

Von Bruno S. Frey, Professor an den Universitäten Konstanz und Basel

Die moderne Gesellschaft ist durch eine enge Verbindung von Wirtschaft und Politik gekennzeichnet. Mehr denn je zuvor wird die wirtschaftliche Entwicklung durch politische Faktoren gesteuert, und umgekehrt bestimmen wirtschaftliche Einflüsse massgeblich die politische Lage. Diese gegenseitige Abhängigkeit von Wirtschaft und Politik gilt sowohl im nationalen als auch im internationalen Bereich, wie leicht an einigen aktuellen Fragen gezeigt werden kann.

Dominanz der Politik

Die Inflation ist am besten als Kampf verschiedener Gruppen um Anteile am Sozialprodukt zu verstehen. Die das gesamte reale Sozialprodukt übersteigende Summe monetärer Forderungen führt zu Preissteigerungen. Die Inflation «löst» vordergründig und vorübergehend den Verteilungskonflikt; die Preissteigerungen führen jedoch ihrerseits wieder zu neuen Forderungen, so dass der Verteilungskonflikt von neuem auflebt. An diesem Kampf sind eine Vielzahl von Gruppen und wechselnde Koalitionen beteiligt. Am wichtigsten sind die Produzenten, Arbeitnehmer, Konsumenten, die Regierung und die Bürokratie. Eine Erklärung und damit auch wirkungsvolle Bekämpfung der Inflation setzt eine Analyse der Verflechtung von wirtschaftlichem und politischem Bereich voraus.

Als zweites Beispiel seien die privaten Unternehmungen genannt, die in einer modernen Wirtschaft wesentlich von der staatlichen Aktivität abhängen. Dabei ist nicht nur an Staatsaufträge und Subventionen, sondern auch an die politisch bedingte weitgehende Unmöglichkeit des Bankrotts grosser Unternehmungen und an die Vollbeschäftigungsgarantie zu denken. Grossunternehmen haben umgekehrt auch bedeutende Möglichkeiten, politische Entscheidungen zu beeinflussen.

Die in letzter Zeit erfolgte Verwendung des Ölpreises und zunehmend auch anderer Rohstoffpreise zu politischen Zwecken hat mit aller Deutlichkeit gezeigt, wie eng die Verbindung zwischen Wirtschaft und Politik gerade international ist. Der Anstoss ist vorwiegend politischer Natur, aber auch die Reaktion der durch diese wirtschaftliche Massnahme Betroffenen erstreckt sich massgeblich auch auf den politischen Bereich.

Seit langem ist bekannt — und in besonderem Masse gerade für die Schweiz —, dass die internationalen Kapitalbewegungen nicht nur durch unterschiedliche Zinssätze und Inflationsraten, sondern vielleicht noch mehr durch die erhoffte politische «Sicherheit» verursacht werden. Hier orientieren sich wirtschaftliche Entscheidungen an der politischen Stabilität. Umgekehrt hängt aber, wie die Erfahrungen der Weimarer Republik drastisch gezeigt haben, die politische Stabilität weitgehend von der Wirtschaftslage ab.

Das Verhältnis der multinationalen Konzerne zu den Nationalstaaten hat in letzter Zeit viel Aufmerksamkeit gefunden. Deren politische Möglichkeiten gerade auf der Ebene der Ein-

flussverteilung sind von den Gewerkschaften erkannt worden, die nun auch auf supranationaler Ebene versuchen, aktiv zu werden.

Die mit Hilfe der angeführten Beispiele bereits enge Verbindung zwischen Wirtschaft und Politik ist von einigen «Aussenseitern» in der Nationalökonomie erkannt und diskutiert worden. Zu nennen ist vor allem Galbraith, in dessen «Neuer Industriegesellschaft» sowohl der Markt als auch der Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital in der Analyse der Gegenwart als irrelevant betrachtet werden. Die traditionelle Nationalökonomie lehnt die Galbraithsche Theorie vehement ab, weil die wissenschaftstheoretischen

Grundlagen seiner Analyse höchst fragwürdig, ja oft sogar völlig unakzeptabel sind. Dieser Einwand gilt völlig zu Recht, jedoch sollten damit nicht gleichzeitig auch die Einsichten verworfen werden, auch wenn sie ausserhalb des Bereichs orthodoxer Wirtschaftstheorie liegen.

Inkonsistenz der traditionellen Wirtschaftstheorie

(a) Ökonomischer Bereich,

Die herrschende Wirtschaftstheorie, die sich als «Neoklassik» bezeichnet, setzt völlig unterschiedliche und in sich widersprüchliche Annahmen im marktwirtschaftlichen und politischen Bereich. Gemäss ihrem Ursprung in der Theorie des klassischen Liberalismus wird als grundlegende Prämisse unterstellt, dass jedes Individuum selbst seine Bedürfnisse am besten erkennt. Die «Konsumentensouveränität» ist Richtlinie für alles wirtschaftspolitische Handeln.

(b) Politischer Bereich

Ueber diesen Bereich macht die herrschende Wirtschaftstheorie keine expliziten Annahmen, beschäftigt sie sich doch fast ausschliesslich mit dem Markt. Es lässt sich indessen nachweisen, dass die Existenz einer autoritären politischen Ordnung oder gar einer Diktatur vorausgesetzt wird. Vor allem wird kein demokratischer Prozess zugrunde gelegt, in dem die Individuen analog zum Markt ihre eigenen Bedürfnisse durch Teilhabe an der Politik zur Geltung bringen können. Was in dem einen Bereich als fundamentale Prämisse gilt, wird im anderen Bereich völlig negiert.

Die von der herkömmlichen Theorie implizierte Vorstellung des politischen Systems kann anhand zweier wichtiger Aspekte demonstriert werden. Die Wirtschaftstheorie geht davon aus, dass das Handeln des Staates (oder der Regierung) am «Gemeinwohl» orientiert ist. All das wird unternommen, was die «Wohlfahrt» der Bürger erhöht, alles andere unterlassen. Der gesamte politische Prozess wird auf einen «Diktator» reduziert, der das «Glück» des Volkes maximiert. Wie sehr diese Annahme der Wirklichkeit widerspricht, braucht nicht hervorgehoben zu werden.

Bei der Untersuchung der Aenderung von wirtschaftlichen Bedingungen (z. B. einer Steuererhöhung) wird von der traditionellen Wirtschaftswissenschaft nur die individuelle Anpassung im Marktbereich analysiert (im angegebenen Fall also die legale Steuervermeidung und die illegale Hinterziehung). In der Wirklichkeit gibt es eine ganze Reihe anderer Reaktionsmöglichkeiten, die rege in Anspruch genommen werden, wie etwa Aktionen über Interessengruppen, direkte Beeinflussung von Politikern, Abwanderung in eine andere Gebietskörperschaft oder natürliche Beteiligung an Abstimmungen und Wahlen. Nur selten wird dabei von den negativ Betroffenen eine völlige Aufhebung der ursprünglichen Massnahme angestrebt; grössere Erfolgsaussichten haben von vorneherein Forderungen nach partiellen Ausnahmen oder einer Kompensation der Verluste durch Subventionen.

Die herkömmliche Wirtschaftstheorie, die den demokratischen Prozess aus der Betrachtung ausschliesst, vernachlässigt daher einen wichtigen Aspekt sozialer Wirklichkeit. Empirische Untersuchungen weisen in der Tat darauf hin, dass die individuellen Anpassungen z. B. im Bereich der Steuern eine nur geringe Rolle spielen; andererseits ist wohlbekannt, wie umstritten auch nur geringe Aenderungen von Steuergesetzen im politischen Bereich sind.

Aus diesen Ueberlegungen ergeben sich in bezug auf die Leistungsfähigkeit der herkömmlichen Nationalökonomie zwei Konsequenzen, die jeweils anhand aktueller Probleme belegt werden. Traditionelle Ökonomen können meist nicht verstehen, warum ihre wirtschaftspolitischen Vorschläge *nicht befolgt werden*. Ihrer Meinung nach braucht die richtige Lösung nur aufgezeigt zu werden, alles andere obliegt «dem Politiker». Wenn dieser die Ratschläge nicht befolgt — so wird häufig weiterargumentiert —, liegt dies an der Unfähigkeit oder Dummheit der Politiker. Es wird also übersehen, dass die Verwerfung wirtschaftspolitisch «richtiger» Lösungen in der Regel das Ergebnis des genau gleichen Verhaltens ist, das von den gleichen Ökonomen im wirtschaftspolitischen Bereich als selbstverständlich angenommen wird.

Als Beispiel sei die in allen Industrienationen wichtige staatliche *Hilfe an die Bauern* genommen. Das wesentliche Motiv dürfte in der Unterstützung Minderbemittelter im landwirtschaftlichen Sektor liegen, deren Existenz wohl von niemanden bestritten wird. Die ökonomische Theorie der Neoklassik bietet für dieses Problem eine eindeutige und zudem einfach durchführbare Lösung an, nämlich die *direkte* Unterstützung dieser Bereiche geringer Einkommen mittels direkter Geldleistungen, in der *Wirklichkeit* finden sich jedoch fast durchwegs nur Preisstützungen und Subventionen für Agrarprodukte, die den armen Bauern relativ wenig helfen, allen anderen Bauern jedoch ein zusätzliches Einkommen auf Kosten der Konsumenten und Steuerzahler (von denen ja auch ein Teil arm ist) verschafft. Zu Recht wird diese Politik als wenig wirkungsvoll im Hinblick auf das angestrebte Ziel betrachtet.

Alle Aenderungsvorschläge der Ökonomen sind fruchtlos geblieben, weil die Betroffenen (insbesondere die besser gestellten Bauern) sich *nicht* auf eine individuelle Anpassung an die angedrohte Veränderung beschränken, sondern infolge ihres beträchtlichen Gewichts im demokratischen Prozess einer Veränderung erfolgreich entgegengetreten. Die Bedeutung der «grünen Front» im politischen Prozess rührt von der überproportionalen Vertretung im Parlament infolge der Wahlkreiseinteilung her, von ihren schlagkräftigen Verbänden und von der äusserst schwachen Organisationsfähigkeit ihrer potentiellen «Gegenspieler» (Konsumenten, Steuerzahler) und schliesslich von der besonders geschickten Vertretung ihrer Interessen bei der Regierung und staatlichen Bürokratie.

Erst wenn diese Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichem und politischem Bereich berücksichtigt werden, können *erfolgsversprechende* Vorschläge zur Zielerreichung entworfen werden. Diese können sich aber notwendigerweise nicht auf den Bereich des Wirtschaftlichen beschränken.

Unrichtig erscheinende Aussagen

Die traditionelle Nationalökonomie entwickelt häufig Analysen, die im Widerspruch zur Wirklichkeit zu stehen scheinen. Der Grund dafür liegt *nicht* darin, dass die ökonomische Analyse falsch wäre, sondern vielmehr darin, dass nur der *partielle Bereich wirtschaftlicher Reaktionen betrachtet* und implizit unterstellt wird, dass politische Reaktionen nicht existieren, alles andere also gleich bleibt (Ceteris-paribus-Annahme).

Diese Bemerkung sei anhand der *Anti-Inflationspolitik* verdeutlicht. Gemäss der *ökonomischen Theorie* kann (in einer geschlossenen Wirtschaft oder bei flexiblen Wechselkursen) die Inflation wirksam durch eine Zinssatzerhöhung bekämpft werden. Zinssatzerhöhungen bewirken einen Investitionsrückgang, und der entstehende finanzielle Multiplikatorprozess vermindert die Gesamtnachfrage und drückt die Preise. Dieser (erhoffte) Zusammenhang ist auch durch ökonomische Modelle nachgewiesen.

In *Wirklichkeit* kann aber in ähnlichen Situationen folgender Prozess beobachtet werden: Die Zinssatzerhöhungen erhöhen auch die Hypothekenzinsen und die Mieten, was zu erhöhten Lohnforderungen und damit zu weiterer Inflation führt. Dieser Zusammenhang ist weitgehend institutionell festgelegt.

Gegen diese Interpretation des Wirkungs-zusammenhangs zwischen Zinssatz und Inflationsrate wendet jedoch die ökonomische Theorie völlig zu Recht ein, dass dieser Prozess nur möglich ist, wenn die Notenbank eine *expansive Geldpolitik* zulässt. Entsprechend wird von der traditionellen Theorie auch gefordert, dass die Geldmenge unter Kontrolle gehalten wird. Dieser Gedanke ist gerade für den *Monetarismus*, der gegenwärtig grosses Aufsehen erregt, zentral. Diese Schrift verzichtet auf eine Steuerung des Zinses. Sie will vielmehr die Inflation ausschliesslich durch eine restriktive Geldmengenpolitik bekämpfen.

Die entscheidende Frage ist nun allerdings, *ob die Geldmengenrestriktion bei Vorliegen massiver Lohnforderungen aufrechterhalten werden kann*. Es seien zwei mögliche Abläufe betrachtet:

Erster Fall: Den Lohnforderungen wird von den Unternehmen nicht entsprochen, weil diese befürchten, dass sie die zusätzlich benötigten Bankkredite nicht erhalten. In diesem Fall ist zu erwarten, dass die Gewerkschaften ihre Forderungen durch *Streikmassnahmen* durchzusetzen suchen, was wegen des realen Produktionsausfalls den Inflationsdruck tendenziell noch erhöht. Gleichzeitig werden die Interessenvertreter der Gewerkschaften in Regierung und Parlament die Notenbank durch mehr oder weniger handfeste Drohungen zu bewegen suchen, die restriktive Geldmengenpolitik zu lockern.

Zweiter Fall: Den Lohnforderungen wird von den Unternehmen entsprochen, in der Uebersetzung, dass ihnen durch Streiks möglicherweise noch höhere Kosten entstehen. Die erhöhten Lohnkosten führen bei restriktiver Geldpolitik zu Arbeitslosigkeit. Keine demokratische Regierung kann sich heute noch eine grössere Arbeitslosigkeit leisten, weil sie sonst mit grosser Sicherheit gestürzt würde. Dieser Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Wiederwahlchance der Regierung ist statistisch in mehreren sorgfältigen Untersuchungen nachgewiesen worden.

Gleichgültig ob die Lohnforderungen erfüllt werden oder nicht, wird *die Regierung* auf eine Lockerung der Geldmengenrestriktion dringen, insbesondere wenn Wahlen bevorstehen. Auch wenn eine Notenbank formell unabhängig ist, ist zu vermuten, dass diesem *Druck* über kurz oder lang *nachgegeben werden muss*. Eine Weigerung könnte im Extremfall dazu führen, dass die Regierung — wohl mit Unterstützung einer grossen Zahl von Wählern und unter Berufung auf die konstitutionelle *Vollbeschäftigungsgarantie* — die Notenbank dazu *zwingt*. Eine unabhängige Notenbank würde in einer Situation von soviel politischer Brisanz wohl als Fremdkörper in der Demokratie betrachtet. Daraus ist zu folgern, dass eine Notenbank sicherlich eine langfristige und eine nicht zu scharfe Restriktionspolitik durchstehen kann, diesen Kurs jedoch bei Auftreten einer grösseren Arbeitslosigkeit aus politischen Gründen aufgeben muss. (Schluss folgt)