

Sonderdruck aus:

Theorie und Politik aus kritisch- rationaler Sicht

**Herausgegeben von Georg Lührs, Thilo Sarrazin,
Frithjof Spreer und Manfred Tietzel**

1

Bruno S. Frey und Gebhard Kirchgäßner

Wirtschaftspolitik aus der Sicht
der Neuen Politischen Ökonomie

I. Geringe Wirkung der Wirtschaftspolitik

In den westlichen Industriestaaten haben die Eingriffe des Staates in das „freie Spiel der Kräfte“ des Wirtschaftsablaufes seit dem 2. Weltkrieg erheblich zugenommen. Die Übernahme der Keyneschen Doktrin als offizielle wirtschaftspolitische Lehre rechtfertigt Interventionen ideologisch, da dieser Ansicht nach der Markt bei wirtschaftspolitischer Abstinenz der staatlichen Instanzen möglicherweise den sozial unerwünschten Zustand eines Unterbeschäftigungsgleichgewichtes hervorbringt. Die einzelnen staatlichen Eingriffe sollen jedoch wissenschaftlich begründet sein; daraus ergibt sich die Forderung nach einer „Theorie“ der Wirtschaftspolitik, die den staatlichen Handlungsträgern sagen soll, was sie in welcher Situation zu tun haben. So wird eine normative Theorie verlangt, die Auskunft auf die „praktisch relevanten Fragen“ geben soll¹. Dabei wird der Wissenschaft unterstellt, daß sie prinzipiell in der Lage ist, die gestellten Fragen zu beantworten.

Die Forderung nach wissenschaftlicher Unterstützung und das Vertrauen in sie haben dazu geführt, daß – insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland – die Sozialwissenschaften relativ zu den anderen Wissenschaften einen erheblichen Aufschwung genommen haben und, zumindest formal, großen Einfluß auf die Gestaltung der praktischen Wirtschaftspolitik gewonnen haben. Dies läßt sich z. B. an der stark gestiegenen Anzahl wissenschaftlicher Beratungsgremien für die Regierung ablesen².

Betrachten wir jedoch die im Bereich der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik

1 Zur Begründung einer normativen Sozialwissenschaft siehe z. B. G. Weisser, Normative Sozialwissenschaft im Dienste der Gestaltung des sozialen Lebens, Soziale Welt 7 (1956), S. 2 ff.; P. Janich/F. Kambartel/J. Mittelstraß, Wissenschaftstheorie als Wissenschaftskritik, Frankfurt 1974. Zu einer Anwendung entsprechender Überlegungen auf die Theorie der Wirtschaftspolitik siehe H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Grundlagen, Wiesbaden 1961, S. 42 ff.

2 Z. B. der Sachverständigenrat, die wissenschaftlichen Beiräte des Wirtschafts- und des Finanzministeriums, die Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute.

bislang erzielten Ergebnisse, so sieht die Bilanz nicht gerade erfolgreich aus. Arbeitslosenquote und Inflationsrate haben sich in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren in fast allen Industriestaaten erhöht, während die Realeinkommenserhöhungen pro Kopf sich gegenüber der Zeit davor eher verringert haben. Die zunehmende Hinzuziehung wissenschaftlicher Berater in den politischen Entscheidungsprozeß scheint eher negative Resultate aufzuweisen.

II. Gründe des Mißerfolgs wirtschaftspolitischer Beratung

Zunächst soll untersucht werden, worin dieses „Versagen“ der bisherigen wirtschaftspolitischen Beratung begründet sein kann. Drei Gründe, die im folgenden ausgeführt werden, bieten sich an:

1. Faktoren, für die weder die Politiker noch ihre Berater verantwortlich sind: Exogene Veränderungen der wirtschaftlichen Lage.
2. Faktoren, die bei den Politikern liegen: Ihre Unfähigkeit, das wirtschaftliche System erfolgreich zu steuern.
3. Faktoren, für die die Berater verantwortlich sind: Mangelnde Berücksichtigung der Interdependenz zwischen wirtschaftlichem und politischem Sektor.

1. Als erste Begründung für die wenig erfreuliche wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre wird (insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland) in der Regel die außenwirtschaftliche Abhängigkeit angegeben. Dieser Hinweis mag für ein einzelnes Land partiell richtig sein; für die Gesamtheit der westlichen Industrienationen ist er vor allem für die Zeit vor 1973 unzulässig. Daher kann er im allgemeinen nicht als Rechtfertigung dieser Entwicklung dienen.

2. Der nächste Grund kann bei den Politikern liegen. Entweder sind sie prinzipiell nicht in der Lage, die wirtschaftliche Entwicklung zu steuern, oder sie sind nicht fähig, die Ratschläge ihrer wissenschaftlichen Berater zu verstehen, oder sie wollen diese Ratschläge nicht in die Tat umsetzen.

Die Behauptung, die Regierung sei prinzipiell nicht in der Lage, die wirtschaftliche Entwicklung vernünftig zu steuern, wird vor allem von *monetaristischer* Seite vertreten³: Die Zeitverzögerungen beim Einsatz von Fiskal-

³ Für einige repräsentative Beiträge siehe z. B. P. Kalmbach (Hrsg.), *Der neue Monetarismus*, München 1973.

und Geldpolitik seien so unstet, daß die Gefahr groß sei, die konjunkturellen Schwankungen zu vergrößern.

Neuerdings wird von der *Theorie rationaler Erwartungen*⁴ die Auffassung vertreten, daß normalerweise wirtschaftspolitische Eingriffe wirkungslos bleiben. Die Wirtschaftssubjekte würden die konjunkturpolitischen Maßnahmen der Regierung voraussehen und damit ihrer Wirkung berauben. Wird z. B. die Bauindustrie durch zusätzliche Staatsausgaben zu fördern beabsichtigt, verlangen die dort Beschäftigten im Vertrauen auf die Nachfrageerhöhung höhere Löhne, und die Unternehmen setzen die Preise hinauf. Die erhöhten Staatsausgaben haben keine reale Wirkung, sondern verpuffen in Form von inflationären Preisbewegungen. Voraussetzung ist, daß die einzelnen Wirtschaftssubjekte die zukünftige ökonomische Entwicklung mit genau gleicher Kompetenz wie die Regierung beurteilen und darüber hinaus die Wirtschaftspolitik mit Sicherheit voraussagen können. Nur von völlig neuartigen Eingriffen, die sich nicht voraussagen lassen, kann eine Wirkung auf den realen wirtschaftlichen Ablauf erwartet werden.

Für die hier betrachteten Probleme sind weniger die theoretischen Zusammenhänge als die für die Wirtschaftspolitik gezogenen *Konsequenzen* wichtig: Sowohl der Monetarismus als auch die Theorie rationaler Erwartungen fordern, daß der Regierung die Kompetenz zu diskretionären Eingriffen in den Wirtschaftsablauf genommen wird. Die unbedingt erforderlichen Maßnahmen (wie z. B. die Regulierung des Geldangebotes durch die Zentralbank) sollen automatisch entscheidenden und von den Politikern unbeeinflussbaren Instanzen übertragen werden.

Diese Auffassung verkennt die Tatsache, daß die Regierung ihren Einfluß im Laufe der Zeit vor allem deshalb immer weiter ausdehnen konnte und mußte, weil die Ergebnisse dieses freien Spieles von einem großen Teil der Bevölkerung als unbefriedigend empfunden wurden. Die Verfolgung der von den Monetaristen geforderten Wirtschaftspolitik kann *vorübergehend* mit sehr hoher Arbeitslosigkeit und Inflation verbunden sein. Wohlweislich sprechen sich gerade die Monetaristen nicht über die Dauer dieser „vorübergehenden“ Kosten aus; sie werden jedoch in jedem Falle niedriger als die langfristigen Vorteile eingeschätzt. In einem demokratischen Staat, in dem die Regierung einem regelmäßigen Wiederwahlzwang unterworfen ist, ist eine solche Wirtschaftspolitik in der Regel politisch nicht durchsetzbar. Wir werden uns daher mit diesem Vorschlag zur Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik nicht weiter auseinandersetzen.

Die Behauptung, die Regierung sei in der Regel nicht gut genug informiert,

⁴ Vgl. z. B. J. F. Muth, Rational Expectations and the Theory of Price Movements, *Econometrica* 29 (1961), S. 315 ff., T. J. Sargent/N. Wallace, Rational Expectations and the Dynamics of Hyperinflation, *International Economic Review* 14 (1973), S. 328 ff.

wird vor allem von der *Theorie der wirtschaftspolitischen Beratung vertreten*⁵. Die Wirtschaftslage wird als prinzipiell gestaltbar angesehen, die Regierung weiß jedoch nicht, welche Maßnahmen sie ergreifen soll. Die Aufgabe der Politikberatung besteht darin, die Regierung über das wirtschaftliche System und über ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten ausreichend zu informieren. Dieses Argument wirkt deshalb nicht überzeugend, weil bei der Fülle der gegenwärtigen wissenschaftlichen Politikberatung davon ausgegangen werden kann, daß die Politiker über die ihnen möglichen Maßnahmen Bescheid wissen und kein Mangel an Vorschlägen von wissenschaftlicher Seite vorliegt.

Die Verbreiterung des Informationsflusses zwischen Wirtschaft und Politik genügt nicht, um die Qualität staatlicher Entscheidungen im Bereich der Wirtschaftspolitik zu verbessern.

Die diskutierten Ansätze sehen die Ursache für den unbefriedigenden Zustand des wirtschaftlichen Systems somit im Versagen der Regierenden, die, sei es situationsbedingt, sei es prinzipiell, nicht in der Lage sind, die gesellschaftlich wünschenswerte Politik durchzuführen.

3. Ist die wirtschaftliche Situation durch die Politik prinzipiell gestaltbar (Verneinung der These des Monetarismus und der These der Theorie rationaler Erwartungen), und ist bei den jeweiligen Regierungen die zum erfolgreichen Handeln notwendige Information vorhanden (Verneinung der These der Theorie der Wirtschaftsberatung), kann die Ursache für die unerfreuliche Entwicklung nur in der Unfähigkeit oder der mangelnden Bereitschaft der Politiker liegen, die empfangenen Ratschläge in die Praxis umzusetzen. Die traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik analysiert nicht, was die Politiker faktisch tun, sondern allenfalls, was sie tun *können* und was sie tun *sollen*. Sie liefert keine Erklärung des Regierungshandelns. Das Verhalten der Regierung sollte jedoch analog zum Verhalten privater Wirtschaftssubjekte — aus der Motivation der Handlungsträger heraus unter Berücksichtigung ihrer Einschränkungen analysiert werden. Diese Einschränkungen ergeben sich aus dem Zusammenwirken zwischen wirtschaftlichem *und* politischem System. Der eigentliche Grund für den Mißerfolg der wissenschaftlichen Regierungsberatung dürfte im Fehlen einer derartigen Theorie des Regierungsverhaltens liegen.

⁵ Siehe hierzu W. W. Heller, *New Dimensions of Political Economy*, New York 1967; A. M. Okun, *The Political Economy of Prosperity*, New York 1970.

III. Kritik der gegenwärtigen Theorie der Wirtschaftspolitik

Die Theorie der Wirtschaftspolitik sieht ihre Hauptaufgabe darin, Träger, Ziele und Instrumente der Wirtschaftspolitik zu beschreiben und Aussagen über den Zusammenhang zwischen Zielen und Instrumenten zu machen, um damit den Trägern ihre Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen⁶. Neben rein theoretischen Analysen können auch ökonometrische Modelle herangezogen werden. Bei diesem Ansatz wird davon ausgegangen, daß eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion existiert, die die Wirtschaftspolitiker (auf irgendeine Weise) kennen⁷. Bei bekanntem ökonometrischen System kann mit Hilfe statischer oder dynamischer Optimierungsverfahren der optimale Zustand oder Verlauf des wirtschaftlichen Systems ermittelt werden. Die wirtschaftspolitischen Berater können dem Politiker sagen, wie er seine Instrumente einsetzen muß, wenn er die gesellschaftlich optimalen Resultate erhalten will. Die Berechnung solcher optimaler Politiken bildet den Höhepunkt der quantitativen Theorie der Wirtschaftspolitik⁸.

Selbst wenn die soziale Wohlfahrtsfunktion und die Präferenzen der Politiker gleichgesetzt werden könnten, dürften die Politiker kaum in der Lage sein, ihre allgemeinen Zielvorstellungen auf eine einfach zu behandelnde mathematische Wohlfahrtsfunktion zu übertragen. Dies könnte bestenfalls mit Hilfe von Befragungstechniken geschehen. In der Regel wird darauf verzichtet; vielmehr werden ökonometrische Systeme für beliebige Zielfunktionen optimiert. Solange die Parameterwerte der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion unbestimmt sind, lassen sich keine praktisch verwertbaren Aussagen zur quantitativen Wirtschaftspolitik machen⁹.

Auch wenn durch Befragungstechniken die tatsächlichen Präferenzen der Politiker ermittelt und in einer mathematisch handhabbaren Wohlfahrtsfunktion abgebildet werden könnten, widerspricht dieses Verfahren dem üblichen ökonomischen Vorgehen. Wenn der Ökonom zum Beispiel Konsumentenverhalten untersucht, so befragt er die Konsumenten nicht danach, wie sie den Nutzen verschiedener Güter gegeneinander abschätzen, sondern

6 Siehe G. Gäfgen, Einleitung des Herausgebers, S. 17 in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln/Berlin 1966.

7 Siehe J. Tinbergen, Wirtschaftspolitik, Freiburg 1968, S. 50; H. Theil, Optimal Decision Rules for Government and Industry, Amsterdam 1968.

8 Solche Analysen wurden z. B. für die USA von B. Friedman (Economic Stabilization Policy: Methods in Optimization, Amsterdam 1975), für die Bundesrepublik Deutschland von C. Deissenberg/S. Stöppler (Quantitative Bestimmung und dynamische Bewertung optimaler wirtschaftspolitischer Entscheidungen, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 133 [1977] S. 189 ff.) durchgeführt.

9 Die Beliebigkeit der verwendeten Zielfunktionen wird besonders deutlich bei R. S. Pindyck, Optimal Planning for Economic Stabilization, Amsterdam 1973.

er beobachtet sie bei Kaufhandlungen, bei denen sie ihren Präferenzen gemäß handeln. In gleicher Weise kann auch das Regierungshandeln untersucht werden. Handelt die Regierung entsprechend ihrer Vorstellungen optimal, kann aus ihrem faktischen Verhalten auf die implizite Gewichtung zurückgeschlossen werden. Dieses Vorgehen ist unter der Bezeichnung „inverse optimum principle“ bekannt¹⁰.

Soll diese Beschreibung in Vorschriften umgewandelt werden, um dem Politiker wissenschaftliche Hilfestellung zu leisten, gelangt man in ein Dilemma. Es sind nur Aussagen darüber möglich, welche Maßnahmen die Politiker ergreifen sollen, wenn sie in der gleichen Weise *wie bisher* nach ihren Präferenzen handeln wollen. Da man aber, um diese Ergebnisse abzuleiten, unterstellen muß, daß die Politiker bisher gewußt haben, wie sie ihren Präferenzen entsprechend handeln sollten, ist es inkosistent anzunehmen, sie wüßten dies für die Zukunft nicht mehr. Wenn sie es aber wissen, ist die ganze Beratung unnötig. Dieses Verfahren zur Erfassung der Präferenzen der Politiker hat dann zwar möglicherweise einen aufklärenden Effekt, indem es dem Politiker die Diskrepanz zwischen der tatsächlich und der vermeintlich verfolgten Zielfunktion aufzeigt; zur Ergründung seiner „wahren“ Absichten ist dieses Verfahren nicht geeignet. Die traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik ist somit zur Operationalisierung auf die Befragungsmethode angewiesen.

Auch unter Einsatz der besten Befragungs- und Optimierungsverfahren dürften die Ergebnisse der Wirtschaftspolitik sich kaum wesentlich verbessern. Die verantwortlichen Wirtschaftspolitiker ergreifen die vorgeschlagenen Maßnahmen in vielen Fällen nicht. Gemäß der herrschenden Theorie der Wirtschaftspolitik kann dann nur noch die mangelnde Gutwilligkeit der Politiker erklären, warum sie die für die Gesellschaft optimalen Maßnahmen wider besseres Wissen nicht ergreifen.

Selbst wenn die wirtschaftspolitischen Berater tatsächlich wüßten, welche Maßnahmen gesellschaftlich optimal sind, steht doch die Unterstellung mangelnder Gutwilligkeit in merkwürdigem Gegensatz zur ökonomischen Theorie, die auf souveränen Einzelentscheidungen der Wirtschaftssubjekte aufbaut. Während die Konsumentensouveränität verteidigt wird und die Entscheidungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte unter Rekurs auf diese Freiheit gerechtfertigt werden, muß zur Erklärung des souveränen Verhaltens wirtschaftspolitischer Instanzen, die die Ratschläge ihrer wissenschaftlichen Berater mißachten, die Unfähigkeit oder mangelnde Gutwilligkeit der

¹⁰ Beispiele dafür sind die Analysen von A. F. Friedlaender, *Macro Policy Goals in the Postwar Period: A Study in Revealed Preference*, *Quarterly Journal of Economics* 87 (1973), S. 25 ff.; C. A. Pissarides, *A Model of British Macroeconomic Policy: 1955–1969*, *Manchester School of Economic and Social Studies* 40 (1972), S. 245 ff.

beteiligten Politiker dienen. Eine solche Argumentation ist nur unter zwei Annahmen möglich: erstens wird die Regierung als unabhängige Instanz angesehen, die in ihrem Handeln keinen Restriktionen unterliegt; zweitens gibt es für die Regierung eine vorgegebene, bei gutem Willen erkennbare gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion, entsprechend der sie handeln soll. Für die Regierung wird dabei das Modell des gutwilligen Diktators der utilitaristischen Theorie unterstellt, verbunden mit einer intuitionistischen Wertlehre¹¹, die Werte als (auf besondere Weise) objektiv erkennbare Gegenstände behauptet. Daher wird für den gutwilligen Politiker die Gleichsetzung der „objektiven“ gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion mit seinen eigenen Präferenzen möglich. Die Aufgabe des Politikers ist es, diese Wohlfahrtsfunktion zu erkennen und ihr entsprechend zu handeln. Abweichungen davon werden mißbilligt¹². Regierungsverhalten kann mit dieser Konzeption der Theorie der Wirtschaftspolitik *nicht erklärt* werden, sondern es kann allenfalls ein „richtiges“ Regierungsverhalten postuliert werden. Abweichungen des tatsächlichen Verhaltens von diesem „richtigen“ Verhalten werden zwar konstatiert, aber nicht ursächlich begründet,

Die Kenntnis des tatsächlichen Regierungsverhaltens ist für die praktische Wirtschaftspolitik von großer Bedeutung. Wenn die Politiker die Ratschläge ihrer Berater nur teilweise befolgen, die Berater aber nicht wissen, welche Teile die Regierung befolgen und welche sie verwerfen wird, sind die Ergebnisse einer Politik mit (partieller) Beratung möglicherweise schlechter als die Ergebnisse einer Politik ohne wissenschaftliche Beratung. Eine adäquate und praktisch verwendbare Theorie der Wirtschaftspolitik muß daher zuerst eine *Theorie des Regierungsverhaltens* enthalten; unter Berücksichtigung dieser Theorie können praktische Ratschläge mit Aussicht auf Verwirklichung abgegeben werden. Im folgenden sollen zunächst zwei Anforderungen erörtert werden, die an eine solche Theorie des Regierungsverhaltens zu stellen sind:

1. Die Theorie des Regierungsverhaltens muß eine *positive* Theorie sein. Es soll nicht postuliert werden, was die Regierung tun soll, sondern erklärt

11 Zur Darstellung und Kritik der intuitionistischen Wertlehre, siehe H. Albert, Werturteil und Wertbasis: Das Werturteilsproblem im Lichte der logischen Analyse, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 112 (1956), S. 410 ff.; abgedruckt in: H. Albert, Marktsoziologie und Entscheidungslogik, Neuwied/Berlin 1967, S. 92 ff.

12 Wenn die „richtigen“ Werturteile erkennbar sind, d. h. wenn — gemäß einer intuitionistischen Wertlehre oder gemäß einer Konsensustheorie der Wahrheit — Wertaussagen wie Tatsachenbehauptungen wahr oder falsch sind, dann können — bei entsprechender Information — Abweichungen vom Handeln entsprechend dieser Normen nur noch durch menschliches (moralisches) Fehlverhalten erklärt werden.

werden, was sie faktisch tut. Dabei müssen zwei Fragen beantwortet werden:
Erstens: Welche Ziele verfolgt die Regierung?

Zweitens: Welchen Restriktionen unterliegt die Regierung?

Mit diesem Ansatz wird die Idee der autonom vorgegebenen sozialen Wohlfahrtsfunktion aufgegeben: Die Regierung erscheint nicht als Vollstrecker des allgemeinen Willens, sondern als ein Wirtschaftssubjekt mit einer eigenen Nutzenfunktion, in welche z. B. die Erreichung der Wiederwahl oder die Durchsetzung bestimmter ideologischer Vorstellungen eingehen. Dabei genügt es nicht, mittels Befragung herauszufinden, welche Ziele eine bestimmte Regierung in einem bestimmten Zeitpunkt verfolgt, sondern es muß aufgezeigt werden, warum eine Regierung in einem bestimmten Zeitpunkt ein bestimmtes Ziel verfolgt. Befragungsergebnisse dienen dabei allenfalls zur Überprüfung der Theorie. Der Ansatz gibt auch die Idee der Unabhängigkeit der Regierung (die Vorstellung des Diktators) auf: Die Regierung ist in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt, etwa durch die Wähler, falls sie die Wiederwahl anstrebt, oder durch die Einflüsse anderer politischer Instanzen oder durch Interessengruppen. Die Abbildung der wirtschaftlichen Nebenbedingungen durch ein adäquates ökonomisches Modell ist allein unzureichend; genauso wichtig ist die Berücksichtigung der politischen Einschränkungen des Regierungshandelns.

2. Die Theorie des Regierungshandelns muß eine *empirisch* gehaltvolle und damit *überprüfbar*e Theorie sein. Die metaphysische Theorie des gutwilligen Diktators darf nicht durch eine metaphysische Theorie der nutzenmaximierenden Regierung abgelöst werden, indem die Nutzenfunktion der Regierung so aufgebläht wird, daß sie schließlich jedes beliebige Verhalten der Regierung mit diesem Ansatz verträglich wird. Die Theorie muß so formuliert werden, daß sie testbar ist, und daß sie einige nicht triviale Tests besteht¹³. Ist diese Theorie gefunden und entwickelt, so ergeben sich neben den traditionellen Fragen der Instrument-Ziel-Relationen für die beratende Wirtschaftspolitik neue Probleme. Will sich der wissenschaftliche Berater nicht als unkritisches technokratisches Element in den Dienst der gerade herrschenden Partei stellen, so ergeben sich für ihn zwei Fragen.

Erstens: Da er nicht mehr davon ausgehen kann, daß es eine vorgegebene soziale Wohlfahrtsfunktion gibt, die er nur erkennen muß, stellt sich für ihn die Frage seiner Legitimation, wenn er über seine Beraterposition seine Präferenzen mit stärkerem Gewicht in den politischen Prozeß einbringen kann und will als jeder andere zufällig herausgegriffene Staatsbürger.

Zweitens: Wie kann der wirtschaftspolitische Berater überhaupt auf das

¹³ Siehe hierzu K. R. Popper, Truth, Rationality, and the Growth of Scientific Knowledge, in: ders., Conjectures and Refutations, 4. Auflage 1972, S. 240 ff.

Verhalten der Regierung einwirken, wenn er dieses Verhalten mit nomologischen Hypothesen beschreibt? Wie kann er das Regierungsverhalten, dessen Entwicklung durch die entwickelte Theorie vorgezeichnet ist, ändern, d. h. wirtschaftspolitischen Einfluß nehmen? Im Rahmen dieses Beitrags soll nur die zweite Frage behandelt werden.

IV. Der Beitrag der Neuen Politischen Ökonomie

Die *Neue Politische Ökonomie*¹⁴ nimmt für sich in Anspruch, eine positive und überprüfbare Theorie des Regierungsverhaltens zu entwickeln, die in der Lage ist, die gestellten Fragen nach den Zielen und Restriktionen staatlicher Wirtschaftspolitik zu beantworten und auf dieser Grundlage die wirtschaftspolitischen Eingriffsmöglichkeiten aufzudecken. Das Regierungsverhalten darf nicht isoliert, sondern kann nur im Gesamtzusammenhang eines politisch-ökonomischen Systems erklärt werden. Im einfachsten Fall werden zwei Entscheidungsträger unterschieden, die Regierung und die Wähler. Für beide wird unterstellt, daß sie im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ihren *eigenen* Nutzen maximieren.

Die *Wähler* bewerten die wirtschaftspolitischen Leistungen der Regierung im Vergleich zu ihren Erwartungen hinsichtlich der Wirtschaftslage und der Fähigkeiten einer alternativen Regierung. Sind die Wähler mit der Wirtschaftslage zufrieden, tendieren sie dazu, die Partei an der Macht weiterhin zu unterstützen; sind sie unzufrieden, tendieren sie dazu, sich der Stimme zu enthalten oder die bisherige Oppositionspartei zu wählen. Innerhalb einer Wahlperiode erfassen die Popularitätsumfragen das Ausmaß der Zustimmung der Wähler zur Regierung. Die Popularitätsfunktion zeigt, um wie viele Prozentpunkte die Popularität der Regierung sinkt, wenn die Wirtschaftslage sich verschlechtert, insbesondere wenn die Inflationsrate oder Arbeitslosenquote steigt oder das Wachstum des Realeinkommens sinkt.

Die Regierung maximiert ihren Nutzen, wenn sie ihr Programm so weit wie möglich in die Wirklichkeit umsetzt. Voraussetzung dafür ist, daß die Partei an der Macht bleibt; die wichtigste Nebenbedingung ist somit, daß sie dazu bei der nächsten Wahl genügend Stimmen erhält. Als Indikator für das Abschneiden bei der nächsten Wahl dient ihr der Popularitätsindex, der z. B. in der Bundesrepublik durch das Demoskopische Institut in Allensbach oder durch Infratest monatlich erhoben wird. Bei dem Bestreben, ihren Nutzen zu maximieren, wird die Regierung auch durch die Bürokratie ein-

¹⁴ Für eine Übersicht siehe B. S. Frey, *Moderne Politische Ökonomie*, München 1977.

geschränkt, die ihre eigenen Ziele verfolgt. Insbesondere kann die Regierung nicht bruske Änderungen in der Politik durchführen, weil die staatliche Bürokratie an einem möglichst reibungslosen und gleichmäßigen Ablauf staatlicher Tätigkeit interessiert ist. Neben diesen administrativen sind die legalen Einschränkungen bedeutsam: Der größte Teil der Staatsausgaben ist durch Gesetze festgelegt, die sich nicht kurzfristig ändern oder aufheben lassen. Die letzte Art von Einschränkung ist wirtschaftlicher Natur. Die Regierung kann sich kein allzu großes Budget- oder Zahlungsbilanzdefizit leisten.

Die Regierung führt selbstverständlich diese schwierige dynamische Optimierung unter Nebenbedingung nicht explizit durch, sondern versucht sich der Optimallösung anzunähern. Sie wird vor allen Dingen darauf achten, wiedergewählt zu werden. Liegt ihre Popularität so hoch, daß eine Wiederwahl gesichert erscheint, kann sie sich die Verfolgung ihrer ideologischen Ziele erlauben; läßt das geringe Popularitätsniveau eine Wahlniederlage erwarten, versucht die Regierung, durch eine expansive Wirtschaftspolitik die Inflations- und Arbeitslosenraten zu vermindern und das Wachstum zu erhöhen, um ihre Wiederwahlchance zu steigern. Dieses Verhalten wird durch die Politikfunktion beschrieben und ökonometrisch geschätzt. Die Regierung ist nach dieser Sicht ein *endogener* Teil des politisch-ökonomischen Systems, denn die erwartete Wiederwahlwahrscheinlichkeit hängt von der Wirtschaftslage ab, die wiederum durch die Regierung beeinflussbar ist.

Das skizzierte politisch-ökonomische Modell läßt sich in verschiedene Richtungen erweitern. So kann z. B. das Verhalten der Zentralbank oder das Gewerkschaftsverhalten mitberücksichtigt werden. Ebenso sind andere Verhaltensannahmen für die Regierung (z. B. Stimmenmaximierung) möglich.

Ökonometrische (bzw. politometrische) Untersuchungen für verschiedene demokratische Industrienationen haben Evidenz dafür geliefert, daß die theoretisch vermuteten Zusammenhänge in der Wirklichkeit von Bedeutung sind¹⁵. Die aufgestellten Hypothesen über den Einfluß der Wirtschaft auf die Politik und der Politik auf die Wirtschaft haben sich empirisch bewährt. Für die Bundesrepublik Deutschland erbrachte ein ökonometrisches Modell mit einer endogenisierten Regierung bessere Ex-post-Prognoseergebnisse als ein rein ökonometrisches Modell mit exogener Regierung¹⁶.

15 Zur Schätzung von Popularitätsfunktionen siehe G. Kirchgäßner, Wirtschaftslage und Wahlverhalten, Politische Vierteljahresschrift 18 (1977), Heft 2/3. Ein geschlossenes politisch-ökonomisches Modell, geben B. S. Frey / F. Schneider für die Vereinigten Staaten in: A Politico-Economic Model of the U.S., Review of Economics and Statistics (erscheint 1978), für England, in: A Politico-Economic Model of the United Kingdom, Economic Journal (erscheint 1978), und für die Bundesrepublik Deutschland in: An Econometric Model with an Endogenous Government Sector, Public Choice (erscheint 1978).

16 Vgl. B. S. Frey (1977), a. a. O., Kap. 12.

V. Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Beratung im politisch-ökonomischen Gesamtmodell

Im traditionellen Modell der Wirtschaftspolitik ist das staatliche Handeln exogen bestimmt. Die wirtschaftspolitische Beratung wirkt auf dieses staatliche Handeln ein (und kann es theoretisch vollständig steuern). Im politisch-ökonomischen Modell wird das staatliche Handeln durch die oben beschriebenen Hypothesen beschrieben und ist daher endogen im Modell bestimmt. Auf die bereits bestimmten Variablen aber kann der wirtschaftspolitische Berater keinen direkten Einfluß nehmen. Wie aber ist dann wirtschaftspolitische Beratung überhaupt noch möglich?

1. Der wirtschaftspolitische Berater kann helfen, den Informationsstand der (immer nur partiell informierten) Entscheidungsträger zu verbessern. Er kann z. B. die Wähler darüber informieren, für welche wirtschaftlichen Entwicklungen die Regierung verantwortlich ist und welche Alternativen zur Verbesserung der Situation offengestanden hätten. Dies kann die Beurteilung der Regierungsleistung und damit den Handlungsspielraum der Regierung verändern. Er kann andererseits die Regierung über ihren jeweiligen Handlungsspielraum informieren und ihr damit helfen, ihre ideologischen Ziele besser zu erreichen, ohne damit die Wiederwahl zu gefährden.
2. Der wirtschaftspolitische Berater kann versuchen, die Präferenzen der Entscheidungsträger zu beeinflussen. Dies kann zu einer Veränderung der Bewertung der Wirtschaftslage durch die Wähler führen, wodurch die Regierung zu einer Veränderung ihres Verhaltens gezwungen werden kann. Vor allem aber kann er versuchen, auf die Präferenzen (die Ideologie) einzuwirken. Da sie im Modell zwar beschrieben, nicht aber erklärt wird, ist sie im Modell exogen und kann daher (prinzipiell) beliebig verändert werden¹⁷. Er kann dies aber nur, solange die Regierung Spielraum hat und sich nicht ausschließlich um ihre Wiederwahl bemühen muß.
3. Der wirtschaftspolitische Berater kann versuchen, Änderungen in der Wirtschaftsstruktur herbeizuführen, die die wirtschaftlichen Nebenbedingungen für die Regierung verändern und damit eine Änderung ihres Verhaltens bewirken. Dies wird in der Regel durch Gesetzesänderungen erfolgen. Der Regierung können z. B. neue Instrumente zur Ver-

¹⁷ Hier kommt auch die traditionelle Form der Wirtschaftsberatung wieder zu ihrer Bedeutung: Der Berater kann dem Politiker die adäquaten Mittel zur Erreichung seiner Ziele angeben. Er kann jedoch auch — dies geht über die traditionelle wirtschaftspolitische Beratung hinaus — angeben, welche Auswirkungen dies auf seine zukünftigen Wiederwahlchancen hat.

fügung gestellt werden, wie dies etwa durch das Stabilitätsgesetz für die Bundesrepublik Deutschland geschah. Der Spielraum der Regierung kann aber auch eingeschränkt werden. Die wirtschaftlichen Nebenbedingungen lassen sich auch durch politische oder administrative Entscheidungen verändern. Wird z. B. der Wechselkurs freigegeben, so entfällt für die Regierung die Zahlungsbilanzrestriktion. An ihre Stelle können jedoch neue Nebenbedingungen treten.

Den angedeuteten Ansatzpunkten der Wirtschaftspolitik ist ihre indirekte Wirkung gemeinsam. Während die traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik der Regierung spezifische Vorschläge für bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen unterbreitet, wird hier versucht, die Rahmenbedingungen, unter denen die Regierung arbeitet, so zu verändern, daß diese aus ihrem eigenen Antrieb heraus und zur Verfolgung ihres eigenen Nutzens ihr Verhalten ändert.

VI. Einige wissenschaftstheoretische Bemerkungen zur Neuen Politischen Ökonomie

Ob und wieweit sich das hier vorgelegte Konzept wirtschaftspolitischer Beratung bewährt, kann nicht a priori entschieden werden. Dies wird sich erst in der Praxis erweisen. Die bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen haben zumindest die hinter diesem Konzept stehenden Theorien des Wählerverhaltens und des Regierungsverhaltens erfolgreich überprüft. Ein erster Schritt zur praktischen Anwendung dieses Konzeptes stellt der Einbau des Modells in ein ökonometrisches Prognosesystem dar, das tatsächlich zur Regierungsberatung verwendet wird. — Im Rahmen dieser Arbeit soll darauf nicht näher eingegangen werden. Vielmehr sollen hier einige wissenschaftstheoretische Bemerkungen zur Neuen Politischen Ökonomie, insbesondere zur ökonomischen Theorie der Demokratie (öThDem) gemacht werden, die die Grundlage des skizzierten politisch-ökonomischen Gesamtmodells und damit des hier vertretenen wirtschaftspolitischen Ansatzes bildet. Wir argumentieren dabei von der Basis des Kritischen Rationalismus aus. Dabei gehen wir auch auf Kritik ein, die — ebenfalls am Kritischen Rationalismus orientiert — an der öThDem geäußert wurde.

1. Die öThDem ist eine *positive Theorie*. Sie erhebt keinerlei normativen Anspruch. Sie will erklären, welche politischen (in unserem speziellen Fall wirtschaftspolitischen) Konsequenzen sich aus dem von Nutzenüberlegungen geleiteten Handeln der Wähler und der Regierung ergeben. Sie ist dabei eine wertfreie Theorie: Sie legitimiert keine bestehenden gesellschaftlichen

Zustände, sie kritisiert sie aber auch nicht. Sie versucht lediglich, deren Zustandekommen und Wirkungsweise zu erklären. Dies soll an zwei Beispielen erläutert werden:

- a) Die öThDem gibt kein Werturteil über die Demokratie als Regierungsform ab. Das wohl von allen ihren Konstrukteuren geteilte Werturteil, daß die Demokratie die dem Menschen adäquateste Regierungsform ist und daß sie deshalb grundsätzlich angestrebt werden sollte, geht nicht als Voraussetzung in die Theorie ein. Die Gültigkeit der Ergebnisse der öThDem ist unabhängig davon, ob dieses Werturteil gerechtfertigt ist.
- b) Ein wichtiges theoretisches Ergebnis der öThDem ist die Hypothese, daß eine stimmenmaximierende Regierung in einem System mit regelmäßig stattfindenden Wahlen einen politisch-ökonomischen Konjunkturzyklus erzeugt, daß sie also in den Wirtschaftsablauf nicht (nur) stabilisierend, sondern (auch) destabilisierend eingreift¹⁸. Das Dilemma besteht darin, daß gerade eine Regierung, die sich um maximale Unterstützung durch die Wähler bemüht, deren langfristige Interessen nicht berücksichtigt. Daß dieses Ergebnis meist als unerwünscht angesehen wird, besagt nichts über seine Gültigkeit. Regierungen, die solche Zyklen erzeugen, können sich durch dieses Ergebnis aber auch nicht moralisch rechtfertigen.

Gerade dann, wenn sie als positive Theorie die Wirkungsweise des demokratischen Systems möglichst gut analysiert, kann die öThDem auch ihre kritische Funktion erfüllen, indem sie Ursachen für Mißstände aufzeigt und aufzeigt, welche alternativen Möglichkeiten bestehen. Mit Hilfe der Theorie des politisch-ökonomischen Konjunkturzyklus kann z. B. untersucht werden, wie die Spielregeln des demokratischen Prozesses verändert werden müssen, damit eine stimmenmaximierende Regierung die langfristigen Interessen der Wähler verfolgt. Auch wenn die öThDem dabei im Sinne einer ganz bestimmten Zielsetzung eingesetzt wird, bleibt sie dennoch positive Theorie.

Als solche hat sie auch eine ideologiekritische Funktion. Diese liegt vor allem darin, daß sie traditionelle Vorstellungen über die Wirkungsweise des demokratischen Prozesses und über die Motivation der darin Handelnden erfolgreich in Frage stellt. Darunter fallen auch die traditionellen Vorstellungen der ökonomischen Theorie über das Handeln der Regierung.

Ein großer Teil der an der öThDem geäußerten Kritik resultiert daraus, daß der praktische Wert wertfreier Theorien verkannt wird. So erhebt z. B. Aldrup einen normativen Anspruch an eine „realistische Theorie der Demokratie“¹⁹, den er von der Position des Kritischen Rationalismus aus sinn-

¹⁸ Siehe W. D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, *Review of Economic Studies* 42 (1975), S. 169 ff.

¹⁹ D. Aldrup, *Zu einer rationalen Theorie der Politik*, S. 282, in G. Lührs u. a. (Hrsg.), *Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie I*, Berlin/Bonn 1975, S. 245–285.

vollerweise gar nicht erheben kann. Er setzt sich dabei von Popper, vor allem aber von Albert ab, der die Unverzichtbarkeit rein informativer Theorie gerade für die kritische Funktion der Wissenschaft immer wieder betont²⁰.

Es sollte aber auch nicht versucht werden, der öThDem einen (krypto-)normativen Charakter zu unterschieben. Die in klassischen politischen Theorien gestellte Frage „Wer soll herrschen?“ wird von der öThDem bewußt nicht thematisiert und damit auch nicht beantwortet. Die öThDem *kann* zwar die individuellen Präferenzen als Ausgangspunkt der Analyse zugrunde legen (und tut dies auch oft), *muß* dies aber nicht. Es lassen sich in ihrem Rahmen auch abweichende Annahmen treffen. Die öThDem behauptet weder, daß die Wähler (bzw. ihre Präferenzen) herrschen sollten, noch daß diese eine Art oberster Berufungsinstanz darstellen²¹. So zeigt z. B. schon Downs auf, wie im politischen Prozeß durch gezielte Informationspolitik die Präferenzen der Wähler beeinflußt werden können²². Für die oben entwickelte Theorie der Wirtschaftsberatung ist – wie erläutert – gerade die Veränderbarkeit der Präferenzen eine der Voraussetzungen für eine wirksame Wirtschaftsberatung.

2. Die öThDem ist eine *empirisch gehaltvolle* und damit *überprüfbare Theorie*. Soweit Überprüfungen bisher möglich waren und stattgefunden haben, hat sie sich in vielen Punkten bewährt. Ihre Modelle sind jedoch derzeit oft noch sehr einfach, so daß sie noch keine genügenden Grundlagen für die praktische Wirtschaftspolitik liefern. So wurden bisher in der Regel nur Regierung und Wähler als Akteure berücksichtigt. Dies ist jedoch nur ein vorläufiger Zustand. Erweiterungen, die z. B. die Zentralbank, die Tarifpartner oder die Massenmedien einbeziehen, sind einerseits möglich und wurden andererseits schon begonnen²³.

Überprüft wurden bisher die Theorie des Wählerverhaltens und die Theorie des Regierungsverhaltens. Für die ökonomische Theorie des Wählerverhaltens gilt, daß sie sich in ihrem Beitrag zur Erklärung des Wählerverhaltens durchaus mit anderen sozialwissenschaftlichen Theorien messen kann. So ist sie z. B. in der Lage, mittelfristige Bewegungen in den Popularitätsreihen

20 Siehe z. B. H. Albert, Das Wertproblem in den Sozialwissenschaften, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 94 (1958), S. 60 ff., abgedruckt in: H. Albert (1967), a. a. O. S. 126 ff.

21 Dies behauptet D. Aldrup von der öThDem. Siehe D. Aldrup (1975), a. a. O. S. 283. Den Nachweis für diese Behauptung bleibt er allerdings schuldig.

22 A. Downs, An Economic Theory of Democracy, New York 1957, S. 207 ff.

23 Siehe z. B. B. S. Frey/F. Schneider, Central Bank Behaviour: A Positive Empirical Analysis, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität Konstanz, 1977.

der einzelnen Parteien zu erklären, wozu die bisherigen, soziologisch orientierten Theorien nicht in der Lage waren. Diese konzentrieren sich vor allem auf die Einflüsse der langfristig wirksamen Faktoren²⁴. In bezug auf die Theorie des Regierungsverhaltens bietet die öThDem überhaupt die erste nichtmarxistische, positive und überprüfbare Theorie.

Trotzdem wird in der deutschen politologischen Literatur gerne behauptet, die öThDem sei unrealistisch und empirisch unfruchtbar²⁵. Diese Urteile werden in der Regel a priori abgegeben. Soweit diese Behauptungen aus der Zeit vor 1970 stammen, beruhen sie auf der mangelnden Phantasie des Autors, sich eine überprüfbare Operationalisierung der Neuen Politischen Ökonomie vorstellen zu können. Soweit sie aber aus jüngerer Zeit stammen, beruhen sie weitgehend auf Unkenntnis der Literatur und sind daher wissenschaftlich nicht ernst zu nehmen. Wer die empirische Unfruchtbarkeit der öThDem behaupten will, muß sich mit der großen Zahl empirischer Forschungsergebnisse auseinandersetzen, die in den letzten Jahren (besonders im angelsächsischen Raum) präsentiert wurden. Eine ernsthafte Diskussion wäre erst möglich, wenn begründet würde, warum diese empirischen Überprüfungen nicht beachtet zu werden brauchen.

3. Der scheinbar schwerwiegendste Vorwurf gegen die öThDem richtet sich gegen ihre interne Struktur: Ihr wird *logische Zirkularität* vorgeworfen²⁶. Dieser Vorwurf wird deshalb erhoben, weil, wie oben erläutert, im politisch-ökonomischen Gesamtmodell die Entscheidungen der Wähler von den Handlungen der Regierung, diese aber wiederum von den erwarteten Entscheidungen der Wähler abhängen: Wählerverhalten und Regierungsverhalten werden in einem *interdependenten System* als voneinander gegenseitig abhängig betrachtet. Der Vorwurf des logischen Zirkelschlusses beruht auf einer Verwechslung zwischen einem logischen Zirkel (einer Argumentation) und der Interdependenz (eines sozialen Systems)²⁷. Es wäre wohl absurd zu behaupten, daß die Modelle sozialer Systeme grundsätzlich eine rekursive Struktur haben müssen, d. h. keine interdependenten Beziehungen aufweisen dürfen.

Die bisherigen Versuche, die „rationale Despektabilität“ der öThDem nachzuweisen, können nicht überzeugen. Die empirisch orientierten Arbeiten im

²⁴ Siehe G. Kirchgäßner (1977), a. a. O.

²⁵ So argumentieren z. B. W. D. Narr/F. Naschold, Einführung in die Politikwissenschaft, Teil III, Theorie der Demokratie, 1971, S. 286 (Anm. 38), D. Aldrup (1975), a. a. O. S. 281, aber auch G. Kirsch, Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen 1974.

²⁶ D. Aldrup (1975), a. a. O. S. 284 f.

²⁷ Dieses Argument wird auch durch Wiederholung nicht besser. Vgl. W. W. Engelhardt, Politische Ökonomie und Utopie, S. 231 in: G. Lührs u. a. (Hrsg.), Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie II, Berlin/Bonn 1976, S. 201 ff.

Bereich der öThDem sind hingegen vielversprechend. Das Forschungsprogramm der öThDem und der Neuen Politischen Ökonomie insgesamt läßt bei aller berechtigter Kritik an einzelnen Entwicklungen²⁸ eine fruchtbare zukünftige Entwicklung erhoffen²⁹. Damit kann auch eine Verbesserung von Theorie und Praxis der wirtschaftspolitischen Beratung erwartet werden.

28 Zur Kritik an den steril gewordenen Forschungsrichtungen innerhalb der Neuen Politischen Ökonomie siehe B. S. Frey, Die Neue Politische Ökonomie der 70er Jahre, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 131 (1975), S. 699 ff.

29 Zur Theorie der Beurteilung von Forschungsprogrammen siehe I. Lakatos, Falsifikation und die Methodologie wissenschaftlicher Forschungsprogramme, S. 89 ff., in I. Lakatos/A. Musgrave (Hrsg.), Kritik und Erkenntnisfortschritt, Braunschweig 1974.

Erschienen als Band 111 der Internationalen Bibliothek
ISBN 3-8012-1111-8

© 1978 bei Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH
Berlin · Bonn

Godesberger Allee 143, D-5300 Bonn 2

Alle Rechte vorbehalten

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des Verlages

Umschlag: Die Arbeitsgemeinschaft Uwe Loesch, Düsseldorf

Herstellung: Göttinger Druckerei- und Verlagsgesellschaft mbH

Printed in Germany 1978

1