

Die Renaissance der Politischen Oekonomie

Von Prof. Dr. Bruno S. Frey, Universitäten Konstanz und Basel

In den letzten Jahren hat die Politische Oekonomie einen gewaltigen Aufschwung erlebt. Es kann zu Recht von einer *Renaissance* gesprochen werden. Nach einer längeren Periode enger und abstrakter Modelltheorie kommt nun wieder die gesamtgesellschaftliche Betrachtungsweise zum Zuge, wie sie etwa die klassischen Oekonomen verwendet haben. Nur zu einem kleinen Teil handelt es sich um einen Rückgriff auf eine alte Theorie. Viel wichtiger ist der Versuch, mit Hilfe eines *modernen Instrumentariums* die Enge der «reinen» Oekonomie zu überwinden, indem politische Aspekte berücksichtigt werden.

Gründe für die Renaissance

Alle Varianten Politischer Oekonomie beruhen auf der Forderung, die Wirtschaftswissenschaften müßten sich stärker mit *realen* Problemen befassen; sie unterscheiden sich jedoch wesentlich in der Beschreibung und Deutung gesellschaftlicher Vorgänge und ziehen entsprechend auch unterschiedliche Folgerungen. Die Aussagekraft der traditionellen Wirtschaftstheorie wird vor allem in folgender Hinsicht bemängelt:

1. *Ueberbetonung der Knappheit* und des Einflusses der *Technik*. Die Einkommensverteilung wird von der Hauptströmung traditioneller Theorie (sog. Neoneoklassik) durch die Grenzproduktivität der Produktionsfaktoren erklärt; Elemente wie Macht, Interesse und Konflikt werden auf die Seite geschoben.

2. *Ausschluß und Vernachlässigung entscheidender Probleme*. Die herkömmliche Wirtschaftstheorie befaßt sich fast ausschließlich mit Marktprozessen oder mit dem *Preissystem*. In modernen Volkswirtschaften werden jedoch Externalitäten und öffentliche Güter, die nicht optimal durch den Markt geregelt werden, immer wichtiger. Die «reine» Oekonomie hat keine erklärende Theorie dazu liefern können, weil über Angebot und Nachfrage weitgehend im politischen Raum entschieden wird.

3. *Versagen des wirtschaftspolitischen Instrumentariums* bei wichtigen Problemen. Das Keynesianische Instrumentarium der Geld- und Fiskalpolitik scheint gegenüber der Inflation weitgehend wirkungslos zu sein. Diese Aussage läßt sich verschieden interpretieren:

a) die Keynesianische Theorie und Politik erfaßt die wirtschaftlichen Zusammenhänge unrichtig, wie etwa von den Monetaristen behauptet wird;

b) das Problem liegt in der *mangelnden Anwendung der Erkenntnisse*, weil entweder das Wissen und die Information der Entscheidungsinstanzen ungenügend sind oder aber gesellschaftliche Kräfte und Interessen einen wirkungsvollen Einsatz verunmöglichen.

Die in 1., 2. und 3. angeführten Mängel herkömmlicher Theorie können nur mit Hilfe einer *Politischen Oekonomie* überwunden werden. Besonderes Interesse verdienen dabei diejenigen Varianten Politischer Oekonomie, die sich mit der Verbesserung der Uebertragung theoretischer Erkenntnisse in die wirtschaftspolitische Praxis und mit der Steuerungsmöglichkeit der Wirtschaft bei unterschiedlichen individuellen und gesellschaftlichen Interessen beschäftigen.

Varianten Politischer Oekonomie

Auf die Politische Oekonomie der «*Klassiker*» (Smith, Ricardo, List) und der darauf aufbauenden Alten Linken und der *Orthodoxen Marxisten* (Marx, Engels, Lenin) wird an dieser Stelle nicht eingegangen; die entsprechenden Beiträge werden in Dogmengeschichten ausführlich abgehandelt. Die nachstehend aufgeführten Varianten können aus offensichtlichen Gründen nur kurz gestreift werden, und es muß notwenigerweise vereinfachend argumentiert werden.

Neue Linke

Eine Uebersicht über die Politische Oekonomie der Neuen Linken fällt schwer. Sie ist sehr heterogen, und die deutschsprachigen Beiträge sind in einer für Außenstehende oft kaum genießbaren Sprache verfaßt. Diese Schwierigkeiten gelten weniger für die amerikanische Neue Linke, die sich selbst «*Radical Economics*» nennt. Sie verfügt bereits über eine fest etablierte Zeitschrift, und die Artikel sind durchaus verständlich abgefaßt.

Die Neue Linke legt ihren Schwerpunkt auf die Analyse der Verteilung von Einkommen und Vermögen, bei dem der Ursprung der Macht gesehen wird, die das gesellschaftliche Gesamtgefüge völlig durchdringt. Neben der interpersonellen findet auch die internationale Verteilung infolge *imperialistischer* Beziehungen große Beachtung.

Gegenüber der orthodoxen Alten Linken unterscheidet sie sich in mehrfacher Hinsicht: Die Neue Linke und insbesondere die Radicals wenden sich sowohl gegen den *Markt* als auch gegen die *Bürokratie* als Mittel zur Steuerung wirtschaftlicher Beziehungen. Allerdings versäumt die Neue Linke (mit Ausnahme von Mandel) über alternative Entscheidungsmechanismen nachzudenken: Es wird ein völlig uneigennütziger «*sozialistischer Mensch*» postuliert, wodurch natürlich alle Probleme konkurrierender Verwendung knapper Mittel automatisch dahinfallen.

Weiterhin setzt sich die Neue Linke für eine *Dezentralisierung* ein; betont den qualitativen Aspekt der Güterproduktion gegenüber der für die Alte Linke und die sozialistischen Länder charakteristischen Wachstumsbegeisterung; und schließlich wird den Intellektuellen im Anschluß an *Marcuse* eine besondere Rolle bei der Herbeiführung der Revolution zugewiesen.

Die *deutschsprachigen* Neuen Linken sind noch heterogener als die Radicals. In neuester Zeit scheint sich sogar eine Rückkehr zur Orthodoxie der Alten Linken abzuzeichnen. Ganz allgemein läßt sich feststellen, daß sie dogmatischer, stärker an Marx orientiert und weniger originell ist. Sie unterliegt besonders deutlich der Tendenz, ernsthafte Analyse durch Rhetorik zu ersetzen, das heißt einen Vektor marxistischer Begriffe zu verwenden, die das Ergebnis bereits enthält.

Die deutschsprachige Neue Linke ist von der Macht kapitalistischer Interessen stärker überzeugt als die *Radical Economics*. Die Behauptung von v. Mises, der eine rationale Kalkulation im Sozialismus für unmöglich ansah, wird auf den Kopf gestellt: Im Kapitalismus sei es *prinzipiell* unmöglich, gesamtgesellschaftliche Ziele zu erreichen; entscheidend seien *immer* die Prioritäten des Kapitals.

Cambridger Kapitaltheorie

Während die Neue Linke die von der herkömmlichen Theorie vernachlässigten Probleme mit Hilfe unorthodoxer Methoden (historische Dialektik) zu erfassen sucht, geht die Kapitaltheorie aus Cambridge (England) *genau umgekehrt* vor: Sie bemüht sich, der bestehenden Theorie mit deren *eigenen* Methoden (also insbesondere auch höherer Mathematik) Fehler nachzuweisen. Die Auseinandersetzung spielt sich in renommierten Zeitschriften ab. Im Zentrum der Kritik stehen die gesamtwirtschaftlichen Theorien der Einkommensverteilung und des Wachstums.

Die Cambridger Kapitaltheoretiker, die sich auch *Neo-Keynesianer*, *Neo-Ricardianer* oder *Neo-Marxisten* nennen, bestreiten die Gültigkeit einiger grundlegender Erkenntnisse der herkömmlichen Theorie. Insbesondere wird bestritten, daß die relativen Faktorpreise die relativen Faktor knappheiten reflektieren (damit würde die Steuerungsfunktion der Preise dahinfallen) und daß die

Einkommensverteilung durch Grenzproduktivitäten der einzelnen Produktionsfaktoren bestimmt wird. Es muß beachtet werden, daß diese Behauptungen nichts mit der in der Wirklichkeit beobachteten teilweisen Monopolisierung der Märkte zu tun haben, sondern Allgemeingültigkeit beanspruchen. Gemäß den Neo-Ricardianern bestimmt sich die Einkommensverteilung *außerhalb* der Wirtschaft, das heißt im politischen Raum. Die relativen Preise reflektieren dann diese vorgegebene Einkommensverteilung. Aus diesem Grund ist zur Erklärung der Struktur der Wirtschaft eine Gesamtbetrachtung der ökonomischen und politischen Bereiche notwendig.

Politische Oekonomie der Unorthodoxie

Gemeinsames Element dieser an sich ebenfalls heterogenen Variante ist die Betrachtung der Wirtschaft und Politik als *Einheit* und ein ausgeprägter *Realitätsbezug*. Aus diesem Grund wird fast durchwegs die vollständige Konkurrenz und das Gleichgewicht als Bezugspunkt abgelehnt. Die Gedankengänge und das Vorgehen der Unorthodoxen sind meist unverkennbar durch die jeweilige Forscherpersönlichkeit geprägt; es genügt, die Namen von *Galbraith*, *Boulding*, *Rostow*, *Hirschman* und *Myrdal* aufzuführen. Im deutschsprachigen Raum könnten etwa *Rothschild* und *Salin* genannt werden. Diese Variante der Politischen Oekonomie ist auch deshalb ernstzunehmen, weil sie bei aufgeklärten Laien einen gewaltigen Einfluß ausübt. Fast alle NichtfachökonomInnen gehen bewußt oder unbewußt zum Beispiel von der Galbraithschen Vorstellung der modernen Wirtschaftsgesellschaft aus.

Politische Wirtschaftslehre

Dieser Zweig sucht die wirtschaftlichen Faktoren in der Politik und die politischen Hintergründe des wirtschaftlichen Geschehens zu erfassen. Die deskriptive Lehre von den öffentlichen Institutionen wird mit rechtlichen Aspekten angereichert und in Verbindung mit einigen einfachen wirtschaftlichen Mechanismen gebracht. Ein besonderes Anliegen ist die Untersuchung der gegenseitigen Abhängigkeit von wirtschaftlichem und politischem System, also etwa die Frage, in welcher Weise die Institutionen der Demokratie mit der Marktwirtschaft und die Institutionen der Diktatur mit der Planwirtschaft verbunden sind.

Die Politische Wirtschaftslehre wurde von *v. Eynern* entwickelt und blieb bis heute auf den deutschen Sprachraum beschränkt. Ihr Nachteil liegt in der fehlenden theoretischen Konzeption. An dieser Variante Politischer Oekonomie zeigt sich deutlich, daß eine wichtige Fragestellung nicht genügt, sondern auch ein geeignetes Instrumentarium angewandt werden muß.

Systemtheorie

Diese Theorie sucht die verschiedenen Wissensgebiete — darunter auch die Oekonomie und die Politologie — einander näherzubringen und wird von manchen Autoren schon allein deshalb als Politische Oekonomie bezeichnet. Die Systemtheorie stellt einen einheitlichen Rahmen zur Verfügung.

In der *Politikwissenschaft* ist sie Grundlage für eine Reihe wichtiger Arbeiten (Easton, Deutsch; im deutschen Sprachgebiet Naschold und Scharpf); das gleiche gilt für die *Soziologie* (Luhmann). In der *Oekonomie* spielt sie eine eher bescheidene Rolle; allerdings hat sie in Osteuropa mehr Aufmerksamkeit gefunden (Kornai).

Innerhalb dieses Theoriansatzes ist in jüngster Zeit vor allem die *Systemdynamik* im Zusammenhang mit dem Weltmodell des «Club of Rome» bekanntgeworden (Forrester, Meadows, Mesarović). Bisher haben in diesen Modellen allerdings politische Faktoren nicht explizit Eingang gefunden.

Eine praxisorientierte Verbesserung der Wirtschaftspolitik versucht die *Systemanalyse*, die sich als Methode zur *Rationalisierung* der *Entscheidungsbilanz* versteht. Sie geht in drei Stufen vor:

- a) Problemformulierung, Zielauswahl und Suche nach Entscheidungsalternativen;
- b) Datensammlung und Formulierung einer Nutzen/Kosten-Analyse;
- c) Interpretation der Ergebnisse und möglicherweise darauf aufbauend Ueberprüfung der Ziele.

Der Mangel dieses Ansatzes besteht darin, daß die Rationalisierung der *Entscheidungsbildung* nicht ausreicht, weil der wichtige Schritt zur *Entscheidungsfällung* unberücksichtigt bleibt.

Policy Science

Diese Variante beschäftigt sich mit der *politischen Entscheidungsplanung*. Sie wurde von *Dror* und *Lasswell* entwickelt. Der Hauptgrund für die oft unzulänglichen politischen Entscheidungen wird nicht im fehlenden Wissen, sondern in dessen *mangelhafter Anwendung* gesehen. Zur Systemanalyse fügt die Policy Science vor allem das Element des Abschätzens und der Verbesserung der Realisierungschancen von politischen Vorschlägen hinzu; zu Recht kann sie zur Politischen Oekonomie gezählt werden.

Von der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik unterscheidet sich die Policy Science durch ihre interdisziplinäre Orientierung; ihre Betonung der Kreativität und Innovation zur Lösung gesellschaftlicher Probleme; die Berücksichtigung dynamischer Prozesse und der Aenderung von Präferenzen; und schließlich die Verwerfung des ahistorischen Ansatzes.

Diese Aufzählung macht die hohen Ansprüche dieses Ansatzes deutlich. Es bleibt abzuwarten, ob sie eingelöst werden können. Immerhin berechtigen einige der bisher vorliegenden Arbeiten zu Hoffnungen.

Oekonomische Theorie der Politik

Die *Neue Politische Oekonomie*, wie sie oft auch genannt wird, versucht die Bereiche der Wirtschaft und der Politik zu integrieren, indem sie die in der modernen Wirtschaftstheorie üblichen Denkweisen und Analysetechniken auch auf den Bereich der Politik anwendet. Sie gehört damit zum Bereich der *Außermarktlichen Oekonomie*, zu der unter anderem die Umwelt- und Bildungsökonomie und die Oekonomie der Forschung und Entwicklung gehören.

Zu den Vorläufern gehören große Oekonomen wie *Wicksell* und *Schumpeter*, und die grundlegenden Werke wurden vom Nobelpreisträger *Arrow*, *Buchanan* und *Tullock*, *Olson* und vor allem *Downs* verfaßt. Diese Variante der Politischen Oekonomie ist in Europa und den USA im letzten halben Jahrzehnt auf rasch wachsendes Interesse gestoßen.

Inhaltlich befaßt sich die Oekonomische Theorie der Politik vor allem mit folgenden vier Bereichen:

a) *Kollektive Entscheidungen in einer demokratischen Gesellschaft*. Dazu gehören die von der Welfare-Theorie behandelten logischen Probleme der Präferenzaggregation (darunter auch das berühmte Abstimmungsparadoxon von Condorcet und Arrow) und die Eigenschaften unterschiedlicher Mehrheitsregeln. So wird etwa untersucht, unter welchen Bedingungen die üblicherweise angewandte Regel der einfachen Majorität optimal ist.

b) *Regierungs- und Wählerverhalten*. Die in der herkömmlichen Oekonomie unterstellte Annahme, der «Staat» oder «die Regierung» maximiere die Wohlfahrt der Bevölkerung, wird zugunsten der weit realistischeren Hypothese aufgegeben, daß eine Regierung vor allem danach strebt, an der Macht zu bleiben. In einem Zweiparteiensystem führt dies zur Stimmenmaximierung. Für die Wähler wird ein ebenfalls rationales und eigennütziges politisches Handeln unterstellt. Auf der Grundlage dieser Verhaltenshypothesen werden *Modelle des politisch-ökonomischen Gesamtsystems* entwickelt. Die theoretischen Formulierungen untersuchen etwa, ob eine gut funktionierende Demokratie mit zwei konkurrierenden Parteien analog zur Konkurrenz auf dem Gütermarkt zu (Pareto-)Optimalität führt. In den stärker empirisch orientierten Ansätzen wird das interdependente Verhalten der politischen und ökonomischen Bereiche vor allem mit Hilfe von Simulationsansätzen untersucht. Ziel ist, die *ökonomischen Modelle* um einen politischen Sektor zu erweitern, um damit deren Erklärungs- und Prognosewert zu steigern. So soll insbesondere die Reaktion der Regierung auf Veränderungen der Wirtschaftslage einen endogenen Teil derartiger Modelle bilden.

c) *Interessengruppen und Verbände*. In modernen Gesellschaften bilden Gruppen verschiedenster Art einen wichtigen Bestandteil des Wirtschaftslebens. Die Neue Politische Oekonomie versucht – zum Teil mit Hilfe der Spieltheorie – deren Bildung, Verhalten und Unter- gang zu erklären. Im Vordergrund steht ihre Funktion als Anbieter und Nachfrager öffentlicher Güter.

d) *Bükratien*. Die heutige Bedeutung der weitgehend unabhängigen und eigenen Gesetzen gehorchenden Bürokratie ist spätestens seit der Satire von *Parkinson* bewußt geworden. Während

die traditionelle Nationalökonomie wiederum unterstellt, daß die Mitglieder der staatlichen Verwaltung ausschließlich das Wohl der Bevölkerung zu fördern trachten, nimmt die Neue Politische Oekonomie realistischerweise an, daß auch der einzelne Bürokrat vor allem seinen eigenen Nutzen beachtet. Da sein Einkommen und sein Prestige eng mit seiner Position in der Hierarchie verknüpft sind, wird er versuchen, seine Aufstiegschancen zu erhöhen. Am leichtesten gelingt ihm dies, wenn seine Verwaltungsabteilung rasch wächst, was im Budgetprozeß zu einer Maximierung der Ausgabenforderungen durch die Bürokratie führt.

Abschließende Bemerkungen

Die Vorzüge und die Nachteile der Neuen Politischen Oekonomie können hier nicht erörtert werden. Gerade dank ihrer ausgeprägten Mischung von theoretischer Argumentation und empirischer Testung hat sie jedoch bereits heute viele bemerkenswerte Ergebnisse geliefert.

Die Renaissance der *Politischen Oekonomie* vollzieht sich in vielerlei Formen. Diese Vielzahl der Varianten entspricht der Mannigfaltigkeit der Probleme in einer modernen Gesellschaft, die zu Recht von unterschiedlichen Aspekten zu ergründen gesucht wird. Keine Variante kann deshalb allein für sich in Anspruch nehmen, Politische Oekonomie zu sein. Die verschiedenen Ansätze können sich gegenseitig befruchten, die jeweiligen Zielrichtungen sollten jedoch deutlich erkennbar bleiben, damit zur Analyse jeder Fragestellung die geeignete Variante Politischer Oekonomie herangezogen werden kann.