

Offizielle und praktische Theorie

Oekonomen, die sich mit praktischer Wirtschaftspolitik befassen, erkennen häufig die Hilflosigkeit und die nur partielle Geltung von Überlegungen und Vorschlägen, die aus der traditionellen Wirtschaftstheorie abgeleitet werden. Sie bemühen sich deshalb, die Zusammenhänge mit dem politischen Bereich zu berücksichtigen. Sie empfinden jedoch diese «Anpassung an die Realität» als unserhalb ihrer *eigenlichen* Kompetenz liegend. Wegen der fehlenden wissenschaftlichen Ausbildung auf diesem Gebiet bewegen sich ihre Überlegungen dazu auf dem Niveau aufklärter Laien.

Als Ergebnis ist eine Trennung in eine «*offizielle*» Theorie der Lehrbücher und Vorlesungen und in eine «*praktische*» Theorie für die Politikberatung festzustellen. Die «*offizielle*» Theorie wird von Laien als unbefriedigend empfunden, weil diese nicht bereit sind, die Trennung zwischen «*reiner*» wirtschaftlichen und politischen Bereichen mitzuvollziehen. Die «*praktische*» Theorie wiederum kann wegen ihres Ad-hoc-Charakters wissenschaftlichen Anforderungen nicht genügen.

Mit der Neuen Politischen Oekonomie wird der Versuch unternommen, die geschilderte Aufspaltung in eine «*offizielle*» und eine «*praktische*» Theorie zu überwinden. Wie schon der Name besagt, sollen die vielfältigen Verbindungen zwischen Wirtschaft und Politik in eine *umfassende Theorie* einbezogen werden; die Trennung in zwei Bereiche wird gegenstandslos. Kennzeichnend für die Neue Politische Oekonomie, die oft auch als *ökonomische Theorie der Politik* bezeichnet wird, ist die Verwendung der Denkweisen und der Instrumentariums der modernen Wirtschaftstheorie. Das ökonomische Instrumentarium ist sicherlich die fortschrittlichste aller Sozialwissenschaften. Es zeichnet sich vor allem auch durch eine enge Verknüpfung mit der empirischen Anwendung aus, wie die weite Verbreitung der Oekonomie bezeugt. Die Verwendung des gleichen Instrumentariums auf wirtschaftliche und politische Probleme erlaubt einen bruchlosen Übergang. Die Neue Politische Oekonomie liefert ohne grosse Programmatik und Selbstdarstellung ein praktisches Beispiel *integrativer Wissenschaft*.

Charakteristische Grundlinien

Der ökonomische Ansatz zur Analyse der Politik weist *vier typische Eigenschaften* auf. Ausgangspunkt der Betrachtung ist das *Individuum*, von dem angenommen wird, dass es in der Regel *wählt*, welche Mittel seine Ziele bestmöglich fördern. Diese so verstandene *Rationalität* wird allen Handelnden unterstellt, führt jedoch je nach der Umgebung zu völlig unterschiedlichem *Verhalten*. Parteiführer und die meisten Politiker maximieren ihren Nutzen (d. h. Macht, Prestige, Einkommen usw.), indem sie einen Wahlsieg und damit die Übernahme oder die Fortführung der Regierung anstreben. Diese Annahme der *Stimmmaximierung* klingt zwar hart, ist aber sicherlich realistischer als die Unterstellung, Politiker seien ausschliesslich am «Wohl» des Volkes interessiert.

Ein Mitglied einer staatlichen Bürokratie erhebt seinen Nutzen, indem es eine höhere Stellung in der Hierarchie anstrebt. Für die Spitzen der einzelnen Ämter dürfte die Annahme der «Budgetmaximierung» realistisch sein, denn nur wenn das ihnen zugewiesene Ausgabenvolumen gegenüber anderen Ämtern Schritt hält, ergeben sich Möglichkeiten zur Steigerung der Zahl der ihnen unterstellten Mitarbeiter, zur Höherstufung in der Beamtenhierarchie und zum Prestigegehalt innerhalb ihrer Bezugskreise.

Das Verhalten und seine Änderung werden prinzipiell durch das Zusammenspiel von Präferenzen (Nutzen) und Beschränkungen (objektiven Möglichkeiten) erklärt. Während zum Beispiel die Soziologie Verhaltensänderungen fast ausschliesslich auf Änderungen der Präferenzen zurückführt, konzentriert sich die Wirtschaftstheorie und damit die Neue Politische Oekonomie auf eine Erklärung durch *Änderungen in den Beschränkungen*. Für eine Partei können diese zum Beispiel in der Grösse des zur Verfügung stehenden Wahlfonds oder dem zeitlichen Abstand zum nächsten Wahltermin liegen. Es werden also keineswegs nur Beschränkungen wirtschaftlicher Natur betrachtet. Wesentlich ist vielmehr, dass sie operational fassbar sind, so dass eine empirische Überprüfung der Verhaltensvoraussagen möglich ist.

Das Ergebnis des Zusammenspiels der verschiedenen Akteure wird mit Hilfe des *Gleichgewichtskonzeptes* zu eruieren versucht. Es handelt sich dabei um einen «Ruhezustand», in dem keine Veranlassung mehr für Verhaltensänderungen besteht. Solche Zustände sind in der Wirklichkeit kaum je anzutreffen, deshalb wird auch der Prozess zum Gleichgewicht hin mituntersucht (Ungleichgewichtsanalyse).

Typisch für den ökonomischen Ansatz ist die Betrachtungsweise *kleiner Änderungen*. Ein Versuch zum «grossen Wurf» wird als unwissenschaftlich angesehen, weil der reinen Spekulation und Intuition ein zu grosses Gewicht zukommt. Die Begrenzung auf die marginale Betrachtung bedeutet jedoch nicht, dass nur «kleine» Teilbereiche analysiert werden: Die Zusammenfassung marginaler Elemente führt zu Einsichten über die Gesamtbeziehungen, wie zum Beispiel in der Wirtschaftstheorie über das System vollständiger Konkurrenz oder «Markt».

Das neuerdings auch auf politische Prozesse angewandte ökonomische Instrumentarium ist zweifellos präzise und wirkungsvoll. Es ermöglicht eine Formalisierung der Theorien, die die Ableitung empirisch überprüfbarer Hypothesen erlaubt. Dieses Instrumentarium beschränkt sich nicht auf herkömmliche Methoden. Gerade in der Neuen Politischen Oekonomie wird häufig auch die *Spieltheorie* herangezogen, ein Zweig der Mathematik, der speziell zur Analyse sozialer Phänomene entwickelt wurde.

Analyse der Entscheidungsträger

Die Neue Politische Oekonomie sieht folgende vier Typen von politischen Entscheidungsträgern als für ihre Fragestellung besonders wichtig an. *Wähler*: Im Zentrum stehen die Erklärung der politischen Beteiligung, die Wahl *zwischen* den verschiedenen Möglichkeiten der Äusserung ihrer Wünsche und die Bestimmungsgründe von Wahlentscheidungen. Insbesondere der Einfluss wirtschaftlicher Faktoren (Beschäftigung, Inflation und Wachstum) auf Popularität und Wahlerfolg der Parteien wird untersucht; ein signifikanter Zusammenhang ist feststellbar.

Parteien: Ein wesentlicher Beitrag der Neuen Politischen Oekonomie liegt in der Analyse des Zusammenhangs zwischen *Wählerpräferenzen* und den von den Parteien unterstützten politischen Massnahmen. In Analogie zur wirtschaftlichen Konkurrenz kann das Modell einer Konkurrenz um Wählerstimmen wertvolle Einsichten liefern. Besondere Beachtung findet die Erklärung des Verhaltens der Regierung, das durch das Spannungsverhältnis zwischen ideologischen Vorstellungen und Wiederwahlzwang geprägt wird.

Interessengruppen und Verbände: Ein «gemeinames Interesse» genügt nicht zur Bildung einer stabilen Interessengruppe, wie in der politischen Literatur (Bentley, Truman) angenommen. Wichtige «Interessen» sind nämlich kaum organisiert. Die Erklärung liegt darin, dass auch Nichtmitglieder in den Genuss der von der Interessengruppe im politischen Prozess erkämpften Vorteile kommen, ohne sich an den Kosten beteiligen zu müssen. Stabile Gruppen lassen sich in diesem Fall nur gründen, wenn ganz bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Damit kann plausibel gemacht werden, warum Einkommensbezogener (Produzenten und Arbeitnehmer) sich im politischen Prozess erfolgreicher durchsetzen als Einkommensverweider (Konsumenten und Steuerzahler).

Staatliche Bürokratie: Die Bedeutung der Beamten im Bereich zwischen Wirtschaft und Politik kann kaum überschätzt werden. Die Staatsausgaben werden hauptsächlich durch die Budgetanforderungen der einzelnen Ministerien oder Departementen festgelegt. Es ist kein Zufall, dass die Interessengruppen ihre Aktivität zunehmend auf die Beeinflussung der Bürokratie verlegen, denn sie wissen, dass zu einem guten Teil dort die wichtigsten Entscheidungen fallen.

Die staatliche Bürokratie (und andere) hat ganz bestimmte Verhaltensweisen, die (selbst unter sonst gleichen Bedingungen) zu ganz anderen Ergebnissen als auf dem Markt führen. Es werden andere Nutzen und Kosten berücksichtigt. Innerhalb der Bürokratie selbst etwa sieht man im Mehrheitsstimm von Beamten weniger Kosten als vielmehr Nutzen.

Das für die Bürokratie typische Verhalten kann nicht einfach durch Verfahren zur Effizienzsteigerung (wie zum Beispiel Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget) verändert werden. Schon nach kurzer Zeit hat sich die Bürokratie daran angepasst und tendiert dazu, diese Verfahren zur Festigung der eigenen Machtposition zu verwenden. Diese Zusammenhänge bleiben verborgen, wenn nicht eine umfassende Betrachtung der gegenseitigen Abhängigkeit von Wirtschaft und Politik angestellt wird.

Anwendung auf praktische Probleme

Die Neue Politische Ökonomie ist auf eine Vielzahl von praktischen Problemen angewandt worden. An dieser Stelle kann nur eine Auswahl kurz gestreift werden.

Inflation: Eine allgemeine Preissteigerung wird als «kollektives Übel» betrachtet: Jeder ist davon betroffen, und die meisten empfinden es als Übel, niemand ist jedoch für sich allein bereit, die Kosten zur Bekämpfung aufzubringen; auch wer sich nicht beteiligt, profitiert davon. Diese Einstellung wird in der wirtschaftspolitischen Diskussion ganz deutlich, findet sich doch eine allgemeine Ablehnung der Inflation, während auf der anderen Seite keine Einkommensgruppe freiwillig auf Anteil am Sozialprodukt (und dessen Zuwachs) verzichtet.

Wegen der Unmöglichkeit einer individuellen Antinflationspolitik ist ein Erfolg nur auf *gesellschaftlicher Ebene* möglich. Mit Hilfe der oben gestreiften Theorie des Parteienverhaltens und der Bürokratie wird untersucht, welches Interesse die Regierung und die Notenbank an einer Politik der Inflationbekämpfung haben und welche Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Konjunktur: Gemäss der keynesianischen Politik hat die Regierung die Aufgabe, die wirtschaftlichen Schwankungen mit Hilfe einer anti-zyklischen Geld- und Fiskalpolitik zu bekämpfen. Theoretische Überlegungen und empirische Erfahrungen zeigen jedoch, dass eine Regierung durchaus ein Interesse an einer Dämpfung der Konjunktur *zwischen* den Wahlzeitpunkten haben

kann. Gegen den Wahlzeitpunkt hin wird die Wirtschaft aus der Talsohle herausgeführt, was wegen freier Kapazitäten und gedämpfter Nachfrageforderungen zu einem Anstieg der Beschäftigung und der Einkommen bei relativ konstanten Preisen führen soll. An die Stelle der von der herkömmlichen Wirtschaftstheorie erwarteten Dämpfung wirtschaftlicher Zyklen tritt eine *Verursachung* durch das politische System, was als «Politischer Konjunkturzyklus» bezeichnet wird.

Einkommensverteilung: Immer mehr Gruppen, Sektoren und auch Generationen (Alte und Jugendliche) vermögen sich Einkommensanteile durch den Staat zu sichern. Dies gelingt jedoch nur denjenigen, die im politischen Prozess eine strategische Position einnehmen oder schlagkräftig organisiert sind. Mit Hilfe vor allem der erwähnten Theorie der Gruppen werden die unterschiedlichen Möglichkeiten untersucht.

Staatliches Budget: Grösse und Zusammensetzung staatlicher Einnahmen bestimmen sich durch das Zusammenwirken wirtschaftlicher Möglichkeiten (Grösse des realen Sozialprodukts usw.) und politischer Durchsetzungskraft. Im Vordergrund stehen somit die gegenseitigen Beziehungen von Wählern, Interessengruppen, Regierung und Bürokratie. Nur auf diese Weise ist zu erklären, warum bestimmte Ausgabenkategorien (wie z. B. Subventionen) nur schwer zu vermindern sind und bestimmte Einnahmelmöglichkeiten nur ungenügend ausgenutzt werden.

Wirkung auf andere Wissenschaften

Den grössten Einfluss übt die Neue Politische Ökonomie auf die *Finanzwissenschaft* aus, es gibt sogar Wissenschaftler, die sie als Einzeldisziplin betrachten. Auch die übrige *Nationalökonomie* beginnt langsam einige Elemente der ökonomischen Theorie der Politik aufzunehmen; diese Entwicklung wird insbesondere von jungen Ökonomen gefördert. Spezialgebiete, wie zum Beispiel die Wohlfahrtstheorie, sind durch einige Teile der Neuen Politischen Ökonomie (vor allem der Probleme der Präferenzaggregation) grundlegend verändert und aus ihrer Erstarrung befreit worden.

In der *Politikwissenschaft* ist die Einwirkung der Neuen Politischen Ökonomie geteilt. Die formale oder *mathematische* Richtung, die sich im Entstehen begriffen ist, ist mit der Neuen Politischen Ökonomie praktisch identisch. Die *empirisch* orientierte Politologie ist ihr in der Regel recht freundlich gesinnt; sie sieht dadurch die Möglichkeit, die ihr mehr und mehr ins Bewusstsein gelangende Theorielosigkeit zu überwinden. Die philosophische, marxistische und historische Richtung der Politologie lehnt die Neue Politische Ökonomie mit wenigen Ausnahmen energisch ab. Dies ist nur zu einem kleinen Teil auf das mangelnde Verständnis auch formaler Zusammenhänge und einer pragmatischen Sprache zurückzuführen, sondern wohl eher auf die völlig andere Zielrichtung dieser Variante der Politikwissenschaft. Es ist kaum zu erwarten, dass hier eine Brücke geschlagen wird. Besonderes Interesse findet die Neue Politische Ökonomie in Wissenschaften, die sich um *Integration* verschiedener Wissensgebiete bemühen. Zu nennen sind vor allem die *Systemtheorie* und die *Kybernetik*, die Elemente der Neuen Politischen Ökonomie in ihre noch umfassenderen Modelle einzufügen versuchen. Auf diesem Gebiete dürften in der Zukunft bemerkenswerte Entwicklungen zu erwarten sein.

Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes

Wie jede andere Betrachtungsweise, so hat auch die Neue Politische Oekonomie *Grenzen*, die es zu beachten gilt. Einige dieser Grenzen gehen unmittelbar aus den oben erwähnten Charakteristika hervor. So stellt sich insbesondere die Frage, ob der methodische Individualismus in allen Fällen einen sinnvollen Ausgangspunkt der Betrachtung bildet und ob es sich nicht lohnen würde, mehr Anstrengung auf die Suche nach *alternativen Ansätzen* zu verwenden. Dies dürfte sich besonders dann lohnen, wenn die Werte der Individuen auch relativ kurzfristig durch die soziale Umgebung verändert werden. In diesem Fall ist auch die Annahme der Dominanz der Beschränkungen zur Verhaltensklärung fragwürdig.

Ganz allgemein stellt sich die Frage, inwieweit eine Theorie, die zur Untersuchung wirtschaftlicher Beziehungen entwickelt wurde und entsprechend historisch gewachsen ist, sinnvoll auf einen anderen Bereich angewandt werden kann. Die Neue Politische Oekonomie hat viele Beweise dafür geliefert, dass diese Betrachtungsweise neue Einsichten bringen kann, die vor allem für die Verknüpfung von Wirtschaft und Politik wesentlich sind.

Gerade wegen der beachtlichen Erfolge der Neuen Politischen Oekonomie darf jedoch nicht übersehen werden, dass manche wichtigen Bereiche der Politik unzugänglich bleiben. Die Neue Politische Oekonomie will und kann auch *kein Ersatz* für andere Methoden politologischer Forschung sein. Es ist unbestritten, dass manche Zusammenhänge zwischen Politik und Wirtschaft nur mit Hilfe der Psychologie und Soziologie erklart werden können. Wesentlich ist, dass jede Wissenschaft sich bewusst ist, für welche Fragestellung sie sich besonders gut eignet. Der grosse Vorteil der *Neuen Politischen Oekonomie* liegt in der Anwendung einer *gemeinsamen Denkmethod* zugleich auf Wirtschaft und Politik. Dies erlaubt eine nahtlose Analyse der gegenseitigen Verbindungen, die heute von so grosser Bedeutung sind.