Status quo.

Daraus erwächst die eigentliche Aufgabe für die Wirtschaftswissen-

schaftler und die Politik: die Konstruktion von Reformen, die die Zugewinne so verteilen, dass sich wenigstens eine Mehrheit in ihrer Situation besser gestellt sieht. Diese Aufgabe ist schwierig aber nicht unbedingt unlösbar. Zu den Gewinnern einer Arbeitsmarktreform zählen die Arbeitslosen, aber auch die Besitzer der Unternehmen. Nicht ohne Grund fordern sie einen Wegfall der Arbeitsmarktrigiditäten. Denn eine Reform des Arbeitsmarktes senkt die Lohnkosten und erhöht damit die Gewinne.

In einem Aufsatz in dieser Zeitschrift³ forderte ich daher schon vor einigen Jahren, Arbeitsmarktreformen in ein Reformprogramm einzukleiden, das allen gesellschaftlichen Gruppen, also auch den Unternehmern und Anteilseignern, etwas abverlangt. Denn sie sind es, die durch die günstigere Arbeit zugleich etwas gewinnen. Ohne Kompensation für Reformverluste riskiert man das Scheitern jeder Reform, da eine Mehrheit der Bevölkerung aus Eigeninteresse Veränderungen ablehnt.⁴

Beispiel Rentenreform

Wirtschaftswissenschaftler müssen in der Beratungspraxis die Interessen und Befürchtungen der Bevölkerung ernst nehmen und mit glaubwürdigen Vorschlägen beantworten. Im Bereich der Rentenreform bedeutet dies etwa, dass die Verteilungswirkung einer Umstellung von einem umlagefinanzierten auf ein privat finanziertes System genau vorgerechnet werden muss. Hierzu wurde in der Vergangenheit von Ökonomen viel geleistet. Allerdings fehlt in weiten Teilen der

³ Hans Peter Grüner: Der Preis der Arbeitsmarktreform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 3, S. 141-144.

⁴ Hans Peter Grüner: Unemployment and Labor-market Reform: A Contract Theoretic Approach, in: Scandinavian Journal of Economics, 104(4), 2002, S. 641-656.

Bevölkerung noch das Vertrauen in den privaten Kapitalmarkt, beziehungsweise in die eigene Fähigkeit, auf dem Kapitalmarkt dauerhaft Altersvorsorge zu betreiben. Nur wenn diese Zweifel ernst genommen werden, ist es möglich, die Bürger von einem anderen System zu überzeugen.

Gesundheitsreform

Ein anderes Beispiel dafür, dass Wirtschaftswissenschaftler denken, sie seien missverstanden worden, ist die Debatte über die Gesundheitsreform und die so genannte Kopfpauschale. Tatsächlich ist es ja vernünftig, Umverteilung von der Gesundheitsvorsorge zu trennen und daher einen für alle gleichen Preis für Gesundheitsversicherung zu verlangen. Umverteilung gehört schon alleine aus Gründen der Transparenz in das Einkommensteuersystem.

Allerdings erfordert eine verteilungsneutrale Umstellung von einem einkommensabhängigen zu einem einkommensunabhängigen Beitrag, dass das Steuersystem dann auch entsprechend in der Progression angepasst wird. Genau dieser Punkt wurde aber in der wissenschaftlichen und politischen Debatte nicht glaubwürdig vermittelt. Es ist also nicht zu sehr auf die Unfähigkeit der Bevölkerung zurückzuführen, dass sie einem solchen Vorhaben vorwiegend ablehnend gegenüberstand. Vielmehr haben Wissenschaft und Politik es nicht erreicht, einen von der Verteilung her glaubhaften und mehrheitsfähigen Vorschlag zu entwickeln oder zu kommunizieren.

Der Umgang mit Erkenntnissen zur Irrationalität

Mit diesen Anmerkungen möchte ich nicht die Untersuchung zu psychologischen Determinanten der Reformbereitschaft als überflüssig

hinstellen: ganz im Gegenteil. Es ist essentiell zu verstehen, was genau politische Entscheidungen und politische Zustimmung auslöst oder verhindert. Allerdings darf die Wirtschaftswissenschaft nicht Gefahr laufen, das Individuum als Ausgangspunkt seiner Überlegungen nicht länger ernst zu nehmen und praktisch an den Wünschen der Bevölkerung vorbei zu optimieren – unter Berufung auf einen idealen Bürger, der so nur in den Köpfen der Wirtschaftswissenschaftler selbst existiert. Zu Recht würden sich Bevölkerung und Politik gegen eine solche Wissenschaft wehren und den betroffenen Wissenschaftlern schnell die Ressourcen entziehen, mit denen sie arbeiten.

Auch muss vermieden werden, die Aufgabe des Wissenschaftlers umzuinterpretieren und ihm nahelegen, sich um makroökonomische Aggregate zu kümmern statt um individuelle Interessen. Diese Sichtweise ist häufig in der Zukunft anzutreffen, und auch die Studie von Heinemann et al. scheint letztlich nicht ganz frei davon zu sein. So liest man gleich zu Beginn eine Bemerkung, die die Ökonomen in Schutz nehmen soll:

„Während sich beispielsweise ein Arbeitsmarktexperte bei der Entwicklung von Reformvorschlägen ganz von theoretischen Einsichten und empirischer Evidenz zu beschäftigungsfreundlichen Arbeitsmarktsituationen leiten lassen sollte, muss der Politiker zusätzlich die Frage nach der Vermittelbarkeit und Akzeptanz dieser Schlussfolgerungen bei den Wählern stellen.“

Genau das ist aber ein Trugschluss. Auch der wissenschaftliche Berater steht in der Pflicht, sich um die Mehrheitsfähigkeit seiner Vorschläge zu kümmern – und das ist sogar noch ein recht schwaches Kriterium. Denn der Ehrgeiz der

Wissenschaftler sollte auf Pareto-Verbesserungen aus sein.

Ähnlich problematisch ist an anderer Stelle die folgende Bemerkung über Steuerreformen: „Auch wenn der Widerstand gegen Veränderungen des Steuersystems somit zum Teil von rationalem Eigeninteresse der vom Status quo begünstigten Steuerzahler oder auch von Risikoaversion und Unsicherheit über die verteilungspolitischen Folgen neuer steuerlicher Regelungen motiviert ist, kann all dies sicher nicht in Gänze die mitunter massive Kritik an Erfolg versprechenden Steuerreformkonzepten erklären. Auch hier können somit möglicherweise die Berücksichtigung von psychologischen Faktoren zusätzliche Einsichten zur Erklärung von Zustimmung und Ablehnung von Reformideen liefern.“

Auch hier gilt, dass der Erfolg eines Reformkonzeptes gerade am individuellen Nutzen der betroffenen Akteure gemessen werden muss. Sofern die Autoren also ein „rationales Eigeninteresse“ der betroffenen Steuerzahler konstatieren ist es verfehlt, von einem „Erfolg versprechenden Steuerreformkonzept“ zu sprechen.

Die psychologische Untersuchung von Wählerverhalten vermag sicherlich individuell, aber auch im Aggregat einiges zu erklären. Weitere Untersuchungen zum Thema werden folgen, und das ist zu begrüßen. Sie nehmen aber den Wirtschaftswissenschaftlern nicht die Aufgabe ab, dafür zu sorgen, dass ihre Reformvorschläge erstens in der Verteilungswirkung analysiert werden, zweitens mehrheitsfähig und drittens so überzeugend vermittelt werden, dass tatsächlich mit der Zustimmung von wenigstens der Mehrheit der Bevölkerung zu rechnen ist.

Michael Wohlgemuth

Reformdynamik durch Selbstbindung – Zur Politischen Ökonomie von Meinungen, Emotionen und Interessen

Den ökonomischen Theorien der Politik (Public Choice) kommt das große Verdienst zu, der Theorie des Marktversagens ein methodologisch konsistentes Gegenstück in Form der Theorie des Politikversagens zur Seite gestellt zu haben. Seither wissen wir nicht nur, welche Reformen zu einer (Pareto-) Verbesserung ökonomischer Prozesse beitragen könnten, sondern auch, weshalb sich diese Verbesserung oft nicht realisieren lassen. Bisher dominierte in der Public-Choice-Theorie eine neoklassisch interessenbasierte Erklärung. Politische Akteure handeln demnach wie der Homo oeconomicus streng zweckrational eigennützig, auf Basis gegebener Präferenzen und gegebenen Wissens über gegebene Alternativen. Dies mag nicht der politischen Realität entsprechen. Dennoch haben die neoklassischen Politikmodelle auch zum Thema „Reformblockaden“ viel theoretisch Erhellendes und empirisch Bestätigtes hervorgebracht. Insbesondere die Kollektivguttheorie der Schwäche allgemeiner Interessen oder die Logik des Stimmentauschs von Minderheitspräferenzen sind hierzu zu zählen. Auch das Medianwählermodell hat seine Meriten, wenn es darum geht, zu erklären, weshalb Volksparteien immer wieder um eine „neue Mitte“ buhlen.

Aber was will die „Mitte“? Ein Mysterium bleibt ausgerechnet der Wähler, von dem sowohl in Rousseaus romantischem Demokratieideal wie in Downs' rationa-

listischem Medianwählermodell letztlich „alle Macht“ ausgeht. Als rein zweckrationaler Nettonutzen-Maximierer ist der Wähler nicht nur „rational ignorant“; es dürfte ihn kaum geben, da (wie Gordon Tullock gerne sagt) die Wahrscheinlichkeit, eine entscheidende Stimme abzugeben, geringer ist als die, auf dem Weg zum Wahllokal von einem Bus überfahren zu werden. Dennoch wird gewählt, und dies tut gewöhnlich die Mehrheit der Wahlberechtigten – sei es, weil sie schlechte Ökonomen sind, oder weil sie „gute Staatsbürger“ sein wollen. Das Risiko, von einem Bus überfahren zu werden, ist freilich gering; im Rahmen von Niedrigkostenentscheidungen lässt sich die Staatsbürgerpflicht „billig“ erledigen.

Jedenfalls „entscheiden“ schlecht informierte und auf höchst „billige“ Weise auswählende Wähler am Ende gemeinsam über das Wohl und Wehe des Kollektivs – und über die Aussicht von Reformprojekten. Das Problem des klassischen Medianwählermodells ist nun nicht nur, sich Wahlmotive weitgehend aus der fremden Soziologie leihen zu müssen und dabei einiges an nicht-zweckrationaler „Billigkeit“ (Tugend, Unvernunft, Emotionalität) unterstellen zu müssen. Hinzu kommt die Gleichgewichtslogik, wonach stimmenmaximierende Parteien und Kandidaten dazu getrieben werden, exakt die Position eines zweckirrational, emotional wählenden Medianwählers zu vertreten, der politisch letzt-

lich ahnungs-, orientierungs- oder sogar verantwortungslos ist.¹ Wie soll jede Partei genau die Interessen dessen vertreten, der selbst nicht weiß, was er will?

Emotionen und Meinungen

Aber die Lage stellt sich in der Realität weniger widersprüchlich dar als in der Theorie, obwohl wir daran gewöhnt sind, dass es anders herum der Fall ist. Bürger haben zu bestimmten Themen oft unbestimmte politische Meinungen (ob richtig oder falsch). Politiker müssen diese Themen und Meinungen zunächst einmal entdecken; sie können – und müssen – viele Themen und „frames“ für Meinungen aber auch selbst erst schaffen. Die öffentliche Meinung ist durch knappe Aufmerksamkeit und kurzlebige Erregbarkeit gekennzeichnet; der „issue space“, auf dem ein Medianwähler zu verorten wäre, ist nicht „gegeben“, sondern muss immer wieder neu geschaffen werden. Politischer Wettbewerb ist (wie schon der evolutionäre Marktprozess) nicht ein Gleichgewichtszustand, der sich aus gegebenen Präferenzen und gegebenem Wissen aller Beteiligten als stationäres Gleichgewicht errechnen ließe. Auch politischer Wettbewerb ist ein evolutionäres Entdeckungs- und Meinungsbildungsverfahren.²

¹ Vgl. G. Brennan, L. Lomasky: Large numbers, small costs: the uneasy foundation of democratic rule, in: dies. (Hrsg.): Politics and process – New essays in democratic thought, Cambridge 1989, S. 42-59.

² Vgl. M. Wohlgemuth: Evolutionary Approaches to Politics, in: Kyklos, 55, 2002, S. 223-246.

Die Beiträge des ZEW-Gutachtens oder von Bryan Caplan³ sind deshalb nicht (nur) eine Wiederholung alter Erkenntnisse (neo-) klassischer Public-Choice-Theorie, sondern weisen darüber hinaus bzw. zurück. Es geht ihnen um die Bildung von Meinungen oder die Macht von Emotionen und nicht um die Mathematik gegebener Interessen oder die Aggregation gegebener Präferenzen. Es geht darum, wie Abweichungen von einer vollständigen Zweckrationalität (vor allem der Wähler) verhaltens-theoretisch erklärt werden können und welche Auswirkungen dies auf die Realisierbarkeit wichtiger Reformen haben könnte. Ich will mich hier nicht mit einer methodologischen Detailkritik aufhalten, sondern den theoretischen wie auch empirischen Befund grundsätzlich akzeptieren, dass viele Reformen, die nach aktuellem Wissensstand der Ökonomen im langfristigen gemeinsamen Interesse der Bürger sein dürften, am Widerstand Letzterer scheitern, und dass es hierfür sowohl gute demoskopische Evidenz (Caplan) als auch plausible verhaltenstheoretische Gründe (ZEW) gibt. Dabei ist gerade diese Erkenntnis alt. Dass Menschen gerade in der Politik mehr von Meinungen und Emotionen als von gegebenen rationalen Interessen geleitet werden, haben schon David Hume oder Joseph Schumpeter hervorgehoben.⁴

³ Vgl. Abdruck im Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, F. Heine-mann, M. Förg, E. Jonas, P. Weste-rheide: Psychologie, Wachstum und Reformfähigkeit, in: Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht April 2007, S. 43-55; B. Caplan: The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Policies, Cato Institute, Policy Analysis Nr. 594, Washing-ton, Mai 2007.

⁴ Vgl. M. Wohlgemuth: Politik und Emo-tionen: Emotionale Politikgrundlagen und Politiken indirekter Emotionssteuerung, in: U. Mummert, F.L. Sell (Hrsg.): Emotionen, Markt und Moral, Münster 2005, S. 359-392.

Gleichwohl ist es vielen Demo-krationen gelungen, recht vernünftige Gemeinwesen in wirtschaftlicher wie in politischer Hinsicht zu eta-blieren, die historisch ungeahnten Wohlstand haben realisieren kön-nen. Über die Bedingungen für Wachstum und „Reformfähigkeit“, über die institutionellen Bedin-gungen für eine bessere Politik, lassen sich sowohl das ZEW wie auch Caplan noch etwas zu wenig aus. Dabei geben sowohl die „gu-te, alte“ Ordnungsökonomik etwa der Freiburger Schule als auch die gute neue Verfassungsökono-mik etwa von James Buchanan durchaus wertvolle Hinweise. Die Fragen: „wie können Politiker über-leben, die gemeinsame Bürger-interessen vertreten?“ oder „wie kann der modernen ... Wirtschaft eine funktionsfähige und men-schenwürdige Ordnung gegeben werden?“⁵, lassen sich weder mit moralischen Appellen (an Wähler oder Politiker) noch durch psychi-atrische Behandlung beantworten. Die Antwort muss auf der Ebene allgemeinverbindlicher Regeln ge-funden werden.

Das ZEW-Gutachten bietet eini-ge Hinweise in dieser Richtung; sie bleiben aber etwas theoretisch ad hoc. Brian Caplan dagegen rennt in eine logische Kategorien-Falle. Er verweist auf den Markt als „drit-ten Weg“ zwischen Diktatur und Demokratie. Sicher gibt es gute Gründe für eine Entpolitisierung vieler verstaatlichter Aufgaben. Aber die Privatisierungs-Alternati-ve muss zunächst als legitime kollektive Entscheidung gewählt werden. Auch Entpolitisierung ist eine politische Entscheidung, die

⁵ Vgl. J. Buchanan: How can constitutions be designed so that politicians who seek to serve ‚public interest‘ can survive?, in: Con-stitutional Political Economy, 4, 1992, S. 1-6; W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspoli-tik, Tübingen 1990 [1952], S. 14.

Ökonomen fordern, aber letztlich nur die betroffenen Bürger tref-fen können. Der Markt lebt von Bedingungen, die er selbst nicht herstellen kann. Und das ist auch gut so. Systematisch an der Mei-nung der Betroffenen vorbei den Markt in (allen?) Bereichen bishe-riger Politik einsetzen zu wollen, wäre diktatorisch. Große Schritte auf einem „dritten Weg“ der Pri-atisierung sind nur über den Um-weg eines Verfassungskonsenses legitimierbar. Die entscheidende Frage bleibt somit, wie man de-mokratische Institutionen so ge-stalten kann, dass auch die not-wendig unvollkommenen Bürger sich selbst möglichst wenig Scha-den zufügen.

Nicht aller Rationalismus ist so-zial dauerhaft vernünftig. Und nicht alle Emotionen sind irrational oder gemeinwohlschädlich. Ohne mora-lische Gefühle, Leidenschaften und „Bauch“-Entscheidungen wären Menschen kaum entscheidungs-fähig: im Guten wie im Schlechten. Das Ziel vernünftiger Reformpolitik kann also nicht darin liegen, Emoti-onen aus der Politik zu vertreiben. Das Ziel muss vielmehr sein, die knappe Aufmerksamkeit der Bür-ger auf politisch auflösbare Miss-stände zu lenken und für dauerhaft praktikable Problemlösungen zu werben.⁶ Hierbei spielt Vertrauen in die Aufrichtigkeit und Entschlos-senheit der Politik eine wesentliche Rolle.

⁶ Es ist für Politiker wie Bürger kognitiv ein-facher und emotional befriedigender, kon-krete Missstände anzuprangern und abstrakt Wünschenswertes dagegenzustellen. Dies wird regelmäßig als politisches „Programm“ ausgegeben. Welche alternativen und prak-tikablen Möglichkeiten unter Abwägung wel-cher Zielkonflikte und Nebenwirkungen eine konkrete Reformagenda ausmachen könn-ten, wird ungern näher kommuniziert. Dies ist die Aufgabe der Ökonomen, deren Rat dann gern als vergleichsweise emotional kalt, intellektuell überfeinert und politisch naiv ab-gelehnt wird.

Vertrauen als politisches Kapital

Wie das ZEW-Gutachten feststellt, hängen Akzeptanz und Dynamik von Reformen deutlich davon ab, wieviel Grundvertrauen die Bürger den ihre Lebensumstände umformenden Politikern entgegenbringen. Gleichzeitig ist „Vertrauen“ das wohl am häufigsten missbrauchte Wort und die am schwierigsten regenerierbare Ressource der Politik. Studien zeigen jedes Jahr, dass Politiker unter allen Berufsgruppen in Deutschland mit Abstand das geringste Vertrauen genießen, auch wenn der Anteil von 6% (2004) auf 10% angestiegen ist.⁷ Psychologisch bemerkenswert ist dabei, dass ein solches aus liberaler Sicht prinzipiell „gesundes Misstrauen“ die Bürger nicht davon abhält, „ungesunde“ Staatsausuferungen zu provozieren, indem reflexartig nach dem Staat gerufen wird, weil man dem Markt oder sich selbst nicht zutraut, Probleme zu lösen. Derart werden eine Überforderung der Politik und Politikverdrossenheit der Bürger gleichermaßen generiert.

Hinzu kommt, dass im Bereich der Politik – wie in privaten Beziehungen – Misstrauen der einen Seite Misstrauen der anderen Seite generiert. Politiker reagieren auf Wahlenthaltung oder Parteiaustritte gern ihrerseits mit Misstrauen gegenüber den Bürgern. Sie hegen dann etwa Befürchtungen gegenüber der direkten Demokratie, misstrauen der Fähigkeit der Bürger zur Selbstverantwortung oder zur Steuerehrlichkeit. Ein solches Misstrauen wird leicht zu einer sich selbst erfüllenden Erwartung.⁸ Nicht nur der Markt, auch der „frei-

heitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“⁹.

Was der freiheitliche Staat jedoch herstellen kann und muss, sind Institutionen, die seine eigenen Handlungen kanalisieren. In „Institutionen“ im weiteren Sinne – Demokratie, Rechtsstaat, Gerichte, Verfassung – haben die Bürger deutlich mehr Vertrauen als in die „Politik“ und ihre Protagonisten.¹⁰ Wenn Institutionen als Vertrauenssubstitut wirken könnten, „die Politik“ selbst aber Produzent von Institutionen ist, wie können dann Politiker Vertrauen schaffen? Ist es denkbar, dass sich Spieler, denen man misstraut, Spielregeln, denen man vertraut, geben? Ist es für Politiker rational, sich selbst zu binden? Gerade zu diesen Fragen hat die Ökonomik inzwischen einige Antworten zu bieten.¹¹

Institutionelle Selbstbindung als Vertrauenssubstitut

Vertrauen genießen zu können, wäre für Politiker, die mit Reformagenden Wahlen gewinnen wollen, ein nahezu unübertrefflicher Vorteil gegenüber Rivalen, denen der Wähler misstraut. Politisches Vertrauen und Glaubwürdigkeit

sind zudem entscheidende Standortfaktoren. Es wurde zur Genüge nachgewiesen, dass Vertrauen in sichere Eigentumsrechte und andere klassische Abwehrrechte und damit auch Vertrauen in die Grenzen der Politik entscheidende Investitions- und Wachstumsbedingungen schafft. Rechtsstaaten, die sich einem „government under the law“ verpflichtet fühlen und Demokratien, die zu einer ordnungspolitischen Selbstbindung fähig sind, sind auch erfolgreiche Marktwirtschaften. Das Problem hierbei ist jedoch die Versuchung von Politikern, kurzfristige Vorteile höher einzuschätzen als das dauerhafte Gemeinwohl. Es geht also auch hier um eine „Willensschwäche“, der sich freilich kluge Politiker auch ausgeliefert fühlen und derer sie sich entledigen möchten.

Im besten Falle geht es ihnen wie Odysseus, der vom betörenden Gesang der Sirenen erfahren hat, gleichzeitig aber auch weiß, dass es ihn und seine Mitreisenden ins Verderben führt, wenn er den Verlockungen des Augenblicks erliegt. Selbstbindung im politischen Prozess heißt im Prinzip nichts anderes, als dass sich Politiker an Prinzipien und besser noch legale (Verfassungs-) Masten binden (lassen), die es ihnen ermöglichen, Vertrauen zu schaffen, indem sie ein Nachgeben gegenüber Versuchungen (Sirenengeheul der Sonderinteressen) konsequent ex ante verteuern. Es hilft Politikern wie auch dem Gemeinwohl, Anspruchsspiralen durch das Ausschließen von Handlungsoptionen zu durchbrechen. Nur wer unter Verweis auf übergeordnete Regeln, Prinzipien oder Organisationen „Nein“ sagen muss, kann auch „Nein“ sagen. Dieselben Spieler spielen ein anderes Spiel, wenn sie anderen

⁷ GfK Custom Research, Pressemitteilung vom 3. August 2007.

⁸ Vgl. L. Feld, B.S. Frey: Trust breeds trust. How taxpayers are treated, in: *Economics of Governance*, 3, 2002, S. 87-99.

⁹ E.-W. Böckenförde: *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, Frankfurt 1976, S. 60.

¹⁰ Vgl. Th. Faas: www.wahlumfrage2002.de: Ergebnisse und Analysen, Bamberger Beiträge zur Politikwissenschaft, Nr. II-11, 2003. Unter den politischen Institutionen in Deutschland genießt das Bundesverfassungsgericht das größte Vertrauen, gefolgt von (abnehmend) positiven Mittelwerten des Vertrauens in Polizei, Gerichte, Bundeswehr, Bundestag, Bundesregierung. Erst bei Gewerkschaften halten sich Vertrauen und Misstrauen die Waage, gefolgt von zunehmendem Misstrauen in Abgeordnete, Kirchen, Wirtschaftsverbände und – als Schlusslicht – Parteien.

¹¹ Vgl. als klassische Texte etwa J. Elster: *Ulysses and the Sirens*, Cambridge 1984; F.E. Kydland, E.C. Prescott: Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans, in: *Journal of Political Economy*, 85, 1977, S. 473-491.

Spielregeln glaubhaft unterworfen sind, die sie selbst nicht ohne weiteres ändern können.¹²

Reformdynamik durch Selbstbindung?

Es mag zunächst paradox erscheinen, Reformdynamik durch Einengung politischer Handlungsoptionen entfachen zu wollen. Jedoch scheint genau dies zumindest ein Weg, der es erlaubt, Reformbeschlüsse sowohl im Vorfeld wahrscheinlicher, als auch in der Durchführung verlässlicher und in ihrem Bestand nachhaltiger werden zu lassen.

Im Vorfeld können Reformen über den Weg der Selbstbindung gerade dadurch eher konsensfähig gemacht werden, dass sie nicht nur als Vorhaben der momentanen Regierung, sondern gleichzeitig als Fremdbindung der folgenden Regierungen wirken. Geht es um allgemeine Regeln, die dauerhaft gelten, senkt sich ein Schleier der Unsicherheit auf kurzfristige Eigeninteressen in der Zukunft. Eine glaubhaft verbindliche Regel für ausgeglichene Staatsbudgets etwa reduziert die Befürchtung einer Regierung, durch eigene Sanierungsanstrengungen nur die Kassen einer danach erfolgreichen Opposition zu füllen. Zeitinkonsistenz-Risiken können reduziert werden, Regierung wie Opposition können der allgemeinen Regel eher zustimmen.

Eine allgemein bindende Regel kann auch für die Wähler zum anfangs verständlichen und akzeptablen und nach einer Weile selbstverständlichen und akzeptierten neuen Referenzpunkt wer-

¹² J.M. Buchanan: Gleiche Spieler, anderes Spiel: Wie bessere Regeln bessere Politik hervorbringen, in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Freiburg 2005, S. 6-18.

den. Eine glaubhaft verbindliche allgemeine Verbotsregel für Erhaltungssubventionen oder protektionistische Maßnahmen etwa kann als „frame“ dienen, der generelle Zustimmung findet. Es geht dann nicht mehr darum, jeweils einzelne Subventionsbedürfnisse konkreter Gruppen (mit „Gesicht“) bei jeweils relativ niedrigen verstreuten Kosten für die Allgemeinheit zu bewerten, sondern die Bürger vor die Wahl des Prinzips „privilegienfreie Ordnung“ oder „Ordnung freier Privilegienvergabe“ zu stellen. Einer solchen Wahl dürften deutlich weniger „systematisch verzerrte“ Meinungen zugrunde liegen als den „billigen“ Meinungsumfragen, die Bryan Caplan zitiert.

Schließlich dürften Regeln ordnungspolitischer Selbstbindung auch einen nachhaltigeren Bestand haben, soweit verbindlich glaubhaft zu machen ist, dass auch am Tiefpunkt der J-Kurve die Reform nicht ohne weiteres rückgängig gemacht werden kann. Mehrheitswahlsysteme wie etwa in Großbritannien scheinen in dieser Hinsicht mehr Durchhaltevermögen zu versprechen. Große Koalitionen mögen aus einer reinen J-Kurven-Logik betrachtet auch die Aussichten auf gemeinsame Selbstbindung verbessern, sofern beide Koalitionspartner eine ähnliche Aussicht haben, die künftige Regierung zu stellen und damit die Früchte der Investition in zunächst (wahl-)verlustträchtige Reforminvestitionen zu ernten. Genau diese Patt-Situationen können aber auch dazu führen, dass Reformen nur den kleinsten und zugleich vorläufigsten gemeinsamen Nenner definieren, wenn jede Partei insgeheim hofft, ihre eigene Präferenz nach der nächsten Wahl wieder deutlicher sichtbar werden zu lassen.

Delegation wirtschaftspolitischer Entscheidungen

Am verlässlichsten und in vielen Fällen auch erfolgreichsten könnte die radikale Selbstbindung im Sinne einer Delegation wirtschaftspolitischer Entscheidungen sein. Die erfolgreichsten Politiken der deutschen Nachkriegsära dürften die Geldpolitik und die Wettbewerbspolitik gewesen sein. Nicht zufälligerweise sind genau diese Politiken (weitgehend) unabhängigen Organisationen übertragen und so dem unmittelbaren Zugriff von Parlament und Regierung entzogen worden. Und nicht zufälligerweise haben diese Politiken danach auch vorerst ähnlich erfolgreich an die Europäische Union übertragen werden können. Auch in den Bereichen der Subventionskontrolle und Marktöffnung dürfte die gegenseitige Selbstbindung der Mitgliedstaaten der EU und weitgehende Delegation an die Kommission ordnungspolitische Reformen ermöglichen haben, zu denen die meisten Mitgliedstaaten (auch Deutschland) wohl nur selten genug eigene Kraft aufgebracht hätten. Auch GATT und WTO sind zu den weitgehend erfolgreichen Modellen der Selbstbindung durch internationales Recht zu zählen.

Es mag Nicht-Ökonomen paradox erscheinen, dass gerade die Interessen der Allgemeinheit etwa an Geldstabilität, geringer Staatsverschuldung, Schutz des Wettbewerbs und freiem Handel laufenden einfachen Mehrheitsentscheidungen entzogen werden müssen, um sie vor Vertretern des Volkes, aber auch gelegentlich systematisch verzerrten Wählermeinungen zu schützen. Selbstbindung ist aber demokratisch legitimierbar

¹³ Vgl. S. Bredt: Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen, Tübingen 2006.

und sollte oft im wohlverstandenen Interesse sowohl von Politikern als auch von Wählern liegen, die von

ihren Schwächen wissen.¹³ Ob es eine Stärke der Ökonomen ist, andere auf ihre Schwächen hinzu-

weisen, ohne dabei als überheblich wirkend abgelehnt zu werden, ist eine andere Frage.

Claus Leggewie

Dumbokratie: Der rationale Wähler und der dumme Ökonom

Dass die westlichen Demokratien im Reformstau stecken, wird kaum noch jemand bestreiten. Politologen machen dafür üblicherweise Politikverflechtungen (etwa zwischen Bund, Ländern und Kommunen) verantwortlich und den Lobbyismus, mit dem sich etablierte Sonderinteressen gegen schwach organisierbare Gemeinwohlinteressen durchsetzen. Die damit verbundene Gefahr für die Demokratie – Politologen nennen es den Verfall der „Output-Legitimation“ – ist ebenfalls erkannt. Wenn Politikverflechtung die supranationale Ebene der EU erreicht und der Lobbyismus Brüssel, stehen gerade junge Demokratien im Ruch, nicht mehr „liefern“ zu können und ob dieses Mangels an Effizienz das Vertrauen ihrer Bürger einzubüßen.

Der Reformstau wird meistens damit erklärt, dass die Politik nicht ausführt, was

- im Sinne einer vorausschauenden Daseinsfürsorge geboten wäre und
- „die Leute wollen“.

Wer Politik in diesem Sinne als Ausdruck rationaler Wahlhandlungen und rationalen Wählerverhaltens betrachtet, wird mehr Demokratie, jedenfalls bessere Informationen fordern.

In den Wirtschaftswissenschaften und in der Publizistik breitet

sich nun aber eine andere Denkweise aus: Politik ist schlecht gemacht, weil die Wählerinnen und Wähler es so wollen. Eine neue Forschungsrichtung, die mit der simplen Gleichsetzung von Markt und Politik, von Konsum- und Wählerlogik bricht und sich, sozialpsychologisch angereichert, Behavioral economics nennt, führt zahlreiche Beispiele populären Unverstands an, die falsche Politikentscheidungen erklären sollen. Ein durch das Mannheimer Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung koordiniertes Forschungsprojekt¹ führte nicht Verstandes-, sondern Seelendefizite als Grund für das Politikversagen an: Menschen erleben Verluste stärker als Gewinne, hängen am Status quo, denken zu kurzfristig und informieren sich systematisch falsch. Überhaupt treibt sie nicht der stets vermutete Eigennutz, sondern das Verlangen, gemocht zu werden und fair zu handeln. Deswegen starren sie auf den Prozess, nicht aufs Ergebnis, und mag es ihnen noch so schaden.

Dass Wähler demnach leicht meschugge sind, führte Denkfabriken wie die millionenschwere „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ zu dem Schluss, man müsse ihnen eben bessere Informati-

onen und Argumente an die Hand geben, damit sie in ihrem ureigenen Interesse zu handeln lernen. Die Sponsoren dieser Initiative meinen zu wissen, dass sie klüger sind als die Massen, aber sie halten sich immerhin an den demokratischen Comment und erkennen Mehrheitsentscheidungen an, selbst wenn sie falsch sind. Denn sie vertrauen auf die Macht von Werbekampagnen, die jene, die partout schlecht informiert bleiben wollen, trotzdem für die richtige Seite einnehmen.

Radikale Demokratieskepsis

In der jüngsten wirtschaftspolitischen Debatte ist nun ein neuer Ton radikaler Demokratieskepsis zu hören: „In der naiven Sichtweise... funktioniert Demokratie, weil sie tut, was die Wähler wollen. In den Augen der meisten Demokratieskeptiker scheitert sie, weil sie nicht tut, was Wähler wollen. In meiner Sicht scheitert die Demokratie, weil sie tut, was die Wähler wollen“, lässt sich Bryan Caplan vernehmen, der an der George Mason University in Virginia Ökonomie lehrt. Das wäre eine Privat- und Provinztheorie geblieben, agierte Kaplan nicht als gefragter Blogger im Internet und würde sein Buch „The Myth of the Rational Voter“²

¹ Vgl. Friedrich Heinemann, Eva Jonas, Dieter Frey: Psychologie, Wachstum und Reformfähigkeit, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin 2007.

² Vgl. B. Caplan: The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Policies, Cato Institute, Policy Analysis Nr. 594, Washington, Mai 2007.

nicht weltweit auf allen Kanälen besprochen.

Es will einen Paradigmenwechsel herbeiführen, indem es die immer noch einflussreichste ökonomische Theorie der Demokratie von Anthony Downs aus dem Jahr 1957 herausfordert, der den letztlich vernünftigen Wähler postuliert hatte. Zwar war dieser Wähler nicht sonderlich gut informiert, aber ihn umgab eine rationale Ignoranz – will sagen: die Präferenzen der schlecht informierten Wähler verteilen sich fifty-fifty, als würden sie eine Münze werfen, so dass sich am Ende dann doch die Präferenzen der gut informierten Bürger durchsetzen. Unterm Strich – man nennt es das „Wunder der Aggregation“ – ist es also egal, ob ein Wähler den Namen seines Abgeordneten kennt oder nicht, ob eine Wählerin wenigstens in groben Strichen über Rentenreform oder Afghanistan-Einsatz Bescheid weiß, ob sie überhaupt politisch denken können und nicht etwa im gleichen Atemzug gegen höhere Steuern und für mehr Armutsbekämpfung eintreten. Wichtig sind in dieser realistischen Sicht einzig die demokratischen Eliten, die Bescheidwiser und Abwäger.

Etwas massenfreundlicher formulierte es zwischenzeitlich James Surowiecki mit dem Bestseller „Die Weisheit der Massen“³. Aus dem Wettgeschäft und Quiz-Shows folgerte er für die Politik, dass auch dort die kombinierte Intelligenz der Vielen der Einsicht einer schmalen Expertenschicht überlegen ist; mag es jedem Einzelnen, borniert und eigensüchtig wie er ist, an Durchblick und Verantwortungsgefühl fehlen, Millionen von Wählern aggregieren alle möglichen Sichtweisen und

³ James Surowiecki: Die Weisheit der Vielen. Warum Gruppen klüger sind als Einzelne, München 2005.

Einwände, aus denen sich ein passables Gesamturteil herleitet.

Caplan und mit ihm eine ganze Reihe libertärer und neoliberaler Ökonomen hält das für eine Illusion: „Käufer haben Anreize rational zu handeln, Wähler nicht“, sagt er, sie seien gerne und wesentlich unvernünftig. Also muss man seiner Auffassung nach die Schwelle zum Wählen anheben. Erstens, indem man Programme politischer Bildung anhält, die das müde Volk wieder an die Wahlurnen bringen will – besser, sie bleiben zuhause. Zweitens, indem man Tests einführt: Nur wer wirtschaftlichen Sachverstand unter Beweis stellt, darf wählen gehen, und wer davon besonders viel hat, bekommt eine Extrastimme. Wenn die Output-Legitimation des heutigen Regierungshandelns sinke, müsse man die Input-Legitimation, die politische Beteiligung, verteuern und erschweren, lautet Caplans apartes Rezept.

Man müsste es nicht länger beachten, reihte es sich nicht in eine lange Tradition demokratieskeptischer und demokratieverachtender Positionen ein, die auf Platons „Philosophenkönige“ zurückgehen und in der Geschichte zu vielen Expertenräten, Wirtschaftsweisen und Technikerkabinetten geführt haben. Traute man da aber noch der Berufspolitik, lassen Caplan und Konsorten nur die aufgeklärte Oligarchie der Wirtschaftsexperten gelten, also ausgerechnet der Zunft, die in letzter Zeit selten mit besonderer Scharfsichtigkeit, Treffgenauigkeit und Differenziertheit aufgefallen ist. Ungerührt misst Caplan den ungesunden Menschenverstand an der Mehrheitsmeinung von Ökonomen, von seinesgleichen also. Das ist die Hybris einer Zunft, die jedes Verhalten als unvernünftig einstuft, das von den

Positionen ihrer Lehrstühle und Börsianer abweicht. Würde man sie schalten und walten lassen, hätte man wirklich jene Dumbocracy (Dummenherrschaft), die Caplan an die Wand malt.

Selbstaufgabe der Demokratie?

Dass die Überzeugung, die falschen Leute hätten in der Demokratie das Sagen, sich rund um den Globus Bahn bricht, deutet auf die Ermattung des demokratischen Gedankens, der demokratischen Lebensform und der demokratischen Kompetenzen auch in entwickelten Demokratien hin. Die Fixierung auf den Output, am besten in Euro und Cent nachzurechnen, überschattet jeden Beteiligungsappell, zwanzig Jahre nach dem Fall der Mauer liegt die Demokratie in vielen Gesellschaften Ostmitteleuropas am Boden und entfaltet das „asiatische Modell“ seine Anziehungskraft, das ganz Nutzenkalkül mit Oligarchie verbindet.

Und diese Selbstaufgabe ist keineswegs nur im rechtskonservativen und neoliberalen Lager festzustellen. Sie war und ist ebenso präsent unter Linksjakobinern und Marxisten-Leninisten, die den Vorzug der liberalen Demokratie notorisch unterschätzen, und sie könnte sogar zur Maxime von Ökologen und Klimaschützern werden, die mit dem Umstand zu kämpfen haben, dass ihre wohlbegründeten Diagnosen und Szenarien nicht die erwünschten Verhaltensänderungen einleiten – und deswegen verschämt oder offen die Öko-Diktatur fordern. Muss man wirklich in Erinnerung rufen, dass auch Diktaturen solche Verhaltensänderungen nur kurzfristig verordnen können und der realexistierende Sozialismus daran zugrundegegangen ist, dass er stets weniger „lieferte“ als die schlechteste liberale Demokratie?