

FRIEDRICH BREYER
MARTIN KOLMAR

Grundlagen der Wirtschaftspolitik

4. Auflage



MOHR SIEBECK

NEUE ÖKONOMISCHE GRUNDRISSE

Neue ökonomische Grundrisse

Herausgegeben von

Jürgen Eichberger
und Werner Neus



Friedrich Breyer / Martin Kolmar

Grundlagen der Wirtschaftspolitik

4., überarbeitete Auflage

Mohr Siebeck

Friedrich Breyer, geboren 1950; Studium der Volkswirtschaftslehre; 1978 Promotion; 1983 Habilitation; 1986–92 Professor für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Fernuniversität Hagen; seit 1992 Ordinarius für Wirtschaftspolitik an der Universität Konstanz.

Martin Kolmar, geboren 1967; Studium der Volkswirtschaftslehre; 1997 Promotion; 2002 Habilitation; 2003–06 Professor für Volkswirtschaftstheorie an der Universität Mainz; seit 2006 Professor für Angewandte Mikroökonomik an der Universität St. Gallen und Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft und Finanzrecht.

e-ISBN PDF 978-3-16-153206-1
ISBN 978-3-16-153205-4

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

1. Auflage 2001
2. Auflage 2005 (neu bearbeitet)
3. Auflage 2010 (überarbeitet und erweitert)

© 2014 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von le-tex in Leipzig gesetzt und von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort zur 4. Auflage

Anders als die 3. Auflage enthält die vorliegende 4. Auflage kein neues Kapitel; in zahlreichen Teilen wurde jedoch die Darstellung verbessert. Dies betrifft vor allem die Kapitel 2, 3, 9 und 10. Unseren Kollegen Prof. Dr. Nick Netzer (Universität Zürich) und Prof. Dr. Normann Lorenz (Universität Trier) verdanken wir wertvolle Hinweise zu dieser Überarbeitung. Herr Felix Klimm, BSc. hat das gesamte Manuskript kritisch durchgesehen und Frau Gundula Hadjiani hat wiederum mit großer Sorgfalt die Grafiken angefertigt und die Endredaktion übernommen. Etwaige verbleibende Mängel gehen natürlich zu Lasten der Autoren.

Konstanz und St. Gallen, im Juli 2014

Friedrich Breyer

Martin Kolmar

Vorwort zur 3. Auflage

Nach mehr als vier Jahren wurde es erforderlich, dieses Lehrbuch weiter zu entwickeln. In allen Kapiteln wurden im Rahmen der üblichen Modellpflege zahlreiche Details verbessert und die Beispiele den aktuellen Entwicklungen angepasst. So wird der Problematik der Allmendegüter und der Öffentlichen Güter ein größerer Raum gewidmet. Ferner werden nun die normativen Grundlagen der Wirtschaftspolitik in einen breiteren philosophischen Kontext eingebettet und systematischer dargestellt. Auch wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die Ergebnisse der Lebenszufriedenheits-Forschung mit den Theorien zu Positionsexternalitäten soweit zu Ergebnissen verdichtet haben, dass wir ihnen ein eigenes, neues Kapitel gewidmet haben (9). Darüber hinaus findet sich im Rahmen der Diskussion imperfekt durchgesetzter Eigentumsrechte ein neuer Abschnitt zu selbstdurchsetzenden Eigentumsrechten (11.1).

Wiederum haben eine Reihe von Personen durch ihr Nachfragen und ihre Kritik dazu beigetragen, gedankliche Unschärfen in den alten und neuen Kapiteln aufzudecken und diese dadurch zu verbessern. Nennen möchten wir insbesondere Dipl.-Vw. Dana Sisak, Dipl.-Vw. Verena Lauber, Prof. Dr. Normann Lorenz, Dr. Niklas Potrafke,

Dipl.-Vw. Philipp Denter und MMMag. Manuel Mennel, der auch die Endredaktion des Buches mit großer Sorgfalt vorgenommen hat.

Konstanz und St. Gallen, im Januar 2010

Friedrich Breyer

Martin Kolmar

Vorwort zur 2. Auflage

Nach vier Jahren Lehrerfahrung war es an der Zeit, dieses Werk gründlich zu überarbeiten und vor allem seine „Kinderkrankheiten“ auszumerzen. Einige Teile sind auch inhaltlich neu gestaltet worden, vor allem das gesamte Kapitel 6 sowie die Abschnitte 2.6 (Kompensationskriterien) und 9.4.1 (Institutionen bei Risikoaversion). Zahlreiche Personen haben durch ihre konstruktive Kritik dazu beigetragen, dass die vorliegende zweite Auflage gegenüber der ersten eine erhebliche Verbesserung darstellt. Hervorzuheben sind besonders PD Dr. Mathias Kifmann, Dipl.-Vw. Normann Lorenz und Dipl.-Vw. Florian Scheuer (Universität Konstanz). Frau Gundula Hadjiani und stud. rer. pol. Hannah-Maria Kemper haben mit großer Sorgfalt die Grafiken angefertigt und die Endredaktion übernommen. Etwaige verbleibende Mängel können ihnen natürlich nicht angelastet werden.

Konstanz und Mainz, im August 2005

Friedrich Breyer

Martin Kolmar

Vorwort zur 1. Auflage

Das vorliegende Lehrbuch entstand aus einem Seminar und mehreren Vorlesungen zum Thema „Grundlagen der Wirtschaftspolitik“, die die Autoren an den Universitäten Bonn und Konstanz in den vergangenen Jahren gehalten haben. Der Entschluss, dieses Buch nun auch Lehrenden und Studenten anderer Universitäten und dem Fachpublikum allgemein zugänglich zu machen, entsprang der Einsicht, dass es sich hierbei um eine neuartige Konzeption der Theorie der Wirtschaftspolitik handelt. Zum einen wird die Frage nach der Definition des „Staates“ und der Aufgaben dieser Institution radikal, das heißt von der Wurzel her angepackt, und das bedeutet:

ausgehend von einer Theorie der Güterversorgung in einer Anarchie. Zum zweiten wird ein Grundprinzip der Wirtschaftsordnung, nämlich die Gestaltung der Verfügungsrechte so, dass keine „externen Effekte“ entstehen, konsequent angewendet, und zum dritten werden Instrumente der modernen Informationsökonomik und der Vertragstheorie auf ordnungspolitische Fragen angewendet. Das Buch ist so angelegt, dass es in Veranstaltungen des Hauptstudiums in den Bereichen Wirtschaftspolitik sowie Finanzwissenschaft eingesetzt werden kann, da es in der Stoffauswahl dem angelsächsischen Begriff der „Public Economics“ folgt. Es setzt Grundkenntnisse der Mathematik (Analysis, lineare Algebra, Wahrscheinlichkeitsrechnung) und der Mikroökonomik voraus. Am Ende eines jeden Kapitels befinden sich Übungsaufgaben. Lehrende, die das Buch in Lehrveranstaltungen einsetzen, können ausgearbeitete Lösungsvorschläge auf Anfrage von den Verfassern bekommen. Wir freuen uns aber auch über Anregungen, Verbesserungsvorschläge und Kritik zum Buch.

Zahlreiche Kollegen haben dazu beigetragen, dass dieses Werk entstehen konnte. Prof. Dr. Dr. Dieter Bös und Dr. Gábor Gyárfás (Universität Bonn), Dr. Mathias Kifmann und Dr. Claus Knoth (Universität Konstanz), Prof. Dr. Klaus Wälde (Technische Universität Dresden) sowie Prof. Dr. Joachim Weimann (Universität Magdeburg) haben das gesamte Manuskript in verschiedenen Phasen seiner Entstehung gelesen und uns mit wertvollen Hinweisen für die Überarbeitung unterstützt. Das gleiche gilt für den Herausgeber der Reihe „Neue ökonomische Grundrisse“, Prof. em. Dr. Dr. h.c. Rudolf Richter (Universität Saarbrücken) und zwei anonyme Gutachter. Eine Vielzahl von Verbesserungsvorschlägen erhielten wir von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern unserer Lehrveranstaltungen, von denen namentlich Herr cand. rer. pol. Normann Lorenz (Universität Konstanz) hervorzuheben ist. Frau Gundula Hadjiani ist ganz herzlich für die redaktionelle Betreuung, die Bearbeitung und Erstellung des Buchmanuskripts zu danken. Unser Dank gebührt auch den studentischen Mitarbeitern Dorothee Crayen, Martin Heineck und Florian Scheuer, die bei allfälligen technischen Problemen immer eine Lösung fanden. Unser besonderer Dank gilt Herrn Prof. em. Dr. Dr. h.c. Peter Bernholz für seine Genehmigung, Teile des gemeinsam mit dem erstgenannten Autor geschriebenen Lehrbuchs Grundlagen der Politischen Ökonomie (Tübingen 1993) in Teil II des vorliegenden Buches wieder verwenden zu dürfen.

Konstanz, im Juli 2001

Friedrich Breyer

Martin Kolmar

Inhaltsverzeichnis

Teil I Grundlagen	1
1 Einführung	3
1.1 Der Gegenstand der Theorie der Wirtschaftspolitik	3
1.2 Begriffsbestimmungen	6
1.2.1 Das Kernproblem der Nationalökonomik	6
1.2.2 Institutionen	7
1.2.3 Transaktionskosten	9
1.2.4 Homo Oeconomicus	9
1.2.5 Wirtschaftspolitik	10
1.2.6 Staat	10
1.3 Positive versus präskriptive Theorie	12
1.4 Werturteile und wissenschaftliche Beratung	13
1.5 Ziele der Wirtschaftspolitik	18
1.6 Übersicht über die Kapitel	23
2 Theorien der Gerechtigkeit	27
2.1 Struktur, Begründung und Implementierung gesellschaftlicher Ziele	29
2.1.1 Struktur	30
2.1.2 Begründung	34
2.1.3 Implementierung	37
2.2 Prozedurale Gerechtigkeitstheorien	38
2.2.1 Robert Nozicks Anspruchstheorie	39
2.2.2 Hayeks Konzeption einer liberalen Gesellschaft	40
2.3 Konsequentialistische Gerechtigkeitstheorien	41
2.3.1 Zentrale Konzepte	41
2.3.2 Nicht-welfaristische konsequentialistische Theorien	44
2.3.3 Welfaristische konsequentialistische Theorien	50
2.4 Informationserfordernisse welfaristischer Gerechtigkeitstheorien	52
2.4.1 Messbarkeit individuellen Nutzens	52
2.4.2 Interpersonelle Vergleichbarkeit der Nutzen	53
2.4.3 Gerechtigkeitsurteile ohne Mess- und Vergleichbarkeit	55
2.4.4 Isoelastische Wohlfahrtsfunktionen	58

2.5	Implementierung am Beispiel der Kompensationskriterien	65
2.5.1	Kritik an der Kosten-Nutzen-Analyse	68
2.5.2	Kosten-Nutzen-Analyse und gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktionen	70
2.5.3	Die Messung der Zahlungsbereitschaft	74
3	Staat, Eigentum, Effizienz	83
3.1	Staat und Eigentum	84
3.1.1	Robinson	84
3.1.2	Robinson und Freitag	85
3.1.3	Anarchie	87
3.1.4	Einführung einer Eigentumsordnung	89
3.1.5	Durchsetzung einer Eigentumsordnung	94
3.1.6	Welche Eigentumsordnung sollte gewählt werden?	99
3.1.7	Wer ist der Staat?	106
3.2	Das Prinzip der vollständigen Internalisierung	111
3.3	Schlussfolgerungen	114
 Teil II Perfekte Steuerbarkeit		119
4	Allokationsprobleme	121
4.1	Methodische Vorbemerkungen	121
4.2	Klassifikation von Allokationsproblemen	123
5	Rivalisierende Güter	131
5.1	Organisationsformen des Produktionssektors	132
5.1.1	Beschreibung des Modells	132
5.1.2	Der optimale Verbrauchs- und Produktionsplan	135
5.1.3	Dezentralisierung der Produktionsentscheidungen	139
5.1.4	Ideale Organisation der Produktionsseite	146
5.2	Organisationsformen des Konsumsektors	150
5.2.1	Die Dezentralisierung der Nachfrageentscheidungen	151
5.2.2	Bestimmung der Konsumgütermengen durch Mehrheitswahlrecht	160
5.2.3	Schlussfolgerungen	166
5.3	Allmende-Güter	167
5.3.1	Pareto-effiziente Versorgung	168
5.3.2	Dezentrale Bereitstellung	168
5.3.3	Lösungsmöglichkeiten	169

6	Nichtrivalisierende Güter	177
6.1	Pareto-optimale Versorgung	178
6.2	Die Umsetzung der Samuelson-Regel bei Clubgütern	183
6.3	Die Versorgung mit Öffentlichen Gütern auf Wettbewerbsmärkten	184
6.4	Eine alternative Sichtweise des Staates am Beispiel unteilbarer Öffentlicher Güter	186
6.5	Dezentrale Verhandlungen	189
6.6	Ein Verfahren zur Aufdeckung der wahren Präferenzen	191
6.7	Das Modell des Zwei-Parteien-Wettbewerbs	197
6.7.1	Grundannahmen des Modells	197
6.7.2	Zur Irrelevanz der Parteiziele	200
6.7.3	Das Gleichgewicht bei vollständiger Information	203
7	Zunehmende Skalenerträge in der Produktion	211
7.1	Optimale Allokationen	211
7.2	Institutionelle Umsetzung des Optimums	216
7.3	Monopole, Effizienz und Verteilungswirkungen	221
Teil III Imperfekte Steuerbarkeit		225
8	Abweichung vom Prinzip der vollständigen Internalisierung	227
8.1	Grundsätzliche Bemerkungen	228
8.2	Interdependenzen zwischen Produzenten	233
8.2.1	Modellannahmen	233
8.2.2	Optimale Allokationen	236
8.3	Interdependenzen zwischen Produzenten und Haushalten	237
8.3.1	Modellannahmen	237
8.3.2	Optimale Allokationen	237
8.4	Institutionelle Umsetzung des Optimums	238
8.4.1	Instrumente der Steuerung in Zentralplanwirtschaften	238
8.4.2	Abgaben versus Auflagen	239
8.4.3	Handelbare Zertifikate	241
8.4.4	Eigentumsrechte	243
8.5	Schlussfolgerungen	246
8.6	Anhang zu Kapitel 8	249
9	Positionsgüter in einer Marktwirtschaft	253
9.1	Das „Happiness-Paradoxon“	254
9.2	Die Idee der Positionsgüter	255

9.3	Evidenz für das Phänomen der relativen Positionierung	257
9.4	Ein Modell mit Positionsgütern	259
9.4.1	Pareto-Optima	260
9.4.2	Dezentrale Wettbewerbslösung	262
9.5	Wirtschaftspolitische Implikationen	265
10	Asymmetrische Informationen	271
10.1	Existenz optimaler Verträge	276
10.2	Anwendungsbeispiele	290
10.2.1	Bilateraler freiwilliger Tausch eines privaten Gutes	291
10.2.2	Mehrere potenzielle Käufer eines privaten Gutes	294
10.2.3	Öffentliche Güter	295
10.3	Modellerweiterung: Risikoaversion	297
10.3.1	Modellannahmen	297
10.3.2	Das First-Best und seine Implementierbarkeit	298
10.3.3	Eigenschaften einer zweitbesten Allokation	301
10.3.4	Institutionen zur Erreichung einer zweitbesten Allokation	306
10.4	Modellerweiterung: Nichtexistenz friktionsloser Transferschemata	324
10.4.1	Modellannahmen	326
10.4.2	Das Optimum bei vollkommener Information („First-Best“)	327
10.4.3	Das Optimum bei unvollkommener Information	330
10.4.4	Fazit	335
10.5	Anhang zu Kapitel 10	339
11	Imperfekt durchgesetzte Eigentumsordnungen	341
11.1	Die Produktion von Eigentumsrechten	344
11.1.1	Ein Modell mit endogenen Eigentumsrechten	345
11.1.2	Diskussion und Erweiterungen	351
11.2	Die Aufteilung residualer Kontrollrechte	357
11.2.1	Die Grenzen der Integration	361
11.2.2	Staatliches oder privates Angebot von Gütern	372
11.3	Wiederverhandelbarkeit von Verträgen	380
11.4	Eigentumsrechte an Humankapital und Alterssicherung	386
11.4.1	Effizienz	388
11.4.2	Schranken des Eigentumserwerbs an Personen	389
11.4.3	Umlagefinanzierte Rentenversicherung	389
	Literaturverzeichnis	395
	Index	403

Teil I

Grundlagen

Kapitel 1

Einführung

„Unser Wissen über die Funktionsweisen von Gesellschaft [...] entsteht im Dunstkreis von Unklarheiten. Wann immer man sichere Gewissheit zu haben meinte, waren immense Missgeschicke die Folge.“

Kenneth Arrow

„Die Meinungen der Menschen, ihre geistige Haltung, sind für die Richtung der Wirtschaftspolitik vielfach wichtiger als die wirtschaftlichen Tatsachen selbst.“

Walter Eucken

1.1 Der Gegenstand der Theorie der Wirtschaftspolitik

Wenn man in die Tageszeitung schaut, findet man zahllose Artikel zu wirtschaftspolitischen Fragestellungen. Der Umgang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise hat dabei in den vergangenen Jahren sicherlich die größte Aufmerksamkeit gefunden, aber auch Wettbewerbspolitik, Steuerpolitik, Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik sind weitere Beispiele für wirtschaftspolitische Felder. In diesen Feldern kommt „dem Staat“ jeweils eine bestimmte Aufgabe zu. In der Wettbewerbspolitik schafft er Regeln für das Entstehen und Funktionieren bestimmter Formen des Wettbewerbs und setzt diese durch. In der Sozialpolitik geht der Staat teilweise darüber hinaus, indem er selbst z. B. bei der Altersrente als Anbieter auftritt. Und während der Finanz- und Wirtschaftskrise hat er versucht, wirtschaftliche Schwankungen durch ein ganzes Bündel von Rettungsmaßnahmen abzufedern und zu glätten sowie Erwartungen zu stabilisieren.

All den oben genannten Feldern gemeinsam ist, dass es um die Schaffung, Interpretation und Durchsetzung von Regeln geht, die sich Menschen zur Organisation ihres Zusammenlebens geben. Dieses Regelsystem kann ganz abstrakt als „der Staat“ aufgefasst werden. In einem solchen Regelsystem werden bestimmte Aufgabenbereiche geschaffen, die von den Individuen ausgefüllt werden, sei es als Präsident oder Kanzler, als Minister, Beamter oder staatlicher Angestellter. Dieser Staatsbegriff deckt sich nicht mit der umgangssprachlichen Verwendung des Begriffs. Umgangssprachlich meint man beispielsweise, wenn man davon spricht, dass „der Staat ein Rettungspaket für Banken verabschiedet hat“ eher, dass bestimmte staatliche Aufgabenträger ein solches Paket verabschiedet haben. Der umgangssprachliche Begriff des Staates bezieht sich also auf alle Aufgabenbereiche, die in dem Regelsystem geschaffen wurden. Damit können wir zwischen dem Staat als abstraktem Regelsystem (weiter Staatsbegriff) und dem Staat als Menge der durch das Regelsystem geschaffenen Aufgabenbereiche und Funktionsträger (enger Staatsbegriff) unterscheiden. Das folgende Begriffsschema verdeutlicht das Verhältnis der beiden Staatsbegriffe.

Um diesen Begriff des Staates besser zu verstehen, ist es nützlich, mit Williamson (2000) zwischen vier unterschiedlichen Ebenen der Analyse gesellschaftlicher Prozesse E1-E4 zu unterscheiden:

- E1: Gesellschaftliche Einbettung:** Auf dieser Ebene finden sich informelle Institutionen wie Bräuche, Traditionen, Normen und Moral. Diese wurden üblicherweise von Ökonomen nicht ins Zentrum der Analyse gerückt, sondern bilden vielmehr den Hintergrund, vor dem eine Gestaltung von Institutionen erfolgt. Dies ändert sich jedoch derzeit.
- E2: Institutionelle Umwelt:** Auf dieser Ebene sind die formalen Regeln, also ihre Verfassung und die untergeordneten Gesetze einer Gesellschaft angesiedelt. Der weite Staatsbegriff ist damit auf dieser Ebene verankert. Eine beispielhafte Fragestellung ist, was für eine Eigentumsordnung eine Gesellschaft haben sollte.
- E3: Kontrollstrukturen:** Die institutionellen Strukturen, die die Einhaltung, Interpretation und Umsetzung der formalen Regeln betreffen, sind hier angesiedelt. Der enge Staatsbegriff ist daher auf dieser Ebene angesiedelt. Gefragt werden kann etwa, wie eine Eigentumsordnung umgesetzt werden sollte, ob es dazu einer Polizei und Gerichten bedarf, und falls ja, wie bei diesen die internen Anreizstrukturen ausgestaltet sein sollten.
- E4: Ressourcenallokation:** Ebenen 1–3 bilden den Hintergrund, vor dem die im engeren Sinne ökonomischen Entscheidungen der Individuen ablaufen. Hierzu zählen die Nachfrage- und Angebotsentscheidungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte, die durch den institutionellen Hintergrund gesteuert werden. So wird die Art der Eigentumsordnung sowie ihre Durchsetzung einen Einfluss auf die Handlungen der Individuen haben, welche auf dieser Ebene analysiert werden.

Die Unterteilung in vier Ebenen ist dabei nicht so zu verstehen, dass eine Analyse sich auf nur eine Ebene beschränken kann oder sollte. Vielmehr ist die Beurteilung institutioneller Strukturen nur möglich, wenn die sich daraus ergebende Güter- und Ressourcenallokation berücksichtigt wird. Daher muss immer auf die Konsequenzen auf der vierten Ebene Bezug genommen werden, auch wenn das einzelwirtschaftliche Kalkül nicht im Zentrum der Analyse steht. Darüber hinaus beeinflussen sich im Allgemeinen alle Ebenen gegenseitig. Daher ist es erforderlich, für konkrete Fragestellungen einzelne für besonders relevant erachtete Kausalketten aus dem allgemeinen Schema herauszulösen, um sie analysieren zu können.

Die Gestaltung des Regelsystems (Ebene 2) kann man auch mit dem Begriff der Ordnungspolitik versehen. Hier übernehmen staatliche Funktionsträger keine allokativen Aufgaben, sondern es werden allein die Rahmenbedingungen gesetzt, unter denen allokativen Entscheidungen von den Individuen gefällt werden. Darüber hinaus kann dann gefragt werden, welche zusätzlichen allokativen Aufgaben man den Funktionsträgern übertragen sollte (Ebene 3). Damit kann das staatliche Angebot bestimmter Güter und Dienstleistungen gemeint sein, aber auch die Subventionierung

oder Besteuerung bestimmter Güter, wenn die Steuern eine primär lenkende Funktion haben. Wirtschaftspolitisches Handeln kann sich also auf zwei verschiedenen Ebenen abspielen:

1. auf der Ebene der Gestaltung der Wirtschaftsordnung („Ordnungspolitik“),
2. durch die Einflussnahme auf den Prozess des Wirtschaftens („Prozesspolitik“).

Der Schwerpunkt dieses Buches liegt auf der Ebene der Gestaltung der Ordnung der Wirtschaft. Dabei betrachten wir die Ordnungspolitik aus der Perspektive der *Institutionen*, die den Ordnungsrahmen ausmachen. Schwerpunktmäßig geht es um die Frage, welche Aufgabenbereiche dem Staat und seinen Funktionsträgern überantwortet werden (positive Frage) bzw. werden sollten (normative Frage). Wir schauen also nicht primär, wie bei einer gegebenen Verteilung der Allokationsprozesse zwischen privater Sphäre und staatlichen Funktionsträgern bestimmte Politikmaßnahmen wirken, sondern fragen ganz generell nach Gründen dafür, warum bestimmte Aufgabenbereiche überhaupt von staatlichen Akteuren übernommen werden (positive Frage) bzw. übernommen werden sollten (normative Frage). Ein Beispiel soll den Unterschied verdeutlichen. In Deutschland besteht für viele Berufsgruppen eine Krankenversicherungspflicht. Die gesetzliche Krankenversicherung wird zu einem nicht unerheblichen Teil durch staatliche oder parastaatliche Träger organisiert. Für diese Organisationsform kann dann gefragt werden, ob zum Beispiel ein Risikostrukturausgleich zwischen den Krankenkassen erforderlich ist und wie dieser gestaltet sein sollte. Dies ist sicherlich eine hoch aktuelle und wichtige Fragestellung. In diesem Buch werden wir jedoch primär nicht solche Fragen behandeln, sondern grundlegender fragen, ob es Gründe dafür gibt, einen Zwang zur Versicherung zu fordern, nicht aber etwa zum Konsum von Äpfeln. Darüber hinaus wird uns beschäftigen, ob es Gründe dafür gibt, warum das Angebot bestimmter Dienstleistungen durch staatliche Institutionen gewährleistet wird (wie den öffentlich-rechtlichen Krankenkassen), das anderer aber privat erfolgt.

Um die oben angesprochenen Fragestellungen untersuchen zu können, benötigt man ein Verständnis über die Wirkung von Regeln. Die Ordnungspolitik als ein solches Regelsystem erlaubt und verbietet bestimmtes Verhalten. Dies hat bestimmte Folgen. Damit ist es wichtig zu verstehen, welche Folgen welche Regelsysteme haben und ob diese Folgen gewünscht oder unerwünscht sind. In einem Buch über Wirtschaftspolitik muss es daher darum gehen zu verstehen, welche Regelsysteme welche Folgen haben, und ob diese Folgen erwünscht sind. Zur Bestimmung der Folgen von Regelsystemen ist es notwendig, Hypothesen über *ökonomische Wirkungszusammenhänge* zu formulieren. Ob die Folgen erwünscht sind oder nicht, hängt von den *normativen Bewertungsmaßstäben* ab.

Bisher sprachen wir nur ganz allgemein von Regelsystemen. Solche Systeme können natürlich ganz unterschiedlicher Art sein. Ein Regelsystem ist etwa ein dezentraler Markt, dessen Entstehen die Existenz von Eigentumsrechten erfordert, die in heutigen Gesellschaften in der Regel von staatlichen Funktionsträgern definiert und durchgesetzt werden, und auf Basis derer dann Märkte entstehen können. Jeder Tauschakt ist dann für eine gegebene Verteilung der Eigentumsrechte dezentral und freiwillig. Ein anderes Regelsystem kann ein Individuum dazu ermächtigen, bestimm-

te Entscheidungen autonom auch dann zu treffen, wenn es andere Individuen durch seine Entscheidungen beeinträchtigt, also etwa in einem zentralen Planungsverfahren. Dies begründet ein hierarchisches Verhältnis zwischen den Individuen, welches im Extremfall zu einer Diktatur führt. Diese beiden Grundprinzipien der Organisation führen damit zu zwei idealtypischen Arten der Interaktion: *Verhandlung* und *Weisung*. Sind all diese Regelsysteme gleich gut geeignet, die Ziele der Gesellschaft zu verwirklichen? John Kenneth Galbraith formulierte einmal „*Under capitalism, man exploits man. Under communism, it's just the opposite*“. Auch wenn dieser Aphorismus wohl nicht ganz ernst gemeint ist, verweist er doch auf zwei zentrale Teilaspekte, in die eine Beantwortung der Frage zerlegt werden muss. Eine Antwort auf die Frage hängt natürlich einerseits von den Zielen der Gesellschaft ab. Andererseits ist es entscheidend zu verstehen, unter welchen Voraussetzungen eine Verhandlung einer Weisung überlegen ist und umgekehrt. Ein Verständnis dieser Zusammenhänge wird es dann erlauben, eine Theorie staatlicher Aufgaben als Theorie der Gestaltung von Regelsystemen im Sinne des weiten und des engen Staatsbegriffs zu entwickeln.

1.2 Begriffsbestimmungen

Bislang sind wir sehr informell in der Bestimmung einiger wesentlicher Begriffe geblieben. Eine genauere Begriffsbestimmung wollen wir in diesem Abschnitt nachholen. Dabei wollen wir zunächst festlegen, aus welcher Perspektive die Ökonomik die Welt betrachtet und in welcher Weise wir demnach das Phänomen der Wirtschaftspolitik analysieren wollen.

1.2.1 Das Kernproblem der Nationalökonomik

Die Nationalökonomik beschäftigt sich mit der Art und Weise, in der angesichts einer Vielzahl unterschiedlicher menschlicher Ziele oder Wünsche über knappe Mittel zur Erfüllung dieser Ziele oder Wünsche verfügt wird bzw. verfügt werden sollte. Könnten alle Bedürfnisse unterschiedslos erfüllt werden, so bestünde keine Notwendigkeit zum Wirtschaften. Eine Bewertung der Mittel, die der Befriedigung menschlicher Wünsche dienen, wäre sinnlos; alle Güter stünden im Überfluss zur Verfügung und wären daher freie Güter. Die Nationalökonomik müsste jedermann als nutzlose Wissenschaft, ja als Zeitverschwendung erscheinen, wenn es so etwas wie Zeitverschwendung im Schlaraffenland überhaupt geben kann.

Leider leben wir nicht im Schlaraffenland. Damit tritt aber die Frage in den Vordergrund, wie es bei gegebenen Wünschen der Individuen oder Gruppen und bei vorhandenen begrenzten Gütervorräten und Produktionsmitteln wie Arbeit, Boden, Naturschätzen, Gebäuden und Maschinen geregelt wird, welche der vielen Wünsche erfüllt werden und welche nicht. Das damit umschriebene Problem kann geradezu als das Kernproblem der Nationalökonomik bezeichnet werden. Im Sinne einer rein positiven Theorie kann gefragt werden, durch welche Organisationsweise der Wirtschaft Gesellschaften mit dem Knappheitsproblem umgehen. Im Sinne einer normativen Theorie können die folgenden Fragen gestellt werden:

1. Welche Güter sollen in welchen Mengen hergestellt werden? Wieviel soll gearbeitet werden?
2. Wie sollen die produzierten Güter und die erforderliche Arbeit auf die Mitglieder der Gesellschaft verteilt werden?

Kennen wir die Antworten auf diese beiden Fragen, so stellt sich das Problem der Umsetzung:

3. Welche Institutionen führen dazu, dass diese Güterallokation erreicht wird?

Allerdings sind die Antworten auf die drei Fragen nicht unabhängig voneinander, da die Frage nach den zu produzierenden Gütermengen und ihrer Verteilung nicht beantwortet werden kann, wenn man nicht die Möglichkeiten und Grenzen einer institutionellen Steuerung kennt.

Eine zentrale Erkenntnis der Ökonomik ist, dass rein eigennutzorientierte Individuen durch Tausch profitieren können. Wenn Individuum *A* Getreide und Individuum *B* Früchte erzeugt, können sich beide in der Regel durch Tausch von Früchten gegen Getreide verbessern. Damit stellt sich aber die Frage nach den Voraussetzungen dafür, dass ein solcher Tausch stattfinden kann, und noch grundlegender, unter welchen Voraussetzungen die Individuen überhaupt bereit sein werden, Getreide und Früchte zu erzeugen. Funktioniert dies voraussetzungslos, oder muss dazu ein Rahmen geschaffen werden, und falls ja, welcher?

Im Sinne einer rein positiven Analyse kann dazu gesagt werden, dass jedes Wirtschaftssystem die obigen Fragen auf eine jeweils spezifische Art und Weise beantwortet, indem es mittels der durch das System induzierten Anreize das Verhalten der Wirtschaftssubjekte steuert. Die von Menschen geschaffenen Organisationsmodelle sind dabei extrem komplex und zwischen verschiedenen Gesellschaften und über die Zeit sehr heterogen. Das bedeutet, dass man nicht erwarten kann, jemals ein vollständiges Verständnis der Funktionsweise von Institutionen zu erlangen. Dass die Ökonomik aufgrund der Komplexität des Systems dieses niemals wird vollständig analysieren können, bedeutet nicht, dass man mit den imperfekten Antworten nichts anfangen kann. Man muss sich der Beschränktheit des Wissens nur bewusst sein, und man kann im Sinne von Samuel Beckett antworten: „*Ever tried. Ever failed. No matter. Try again. Fail again. Fail better.*“

1.2.2 Institutionen

Was muss man tun, um diese Fragen zu beantworten? Dazu diene ein Beispiel aus den Ingenieurwissenschaften. Wenn ein Brückenbauer den Auftrag erhält, eine Brücke über einen Fluss zu bauen, wird er zunächst den Auftraggeber nach dem Ziel der Brücke fragen, also nach einem veranschlagten Verkehrsaufkommen oder der Möglichkeit für Schiffe, die Brücke zu unterqueren. Dann wird er versuchen herauszufinden, wie die Beschaffenheit des Untergrunds ist und wie die Wind- und Strömungsverhältnisse sind. Mit seinem Wissen über physikalische Zusammenhänge wird er dann eine der Problemstellung angemessene Brücke entwickeln. Analog dazu sehen wir die Aufgabe des Ökonomen: Zunächst einmal muss festgestellt wer-

den, welches Ziel durch eine Gestaltung von Institutionen verwirklicht werden soll. Anschließend muss geklärt werden, welchen Gesetzmäßigkeiten wirtschaftliches Handeln von Unternehmen und privaten Haushalten folgt, wenn bestimmte Regeln (zum Beispiel eine Marktordnung) gelten und wie sich das Ziel dann in institutionellen Strukturen operationalisiert.

Unter Institutionen verstehen wir dabei ein System von Regeln mit dem Zweck der Steuerung individueller Anreize. Solche Regeln können – zum Beispiel als Verfassungen oder Gesetze – formalisiert sein (Ebene 2). Die Menge aller Gesetze eines Landes definiert damit ein Anreizsystem, welches das individuelle Verhalten steuert. In diesem Sinne sind die Vorkehrungen, die die Durchsetzung von Regeln betreffen, selbst Regeln auf der gleichen Ebene. Bei der modelltheoretischen Erfassung ist es allerdings häufig schwierig, die Anreizwirkungen von Regeln zu analysieren, wenn die Regeldurchsetzung selbst endogenisiert wird. Die Selbstdurchsetzung von Regeln, also die Anreizverträglichkeit der Durchsetzung von Regeln, kann dabei häufig eine wichtige Beschränkung für die institutionelle Steuerbarkeit darstellen. In der Literatur ist es aber üblich, die Anreizwirkung von Regeln unter der Voraussetzung zu analysieren, dass die Regeldurchsetzung selbst nicht endogenisiert wird. Die Forschung steckt hier noch in den Kinderschuhen, und aus diesem Grunde werden wir in weiten Teilen des Buchs dieser Konvention folgen.

Neben formellen Regeln existieren auch informelle Regeln, die zum Beispiel als Normen einen wichtigen Einfluss auf menschliches Verhalten haben (Ebene 1). Unter informellen Regeln lassen sich auch die Vorstellungen der Mitglieder einer Gesellschaft über Moral fassen. Moral in diesem Sinne hat den Zweck, Verhalten zu steuern. Greift man das oben genannte Problem der Selbstdurchsetzung von Regeln noch einmal auf, so lässt sich sagen, dass eine Gesellschaft nur dann existieren kann, wenn die formellen Regeln von den informellen Regeln unterstützt werden. Eine Verhaltenssteuerung allein über Gesetze mit der Drohung gesellschaftlich exekutierter Bestrafung wäre in seiner Durchsetzung unmöglich oder mit prohibitiven Ressourcenaufwendungen verbunden. Moral und Normen können hier als stabilisierende Faktoren wirken. Im Extremfall kann Moral formelle Regeln überflüssig machen, da sich die Individuen auch ohne Drohung von expliziter Strafe so verhalten, dass das gesellschaftliche Optimum erreicht wird. Wir befinden uns zwar nicht mehr im Schlaraffenland, die Güter sind knapp, trotzdem funktioniert die Gesellschaft konfliktfrei.

Trotz dieser wichtigen Funktion informeller Regeln wird in weiten Teilen dieses Buches grundsätzlich an der Annahme festgehalten, dass erstens die Individuen über Zielvorstellungen verfügen, die zu konfligierenden Interessen führen, und dass zweitens die Lösung dieser Zielkonflikte mit Hilfe von formellen Regeln geschieht. Mit anderen Worten gehen wir von einem engen Institutionenbegriff aus, der sich auf die Gesetze eines Staates bezieht und damit die Institutionen der Ebene E1 als exogen im Hintergrund annimmt. Allerdings verwenden wir in diesem Buch einen weiten Begriff individueller Präferenzen. Anders als in traditionellen Darstellungen, in denen Individuen bei der Bewertung von Alternativen ausschließlich ihr eigenes Güterbündel betrachten, erlauben wir eine Bewertung der gesamten Alternative. Die Idee ist, dass Individuen in vielen Lebensbereichen soziale Präferenzen haben, sie sich

also bezüglich der Bewertung ihrer eigenen Position an einer Bezugsgruppe orientieren (können). Damit lassen wir Phänomene wie Benevolenz und Malevolenz, relative Positionierung etc. zu und zeigen auf, was dies für die Leistungsfähigkeit von Institutionen bedeutet.

1.2.3 Transaktionskosten

Ein zentraler Begriff zur Klärung der Ursachen und Konsequenzen mangelhafter institutioneller Steuerbarkeit ist der der Transaktionskosten. Ein Regelsystem spezifiziert, was in einer Gesellschaft erlaubt und was verboten ist. Zusätzlich legt es eine Verteilung von Gütern und Ressourcen durch die Zuweisung von Verfügungsrechten fest. Unter einer Transaktion wollen wir eine Änderung dieser Verfügungsrechte verstehen. So ist in einer Marktwirtschaft eine Übertragung von Eigentum von einer Person auf eine andere mit einer Änderung der Verfügungsrechte verbunden und damit eine Transaktion. Analog ist in einer Zentralverwaltungswirtschaft mit der Vorgabe eines Mengenplans eine rechtliche Verpflichtung für die Individuen verbunden: Sie können auf bestimmte Ressourcen zugreifen und müssen dafür bestimmte Leistungen erbringen. Auch dies ist daher eine Transaktion.

Unter Transaktionskosten können wir dann all diejenigen bewerteten Ressourcenverbräuche fassen, die zur Durchführung von Transaktionen notwendig sind, außer den Ressourcenkosten der Produktion selbst. Dieser Begriff der Transaktionskosten geht auf Williamson (1985) zurück.¹ Arrow (1969) bezeichnet Transaktionskosten auch als die Betriebskosten des Wirtschaftssystems. Damit ist jedem Wirtschaftssystem eine bestimmte Höhe von Transaktionskosten zugeordnet. Eine Theorie optimaler Institutionen ist eine Theorie des Transaktionskostenvergleichs.

1.2.4 Homo Oeconomicus

Zur Modellierung der oben genannten Zielkonflikte gehen wir von einem weiten Begriff des Homo Oeconomicus aus. Was ist damit gemeint? Wir verstehen unter der Annahme des Homo Oeconomicus, dass Individuen bei der Bestimmung ihrer Handlungen rational vorgehen. Dabei bedeutet Rationalität, dass sie aus ihrer Alternativenmenge stets diejenige Alternative wählen, die sie am besten finden. Eigennutzmaximierung in diesem Sinne bedeutet jedoch nicht, dass die Individuen nur das von ihnen selbst konsumierte Güterbündel in die Bewertung aufnehmen. Vielmehr ist es denkbar, dass sie sich selbst mit anderen Individuen vergleichen und die Bewertung einer Alternative vom Wohlergehen der anderen Individuen abhängig machen. Der Konsum anderer kann dabei sowohl positiv (Altruismus, Fairness, ...) als auch negativ (gesellschaftlicher Status, Neid, ...) eingehen. Diese Erweiterung des Definitionsbereichs individueller Präferenzen folgt dem Prinzip des *methodologischen Individualismus*, welcher fordert, dass jede soziale Handlung auf die Vorstellungen

¹Sehr gute Einführungen in den Begriff der Transaktionskosten bieten Richter und Furubotn (1999) und Martiensens (2000).

der an ihr beteiligten Individuen zurückgeführt werden soll. Eine Einschränkung dieser Vorstellungen auf einen engen Begriff des Eigennutzes, welcher sich allein auf die eigenen konsumierten Gütermengen verengt, beschränkte den Anwendungsbereich der Theorie.

1.2.5 Wirtschaftspolitik

Als nächstes soll der Begriff „Wirtschaftspolitik“ präzisiert werden. Fast alle Gesetze eines Landes haben irgendeinen Einfluss auf das Wirtschaftsgeschehen. Die Gleichstellung von Frauen hatte ebenso ökonomische Wirkungen wie das Verbot von Kinderarbeit. In diesem Sinne ist jede Politik wirtschaftlich relevant. Bedeutet dies auch, dass damit jede Politik unter den Begriff der Wirtschaftspolitik fallen sollte? Der Nachteil einer solchen Begriffsbestimmung läge in der Entleerung des Begriffs: Wenn jede Politik Wirtschaftspolitik ist, sobald sie wirtschaftliche Wirkung zeigt, fällt jedes Gesetz der Wirtschaftspolitik anheim. Aus diesem Grunde wählen wir einen *intentionalen* Begriff der Wirtschaftspolitik: Eine Regel gehört zum Bereich der Wirtschaftspolitik, wenn sie mit der Intention der Steuerung wirtschaftlicher Prozesse gewählt wird.

Mit dieser Begriffsbestimmung fällt die Gleichstellung von Frauen nur dann in den Bereich der Wirtschaftspolitik, wenn sie mit dem Ziel der Anreizsteuerung geschieht. Geschieht sie aber aus Gründen der Menschen- und Bürgerrechte, so hat sie zwar nach wie vor wirtschaftliche Konsequenzen, ist aber keine wirtschaftspolitische Maßnahme mehr. Umgekehrt gilt, dass Regeln, die mit der Intention der Steuerung wirtschaftlicher Abläufe gewählt werden, sich aber als unwirksam erweisen, trotzdem dem Bereich der Wirtschaftspolitik angehören.

1.2.6 Staat

Staatliche Institutionen sind solche formellen Regeln, die sich prinzipiell auf alle Individuen in gleicher Weise beziehen, die diesem Staat angehören. Staatliche Regeln bilden dabei in der Realität ein System grundsätzlicher Gebote und Verbote, welches von den einzelnen staatlichen Funktionsträgern interpretiert und spezifiziert werden muss. Dabei bilden sich nicht-staatliche Institutionen auf Ebene E3, z. B. Unternehmen. Unternehmen sind Regelsysteme, die sich innerhalb des Systems staatlicher Institutionen bilden, die selbst aber nicht staatlich sind, da sie nicht auf alle Akteure in gleicher Weise anwendbar sind. Die Möglichkeiten der Schaffung solcher Subsysteme ist allerdings durch die staatlichen Regeln begrenzt. So ist es zum Beispiel unzulässig, in einem Unternehmen Regeln zu etablieren, die gegen das staatliche Regelsystem verstoßen. Damit hat eine Änderung staatlicher Institutionen einen unmittelbaren Einfluss auf die existierenden Subinstitutionen: die Fusion zweier Unternehmen ist beispielsweise unzulässig, wenn sie gegen das Wettbewerbsrecht verstößt unabhängig davon, ob die Eigentümer beider Unternehmen sich einig sind.

Wie oben schon erläutert wurde, muss zur Schaffung, Durchsetzung und Fortschreibung staatlicher Institutionen das Regelsystem „Staat“ bestimmte staatliche

Funktionen auf Ebene E3 festlegen, die durch die Individuen der Gesellschaft ausgefüllt werden. Solche Funktionen werden üblicherweise in einer Verfassung auf Ebene E2 spezifiziert.

Individuen, die diese Funktionen wahrnehmen, werden als Funktionsträger bezeichnet. Konkret sind diese Funktionen vor allem:

- die Legislative zur Schaffung von Regeln (Präsident, Parlament, Regierung bzw. einzelne Minister als Verordnungsgeber),
- die Judikative zur Interpretation von staatlichen Regeln und zur Beurteilung ihrer Einhaltung (Verfassungs-, Straf- und Zivilgerichte) und
- die Exekutive zur Durchsetzung der Regeln (Verwaltung, Polizei).

Neben diesen nationalen Trägern der Wirtschaftspolitik spielen auf zahlreichen Politikfeldern internationale Organisationen wie die Europäische Zentralbank, die Europäische Kommission, der Internationale Währungsfonds oder die Welthandelsorganisation eine bedeutende Rolle. Auch deren Aufgaben bestehen in der Steuerung der Verhaltensanreize untergeordneter Institutionen bzw. Individuen. Um die Analyse einigermaßen überschaubar zu halten, unterscheiden wir jedoch im Folgenden nicht zwischen nationalen und internationalen Zielen und nationalen und internationalen Trägern der Wirtschaftspolitik, da das grundsätzliche Problem identisch ist.

Umberto Eco schrieb einmal: *„Letzten Endes ist die Grundfrage aller Philosophie die gleiche wie die Grundfrage des Kriminalromans: Wer ist der Schuldige?“* (aus: Nachschrift zu „Der Name der Rose“). Dies gilt nicht nur für die Philosophie, sondern auch für die Ökonomik. In gewisser Weise ist dieses Buch damit ein Kriminalroman, bei dem im Laufe der Lektüre erörtert wird, ob es einen Täter – also behebbarere Ursachen für das „schlechte“ Funktionieren von Wirtschaftssystemen – gibt, und falls ja, wer der Täter ist; aber auch was denn überhaupt die Tat – also das Abweichen von einem normativen Referenzpunkt – ist, derer er beschuldigt wird. Leider – und das sollten wir gleich zu Beginn vorwegschicken – müssen wir uns dabei mit einer Reihe von Indizien begnügen, die wir versuchen werden, zu einem konsistenten Ganzen zu verbinden. Wie bei allen Indizienbeweisen bedarf es dabei natürlich einer Menge von mehr oder weniger glaubwürdigen Konstruktionen, mit Hilfe derer wir den Tathergang – eine Realität – erst erzeugen.

Viele kennen den Witz von dem Betrunkenen, der nachts unter einer Straßenlaterne erfolglos seinen Autoschlüssel sucht. Gefragt, ob er denn sicher sei, dass er ihn an diesem Ort verloren habe, antwortet er entrüstet: „Natürlich nicht, aber hier habe ich wenigstens Licht!“ Ähnlich ist es auch mit ökonomischen Theorien und Theorien ganz allgemein: Wenn wir uns erst einmal für eine Sichtweise, einen Standpunkt, eine Perspektive entschieden haben, suchen wir zunächst nur innerhalb dieser Sichtweise, von diesem Standpunkt aus, aus dieser Perspektive nach weiteren Indizien. Aber vielleicht könnte man das Objekt, welches man betrachten möchte, ja von einem anderen Standpunkt aus viel besser sehen. In diesem Sinne suchen wir immer „unter der Laterne“. Wir werden an einigen Stellen methodische Fragen, die sich in diesem Zusammenhang ergeben, kurz diskutieren, doch ist dies nicht der Ort für eine erschöpfende Diskussion methodischer Grundsatzfragen. Nur so viel: Indizienbeweise sind nicht mehr und nicht weniger als plausible Rekonstruktionen einer Realität.

1.3 Positive versus präskriptive Theorie der Wirtschaftspolitik

Die Theorie der Wirtschaftspolitik kann in zwei Äste unterteilt werden:

1. präskriptive Theorie der Wirtschaftspolitik, oder: Theorie exogener Wirtschaftspolitik,
2. positive Theorie der Wirtschaftspolitik, oder: Theorie endogener Wirtschaftspolitik.

Im Sinne des weiten Staatbegriffs geht es um die Gestaltung von Regeln, die das individuelle Verhalten der Individuen steuern. Dazu bedarf es bestimmter Aufgabenbereiche im Sinne des engen Staatsbegriffs. Die Gestaltung des Kontrollrahmens auf dieser Ebene E.3 definiert daher ein Delegationsproblem, bei dem es zu untersuchen gilt, wie die staatlichen Funktionsträger sich tatsächlich verhalten, bzw. wie ihnen Restriktionen gesetzt werden müssen, damit ihre individuellen Verhaltensanreize kompatibel mit den Zielen der Regeln auf Ebene E.2 sind.

Im unter 1. genannten Ast wird das Delegationsproblem auf dieser Ebene als gelöst angesehen, so dass staatliche Aufgabenträger perfekte Sachwalter sind. Man sieht daher staatliche Wirtschaftspolitik im engen Sinne als exogene Größe, macht sie also selbst nicht zum Erklärungsgegenstand. Das Bild vom Politiker, das hier entworfen wird, ist das eines wohlwollenden Diktators. Das Attribut „wohlwollend“ besagt dabei, dass der Politiker nur am Gemeinwohl interessiert sei, also daran, dass das Kernproblem des Wirtschaftens möglichst gut gelöst werde. Der Begriff „Diktator“ wiederum sagt aus, dass er dabei vollkommene Handlungsfreiheit hat, also keine politischen Durchsetzungsprobleme kennt. Er hat jedoch möglicherweise ein Defizit an wirtschaftstheoretischen Kenntnissen, d. h. er weiß nicht immer, welche konkreten Maßnahmen sich förderlich auf das Gemeinwohl auswirken.

Um den Inhalt des Konzepts des „Gemeinwohls“ zu bestimmen, werden offensichtlich Kriterien benötigt, die auf Werturteilen beruhen. Diese Werturteile wie „Pareto-Optimalität“ können ihrerseits nicht aus einer wissenschaftlichen Analyse abgeleitet werden. Aufgabe der wissenschaftlichen Analyse im Rahmen der Theorie der Wirtschaftspolitik ist es jedoch, die genannten Kriterien zu operationalisieren. Aus dieser Analyse wiederum können bedingte wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen der Form „wenn eine effiziente Allokation angestrebt wird, dann sollten keine verzerrenden Steuern erhoben werden“ abgeleitet werden, weswegen die Theorie auch als „präskriptiv“ bezeichnet werden kann. In diesem Sinne ist die Theorie der exogenen Wirtschaftspolitik eine wichtige Grundlage für die wissenschaftliche Politikberatung.

Der zweite Ast, die Theorie der endogenen Wirtschaftspolitik, macht dagegen wirtschaftspolitisches Handeln als solches zum Gegenstand der wissenschaftlichen Untersuchung und thematisiert damit das Delegationsproblem auf der Ebene der staatlichen Aufgabenträger. Sie berücksichtigt die Tatsache, dass die Realität nicht durch wohlwollende Diktatoren gekennzeichnet ist, sondern dass auch Politiker Menschen mit eigenen Zielen sind, die demokratischen Spielregeln unterworfen sind („egoistischer Demokrat“). Die Theorie versucht nun unter Verwendung des Instrumentariums der Wirtschaftswissenschaft, insbesondere des Paradigmas des rationalen Verhaltens

unter Beschränkungen, zu erklären, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen in der Realität ergriffen werden.

1.4 Werturteile und wissenschaftliche Beratung

„Denn an sich ist nichts weder gut noch böse; das Denken macht es erst dazu.“
(William Shakespeare, Hamlet)

Wissenschaftlich fundierte Wirtschaftspolitik zielt darauf ab, die Gesellschaft dabei zu unterstützen, ihre ökonomischen Institutionen bestmöglich zu gestalten. Allein schon an dieser Formulierung erkennt man, dass es dabei nicht nur die Gewinnung von Wissen über die Funktionslogik von Institutionen gehen kann, sondern auch darum, diese auf Basis normativer Ziele umzusetzen. Daher stellt sich ganz grundsätzlich die Frage nach dem Verhältnis von normativer und positiver Theorie in der wirtschaftspolitischen Beratung. Weiterhin ist es zur Beurteilung oder Empfehlung wirtschaftspolitischer Entscheidungen notwendig, den Begriff des „Gemeinwohls“ operational zu definieren. Formal ist es dazu erforderlich, Kriterien für die gesellschaftliche Bewertung verschiedener zulässiger Allokationen zu entwickeln.

Im Folgenden werden wir ein Instrumentarium erarbeiten, welches es uns ermöglichen wird, die Rolle von Werturteilen in der wirtschaftspolitischen Beratung einzuordnen.

Ausgangspunkt einer Theorie der Wirtschaftspolitik muss eine Diskussion über die Rolle von Werturteilen in der wirtschaftspolitischen Beratung und der Normativität des Beraters sein. Eine Änderung der Wirtschaftspolitik verändert die gesellschaftliche Wirklichkeit, so dass die Befürwortung einer solchen Änderung darauf basiert, dass man den neuen gesellschaftlichen Zustand dem alten vorzieht. Mit anderen Worten basiert Wirtschaftspolitik auf Werturteilen, auch wenn sich die Entscheider dieser möglicher Weise gar nicht bewusst sind. Eine Reflexion dieses Umstandes erlaubt es erst, die Rolle wissenschaftlicher Politikberatung zu verstehen und einzuordnen.

Seit David Hume gilt es als gesichertes Wissen, dass Aussagen über das Sollen (also Werturteile) niemals aus einer Analyse des Seins gewonnen werden können. George Edward Moore nannte den Versuch, aus einer Beschreibung der Eigenschaften einer Situation allein auf ihr Sollen zu schließen, den Naturalistischen Fehlschluss. Dies bedeutet, dass der Nachweis, den man für die Richtigkeit einer Position erbringen muss, für positive Theorien ein anderer ist als für normative. Bei positiven Theorien könnte man folgern, dass er erbracht ist, wenn die Theorie mit der Wirklichkeit übereinstimmt. So eine Begründung ist aber für normative Theorien nicht möglich, da Werturteile nicht aus einer Beschreibung der Wirklichkeit folgen.

Diese Position scheint eine einfache Trennung zwischen Wirtschaftspolitik und wissenschaftlich basierter wirtschaftspolitischer Beratung nahezu legen: In demokratischen Gesellschaften hat der Souverän in Form der Wähler die alleinige Befugnis zur Festlegung der Ziele. Wirtschaftspolitische Beratung ist daher nichts anderes als Aufklärungsarbeit über Ziel-Mittel-Beziehungen, über die Frage, welche Mittel bestmöglich eine Verwirklichung der gesellschaftlichen Ziele ermöglichen. In diesem Sinne

wäre eine Theorie der Wirtschaftspolitik eine positive Theorie des Normativen, ohne selbst normativ zu sein. Im sogenannten ersten und zweiten Methodenstreit (letzterer wird auch als Positivismusstreit bezeichnet) der Nationalökonomie zu Beginn und Mitte des 20. Jahrhunderts wurden solche Fragen ausführlich diskutiert. Eine prominente Rolle in der Werturteilsdebatte spielte Max Weber, und seine Position ist heute noch für die meisten Ökonomen prägend. Er sprach sich für eine strikte Trennung zwischen positiven und normativen Aussagen aus und wies dem Wissenschaftler jegliche Kompetenz in normativen Fragen ab. Wenn dem aber so ist, ist zunächst unklar, an welcher Stelle eine Theorie der Wirtschaftspolitik praxisrelevant werden kann, da ausschließlich Aussagen über die Funktionsweise von Institutionen etc. getroffen werden. Hier sieht Max Weber trotzdem eine Reihe von Möglichkeiten. Sie kann

- bei gegebenen Werturteilen über die richtigen Mittel Auskunft geben,
- über weitere Implikationen des Einsatzes von Mitteln informieren,
- die logische Konsistenz unterschiedlicher normativer Vorstellungen prüfen und damit
- bei der Gewinnung konsistenter Werturteile und damit einer konsistenten Wirtschaftspolitik beitragen.

Aus diesem Programm lassen sich dann beispielsweise die folgenden Schlussfolgerungen ziehen.

1. Bei jeder Entscheidung für oder gegen eine Maßnahme kann gefolgert werden, dass die gewählte Alternative vom Entscheider besser eingestuft wird als die nicht gewählte Alternative. Eine Beschäftigung mit der Struktur von Werturteilen und Wirkungsmechanismen erlaubt es, die Werturteile aufzudecken und zu untersuchen. Viele Dispute über die „richtige“ Wirtschaftspolitik sind Dispute über die Werturteile, die eine Gesellschaft verwirklichen sollte. Wir werden im Folgenden sehen, welche Werturteile typischer Weise aufeinandertreffen, wie sie sich unterscheiden und welche Gemeinsamkeiten sie besitzen. Um es auf eine kurze Formel zu bringen: *Da die Struktur wirtschaftspolitischer Maßnahmen von den zugrunde liegenden Werturteilen abhängt, muss man diese Werturteile verstehen, um die richtige Wirtschaftspolitik entwickeln zu können.*
2. Eine aus der Auffassung Max Webers ableitbare Auffassung über die Rolle von Ökonomen ist, dass sie reine „Sozialingenieure“ seien. Mit anderen Worten, man konfrontiert sie mit einem bestimmten Problem, für das sie eine Lösung entwickeln sollen. Es kann z. B. gefragt werden, mit welchen Mitteln man einen effizienten Arbeitsmarkt strukturieren kann. In der Problemstellung sind dann bereits alle Werturteile enthalten, so dass sich ein Ökonom wie ein Ingenieur „nur“ noch um deren Realisierung kümmern muss.
3. Ökonomisches Denken kann bei der Analyse normativer Kriterien nutzbringend sein (Kolm 1996). So lässt sich fordern, dass einzelne normative Aussagen auf konsistente Weise aus allgemeinen normativen Prinzipien ableitbar sein sollten. Bei der Überprüfung auf Konsistenz lassen sich ökonomische Analysemethoden gewinnbringend anwenden. Wie wir in diesem Kapitel sehen werden, sind solche Konsistenz- und Rationalitätsanforderungen nicht leicht zu erfüllen.

Dieses Modell der wirtschaftspolitischen Beratung basiert auf bestimmten wissenschaftstheoretischen Prämissen. In Kasten 1.1 werden diese näher untersucht und kritisch hinterfragt.²

Kasten 1.1: Werturteile in der Wissenschaft

Die im Haupttext dargestellte Sichtweise wird in der Profession oft vertreten, ist aber leider an verschiedenen Stellen verkürzt, da auch positive Wissenschaft normative „Verunreinigungen“ enthält und normative Vorstellungen nicht unabhängig von der jeweiligen Wirklichkeit existieren. Im Folgenden werden zunächst drei Problemkreise diskutiert und dann nach möglichen Auswegen gesucht.

1. In gewisser Hinsicht beschreibt die oben vorgestellte Position Max Webers eine höchst künstliche Situation der Politikberatung, die voraussetzt, dass der Politiker als Vertreter des Souveräns dem Ökonomen eine Liste mit Wertvorstellungen vorlegt, mit Hilferer dann im Sinne rein positiver Wissenschaft die besten Wege ihrer Umsetzung ermittelt werden. So funktioniert aber der Prozess der wirtschaftspolitischen Beratung nicht. Politiker haben nur sehr vage Vorstellungen von Zielen und Mitteln und sind primär eigeninteressengeleitet, also z. B. an dem Gewinnen von Wahlen interessiert. In einer solchen Situation ist das Webersche Beratungsmodell schlicht nicht anwendbar, so dass die Gefahr besteht, dass der Ökonom nicht nur als *Sozialingenieur* agiert, sondern seine eigenen oder die „üblichen“ Werte seiner Profession zugrunde legt, sei es aus Eigeninteresse als Bürger, sei es aus der bloßen Notwendigkeit, normative Lücken zu schließen, um „positive“ Beratung leisten zu können. So existieren zahlreiche Theorien über die optimale Struktur der Besteuerung, die auf Basis utilitaristischer Werte abgeleitet wurden und mit denen praktische Steuerreformvorschläge entwickelt werden – unabhängig davon, ob die Bevölkerung den Utilitarismus für eine attraktive Vorstellung von Gerechtigkeit hält oder nicht.

2. Um sich diesem Problemkreis weiter anzunähern, muss ein wenig Wissenschaftstheorie betrieben werden. Hierbei soll das wissenschaftstheoretische Problem der Unmöglichkeit der Letztbegründung von Aussagen anhand des sogenannten „Münchhausen-Trilemmas“ als Startpunkt dienen. Wissenschaft basiert auf der Unterstellung eines Kausalmodells $a \rightarrow b$ der Wirklichkeit, mit Hilfe dessen wir verstehen wollen, warum die Dinge so sind, wie sie sind. Dabei basiert das Verstehen auf der Begründung eines Kausalzusammenhangs, also insbesondere auch der Annahmen, die ihm unterliegen. Nehmen wir an, dass ein Satz $s_1 : a \rightarrow b$ begründet werden soll. Es entsteht sofort das Problem, dass jede Begründung selbst wieder begründet werden muss, damit sie überzeugen kann.

Dann gibt es nur drei Möglichkeiten:

1. Es entsteht ein infinites Regress von Begründungen, also eine unendlich lange und damit unbrauchbare Begründungskette $s_1 \leftarrow s_2 \leftarrow \dots \leftarrow s_\infty$.
2. Es entsteht ein Zirkelschluss, in dem im Zuge der Begründung von s_1 der Satz s_1 selbst wieder vorkommt $s_1 \leftarrow s_2 \leftarrow \dots \leftarrow s_1$.
3. Das Verfahren der Begründung bricht an einer willkürlichen Stelle ab, $s_1 \leftarrow s_2 \dots \leftarrow s_t$. Der letzte Begründungsschritt t wird nicht weiter begründet sondern als selbst-evident vorausgesetzt. Daher wird dieses Argumentationsmuster auch als *dogmatisch* bezeichnet.

²Eine gute Einführung in das Werturteilsproblem bietet Blaug (1992).

Daher muss eine Letztbegründung von Sätzen über die Wirklichkeit scheitern. Der pragmatische Ausweg hieraus ist das dogmatische Begründungsmodell, bei dem an irgendeiner Stelle die Begründung einfach abgebrochen wird. Es folgt, dass die obige Unterscheidung von positiver Wissenschaft und normativen Aussagen auf der Voraussetzung der Möglichkeit der Prüfung einer Übereinstimmung von positiven Theorien mit der Wirklichkeit basiert. Dies ist aber, wie das obige Trilemma zeigt, nicht möglich. Daraus folgt aber, dass die Begründungsverfahren, nach denen positive und normative Theorien Anerkennung finden, gar nicht so unterschiedlich sind. Auch für positive Theorien benötigt man eine spezielle Form von Werturteilen über die Angemessenheit einer spezifischen dogmatischen Argumentationsweise. Dass es sich dabei um eine Klasse von Werturteilen handelt, wird deutlich, wenn man sich klar macht, dass ihre Anerkennung ja gerade nicht letztbegründbar ist, sondern aufgrund von nicht wissenschaftsfähigen Verfahren „aus der Intuition“ gewonnen werden muss. So sind beispielsweise die Nichtsättigung von Präferenzen und das gegenseitige Desinteresse der Individuen gängige Annahmen in der Entscheidungstheorie des Haushalts. Speist man eine solche positive Verhaltenstheorie in eine Theorie der Funktionsweise von Märkten ein, so hat das weitreichende Konsequenzen für unsere Wahrnehmung ihrer Funktionsweise. Die Nichtsättigung führt zu einem positiven Zusammenhang zwischen dem erreichbaren Nutzen einer Ökonomie und der Menge der Güter. Damit lässt sich also das Ziel des quantitativen Wachstums begründen: Je mehr Güter und Dienstleistungen produziert werden, umso besser kann sich eine Gesellschaft stellen. Dieser Nexus ist bei Präferenzen mit Sättigung nicht notwendig gegeben. Das gegenseitige Desinteresse führt dazu, dass auf Märkten nicht schon aufgrund von direkten Interdependenzen Ineffizienzen auftreten. Haben Individuen hingegen interdependente Präferenzen in Form von Neid, Altruismus, etc., so ist die Effizienz des Marktergebnisses nicht gesichert. Unterschiedliche Annahmen über Präferenzen führen damit zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen über die Funktionsweise von Institutionen, welche Folgen für die *normative* Wahrnehmung dieser haben, und diese Annahmen sind im Bereich der *positiven* Wissenschaft verortet.

3. Eine strikte Trennung von Seins- und Sollens-Aussagen trifft die Verwendung beider Aussagentypen in der Praxis nicht. Dort sind beide Typen in der Regel miteinander vermischt. Eine strikte Trennung würde erfordern, dass Sollens-Aussagen insofern von positiven „Verunreinigungen“ gereinigt werden müssen, dass sie für jede denkbare empirische Situation Anwendung finden. Man unterscheidet demnach auch zwischen *basalen* und *nichtbasalen* Werturteilen. Ein Werturteil ist basal, wenn es unter allen denkbaren Umständen anwendbar ist, andernfalls ist es nichtbasal (Sen 1970). Für alle nichtbasalen Werturteile gilt nun aber, dass eine Diskussion über ihre Angemessenheit stets auch Aspekte der positiven Wissenschaft umfassen kann. Die Aussage „*Wir sollten die Arbeitslosigkeit durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes bekämpfen*“ ist ein nichtbasales Werturteil, weil es eine Handlung normativ empfiehlt, aber gleichzeitig implizit auf bestimmten Modellvorstellungen über die Funktionslogik des Arbeitsmarktes basiert. In diesem Sinne folgt hier das Sollen aus dem Sein, und es ist gerade die Aufgabe wissenschaftlicher Analyse, Aufklärungsarbeit über Sachzusammenhänge zu leisten, um die nichtbasalen Werturteile zu fundieren oder zu verbessern. Diese Möglichkeit ist lediglich ausgeschöpft, wenn ein basales Werturteil wie „*Du sollst nicht töten*“ formuliert wird, welches ohne Bezug auf eine Wirklichkeit stets Geltung beansprucht.

Die Argumente zeigen, dass eine werturteilsfreie Gewinnung von positiven Aussagen nicht möglich ist und dass andererseits fast alle Werturteile positive Einsprengsel in sich tragen, so dass die strikte Sein-Sollen Trennung von zwei Seiten in Frage gestellt wird.

Dies heißt aber noch nicht, dass wir sie über Bord werfen müssen. Der Endpunkt wäre eine Position, die die Möglichkeit einer Unterscheidung positiver und normativer Wissenschaft gänzlich leugnet. Der Preis der Akzeptanz einer solchen Position ist aber hoch, weil er die Rolle der Wissenschaft im Grunde darauf reduziert, ideologische Positionen aufzurüsten. Wenn man zu einem solchen Schluss kommt, muss er selbstverständlich mit allen Konsequenzen akzeptiert werden. Wir werden hier aber weiterfragen und uns detaillierter mit den Verfahren beschäftigen, die eine Akzeptanz positiver wie normativer Aussagen erzeugt.

Positive Theorien haben einen normativen Kern, der z. B. darin besteht, dass der Forscher sich mit der einen Frage beschäftigt und nicht mit der anderen und dass er für die Beantwortung der Frage diese und nicht jede Methoden verwendet. Die Anerkennung eines solchen Kerns bedeutet aber nicht notwendig, dass man die Trennung zwischen normativer und positiver Wissenschaft aufgeben muss.

Eine Lösung bietet hier Vielen der kritische Rationalismus Karl Poppers, insbesondere in der Weiterentwicklung durch Hans Albert (1968). Er sieht im kritischen Rationalismus ein Verfahren der Auswahl erklärender Theorien durch den Prozess der Falsifikation. Theorien, die nach den Prinzipien des kritischen Rationalismus gebaut sind, filtern normative Einsprengsel im Prozess der empirischen Bewährung weitgehend heraus. Auch wenn der einzelne Wissenschaftler Werturteile in die Theorien hineinsteckt, wird sich dies durch rigorose Falsifikationsversuche und im Wettbewerb alternativer Theorien nicht durchsetzen können. Im Zuge evolutionärer Verbesserungen des Wissens über die Funktionslogik der Wirklichkeit kristallisiert sich dann ein Bestand an Wissen heraus, der die wirtschaftspolitische Beratung im Sinne Max Webers immer weiter verbessert. Dem Problem der impliziten Normativität wird dadurch Rechnung getragen, dass zwischen einer Objektsprache und eine Metasprache unterschieden wird. Das Wertfreiheitsprinzip ist ein Element auf der Metaebene, wohingegen die Werturteile selbst auf der Objektebene angesiedelt sind. So lässt sich etwa das (normativ verwendbare) Kriterium der Pareto-Effizienz als ein Postulat auf der Objektebene ansiedeln, und man kann dann die (positive, prinzipiell falsifizierbare) Frage stellen, ob bestimmte Organisationsformen der Wirtschaft dieses Kriterium erfüllen. Ein solches Vorgehen erfüllt den Anspruch des Wertfreiheitspostulats.

Die Position des Kritischen Rationalismus stellt sich daher den beiden oben beschriebenen Problemen. Sie anerkennt die Unmöglichkeit der Erreichung letzter Gewissheit in positiven Fragen und ersetzt dieses Kriterium durch die Forderung und den Prozess der Falsifikation. Dieser Prozess erreicht auch, dass das ebenfalls anerkannte Problem der impliziten Normativität nicht auf die Ebene der bewährten Theorien durchschlagen kann. Wenig wird allerdings zum Problem der Abweichung der praktischen Diskursform von der idealen Diskursform Max Webers gesagt. Die im Kritischen Rationalismus vertretene Position des Wissenschaftlers als Sozialingenieur geht davon aus, dass die Praxis die Werturteile am besten in destillierter, basaler Form vorgeben kann, wenn es um konkrete Beratung und nicht um Aufklärung über die innere Kohärenz von Werturteilen geht.

Diese Position basiert weiterhin darauf, dass zu dem Zeitpunkt, zu dem wirtschaftspolitische Beratung eingefordert wird, ein Bestand hinreichend bewährter Theorien über die Wirklichkeit existieren. Dagegen sind selbst bei Anerkennung der Prämissen des Kritischen Rationalismus zwei Einwände zu formulieren, die beide auf dasselbe Problem hinauslaufen. (1) Zu einem gegebenen Zeitpunkt ist nicht klar, dass politische Beratung auf Basis hinreichend bewährter Theorien möglich ist. Unbewährte oder nur sehr vorläufig bewährte Theorien mögen aber noch substantielle Einschlüsse impliziter Normativität enthalten, die das Bild systematisch verzerren können. (2) Der Kritische Rationalismus