

penzugehörigkeit bis hin zu allgemeinen kulturellen Determinanten, die unser Verhältnis zur Arbeit prägen. Auch unser heutiges Verhalten im Arbeitsbereich ist – wenn auch oft in geronnener, institutionalisierter Form – in starkem Maße geprägt vom **puritanischen Ethos** eines *Calvin* oder von der spezifischen Berufsauffassung eines *Luther*, auch wenn manche Beobachter (z. B. *Yankelovitch*, *Braverman* oder *Riesman*) ein rapides Abklingen jenes Ethos zu beobachten glauben. Interkulturelle und intertemporäre Vergleiche zwischen den Einstellungen zur Arbeit, wie sie innerhalb verschiedener Gesellschaften gegeben sind, zeigen deutlich, daß die Analyse der Motive des Arbeitsverhaltens nicht in erster Linie das Studium angeblich vorgefertigter Bedürfnisstrukturen erfordert, sondern den Blick auf das soziokulturelle Wertesystem einer Gesellschaft, das wesentlich darüber entscheidet, was motivationale Wirklichkeit werden kann und was nicht.

### Anmerkung

Der Beitrag wird im nächsten Heft abgeschlossen, wobei vor allem auf die mehr **formalen Konzepte** zur Arbeitsmotivation, die auch als **Prozeßtheorien** bezeichnet werden, eingegangen wird.

### Literatur

#### Einführende Literatur:

- Rosenstiel, L. v.*, Die motivationalen Grundlagen des Verhaltens in Organisationen. Leistung und Zufriedenheit. Berlin 1975.  
*Steers, R. M., Porter, L. W.*, Motivation and work behavior, New York 1975.  
*Wiswede, G.*, Motivation und Arbeitsverhalten. München, Basel 1980.

#### Weiterführende Literatur:

- Alderfer, C. P.*, An empirical test of a new theory of human needs. in: Organizational Behavior and Human Performance, 4, 1969.  
*Alderfer, C. P.*, Existence, relatedness, and growth. Human needs in organizational settings. New York, London 1972.  
*Bandura, A.*, Sozial-kognitive Lerntheorie. Stuttgart 1979.  
*Berlyne, D. E.*, Conflict, arousal and curiosity. New York 1960.  
*Bolles, R. C.*, Theory of motivation. 2. Aufl., New York 1975.  
*Deci, E. L.*, Intrinsic motivation, London 1975.  
*Herzberg, F.*, et al., The motivation to work. New York 1959.  
*Huizinga, G.*, Maslow's need hierarchy in the work situation. Groningen 1970.  
*Jung, J.*, Understanding human motivation. A cognitive approach. London, New York 1978.  
*Lössl, E.*, Arbeitszufriedenheit im Spiegel wissenschaftlicher Forschung. in: WiSt. 1 und 2. 1978.  
*Maslow, A. H.*, Motivation and personality. 2. Aufl., New York 1970.  
*Nick, F. R.*, Management durch Motivation. Stuttgart 1974.  
*Scott, W. E.*, Activation theory and task design. in: Organizational Behavior and Human Performance 1, 1966.

### Kontrollfragen

1. Welches sind die wichtigsten Komponenten des Motivationsgeschehens?
2. Warum ist die intrinsische Motivation im allgemeinen effizienter?
3. Unter welchen Bedingungen ist kreatives Arbeitsverhalten aus der Sicht der Aktivierungstheorie möglich?
4. Was versteht man unter Motivatoren?
5. Von welchen Grundbedürfnissen geht *Alderfers* Theorie der Arbeitsmotivation aus?

Die Antworten auf die Kontrollfragen finden Sie im WiSt-Testbogen auf S. 551f.

## Wirtschaftspolitik

# Politische Ökonomie und Wirtschaftspolitik

Von Prof. Dr. Bruno S. Frey, Zürich

In der Politischen Ökonomie wird von der gegenseitigen Abhängigkeit von Wirtschaft und Politik ausgegangen, und es wird darauf aufbauend eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik entwickelt, die sich im Grundansatz wesentlich von der traditionellen Betrachtung (insbesondere von der Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik) unterscheidet. Der Wirtschaftsablauf kann mittels Einigung auf Regeln und Institutionen („Grundkonsens“) oder mittels Abgabe von Informationen an die Entscheidungsträger (im „laufenden politischen Prozeß“) beeinflusst werden.

Dr. Bruno S. Frey ist o. Professor für Wirtschaftswissenschaft an der Universität Zürich. Bevorzugte Forschungsgebiete: Theorie

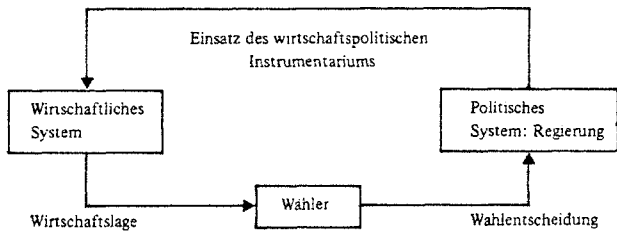
der Wirtschaftspolitik und außermärkliche Ökonomie, insbesondere Moderne Politische Ökonomie und Umweltökonomie.

### 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 andern 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.



*Abb. 1: Schematische Darstellung der gegenseitigen Abhängigkeit von Wirtschaft und Politik*

Die untere Schleife in *Abb. 1* beschreibt den Einfluß der Wirtschaftslage auf den politischen Bereich (auf die Wiederwahl der Regierung), die obere Schleife zeigt den Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums (z. B. der Geld- und Fiskalpolitik) zur Beeinflussung 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 Schleife im unteren Teil der Abbildung eingeführt werden.

Der in *Abb. 1* skizzierte Zusammenhang ist im Rahmen der empirischen Politischen Ökonomie in Form „**politisch-ökonomischer Modelle**“ ökonometrisch untersucht worden. Die einzelnen Modellvarianten sind jedoch hier weniger von Bedeutung, wesentlich ist vielmehr, daß das Verhalten der Regierung durch das Modell selbst (**endogen**) erklärt wird: Die Regierung – wie auch alle andern wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger – sind Teil eines Gesamtsystems, das Wirtschaft und Politik verbindet.

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

### 1.1. Erste Folgerung: Das Verfahren ist entscheidend

Die Individuen können ihre Präferenzen auf dem Markt **und/oder** im politischen Bereich durchzusetzen versuchen. Die Konsumentensouveränität im wirtschaftlichen Bereich wird durch die Wählersouveränität im politischen Bereich ergänzt. Gemäß den in der Wirtschaftswissenschaft üblichen Prämissen stellen die individuellen Präferenzen in beiden Bereichen die Richtschnur für die Wirtschaftspolitik dar. Neben das Preissystem als Mechanismus zur Durchsetzung der individuellen Präferenzen treten andere Mechanismen für kollektive Entscheidungen im politischen Bereich, insbesondere die Institutionen der

demokratischen Wahlen. Das Preissystem und die demokratischen Institutionen sind dabei **Verfahren**, die – unter geeigneten Bedingungen – dazu führen, daß die Präferenzen der Individuen im politisch-ökonomischen System berücksichtigt werden. Eine inhaltliche Bestimmung der Ergebnisse ist dabei weder notwendig noch möglich. Allein die Art und Weise, wie die Ergebnisse zustandekommen, ist von Bedeutung.

Diese Sicht soll anhand eines **Beispiels** illustriert werden: Es gibt keine Instanz in der Gesellschaft, die entscheiden könnte, ob der Bau (und Betrieb) von Kernkraftwerken im heutigen Zeitpunkt „richtig“ oder „falsch“ ist (inhaltliche Bestimmung). „Richtig“ ist vielmehr diejenige Entscheidung – wie ihr Inhalt auch immer sei – die mit Hilfe des **vorher** von allen als verbindlich angesehenen Verfahrens zustande gekommen ist. Besteht z. B. die Institution der Volksbefragung, wird das Ergebnis einer korrekt durchgeführten Abstimmung als „richtig“ anerkannt.

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

In einem geschlossenen System wie in *Abb. 1* scheint es keine Möglichkeit zur Beeinflussung der Wirtschaftspolitik durch Eingriffe von außen zu geben. Das System entwickelt sich aus sich selbst heraus. Diese Auffassung hat einen richtigen Kern: Die wirtschaftspolitischen Ratschläge von Seiten einzelner Ökonomen, von Beratungsgremien oder von Wirtschaftsforschungsinstituten haben in der Tat oft nur eine geringe (oder gar keine) Wirkung auf die tatsächlichen Entscheidungen.

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.

## 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 dazugehörigen Institutionen beziehen sich auf **grundsätzliche** und langfristige Aspekte.
- (2) Ein Grundkonsens wird hinter dem „**Schleier der Ungewißheit**“ (veil of ignorance) geschlossen. Die Individuen und Gruppen wissen nicht, in welcher Lage sie sich selbst (und ihre Nachkommen) befinden werden. Diese Ungewißheit bezieht sich auf Verschiedenes: auf die Stellung in der Gesellschaft (gehöre ich in den kommenden Jahren zu den Gesunden oder Kranken?), auf die wirtschaftliche Situation (werden ich und meine Nachkommen unter den Reichen oder Armen sein, zum Industrie- oder Dienstleistungssektor, zu den unteren Angestellten oder zum Management gehören?) oder sogar auf die eigenen Präferenzen (werden ich oder meine Nachkommen im Vergleich zu den andern Personen konservativ oder fortschrittlich sein?).

Ein Grundkonsens über die im laufenden politischen Prozeß zu geltenden Regeln kommt zustande, weil derartige Abmachungen im Zustand der Ungewißheit für die Individuen und Gruppen von Vorteil sind. Die Ungewißheit ermöglicht eine „objektivierte“ – von kurzfristigen und partikularen Interessen entrückte – Regelung gesellschaftlicher Probleme.

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.

Auf diese Regeln können 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 erhielte 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 Wohlstandssteigerungen nicht vollständig ausgenutzt 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 befeindete 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**

Mittels Grundkonsens muß festgelegt werden, welcher Entscheidungsmechanismus in welchen Bereichen angewandt werden sollte. So sind insbesondere die Bereiche zu bestimmen, in denen der Preismechanismus und in denen demokratische Verfahren (Wahlen, Sachabstimmungen) verwendet werden sollen. Weitere gesellschaftliche Entscheidungssysteme bestehen in hierarchischen (bürokratischen) Mechanismen und Verhandlungen zwischen organisierten Interessengruppen. Hier gilt es auf der Ebene des Grundkonsenses abzuklären, welche Rolle der staatlichen Bürokratie zukommen soll. Hinsichtlich des Verhandlungssystems muß Einigkeit darüber erzielt werden, welche Grenzen den Interessengruppen gesetzt und wie die Anliegen der nicht-organisierten Teile der Bevölkerung zur Geltung gebracht werden können.

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

Dieser Aspekt des Grundkonsenses ist für die in der tagespolitischen Auseinandersetzung (im laufenden politischen Prozeß) durchgeführte Wirtschaftspolitik besonders wichtig. Im Bereich der **Allokation** läßt sich z. B. ein Konsens darüber finden, unter welchen Bedingungen der Staat bestimmte Aufgaben übernehmen soll. Im Bereich der **Einkommensverteilung** sind die Möglichkeiten für

einen Grundkonsens besonders offensichtlich. Die Individuen sind sich in diesem Bereich über die eigene zukünftige wirtschaftliche Situation und diejenige ihrer Nachkommen unsicher. Sie können sich deshalb darauf einigen, daß ein bestimmtes Ausmaß an Umverteilung durchgeführt wird. Dazu zählt insbesondere der Intergenerationsvertrag, der eine Umverteilung zwischen den Erwerbstätigen und den nicht mehr Erwerbstätigen vorsieht.

Hinsichtlich der **Stabilisierung** sind in den letzten Jahren immer wieder Versuche unternommen worden, eine Inflation zu verhindern, indem zwischen den verschiedenen Gruppen (insbesondere den Gewerkschaften und den Unternehmern) ein Konsens gefunden wird, wie die Ansprüche an das Sozialprodukt verteilt werden sollen. Die Erfahrungen mit der Inflationsbekämpfung zeigen, daß Regierungen in demokratischen Gesellschaften die Gewerkschaften und Unternehmer mittel- und langfristig nicht zu einer Mäßigung ihrer Lohn- und Preisforderungen **zwingen** können, selbst wenn sie einen Lohn- und Preisstopp verhängen. Möglich ist nur eine freiwillige und vorherige Einigung („social contract“), die für **alle** Beteiligten vorteilhaft sein muß.

Die wirtschaftspolitischen Berater können den Entscheidungsträgern auf der Ebene des Grundkonsenses helfen, Regeln und Institutionen zu finden und durchzusetzen, die für alle Mitglieder der Gesellschaft produktiv sind. Sie können Vorschläge machen, auf Vorzüge und Nachteile unterschiedlicher Regelungen hinweisen und Kompensationen vorschlagen, die bisher zögernden Individuen und Gruppen einen Anreiz geben sollen, sich am Grundkonsens zu beteiligen. Die wirtschaftspolitischen Berater haben aber keine Möglichkeit, ihre eigenen Vorstellungen gegen die Meinung der einzelnen Entscheidungsträger durchzusetzen. Ob und inwieweit ein gesellschaftlicher Grundkonsens zustandekommt, hängt allein von den beteiligten Individuen und Gruppen ab.

### 3. Information im laufenden politischen Prozeß

Der zweite Ansatzpunkt der Wirtschaftspolitik besteht in der Vermittlung von Informationen an die Entscheidungsträger in der tagespolitischen 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

Die von den wirtschaftspolitischen Beratern vermittelte Information soll der Bevölkerung die Möglichkeit geben, ihre eigenen Präferenzen besser zu erkennen und in die Realität umzusetzen. Dazu gehört auch eine verbesserte Information über die Maßnahmen und Möglichkeiten

staatlicher Entscheidungsträger. Den Wählern kann geholfen werden, die wirtschaftspolitische Leistung der Regierung korrekt einzuschätzen: Ist die herrschende Inflationsrate das Ergebnis einer Fiskal- und Geldpolitik der Regierung oder ist sie von außen aufgezwungen worden (z. B. durch Preissteigerungen im Rahmen des OPEC-Kartells)? Hätte das von der Oppositionspartei vorgeschlagene Programm zur Inflationsbekämpfung bessere Ergebnisse erwarten lassen? Die den Wählern angebotene Information dient zur Steigerung der Effektivität des demokratischen Prozesses; die Regierung soll gezwungen werden, die ihr zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Instrumente verstärkt dazu zu verwenden, die Wählerwünsche zu befriedigen.

#### 3.2. Regierung und Parteien

Die vom wirtschaftspolitischen Berater angebotene Information ermöglicht den Politikern, Programme zu entwerfen und durchzuführen, die von den Wählern positiv bewertet werden, ihnen deshalb Stimmen bringen und damit ihre Wahlchancen erhöhen. **Wenn** die demokratischen Institutionen auf der Ebene des Grundkonsenses adäquat festgelegt sind, führt der Wiederwahlzwang – wie die ökonomische Theorie der Politik gezeigt hat – die Politiker dazu, auf die Wählerwünsche einzugehen. Aus diesem Grund ist in diesem Falle auch nichts dagegen einzuwenden, daß der wirtschaftspolitische Berater Parteien darüber berät, welches Wirtschaftsprogramm den größten Wahlerfolg sichert.

Der Berater kann vor allem **Informationen** darüber anbieten,

- (1) wie sich die **Wählerwünsche** am besten erfassen 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

Die hier vertretene Theorie **demokratischer** Wirtschaftspolitik hebt sich in der grundsätzlichen Sicht wesentlich von den bisher üblichen Ansätzen ab. Die Unterschiede werden aus einer Gegenüberstellung mit der Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik und der Theorie der Ordnungspolitik am besten deutlich.

#### 4.1. Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik

Bei diesem Ansatz – der auf *Tinbergen* und *Theil* zurückgeht – wird eine optimale Wirtschaftspolitik abgeleitet, indem eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion unter Berücksichtigung der durch das wirtschaftliche System gege-

benen Nebenbedingungen maximiert wird. Die Aufgabe des wirtschaftlichen Beraters ist abgeschlossen, wenn er den optimalen Instrumenteneinsatz errechnet hat. Die Theorie der Wirtschaftspolitik degeneriert zu einer bloßen Anwendung der Wirtschaftstheorie; sie ist **technokratisch** orientiert. Methodologisch ist sie in einem Widerspruch befangen, weil das Konzept der individuellen Nutzenmaximierung unzulässig auf die Ebene der Gesamtgesellschaft übertragen wird. Die Prinzipien der Wähler- und Konsumentensouveränität werden dabei aufgegeben; der Ansatz ist **elitär**.

Gegen die Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik läßt sich darüber hinaus einwenden, daß

- eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion nicht allgemein widerspruchlos aus den individuellen Präferenzen abgeleitet werden kann und empirisch weitgehend gehaltlos 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 Regierung und andern politischen Entscheidungsträgern auch **nicht befolgt**, weil sie ihren Bedürfnissen nicht entspricht. Dieses Versagen der quantitativen Wirtschaftspolitik ist in der Praxis häufig zu beobachten.

#### 4.2. Theorie der Ordnungspolitik

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

Der ordnungspolitische Ansatz der Wirtschaftspolitik betrachtet auch nicht, wie die gesellschaftlichen Regeln und Institutionen zustande kommen, sondern konzentriert sich auf deren Auswirkungen. 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 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** vermittelt werden. Es ist deutlich geworden, daß dabei zwei Ebenen unterschieden werden müssen.

(1) Auf der Ebene des **Grundkonsenses** können die Entscheidungsträger darüber informiert werden, welche Übereinkünfte eingeführt werden können, um den laufenden politischen Prozeß zu regeln. Die Berater können die Erfolgsschancen 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 dessen 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 Ökonom, oder eine Beratungsinstitution, wie etwa ein Sachverständigenrat oder ein Wirtschaftsforschungsinstitut sein – sind selbst ein Teil des politisch-ökonomischen Systems. 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 entsprechend 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 Entscheidung (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 öffentlichen Gutes. (Die Situation ist beim Erwerb eines privaten Gutes – 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 Grundkonsense 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 erleichtert wird.
- In Bereichen mit geringem oder ohne Wettbewerb (z. B. bei staatlichen Massenmedien) muß unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Meinungen Gelegenheit geboten werden, sich zu äußern.

## 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 „wohlmeinenden Diktators“ beeinflusst werden könnte. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Theorie demokratischer

Wirtschaftspolitik grundsätzlich von den herkömmlichen Ansätzen. Dies bedeutet aber nicht, daß deren Erkenntnisse (z. B. die Maximierungsverfahren der quantitativen Wirtschaftspolitik) über Bord geworfen werden, sie werden vielmehr in einem neuen Licht gesehen und in die Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik eingebaut.

## Literatur

- Bernholz, Peter*, Grundlagen der politischen Ökonomie, Bd. 1–3, Tübingen 1972, 1974 und 1979.
- Buchanan, James M.*, Freedom in Constitutional Contract. Perspectives of a Political Economist, Texas und London 1977.
- Frey, Bruno S.*, Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München, erscheint im Frühjahr 1981.
- Frey, Bruno S.*, Moderne Politische Ökonomie. Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik, München und Zürich 1977.
- Gäfigen, Gérard*, Praktische Ökonomie und Lehre von der Wirtschaftspolitik: Zur Realisierbarkeit wirtschaftspolitischer Vorschläge, in: *Körner, H. u. a.* (Hrsg.), Wirtschaftspolitik – Wissenschaft und politische Aufgabe, Bern 1976.

## Kontrollfragen

1. Welcher Unterschied besteht zwischen einer verfahrens- und einer ergebnisorientierten Betrachtung?
2. Was charakterisiert einen Grundkonsens?
3. Warum sind die Einwirkungsmöglichkeiten in dem laufenden politischen Prozeß beschränkt?
4. Was kann der wirtschaftspolitische Berater im laufenden politischen Prozeß unternehmen?

Die Antworten auf die Kontrollfragen finden Sie im **WiSt-Testbogen auf S. 551f.**

# Gesetze, Effekte, Theoreme

## Die J-Kurve

Bei der Betrachtung der Wirkung einer Abwertung auf die Handels- und Dienstleistungsbilanz (im folgenden: Handelsbilanz) eines Landes steht in den Lehrbüchern die komparativ-statische Analyse im Vordergrund, d. h. der Vergleich vor und nach einer Paritätsänderung. Die normale Reaktion der Handelsbilanz, d. h. eine Verbesserung (Abnahme eines Defizits, Verwandlung eines Defizits in einen Überschuß bzw. Zunahme eines Überschusses) ist dabei von den Werten der Angebots- und Nachfrageelastizitäten abhängig. Mathematisch wurden die Voraussetzungen für die normale Reaktion in der *Marshall-Lerner-Bedingung* bzw. der allgemeineren *Robinson-Bedingung* formuliert.

Dabei bleibt jedoch der Zeitaspekt unberücksichtigt. Die kurzfristige Verschlechterung der jeweiligen Handelsbilanz nach der Abwertung des englischen Pfundes 1967 und des US-Dollars 1971 anstelle der erwarteten Verbesserung führte zur Diskussion der **J-Kurve**, die die Entwick-

lung des Handelsbilanzsaldos im Zeitablauf nach einer Abwertung graphisch aufzeichnet.

### 1. Die Entstehung der J-Kurve

Ausgangspunkt sei ein Handelsbilanzdefizit, das durch die Abwertung behoben werden soll. Eine J-Kurve tritt dann auf, wenn die Preiswirkungen der Abwertung eher erfolgen als die Mengenwirkungen, sodaß sich die Handelsbilanz kurzfristig erst noch weiter verschlechtert, bevor eine Verbesserung eintritt. Es lassen sich dabei drei Phasen unterscheiden.

#### 1. 1. Die Kontraktphase

Wurden die Importgeschäfte in ausländischer Währung abgeschlossen, die Exporte dagegen in inländischer Währung fakturiert, so steigen durch die Abwertung bei