In der Politischen Ökonomie und Wirtschaftspolitik
Bruno S. Frey


1. Gegenseitige Abhängigkeit von Wirtschaft und Politik

Der wirtschaftliche und der politische Bereich einer Gesellschaft sind eng miteinander verknüpft. Auf der einen Seite wird der Wirtschaftsablauf wesentlich durch politische Einflüsse bestimmt; auf der anderen Seite hängen die politischen Entscheidungen wesentlich 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.

Die untere Schlaufe in Abb. 1 beschräbt 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 Be-
Einfluss der Wirtschaftslage. Diese Darstellung läßt sich ohne Schwierigkeiten erweitern, um zusätzliche Einflüsse zu erfassen. So könnte etwa der Einfluß von wirtschaftlichen Interessengruppen auf die Wähler und die Regierung als zusätzliche Schläfe im unteren Teil der Abbildung eingeführt werden.


Aus dieser Betrachtung ergeben sich zwei zentrale Folgerungen für die Theorie der Wirtschaftspolitik:

1.1. Erste Folgerung: Das Verfahren ist entscheidend


1.2. Zweite Folgerung: Begrenzte Eingriffsmöglichkeiten in das politisch-ökonomische System


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

(1) Es können Regeln und Institutionen, in deren Rahmen die verschiedenen Entscheidungsträger handeln, festgelegt werden. Dazu ist ein Grundkonsens notwendig.

(2) Auf der Ebene des laufenden politischen Prozesses können den verschiedenen Entscheidungsträgern Informationen vermittelt werden, wie sie ihre eigenen Ziele (unter Beachtung der grundsätzlichen Regeln) am besten erreichen können.

Diese beiden Ebenen für wirtschaftspolitische Eingriffe werden im folgenden gestreift: In Abschnitt 2 wird der Grundkonsens, in Abschnitt 3 der laufende politische Prozeß behandelt.

20
2. Einigung über Regeln und Institutionen: Der Grundkonsens

2.1. Eigenschaften

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. Wenn diese Grundregeln ohne Zustimmung der Entscheidungsträger eingeführt werden, könnte das politisch-ökonomische System durch interne Auseinandersetzungen zerstört werden.

Entscheidungen mittels Grundkonsens müssen zwei weitere Bedingungen erfüllen:

(1) Die Regeln und die dazugehörigen Institutionen beziehen sich auf grundsätzliche und langfristige Aspekte.


Die Bedeutung der Ungewißheit soll an einem Beispiel illustriert werden:

In der französischen Armee wird der sog. „Triage“ angewendet. Verwundete werden in drei Gruppen eingeteilt:

- Bei Leuten, die auch mit der üblichen ärztlichen Hilfe sterben, wird auf eine Behandlung verzichtet;
- heilbaren Verwundeten wird ärztliche Hilfe geleistet;
- Verwundete, die auch ohne ärztliche Pflege überleben, werden dem Hilfspersonal überlassen.

Auch diese Regelung könnte sich im Zustand der Ungewißheit alle Beteiligten einigen, weil diejenigen Personen ärztlich versorgt werden, bei denen die medizinische Pflege am meisten nützt. Ist aber jemand verwundet und wird in die erste (oder dritte) Kategorie eingeteilt, wäre es für ihn persönlich natürlich von Vorteil, wenn er ärztliche Hilfe erhielt und bei genügend intensiver Pflege (die auf Kosten anderer Verwundeten gehen müßte) sein Leben retten könnte (bzw. schneller gesund würde). Ex post kann der Triage sehr nachteilig sein, auch wenn er ex ante für alle vorteilhaft ist.

Gegen die Vorstellung des Grundkonsenses könnte eingewendet werden, daß die Individuen und Gruppen sich nie einig sein 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 künftige 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 Wohlfahrtssteigerungen nicht vollständig ausgeglichen werden. Auch dieser Aspekt des Grundkonsenses soll durch ein Beispiel illustriert werden:

Für alle Nationen (die Handlungsträger im internationalen System) kann es vorteilhaft sein, eine Übereinkunft über die Behandlung von Terroristen abzuschließen, z. B. daß die Täter an das Herkunftsland ausgeliefert werden. Einer solchen Regel können sich auch befriendete Länder anschließen, selbst wenn sie im Einzelfall lieber auf eine Auslieferung verzichten würden. Die Regelung ist weniger produktiv, wenn sich nur wenige Länder darauf einigen; sie wird um so produktiver, je größer der Kreis der sich am Grundkonsens beteiligenden Länder ist.

2.2. Anwendung

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

(1) Festlegen der grundlegenden politischen Rechte 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).

Aus dieser Aufzählung wird die entscheidende Bedeutung der mittels Grundkonsens gewonnenen Regeln für die Wirtschaftspolitik deutlich:

- Ist z. B. das Wahlrecht der Individuen unzureichend gesichert, ist die Regierung weitgehend von den Wählerwünschen unabhängig (autoritäre oder diktatorische Regierung) und wird deshalb keine Wirtschaftspolitik betreiben, die den individuellen Präferenzen in der Bevölkerung entspricht.
- In einer Nation, in der keine räumliche Untergliederung der Staatsgewalt besteht, wird vom zentralistischen Einheitsstaat eine andere Wirtschaftspolitik verfolgt als in einem dezentralisierten Bundesstaat. Die im Grundkonsens über den Staatsaufbau festgelegten Regeln bestimmen somit wesentlich die im laufenden politischen Prozeß durchgeführten wirtschaftspolitischen Maßnahmen.

(2) Bestimmung der gesellschaftlichen Entscheidungsmechanismen


(3) Einigung auf Grundregeln hinsichtlich Allokation, Verteilung und Stabilisierung


3. Information im laufenden politischen Prozeß

Der zweite Ansatzpunkt der Wirtschaftspolitik besteht in der Vermittlung von Informationen an die Entscheidungsträger in der tages-
politischen 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.

3.1. Wähler und Interessengruppen


3.2. Regierung und Parteien


Der Berater kann vor allem Informationen darüber anbieten,

(1) wie sich die Wählerwünsche am besten erfüllen lassen, und

(2) wie die wirtschaftspolitischen Instrumente eingesetzt werden sollen, um das günstigste Ergebnis zu erzielen. Diese Information umfaßt auch eine Analyse der Auswirkungen wirtschaftspolitischer Instrumente. Der Berater kann die Politiker z. B. darüber aufklären, wie der Einsatz von Verboten im Gegensatz zu Lenkungssteuern wirkt, wenn ein Energiesparprogramm durchgeführt werden soll.

4. Unterschied zu anderen Theorien der Wirtschaftspolitik


4.1. Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik


Gegen die Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik läßt sich darüber hinaus einwenden, daß
• eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion nicht allgemein wider-
• spruchlos aus den individuellen Präferenzen abgeleitet werden
cann und empirisch weitgehend gehalten ist;
• die politischen Entscheidungsträger keinen Anreiz haben, den als
„gesellschaftlich optimal“ abgeleiteten Instrumenteneinsatz
durchzuführen.

Die Sicht der Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik ist somit nicht
nur technokratisch-elitär, sondern wird in der Regel von der Regie-
 rung und den politischen Entscheidungsträgern auch nicht befolgt,
wel sie ihren Bedürfnissen nicht entspricht. Dieses Versagen der
quantitativen Wirtschaftspolitik ist in der Praxis häufig zu beob-
achten.

4.2. Theorie der Ordnungspolitik

Die Ordnungspolitik – z.B. in Form der neoliberalen sozialen
Marktwirtschaft – hat mit der Theorie demokratischer Wirtschafts-
politik gemeinsam, daß nach einem langfristig zu geltenden Rahmen
gesucht wird, in dem die grundsätzlichen Bedingungen festgelegt
werden. Als Mechanismus zur Entscheidung wirtschaftlicher Proble-
me wird aber einseitig nur der marktwirtschaftliche Wettbewerb ge-
schen; alternative Entscheidungssysteme werden nicht ernsthaft in
Erwägung gezogen. Die marktwirtschaftliche Konkurrenz wird
weitgehend als Idealtyp und nicht im Vergleich zu anderen Entschei-
dungsmechanismen analysiert.

Der ordnungspolitische Ansatz der Wirtschaftspolitik betrachtet
auch nicht, wie die gesellschaftlichen Regeln und Institutionen ge-
schaffen werden, sondern konzentriert sich auf deren Auswirkun-
gen. Dem Prozeß des Zustandekommens der Regeln und Institutionen
wird keine Aufmerksamkeit geschenkt; aus diesem Grund wird
die Bedeutung der Ungewißheit über die zukünftige Position und die
Bedeutung der Einstimmigkeit der Entscheidung auf der Ebene des
Grundkonsenses übersehen.

5. Wirtschaftspolitische Beratung

Bei endogener Regierung kann wirtschaftspolitische Beratung nur
dadurch erfolgen, daß den Entscheidungsträgern Informationen ver-
mittelt werden. Es ist deutlich geworden, daß dabei zwei Ebenen
unterschieden werden müssen.

(1) Auf der Ebene des Grundkonsenses können die Entscheidungsträg-
er darüber informiert werden, welche Übereinkünfte eingeführt
werden können, um den laufenden politischen Prozeß zu regeln.
Die Berater können die Erfolgschancen 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 des-
sen 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 Ökonomen, oder eine Beratungsinstanz, wie
etwa ein Sachverständigengremium oder ein Wirtschaftsforschungs-
institut sein – sind selbst ein Teil des politisch-ökonomischen Sys-
tems. Sie 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 entspre-
chend 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 Ent-
scheidung (z.B. bei Wahlen und Sachabstimmungen) relativ wenig
Gewicht hat, so daß es sich kaum lohnt, die Kosten der Suche und
Verarbeitung von Informationen auf sich zu nehmen. Es handelt sich
um eine Form des Trittbrettfahrer-Verhaltens: Die Information über
wirtschaftspolitische Probleme enthält ein starkes Element eines öf-
fentlichen Gutes. (Die Situation ist beim Erwerb eines privaten Gu-
tes – z.B. eines Autos – völlig anders, weil hier Nutzen und Kosten
der Entscheidung den Käufer direkt betreffen.)
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 Grundlagen für mögliche neue Grundkonsens zu erarbeiten.

Die wirtschaftspolitischen Berater können – wie bereits betont – nicht ihre eigenen wirtschaftspolitischen Vorstellungen durchsetzen; 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:

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

6. Abschließende Bemerkungen

Die für die Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik typische Sicht erfordert gegenüber der herkömmlichen Betrachtung ein Umdenken. Die enge Verknüpfung zwischen Wirtschaft und Politik muß immer berücksichtigt werden. Es gibt keinen „reinen“ wirtschaftlichen Bereich, der durch wirtschaftspolitische Eingriffe eines „wohleinsten Diktators“ beeinflußt werden könnte. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik grund-