

Politik aus ökonomischer Sicht*

VON

REINHARD ZINTL

Unter dem Etikett „Ökonomische Theorie der Politik“, bisweilen ersetzt durch „Neue Politische Ökonomie“ oder auch „public choice“, verbirgt sich keineswegs eine einzige, in sich geschlossene Theorie mit einer einzigen zentralen Fragestellung. Vielmehr geht es einerseits um die Neuaufnahme der Frage nach dem Zusammenhang von Wirtschaft und Politik, ein anderes Mal um die Anwendung eines individualistisch-rationalistischen Instrumentariums auch auf „nichtökonomische“ Sachverhalte, schließlich finden sich in der Literatur strikt normative Ausführungen über wünschenswerte Regeln kollektiver Auswahl. Angesichts dieser Offenheit des Feldes ist es zu begrüßen, daß in der vorliegenden Sammlung auf vorschnelle Systematisierung verzichtet wird und statt dessen verschiedene Strömungen zu Wort kommen.

In seiner Einleitung, die die Ökonomische Theorie der Politik in den größeren Rahmen politikökonomischer Argumentation einordnet, erhebt Frey dementsprechend ganz explizit keinen Anspruch auf strenge Klassifikation. Allerdings geht diese Zurückhaltung so weit, daß man sich fragen kann, ob der Überblick überhaupt noch eine Hilfe darstellt. Die dort so genannten „Varianten“ politischer Ökonomie – „Systemtheorie“, „Policy Science“, „Neue Linke“, „Cambridger Kapitaltheorie“, „Theorie der Politikberatung“, „Politische Ökonomie der Unorthodoxen“ und schließlich „Ökonomische Theorie der Politik“ – liegen auf jeweils so unterschiedlichen Abstraktionsebenen, daß man zweifeln kann, ob es gerechtfertigt ist, sie nebeneinander aufzulisten. Es ist nicht auszuschließen, daß gerade bei den Lesern, die sich einen ersten Einblick verschaffen wollen – und das ist wohl das angezielte Publikum – sich der Eindruck von Ordnung einstellt, wo keine Ordnung herrscht. Kritisch anzumerken zur Einleitung ist am Rande, daß sie einen falschen Eindruck von der Absicht der Herausgeber vermitteln könnte: Die Auswahl der Autoren und die Zeitpunkte der Erstveröffentlichungen der aufgenommenen Artikel (keine Originalbeiträge) sprechen eher dafür, daß hier eine Auswahl mittlerweile geradezu „klassischer“ Texte gegeben werden soll, als dafür, daß es um eine

* Gleichzeitig Besprechung von POMMEREHNE, WERNER W. und FREY, BRUNO S. (Hrsg.); *Ökonomische Theorie der Politik*. Berlin – Heidelberg – New York 1979, Springer-Verlag. 457 S., DM 49,-. Alle nicht näher gekennzeichneten Seitenangaben beziehen sich auf diesen Band.

Demonstration der „raschen Entwicklung der Ökonomischen Theorie der Politik“ geht (vgl. S. 12).

Die in Teil I, „Grundlagen“, abgedruckten Beiträge von Buchanan („Eine ökonomische Betrachtung der wissenschaftlichen Politik“, zuerst 1968) und Harsanyi („Modelle der rationalen politischen Entscheidung versus funktionalistische und konformistische Theorien“, zuerst 1969) stecken zunächst einmal das Terrain ab. Im Gegensatz zu Freys einleitenden Bemerkungen, nach denen Gegenstand der Theorie der „Zusammenhang zwischen Ökonomie und Politik“ ist (S. 12), haben sie eine Theorie im Auge, die man allgemein als „individualistisch-rationalistisch“ bezeichnen könnte; die Anwendung auf im engeren Sinne ökonomische oder ökonomisch-politische Probleme hat höchstens exemplarischen Charakter. Buchanan vertritt die Position mit Klarheit und Militanz, bisweilen selbstgerecht. Alle grundlegenden Argumente, die er auch sonst vorträgt, finden sich hier: die ontologische Fundierung der individualistischen Konstruktion der sozialen Welt, die Argumentation für Wertfreiheit und die Ableitung der Einstimmigkeitsregel bzw. des in ihr implizierten Pareto-Prinzips aus den beiden Fundamenten. Die Radikalität seines Anspruchs hat Widerspruch hervorgerufen. Diese Kontroverse muß hier nicht neu aufgenommen werden. Zu bemerken ist jedoch folgendes: Wenn ein Aufsatz wie dieser an den Anfang der Sammlung gestellt wird, gewinnt er für den Betrachter programmatischen Charakter. Dann aber müßten die Herausgeber klarstellen, inwieweit eine Reihe von Ausführungen in den nachfolgenden Artikeln dem gleichen wissenschaftlichen Programm verpflichtet ist. Dies gilt etwa hinsichtlich der Fundierung der individualistischen Position für Arrow (S. 135f.), hinsichtlich der Möglichkeit und Notwendigkeit von Werturteilen für Gäfgen (S. 87f.) und Harsanyi (S. 75f.), hinsichtlich der institutionellen Vorstellungen für Rae und nochmals Gäfgen.

Harsanyi, der ruhigere Töne anschlägt, paßt insofern besser in den Rahmen der nachfolgenden Abhandlungen. Er belegt in abgewogener, den Meriten auch „funktionalistischer“ und „konformistischer“ Ansätze gegenüber aufgeschlossener Weise die Fruchtbarkeit des individualistischen Zugangs. Der von Buchanan explizit erhobene Ausschließlichkeitsanspruch mag durchaus hilfreich sein, wenn es um die Legitimierung eines neuen theoretischen Programms geht. Sobald aber diese erste Phase überstanden ist – was hier mit Sicherheit der Fall ist – sind weniger aggressive Verlautbarungen wohl besser geeignet, Vertrauen in die Seriosität des Unternehmens zu erwecken.

Im zweiten und dritten Teil, überschrieben „Präferenzaggregation“ und „Stimmentausch“, wird diskutiert, in welcher Weise kollektive Auswahlregeln Individuenpräferenzen in gemeinsam verbindliche Rangordnungen oder zumindest Auswahlakte überführen. Gäfgen („Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft“, zuerst 1961) bietet eine umfangreiche Einführung in die gesamte Problematik. Anwendbarkeit und Aggregationseigenschaften verschiedener Auswahlregeln für unterschiedliche Meßniveaus individueller Rangordnungen werden im einzelnen dargestellt. Beinahe nebenher wird hier die

Brücke zu Skalierungstechniken geschlagen, wie sie insbesondere in der Psychologie entwickelt wurden. Auch heute noch nicht überflüssig ist Gägens Feststellung, daß die Vergleichbarkeit individueller Nutzen nicht das zentrale Problem der Wohlfahrtstheorie ist, da auch bei Vergleichbarkeit immer noch darüber entschieden werden muß, welches Gewicht dem Nutzen eines Individuums in der kollektiven Auswahl zukommen soll (S. 88, 122). Der Materialreichtum des Beitrages bringt allerdings auch Schwierigkeiten mit sich. Die Darstellung ist so komprimiert, daß einige Bemerkungen mißverständlich ausfallen, daß auf der anderen Seite Behauptungen unkommentiert wiedergegeben werden, die eine Stellungnahme verdienen. Ein Beispiel für ersteres ist etwa die Kennzeichnung der Menge pareto-optimaler Alternativen als „allen anderen Alternativen überlegen, jedoch untereinander nicht ordnungsfähig“ (S. 94) – dies kann so verstanden werden, als sei jede einzelne pareto-optimale Alternative jeder nicht-optimalen Alternative überlegen, was nicht allgemein zutrifft. Ein Beispiel für den zweiten Fall ist die Übernahme einer Bemerkung Buchanans zu Arrows Unmöglichkeitstheorem (S. 98, vgl. auch Buchanan in diesem Band, S. 42): Konsistente Mehrheiten seien identisch mit Tyrannei der Mehrheit und daher gar nicht wünschenswert, der Beweis von Arrow also eher beruhigend als desillusionierend. Hieran kann gezweifelt werden – ob eine Mehrheit tyrannisch ist oder nicht, hängt nicht von der Möglichkeit paradoxer Resultate ab, sondern – neben der Reichweite ihrer Entscheidungsbefugnisse – von der Verteilung individueller Chancen, jeweils zur Mehrheit zu gehören.

Der anschließende Artikel von Arrow („Öffentliche und private Wertvorstellungen“, zuerst 1967), der in verschiedenen Versionen schon mehrfach nachgedruckt wurde, enthält zum einen eine reflektierte Diskussion der individualistischen Position, zum anderen eine kurzgefaßte Darstellung des Unmöglichkeitstheorems.

Die beiden im dritten Teil gesondert angeordneten Artikel über Stimmentausch stellen eine Art Vertiefung hierzu dar. Der Beitrag von Buchanan und Tullock (eine Passage aus: „The Calculus of Consent“, zuerst 1962), zeigt auf, daß Stimmentausch eine Möglichkeit ist, durch Bildung von „Paketen“ Präferenzintensitäten auch in Auswahlregeln zu berücksichtigen, die eigentlich hierfür nicht sensitiv sind. Die Wohlfahrtswirkung solcher Handlungsweisen ist nicht eindeutig. Bernholz („Stimmentausch, Arrow-Paradox und zyklische Majoritäten“, zuerst 1973) verdeutlicht zum einen, daß die Möglichkeit zum Stimmentausch mit der Höhe des Quorums abnimmt, des weiteren beweist er, daß das Vorliegen dieser Möglichkeit zirkuläre Gruppenpräferenzen impliziert, also mit der Gefahr „irrationalen“ Gruppenverhaltens verbunden ist.

Nachdem in den ersten drei Teilen die Grundlagen geschaffen wurden, ist der vierte Teil dem Problem der Auswahl von Entscheidungsregeln gewidmet, also der normativen Variante der Theorie. Rae („Entscheidungsregeln und individuelle Werthaltungen bei der Wahl einer Verfassung“, zuerst 1969), kann als exemplarisch für die Behandlung des „Verfassungsproblems“ in dieser Theorie gelten. Als Wahl einer Verfassung wird die Auswahl einer Entscheidungsregel

für ein Kollektiv definiert; die Kriterien, die dabei angelegt werden, beziehen sich auf die Art, in der eine solche Regel vorgegebene Individuenpräferenzen in eine Gruppenentscheidung überführt; als „beste“ Verfassung gilt diejenige Regel, die aufgrund solcher Kriterien von rationalen Individuen akzeptiert würde. Das Kriterium, das Rae unterstellt, ist das Verhältnis von erwarteter „Durchsetzung“ zu erwarteter „Enttäuschung“ für ein repräsentatives Individuum. Die als optimal deduzierte Regel ist die (einfache) Mehrheitsregel. Angesichts der Annahmen gleicher Gewichte aller Entscheidungsprobleme für alle Individuen und gleicher Chance jedes Individuums, zur siegreichen Koalition zu gehören, nimmt sich das Ergebnis ein wenig trivial und der formale Aufwand bei seiner Herleitung übertrieben aus. Man könnte durchaus fragen, ob nicht der Zugang von Buchanan und Tullock, den Rae zurückweist (S. 188f.), zwar methodisch problematischer, dafür aber fruchtbarer ist; auch wenn man das Gewicht, das eine Entscheidung für ein Individuum hat, nicht befriedigend erfassen kann, stellt doch die Annahme gleicher Gewichte keine Lösung des Problems dar. Wenn man nicht ausschließen kann, daß unterschiedliche Gewichte existieren, werden auch nach den Kriterien von Rae unterschiedlich hohe Quoren rational. Es könnte sich also in dieser Hinsicht bei den Ausführungen von Rae schlicht um einen Spezialfall des von Buchanan und Tullock allgemeiner gelösten Problems handeln. Auch, ob die angelegten Kriterien so unterschiedlich sind, wie es nach den jeweiligen Formulierungen scheint (vgl. auch die Bemerkungen von Frey, S. 19), läßt sich bezweifeln: Die Kosten, die mit Nichtzustandekommen der gewünschten Entscheidung verbunden sind (Rae) weisen durchaus Ähnlichkeiten mit den Kosten der Einigung (Buchanan/Tullock) auf. Zu klären wären Unterschied oder Ähnlichkeit nur in einer präziseren Formulierung als den vorliegenden.

Der hierauf folgende Artikel von Barlow („Effizienzgesichtspunkte und Finanzierung des Gemeindeschulwesens“, zuerst 1970) soll offensichtlich die Leistungsfähigkeit des zuvor entwickelten Instrumentariums demonstrieren. In einem eher konventionell gehaltenen theoretischen Teil zeigt Barlow zunächst, daß bei Mehrheitsabstimmung ein Kollektivgut nur dann im optimalen Umfang bereitgestellt wird, wenn der Median-Wähler sich im Optimum einem (Steuer-)Preis gegenüber sieht, für den er eine Grenznutzen-Grenzkosten-Relation von gerade 1 empfindet (und alle Wähler auf einer Seite der Verteilung eine Relation > 1 wahrnehmen) – nichts anderes als die Anwendung der Logik der Lindahl-Lösung auf nichteinstimmige Prozeduren. Den Umkehrschluß, daß es eine Unmenge von Kostenverteilungen gibt, für die die optimale Menge nicht „nachgefragt“ wird, sucht Barlow in der Folge am Fall des Gemeindeschulwesens zu belegen. Auf der Kostenseite wird die Vermögensteuer verwendet. Die Gegenüberstellung der Schätzung der individuellen Nachfrage und der Kostenverteilung ergibt für den Median-Wähler eine Nutzen-Kosten-Relation, die bei effizientem Angebot nur etwa 0,5 betrage. Die Folgerung ist, daß das existierende Steuersystem zu einem ineffizient niedrigen Angebot führt. Offensichtlich hat diese Demonstration nicht den Zweck, die Theorie zu überprüfen –

das Ergebnis ist ja nur so interpretierbar, wenn die Theorie akzeptiert wird. Vielmehr scheint es sich um Anwendung zu handeln mit dem Ziel, Politikempfehlungen abzuleiten. Ob die Argumentation hierzu taugt, kann bezweifelt werden. Notwendig wäre zum einen eine Klärung, in welchem Maße genau diese Steuer genau dieses Kollektivgut finanziert und von den Wählern auch so wahrgenommen wird. Finanziert nämlich eine Steuer ein Bündel von Maßnahmen, so ist alles möglich, einschließlich Stimmentausch – man kann weder etwas über die Rolle des Median-Wählers hinsichtlich einer bestimmten Maßnahme noch über die Effizienz oder Nichteffizienz des Outputs sagen. Erst recht fragwürdig ist darüber hinaus die ohne weitere Begründung eingeführte Annahme der für alle Wähler gleichen und konstanten Preis- und Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach dem Kollektivgut (die in die Schätzgleichung von vornherein eingebaut ist) – auf dieser Basis erst ist es möglich, die Nachfrage mit Hilfe des Angebotes zu messen und die geschätzte Grenznutzenverteilung irgendeines Output-Niveaus mit der des effizienten Outputs gleichzusetzen. Ein Ergebnis, das so stark von nicht näher begründeten und keineswegs besonders plausiblen Annahmen abhängt, ist kaum geeignet, die Verwendbarkeit der Theorie zur Lösung praktischer Probleme zu zeigen. Eher zeigt es die Bereitschaft, ein Problem bis zur Unkenntlichkeit zurechtzustutzen, um es einem bestimmten Instrumentarium zugänglich zu machen. Die Aufnahme von Barlow in den vorliegenden Abschnitt scheint – abgesehen von den angesprochenen Problemen – einer Begründung bedürftig, da er weniger zur Frage der Verfassungswahl sagt als zu der Frage, welche Anreize eine bestimmte Politik (hier: Steuerpolitik) im Rahmen einer gegebenen Verfassung auslöst. Barlows Beitrag erscheint insbesondere dann entbehrlich, wenn man bedenkt, daß gewissermaßen zu seinen Gunsten auf die Behandlung eines Verfassungsproblems verzichtet wurde, das für die Vertreter einer normativen „public choice“ womöglich das wichtigste Problem überhaupt ist: Vor der Frage nach den Regeln, mit deren Hilfe im „öffentlichen“ Bereich entschieden wird, ist das Problem der Grenzziehung zwischen öffentlichem und Privatbereich anzugehen (vgl. insbesondere Buchanan: „The Limits of Liberty“; es wäre etwa vorstellbar, daß die Skepsis gegenüber öffentlicher Tätigkeit, die durch Arrows Theorem genährt wird, ein Gegengewicht in der Darstellung finden könnte durch die Erläuterung dessen, was das Prisoner's Dilemma für dezentrale Koordination bedeutet. Dieses Problem klingt lediglich in Olsons Beitrag implizit an). Nützlich wäre es überhaupt gewesen, an irgendeiner Stelle darauf hinzuweisen, daß die normative Wendung der Theorie sich in einer ganz wesentlichen Hinsicht von den anderen Varianten der Theorie unterscheidet. Hier nämlich werden die „Annahmen“ über Individuen, mit denen man ansonsten die von Institutionen ausgelösten Handlungsanreize rekonstruiert, zu „Normen“ – die Aggregationseigenschaften von Entscheidungsregeln sind definiert hinsichtlich bestimmter Individueneigenschaften, und die Empfehlung einer Prozedur impliziert ein Urteil darüber, welche Eigenschaften von Individuen berücksichtigungswert sind, nicht mehr nur eine Annahme. Man kann sich

dann beispielsweise fragen, ob politische Prozesse lediglich als Aggregationsakte vorgegebener Individuenpräferenzen betrachtet werden sollen (so etwa Frey, S. 13), oder ob nicht gerade für normative Überlegungen neben und vor der Aggregation auch die Verfertigung von Präferenzen (also etwa: Die Möglichkeit zur Diskussion als ein Maßstab der Verfassungswahl) interessant sein könnte. Solche Gesichtspunkte finden sich in den Beiträgen von Gäfgen (S. 122) und Harsanyi (S. 63ff.), werden aber nirgends weiter verfolgt.

In den Teilen V, VI und VII wird dieses heikle Terrain verlassen und die Interpretationsleistung der Theorie hinsichtlich Parteienkonkurrenz, Interessengruppenaktivität und Handeln von Bürokratien vorgeführt.

Den Abschnitt über Parteienkonkurrenz leitet Barry (Auszug aus „Sociologists, Economists and Democracy“, zuerst 1970) mit einer Kritik am Downs'schen Modell ein, an der nur stört, daß alle Mängel der ohnehin nur schwer lesbaren ersten deutschen Übersetzung bis hin zu falsch angeordneten Schaubildern (S. 241 und 242) und Merkwürdigkeiten der Rechtschreibung (was etwa sind die hier, S. 243, wie dort auftauchenden „monolytischen“ Parteien?) unverändert übernommen wurden. Ebenso wichtig und glücklicherweise genießbarer ist der Beitrag von Hirschman (Auszug aus „Exit, Voice and Loyalty“, zuerst 1970). Beide Texte enthalten sorgfältige und überzeugende Kritiken an den einfachen räumlichen Modellen der Parteienkonkurrenz. Enttäuschend wirken hiernach die Ausführungen von Selten („Anwendungen der Spieltheorie auf die politische Wissenschaft“, zuerst 1971). Sie stellen nur insofern einen Fortschritt dar, als das ursprüngliche Modell von zwei auf beliebig viele Parteien erweitert wird. Angesichts der vorangegangenen Diskussion jedoch nimmt sich die Erweiterung wie ein verspielter Rückfall aus.

In der Darstellung der Modellierung von Interessengruppenaktivitäten (Abschnitt VI) wird zunächst auf Olson (Auszug aus „The Logic of Collective Action“, zuerst 1965) zurückgegriffen. Im zweiten Aufsatz dieses Abschnitts gibt Elisabeth Liefmann-Keil („Zur Aktivität der Interessenverbände“, zuerst 1969) bereits eine Darstellung des Zusammenwirkens von Interessenverbänden, politischem Wettbewerb und öffentlichen Bürokratien, demonstriert am Beispiel der Sozialpolitik.

Insofern kommt Abschnitt VII, über Bürokratien, fast zu spät. Niskanen (Auszug aus „Bureaucracy: Servant or Master?“, 1973) liefert die theoretische Grundlage – Budgetmaximierung als Handlungsmaxime rationaler Bürokraten. Der Beitrag von Davis, Dempster und Wildavsky („Zu einer prädiktiven Theorie der Regierungsausgaben: Die inländischen Budgetzuweisungen in den USA“, zuerst 1974) unterzieht die hieraus folgenden Hypothesen über staatliches Ausgabengebahren einem empirischen Test.

Im abschließenden achten Teil wird dann die Ökonomische Theorie der Politik zu einer eigentlichen politischen Ökonomie; der Zusammenhang von Wirtschaft und Politik rückt explizit ins Zentrum des Interesses. Kramer („Kurzfristige Schwankungen im Wählerverhalten in den Vereinigten Staaten von 1896 bis 1964“, zuerst 1971) untersucht die eine Seite der Wechselwirkung,

nämlich das Wählerverhalten als Funktion der Wirtschaftslage. Frey und Schneider („Ein politisch-ökonomisches Modell. Theorie und Anwendung für die Bundesrepublik Deutschland“, 1979) führen die Leistungsfähigkeit der „Politometrie“ in einem Modell vor, das beide Seiten in Interaktion zeigt – wirtschaftsbewußte Wähler und einen endogenen wirtschaftspolitisch aktiven Staat.

Eine dem Aufbau des Bandes entsprechend gegliederte Bibliographie, Namenverzeichnis und Sachverzeichnis runden den Band ab. Daß eine derartige Bibliographie, gerade in einem Buch mit einführendem Charakter, eine Auswahl vornehmen muß, leuchtet ein. Dennoch erscheint es bedauerlich, daß eine ganze Anzahl einschlägiger und keineswegs unwichtiger Veröffentlichungen unberücksichtigt bleibt (einige Beispiele: C.A. Lindblom: *Politics and Markets*. New York 1977; D. MacRae, Jr.: *The Social Function of Social Science*. New Haven 1976; T. Scitovsky: *The Joyless Economy*. London 1976 – alle im Teil „Grundlagen“ oder auch „Verfassung“ – oder D. Robertson: *A Theory of Party Competition*. London 1976; G. Sjöblom: *Party Strategies In A Multiparty System*. Lund 1968 – zur Parteienkonkurrenz).

Für eine Neuauflage – für die man sich an der einen oder anderen Stelle mehr redaktionelle Sorgfalt wünschen darf – könnte nach alledem in Betracht gezogen werden, in der Einleitung die Gliederung der Zusammenstellung eingehender zu kommentieren und die verschiedenen Texte, besonders soweit sie miteinander nicht zur Gänze vereinbar sind, aufeinander zu beziehen.

Insgesamt ist die vorliegende Auswahl eine hilfreiche Ergänzung zur Lektüre einführender Monographien. Dies gerade deshalb, weil sie sich in der Hauptsache auf ältere, bereits zum festen Bestand der Theorie zählende Texte beschränkt.

*Dr. Reinhard Zintl
Universität Regensburg
Fachbereich Geschichte – Gesellschaft – Politik
Universitätsstr. 31
D-8400 Regensburg
Bundesrepublik Deutschland*