



## Wie viel Wahrheit, wie viel Dichtung braucht die Wirtschaftspolitik?

Dr. Ursula Weidenfeld  
Stellvertretende Chefredakteurin, *Der Tagesspiegel*

„Wer aber fragt, wie eine Reform erfolgreich umgesetzt und in der Bevölkerung akzeptiert werden kann, braucht eine Menge Mut und Stehvermögen. Er darf sich nicht allzu sehr wegen der nächsten Wahl ängstigen – und er muss akzeptieren, dass Wähler sehr gut damit leben können, wenn ihr Verhalten in der Gegenwart ihren Erwartungen für die Zukunft eklatant widerspricht. Das ist nicht angenehm für jemanden, dessen Zeithorizont sich in aller Regel auf ziemlich genau vier Jahre erstreckt.“

„Denn der Mensch, der zur schwankenden Zeit auch schwankend gesinnt ist, der vermehret das Übel und breitet es weiter und weiter; aber wer fest auf dem Sinne beharrt, der bildet die Welt sich.“ – Das ist zwar ein Zitat von *Goethe*, aber nicht aus „Dichtung und Wahrheit“, sondern aus „Hermann und Dorothea“. Und das ist nicht nur ein Zitat, sondern das Zitat eines Zitats: Dies waren auch die letzten Worte der ersten Regierungserklärung von Bundeskanzler *Ludwig Erhard* am 18. Oktober 1963.

Im Augenblick wäre die Antwort auf die Frage im Titel meines Vortrags sonnenklar: Die Wirtschaftspolitik braucht mehr Wahrheit. Sie leidet elementar darunter, dass unter der Flagge der Gerechtigkeit Fehler gemacht werden. Fehler, die einmal und endlich durchgesetzte Reformen korrumpieren, die das wenige Erreichte fundamental infrage stellen.

Der Vorschlag des SPD-Vorsitzenden *Kurt Beck*, das Arbeitslosengeld für Ältere zu verlängern, zeigt, dass die wenigen echten Einsichten, die man in der Arbeitsmarktpolitik gewonnen hat, keine Rolle spielen, wenn es hart auf hart kommt. Wahrheit? Kaum. Klarheit? Woher denn? Aus schierer Parteitaktik sind die beiden Volksparteien entschlossen, jene Irrwege zu gehen, die das Sozialsystem der Bundesrepublik schon einmal fast an den Rand des Ruins geführt haben.

Und doch weist die Diskussion um das Arbeitslosengeld auf ein tiefer gehendes Problem in der Debatte um die dringend benötigten Reformen in Deutschland hin. Mehr als 85 Prozent der Bevölkerung, so zeigen Umfragen, halten *Becks* Vor-

schlag für richtig, und bei den übrigen Reformbestandteilen der Agenda 2010 liegen die Verhältnisse kaum besser. Obwohl die Konjunktur derzeit bestens läuft und auf dem Arbeitsmarkt geradezu spektakuläre Erfolge zu vermelden sind, ist es Politikern wie Experten bis heute nicht gelungen, die Bundesbürger von der Notwendigkeit der Reformen zu überzeugen. Im Gegenteil: Je häufiger die Politik in den vergangenen Jahren den Mut zu Veränderungen fand, desto stärker schwand das Vertrauen der Bundesbürger in die Soziale Marktwirtschaft.

Im Folgenden will ich versuchen, das seltsame Verhalten in Deutschland, wenn es um Veränderung, Wandel und Fortschritt geht, zu erklären: Es ist die Frage, ob Menschen im Licht der Informationen, die sie haben oder wahrnehmen, tatsächlich ausschließlich rational entscheiden. Und es ist die Frage, welche Schlüsse die Wirtschaftspolitik daraus ziehen sollte.

Wer in Rechnung stellt, dass auch in der wirtschafts- und sozialpolitischen Realität Rationalität nicht immer die dominierende Rolle spielt, um es vorsichtig auszudrücken, muss selbst psychologische, verhaltenstheoretische und neurologische Faktoren in Betracht ziehen, um adäquat und überzeugend zu handeln. Das heißt: Vollständige Transparenz kann, muss aber nicht geboten sein. Anders ausgedrückt: Klarheit und Wahrheit bleiben wichtig, aber ein wenig Dichtung kann der Wirtschaftspolitik nicht schaden.

*Ludwig Erhard* selbst hat zu möglichen Kritikern einer solchen Haltung gesagt: „Das wirtschaftliche

Geschehen läuft nicht nach mechanischen Gesetzen ab. Die Wirtschaft hat nicht ein Eigenleben im Sinne eines seelenlosen Automatismus, sondern sie wird von Menschen getragen und von Menschen geformt. (...) Man soll daher die Methode psychologischer Einwirkungen nicht gering schätzen.“

### *Verhaltensökonomische Überlegungen*

Ich werde die Diskussion über Verhaltensökonomik am Beispiel der aktuellen Politikfelder kurz skizzieren. In meiner Analyse komme ich zu dem Schluss, dass hier vollständige Transparenz nicht immer und nicht zu jedem Zeitpunkt wünschenswert ist. Im Gegenteil: Wer akzeptiert, dass die Marktteilnehmer nicht immer rational handeln oder handeln wollen, muss sich darauf einstellen.

Wer zur Kenntnis nimmt, dass die Marktteilnehmer nicht einmal immer die Chance wahrnehmen, die Informationen in die Entscheidungsfindung oder Meinungsbildung einfließen zu lassen, die ihnen zur Verfügung stehen, wird anders agieren als der, der annimmt, dass jeder tatsächlich an der vollständigen Information als Grundlage für sein Handeln interessiert ist. Wer sich dazu noch der Tatsache bewusst ist, dass heute immer weniger Menschen überzeugt zur Sozialen Marktwirtschaft als Ganzes stehen und aus dieser Grundhaltung heraus Veränderungen mittragen, wird ein größeres Augenmerk darauf richten müssen, für einzelne Maßnahmen Zustimmung zu erhalten.

Die Verhaltensökonomik relativiert eine der Kernannahmen der traditionellen ökonomischen Theorie. Von *Adam Smith* bis *Milton Friedman* unterstellte die Wirtschaftswissenschaft, dass sich die Menschen strikt rational verhalten. Bei jeder Entscheidung wägen sie kühl kalkulierend Kosten und Nutzen ab und versuchen, mit geringstem Aufwand den größtmöglichen Ertrag zu erzielen. Die Vernunft regiert den Menschen, so lautete das Paradigma vom *Homo oeconomicus*, und bestimmt sein Handeln als Konsument, Produzent, Sparer und Staatsbürger.

Die Erkenntnis, dass diese Annahme das menschliche Verhalten bestenfalls näherungsweise abbildet, bauten die Ökonomen erst gegen Mitte des vorigen Jahrhunderts systematisch in ihre Modelle ein. Aus der experimentellen Psychologie lernten sie, dass menschliches Verhalten keineswegs nur

von der Vernunft geleitet wird, sondern auch von Gefühlen, Erfahrungen und Einstellungen. Werden die Menschen in kontrollierten Tests vor wirtschaftliche Entscheidungen gestellt, verhalten sie sich oft ganz anders, als es den Vorhersagen der traditionellen ökonomischen Theorie entspricht. Sie handeln aus Gewohnheit, bevorzugen gegen alle Vernunft die schnelle Befriedigung von Bedürfnissen oder verhalten sich altruistisch.

Auch Fairness spielt eine große Rolle, wie etwa das sogenannte Ultimatum-Spiel bewies. Testperson A wird beauftragt, einen Betrag von 10 Euro so mit Testperson B zu teilen, dass B dem Deal zustimmt. Lehnt B ab, gehen beide leer aus. Würden A und B streng rational handeln, bräuchte A von seinem Geld nicht mehr zu opfern als einen Cent. Ein Cent nämlich ist besser als nichts, und so wäre es hochgradig vernünftig, wenn B dem Angebot zustimmen würde.

Doch zum Erstaunen der Forscher einigten sich die Testpersonen nicht auf das Vernünftige, sondern darauf, das Geld annähernd gleich untereinander aufzuteilen. Anders ausgedrückt: Mit einem Cent abgespeist zu werden, empfanden die meisten Menschen als dermaßen unfair, dass sie eine entsprechende Offerte lieber dankend ablehnten.

### *Scheinbar irrationale Entscheidungen*

Genauso irrational erscheint ein weiteres Verhaltensphänomen, das die Nobelpreisträger *Daniel Kahneman* und *Amos Tversky* entdeckten. Sie fanden heraus, dass Menschen lieber Verluste vermeiden, als Gewinne erzielen zu wollen. Wer 100 Euro einbüßt, so ergab ihr Experiment, empfindet den Verlust doppelt so stark wie derjenige, der einen Gewinn von 100 Euro nicht erzielt. Obwohl es ökonomisch auf das Gleiche hinausläuft, haben die beiden Ereignisse für die Menschen also eine höchst unterschiedliche Bedeutung.

Das Ergebnis hat erhebliche Konsequenzen, vor allem für die Theorie von Finanzmärkten. Es erklärt, warum Anleger oft viel zu lange an verlustbringenden Papieren festhalten und warum sie umgekehrt Gewinne oft viel zu schnell mitnehmen. Sie bewerten die ökonomisch gleichwertigen



V. l.: Dr. Hans D. Barbier, Dr. Ursula Weidenfeld, Dr. Otto Graf Lambsdorff

Ereignisse höchst unterschiedlich – und verpassen dabei oft erhebliche Gewinnchancen.

Die Folgen sind beträchtlich, nicht zuletzt für die Notenbanken. Die klassische Ökonomie verlangt möglichst vollständige Transparenz der Marktvorgänge, weil sie die Marktteilnehmer vor irrationalen Verhalten bewahre. Mangelnde Transparenz führe dagegen zu unerwünschten Übertreibungen. Die Notenbanken werden beispielsweise gedrängt, ihre Strategien im Vorfeld komplett offen zu legen und auch über das Abstimmungsverhalten in den Gremiensitzungen Auskunft zu geben. Das verhindere, dass die Akteure an den Finanzmärkten überrascht werden und möglicherweise irrational reagieren.

Spätestens aber, seitdem die britische Notenbank in diesem Sommer offenbarte, dass ihr Chef überstimmt worden war, wird auch dieser Sachverhalt wieder neu bewertet. Ein Notenbankchef, der im Licht der Öffentlichkeit eine Abstimmung verliert,

ist ein anderer als einer, der in einer Debatte mit Fachkollegen den Kürzeren gezogen hat. Auch die Konsequenzen sind andere: Notenbankchefs, die einen solchen Autoritätsverlust erlitten haben, haben zwei Probleme. Erstens: Die Finanzmärkte reagieren auf die Niederlage, und zwar überrascht. Zweitens: Wird der Notenbankchef bei weiteren offenen Abstimmungen auch künftig so votieren, wie er es für richtig hält? Oder wird er, um sein Amt nicht zu beschädigen, nicht eher geneigt sein, im Zweifel gegen seine Überzeugung mit der Mehrheit zu stimmen?

Die Erfahrungen dieses Zyklus, in dem zum ersten Mal komplett computergesteuerte Anlageprogramme gefahren wurden, lehren ein Übriges: Die Computer, die ihre Entscheidungen rein rational trafen, waren zwar besser als der Mensch. Trotz dieses Wissens aber verzichteten die Menschen nicht darauf, bei Anlageentscheidungen selbst und auch gefühlsgesteuert zu handeln. Deshalb lautet die Doktrin der Notenbanker heutzutage nicht mehr,

den Anlegern mit einer regelgebundenen Politik möglichst vollkommene Klarheit über ihre künftigen Verhaltensweisen zu geben, sondern umgekehrt, die Marktpsychologie mit teilweise vieldeutigen Andeutungen und Prognosen zu steuern.

Wenn es aber schon da, wo man eigentlich annehmen sollte, dass die reine Ratio herrscht, irrational zugeht, wie soll es erst in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zugehen? Auch hier ist zu erwarten, dass das Handeln und die Erwartungen der Menschen nicht nur vom rationalen Kalkül bestimmt sind, sondern andere Faktoren ebenfalls eine Rolle spielen. Warum werden manche Reformen einigermaßen unbeschadet beschlossen, verabschiedet und umgesetzt, andere dagegen nicht? Warum ist der Widerstand gegen Veränderung gelegentlich völlig unabhängig von der eigenen Betroffenheit?

„Konsumenten“, so erklären die Ökonomen *David Laibson* und *Jeromin Zettelmeyer*, verzichten nicht gern auf ihre spontanen Bedürfnisse. Sie sind allenfalls bereit, zukünftigen Überkonsum durch langfristige Selbstbindungen zu vermeiden. Biete man beispielsweise einem Hungrigen die Alternative, heute eine Mahlzeit zu bekommen, oder aber morgen zwei, so werde er sich für die Mahlzeit entscheiden, die ihm am Nächsten liegt. Anders sehe es aus, wenn man fragt, ob er in 100 Tagen eine, oder in 101 Tagen zwei Mahlzeiten wählen würde. In diesem Fall entscheiden sich offenbar die meisten Menschen für die doppelte Ration in 101 Tagen. Weil in diesem Fall beide Mahlzeiten erst in weiter Ferne liegen, nimmt man den Unterschied anders wahr, obwohl er materiell derselbe ist. Erst bei Erwägungen für die Zukunft siegt die Rationalität über das spontane Bedürfnis.

Selbstdisziplin, so sagen die beiden Forscher, wird nur dann leicht geübt, wenn sie auf die Zukunft bezogen wird. Auf die Forderung nach privater Altersvorsorge angewandt, würde man also annehmen, dass die Betroffenen unter Umständen bereit sind, später zu sparen, wenn sie erstmal noch in Urlaub fahren können.

### *Lehren für die Reformpolitik*

Bei der Riester-Rente läuft im Augenblick das komplette Schema dieses Verhaltensmusters ab: Um die unvermeidlichen Kürzungen der gesetz-

lichen Rente abzufedern, führte die rot-grüne Bundesregierung eine freiwillige Zusatzrente ein, die staatlich gefördert wurde. Doch die hochgelobte Riester-Rente floppte zunächst. Die Betroffenen entschieden sich, um im Bild zu bleiben, lieber für die Mahlzeit jetzt als für die Zukunftsvorsorge.

Hätten sich die Reformer jedoch klar gemacht, dass Menschen sich schwerer tun, sich gegen etwas zu entscheiden, als eine Selbstbindung freiwillig einzugehen, wie es Nobelpreisträger *George A. Akerlof* herausgefunden hat, so hätten sie die Riester-Rente anders aufgebaut: Nicht als Opting in, wie es die Verhaltenökonomien ausdrücken, sondern als Opting out. Das heißt, jeder wäre versichert worden, es sei denn, er hätte sich dagegen entschieden.

*Akerlofs* Forschungen zeigen nämlich, dass mehr Menschen zögern, sich in einen freiwilligen Sparplan einzuschreiben, als aktiv zu kündigen, wenn sie automatisch eingemeindet werden. So hätte die Politik möglicherweise früher eine weitere Verbreitung der Riester-Rente durchsetzen können, ohne dass sie gleich einen Versicherungszwang hätte einführen müssen.

Ein weiteres Phänomen, über das Wirtschaftswissenschaftler und Experten immer wieder den Kopf schütteln, lässt sich an der Rentenreform erklären: Der Mensch an sich will keine Reform. Er hat, so sagen die Behavioristen, stets eine Präferenz für den Status quo. Diese Einschätzung ändert sich erst, wenn der neue Zustand eine Weile anhält. Dann wird der neue Status als Status quo empfunden und akzeptiert. So war es auch bei der Riester-Rente. Erst als die Rentenreform als neuer Status quo akzeptiert war, zog das private Sparen an. Heute wird das staatlich geförderte Vorsorge-sparen von vielen Marktteilnehmern als Errungenschaft wahrgenommen.

Auch in der Arbeitsmarktpolitik wird versucht, die Betroffenen zu einer positiven Haltung zu bewegen, allerdings mit weniger tauglichen Mitteln. Hier werden Reformmaßnahmen nicht nur umgesetzt, sie werden auch hingebungsvoll evaluiert. Am Ende wird jeder, der in eine Arbeitsmarktmaßnahme geschickt wird, wissen, ob seine anschließende statistische Vermittlungsaussicht bei 30, 60 oder 80 Prozent liegt.



Tatsache ist aber, dass die wirklich erfolgreichen Länder in der aktiven Arbeitsmarktpolitik – wie zum Beispiel Österreich und Dänemark – gar nicht so genau wissen wollen, wie ihr Erfolg zustande kommt. Sie interessieren sich nicht besonders für die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen, sie probieren mal dies und mal jenes. Und schon gar nicht kämen sie auf die Idee, dieses Wissen, so vorhanden, allen Marktteilnehmern zur Verfügung zu stellen. Müssen sie auch nicht. Denn oft reicht es schon, wenn die sogenannten Peers – die ebenfalls Betroffenen, die Familienmitglieder oder das weitere Umfeld – beeindruckt sind, so argumentieren sie. Allein die glaubwürdige Drohung mit einer Maßnahme reiche aus, um die allgemeine Arbeitslosigkeit zu senken und die Menschen zu bewegen, schnell nach einer angemessenen Beschäftigung zu suchen.

In Deutschland geht es anders herum. Hier versorgen sich die Peers mit Informationen darüber, wie man möglichst flott an Mehraufwandsentschädigungen kommt oder welcher Mitarbeiter im Job-Center nicht so streng hinguckt.

Die Rolle der Peers ist in beiden Systemen dominierend. In einem Fall nutzt es, im anderen Fall nicht. Die Verhaltensökonominnen sagen, dass das persönliche Umfeld von Menschen – das, was am Stammtisch, am Arbeitsplatz oder im Arbeitslosenzentrum gesagt wird – die Menschen mehr beeindruckt als das, was an objektiven Informationen zur Verfügung steht.

Statt auf die Ratio zu setzen, empfiehlt eine Forschergruppe, die unter Leitung des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim eine Studie im Auftrag des Bundesfinanzministers erstellt hat, räumlich oder zeitlich begrenzte Experimente. Wenn die Menschen sozusagen im vorurteilsfreien Raum sehen könnten, dass eine Veränderung tatsächlich die Dinge zum Besseren wenden kann, wenn die Gewinner ein Gesicht bekommen, so würden es die Soziologen ausdrücken, dann werden auch die anderen eher bereit sein mitzumachen, auch wenn sie selbst nichts davon haben oder sogar negativ – etwa durch höhere Abgaben – davon betroffen sein könnten.

Denn Veränderung, so erklärt es die ZEW-Gruppe, in der neben Wirtschaftswissenschaftlern auch Psychologen und Neurologen arbeiteten, wird se-

lektiv wahrgenommen. Die Verlierer haben tendenziell ein stärkeres Gewicht in der Debatte als die Gewinner. Die Menschen solidarisieren sich mit ihnen bereitwillig, wenn sie das Gebot der Fairness verletzt sehen. Sie glauben erst dann, dass eine Veränderung gerecht sein kann, wenn beide Faktoren – das stärkere Gewicht der Verlierer und der Fairness-Vorbehalt – glaubwürdig ausgeräumt werden.

### *Politiker brauchen Mut und Stehvermögen*

Für *Ludwig Erhard* gehörte zum Grundverständnis der Sozialen Marktwirtschaft: „Alle müssen am Erfolg teilhaben. Es ist der soziale Sinn der Marktwirtschaft, dass jeder wirtschaftliche Erfolg dem Wohle des ganzen Volkes nutzbar gemacht wird.“ *Erhard* wusste, dass man auch um die emotionale Zustimmung der Menschen zur Wirtschaftspolitik werben muss, er nahm sie ernst.

Bestimmungsfaktoren wie diese nehmen diejenigen, die sich heute mit der Wirtschafts-, der Sozial- oder der Finanzpolitik auseinandersetzen, wenn überhaupt, dann nur zögernd zur Kenntnis. Während die einen immer noch darauf beharren, dass der Mensch vernunftbegabt und ein rationales Wesen ist, auf dessen Einsicht man bauen können muss, haben sich die anderen darauf verlegt, nur noch aus dem Bauch heraus zu beurteilen, was wohl schmecken könnte und was nicht.

Wer aber fragt, wie eine Reform erfolgreich umgesetzt und in der Bevölkerung akzeptiert werden kann, braucht eine Menge Mut und Stehvermögen. Er darf sich nicht allzu sehr wegen der nächsten Wahl ängstigen – und er muss akzeptieren, dass Wähler sehr gut damit leben können, wenn ihr Verhalten in der Gegenwart ihren Erwartungen für die Zukunft eklatant widerspricht. Das ist nicht angenehm für jemanden, dessen Zeithorizont sich in aller Regel auf ziemlich genau vier Jahre erstreckt – und dessen politische Ratio der wirtschaftspolitischen Vernunft oft genug widerspricht.

Die Verhaltensökonominnen machen es ihm nicht leichter. Sie würden nämlich energisch davon abraten, einen einmal betretenen Reformpfad voreilig aufzugeben, auch wenn eine Wahl dazwischen kommt. Am besten bleibe man bei einmal getroffenen Maßnahmen. Wer seine Reformen standhaft

vertritt und damit dafür sorgt, dass der Eindruck entsteht, die Reform sei wirklich unvermeidbar, sorgt auch dafür, dass mittelfristig die Akzeptanz dafür steigt. Reformen, bei denen man nicht mehr davon ausgehen kann, dass sie zurückgenommen werden, werden innerhalb kurzer Zeit positiver beurteilt als solche, bei denen man immer noch hofft, sie würden vielleicht wieder kassiert.

Die jetzt absehbaren Veränderungen an der Agenda 2010 sind nicht allein deshalb verheerend, weil sie die Arbeitslosenversicherung in eine falsche Richtung entwickeln. Sie sind vor allem deshalb verstörend, weil plötzlich wieder alles verhandelbar und revidierbar ist.

Wo aber liegt die Lösung? Mir erscheinen ein paar Schlüsse sehr plausibel:

■ Menschen sind nicht immer rational, deshalb kommt man mit rein rationalen Mitteln nicht weit.

■ Man muss den Status quo ernst nehmen. Eine Wirtschaftspolitik, die das negiert und mit starken Worten den Bruch mit Hergebrachtem verlangt, ruft unnötigen Widerstand hervor. Statt die völlige Umgestaltung von Politikfeldern anzukündigen, ist es klüger, die Kontinuität als vorteilhaft zu kennzeichnen und nötige Veränderungen mit einer Fortentwicklung des Status quo zu begründen. *Erhard* hat das so formuliert: „Niemand wird mir nachsagen, dass ich je Vokabeln verwandt habe wie ‚den Leibriemen enger schnallen, entsagen und entbehren müssen‘. Solche Heilmittel sind mit meiner wirtschaftspolitischen Grundauffassung nicht in Einklang zu bringen.“

■ Die Politik muss stärker auf Fairness und auf gerechte Belastungen achten.

■ Reformen brauchen ein Design. Mithilfe von Revisionsklauseln oder Opting-out-Verfahren sind sie so zu gestalten, dass sie Rücksicht auf Bedenken und Vorbehalte der Bürger nehmen.

■ Einmal vereinbarte Reformen müssen durchgesetzt werden, nach Möglichkeit muss man an ihnen festhalten und lernen, über Details hinwegzusehen. Nur durch Stetigkeit lässt sich jenes Vertrauen erwerben, das Reformpolitiker als Startkapital dringend benötigen.

Das heißt nicht, dass das aktuelle Verlangen nach mehr Freiheit, mehr Wettbewerb, mehr Leistung falsch ist. Im Gegenteil: Es ist richtig. Der Versuch der vergangenen drei Jahrzehnte, das Glück der Menschen mithilfe des Staates zu mehren, ist erkennbar fehlgeschlagen.

Umso intensiver aber muss über die Wege nachgedacht werden, die uns wieder zu den bewährten Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft zurückführen. Wer das ernsthaft tut, wird keine Abstriche an der Wahrheit machen. Aber er wird mehr Dichtung in der Wahrheit zulassen.

Ich möchte mit einem Zitat von *Ludwig Erhard* schließen: „Gelingt es, mit psychologischen Mitteln ein verändertes wirtschaftliches Verhalten der Bevölkerung zu bewirken, dann werden diese psychologischen Einwirkungen zur Realität und erfüllen den gleichen Zweck wie andere Maßnahmen der hergebrachten Konjunkturpolitik.“ ■