

Braucht es eine Neuorientierung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung?

Bruno S. Frey

Nationalökonomie morgen

Ansätze zur Weiterentwicklung
wirtschaftswissenschaftlicher Forschung

Herausgegeben von
Manfred Timmermann

Die Wirtschaftswissenschaft befindet sich in einem schnellen Wandel: Was noch vor kurzer Zeit zum festen Wissensbestand gehörte, gilt heute als überholt; und was heute an den Universitäten gelehrt und gelernt wird, wird von der Forschung weiterentwickelt und in Frage gestellt, so daß immer wieder neue Wege begangen werden. Dieser dauernde Wandel zeichnet eine lebendige Wissenschaft aus.

In diesem Beitrag werden die sich abzeichnenden und vom Verfasser als notwendig erachteten Veränderungen für ein spezielles Gebiet, nämlich die Theorie der Wirtschaftspolitik abzuleiten versucht. Die bestehenden Mängel der gängigen Lehrbücher der Lehre von der Wirtschaftspolitik werden analysiert und darauf aufbauend die zukünftigen Forschungsrichtungen abgeleitet. Diese Neuorientierung der Forschung wird zwar anhand eines speziellen Gebietes innerhalb der Wirtschaftswissenschaft abgehandelt, gilt aber auch für andere Bereiche, insbesondere für die Finanzwissenschaft und zu einem guten Teil auch für die (allgemeine) Wirtschaftstheorie.

Verlag W. Kohlhammer
Stuttgart Berlin Köln Mainz

1981

I. Mängel der Theorie der Wirtschaftspolitik

Die gängige akademische Lehre der Wirtschaftspolitik wie sie in den Lehrbüchern entwickelt wird, ist in dreierlei Hinsicht unzureichend:

- Empirische Bezüge fehlen weitgehend.

In den einschlägigen Lehrbüchern finden sich bestenfalls einfache Tabellen und Figuren, die diskutierten theoretischen Zusammenhänge werden hingegen nicht empirisch überprüft.

- Institutionen werden nicht theoretisch analysiert.

Die Lehrbücher beschreiben zwar (z.T. sehr ausgiebig) den Aufbau und die beabsichtigte Tätigkeit wirtschaftspolitischer Institutionen, es werden jedoch keine Theorien ihrer tatsächlichen Funktionsweise im Sinne testbarer Hypothesen dargeboten;

- Der politisch-ökonomische Zusammenhang, innerhalb dessen sich die Wirtschaftspolitik vollzieht, wird vernachlässigt. Die Regierung wird als unabhängige Instanz angesehen, welche die von den wirtschaftspolitischen Beratern vorgeschlagenen und im "gesellschaftlichen Interesse" liegenden Maßnahmen durchführen sollte. Es wird übersehen, daß die Regierung ein endogener Bestandteil des politisch-ökonomischen Systems ist, welche die als "gesellschaftlich optimal" bezeichneten Maßnahmen (in der Regel) weder durchführen kann noch will.

Die drei aufgeführten Mängel werden im folgenden erläutert und Ansätze zu ihrer Überwindung diskutiert. Daraus leiten sich die nach Ansicht des Verfassers fruchtbaren Bereiche für die zukünftige Forschung auf dem Gebiet der Theorie der Wirtschaftspolitik ab. Die Anforderungen an die Forschung sind dabei recht unterschiedlich: Der erste Mangel kann weitgehend durch Übernahme bereits bestehender Ergebnisse aus

anderen Zweigen der Wirtschaftswissenschaft überwunden werden, während im Hinblick auf den zweiten Mangel bereits viel mehr originäre Forschung notwendig sein wird. Der dritte Mangel ist erst im Rahmen der Entwicklung einer Modernen Politischen Ökonomie richtig deutlich geworden; die Forschung zu deren Überwindung befindet sich erst am Anfang. Es ist zu vermuten, daß sich als Ergebnis der Überwindung des dritten Mangels die Theorie der Wirtschaftspolitik wesentlich verändern, sich möglicherweise sogar eine grundsätzliche Wende vollziehen wird. Aus diesem Grund wird der Diskussion des dritten Mangels am meisten Raum gewidmet.

II. Erster Mangel: Fehlende Empirie

Wirtschaftspolitik setzt die Kenntnis der empirischen Zusammenhänge zwischen den wirtschaftlichen (und darüberhinaus auch den politischen) Größen voraus. Empirisches Wissen ist für ganz unterschiedliche Niveaus wirtschaftspolitischen Handelns notwendig. Wie die Forschung der letzten zehn Jahre fast bis zum Überdruß deutlich gemacht hat, läßt sich nicht aufgrund allein theoretischer Argumente entscheiden, ob z.B. die keynesianische oder die monetaristische Theorie "richtig" ist. Nur die ökonometrische Schätzung der sich als entscheidend herausgestellten Parameter - wie Zinselastizität der Geldnachfrage und der Investitionen - erlaubt einen Aufschluß darüber, welche Theorie in welchem Land und zu welchem Zeitpunkt angemessen ist. Aus diesem Grunde ist es für eine Theorie der Wirtschaftspolitik zwar notwendig, aber nicht hinreichend, die verschiedenen konkurrierenden Theorien darzustellen. Gerade die Ergänzung der theoretischen Argumentation mit empirischen Informationen unterscheidet die Wirtschaftstheorie von der Wirtschaftspolitik.

Empirisches Wissen ist auch auf tieferer Ebene unabdinglich. Eine wirtschaftspolitische Beeinflussung der Wirtschaft ist

nur sinnvoll möglich, wenn bekannt ist, wie die wirtschaftspolitischen Instrumente wirken. Die grundsätzlichen Eigenschaften ihrer Funktionsweise lassen sich zwar theoretisch durchaus erfassen, z.B. läßt sich die unterschiedliche Wirkung von Verboten und von Lenkungssteuern prinzipiell voraussagen. Zwischen den Instrumenten besteht jedoch ein fließender Übergang (Lenkungssteuern entsprechen z.B. Verboten, wenn die Steuern genügend hoch angesetzt werden), so daß ein praktischer Einsatz die Kenntnis ihrer relativen Wirksamkeit erfordert. Neben der empirischen "Effizienz" der wirtschaftspolitischen Instrumente ist auch ein entsprechendes Wissen über die relative Effizienz unterschiedlicher institutioneller Arrangements wichtig. Die Frage, ob private oder öffentliche Produktion effizienter ist, läßt sich nur empirisch bestimmen, wenn auch aufgrund theoretischer Überlegungen (Theorie der Eigentumsrechte) Hypothesen formuliert werden können¹.

Eine Durchsicht der Lehrbücher der Theorie der Wirtschaftspolitik, die als Indikator zumindest für den Stand der akademischen Lehre dienen können, zeigt, daß die für eine sinnvolle Wirtschaftspolitik erforderlichen empirischen Informationen entweder gar nicht oder nur unzureichend angeboten werden. In den älteren Lehrbüchern - etwa GERSCH (1961), SERAPHIM (1963), OHM (1972) - findet sich keinerlei Empirie. Die theoretischen Überlegungen werden nicht einmal durch Zahlentabellen oder Figuren illustriert. Die modernen Lehrbücher schneiden nur wenig besser ab: SOHMEN (1976) und STREIT (1979) bringen keinerlei empirische Evidenz; VON ARNIM (1976), KÖRNER (1977) und TEICHMANN (1979) führen zwar einige Zahlentabellen an, um Größenordnungen deutlich zu machen, verzichten aber völlig auf die Wiedergabe ökonomischer Schätzungen. PÜTZ (1979, S.195 - 198) beschränkt seine empirischen Anmerkungen auf die Wiedergabe des ökonomischen Modells von KLEIN, dem Daten für die Stützperiode 1921 - 1941 (!) zugrundeliegen.

¹ Vgl. z.B. Blankart (1980)

Betrachtet man die gängigen Lehrbücher der Wirtschaftspolitik, entsteht der Eindruck, daß auf empirische Evidenz in der heutigen akademischen Lehre fast vollständig verzichtet und damit eine wichtige Aufgabe der Theorie der Wirtschaftspolitik vernachlässigt wird. Die akademische Lehre könnte wesentlich verbessert werden, wenn zwei Aspekte der empirischen Forschung vermittelt würden:

1) Den Studenten kann geholfen werden, die Methoden der empirischen Forschung in der Praxis anzuwenden. Es geht somit nicht darum, Kenntnisse der Statistik und Oekonomie zu vermitteln, sondern vielmehr deren sinnvolle Anwendung anhand von wirtschaftspolitischen Problemen zu lehren. Die Erfahrung zeigt, daß Studenten praktischen empirischen Problemen meist völlig hilflos gegenüberstehen, obwohl - oder gerade weil (?) - sie die formalen Methoden beherrschen. Diese Vermittlung empirischer Methoden sollte sich nicht auf die herkömmliche Statistik und Oekonomie beschränken, sondern auch die empirische Sozialforschung (insbesondere Befragungen) und Experimente einbeziehen.

2) Die Lehre der Wirtschaftspolitik kann Erfahrungen der Realität vermitteln, indem über ökonomische Schätzungen und experimentelle Ergebnisse berichtet oder zumindest verbal praktische Erfahrungen mitgeteilt werden. Diese Aufgabe wird vorbildlich z.B. im Buch von BAUMOL und OATES (1979) über Umweltpolitik erfüllt. Die beiden Autoren führen systematisch empirische Evidenz über die Wirkung der unterschiedlichen umweltpolitischen Instrumente an und ermöglichen damit dem Leser, sich ein Urteil darüber zu bilden, unter welchen Bedingungen welches Instrument besonders geeignet ist. BAUMOL und OATES bemühen sich, die vorhandenen empirischen Erkenntnisse darzustellen; daraus wird auch sichtbar, wo die offensichtlichsten Forschungslücken bestehen. So gehören z.B. moralische Ermahnungen (moral suasion) zu den in der Praxis am häufigsten verwendeten Instrumenten - über deren Wirkung ist aber nur wenig bekannt.

III. Zweiter Mangel: Fehlende Analyse von Institutionen

Die heutige Theorie der Wirtschaftspolitik (wiederum beurteilt anhand kürzlich erschienener Lehrbücher) begnügt sich weitgehend mit einer Beschreibung von Institutionen und vernachlässigt damit die im letzten Jahrzehnt entstandene vergleichende Analyse von Institutionen, die man auch als "theoretischen Institutionalismus" bezeichnen kann. Dieser Ansatz ist durch drei Aspekte gekennzeichnet:

1) Das individuelle Verhalten wird als treibende Kraft hinter den gesellschaftlichen Prozessen und Institutionen angesehen. Es wird untersucht, warum Institutionen entstanden, wann sie in einer bestimmten Weise ausgestaltet sind und wie sie funktionieren. Dabei wird nicht in einem luftleeren Raum argumentiert, sondern es werden unterschiedliche Arten von Institutionen einander gegenübergestellt.

Das Verhalten wird mit einem Modell erfaßt, wonach Individuen systematisch auf positive und negative Anstöße reagieren. Die Präferenzen werden vom Möglichkeitsraum, der die Umweltbedingungen widerspiegelt, getrennt. Das Verhalten kann hauptsächlich (oder gar ausschließlich) durch eine Veränderung der Anreize beeinflusst werden, d.h. durch eine Variation der relativen "Preise" (die nicht nur explizite monetäre Preise umfassen). Dieses Verhaltensmodell¹ wird nicht nur von Ökonomen, sondern auch von Soziobiologen und Sozialpsychologen² verwendet; es bildet den Kern einer allgemeinen Verhaltenswissenschaft, die auch Teile der Politologie und sogar Soziologie umfaßt. Das Modell ist empirisch gut begründet, so ist es z.B. gelungen, das grundlegende ökonomische Nachfragegesetz (wenn der Preis für ein Gut im Vergleich zum Preis anderer

1 Vgl. z.B. Becker (1976); McKenzi, Tullock (1978); Frey (1980).

2 Vgl. Frey, Stroebe (1980).

Güter steigt, fällt die nachgefragte Menge im Vergleich zu anderen Gütern) mit Tauben und Ratten experimentell nachzuvollziehen¹.

2) Der zweite grundlegende Bestandteil des "theoretischen Institutionalismus" ist die Theorie der Eigentumsrechte, die eine Verbindung zwischen unterschiedlichen Arten von Verfügungsrechten über Ressourcen und dem individuellen Verhalten herstellt. Auf diesen heute wohlbekannten Ansatz² braucht an dieser Stelle nicht weiter eingegangen zu werden.

3) Der "theoretische Institutionalismus" deckt sich inhaltlich zu einem großen Teil mit der Oekonomischen Theorie der Politik. Diese Theorie wendet das ökonomische Instrumentarium an, um das Verhalten politischer Institutionen wie Regierung, Parteien, Interessengruppen, öffentliche Verwaltung, aber auch von Föderalismus und Gewaltenteilung zu erforschen. Auch die Oekonomische Theorie der Politik ist heute wohlbekannt und braucht nicht weiter erläutert zu werden. In den letzten zehn Jahren sind die entwickelten Hypothesen in großem Umfang empirisch getestet worden.

Es wird hier nicht behauptet, daß die heutige Theorie der Wirtschaftspolitik nicht einige Elemente des "theoretischen Institutionalismus" enthielte. Sie werden in den erwähnten Lehrbüchern jedoch nur isoliert aufgeführt, so daß bisher nicht von einer vergleichenden Analyse von Institutionen (im weitesten Sinne) gesprochen werden kann. Die Vernachlässigung der Institutionen führt unmittelbar über zum dritten Mangel der gängigen Theorie der Wirtschaftspolitik.

1 Vgl. Kagel, Battolio, Rachlin (1979); Battolio, Kagel, Rachlin, Green (1980).

2 Z.B. Furubotn, Pejovich (1972).

IV. Dritter Mangel: Vernachlässigung des politisch-ökonomischen Zusammenhangs

Der wirtschaftliche und der politische Bereich einer Gesellschaft sind eng miteinander verknüpft. Auf der einen Seite wird der Wirtschaftsablauf durch politische Einflüsse bestimmt; auf der anderen Seite hängen die politischen Entscheidungen von wirtschaftlichen Faktoren ab: Eine Regierung in einer Demokratie muß auf die Wählerwünsche Rücksicht nehmen, weil sie sonst Gefahr läuft, abgewählt zu werden. Die Wähler beurteilen die Regierung u.a. nach ihren Erfolgen in der Wirtschaftspolitik, d.h. das Überleben der Regierung hängt in hohem Maße von der Wirtschaftslage ab. Die Regierung wird deshalb die ihr zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Instrumente mit dem Ziel einsetzen, wiedergewählt zu werden und an der Macht zu bleiben (was allerdings nicht immer gelingt).

Der skizzierte Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Politik ist in Abb. 1 in stark vereinfachter Form dargestellt.

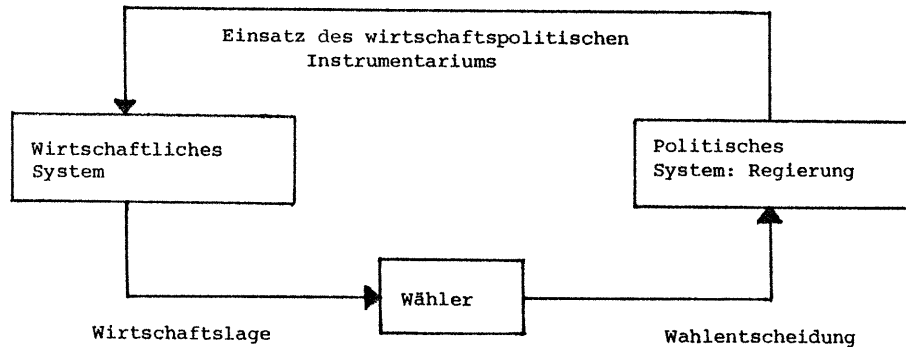


Abb. 1: Schematische Darstellung der gegenseitigen Abhängigkeit von Wirtschaft und Politik

Die untere Schlaufe in Abb. 1 beschreibt den Einfluß der Wirtschaftslage auf den politischen Bereich (auf die Wiederwahl der Regierung), die obere Schlaufe zeigt den Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums (z.B. der Geld- und Fiskalpolitik) zur Beeinflussung der Wirtschaftslage. Diese Darstellung läßt sich ohne Schwierigkeiten erweitern, um zusätzliche Einflüsse zu erfassen.

Der in Abb. 1 skizzierte Zusammenhang ist im Rahmen der empirischen Politischen Oekonomie in Form "politisch-ökonomischer Modelle" ökonometrisch untersucht worden. Die einzelnen Modellvarianten sind hier nicht von Bedeutung, wesentlich ist vielmehr, daß das Verhalten der Regierung durch das Modell selbst (endogen) erklärt wird: Die Regierung - wie auch alle anderen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger - sind Teil eines Gesamtsystems, das Wirtschaft und Politik verbindet. Diese Interdependenz wird zwar in einigen der neuesten Lehrbücher der Theorie der Wirtschaftspolitik akzeptiert - Abbildung 1 findet sich z.B. bei KÖRNER (1977, S. 20), TEICHMANN (1979) und STREIT (1979, S. 215) - es werden jedoch keine Konsequenzen daraus gezogen. Für die Theorie der Wirtschaftspolitik ergeben sich jedoch weitreichende Auswirkungen, über die nicht hinweggesehen werden kann.

Die wichtigste Folgerung aus der Existenz eines politisch-ökonomischen Gesamtsystems ist die Erkenntnis, daß nur begrenzte Eingriffsmöglichkeiten bestehen. In einem geschlossenen System wie in Abb. 1 scheint es keine Möglichkeit zur Beeinflussung der Wirtschaftspolitik durch Eingriffe von außen zu geben. Das System entwickelt sich aus sich selbst heraus. Diese Auffassung hat einen richtigen Kern: Die wirtschaftspolitischen Ratschläge von Seiten einzelner Ökonomen, von Beratungsgremien oder von Wirtschaftsforschungsinstituten haben in der Tat oft nur eine geringe (oder gar keine) Wirkung auf die tatsächlichen Entscheidungen.

Der Ablauf des politisch-ökonomischen Systems kann jedoch auf zweierlei Weise beeinflusst werden:

- Es können Regeln und Institutionen, in deren Rahmen die verschiedenen Entscheidungsträgern handeln, festgelegt werden. Dazu ist ein Grundkonsens notwendig;
- Auf der Ebene des laufenden politischen Prozesses können den verschiedenen Entscheidungsträger Informationen vermittelt werden, wie sie ihre eigenen Ziele (unter Beachtung der grundsätzlichen Regeln) am besten erreichen können.

Diese beiden Ebenen wirtschaftspolitischer Eingriffe werden im folgenden gestreift.

a) Einigung über Regeln und Institutionen: Der Grundkonsens

Die grundlegenden Aspekte der gesellschaftlichen Ordnung lassen sich nur festlegen und aufrechterhalten, wenn die Individuen und Gruppen sich über die zu geltenden Regeln einig sind und freiwillig bereit sind, sie zu befolgen. Entscheidungen mittels Grundkonsens müssen zwei weitere Bedingungen erfüllen:

- o Die Regeln und dazugehörigen Institutionen beziehen sich auf grundsätzliche und langfristige Aspekte;
- o Ein Grundkonsens wird hinter dem "Schleier der Ungewißheit" (veil of ignorance) geschlossen. Die Individuen und Gruppen wissen nicht, in welcher Lage sie sich selbst (und ihre Nachkommen) befinden werden.

Ein Grundkonsens über die im laufenden politischen Prozeß zu geltenden Regeln kommt zustande, weil derartige Abmachungen im Zustand der Ungewißheit für die Individuen und Gruppen von Vorteil sind. Die Ungewißheit ermöglicht eine "objektivierte" - von kurzfristigen und partikularen Interessen entrückte - Regelung gesellschaftlicher Probleme.

Gegen die Vorstellung des Grundkonsenses könnte eingewendet werden, daß die Individuen und Gruppen sich nie einig werden, d.h. es wird immer solche geben, die sich nicht beteiligen. Dem ist sicherlich zuzustimmen, der Einwand trifft jedoch nicht den Kern der Idee: Ein Konsens umfaßt immer nur eine bestimmte Gruppe von Personen, die von einer Regelung eine zukünftige Nutzensteigerung erwarten. Weigern sich ein oder mehrere in einem Problembereich agierende Entscheidungsträger an einer gesellschaftlichen Übereinkunft mitzuwirken, können die durch die Regeln erzielbaren Produktivitäts- und Wohlstandssteigerungen nicht vollständig ausgenützt werden.

Vereinbarungen zur Regelung grundsätzlicher Aspekte gesellschaftlichen Zusammenlebens können sich auf viele verschiedene Gebiete beziehen:

- Festlegen der grundlegenden politischen Bereiche und Institutionen:

Dazu gehört die Garantie der individuellen Grundrechte (z.B. der Eigentumsrechte), die Möglichkeit der Beteiligung an politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen (z.B. das Wahlrecht, die Mitbestimmung im Betrieb), der Staatsaufbau hinsichtlich der klassischen Gewaltenteilung und der räumlichen Dezentralisierung (Föderalismus).

- Bestimmung der gesellschaftlichen Entscheidungsmechanismen

Mittels Grundkonsens muß festgelegt werden, welcher Entscheidungsmechanismus in welchen Bereichen angewandt werden sollte. So sind insbesondere die Bereiche zu bestimmen, in denen der Preismechanismus und in denen demokratische Verfahren (Wahlen, Sachabstimmungen) verwendet werden sollen. Weitere gesellschaftliche Entscheidungssysteme bestehen in hierarchischen (bürokratischen) Mechanismen und Verhandlungen zwischen organisierten Interessengruppen. Hier gilt es auf der Ebene des Grundkonsenses abzuklären, welche

Rolle der staatlichen Bürokratie zukommen soll. Hinsichtlich des Verhandlungssystems muß Einigkeit darüber erzielt werden, welche Grenzen den Interessengruppen gesetzt und wie die Anliegen der nicht-organisierten Teile der Bevölkerung zur Geltung gebracht werden können.

Einigung auf Grundregeln hinsichtlich Allokation, Verteilung und Stabilisierung

Dieser Aspekt des Grundkonsenses ist für die in der tagespolitischen Auseinandersetzung (im laufenden politischen Prozeß) durchgeführte Wirtschaftspolitik besonders wichtig. Im Bereich der Allokation läßt sich z.B. ein Konsens darüber finden, unter welchen Bedingungen der Staat bestimmte Aufgaben übernehmen soll. Auch im Bereich der Einkommensverteilung bestehen Möglichkeiten für einen Grundkonsens. Die Individuen sind sich in diesem Bereich über die eigene zukünftige wirtschaftliche Situation und diejenige ihrer Nachkommen unsicher. Sie können sich deshalb darauf einigen, daß ein bestimmtes Ausmaß an Umverteilung durchgeführt wird. Dazu zählt insbesondere der Intergenerationenvertrag, der eine Umverteilung zwischen den Erwerbstätigen und den nicht mehr Erwerbstätigen vorsieht.

Hinsichtlich der Stabilisierung sind in den letzten Jahren immer wieder Versuche unternommen worden, eine Inflation zu verhindern, indem zwischen den verschiedenen Gruppen (insbesondere den Gewerkschaften und den Unternehmern) ein Konsens gefunden wird, wie die Ansprüche an das Sozialprodukt verteilt werden sollen. Die Erfahrungen mit der Inflationsbekämpfung zeigen, daß Regierungen in demokratischen Gesellschaften die Gewerkschaften und Unternehmer mittel- und langfristig nicht zu einer Mäßigung ihrer Lohn- und Preisforderungen zwingen können, selbst wenn sie einen Lohn- und Preisstopp verhängen. Möglich ist nur eine freiwillige und vorherige Einigung ("social contract"), die für alle Beteiligten vorteilhaft sein muß.

b) Information im laufenden politischen Prozeß

Der zweite Ansatzpunkt der Wirtschaftspolitik besteht in der Vermittlung von Informationen an die Entscheidungsträger in der tagespolitischen Auseinandersetzung. Auf dieser Ebene ist die Stellung der einzelnen Individuen und Handlungsträger festgelegt und sie verfolgen ihre eigenen Interessen; sie werden nur solche Informationen vom wirtschaftspolitischen Berater aufnehmen, die ihnen für ihre eigenen Zwecke nützlich sind.

Als Adressaten der Information lassen sich vor allem die Bevölkerung (Wähler und Interessengruppen) und die Politiker (Regierung, Parlament und Parteien, inklusive öffentliche Verwaltung) unterscheiden.

- Bevölkerung

Die von den wirtschaftspolitischen Beratern vermittelte Information soll der Bevölkerung die Möglichkeit geben, ihre eigenen Präferenzen besser zu erkennen und in die Realität umzusetzen. Dazu gehört auch eine verbesserte Information über die Maßnahmen und Möglichkeiten staatlicher Entscheidungsträger. Den Wählern kann geholfen werden, die wirtschaftspolitische Leistung der Regierung korrekt einzuschätzen: Ist die herrschende Inflationsrate das Ergebnis einer Fiskal- und Geldpolitik der Regierung, oder ist sie von außen aufgezwungen worden (z.B. durch Preissteigerungen im Rahmen des OPEC-Kartells)? Hätte das von der Oppositionspartei vorgeschlagene Programm zur Inflationsbekämpfung bessere Ergebnisse erwarten lassen? Die den Wählern angebotene Information dient zur Steigerung der Effektivität des demokratischen Prozesses, die Regierung soll gezwungen werden, die ihnen zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Instrumente verstärkt dazu zu verwenden, die Wählerwünsche zu befriedigen.

- Regierung und Parteien

Die vom wirtschaftspolitischen Berater angebotene Information ermöglicht den Politikern, Programme zu entwerfen und durchzuführen, die von den Wählern positiv bewertet werden, ihnen deshalb Stimmen bringen und damit ihre Wahlchancen erhöhen. Wenn die demokratischen Institutionen auf der Ebene des Grundkonsenses adäquat festgelegt sind, zwingt der Wiederwahlzwang - wie die ökonomische Theorie der Politik gezeigt hat - die Politiker dazu, auf die Wählerwünsche einzugehen. Aus diesem Grund ist in diesem Falle auch nichts dagegen einzuwenden, daß der wirtschaftspolitische Berater Parteien darüber berät, welches Wirtschaftsprogramm den größten Wahlerfolg sichert.

Der Berater kann vor allem Informationen darüber anbieten:

- o wie sich die Wählerwünsche am besten erfassen lassen, und
- o wie die wirtschaftspolitischen Instrumente eingesetzt werden sollen, um das günstigste Ergebnis zu erzielen.

Wird die Existenz eines politisch-ökonomischen Gesamtsystems akzeptiert, muß auch die Rolle der wirtschaftspolitischen Beratung neu überdacht werden. Bei endogener Regierung kann wirtschaftspolitische Beratung nur dadurch erfolgen, daß den Entscheidungsträgern Informationen vermittelt werden. Es ist deutlich geworden, daß dabei zwei Ebenen unterschieden werden müssen:

1) Auf der Ebene des Grundkonsenses können die Entscheidungsträger darüber informiert werden, welche Übereinkünfte eingeführt werden können, um den laufenden politischen Prozeß zu regeln. Die Berater können die Erfolgchancen unterschiedlicher Regeln und Institutionen abschätzen und Vorschläge vorbringen, auf welche Weise ein Konsens erreicht und die Übereinkünfte im laufenden politischen Prozeß aufrechterhalten werden können:

2) Auf der Ebene des laufenden politisch-ökonomischen Prozesses hat es für die wirtschaftspolitischen Berater nur einen Sinn, einem bestimmten Entscheidungsträger Ratschläge zu erteilen, die dessen eigenen Zielen entsprechen. Einer Beratung im Hinblick auf das Gesamtwohl würde keine Aufmerksamkeit geschenkt (oder die Vorschläge zumindest nicht in die Tat umgesetzt).

Die wirtschaftspolitischen Berater - sie können einzelne Personen, z.B. ein ausgebildeter Ökonom, oder eine Beratungsinstitution, wie etwa ein Sachverständigenrat oder ein Wirtschaftsforschungsinstitut sein - sind selbst ein Teil des politisch-ökonomischen Systems. Analog zur Regierung kann ihr systematisches Handeln endogenisiert werden. Wie bei allen Handlungsträgern bleibt ein unerklärter Rest nicht vorhersehbaren Verhaltens, so daß der Ablauf des politisch-ökonomischen Systems auch bei endogenen Beratern nicht völlig determiniert ist. Die wirtschaftspolitischen Berater werden nur dann ihren Rat anbieten, wenn sie sich davon einen Nutzenzuwachs erhoffen. Ein Nutzen kann im monetären Entgelt für die Beratungstätigkeit oder immateriell im Ansehen und der Anerkennung bestehen, die aus der Beratungstätigkeit folgt. Die Beratung im laufenden politischen Prozeß wird von der Regierung, den Parteien und Interessengruppen aktiv nachgefragt und entsprechend honoriert. Die Beratung der (nicht-organisierten) Individuen sowohl auf der Ebene des Grundkonsenses als auch im laufenden politischen Prozeß ist weit schwieriger, weil ein einzelner wenig Anreiz hat, sich über Probleme der Wirtschaftspolitik vertieft zu informieren. Die Materie ist für Laien meist schwierig zu verstehen und wird oft auch als eher langweilig empfunden; hinzu kommt, daß ein Individuum weiß, daß die von ihm getroffene politische Entscheidung (z.B. bei Wahlen und Sachabstimmungen) relativ wenig Gewicht hat, so daß sich die Kosten der Suche und Verarbeitung von Informationen kaum lohnen. Es handelt sich um eine Form des Trittbrettfahrer-Verhaltens; die Information über wirtschaftspolitische Probleme enthält ein starkes Element eines öffentlichen Gutes.

Weil Information die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes aufweist, ist die von Individuen nachgefragte Menge im Vergleich zu dessen Gesamtnutzen zu gering. Aus diesem Grunde kann zwischen den Individuen ein Konsens zustandekommen, daß kollektive (staatliche) Institutionen geschaffen werden, die wirtschaftspolitische Informationen für die Öffentlichkeit anbieten. Dies geschieht in der Tat: Den staatlichen Massenmedien (Radio und Fernsehen) wird der Auftrag erteilt, das Publikum über wirtschaftliche Fragen zu informieren; daneben existieren verschiedene Institutionen (insbesondere universitäre Einrichtungen), die dazu dienen, unabhängig von der laufenden politischen Auseinandersetzung Vorstellungen über die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft zu entwickeln, d.h. die Grundlage für mögliche neue Grundkonsense zu erarbeiten.

Die wirtschaftspolitischen Berater können in der Regel nicht ihre eigenen wirtschaftspolitischen Vorstellungen durchsetzen; sie nehmen nicht die Stelle eines "wohlwollenden Diktators" ein. Sie können nur Vorschläge unterbreiten, die von den Entscheidungsträgern angenommen werden, wenn diese ihnen nützlich sind. Die Individuen werden auf der Ebene des Grundkonsenses dafür sorgen, daß sie von verschiedenen Seiten informiert werden und erhalten sich damit ihre Entscheidungsfreiheit. Dazu können zwei Maßnahmen vorgesehen werden:

- o Der Wettbewerb unter den Beratern kann aufrechterhalten und verstärkt werden, indem gegebenenfalls der Marktzutritt zur wirtschaftspolitischen Beratung durch staatliche Maßnahmen erleichtert wird;
- o In Bereichen mit geringem oder ohne Wettbewerb (z.B. bei staatlichen Massenmedien) muß unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Meinungen Gelegenheit geboten werden, sich zu äußern.

Die für die Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik typische

Sicht erfordert gegenüber der herkömmlichen Betrachtung ein Umdenken¹. Noch viele grundsätzliche Probleme sind zu klären, und viele für die praktische Wirtschaftspolitik wichtige Fragen sind ungelöst. Hier sei beispielhaft nur ein konkreter Problembereich erwähnt:

Wie können mit Hilfe eines Grundkonsenses Regeln entworfen werden, welche für die verschiedenen Handlungsträger im laufenden politisch-ökonomischen Prozeß verbindlich sind und ihr Verhalten in der beabsichtigten Weise beeinflussen? Es ist sicherlich unbestritten, daß es in jeder Gesellschaft bestimmte Regeln gibt, die z.B. von der Regierung nicht verletzt werden, auch wenn es in ihrem kurzfristigen Interesse stünde. In Ländern mit demokratischer Tradition geben z.B. regierende Politiker ihre Machtposition meist ohne Widerstand auf, wenn sie bei den Wahlen geschlagen werden, auch wenn sie unter Einsatz von Militär und Polizei (zumindest kurzfristig) ihre Stellung halten könnten. Andererseits zeigen die bisherigen Erfahrungen mit den "Tax Limitation Proposals" in den Vereinigten Staaten² (insbesondere der "Proposition 13" in Kalifornien), daß den dauernd steigenden Ausgaben und der wachsenden Zahl öffentlich Beschäftigter selbst durch Verfassungsbestimmungen (die Festlegung eines maximalen kommunalen Steuersatzes auf Hausbesitz) nicht ohne weiteres Einhalt geboten werden kann. Die Politiker und die öffentliche Verwaltung halten zwar formal die neuen Verfassungsbestimmungen ein, ihr Inhalt wird aber unterlaufen, indem die staatliche Aktivität auf andere Ebenen verlagert wird (z.B. von den Gemeinden auf die höheren Ebenen oder in öffentlich-rechtliche Unternehmen) oder einfach die staatlichen Einnahmen erhöht werden, indem die Bemessungsgrundlage für die Steuern neu festgelegt wird (in Kalifornien werden z.B. die Häuser höher eingeschätzt, so daß auch bei nach oben begrenztem Steuersatz die Steuereinnahmen dauernd wachsen). Selbst wenn

1 Bahnbrechend ist Buchanan (1977), vgl. auch Gäfgen (1976) und den Versuch bei Frey (1981)

2 Vgl. verschiedene Aufsätze in Buchanan, Wagner (1978)

ein maximaler Steuer- und Ausgabenanteil am Sozialprodukt festgelegt wird (wie für einige US-Staaten versucht wird) kann die Regierung ihre Aktivität noch immer steigern, indem sie vermehrt auf Regulierung übergeht. Bisher gibt es auch keine Vorschläge für Regeln, die derartige Substitutionen staatlicher Aktivität wirksam verhindern würden.

Innerhalb der Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik stellt sich die Aufgabe, die Bedingungen festzustellen, unter denen konsensuelle Regeln eingehalten werden und wie derartige Regeln zur Erreichung eines bestimmten Zieles ausgestaltet werden müssen.

V. Zukünftige Forschung

Ausgehend von den Mängeln der Theorie der Wirtschaftspolitik, wie sie heute in den akademischen Lehrbüchern dargestellt wird, ist eine Fülle von wichtigen Themen für die zukünftige Forschung aufgezeigt worden. Die Theorie der Wirtschaftspolitik wird sowohl am intellektuellen Gehalt als auch an praktischer Anwendbarkeit gewinnen, wenn

- o vermehrt empirische Erkenntnisse berücksichtigt werden;
- o zu einer theoretischen Analyse von Institutionen fortgeschritten wird; und
- o Folgerungen aus der politisch-ökonomischen Interdependenz gezogen und damit eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik entwickelt wird.

Die Theorie der Wirtschaftspolitik und die Finanzwissenschaft, aber auch manche Teile der Wirtschaftstheorie haben ein weites Feld für eine fruchtbare zukünftige Forschung.

Literatur

- Arnim von, H.H.: Volkswirtschaftspolitik, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt, 1976.
- Battolio, R.C.; Kage, J.H.; Rachlin, H.; Green, L.: Commodity Choice Behavior with Pigeons as Subjects, Journal of Political Economy, 1980.
- Baumol, W.J.; Oates, W.E.: Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life, Prentice Hall, Englewood Cliffs/N.J., 1979.
- Becker, G.S.: The Economic Approach to Human Behavior, University of Chicago Press, Chicago-London, 1976.
- Bernholz, P.: Grundlagen der Politischen Oekonomie, Bd. 1-3. Mohr (Siebeck) UTB, Tübingen, 1979.
- Blankart, C.B.: Oekonomie der öffentlichen Unternehmen, Vahlen, München, 1980.
- Buchanan, J.M.: Freedom in Constitutional Contract. Perspectives of a Political Economist, Texas A. and M. University Press, College Station-London, 1977.
- Buchanan, J.M.; Wagner, R.E. (Hrsg.): Fiscal responsibility in constitutional democracy, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 1978.
- Doel, van den, H.: Democracy and welfare economics, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.
- Frey, B.S.: Moderne Politische Oekonomie, Piper, München, 1977.

- Frey, B.S.: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, Vahlen, München, 1981.
- Frey, B.S.; Stroebe, W.: Ist das Modell des Homo Oeconomicus "unpsychologisch?" Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 136 (März 1980) 82-97.
- Furubotn, E.; Pejovich, S.: Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, Journal of Economic Literature 10 (Dec. 1972) 1137-1162.
- Gäfgen, G.: Praktische Oekonomie und Lehre von der Wirtschaftspolitik: Zur Realisierbarkeit wirtschaftspolitischer Vorschläge. In: H. Körner et al., Wirtschaftspolitik - Wissenschaft und politische Aufgabe. Festschrift für Karl Schiller, Haupt, Bern-Stuttgart, 1976, 123-143.
- Giersch, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik: Grundlagen, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler, Wiesbaden, 1961.
- Kagel, J.H.; Battolio, R.C.; Green, L.; Rachlin, H.: Consumer Demand Theory Applied to Choice of Rats, Working Paper No. 79-09, Dept. of Economics, Texas A. and M. University, College Station, Texas, July 1979.
- Kirsch, G.: Oekonomische Theorie der Politik, Mohr (Siebeck) und Werner-Verlag, Tübingen-Düsseldorf, 1974.
- Körner, H.: Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Bund Verlag, Köln, 1977.
- McKenzie, B.; Tullock, G.: The New World of Economics, 2. Auflage, Irwin, Homewood/Ill., 1978.
- Mueller, D.C.: Public Choice, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.

- Ohm, H.: Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Walter de Gruyter, Berlin-New York, 1972.
- Pütz, Th.: Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, 4. Aufl., Gustav Fischer, Stuttgart, 1979.
- Seraphim, H.-J.: Theorie der Allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, 2. Aufl., Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1963.
- Sohmen, E.: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Mohr (Siebeck), Tübingen, 1976.
- Streit, M.: Theorie der Wirtschaftspolitik, Werner Verlag, Düsseldorf, 1979.
- Teichmann, U.: Wirtschaftspolitik, Vahlen, München, 1979.