

halter muß im Durchschnitt bis 1974 mit einer Zusatzbelastung von etwa 50 DM, ab 1974 von ungefähr 200 DM pro Kfz rechnen. Diese Schätzung ist allerdings mit sehr hohen Unsicherheitsmomenten belastet.

Addiert man zu den Investitionsausgaben für **neue** Umweltschutzanlagen und den entsprechenden laufenden Betriebskosten (36 Milliarden DM) die **Forschungskosten** – inklusive Investitionen und Kosten für Meß- und Überwachungssysteme – (3 Milliarden DM), die **Ersatzinvestitionen** (6,5 Milliarden DM) und die entsprechenden **Betriebskosten** (25 Milliarden DM) bei **bestehenden** Anlagen, so kommt man für den Zeitraum von 1971 bis 1975 zu Gesamtlasten von etwa 70 Milliarden DM. Diese Summe entspricht einem Anteil am Bruttosozialprodukt von knapp 2% oder pro Person und Jahr einem Betrag von 200 DM.

Weder ein Gelingen noch ein Mißlingen des Versuchs, diese Lasten auf die Abnehmer der Produkte über **Preiserhöhungen** zu überwälzen, ist unter dem Aspekt der Bewältigung des Umweltproblems bedenklich; denn eine Gewinnminderung bzw. eine Preiserhöhung soll ja gerade nach dem Konzept des Verursacherprinzips die Lasten den Verursachern zurechnen bzw. die Nachfrage von den umweltgefährdenden Produktionsverfahren und Produkten ablenken. Die daraus resultierenden **Wettbewerbsverschiebungen** sind unter dem Aspekt der Umweltökonomik nicht unerwünscht. Bedenklich ist eine eventuelle Preiserhöhung dagegen unter dem Blickwinkel der **Einkommensverteilung**. Die Internalisierung der Umweltkosten führt zu einer relativen **Verteuerung des Konsums** gegenüber dem Sparen; dies läßt wiederum nach den Erfahrungen über den Zusammenhang von Konsum und Einkommen eine **Regressionswirkung** erwarten. Bund und Ländern stehen jedoch wirksame **finanzpolitische Instrumente** zur Verfügung, die geeignet sind, einen ungünstigen Effekt auf die Einkommensverteilung zu neutralisieren.

#### Literaturhinweise:

##### I. Zur Einführung in Umweltschutzprobleme vgl.

*Eichhorn, Peter*: Umweltschutz aus der Sicht der Unternehmenspolitik, in: ZfbF, 24. Jg. (1972), S. 633–649.

*Frey, Bruno S.*: Umweltökonomie, Göttingen 1972.

*Meadows, Dennis u. a.*: Die Grenzen des Wachstums, Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972. Umweltforschung 1–3, Vorträge an der Universität Hohenheim.

##### II. Zum weiterführenden Studium vgl.

*Bohm, Peter; Kneese, Allen V.* (Hrsg.): The Economics of Environment, Papers from Four Nations, London and Basingstoke 1971.

*Crocker, Thomas D.; Rogers III, A.J.*: Environmental Economics, Hinsdale 1971.

*Solow, Robert M.*: The Economist's Approach to Pollution and its Control, in: Science, Volume 173, 1971, S. 498–503.

*Walterskirchen, Martin P.* (Hrsg.): Umweltschutz und Wirtschaftswachstum, Referate und Seminarergebnisse des ersten Symposiums für wirtschaftliche und rechtliche Fragen des Umweltschutzes an der Hochschule St. Gallen, 19. bis 21. Oktober 1971, München, Bern, Wien 1972.

### III. Zum Problem der öffentlichen Güter und externen Kosten vgl.

*Hanusch, Horst*: Theorie des öffentlichen Gutes, Allokative und distributive Aspekte, Göttingen 1972.

*Kapp, K. William*: The Social Costs of Business Enterprise, 2. Aufl., Bombay 1963.

*Musgrave, Richard A.*: Finanztheorie, ins Deutsche übertragen von Lore Kullmer unter Mitarbeit von Hans Fecher, 2., ergänzte und verbesserte Aufl., Tübingen 1969.

### IV. Zum Umweltprogramm der Bundesregierung und des Landes Baden-Württemberg sowie zu den Kosten des Umweltschutzes vgl.

Umweltprogramm der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache VI/2710 vom 14. 10. 1971.

Umweltprogramm der Bundesregierung, hier: Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, zu Bundestagsdrucksache VI/2710 vom 23. 12. 1971.

Gutachten zur Gesamtbelastung der Volkswirtschaft durch das Umweltprogramm der Bundesregierung, erstattet im Auftrag des BMI von *Klaus Ackermann, Horst Geschka und Detlev Karsten*, Frankfurt/Main, den 31. März 1971, in: Umweltprogramm der Bundesregierung, hier: Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, zu Bundestagsdrucksache VI/2710 vom 23. 12. 1971.

Umweltschutzbericht 1971 für Baden-Württemberg, 1971.

Umweltschutz in Baden-Württemberg, Arbeitsprogramm 1973. Umweltschutz, Aus den öffentlichen Anhörungen des Innenausschusses und des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit des Deutschen Bundestages, Bonn 1971.

#### Kontrollfragen:

1. Wie läßt sich das Verursacherprinzip rechtfertigen?
2. Welche Ansätze zur Verwirklichung des Verursacherprinzips sind denkbar?
3. Welche technischen Probleme sind bei der Gestaltung von Umweltabgaben zu lösen?
4. Welche wesentlichen Vorteile bietet eine Umweltabgabe gegenüber einer Auflage?
5. Wie hoch sind die Kosten des Umweltschutzes?

Die Antworten auf die Kontrollfragen finden Sie im WiSt-Testbogen auf S. 498.

## Inflation und Verteilung: Die Sicht der Ökonomischen Theorie der Politik

Von Prof. Dr. Bruno S. Frey, Konstanz

### 1. Einleitung

Noch vor kurzer Zeit war die „Ökonomische Theorie der Politik“ oder „(Neue) Politische Ökonomie“ unbekannt. Heute weiß jedoch schon ein beträchtlicher Teil der Dozen-

ten und Studenten der Nationalökonomie (und oft sogar auch benachbarter Sozialwissenschaften), daß damit die Anwendung der Methodik der modernen Ökonomie auf politische Prozesse gemeint ist. Es handelt sich somit um ein Teilgebiet der **Außermarktlichen Ökonomik**, zu der etwa die

Gesundheitsökonomik, die Umweltökonomik und die Bildungsökonomik zu zählen sind.

Die Hauptbeiträge der „Klassiker“ der ökonomischen Theorie der Politik sind:

- *Kenneth J. Arrow*: Social Choice and Individual Values (New York, 2. Auflage 1963);
- *Anthony Downs*: Ökonomische Theorie der Politik (Tübingen 1968);
- *James M. Buchanan and Gordon Tullock*: Calculus of Consent (Ann Arbor 1962);
- *Mancur Olson*: Logik des kollektiven Handelns (Tübingen 1968).

Die Kenntnisse über die hierauf aufbauende Forschung sind bei den meisten Ökonomen recht gering. Die von der „Public Choice Society“, der Vereinigung der an diesem Teilgebiet besonders interessierten Wissenschaftler, herausgegebene Zeitschrift namens „Public Choice“ hat im deutschen Sprachgebiet erst einen kleinen Leserkreis. Allerdings erscheinen viele Beiträge auch in anderen sozialwissenschaftlichen Journalen, z. B. in der „American Economic Review“, der „American Political Science Review“ oder im „Kyklos“. Im Gegensatz zu manchen anderen Gebieten der Wissenschaft können die deutschsprachigen Ökonomen hier durchaus mitreden: trotz ihrer geringen Zahl sind von ihnen eine Reihe interessanter Ansätze entwickelt worden. Dies ist vielleicht auf die durch *Marx* und *Schumpeter* verkörperte Tradition zurückzuführen, die die Nationalökonomie auf sehr breite Weise versteht. Sie beschränkt sich nicht nur auf die Lehre vom Preissystem oder Markt, wie dies durch die Neoklassik oft getan wurde, und in den 50er und 60er Jahren auch in Deutschland üblich war.

Eine Einschätzung über den spezifischen Ansatz und Stand der „Ökonomischen Theorie der Politik“ kann auf zwei verschiedene Arten gewonnen werden:

1. Durch eine Übersicht über die Hauptlinien der **Theorie**;
2. Durch die Demonstration der **Anwendung** auf verschiedene Probleme.

An dieser Stelle wird das zweite Vorgehen gewählt. Die theoretischen Entwicklungen sind aus Vorlesungen und Lehrbüchern der Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik, sowie aus bereits vorliegenden Übersichten (vgl. die Literaturangaben) bereits besser bekannt. An Hand von Anwendungen läßt sich auch besser beurteilen, welche zusätzlichen Erkenntnisse dieser neue Zweig der Ökonomik bringt. Eine Anpreisung der Leistungsfähigkeit unterbleibt, weil der Leser sich seine eigene Meinung bilden soll. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die Theorie erst zu einem relativ kleinen Teil zur Analyse praktischer Probleme verwendet wurde, und die nachfolgenden exemplarischen Anwendungen die Möglichkeiten der (Neuen) Politischen Ökonomie damit eher unterschätzen.

Als Gebiete werden zwei drängende gesellschaftliche Probleme gewählt, nämlich **Inflation** und **Einkommensverteilung**. Das erste Anwendungsgebiet ist insbesondere deshalb interessant, weil eine seltsame Diskrepanz besteht: Die Wirtschaftstheorie verfügt heute über genügend Kenntnisse, um erfolgreiche Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung vorzuschlagen zu können, die Inflation hält indessen an und hat sich in den letzten Jahren sogar merklich beschleunigt. Auf dem Gebiet der Einkommensverteilung wird nicht die funk-

tionelle Verteilung (zwischen Kapital und Arbeit) oder diejenige zwischen Personen, sondern jene zwischen **Wirtschaftssektoren** behandelt. In einer modernen Wirtschaft ist sie von erheblicher Bedeutung; man denke etwa an Landwirtschaft und Bergbau.

## 2. Inflation

### 2.1. Der Ansatz der orthodoxen Wirtschaftstheorie und -politik

Die bestehende Wirtschaftstheorie kennt zahlreiche Lösungsvorschläge und Instrumente zur Bekämpfung der Inflation. Die verschiedenen Schulen setzen zwar an unterschiedlichen Stellen an, doch ist man sich darüber einig, daß Preissteigerungen kein unüberwindbares Naturereignis sind. Rein wirtschaftlich betrachtet können sie beseitigt werden. Folgende Hauptansätze lassen sich unterscheiden:

- (1) Die Inflation kann durch Schaffung einer genügend hohen **Arbeitslosigkeit** beseitigt werden. Argumentiert wird an Hand der Phillips-Kurve, wonach der Lohn- und Preisanstieg theoretisch und empirisch negativ mit der Arbeitslosenrate verknüpft ist. Als praktisches Instrument bietet sich hier die Fiskalpolitik an. Obwohl die Phillips-Kurve selbst in letzter Zeit (aus berechtigten Gründen) angegriffen wird, kann kaum bezweifelt werden, daß der Preisaufrtrieb sich durch eine Zunahme der Arbeitslosigkeit zumindest langfristig abschwächen läßt.
- (2) Die Inflation kann über eine Kontrolle der **Geldmenge** verunmöglicht werden, eine in den letzten Jahren von den Monetaristen betonte Möglichkeit. Die Gesamtgeldmenge kann nach ihrer Ansicht durch die Geldbasis (d. h. Bargeldbestand von Banken und Publikum und Bargeldkonten der Banken bei der Notenbank) kontrolliert werden, für die in der Regel die Zentralbank verantwortlich ist.
- (3) Die Inflation kann durch eine **Einkommenspolitik** bekämpft werden. Preissteigerungen werden als Reflex überhöhter Ansprüche verschiedener Gruppen an das Sozialprodukt gesehen. Das Ziel besteht darin, die Einkommen schon vor der Auszahlung so zu regeln, daß das zur Verfügung stehende reale Produkt nicht überschritten wird. Praktische Instrumente sind „moral suasion“ und die „konzertierte Aktion“. Eng damit verknüpft ist die **Sparpolitik**, die verhindern soll, daß die erzielten Einkommen über Konsumgüterkäufe in den Einkommenskreislauf gelangen.
- (4) Der Inflation kann durch **Wechselkursveränderungen** entgegengetreten werden. Hier besteht heute weitgehend Einigkeit: wenn ein Land seine Inflationsrate im Vergleich zu seinen Handelspartnern verringert und dadurch die Exporte steigen, die Importpreise anziehen und die Geldmenge aufgebläht wird, dann erweist sich jede andere Inflationspolitik als wirkungslos. Doch handelt es sich nur um eine notwendige, nicht aber hinreichende Möglichkeit der Preisstabilisierungspolitik.

Angesichts der verschiedenen Ansatzpunkte für die Inflationsbekämpfung muß man sich erstaunt fragen, warum es denn überhaupt noch Preissteigerungen gibt. Die „Ökonomische Theorie der Politik“ analysiert den zwischen Wirt-

schaft und Politik liegenden Bereich, der offensichtlich dafür verantwortlich ist, daß die genannten Maßnahmen

- keine den Erwartungen entsprechenden Resultate aufweisen, oder
- mangelhaft oder überhaupt nicht eingesetzt werden.

## 2.2. Das Versagen der Instrumente

### 2.2.1. Einkommenspolitik

Die Einkommenspolitik besteht in einer „freiwilligen“ vorherigen Abklärung der Gewinn- und Lohnanteile am Sozialprodukt. Selbst wenn eine Einigung erzielt wird – was nicht immer der Fall ist – wird dadurch noch keine Preisstabilität garantiert, denn es gibt eine große Zahl von Möglichkeiten, auf mehr oder weniger geheime Art die Vereinbarungen zu umgehen: bei einer Knappheit an Arbeitskräften kann z. B. eine Erhöhung des Lohnsatzes über die vereinbarten Beträge hinaus durchaus im Interesse sowohl der Arbeitnehmer als auch eines einzelnen Arbeitgebers sein.

Der entscheidende Grund dafür, daß sowohl Einkommenspolitik als auch diktatorisch festgelegte Einkommensgrenzen in der Wirklichkeit nie vollständig und oft nicht einmal zufriedenstellend eingehalten werden, liegt darin begründet, daß Preisstabilität ein **öffentliches Gut** darstellt. Ein öffentliches (oder kollektives) Gut kommt (im Extremfall) jedem Mitglied der Gesellschaft in gleicher Weise zu, wenn es auch nicht jedem von ihnen den gleichen Nutzen verschafft. Ein Ausschluß hiervon ist unmöglich. Wegen der Unmöglichkeit des Ausschlusses ist es für den Einzelnen (für sich allein betrachtet) rational, von den Vereinbarungen zum „Angebot“ dieses Gutes (hier: Preisstabilität) abzuweichen, um ohne eigenen Beitrag in den Genuß dieses Gutes zu gelangen, sich selbst somit ein höheres Einkommen zu sichern. Stellen alle Individuen eine derartige Überlegung an, besteht die Tendenz, daß alle von den Abmachungen abweichen. In der Spieltheorie ist dieses Problem als „Prisoner's Dilemma“ formalisiert worden.

Die Interpretation der Preisstabilität als öffentliches Gut ermöglicht eine sinnvolle Erklärung der paradox erscheinenden Tatsache, daß zwar (fast) alle Leute und Gruppen sich für die Preisstabilität aussprechen und auch an einer Einkommenspolitik mitwirken, die Richtlinien oder formellen Vereinbarungen in Wirklichkeit aber kaum je eingehalten werden. Die Schuld daran ist nicht immer bei den an den Verhandlungen beteiligten Personen zu suchen. Oft sind sie willens, sich strikt an die Abmachungen zu halten, finden aber keine Unterstützung bei ihrer Gruppe, denn dies würde für sie einen Verzicht auf ein einkommensmaximierendes Verhalten implizieren. Ein solcher Verzicht ist am ehesten zu erwarten, wenn die Führung autoritär entscheiden kann, was jedoch in einer Demokratie unerwünscht erscheint. Bei demokratischem Aufbau der Gruppen siegt in der Regel der Eigennutz unmittelbar oder setzt sich (z. B. bei Gewerkschaften) über die Androhung und Durchführung von wilden Streiks durch.

### 2.2.2. Sparpolitik

Bei der Sparpolitik, die bei erfolgreicher Durchführung Preisstabilität ermöglichen, aber auch die Einkommens- und Vermögensverteilung gleichmäßiger machen kann, sind

zwei „Güter“ zu unterscheiden:

- ein „privates Gut“ in Form der akkumulierten Ersparnisse, das nur denjenigen zugute kommt, die sich an der Sparpolitik beteiligen;
- ein „öffentliches Gut“ in Form der Preisstabilität, das **allen** zugute kommt.

Da das „private Gut“ erst langfristig von Bedeutung wird, ist eine wirkungsvolle Durchführung auch der Sparpolitik mit dem „free rider“-Problem konfrontiert. Selbst wenn die Erfolgchancen etwas höher sind als bei der Einkommenspolitik, müssen sie insgesamt als gering veranschlagt werden. Immerhin ist dieses Instrument ein Schritt in die richtige Richtung, wird doch erkannt, daß ohne massiven Zwang (der meist auch nicht wirkt) und ohne Aufgabe der demokratischen Gruppenstruktur in der Gesellschaft nur der **gleichzeitige** Erwerb von „privaten Gütern“ Erfolg bringen kann.

## 2.3. Mangelnder oder fehlender Einsatz der Instrumente

Neben dem diskutierten Versagen der Instrumente kann die fortdauernde Inflation auch durch den **fehlenden Willen der politischen Entscheidungsträger**, insbesondere der Regierung und der Zentralbank, bedingt sein.

### 2.3.1. Das Verhalten der Regierung

In einer Demokratie mit **starker Parteienkonkurrenz** muß die Regierung, um zu überleben, den Wählerpräferenzen folgen. Entscheidend für die Einstellung der Regierung gegenüber der Inflation ist die relative Bewertung dieses Zieles durch die Wähler. Die Regierung muß abzuschätzen versuchen, wieviel zusätzliche Arbeitslosigkeit und welche Einbuße des verfügbaren Realeinkommens (z. B. infolge einer Steuererhöhung) die Wähler zu tolerieren geneigt sind für eine Senkung der Inflationsrate um 1%. Unter geeigneten Annahmen über die Wählerpräferenzen (Eingipfligkeit) läßt sich theoretisch ableiten, daß die Präferenzen des Medianwählers entscheidend sind. Durch multiple Regressionen von Wahlerfolg resp. Popularität der Regierung wird der Zusammenhang auch schon empirisch („politometrisch“) zu testen versucht.

Entspricht die Wirklichkeit annähernd diesem Modell der politischen Konkurrenz (*Downs*), hat jede Gesellschaft in diesem Sinne diejenige Inflation, die sie sich wünscht.

Im politischen Bereich bestehen jedoch unterschiedliche Einflußmöglichkeiten, insbesondere müssen die **Interessengruppen** berücksichtigt werden. Deren Gewicht hängt von verschiedenen Faktoren ab, die im nachfolgenden Verteilungsteil noch diskutiert werden. Wichtig im Zusammenhang mit der Inflation ist die **unterschiedliche Organisierbarkeit**. Interessen vereinigen sich nicht spontan. Eine Gleichheit der Ziele ist zur Bildung einer (stabilen) Gruppierung nicht genügend, weil in der Regel das Angebot von „Gütern“ angestrebt wird, von denen kein Ausschluß möglich ist. Da dies für die Preisstabilität in vollem Maße zutrifft, wird kein (individuell) rational handelndes Individuum einer Interessengruppe beitreten und (merkliche) Kosten für deren Aktivität aufbringen, wenn es von der Preisstabilität als Nichtmitglied profitieren kann. Diese Tatsache erklärt, warum keine ins Gewicht fallenden Interessengruppen für Preis-

stabilität (und andere allgemeine Konsumenteninteressen) existieren.

Ganz anders ist die Situation der **Produzenten**, die gegenüber den Konsumenten ein ihre numerische Stärke weit überragendes Gewicht aufweisen. Eine Regierung kann Stimmen gewinnen oder zumindest ihren Anteil halten, indem sie bestimmten Produzenten eine Erhöhung ihrer Produktpreise zugesteht: jene werden eine deutliche Erhöhung ihres Einkommens erfahren, während die Kosten in Form einer geringen Anhebung des allgemeinen Preisniveaus sich auf eine große Zahl von Konsumenten verteilen. Unter normalen Umständen werden diese Preissteigerungen nicht einmal bemerkt, außer bei traditionell besonders empfindlichen Gütern (wie etwa Milch und Brot).

Zu beachten ist, daß die „Produzenten“ hier den „Konsumenten“ gegenüberstehen, also Anbieter sowohl von **Gütern** als auch von **Arbeit** umfassen. Gerade auf dem Gebiet der Inflationsbekämpfung läßt sich nicht selten eine Koalition zwischen „Arbeit“ und „Kapital“ feststellen, wobei die Konsumenten die Kosten (in Form höherer Preise) bezahlen müssen. Diese Betrachtung widerspricht zwei Orthodoxien: zum einen jener, die den Inflations- und Verteilungsprozeß im Rahmen von Duopolmodellen analysiert, und andererseits dem Marxismus, der alle Konflikte auf jenen zwischen Arbeit und Kapital reduziert.

Die Konsumenten sind allerdings zur Hauptsache gleichzeitig Anbieter von Arbeit („Produzenten“), aber wie bereits betont, führt ein Vergleich lediglich der Aggregate zu verzerrten Ergebnissen, insbesondere weil dadurch die „free rider“-Effekte nicht erfäßbar sind. Innerhalb einer Familie ist oft die **Frau** ausschließlich Konsument (in dem Sinne, daß sie keinem Markterwerb nachgeht). Sie wird von der Inflation häufig stärker betroffen als der Mann, weil das Haushaltsgeld der Inflation nur verzögert angepaßt wird. Dies erklärt, warum solche Frauen Parteien zuneigen, die sich besonders stark für Preisstabilität einsetzen.

Der größere Einfluß der Produzenten gegenüber den Konsumenten wird besonders deutlich bei der Betrachtung von **Wechselkursveränderungen** zur Inflationsbekämpfung. Aufwertungen sind gegen das Interesse der **Exportindustrie**. Hier fühlt sich (beinahe) das ganze Land als „Produzent“, und in der Tat sind Interessenkoalitionen zwischen den Tarifparteien gerade in diesem Sektor besonders häufig zu beobachten. Die Interessen der Kapitalgeber und Beschäftigten in diesem Sektor werden durch eine Verteuerung ihrer Waren im Ausland unmittelbar betroffen; die Arbeitsplätze sind eher gefährdet. Die Konsumenten dagegen verspüren bei einer Aufwertung den günstigen Einfluß kaum, weil die Reaktionen auf die Preise stark verzögert sind (bis zu 2 Jahren). Eine Regierung sieht sich einer gut organisierten Lobby der Exportinteressen gegenüber, was sie Stimmen und möglicherweise sogar die Macht kosten kann. Somit kann sie eine Aufwertung nur dann durchführen, wenn die Wähler einen Einsatz der Instrumente zur Inflationsbekämpfung honorieren und auf jede Minderung der Preissteigerung merklich reagieren.

### 2.3.2. Das Verhalten der Zentralbank

Die Zentralbank wird gemeinhin als „Hüterin des Geldwertes“ angesehen. Nicht zuletzt aus der Besorgnis heraus, die Regierung könne aus politischen Gründen Preisstabilität

nicht garantieren, hat die Zentralbank in vielen Ländern eine von Regierung und Parlament unabhängige Stellung. Nun stellt sich aber auch hier die Frage, ob die Notenbank tatsächlich den Geldwert stabilisieren will.

Die Zentralbank sollte nicht als abstrakte Einheit angesehen werden, die auf irgendeine mysteriöse Weise den „Willen der Gesellschaft“ erfüllt. Sie ist eine **Bürokratie**, deren Mitglieder Ziele zu erreichen suchen, die nicht unbedingt denen der Gesellschaft entsprechen. Als hauptsächliche Ziele können die Steigerung des Prestiges und die Selbsterhaltung angesehen werden. Das Prestige wird bestimmt durch die Position im Vergleich zu anderen Bürokratien (z. B. dem Finanzministerium) und die Achtung, die sie bei ihren hauptsächlichen „Kunden“, nämlich den Privatbanken, genießt. Die Selbsterhaltung besteht im Überleben und in der Autonomie; sie wird am meisten gefördert, indem die Konflikte (vor allem mit der Regierung, die die Selbständigkeit am ehesten einschränken kann) minimiert werden. Der Druck der Öffentlichkeit ist in dieser Hinsicht für die Zentralbank beinahe unerheblich.

Diese besondere Beziehung zwischen Notenbank und Regierung zeigt sich am deutlichsten bei der Reaktion auf stabilitätsgefährdende Lohnforderungen. Durch eine Konstanthaltung der Geldmenge kann der private Sektor zwar gezwungen werden, das Preis- und damit (bei unveränderter Verteilung) auch das Lohnniveau konstant zu halten. Allerdings erfordert dies langwierige Anpassungsprozesse, die zumindest vorübergehend zu mehr oder weniger großer Arbeitslosigkeit und Betriebsschließungen führen. Dies kann sich eine Regierung – insbesondere vor Wahlen – wiederum nicht leisten, und sie wird deshalb die Notenbank zwingen, die Geldmenge zu erhöhen.

Die von den Monetaristen geforderte Beschränkung der Zentralbankpolitik auf eine Kontrolle der Geldmenge (konstanter jährlicher Anstieg) widerspricht auch unter „normalen“ Umständen den Zielen der Notenbank. Der Funktionsverlust würde mit Sicherheit zu einer starken Prestigeeinbuße führen, und die Zentralbank in der heutigen Form dürfte nicht überleben, denn auch eine untergeordnete Stelle könnte diese (zumindest nach außen hin) simple Aufgabe übernehmen.

Die Zentralbank ist zur Förderung ihrer Ziele an solchen Instrumenten interessiert, die

- immun sind gegen Kritik, also von Außenstehenden wegen des Informationsmangels nicht überprüft werden können;
- die Möglichkeit der Überbetonung von Erfolgen und der Verschleierung von Mißerfolgen eröffnen, und schließlich
- einen größeren Spielraum für Ermessensentscheide offenlassen.

Als geeignete Instrumente erweisen sich demnach die verschiedenen Varianten der formellen und informellen „moral suasion“ sowie administrative Eingriffe in Geld- und Kapitalmarkt. Diese Instrumente sind gerade zur Inflationsbekämpfung aber wenig wirksam.

Im Vergleich zur Regierung ist jedoch festzuhalten, daß die Zentralbank der Preisstabilität ein höheres Gewicht beimißt. Der Grund liegt darin, daß sie in erster Linie als dafür zuständig angesehen wird, und dementsprechend bei einer hohen Inflationsrate verstärkte Angriffe von außen erwarten

muß. Für die Vollbeschäftigung etwa wird sie kaum in dieser Weise verantwortlich gemacht; sie teilt die Verantwortung bestenfalls mit der Regierung. In der Tat zeigt sich in empirischen Untersuchungen, daß Zentralbanken bereit sind, für nur geringe Verbesserungen der Preisstabilität sehr viel zusätzliche Arbeitslosigkeit zu schaffen.

### 3. Einkommensverteilung

#### 3.1. Vorbemerkungen

Gewisse Aspekte der Einkommensverteilung wurden schon im vorherigen Abschnitt behandelt. Wird nämlich die Inflation als Reflex des Kampfes um das Sozialprodukt angesehen, so werden die beiden Aspekte untrennbar.

Die von der herkömmlichen Wirtschaftstheorie vor allem analysierte Funktionalverteilung zwischen „Arbeit“ und „Kapital“ wird aus bereits erwähnten Gründen im folgenden außer acht gelassen, ebenso die Verteilung nach Personen oder Familien. Es soll gezeigt werden, welche Erkenntnisse die „Ökonomische Theorie der Politik“ zur Verteilung zwischen den **Wirtschaftssektoren** bringen kann.

#### 3.2. Das reine Demokratiemodell

In einer Demokratie mit genügend Konkurrenz zwischen den Parteien ist die Regierung zur Aufrechterhaltung der Macht genötigt, ihre Maßnahmen nach den Präferenzen der Wähler zu orientieren. Unbestreitbar besitzen die Wähler in entwickelten Ländern eine Vorliebe oder Schwäche für bestimmte Wirtschaftsbereiche, insbesondere für die **Landwirtschaft**. Eine bauernfreundliche Politik lohnt sich für eine Regierung doppelt, denn sie befriedigt sowohl die „Produzenten“ in der Landwirtschaft als auch die Stadtbewohner. Allerdings gibt es Schranken, wenn die Unterstützungskosten allzu groß werden, weil dann den Stadtbewohnern ihre Vorliebe für die Landwirtschaft zu teuer werden könnte.

Um diesen Konflikt auszuweichen, verwendet die Regierung (ähnlich wie die Notenbank für die Inflationsbekämpfung) ein ganz bestimmtes **Instrumentarium**:

- Unterstützungskosten werden auf eine große Zahl von Bürgern verteilt, so daß sie beinahe unmerklich werden;
- die Unterstützungen sind so **kompliziert** ausgestaltet, daß es praktisch unmöglich ist festzustellen, wie groß die Belastung für die restliche Gesellschaft nun eigentlich ist.

Preisstützungen fördern zwar die Inflation, doch wissen die Konsumenten gar nicht, welche Preise sie bezahlen müßten, könnten Agrarprodukte frei importiert werden. Das gleiche gilt für Preissubventionen, die die übrige Gesellschaft in Form irgendwelcher direkter oder indirekter Steuern zu tragen hat. Ungünstiger sind hingegen direkte Unterstützungszahlungen an die einzelnen Bauern, weil auf diese Weise der Gesamtbetrag der Unterstützung relativ leicht zu erfassen ist.

#### 3.3. Überrepräsentation von Sektoren im Parlament

Bestimmte Wirtschaftsbereiche sind bei Wahlen nach dem Majorprinzip im Parlament stärker vertreten, als es ihrem Anteil an der Bevölkerung entspricht. Grund dafür ist die Kombination von:

- räumlicher Verteilung der Mitglieder des Bereichs;
- Anordnung und Zahl der Wahlkreise.

Der Einfluß dieser beiden Faktoren kann folgendermaßen vergegenwärtigt werden, wobei angenommen wird, daß die Wähler gleichmäßig über den Raum verteilt sind:

Besteht nur **ein** Wahlkreis in einer Gebietskörperschaft, benötigt eine Gruppe 51% der Stimmen zur Erreichung der absoluten Majorität. Bei **drei** Wahlkreisen sind dazu jedoch nur etwas mehr als 33% der Gesamtstimmen notwendig, denn eine jeweils knappe (51%) Mehrheit in zwei der drei Wahlkreise genügt zur Erringung der Majorität insgesamt. Bei **fünf** Wahlkreisen ist eine 51%ige Mehrheit in nur drei Wahlkreisen notwendig; eine Mehrheit kann also mit nur etwas mehr als 30% der Gesamtstimmen erreicht werden. Bei z. B. 25 Wahlkreisen vermindert sich der für eine Majorität notwendige Stimmenanteil auf etwas mehr als 26% der Gesamtstimmen usw.

Eine zahlenmäßig recht unbedeutende Gruppe kann also eine Mehrheit erreichen, wenn sie in knapp der Hälfte der Wahlkreise eine knappe Mehrheit erzielt. Diese Situation trifft in der Wirklichkeit kaum in dieser extremen Form zu. Die Bauern dürften den Bedingungen noch am nächsten kommen, gibt es doch in vielen Staaten eine große Zahl von Wahlkreisen, in denen die Landwirtschaftsinteressen unter den heutigen Verhältnissen gerade eine Mehrheit mobilisieren können.

#### 3.4. Interessengruppen und Regierungspolitik

Wie bereits erläutert, besteht seitens der Regierung eine ausgeprägte Tendenz, die „Produzenten“ (Kapitaleigner und Arbeitnehmer) gegenüber den Konsumenten vorzuziehen. Allerdings kann die Regierung nicht **allen** Forderungen **aller** Sektoren nachgeben, weil sonst diese Ursache der Preissteigerungen so deutlich würde, daß die Wähler als Konsumenten ihr die Unterstützung entziehen würden. Es stellt sich daher die Frage, **welche Sektoren** durch die Regierung im Verteilungskampf begünstigt werden.

Je mehr von den nachfolgenden drei Charakteristika auf einen Wirtschaftsbereich zutreffen, desto größer ist dessen Chance, von einer (auf Stimmenerhaltung bedachten) Regierung unterstützt zu werden:

- (1) Der Sektor weist viele Beschäftigte auf, die willens sind, für die Opposition zu stimmen, wenn sie mit der Regierung unzufrieden sind;
- (2) Der Sektor kann die übrige Wirtschaft erheblich schädigen, wenn ihm dies als Kampfinstrument gegen die Regierung nützlich erscheint;
- (3) Der Sektor weist eine langsam (unterdurchschnittlich) steigende Nachfrage nach seinen Produkten auf. Die Gewinne der Kapitalbesitzer und Löhne der Arbeitnehmer wachsen tendenziell ebenfalls unterdurchschnittlich, wodurch sich **beide** unterprivilegiert vorkommen. Dazu kommt die gefährdete Beschäftigungslage, die sich noch verschlechtert, versuchen die Unternehmer, durch Rationalisierungsinvestitionen die Rendite aufrechtzuerhalten. Alle in diesem Sektor Tätigen sind über dessen Lage mehr oder weniger gut orientiert, jedenfalls aber besser als die in einem florierenden Sektor Tätigen, für die derartige Informationen nicht so lebenswichtig sind. Die staatliche Hilfe für einen Sektor mit langsam wachsender Nachfrage wird von den Beteiligten deutlich zur Kenntnis genommen und die Regierung entsprechend stimmenmäßig unterstützt.

### 3.5. Das verwendete Instrumentarium

Mit Hilfe der „Ökonomischen Theorie der Politik“ lassen sich auch Schlüsse ziehen über die von der Regierung mit Vorliebe verwendeten Instrumente zur Unterstützung von Wirtschaftsbereichen.

**Zollerhöhungen** und **Importrestriktionen** erweisen sich für die Regierung als günstige Maßnahme, weil

- der Nutzen für die begünstigten Sektoren unmittelbar und sichtbar ist;
- die gesellschaftlichen Kosten hingegen nur indirekt, diffus und verzögert anfallen, insbesondere weil die in ihren Exporten betroffenen Länder oft nur langsam reagieren.

Ebenso vorteilhaft für die Regierung sind **Preisstützungen** mit Aufkauf und Lagerung der erzielten Überschüsse. Wiederum fallen die Kosten auf die Bevölkerung als Ganzes in Form von meist unmerklich überhöhten Preisen und direkten und indirekten Steuern.

Wegen des Einsatzes dieser Instrumente ziehen die Interessengruppen einen Vorteil daraus, wenn sie sich auch aus wirtschaftlich besonders schwachen Mitgliedern zusammensetzen. Dies erscheint zwar paradox, ist aber dadurch zu erklären, daß bei Preisstützungen auf die ärmsten Mitglieder abgestellt wird. Die produktiveren Mitglieder sichern sich dadurch eine **Differentialrente**. Wiederum bietet die Landwirtschaft ein gutes Beispiel.

Es braucht nicht besonders hervorgehoben zu werden, daß die angeführten Punkte die Vorteile zeigen, die diese Instrumente der Regierung bringen und als deshalb deren **Anwendung in der Wirklichkeit** zu erwarten ist. Ob diese Instrumente auch für die **Gesellschaft** als Ganzes günstig sind, ist eine andere Frage, die von der herkömmlichen Wirtschaftstheorie untersucht wird.

### Literatur

- Bernholz, P.: Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. I. UTB, Tübingen 1972.
- Downs, A.: Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen 1968.
- Frey, B. S.: Die ökonomische Theorie der Politik oder die Neue Politische Ökonomie: Eine Übersicht. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 126 (1970).
- Liefmann-Keil, E.: Zur Aktivität der Interessenverbände. In: H. Arndt (Hrsg.), Sozialwissenschaftliche Untersuchungen. Berlin 1969.

### Kontrollfragen

1. Was ist die „Ökonomische Theorie der Politik“?
2. Welche hauptsächlichen Möglichkeiten zur Bekämpfung der Inflation kennt die Wirtschaftstheorie?
3. Warum versagt in der Regel die Einkommenspolitik?
4. Warum berücksichtigt die Regierung bei der Inflationsbekämpfung eher die Interessen der „Produzenten“ (Anbieter von Gütern und von Arbeitskraft) als die der Konsumenten?
5. Aus welchen Gründen werden auch in einer „reinen“ Demokratie bestimmte Wirtschaftssektoren von der Regierung bei der Einkommensverteilung bevorzugt?

Die Antworten auf die Kontrollfragen finden Sie im WiSt-Testbogen auf S. 498.

## Die Methodologie des Kritischen Rationalismus

Von Prof. Dr. Willi Meyer, Marburg

### 1. Die komplexe erkenntnistheoretische Problemsituation in der Ökonomie

Die Wirtschaftswissenschaft wird von vielen als die am weitesten fortgeschrittene theoretische Sozialwissenschaft angesehen. Trotzdem gilt auch heute noch die Feststellung Schumpeters, daß „wir Wirtschaftswissenschaftler (kaum jemals) geneigt (sind), uns zu unseren geistigen Leistungen zu gratulieren.“

Vielleicht liegt der Grund für die mangelnde Gratulationsbereitschaft in der **komplexen erkenntnistheoretischen Problemsituation**, mit der es die Ökonomen von Anfang an zu tun hatten. Denn neben dem Wunsch nach **theoretischer Erkenntnis** der wirtschaftlichen **Erfahrungswelt** stand meistens auch die Forderung nach **praktisch relevantem** Wissen zum Zwecke der **politischen Gestaltung**. Darüber hinaus konnten sich nur wenige Ökonomen der Einsicht von dem essentiell **historischen** Charakter ihres Forschungsgegenstandes verschließen. Er schien insbesondere in der nur temporären Geltung der theoretischen Erkenntnisse und der meist historisch und lokal beschränkten Eig-

nung politischer Rezepte zum Ausdruck zu kommen. Die theoretisch-empirische und die normativ-politische Zielsetzung der Ökonomie und der historische Charakter ihres Objekts scheinen nun jeweils besondere und sich teilweise widersprechende methodische Orientierungen zu erfordern. Kurzum: Der vielschichtige und undurchsichtige epistemologische Status der Ökonomie begünstigt einen Pluralismus methodologischer Meinungen und demzufolge auch einen Pluralismus von Beurteilungen der Leistungen einzelner Ökonomen.

Karl Poppers Philosophie, die man heute mit der Kurzform „Kritischer Rationalismus“ zu umschreiben beliebt, behandelt die oben genannten erkenntnistheoretischen Probleme unter **allgemeinen** Gesichtspunkten, d. h. **unabhängig** von den **spezifischen inhaltlichen** Problemen einzelner Wissenschaften. Popper hat eine **allgemeine Methodologie** aller theoretischen Erfahrungswissenschaften entwickelt, in Anlehnung daran die (sozialphilosophische) Konzeption einer **rationalen sozialen Praxis** vorgeschlagen und die **Besonderheiten** untersucht, die einer theoretischen Sozialwissenschaft aus dem **historischen** Charakter ihres Gegenstandes