

Dieser Beitrag ist in den Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Neue Folge Band 98, Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, im Jahre 1978 erschienen. Der Band enthält folgende Beiträge:

Politisch-ökonomische Modelle: Übersicht und Stand der Forschung

Von Bruno S. Frey, Konstanz und Basel

1. Einleitung

Politisch-ökonomische Modelle befassen sich mit der *gegenseitigen* Beziehung von Wirtschaft und Politik. Der Einfluß der Wirtschaftslage auf die Politik und der Einfluß politischer Maßnahmen auf die Wirtschaft werden explizit dargestellt. Im Vordergrund steht das Verhalten der Konsumenten-Wähler und der Regierung im zeitlichen Ablauf. Die hier diskutierten politisch-ökonomischen Modelle sind *formal* orientiert¹ und lassen sich im Prinzip *empirisch* überprüfen. Die Modelle der Parteienkonkurrenz² gehören nicht zu den politisch-ökonomischen Modellen, weil der wirtschaftliche Bereich nicht explizit dargestellt ist.

Dieser Beitrag hat drei Ziele. Erstens soll ein Überblick über den Stand der Forschung gegeben werden. Im zweiten Abschnitt werden dazu die wichtigsten Elemente und einige darauf aufbauende Modelltypen skizziert. Abschnitt 3 ist den von der Stimmenmaximierung ausgehenden Modellen, Abschnitt 4 den von der Nutzenmaximierung der Regierung ausgehenden Modellen gewidmet. Als zweites Ziel soll mit diesem Beitrag auf denkbare Modellerweiterungen hingewiesen werden (Abschnitt 5). Als Drittes soll auf die Möglichkeiten und Grenzen politisch-ökonomischer Modellbildung eingegangen werden (Schlußabschnitt). Auf eine Erörterung der wirtschaftspolitischen Bedeutung

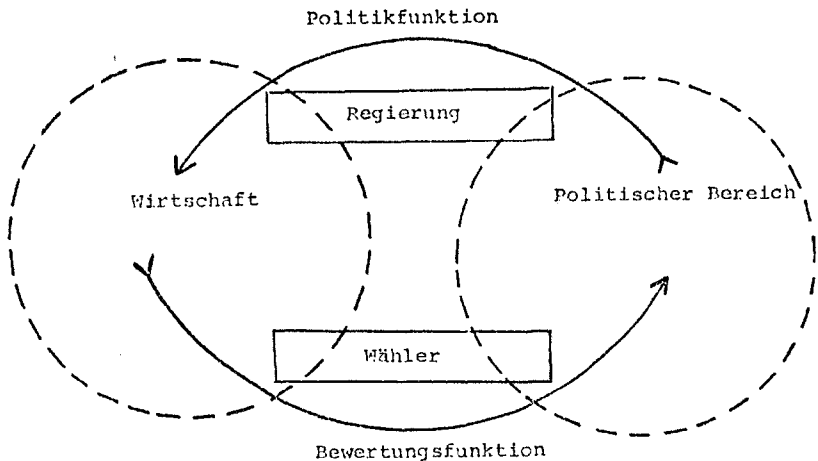
¹ Zur Theorie politisch-ökonomischer Modelle vgl. auch R. Dinkel, Der Zusammenhang zwischen der ökonomischen und politischen Entwicklung in einer Demokratie, Berlin 1977. Einige nicht formale Modelle und empirische Evidenz sind in B. S. Frey, Theorie und Empirie Politischer Konjunkturzyklen, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Jg. 36, 1976, S. 95 - 120, erwähnt; seither sind weitere Forschungen unternommen worden, vgl. z. B. M. Paldam, Is There an Election Cycle?, verv. Ms., University of Aarhus, 1977 und B. Hubka und G. Obermann, Zur Wahlzyklizität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in: Empirica, Vol. 1, 1977, S. 57 - 83. Ein früherer Ansatz stammt von Ph. Herder-Dorneich, Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, Freiburg 1959 (zuerst als Dissertation unter dem Pseudonym F. O. Harding [1957] erschienen).

² W. H. Riker and P. C. Ordeshook, An Introduction to Positive Political Theory, Englewood Cliffs 1973.

dieses Ansatzes muß an dieser Stelle aus Raumgründen verzichtet werden.

2. Elemente und Modelltypen

In politisch-ökonomischen Modellen wird zwischen zwei grundlegenden Handlungsträgern unterschieden: Die *Konsumenten-Wähler* bewerten die Regierungstätigkeit (unter anderem) anhand der Wirtschaftslage; die *Regierung* versucht, den Wirtschaftsablauf zu beeinflussen, um wiedergewählt zu werden, oder um ihre ideologischen Programme in die Tat umzusetzen. Dieser allgemeine Zusammenhang ist in Figur 1 grafisch dargestellt. Die Bewertungsfunktion beschreibt den Einfluß der Wirtschaft auf die Politik, die Politikfunktion den Einfluß der Politik auf die Wirtschaft.



Figur 1: Grundschema eines politisch-ökonomischen Modells

Die wichtigsten Annahmen hinsichtlich dieser vier Grundelemente (Wähler, Regierung, Wirtschaft, politischer Bereich) politisch-ökonomischer Modelle werden im folgenden kurz skizziert; eine erschöpfende Darstellung ist nicht beabsichtigt.

2.1. Die Grundelemente

2.1.1. Wähler

Den Konsumenten-Wählern wird rationales Verhalten unterstellt. Sie bewerten die vergangenen und die in Zukunft erwarteten Leistungen der Regierung anhand der Wirtschaftslage. Sind sie mit der Wirt-

schaftslage zufrieden, unterstützen sie vermehrt die Opposition. Der Einfluß auf den politischen Bereich wird mit Hilfe laufender Popularitätsumfragen (wie z. B. regelmäßig durch das Demoskopische Institut in Allensbach) erhoben oder durch die Wahlergebnisse quantitativ erfaßt. Da die politische Teilnahme für den einzelnen Wähler weitgehend ein öffentliches Gut darstellt und Kosten verursacht, ist realistisch anzunehmen, daß er sich nur unvollständig informiert, keine Optimierung anstrebt und sich mit einem „zufriedenstellenden“ Ergebnis begnügt³.

Sehr unterschiedliche Annahmen und Ergebnisse finden sich in der Literatur hinsichtlich der in der *Nutzenfunktion* der Wähler enthaltenen Argumente:

- Einige Untersuchungen stellen *keinen* Einfluß makro-ökonomischer Variablen (möglicherweise aber solche der Einkommensverteilung) fest⁴.
- Verschiedene Autoren versuchen, den Einfluß der Wirtschaftslage mit einer *einzig* Variablen zu erfassen, nämlich der Wachstumsrate des verfügbaren Einkommens⁵ oder mit der Arbeitslosenquote⁶.
- Am häufigsten werden *zwei* Argumente in der Nutzenfunktion berücksichtigt, die Arbeitslosenquote und die Inflationsrate⁷.

³ Vgl. G. H. Kramer, Short Run Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896 - 1964, in: American Political Science Review, Vol. 65, 1971, S. 131 - 143.

⁴ Für die amerikanischen Kongreßwahlen z. B.: G. J. Stigler, General Economic Conditions and National Elections, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 63 (1973), S. 160 - 167; F. Arcelus and A. H. Meltzer, The Effect of Aggregate Economic Variables on Congressional Elections, in: American Political Science Review, Vol. 69 (1975), S. 1232 - 1239; für Popularitätsindices z. B.: W. L. Miller and M. Mackie, The Electoral Cycle and the Asymmetry of Government and Opposition Popularity: An Alternative Model of the Relationship between Economic Conditions and Political Popularity, in: Political Studies, Vol. 21, 1973, S. 263 - 279; J. A. Stimson, Public Support for American Presidents: A Cyclical Model, in: Public Opinion Quarterly, 1976, S. 1 - 21; R. Dinkel, Der Zusammenhang zwischen Regierungspopularität und ökonomischen Variablen, S. 543 - 561 dieses Bandes für Popularitätsindices.

⁵ E. R. Tufte, The Political Manipulation of the Economy: Influence of the Electoral Cycle on Macroeconomic Performance and Policy, verv. Ms., Princeton 1974; R. C. Fair, On Controlling the Economy to Win Elections, Cowles Foundation Discussion Paper 397, 1975.

⁶ J. E. Mueller, Presidential Elections and Popularity from Truman to Johnson, in: American Political Science Review, Vol. 64, 1970, S. 18 - 34; G. R. Parker, Some Themes in Congressional Unpopularity, in: American Journal of Political Science, Vol. 21, 1977, S. 93 - 109.

⁷ Zuerst C. A. E. Goodhart and R. J. Bhansali, Political Economy, in: Political Studies, Vol. 18, 1970, S. 43 - 106; G. Kirchgäßner, Ökonometrische Untersuchungen des Einflusses der Wirtschaftslage auf die Popularität der Parteien, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 110, 1974, S. 409 - 445.

- Bei einer sorgfältigen Spezifikation der Popularitäts- und Wahlfunktion (insbesondere bei simultaner Berücksichtigung nicht-wirtschaftlicher Einflüsse) besteht Anlaß zur Vermutung, daß die drei makroökonomischen Variablen Arbeitslosigkeit, Inflation und Wachstum einen signifikanten Einfluß ausüben⁸. Tabelle 1 zeigt die ungefähre Größenordnung der Veränderung der Regierungspopularität bei einer Zunahme der drei genannten Größen in drei Ländern⁹.

Tabelle 1

**Der Einfluß wirtschaftlicher Variabler auf die Popularität der Regierung,
(in Prozentpunkten), Schätzung mit Vierteljahresdaten**

Anstieg (um einen Prozentpunkt)	L a n d		
	BRD (1951 - 1975)	UK (1959 - 1974)	USA (1953 - 1975)
Arbeitslosenquote	- 0,9	- 6,0	- 4,2
Inflationsrate	- 0,7	- 0,6	- 1,0
Wachstumsrate des real verfügbaren Einkom- mens	+ 0,4	+ 0,8	+ 0,4

Quelle: Für eine genaue Definition der Variablen, exakte Spezifikation der Gleichungen und Angaben zur statistischen Signifikanz vgl. B. S. Frey und F. Schneider, An Econometric Model with an Endogenous Government Sector, a.a.O.; dies., An Empirical Study of Politico-Economic Interaction, a.a.O.; dies., A Politico-Economic Model of the United Kingdom, a.a.O.

Eine Erhöhung der Arbeitslosenquote von einem Prozentpunkt vermindert die Regierungspopularität in der Bundesrepublik um etwa 0.9 Prozentpunkte; eine Steigerung der Inflationsrate um einen Prozentpunkt vermindert sie um 0.7 Prozentpunkte; eine Zunahme der Wachstumsrate des verfügbaren Realeinkommens erhöht sie um 0.4 Prozentpunkte. Die englischen und amerikanischen Wähler reagieren auf die Zunahme der Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Anstieg der Inflationsrate weit stärker als die deutschen Wähler. Die Auswirkung von Veränderungen von Wachstum und Inflationsrate auf die

⁸ Vgl. S. Goodman and G. H. Kramer, Comment on Arcelus and Meltzer, The Effect of Aggregate Economic Conditions on Congressional Elections, in: American Political Science Review, Vol. 69, 1975, S. 1255 - 1265.

⁹ B. S. Frey and F. Schneider, An Econometric Model with an Endogenous Government Sector, in: Public Choice (erscheint demnächst); dies., An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the U.S., in: Review of Economics and Statistics (erscheint demnächst); dies., A Politico-Economic Model of the United Kingdom, in: Economic Journal (erscheint demnächst).

Popularität der Regierung bewegt sich in den drei betrachteten Ländern in ähnlichen Größenordnungen.

Einzelne Wahl- und Popularitätsfunktionen sind zur Analyse spezieller Aspekte erstellt worden, so z. B. zur Klärung der Fragen, ob die Wähler erst nach Überschreiten einer Fühlbarkeitsschwelle reagieren¹⁰, ob die Staatseinnahmen und -ausgaben eine unmittelbare Wirkung auf die Wahlergebnisse haben¹¹ und ob die Regierung asymmetrisch nur von einer Verschlechterung der Wirtschaftslage betroffen wird¹².

Unterschiedliche Annahmen finden sich auch hinsichtlich des *retrospektiven Zeithorizontes* der Wähler. Im Extremfall bewerteten die Wähler nur die Wirtschaftslage im Wahljahr¹³. In Analogie zur Diskontierung der Zukunft kann unterstellt werden, daß die Wähler die vergangenen Ereignisse mit einem geometrisch abnehmenden Gewicht versehen. Ein beschränkter Zeithorizont liegt auch vor, wenn die Wähler zwar alle Jahre gleich gewichten, aber nur die laufende Wahlperiode in Erwägung ziehen.

2.1.2. Regierung

Die Regierung wird in den politisch-ökonomischen Modellen als rational handelnde Einheit betrachtet; Probleme der Koalitionsbildung sind bisher ausgeklammert worden. Einige Autoren unterstellen vollkommene Information, andere heben hervor, daß die Politiker in der Regel auf Grundlage beschränkter Information handeln müssen.

Hinsichtlich der *Zielfunktion* finden sich zwei Hypothesen:

- Die Regierung *maximiert Stimmen*;
- die Regierung *maximiert ihren Nutzen* unter Beachtung verschiedener *Nebenbedingungen*, insbesondere der Wiederwahlnotwendigkeit (politische Nebenbedingung), legal-administrativer Einschränkungen und der ihr zur Verfügung stehenden wirtschaftlichen Möglichkeiten (z. B. des Zwangs zur Berücksichtigung des Budget- und Zahlungsbilanzausgleichs). Als Argumente in der Nutzenfunktion

¹⁰ B. S. Frey und H. Garbers, Der Einfluß wirtschaftlicher Variabler auf die Popularität der Regierung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 186, 1972, S. 281 - 295.

¹¹ W. A. Niskanen, Economic and fiscal effects on the popular vote for the President, Graduate School of Public Policy, Working Paper No. 25, University of California, Berkeley 1975.

¹² H. S. Bloom and H. D. Price, Voter Response to Short-Run Economic Conditions: the Asymmetric Effect of Prosperity and Recession, in: American Political Science Review, Vol. 69, 1975, S. 1240 - 1254.

¹³ z. B. R. C. Fair, On Controlling the Economy to Win Elections, a.a.O.

steht die Verfolgung ideologischer Ziele, wie sie z. B. in den Parteiprogrammen festgehalten werden, im Vordergrund. Es können von den Regierungspolitikern aber auch private Ziele, wie z. B. die Steigerung des eigenen Ruhms oder des eigenen Einkommens, verfolgt werden¹⁴.

In fast allen Modellen wird angenommen, daß der *Zeithorizont* der Regierungspartei sich nur bis zu den nächsten Wahlen erstreckt. Hiergegen läßt sich einwenden, daß eine von der Wiederwahl überzeugte Regierung schlecht beraten wäre, nicht auch (zumindest) die darauffolgende Wahlperiode in ihre Überlegungen einzubeziehen. Die nächste Legislaturperiode ist nur dann für eine Regierungspartei bedeutungslos, wenn sie von einer Wahlniederlage überzeugt ist¹⁵.

2.1.3. Der politische Bereich

In den bisher entwickelten formalen politisch-ökonomischen Modellen werden parlamentarische Demokratien meistens mit festgelegten Legislaturperioden betrachtet. Bei variabler Länge der Wahlperioden entsteht ein Identifikationsproblem, weil unklar ist, ob die Wirtschaft im Hinblick auf die Wahlen gesteuert wird und/oder ob die Wahlen unter Beachtung der erwarteten Wirtschaftslage festgelegt werden¹⁶.

Im allgemeinen wird eine passive Form *politischer Konkurrenz* unterstellt: Regierungen müssen zumindest einen bestimmten Stimmenanteil erreichen, um im Amt bleiben zu können. Der Opposition wird jedoch — anders als in den (statischen) Parteienkonkurrenzmodellen im Anschluß an Downs¹⁷ — keine aktive Rolle zugewiesen. Aufeinander bezogenes strategisches Handeln von Regierung und Opposition würde im Rahmen der intertemporalen Betrachtung die Anwendung der Theorie der Differentialspiele erfordern, die bisher aber noch keine relevanten Lösungen anbieten kann.

¹⁴ Die Auswirkung unterschiedlicher Argumente in der Nutzenfunktion wird im Rahmen eines politisch-ökonomischen Simulationsmodells untersucht in: B. S. Frey, *On the Political Economy of Public Services*, in: M. Feldstein and P. Inman (eds.), *The Economics of Public Services*, London 1977, S. 415 - 434.

¹⁵ Nicht auszuschließen ist dann allerdings, daß die noch an der Macht befindliche Partei bewußt eine Politik betreibt, die zu wirtschaftlichen Rückschlägen in der nächsten Legislaturperiode führt und auf diese Weise die dann regierende gegnerische Partei schädigt. — B. S. Frey und H. J. Ramser, *Eine Theorie endogener Zeitdiskontierung*, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Bd. 1, 1974, S. 65 - 82.

¹⁶ A. Lindbeck, *Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians*, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 66, 1976, S. 1 - 19.

¹⁷ A. Downs, *Eine ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968.

2.1.4. Der wirtschaftliche Bereich

Einige wenige politisch-ökonomische Modelle betrachten die *Gesamtwirtschaft*, die meisten beschränken sich auf *partielle* Bereiche, wobei die mit der (erweiterten) Phillips-Kurve erfaßte Arbeitslosigkeits-Inflations-Beziehung besonders häufig verwendet wird.

2.2. Modelltypen

Die formalen und z. T. auch empirisch geschätzten politisch-ökonomischen Modelle bauen auf den soeben gestreiften Grundelementen auf, wobei sehr unterschiedliche Kombinationen verwendet werden. Die Ansätze können auf leicht verständliche Weise in tabellarischer Darstellung voneinander unterschieden werden. Es werden sieben repräsentative Modelle, die nach dem Namen ihrer Autoren benannt werden, aufgeführt.

In Tabelle 2 wird eine Klassifikation hinsichtlich der Argumente in den unterstellten *Ziel-* bzw. *Nutzenfunktionen* von Wählern und Regierung vorgenommen.

Tabelle 2
**Einteilung politisch-ökonomischer Modelle
nach Zielfunktion der Regierung und Nutzenfunktion der Wähler**

		Zielfunktion der Regierung	
		Stimmen- maximierung	Nutzen- maximierung
Argumente in der Nutzenfunktion der Wähler	Wachstum	Fair ^{a)}	Fassbender ^{e)}
	Inflation und Arbeitslosigkeit	Nordhaus ^{a)} MacRae ^{c)} Lindbeck ^{d)}	
	Wachstum, Inflation und Arbeitslosigkeit		Frey und Lau ^{f)} Frey und Schneiders ^{g)}

a) R. C. Fair, On Controlling the Economy to Win Elections, a.a.O.

b) W. D. Nordhaus, The Political Business Cycle, in: Review of Economic Studies, Vol. 42 1975, S. 169 - 190.

c) D. C. MacRae, A Political Model of the Business Cycle, in Journal of Political Economy, Vol. 85 1977, S. 239 - 263.

d) A. Lindbeck, Business, Cycles, Politics and International Economic Dependence, in: Skandinaviska Enskilda Banken Quarterly Review, Vol. 2 1975, S. 53 - 68.

e) H. Fassbender, Vom konventionellen Kreislaufmodell zu politisch-ökonomischen Modellen, S. 633 - 649 dieses Bandes.

f) B. S. Frey and L. J. Lau, Towards a Mathematical Model of Government Behavior, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 28, 1968, S. 355 - 380.

g) B. S. Frey and F. Schneider, An Econometric Model with an Endogenous Government Sector, a.a.O.; dies., An Empirical Study of Politico-Economic Interaction, a.a.O.; dies., A Politico-Economic Model of the United Kingdom, a.a.O.

Tabelle 3

**Einteilung politisch-ökonomischer Modelle nach dem Zeithorizont
von Regierung und Wählern**

		Zeithorizont der Regierung	
		nächste Wahl	unendlich
(Retrospektiver) Horizont der Wähler	nur Wahljahr	Lindbeck ^{a)} Fair ^{b)}	Frey u. Schneider ^{e)} Fassbender ^{f)}
	geometrisch ab- nehmendes Ge- wicht innerhalb der Wahlperiode	Nordhaus ^{c)}	Frey und Laug ^{g)}
	konstantes Ge- wicht, nur lau- fende Wahlperiode	MacRae ^{d)}	

a) A. Lindbeck, *Business Cycles, Politics and International Economic Dependence*, a.a.O.

b) R. C. Fair, *On Controlling the Economy to Win Elections*, a.a.O.

c) W. D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, a.a.O.

d) D. C. MacRae, *A Political Model of the Business Cycle*, a.a.O.

e) B. S. Frey and F. Schneider, *An Econometric Model with an Endogenous Government Sector*, a.a.O.; *dtes.*, *An Empirical Study of Politico-Economic Interaction*, a.a.O.;

f) H. Fassbender, *Vom konventionellen Kreislaufmodell zu politisch-ökonomischen Modellen*, a.a.O.

g) B. S. Frey and L. J. Lau, *Towards a Mathematical Model of Government Behavior*, a.a.O.

In Tabelle 3 sind die gleichen sieben Modelle hinsichtlich des unterstellten Zeithorizonts von Wählern und Regierung eingeteilt.

Tabelle 4 schließlich teilt die Modelle hinsichtlich der Zielfunktion der Regierung und des betrachteten wirtschaftlichen Bereichs ein.

Die aufgeführten politisch-ökonomischen Modelle unterscheiden sich selbstverständlich auch in anderer Hinsicht, z. B. im Hinblick darauf, welcher Grad an Information den Handlungsträgern unterstellt wird.

In den beiden folgenden Abschnitten werden die einzelnen Modelle skizziert, wobei nach der in Tabelle 4 angegebenen Reihenfolge vorgegangen wird.

3. Stimmenmaximierende Regierung

3.1. Handeln im gesamtwirtschaftlichen Rahmen

Von den amerikanischen Präsidenten wird angenommen, daß sie einen Zeithorizont bis zur nächsten Wahl und vollkommene Informa-

Tabelle 4

Einteilung politisch-ökonomischer Modelle nach Zielfunktion der Regierung und wirtschaftlichem Bereich

		Zielfunktion der Regierung	
		Stimmen- maximierung	Nutzen- maximierung
Wirtschaftl. Bereich	Total	Fair ^{a)} (1)	Frey und Lau ^{e)} Frey u. Schneider ^{f)} (3)
	Partiell	Nordhaus ^{b)} MacRae ^{c)} Lindbeck ^{d)} (2)	Fassbender ^{g)} (4)

a) Wie b) oben in Tab. 3.

b) Wie c) oben in Tab. 3.

c) Wie d) oben in Tab. 3.

d) Wie a) oben in Tab. 3.

e) Wie g) oben in Tab. 3.

f) Wie e) oben in Tab. 3.

g) Wie f) oben in Tab. 3.

tion über die Wirkung fiskal- und geldpolitischer Instrumente besitzen¹⁸. Die Wirtschaft wird durch ein makro-ökonomisches Vierteljahresmodell wiedergegeben. Das Ziel der Regierung besteht darin, im Wahljahr die maximale Wachstumsrate der Wirtschaft zu erreichen, weil nach Fairs eigenen politometrischen Schätzungen die amerikanischen Wähler äußerst kurzfristig sind und sich ausschließlich am realen Wachstum orientieren. Die stimmenmaximierende Politik besteht darin, 1½ bis 2 Jahre vor der Wahl eine Rezession zu verursachen, um im Wahljahr ein maximales Wachstum von etwa 20 % (!) zu erzielen.

Dieses Ergebnis erscheint völlig unglaubwürdig. Die tatsächliche reale Wachstumsrate war in den Wahljahren in der Tat erheblich geringer; das Modell eignet sich somit schlecht zur Erfassung der Realität. Fair erklärt diese Abweichung¹⁹, indem er auf die von dem Kongreß und der Federal Reserve Bank auferlegten Beschränkungen hinweist. Außerdem sei es denkbar, daß die Wähler die Regierung nach zusätzlichen (oder anderen) Kriterien einschätzen, oder daß die Regierung möglicherweise von der Stimmenmaximierung abweichende Ziele verfolgt.

Selbst wenn die Frage außer acht gelassen wird, welche wirtschaftlichen Variablen die Wahlentscheidung beeinflussen (Fairs Schätzung widerspricht den Ergebnissen der meisten anderen Studien), können diese ad-hoc-Erklärungen nicht befriedigen.

¹⁸ R. C. Fair, On Controlling the Economy to Win Elections, a.a.O.

¹⁹ Ebenda, S. 29.

Fairs Ansatz krankt daran, daß das politisch-ökonomische Modell nicht alle Einflüsse und Entscheidungsträger enthält, die er selbst für relevant ansieht.

3.2. Handeln im partiellen Rahmen der Inflations-Arbeitslosigkeits-Beziehung

Eine Demokratie mit einer stimmenmaximierenden Regierung, der die Präferenzen der Wähler bekannt sind, nähert sich im Verlauf vieler Wahlperioden asymptotisch einem *langfristigen Gleichgewicht* auf der (langfristigen) Phillips-Kurve. Wird die von Arbeitslosigkeit und Inflation abhängende aggregierte Stimmenfunktion als eine individualistische gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion interpretiert, kann dieses *demokratische Gleichgewicht* mit der von einem wohlwollenden Diktator verfolgten *wohlfahrtsmaximierenden* Politik verglichen werden. Es läßt sich zeigen, daß diese beiden Gleichgewichte nur übereinstimmen, wenn die Zeitpräferenzrate des Diktators unendlich hoch ist. Wenn die Gesellschaft die Zukunft nicht völlig diskontiert, ist das demokratische Ergebnis nicht optimal; die Inflation ist höher und die Arbeitslosigkeit geringer als der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion zufolge erwünscht ist²⁰.

Dieses Ergebnis muß bezweifelt werden. Wird eine andere, ebenso plausible Annahme über die Zielfunktion der Regierung gesetzt, folgt ein anderes Resultat. Versucht die Regierung, z. B. die Zeitdauer zu maximieren, an der sie ununterbrochen an der Macht ist, erweist sich das demokratische Gleichgewicht nicht mehr notwendigerweise als suboptimal. Eine extrem kurzsichtige Politik ist theoretisch kein allgemeines Kennzeichen einer Demokratie²¹.

Das skizzierte Modell läßt sich auch zur Analyse des *kurzfristigen Verhaltens innerhalb von Wahlperioden*, d. h. innerhalb des „*Politischen Konjunkturzyklusses*“, verwenden²². Es ergibt sich ein stabiler Zyklus mit folgenden Eigenschaften: Unmittelbar nach einem Wahlsieg unternimmt die Regierung eine deflationäre Politik, indem die Arbeitslosenquote angehoben wird, mit dem Ziel, die Inflation zu bekämpfen. Im Verlauf der Wahlperiode wird die Arbeitslosigkeit kontinuierlich abgebaut.

Der allgemeine Ablauf des beschriebenen Zyklusses ist unabhängig davon, ob die Wähler innerhalb der Wahlperiode diskontieren (wie bei

²⁰ W. D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, a.a.O.

²¹ B. S. Frey und H. J. Ramser, *The Political Business Cycle: Comment*, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 43, 1976, S. 553 - 555.

²² W. D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, a.a.O.; D. C. MacRae, *A Political Model of the Business Cycle*, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 85, 1977, S. 239 - 263.

Nordhaus) oder alle Jahre gleich gewichten (wie bei MacRae). Er verändert sich auch nur unwesentlich, wenn unterstellt wird, daß die Wähler nicht am Niveau, sondern an den *Veränderungen* der Arbeitslosenquote interessiert sind²³. Die regelmäßigen Schwankungen werden von der Regierung erzeugt, weil die anfängliche deflationäre Politik eine Investition darstellt (die Phillips-Kurve verschiebt sich wegen der induzierten Verminderung der Inflationserwartungen nach innen) und die nach dem Wahlzeitpunkt verursachte Inflation der Regierung nicht mehr schadet, weil sie sich (annahmegemäß) nur um die laufende Wahlperiode kümmert.

Der beschriebene Politische Konjunkturzyklus ist jedoch — entgegen der Behauptung seiner Autoren — nicht stabil. Es wird (der erweiterten Phillips-Relation folgend) unterstellt, daß die Wirtschaftssubjekte ihre Inflationserwartungen aufgrund der tatsächlichen Inflation in der Vorperiode bilden. Die (per Annahme) rationalen und wohlinformierten Wähler werden sich aber nicht dauernd irren, sondern schon bald erkennen, daß die Regierung einen regelmäßigen Politischen Konjunkturzyklus erzeugt. Sie werden ihre Inflationserwartungen deshalb an den Erfahrungen zum entsprechenden Zeitpunkt in der *vorangegangenen* Wahlperiode ausrichten. Bei dieser Erwartungsbildung existiert *kein* Politischer Konjunkturzyklus mehr, die Regierung wählt einen Punkt auf der langfristigen Phillips-Kurve.

Dieses politische Gleichgewicht ist stabil, und die Inflationserwartungen der Wähler-Konsumenten erfüllen sich immer. Das Gleichgewicht entspricht aber nicht dem gesellschaftlichen Optimum²⁴.

4. Nutzenmaximierende Regierung

4.1. Handeln im gesamtwirtschaftlichen Rahmen

Es erscheint plausibel, davon auszugehen, daß die Regierung ihren Nutzen maximiert, indem sie ihre ideologischen Vorstellungen in die Wirklichkeit umsetzt. Gewichten die Wähler die Leistung der Regierung um so weniger, je weiter diese zurückliegt, kann es — je nach Wirtschaftsstruktur — unmöglich sein, eine Wiederwahl zu erreichen. Existiert hingegen eine die Wiederwahl ermöglichende Politik, ist es optimal, einen *Politischen Konjunkturzyklus* zu erzeugen. Am Anfang der Wahlperiode wird eine ideologisch orientierte Politik verfolgt, die über den Verlauf der Wahlperiode schrittweise zugunsten einer wäh-

²³ A. Lindbeck, *Business, Cycles, Politics and International Economic Dependence*, a.a.O.; *ders.*, *Stabilization Policy in Open Economies*, a.a.O.

²⁴ G. Kirchgäßner and B. S. Frey, *A Political Model of the Business Cycle: Comment*, verv. Ms., Universität Konstanz, 1977.

lerfreundlichen Politik abgelöst wird²⁵. Diese Politik unterstellt vollständige Information der Regierung. Realistischer ist anzunehmen, daß die Regierung nur unvollständig über die Wirtschaftsstruktur informiert ist wie auch über die präzise Wirkung der ihr zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Instrumente auf die in die Nutzenfunktion der Wähler eingehenden wirtschaftlichen Variablen. Da die Fortdauer der bisherigen Regierung von ihrer Wiederwahl abhängt, wird dieser politischen Nebenbedingung die größte Aufmerksamkeit gewidmet. Die Regierungspolitik wird aber auch durch rechtliche Vorschriften und durch das Interesse der Bürokratie an einer dauernden Ausweitung der Staatsausgaben (legal-administrative Nebenbedingungen) sowie durch die Begrenzungen von seiten des Budgets und der Zahlungsbilanz (wirtschaftliche Nebenbedingungen) eingeschränkt.

Eine zufriedenstellende Politik mag folgenderweise verlaufen: Liegt die laufende Popularität der Regierung unterhalb des Anteils, der zur Wiederwahl notwendig erscheint, wird die Regierung ihre Popularität erhöhen. Diese Anstrengung wird um so größer sein, je näher die Wahlen rücken und je größer das Popularitätsdefizit ist. Ist die laufende Popularität dagegen so hoch, daß eine Wiederwahl wahrscheinlich erscheint, kann sich die Regierung die Verfolgung einer ideologisch orientierten Politik leisten: Es kann z. B. erwartet werden, daß eine rechtsorientierte Partei den Anteil der Staatsausgaben zu vermindern und eine linksorientierte Partei ihn auszuweiten trachtet.

Eine auf diesen theoretischen Vorstellungen aufgebaute *Politikfunktion*, die den Einsatz des wirtschaftlichen Instrumentariums beschreibt, ist zusammen mit der *Popularitätsfunktion* anhand von Vierteljahresdaten für die Bundesrepublik Deutschland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten ökonometrisch (oder besser: politometrisch) getestet worden²⁶. Die jeweiligen Eigenschaften des politischen und ökonomischen Bereichs wurden dabei berücksichtigt; im Falle des deutschen Modells wurden die Voraussagen mit jenen bei Verwendung eines herkömmlichen, rein ökonometrischen Modells verglichen²⁷. Die empirischen Schätzungen bestätigen, daß eine um ihre Wiederwahl bemühte Regierung ihre Popularität kurzfristig durch eine expansive Politik, die zu einer Abnahme der Arbeitslosigkeit und einer Steige-

²⁵ B. S. Frey and L. J. Lau, Towards a Mathematical Model of Government Behavior, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Vol. 28, 1968, S. 355 - 380.

²⁶ B. S. Frey and F. Schneider, An Econometric Model with an Endogenous Government Sector, a.a.O.; dies., An Empirical Study of Politico-Economic Interactions, a.a.O.; dies., A Politico-Economic Model of the United Kingdom, a.a.O.

²⁷ B. S. Frey, Eine Einschätzung der Neuen Politischen Ökonomie der 70er Jahre, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 131, 1975, S. 697 - 718.

rung der Wachstumsrate führt, erhöhen kann. Nur ein durch diese Politik rasch bewirkter (in den betrachteten Ländern jedoch nie empirisch beobachteter) Inflationsstoß würde einen Popularitätsgewinn verhindern. Bei einem Popularitätsüberschuß legen rechtsgerichtete Regierungen signifikant geringere Staatsausgaben und niedrigere Steuereinnahmen als linksgerichtete Regierungen fest. Für alle untersuchten Länder besteht klare Evidenz für einen *politisch-ökonomischen Zyklus*: Die Staatsausgaben werden vor jeder Wahl erhöht (und die Steuereinnahmen gesenkt), wenn ein Popularitätsdefizit vorliegt. Vor den Wahlen wird somit eine expansive Politik verfolgt, um die Popularität und Wiederwahlchancen zu erhöhen. Die empirischen Schätzungen legen nahe, daß das entwickelte Modell — trotz der starken Vereinfachungen und der Vernachlässigung mancher Aspekte — wichtige Aspekte der zugrundeliegenden ökonomisch-politischen Interdependenzen gut erfaßt.

4.2. Handeln im partiellen Rahmen eines keynesianischen Modells

Staatsausgaben und Steuereinnahmen werden in einem IS/LM-Modell unter Berücksichtigung der Budgetbeschränkung endogenisiert²⁸. Die Popularität der Regierung wird nur vom Realeinkommen abhängig gesehen, und den im Abschnitt 4.1. entwickelten Hypothesen folgend, erhöht die Regierung die Ausgaben und senkt die Steuern bei einem Popularitätsdefizit. Ein Popularitätsüberschuß wird für die oben beschriebenen ideologischen Zwecke verwendet. Unter diesen Annahmen läßt sich theoretisch nachweisen, daß ein politisch-ökonomisches Modell stabil bleibt, wenn der darin enthaltene „reine“ wirtschaftliche Sektor (wie er von Blinder und Solow²⁹ analysiert wird) stabil ist.

5. Erweiterungen

Die Diskussion verschiedener politisch-ökonomischer Modelle zeigt, daß eine Vielfalt von Ansätzen möglich ist und daß bisher erst einige Richtungen untersucht worden sind. Erweiterungen drängen sich auf, z. B.

- sind zusätzliche Handlungsträger zu berücksichtigen, insbesondere die Zentralbank, Interessengruppen und Gewerkschaften;
- sind in den Modellen die *nicht-budgetären Aktivitäten* des staatlichen Sektors zu erfassen;

²⁸ H. Fassbender, Vom konventionellen Kreislaufmodell zu politisch-ökonomischen Modellen, a.a.O.

²⁹ A. S. Blinder and R. M. Solow, Does Fiscal Policy Matter?, in: Journal of Public Economics, Vol. 2, 1973, S. 319 - 337.

- ist dem nach Einkommensklasse, Ausbildung und Beruf unterschiedlichen politischen Verhalten Rechnung zu tragen;
- ist der politische Sektor realistischer darzustellen, indem unterschiedliche *bürokratische* Ebenen und die *internationalen* wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeiten einbezogen werden.

Gegenwärtig sind einige Forschungen in den erwähnten Richtungen im Gange; so wird z. B. in einer Arbeit die Abhängigkeit gewerkschaftlicher Lohnforderungen von der politischen Ausrichtung der Regierungspartei untersucht³⁰; eine andere Arbeit differenziert die Popularitätsfunktionen nach Einkommens- und Berufsschichten³¹, und schließlich wird versucht, die Aktivität der Zentralbank in ein politisch-ökonomisches Modell mit Regierung und Wählern einzubauen und anhand von Daten für die Bundesrepublik Deutschland empirisch zu testen³².

Eine sinnvolle Erweiterung besteht auch in der Verbindung mit den *Medianwählermodellen*, die das individualistische Entscheidungskalkül der Wähler auf Gemeindeebene gut erfassen und somit einen ersten Schritt zur Berücksichtigung *föderativer Strukturen* leisten. In die Medianwählermodelle können — wie Pommerehne³³ zeigt — nur schwerlich Angebots Elemente (d. h. eigenständiges Handeln von Regierung und staatlicher Bürokratie) aufgenommen werden.

Ein Mangel aller bisher entwickelter Modelle ist ihr *additiver* Charakter: Ein „reiner“ wirtschaftlicher Sektor wird mit einem „reinen“ politischen Sektor verbunden, und es wird die gegenseitige Abhängigkeit untersucht. In Wirklichkeit gibt es keine derartigen „reinen“ Sektoren; die zukünftige Forschung muß sich bemühen, Modelle zu entwickeln, in denen der politische und wirtschaftliche Sektor sich *durchdringen* und gegenseitig *verändern*.

6. Abschließende Bemerkungen

Trotz offensichtlicher Beschränkungen haben die politisch-ökonomischen Modelle wertvolle Einsichten in den Zusammenhang von Wirtschaft und Politik geliefert. Besonders bemerkenswert ist, daß die Modellbildung (im Gegensatz zu einigen anderen Gebieten der ökonomischen Theorie der Politik) nicht rein abstrakt geblieben ist, sondern daß

³⁰ M. Gärtner, Politisch-ökonomische Determinanten der Lohnentwicklung in Deutschland, Dissertation, Konstanz 1978.

³¹ F. Schneider, Presidential Popularity Function of Different Classes: A Theoretical and Empirical Approach, verv. Ms., Universität Zürich, 1977.

³² B. S. Frey and F. Schneider, Central Bank Behaviour: A Positive Empirical Model, verv. Ms., Universität Zürich, 1977.

³³ W. W. Pommerehne, Politisch-ökonomisches Modell der direkten und repräsentativen Demokratie, a.a.O., S. 569 - 589.

großer Wert auf die empirische Überprüfung gelegt wird. Diese Verbindung von Theorie und Empirie hat die Analyse Politischer Konjunkturzyklen weitergeführt. Der Nachweis, daß es für eine Regierung vorteilhaft sein kann, bewußt Konjunkturschwankungen zu erzeugen, wirft grundlegende Fragen für die Theorie der Wirtschaftspolitik und darüber hinausgehend auch für die Demokratietheorie auf.