

UNIVERSITAS

Zeitschrift für Wissenschaft, Kunst und Literatur

Herausgeber: Prof. H. W. BÄHR

Schriftleitung: H. W. BÄHR und H. ROTTA · In Zusammenarbeit mit Dr. J. HOHNHOLZ

WISSENSCHAFTLICHE VERLAGSGESELLSCHAFT M. B. H., STUTTGART

29. JAHRGANG

1974

HEFT 8

PROF. DR. BRUNO S. FREY, KONSTANZ

Wirtschaft und Politik – Zur heutigen Situation der Nationalökonomie als Politische Wissenschaft

Die Nationalökonomie als politische Wissenschaft zu bezeichnen, erscheint ungewöhnlich, wenn nicht sogar widersprüchlich. Der üblichen Auffassung gemäß ist Nationalökonomie die Wissenschaft von der Wirtschaft oder – etwas genauer – vom Preissystem. Es wird untersucht, auf welche Weise die Preise durch Angebot und Nachfrage das Niveau und die Verteilung von Gütern und Dienstleistungen bestimmen.

In der Tat dominiert dieses Verständnis der Nationalökonomie große Teile der Lehre und Forschung. Die Ausrichtung am Markt- und Preissystem ist nicht zufällig. Der rasche Wiederaufbau nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges ist maßgeblich infolge des guten Funktionierens des Marktes erreicht worden, so daß sich die Theorie der Nachkriegszeit zu Recht vor allem mit dem Preismechanismus auseinandersetzte.

Inzwischen haben sich jedoch die gesellschaftlichen Verhältnisse geändert. Seit Mitte der sechziger Jahre wird immer deutlicher, daß die Hauptprobleme in Bereichen liegen, die nicht durch Preise gesteuert werden; es genügt, das Stichwort Infra-

struktur (zum Beispiel Bildung, Forschung, öffentlicher Verkehr) zu nennen. In diesen Sektoren sind Versorgungsschwierigkeiten entstanden, obwohl – oder gerade weil – dort vor allem der Staat das Angebot bestimmt.

Seit diese Probleme auch auf politischer Ebene erkannt wurden, hat sich die staatliche Tätigkeit in diesen Bereichen erheblich verstärkt; insbesondere die Bildungsausgaben haben sich innert einem Jahrzehnt vervielfacht. Heute wird auch in sogenannten Marktwirtschaften zumindest ein Drittel des Sozialprodukts vom Staat beansprucht, und dazu kommt die Zunahme an staatlichen Eingriffen mittels Gesetzen, Verordnungen und Empfehlungen (zum Beispiel im Bereich der Einkommenspolitik).

Für eine Nationalökonomie, die sich als Lehre vom Preisystem auffaßt, steht der gesamte staatliche Bereich außerhalb der Analyse, er wird in den „Datenkranz“ verwiesen. Nicht ganz zu Unrecht wird diese Interpretation der Volkswirtschaftslehre als weltfremd oder gar irrelevant für die drängenden Probleme der Gegenwart empfunden.

Diese Kritik kann auch gegenüber einem der fortgeschrittensten Zweige, nämlich der Ökonometrie, erhoben werden. In der Ökonometrie wird mit Hilfe von mathematischen Gleichungen der Wirtschaftsaufbau „imitiert“, wobei die Größenordnungen der Beziehungen durch empirische Schätzungen ermittelt werden. Derartige makroökonomische Modelle umfassen bis zu 200 Gleichungen. Die Wirtschaft wird also nicht nur in groben Zügen, sondern bereits mit einigen Feinheiten abgebildet.

Um so mehr erstaunt, daß der Staat und die Regierung (mit Ausnahme der Steuereinnahmen) als exogene Faktoren behandelt werden, über die nichts ausgesagt wird. Aus diesem Grunde haben die ökonometrischen Modelle nur einen begrenzten Wert zur Wirtschaftsprognose: Es kann zum Beispiel wenig darüber ausgesagt werden, wie die Wirtschaftsentwicklung nach den Preiserhöhungen für Öl verlaufen wird, weil dies entscheidend vom Verhalten des Staates abhängt.

In den letzten Jahren hat sich eine tiefgreifende Veränderung in der Nationalökonomie angebahnt. Mehr und mehr wird eine unpolitische Ökonomie als unbefriedigend empfunden. Wirtschaft und Politik werden gerade von jüngeren Ökonomen vermehrt wieder als Einheit gesehen, nämlich wie dies bei den Klassikern (Smith, Ricardo, Marx) der Fall war. Nach der Verbannung aller politischen Prozesse aus der traditionellen Wirt-

schaftstheorie findet man wieder zu einer Politischen Ökonomie zurück. Die so verstandene Nationalökonomie kann als Teil einer allgemeinen Politischen Wissenschaft aufgefaßt werden.

Allerdings kommt diese Neuorientierung nicht ohne Schwierigkeiten zustande, weil sie ein beträchtliches Umdenken voraussetzt. Nach wie vor überwiegt die traditionelle Beschränkung auf das Preissystem in Lehre und Forschung; der Durchbruch der Politischen Ökonomie dürfte jedoch nicht aufzuhalten sein.

Die Rückkehr zur Politischen Ökonomie besteht jedoch nur zum kleinsten Teil in einem Wiederaufleben alter Theorien. Insbesondere ist Politische Ökonomie nicht mit Marxismus gleichzusetzen.

In der modernen Politischen Ökonomie lassen sich viele verschiedene Varianten unterscheiden, von denen der größte Teil erst in den letzten Jahren entwickelt wurde. Nur die Breite der Fragestellung und das Bemühen um eine Integration der Wissenschaften von der Wirtschaft und von der Politik werden von den Klassikern übernommen, nicht jedoch die Methoden. Mit den Erkenntnissen der Zeit wird Schritt gehalten, somit also werden die modernen Techniken der Mathematik, Statistik und Computerwissenschaft angewandt.

Die einzelnen Politischen Ökonomien unterscheiden sich in bezug auf die gesetzten Schwerpunkte und spezifischen Fragestellungen. Einige bemühen sich, den allgemeinen und gegenseitigen Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Politik zu erhellen (wie zum Beispiel die politische Wirtschaftslehre oder die Theorien von Galbraith), während andere vor allem eine Verbesserung wirtschaftspolitischer Entscheidungen zu erreichen suchen (wie zum Beispiel die Systemanalyse und die Policy Science).

An dieser Stelle soll eine Variante vorgestellt werden, die zu besonderen Hoffnungen berechtigt, nämlich die Neue Politische Ökonomie. Diese Forschungsrichtung hat in den letzten fünf Jahren einen gewaltigen Aufschwung erlebt. Obwohl der Schwerpunkt der Entwicklung sich in den USA vollzieht, befinden sich die europäischen Wissenschaftler – ganz im Gegensatz zu anderen Gebieten – mit an der Spitze der Forschung.

Die Neue Politische Ökonomie ist durch die Anwendung der Denkweise und des Instrumentariums der modernen Wirtschaftstheorie auf politische Prozesse gekennzeichnet. Sie wird

deshalb auch „Ökonomische Theorie der Politik“ genannt. Es handelt sich um einen Teil der „Außermarktlichen Ökonomie“, die Prozesse jenseits des Preissystems untersucht. Dazu gehören zum Beispiel auch die Umwelt- und die Bildungsökonomie. Gegenüber der oft einseitig philosophischen oder umgekehrt naiv-empirischen Politikwissenschaft unterscheidet sich dieser Ansatz durch strengere Gedankenführung und eine enge Verknüpfung von Theorie und empirischer Überprüfung.

Dieses neue Forschungsgebiet erweist sich aus zwei Gründen als wichtig:

- Es trägt dazu bei, die gegenseitige Verknüpfung von Wirtschaft und Politik besser zu erkennen. Dabei werden sowohl die Einflüsse der Wirtschaft auf den politischen Prozeß (zum Beispiel in Form von Interessengruppen) als auch umgekehrt der Einfluß politischer Faktoren auf die Wissenschaft untersucht.

- Die Forschungsergebnisse bilden die Grundlage zu einer wirkungsvolleren Wirtschaftspolitik.

Seit Kriegsende hat die Nationalökonomie große Fortschritte hinsichtlich der Steuerung wirtschaftlicher Tätigkeit gemacht. Es ist heute recht gut bekannt, auf welche Weise Beschäftigungslosigkeit und Inflation bekämpft werden können. Ebenso sind genügend Instrumente entwickelt worden, um die Effektivität der staatlichen Tätigkeit zu erhöhen, zum Beispiel die Nutzen-Kosten-Analyse, die Finanzplanung und das Planning-Programming-Budgeting-System.

Eine Betrachtung der wirtschaftlichen Wirklichkeit scheint jedoch zu zeigen, daß diese Instrumente wirkungslos sind: Die Inflation wurde nicht vermieden, sondern hat sich – wie kaum je zuvor in Friedenszeiten – beschleunigt. Ebenso werden Bedenken geäußert, ob trotz der erwähnten staatlichen Planungsmethoden die Ausdehnung der staatlichen Tätigkeit tatsächlich den erwarteten Beitrag zur Lösung der Infrastrukturprobleme leistet. Es wird von ernstzunehmenden Wissenschaftlern ebenso wie von kritischen Politikern und Laien bezweifelt, ob die höheren staatlichen Aufwendungen zu einer entsprechenden Steigerung öffentlicher Leistungen geführt haben, oder ob nicht vielmehr ein erheblicher Teil durch zunehmende Verwaltungstätigkeit und überproportionale Kostensteigerungen für die vom Staat benötigten Produktionsmittel absorbiert wurde.

Eine genauere Analyse der praktischen Wirtschaftspolitik zeigt jedoch, daß die Schwierigkeit weniger in der Unzulänglich-

keit der Wirtschaftstheorie liegt, als im mangelnden politischen Willen zur Anwendung: Die möglichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Inflation wurden nicht ernsthaft in Erwägung gezogen; die Instrumente zur Steigerung der gesellschaftlichen Rationalität der Staatsausgaben entweder gar nicht eingeführt oder aber von der Bürokratie schon bald zur Durchführung ihrer eigenen Interessen benutzt.

In der Schweiz ist der Unterschied zwischen den von der Wirtschaftswissenschaft aufgezeigten Möglichkeiten sinnvoller Wirtschaftspolitik und den tatsächlich durchgeführten Maßnahmen besonders ausgeprägt. „Die Theorie“ wird oft deshalb abgelehnt, weil sie mit den in der helvetischen Politik typischen pragmatischen Entscheidungen aus momentanen Interessenlagen unvereinbar wäre.

Dieser Sicht könnte jedoch entgegengehalten werden, daß in bestimmten Bereichen die Wirtschaftspolitik mit großem Erfolg angewendet wird. Unbestreitbar sind in allen Industrieländern Wirtschaftskrisen verhindert und Vollbeschäftigung gesichert worden. Warum kann eine Ausweitung der Nachfrage (= Vollbeschäftigungspolitik) erfolgreich durchgeführt werden, während umgekehrt eine Dämpfung der Ansprüche an das Sozialprodukt (= Antiinflationpolitik) nicht erreicht wird? Diese Frage kann mit Hilfe der Neuen Politischen Ökonomie beantwortet werden.

Eine Wirtschaftspolitik, die aus einer wirtschaftlichen Rezession oder gar Depression herausführen will, erfährt eine praktisch einstimmige politische Unterstützung. Die erwartete Steigerung der Produktion verhilft allen zu höherem Einkommen: Die Arbeitslosen finden wieder Beschäftigung; die Arbeitnehmer in ihrer Gesamtheit können ihren Reallohn steigern; die Unternehmer können ihre Maschinen besser auslasten und damit ihre Gewinne und Renditen erhöhen; darniederliegende Wirtschaftszweige profitieren von der steigenden Nachfrage.

Die Regierung hat alles Interesse daran, Maßnahmen zur Herbeiführung der Vollbeschäftigung in die Tat umzusetzen, denn sie weiß um die Popularität dieser Politik bei den Wählern und Interessengruppen. Zur Vermeidung von Depressionen, von denen die Zwischenkriegszeit heimgesucht war, war nur die Kenntnis des wirtschaftspolitischen Instrumentariums notwendig. Diese Kenntnis hat der wohl bedeutendste Nationalökonom dieses Jahrhunderts, John Maynard Keynes, mit seiner Beschäftigungstheorie geliefert.

Die Situation ist völlig anders, wenn es um Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung geht. Die anzustrebende Preisstabilität kann als sogenanntes „öffentliches Gut“ interpretiert werden, das jedem Mitglied der Gesellschaft zukommt, wenn auch der Nutzen daraus ungleich sein mag. Im Gegensatz zu den üblichen privaten Gütern (wie zum Beispiel Brot) kann niemand vom Genuß dieses Gutes „Preisstabilität“ ausgeschlossen werden; jedermann profitiert davon. Gerade weil kein Ausschluß durchgeführt werden kann, ist es für den einzelnen (für sich allein betrachtet) vorteilhaft, keine Anstrengungen zur Herbeiführung der Preisstabilität zu unternehmen, sondern im Gegenteil seine Einkommensansprüche aufrechtzuerhalten oder sogar zu erhöhen.

Die Interpretation der Preisstabilität als „öffentliches Gut“ ermöglicht somit eine einleuchtende Erklärung für die paradoxe Beobachtung, daß zwar alle heute gegen die Inflation sind, beinahe niemand jedoch freiwillig bereit ist, dazu einen ernsthaften Beitrag zu leisten.

Nun wäre allerdings möglich, daß die Bevölkerung (bzw. die Wähler) die Regierung damit beauftragt, zur Herbeiführung der Preisstabilität sich selbst zu einem Opfer zu zwingen. Dies könnte etwa darin bestehen, daß die persönlichen Einkommenssteuern erhöht, aber keine zusätzlichen Staatsausgaben unternommen werden. Die umlaufende Geldmenge würde damit reduziert und die wirtschaftliche Aktivität gedämpft werden, was (bei Vollauslastung der Produktionsfaktoren) zu einer Verminderung der Preissteigerungen führen würde.

Diese Verminderung der Inflationsrate würde jedoch erst nach geraumer Zeit erfolgen, es müßte mit einer Wirkungsdauer von bis zu 1½ Jahren gerechnet werden. In modernen Industriegesellschaften erfolgt die Reaktion der Produktionsmengen auf Nachfrageänderungen vor den Preisanpassungen. Bevor die Antiinflationspolitik Früchte trägt, müssen die unangenehmen Wirkungen fallender Beschäftigung und leerstehender Produktionskapazitäten in Kauf genommen werden.

Eine demokratisch gewählte Regierung wird sich wohl überlegen, ob sie unter diesen Umständen eine Politik der Inflationsbekämpfung unternehmen will. Sie wird es nur tun, wenn die Wähler Preisstabilität im Vergleich zur Arbeitslosigkeit sehr hoch einschätzen. In jedem Fall muß sie für einige Zeit Popularitätseinbußen in Kauf nehmen.

Da das Hauptziel der meisten Regierungen darin besteht, wiedergewählt zu werden, können sie sich eine solche Politik nur erlauben, wenn die nächsten Wahlen noch weit entfernt sind. Andernfalls würde eine Antiinflationpolitik eine Wahlniederlage bewirken und darüber hinaus der dann an die Macht kommenden Konkurrenzpartei (oder Koalition) die unpopulären Maßnahmen ersparen. Solange nur der Einfluß der Wähler betrachtet wird, erscheint die Durchsetzung einer wirkungsvollen Politik zur Erreichung der Preisstabilität in der Schweiz (wegen ihrer besonderen Staatsstruktur) einfacher möglich als in anderen Ländern. In Volksabstimmungen können die Bürger sich selbst die zur Inflationsbekämpfung notwendigen Lasten aufbürden, und der aus allen großen Parteien zusammengesetzte Bundesrat braucht um seine Wiederwahl wenig zu befürchten.

Die Wirtschaftspolitik wird jedoch in allen Staaten wesentlich durch die Interessengruppen mitbestimmt. Nicht alle Interessen oder Bedürfnisse lassen sich in gleicher Weise organisieren. Auch wenn beinahe alle Bürger Preisstabilität befürworten, bedeutet dies noch lange nicht, daß sie sich zu einer effektiven Organisation zusammenschließen (können). Der Grund liegt wiederum in der Eigenschaft der Preisstabilität als „öffentliches Gut“.

Für ein Individuum wird es sich nicht lohnen, einer Vereinigung zur Inflationsbekämpfung beizutreten und dafür Zeit und Geld aufzuwenden, wenn auch Nichtmitglieder von der Preisstabilität profitieren können. Dies erklärt, warum keine ins Gewicht fallenden Interessengruppen für Preisstabilität – oder für sonstige allgemeine Konsumenteninteressen – existieren.

Die Einkommensforderungen – die Triebkräfte der Inflation – lassen sich demgegenüber einfach organisieren. Der Beitritt zu einer Interessengruppe, die die Steigerung des Einkommens der eigenen Berufsgruppe oder des eigenen Wirtschaftszweiges bezweckt, bringt unmittelbare Vorteile. Eine Steigerung des Nominaleinkommens bedeutet (in der Regel) auch eine reale Verbesserung, weil die Kosten in Form der Anhebung der Preise nur zum kleinsten Teil selbst getragen werden, sich vielmehr auf eine große Zahl von Konsumenten verteilen. Die Regierung wird daher geneigt sein, organisiert vorgebrachten Einkommensforderungen zu entsprechen, weil die dadurch jeweils herbeigeführte Erhöhung des Preisniveaus in der Regel unmerklich ist.

In bezug auf die Preissteigerungen läßt sich häufig eine Interessengemeinschaft zwischen Arbeitnehmern und Unternehmungen feststellen. Beide sind direkt an einer Steigerung der Preise der Produkte ihrer Wirtschaftszweige interessiert, denn diese bilden die Voraussetzung für die rasche Erhöhung von Löhnen und Gewinnen. Der Kampf zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in Lohnverhandlungen ist nicht selten nur ein Ritual; beide Lager wissen, daß in inflationären Zeiten hohe Lohnforderungen meist ohne Schwierigkeiten auf die Preise überwältzt werden können. Die Zeche müssen also die Konsumenten bezahlen.

Der Einfluß der Interessengruppen, die einseitig zugunsten der Durchsetzung von Einkommensforderungen und damit gegen eine Antiinflationpolitik gerichtet sind, macht eine wirkungsvolle Politik zur Preisstabilisierung nur schwer durchführbar. Dafür können jedoch nicht nur die Regierungen verantwortlich gemacht werden, sind diese doch lediglich ein Element im politischen Kräftespiel.

Die Überlegungen über die politische Durchsetzbarkeit einer Vollbeschäftigungspolitik und die Probleme der Bekämpfung der Inflation zeigen die Notwendigkeit einer Politischen Ökonomie zur Genüge. Nur eine enge Verbindung der Untersuchung wirtschaftlicher und politischer Faktoren erlaubt, die diskutierten Probleme (und andere) befriedigend zu erfassen. Erst dann kann man daran gehen, wirtschaftspolitische Strategien zur Erreichung gesellschaftlicher Ziele – insbesondere der Preisstabilität – zu entwickeln.