

Bonus, Holger

Working Paper

Information und Emotion in der Politikberatung: Zur politischen Umsetzung eines wirtschaftstheoretischen Konzepts

Diskussionsbeiträge - Serie B, No. 16

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Bonus, Holger (1981) : Information und Emotion in der Politikberatung: Zur politischen Umsetzung eines wirtschaftstheoretischen Konzepts, Diskussionsbeiträge - Serie B, No. 16, Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/92517>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

bleibt

FAKULTÄT FÜR
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN UND STATISTIK
UNIVERSITÄT KONSTANZ

INFORMATION UND EMOTION IN DER POLITIKBERATUNG
ZUR POLITISCHEN UMSETZUNG
EINES WIRTSCHAFTSTHEORETISCHEN KONZEPTS

Holger Bonus

Serie B — Nr. 16

DISKUSSIONSBEITRÄGE

D-7750 Konstanz
Postfach 5560

Information und Emotion in der Politikberatung -
Zur politischen Umsetzung
eines wirtschaftstheoretischen Konzepts

Holger Bonus

Serie B - Nr. 16

2. Fassung
3. Februar 1981

20. SEP. 1992 Weltwirtschaft
Kiel 4

Vorläufig und vertraulich

Nicht ohne schriftliche Zustimmung des Autors zitieren

Kommentare werden erbeten

Information und Emotion in der Politikberatung -

Zur politischen Umsetzung eines wirtschaftstheoretischen Konzepts

Holger Bonus
Universität Konstanz

2. Fassung

3. Februar 1981

<u>Gliederung</u>	<u>Seite</u>
I. Politisch mißbrauchte Gutachten?	1
II. Zur politischen Strategie wissenschaftlicher Beratung	3
III. Eigennutz und Parteienhomogenität bei Downs	7
IV. Ein politisch nicht durchsetzbares Konzept	8
V. Die politischen Parteien als Organisationen	10
VI. Zu einer Theorie des einfachen Parteimitgliedes	15
VII. Folgerungen für die Politikberatung	19
VIII. LITERATUR	21

Information und Emotion in der Politikberatung -
Zur politischen Umsetzung eines wirtschaftstheoretischen Konzepts*

Holger Bonus
Universität Konstanz

2. Fassung
3. Februar 1981

I. Politisch mißbrauchte Gutachten?

Die Figur des wissenschaftlichen Beraters in der Politik rührt an einen heiklen Punkt wissenschaftlichen Selbstverständnisses¹. Einerseits gebietet es die rigorose Analyse, daß verschiedene Aspekte eines komplexen Problems unvoreingenommen erfaßt und gewürdigt werden: der Wissenschaftler soll nicht durch schon vorher eingenommene Positionen daran gehindert werden, aus seinen Beobachtungen unerwartete (und vielleicht unerwünschte) Schlüsse zu ziehen. Er soll also streng unparteiisch sein. Andererseits aber sollen wissenschaftliche Erkenntnisse nicht im luftleeren Raum stehen bleiben; sie sollen angewandt werden, - und im Bereich der Nationalökonomie kann das nur durch den Politiker geschehen, der damit letztlich Adressat all dessen ist, was diese wissenschaftliche Disziplin hervorbringt. Damit die Nationalökonomie also fruchtbar sein kann, müssen sich ihre Ergebnisse im politischen Tagesgeschäft niederschlagen. Dort aber geht es zwangsläufig parteiisch zu. Positionen sind bezogen, man ist einseitig, - schon weil es anderen politischen Gruppierungen zukommt, die jeweilige Gegenposition zu entwickeln. Aber damit läßt sich auch der wissenschaftliche Berater von Politikern für einseitige, nicht unparteiische Zwecke einspannen, ob er das nun bejaht oder nicht. Er muß es ganz unvermeidlich hinnehmen, daß der Beratene selbst noch aus einem wohlabgewogenen Bündel von Empfehlungen und deren Begründung Waffen für die parteipolitische Auseinandersetzung schmiedet, indem er etwa einen Teil davon aufgreift, den anderen aber nicht; er übernimmt Gutachten gewissermaßen auf Abbruch. Auf diese Weise werden auch die Ergebnisse völlig unparteiischen Abwägens durch den Wissenschaftler parteiisch, und der Berater weiß es - oder sollte sich doch wenigstens keine Illusionen darüber machen.

* Ich danke ALFRED ENDRES, GUY KIRSCH und JEAN-CH. LAMBELET für wertvolle Hinweise.

1. Vgl. dazu z.B. BORNER (1975), S. 27 f. und die dort angegebene Literatur.

Verträgt es sich unter diesen Umständen überhaupt mit wissenschaftlichem Ethos, Politiker zu beraten? Wird damit nicht geradezu der überparteiliche Charakter wissenschaftlicher Analyse kompromittiert? Man könnte dafür plädieren, daß die Funktion des Wissenschaftlers in der Gesellschaft dann erfüllt ist, wenn er seine Arbeitsergebnisse der Öffentlichkeit in Fachpublikationen zugänglich macht; es läge dann beim Politiker selbst, oder bei seinen Mitarbeitern, sich in der Wissenschaft nach geeigneten Entscheidungsgrundlagen umzutun. Mit anderen Worten, es wäre denkbar, daß Wissenschaftler sich aus der politischen Szene ganz heraushalten sollten, um die Objektivität ihrer Arbeit nicht zu gefährden.

Aber das würde die Einseitigkeit der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Politik natürlich nicht mindern. Es würde die Dinge sogar weiter verschlimmern, da neue Ergebnisse jetzt entweder gar nicht mehr, oder aber nur noch einseitiger verwertet würden, nachdem sich der Wissenschaftler auch des geringfügig mäßigenden Einflusses begeben hätte, den er durch vorsichtiges Formulieren seines Textes und durch sorgfältiges Abwägen seiner Argumente immerhin nehmen kann. Ein solcher Rettungsversuch des wissenschaftlichen Ethos durch politische Abstinenz würde einfach darauf hinauslaufen, wegzusehen und mögliche Verbesserungen achselzuckend auf sich beruhen zu lassen. Es wäre unverantwortlich, so zu verfahren; und es wäre auch undemokratisch. Denn in der Demokratie ist die politische Auseinandersetzung unverzichtbar, in der nun einmal verschiedene und in sich einseitige Positionen aufeinanderprallen müssen. Wer seine eigenen Erkenntnisse aus solchen Auseinandersetzungen heraushalten möchte, wünscht wohl eher ihre Anwendung durch jenen aufgeklärten, "wohlwollenden Diktator", der alles in stiller Abgeschiedenheit erst einmal reiflich durchdenkt und nach allen Seiten erwägt, um dann das als richtig erkannte mit großer Autorität durchzuführen². Demokratie heißt auch - Gezänk auf dem offenen Markt; und wenn der Nationalökonom die Diesseitigkeit seiner Disziplin bejaht, dürfen ihm die Ergebnisse seiner Arbeit für dieses Gezänk nicht zu schade sein. Ehe aber andere seine eigenen Erkenntnisse für den Politiker verzerren aufbereiten, sollte er sich auch selbst

2. Vgl. BUCHANAN (1968), S.1.

dazu verstehen, mit seinem Ratschlag einzuspringen.

II. Zur politischen Strategie wissenschaftlicher Beratung

Es wird heute auch kaum ernsthaft bestritten, daß sich der Wissenschaftler einer Bitte von Politikern um seinen fachlichen Rat nicht verschließen sollte³. Wenn er gefragt werde - so der breite Konsens -, dann solle er auch nach bestem Wissen und Gewissen antworten; und er solle sich durchaus bemühen, seinen Rat so zu formulieren, daß der Politiker damit auch etwas anfangen könne. Zum Beispiel solle der Zugang nicht durch überzogene Formalisierung oder durch "Fachchinesisch" verstellt werden. - Ob der Beratene den Rat dann schließlich befolge, das stehe freilich auf einem ganz anderen Blatt und sei nicht mehr Sache des Beraters. Dessen Aufgabe beschränke sich vielmehr darauf, die Information zur Verfügung zu stellen, damit der Politiker beim Abwägen des Für und Wider ein möglichst vollständiges Bild erhalte und sich deshalb möglichst sachgerecht entscheiden könne.

Ich möchte diese auf den ersten Blick sehr überzeugende Sicht von der Rolle des wissenschaftlichen Beraters in der Politik vorsichtig in Frage stellen. Sie trifft ohne Zweifel zu für einen bestimmten Typ der Beratung, den man "technisch" nennen könnte: dort bemerkt der Politiker, daß ihm zur Entscheidungsvorbereitung bestimmte wichtige Informationen noch fehlen, und er beauftragt geeignete Fachleute damit, ihm das Gesuchte zu vermitteln. In solchen Fällen hat der Politiker ein echtes Interesse an der Information; die Initiative geht von ihm selbst aus, die gestellten Fragen sind präzise umrissen, und man darf davon ausgehen, daß die Antworten in den Prozess des eigentlichen politischen Abwägens von Alternativen mit gebührendem Gewicht einfließen.

Aber gleichwohl ist diese "technische" Beratung ein Sonderfall, der sich nicht einfach verallgemeinern läßt. Ein großer Teil der politischen Beratung vollzieht sich zu anderen, weniger günstigen Bedingungen; die Tatsache, daß Politiker zu beraten sind und nicht Techniker, schlägt auf die Bedingungen durch, unter denen der ausgesprochene Rat eine Chance hat, auch verwirklicht zu werden. Wer den Rat gibt, darf sich deshalb nicht mit einer allgemeinverständlichen Formulierung begnügen, wenn ihm an der Annahme etwas liegt; er muß die besonderen Bedingungen berücksichtigen, denen der beratene Politiker unterliegt.

3. Zu Problemen der wirtschaftspolitischen Politikberatung vgl. VON BECKERATH und GIERSCH (1963), LOMPE (1966), SCHNEIDER (1968), BORNER (1975), GÄFGEN (1976), BRUNO S. FREY (1981).

Ein beratendes Gremium wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beispielsweise verdankt sein Entstehen ganz unterschiedlichen Erwartungen⁴ der damaligen Regierungskoalition einerseits (die sich eine moralische Unterstützung ihrer Politik erhoffte) und der damaligen Opposition andererseits (die bessere Grundlagen für ihre Kritik erwartete). In dem Maße aber, wie sich solche Erwartungen später nicht bestätigen oder andere politische Konstellationen eintreten, werden die Empfänger den Gutachten mit durchaus gemischten Gefühlen entgegensehen und sie unter Umständen möglichst geräuschlos in der Ablage verschwinden lassen wollen. Die wissenschaftlichen Beiräte mancher Ministerien sind gelegentlich wohl auch Überbleibsel aus früheren Zeiten und mögen dem amtierenden Minister gleichgültig oder sogar lästig sein; und es ist keineswegs gesagt, daß ihre Gutachten die angemessene Aufmerksamkeit finden. Andere Gutachtergremien mögen von vorneherein die Frucht eines verdeckten politischen Dissenses gewesen sein: man einigte sich auf eine Kommission, um ein Alibi zu haben, und man hofft insgeheim, die Kommission möge in größter Stille arbeiten und nie irgend etwas empfehlen⁵.

Kurz, im Regelfall wird dem Berater der Wind mehr oder weniger ins Gesicht blasen. Sein Rat wird beim Adressaten auf Erwartungen stoßen, die irgendwo zwischen vorsichtiger Reserve und blanker Ablehnung anzusiedeln sind, - anders als beim "technischen" Gutachten, das vom Politiker selbst als Input in den Prozess der eigenen Meinungsbildung bestellt worden ist und nach seiner Ablieferung einer sorgfältigen Würdigung sicher sein kann.

In einigen Fällen bringt das den Berater natürlich in eine von vorneherein aussichtslose Situation; er weiß dann sicher, daß sein Rat vergeblich bleiben wird. Aber auch das wird die Ausnahme sein. In aller Regel wird die Chance eines Gutachtens, gehört und befolgt zu werden, nicht bereits vorher fixiert sein, sondern von vielen Faktoren abhängen, unter denen einige - wenn auch beileibe nicht alle - vom Gutachter selbst beeinflusst werden können⁶.

4. Vgl. BRUNO S. FREY (1981), 16. Kapitel.

5. "More often than not, Commissions are set up as the result of some political incident which has brought some specific problem to light, and, as we shall see, it is often believed that Commissions are designed in such circumstances to act as safety valve and are concerned, as it has been put, 'not so much for digging up the truth as for digging it in'" PEACOCK 1963, S.463; das wörtliche Zitat stammt von dem britischen Abgeordneten HERBERTS).

6. Vgl. etwa GÄFGEN (1976), S.132 f.

Er wäre töricht (und unverantwortlich), wenn er solche Faktoren unbeachtet ließe, statt sie seiner eigenen Überzeugung gemäß einzusetzen, wie sie sich ja auch im Gutachten selbst niedergeschlagen hat. Mit anderen Worten: die politische Realisierbarkeit seiner Vorschläge ist von der Strategie des Gutachters dem Politiker gegenüber nicht unabhängig⁷. Damit wird aber diese Strategie selbst zum legitimen Gegenstand der politisch-ökonomischen Analyse.

Der zweckmäßige Ansatzpunkt solcher Analyse ist die komplizierte Situation, in der sich die Empfänger wissenschaftlicher Gutachten selbst zu bewegen haben. Es hängt ja im allgemeinen recht wenig von der bloßen Willkür des beratenen Politikers ab, ob er sich dem Rate geneigt zeigt oder nicht. Er mag beispielsweise im persönlichen Gespräch durchaus überzeugt worden sein, sich aber wegen der politischen Nebenwirkungen gleichwohl nicht imstande sehen, diese Überzeugung auch in seine öffentlichen Initiativen einfließen zu lassen. Umgekehrt kann es absolut unerheblich sein, ob ein bestimmter Adressat persönlich überzeugt wird oder nicht, da er sich ohnehin an der öffentlichen Meinung ausrichtet; in diesem Falle ist es wesentlich, dem Rate überzeugende Publizität zu verschaffen. Solche Publizität ist es ja alleine, was den jährlichen Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einigen politischen Einfluß verschafft.

Nun sind jene politischen Nebenwirkungen, auf die der Politiker Rücksicht zu nehmen hat, nicht völlig unbekannt. Im Gegenteil, wir wissen inzwischen recht viel über das Spannungsfeld, in dem sich der Politiker bewegt, und über die Beschränkungen, die der politische Wettbewerb ihm auferlegt⁸. Dieses Wissen kann und sollte

7. Vgl. dazu beispielsweise die Charakterisierung der vom Council of Economic Advisers unter ihren verschiedenen Vorsitzenden eingeschlagenen Strategien bei WALLICH (1963) sowie die Berichte von STEIN (1969) und HELLER (1966) über die Schwierigkeiten, den US-Präsidenten wie den Kongress in ihrem Sinne zu beeinflussen. "Thus, what was new about the New Economics was not the analysis, but the active and successful use of that analysis in the operation of fiscal policy." (DORNBUSCH und FISHER 1978, S.303).

8. Vgl. etwa HERDER-DORNEICH (1957), BERNHOLZ (1972-79), KIRSCH (1974), B.S.FREY (1977), HERDER-DORNEICH und GROSER (1977), HERDER-DORNEICH (1979), B.S. FREY (1981), GROSER (1980), wo auch weitere Literaturhinweise gegeben werden.

nutzbar gemacht werden⁹.

ARTHUR OKUN, ein früherer Chairman des Council of Economic Advisers, prägte nach seinem Wechsel zur Brookings Institution das folgende Bild¹⁰:

"I enjoy life as a member of the kibitzers' club ... an ex-government official who stays in Washington is like a football player who turns to broadcasting. There are two great advantages in the shift in roles: you do not get hurt and you get a better view of the game."

Dabei brauchte der so als Football Player charakterisierte Regierungsbeamte - selbst hauptamtlicher Berater - auf die eigene Wiederwahl keinerlei Rücksicht zu nehmen. Das Bild trifft in viel höherem Maße noch auf gewählte Politiker zu, die sich einer solchen kritischen Prüfung regelmäßig stellen müssen; es illustriert plastisch, wie schwierig es sein kann, solche Akteure wirksam zu beraten. Um in dem etwas drastischen Bild zu bleiben: wer den Politiker in manchen kritischen Situationen mit einiger Aussicht auf Erfolg beraten möchte, darf sich keinesfalls damit begnügen, gewissermaßen am Rande des Spielfeldes abgewogene Kommentare zu murmeln. Er muß mitlaufen, - oder aber sich während des Spieles auf anfeuernde Rufe beschränken, die unter solchen Umständen allerdings parteilich sein müssen, um aufgenommen zu werden¹¹.

Damit ist der Berater freilich selbst zum Teilnehmer des Spieles geworden; auch er wird angegriffen werden und kann sich eigener Angriffe nicht enthalten¹². - Ist er überhaupt noch Berater, hat er nicht seine Position als Wissenschaftler bereits aufgegeben?

Aber das Problem ist eben, daß in diesem Falle die Wissenschaft auf der einen Seite und die Politik auf der anderen - von den bereits erwähnten, "technischen" Ausnahmen abgesehen - nicht mehr sauber voneinander trennbare Arbeitsfelder sind. Um den Beratenen

9. GÄFGEN (1976, S.132) spricht sogar von einer möglichen "Betriebslehre der Politikberatung mit dem Berater als Handlungssubjekt."

10. Zitiert nach PECHMAN (1980), S.60.

11. So hatte der Council of Economic Advisers nach einigen Fehlschlägen unter seinem fünften Chairman HELLER den Grundsatz angenommen, sich öffentlich (nur) für die Wirtschaftspolitik des Präsidenten einzusetzen. Er hielt es für zentral, sein Vertrauensverhältnis zum Präsidenten zu wahren und im allgemeinen (wenn auch nicht notwendig im Detail) die Ziele des Präsidenten zu bejahen, andernfalls ein Mitglied zurückzutreten hätte. Vgl. WALLICH (1963), S.486.

12. BRUNO S. FREY (1981, 16. Kapitel) unterscheidet Beratung auf der

wirklich zu erreichen, muß sich der Berater auf die Besonderheiten der politischen Auseinandersetzung einlassen; in einigen Fällen mehr, in anderen weniger. Er bewegt sich also auch in der Politik; und es hängt von seinem Selbstverständnis ab, ob er sich mehr der Wissenschaft oder aber eher der Politik zugeneigt fühlt¹³.

III. Eigennutz und Parteienhomogenität bei DOWNS

Wenden wir uns also der bereits angesprochenen, schwierigen Situation zu, in der sich ein zu beratender Politiker befindet. Er ist als Mitglied einer politischen Partei in sein Amt gewählt worden. Diese Partei wird von DOWNS - dem die politisch-ökonomische Literatur im großen und ganzen gefolgt ist - wie folgt definiert¹⁴:

"Eine politische Partei ist eine Gruppe von Personen, die die Kontrolle über den Regierungsapparat dadurch in ihre Hand zu bekommen sucht, daß sie in einer ordnungsgemäß abgehaltenen Wahl ein Amt erhalten ... (Dabei) hat jedes Mitglied der Gruppe genau die gleichen Ziele wie jedes andere. ... Letztlich behandelt diese Definition jede Partei so, als ob sie eine Einzelperson wäre."

Die Partei ist demnach in sich homogen. Ihre Motivation - und das heißt nach der gerade zitierten Homogenitätshypothese automatisch auch: die aller Parteimitglieder - charakterisiert DOWNS folgendermaßen¹⁵:

"Wir nehmen an, daß sie nur handeln, um das Einkommen, das Prestige und die Macht zu erlangen, die mit öffentlichen Ämtern verbunden sind. Daher streben ... die Politiker niemals ein öffentliches Amt an, weil es ihnen ermöglicht, bestimmte politische Konzepte

(Fortsetzung Nr. 12, Seite 6:) Ebene des Grundkonsenses, die durch außenstehende, von der Regierung unabhängige Personen wahrzunehmen ist, von der Beratung im laufenden politischen Prozess; in dieser zweiten Form wird der Berater nach FREY "ein endogener Teil des politisch-ökonomischen Prozesses", er ist parteiisch. Vgl. auch den Beitrag von BRUNO S. FREY im vorliegenden Band. Ich möchte FREYs Unterscheidung von Grundkonsens und laufendem Prozess nicht übernehmen, wohl aber bekräftigen, daß es Beratungssituationen gibt, in denen parteiische Berater die beste Aussicht auf Erfolg haben.

13. Wohlgemerkt ist eine so enge Verquickung von wissenschaftlicher Beratung und Politik keinesfalls immer gegeben. Man könnte eher von einem Beratungsspektrum sprechen, auf dessen einem Ende die "technische" Beratung liegt, während am anderen die Beratung von der Politik selbst nicht mehr zu trennen ist.

14. DOWNS (1957), S.25.

15. DOWNS (1957), S.27.

zu verwirklichen; ihr einziges Ziel ist, die Vorteile zu genießen, die ein öffentliches Amt an sich bietet. Die Politiker verwenden politische Konzepte und Aktionen einzig und allein als Mittel zur Verfolgung ihrer privaten Ziele, die sie nur dadurch erreichen können, daß sie gewählt werden."

Die politische Konzeption einer Partei hat demnach lediglich instrumentalen Charakter und wird gewechselt, wenn sie sich als nicht genügend stimmträchtig erweist. - Das so interpretierte Eigennutzaxiom bezeichnete DOWNS als die Grundhypothese seines Ansatzes. Es hat sich - bei allen offenkundigen Ungereimtheiten - insgesamt als überaus fruchtbar erwiesen, und die Literatur ist vom DOWNSschen Ansatz in dieser Beziehung nicht mehr abgewichen¹⁶.

Nach diesem Ansatz würden Politiker den Rat von Experten alleine unter dem Gesichtspunkt betrachten, ob seine Befolgung ihrer Partei zusätzliche Wählerstimmen einbringt. Der Gutachter wiederum, dem aus sachlichen Gründen an bestimmten Entscheidungen läge, müßte an seinen Vorschlägen besonders das herausarbeiten, was für ihre Bejahung durch den Wähler spricht.

IV. Ein politisch nicht durchsetzbares Konzept

Ich möchte die Operationalität dieses Ansatzes im Zweifel ziehen, und zwar im Lichte eigener Erfahrungen bei der politischen Beratung im Umweltbereich¹⁷. Dabei ist das theoretische Konzept, um dessen politische Umsetzung es ging, selbst weniger von Interesse. Es wird auch nicht versucht, die zahlreichen Klippen im einzelnen zu ergründen, die einer Realisierung des theoretischen Konzeptes sonst

16. Vgl. MUELLER (1979), S.98, der als einzigen Dissidenten WITTMAN (1973) anführt; aber dieser arbeitet wiederum mit der Nutzenmaximierung als Zielsetzung, was für ein Kollektiv wie eine Partei ein wenig unglücklich erscheint. - HIRSCHMAN (1970, S. 62) weist nachdrücklich darauf hin, daß die Aktivisten und freiwilligen Helfer einer Partei, deren Engagement für den Wahlerfolg von größter Bedeutung ist, sich einem zu großen Entgegenkommen der Wählergunst gegenüber erfolgreich widersetzen können, so daß der Partei insgesamt die Wendigkeit fehlt, die aber zur Stimmenmaximierung vonnöten wäre. Dies spricht gegen die Annahme, daß sich eine Partei "wie ein Mann" am Wahlerfolg alleine orientiert. Auch BERNHOLZ (1975, S.33) führt die Möglichkeit in sein Modell ein, daß Parteimitglieder die an sich nötigen Abweichungen von den Zielvorstellungen der Partei nicht akzeptieren wollen, selbst wenn die Wahlchancen dadurch geschmälert werden. Wir kommen auf diesen Punkt noch zurück. - Ein interessantes Beispiel, wie es bei völlig rationalem Verhalten der Parteifunktionäre für die Partei insgesamt gleichwohl unmöglich werden kann, "rational", d.h. die eigenen

noch im Wege standen, wie beispielsweise ein anders gelagertes Interesse bei Wirtschaft und Gewerkschaften oder die stupenden Widerstände innerhalb der Bürokratie. Von Belang ist hier alleine ein Aspekt, der das Verhalten der politischen Basis und seine Rückwirkungen auf das Verhalten der politischen Parteien selbst betrifft.

Konkret ging es um die bekannte Idee der fungiblen Emissionsrechte¹⁸, die gegenüber den gegenwärtig praktizierten staatlichen Regulierungen ja ganz erhebliche Vorzüge aufweisen, was Effizienz und Flexibilität angeht. Diese 1968 erstmalig publizierte Idee blieb natürlich auch in der Literatur nicht unumstritten, vor allem weil ein möglicher Mißbrauch mit dem Ziel der Erringung von Marktmacht befürchtet wurde¹⁹. Gleichwohl lagen die Hauptschwierigkeiten auf dem politischen Sektor: das Konzept gilt als politisch nicht durchsetzbar.

In der politischen Diskussion, die mit der wissenschaftlichen in keiner Weise synchron verlief, fiel nun die große und rational zunächst schwer deutbare Beharrlichkeit auf, mit der dieselben Argumente monoton wieder und wieder vorgebracht wurden, und zwar unabhängig davon, ob sie sich in früheren Diskussionen als logisch haltbar erwiesen hatten oder nicht. Im Kern ging es um den Einwand, daß Umwelt nicht vermarktet werden dürfe, und daß man der Wirtschaft nicht auch noch das Recht verkaufen dürfe, die Umwelt zu zerstören²⁰.

Mit der Zeit stellte es sich dann heraus, daß hinter solchen Argumenten tatsächlich nicht so sehr die rationale Einsicht der sie vorbringenden Politiker stand, sondern viel eher ihr politisches Gespür für die Einstellung der Basis solchen Ideen gegenüber.

(Fortsetzung Nr. 16, Seite 8:) Wahlchancen maximierend zu handeln, gibt HERDER-DORNEICH (1979, S.82-84); die Opposition wird dort von der regierenden Koalition in ein Gefangendilemma versetzt ("Das Zweite-Bürgermeister-Syndrom").

17. Diese Erfahrungen entsprechen durchaus denen in anderen Ländern und beziehen sich auf Angehörige verschiedener Parteien.
18. Vgl. etwa DALES (1968), ANDREAE (1971), BONUS (1972), BRUNO S. FREY (1972), BINSWANGER (1973), TIETENBERG (1980).
19. Vgl. insbesondere SIEBERT (1976, S. 78) und andererseits BONUS (1981a).
20. Damit soll natürlich nicht gesagt werden, daß nicht auch noch zahlreiche weitere Argumente vorgebracht wurden, und zwar insbesondere aus Wirtschaft und Bürokratie. Ebenso haben die Schwierigkeiten bei der Verwirklichung des theoretischen Konzeptes auch noch andere Ursachen als die hier angesprochenen; vgl. z.B. B.S. FREY (1972, S.136 f.). - Gleichwohl lag das Gravitationszentrum der Auseinandersetzung eindeutig im politischen Bereich, und dort wiederum bei den einfachen Parteimitgliedern.

Das zeigte sich sehr eindringlich bei zahlreichen Diskussionen auf der Ebene von Ortsvereinen und Kreisverbänden, also mit eben jenen Personen, ohne die der Wahlkampf vor Ort nicht zu führen ist und die auch für die Nominierung der Politiker vor den nächsten Wahlen zuständig sind. Bei diesen einfachen Mitgliedern aber reduzierte sich die Argumentation letztlich auf einen Kern: diese Idee sei nicht Gedankengut der Partei. Damit schloß sich natürlich der Kreis; denn Gedankengut der Partei konnte nur schwer werden, was die Politiker in der Öffentlichkeit nicht aufgriffen.

Das von den Mitgliedern vorgebrachte Kernargument war deutlich emotional; sie fühlten sich beunruhigt und verunsichert. Es war, als ob sie den Einbruch von etwas Fremden in ihre private Sphäre befürchteten²¹.

V. Die politischen Parteien als Organisationen

Worin liegt der Widerspruch solcher Beobachtungen zur DOWNSschen Theorie? Indem die Politiker sich an ihrer Basis orientieren - die sie ja zunächst einmal aufstellen muß, bevor sie gewählt werden können -, handeln sie streng rational und durchaus eigennützig; insofern ist alles wie von DOWNS postuliert. Verletzt ist aber die Annahme, daß alle Parteimitglieder genau die gleichen Ziele hätten wie jedes andere, also die der Homogenität. Denn eine emotional reagierende Basis kann ohne weiteres auf Überzeugungen beharren, die nicht mehrheitsfähig sind, und sie braucht keineswegs geneigt zu sein, um der Mehrheit willen von ihren innersten Überzeugungen abzugehen. In diesem Falle kann keine Rede mehr davon sein, daß die Partei vor allem darauf aus wäre, die Zahl ihrer Wählerstimmen zu maximieren, und daß sie ihre politischen Konzeptionen nur entwickelte, um gewählt zu werden. Selbst wenn alle Funktionäre alleine vom Streben nach Regierungssämtern motiviert sind, kann es die Partei insgesamt gleichwohl in Kauf nehmen müssen, die Mehrheit zu verlieren, um nur ihrer Überzeugung treu zu bleiben; man denke etwa an Parteien, die in äußeren Bereichen des politischen Spektrums angesiedelt sind^{21a}.

21. Es mag sein, daß im konkreten Falle nicht nur die Basis alleine, sondern der gewöhnliche "Mann auf der Straße" mit ähnlicher Abwehr reagiert hätte. Relevant ist hier, wie gesagt, nicht so sehr das wirtschaftstheoretische Konzept selbst, sondern die defensive Art und der stereotype Rückzug auf das "Gedankengut der Partei", mit dem die Basis auf ein neues Konzept antwortete.

21a. Vgl. hierzu den innerparteilichen Prozeß der Radikalisierung in der Deutung von HIRSCHMAN (1970, S. 63 f.): er kann sich dann ergeben, wenn die Partei stärker auf Widerspruch (von der Basis her) als auf Abwanderung (von Wählerstimmen) reagiert.

Es ist übrigens auch ganz unrealistisch, allen Parteimitgliedern dieselbe Motivation zuzusprechen²². Die große Mehrheit der einfachen, aktiven Mitglieder (von der stillen Reserve der "Karteileichen" ganz abgesehen) hat kein öffentliches Amt, wird niemals eines bekommen - und weiß das auch; ihre Motivation muß sich also von der jener Funktionäre unterscheiden, die exponiert sind und sich echte Chancen ausrechnen können, einmal aufzusteigen. Was auch immer die Motivation des einfachen Parteimitgliedes sein mag: sie unterscheidet sich systematisch von der, wie wir sie den Politikern selbst zuschreiben. Wenn es hart auf hart geht, also etwa bei den innerparteilichen Nominierungen vor der Wahl, kann sich das für einen Politiker sehr unangenehm bemerkbar machen: Die Basis kann ihn fallenlassen. Der Politiker befindet sich deshalb ständig in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Erfordernis, gewählt zu werden - also sich der Wählermehrheit anzupassen -, und dem Zwang, aufgestellt zu werden - also die Zustimmung der Parteibasis zu finden²³.

DOWNS hatte seine Hypothese der gemeinsamen Zielsetzung aller Parteimitglieder mit dem erklärten Ziel gewählt, "die regierende Partei ... als ein rationales, Entscheidungen treffendes Einzelwesen" betrachten zu können²⁴. Ohne diese Hypothese nämlich hätte eine Partei²⁵

" ... nicht eine einheitliche, widerspruchsfreie Präferenzordnung. Ihre Mitglieder (wären) sich über manche Ziele einig, nicht dagegen über viele andere. Daher (wäre) es wahrscheinlich, daß die Aktionen der Partei ein buntes Gemisch von Kompromissen sein (würden) - das Ergebnis eines innerparteilichen Machtkampfes und nicht eines rationalen Entscheidungsprozesses."

22. DOWNS (1957) unterscheidet nicht zwischen Zielen (der Partei) und Motivation (des Mitgliedes); das ist die etwas unglückliche Folge seines Konstrukts von "Einmannparteien." In der Tat verwendet er beides synonym: auf S.25 spricht er von Zielen der Mitglieder, in der Überschrift des 2.Kapitels und auf S.24 dagegen von Motiven. - In Wirklichkeit muß beides auseinander gehalten werden: Ziele betreffen die Organisation insgesamt, Motive hingegen die Individuen in ihr. Vgl. SIMON (1976a), Ch.XII.

23. Dieses Spannungsverhältnis und einige seiner Konsequenzen werden von HERDER-DORNEICH (1979) ausführlich dargestellt, der sich dabei allerdings recht einseitig auf den Einfluß der Verbände stützt und es dadurch versäumt, die von den Mitgliedern selbst ausgehenden Turbulenzen zu würdigen, wie sie sich augenblicklich besonders deutlich in der Energiepolitik abzeichnen. Vgl. im übrigen das Kapitel über innerparteilichen Wettbewerb bei HERDER-DORNEICH und GROSER (1977), S. 191-204.

24. DOWNS (1957), S. 25.

25. DOWNS (1957), S. 24.

Nun ist aber offenbar gerade das durch die DOWNSsche Hypothese Umgangene ein wichtiger Bestandteil der Realität, was DOWNS natürlich wußte; er trug dem Rechnung, indem er bei Gelegenheit - und in Abweichung vom Modell - interne Machtkämpfe zuließ. Insgesamt aber meinte er, daß die Zulassung innerparteilicher Auseinandersetzungen "zu keinem Schluß (führe), der mit jenen unvereinbar wäre, die aus der Auffassung der Parteien als homogener Gruppe abgeleitet sind"²⁶.

Aber in heutiger Sicht scheint es eher, als sei das von DOWNS aus der Theorie Verbannte gerade das, was wirklich mit Vorrang behandelt werden muß. Die in der Literatur viel diskutierten Nominierungen von GOLDWATER durch die US-Republikaner und von McGOVERN durch die Demokraten sind nicht die einzige Evidenz geblieben, daß innerparteiliche Spannungen und Turbulenzen die Parteien in spektakulärer Weise von dem theoretisch geforderten Verhalten abbringen können²⁷. Wir haben in München den unaufhaltsamen Abstieg der SPD aus einer sicheren Mehrheitsposition erlebt, und zwar ausschließlich aufgrund innerparteilicher Vorgänge; und wir stehen vor dem Phänomen einer jahrelangen Handlungsunfähigkeit der deutschen Bundesregierung in der Energiepolitik, - einem Schlüsselbereich also, von dem unsere wirtschaftliche Zukunft abhängt. Es ist bekannt, daß innerparteiliche Auseinandersetzungen dafür verantwortlich sind, ebenso wie für die sonst eigentlich unverständliche Schwerblütigkeit der Bundesrepublik in NATO-Rüstungsangelegenheiten. Es ist eben nicht so, daß Parteien im großen und ganzen "als ein rationales, Entscheidungen treffendes Einzelwesen" aufgefaßt werden können. Die Fälle häufen sich, wo Parteien innerlich zerrissen sind, wo sie überhaupt nicht mehr zu handeln vermögen, - kurz: wo sie sich benehmen wie ein Mensch, der sich in einer tiefen seelischen Krise befindet und darüber seinen Beruf aus den Augen verliert. Wenn es denn richtig ist, daß theoretische Modelle an der Genauigkeit ihrer Voraussagen zu messen sind²⁸,

26. DOWNS (1957), S.26.

27. VAN DEN DOEL (1979, S.113) weist darauf hin, daß die strittigen Nominierungen GOLDWATERS und McGOVERNs von den Wählern ja sofort mit scharfer Ablehnung quittiert worden seien. "In a party system based on a fair degree of competition, immobile parties either become mobile or disappear." - Das ist nicht unbedingt richtig, wie etwa die DKP zeigt, und sofern innerparteilich bedingte Unbeweglichkeiten sich nicht nur bei einer Partei zeigen, sondern bei allen zugleich, können sie lange erhalten bleiben. Selbst der allmähliche Niedergang einer früher machtvollen Partei aber kann so lange Zeit in Anspruch nehmen, daß man in der Analyse realer Situationen nicht von Parteien abstrahieren darf, die sich "irrational" verhalten, die sich also keineswegs vorwiegend am Kriterium der Stimmenmaximierung orientieren.

28. FRIEDMAN (1953).

so ist es sicherlich an der Zeit, innerparteilichen Spannungen in politisch-ökonomischen Modellen etwas expliziter Rechnung zu tragen.

Dies liegt um so näher, als in der Theorie der Firma eine entsprechende Entwicklung längst zu verzeichnen ist, die inzwischen auf fruchtbare Resultate verweisen kann²⁹. Auch die Firma, in der Realität ein komplexer sozialer Organismus, war ja lange Zeit hindurch und mit gutem Erfolg wie eine rationale, ihren Gewinn maximierende Einzelperson behandelt worden. Es stellte sich aber heraus, daß eine solche Firma intern versagen kann, etwa weil ihre Angehörigen opportunistisch handeln und von begrenzter Rationalität sind³⁰; in der komplexen Umwelt des einzelnen innerhalb der Organisation kann die "Ökologie der Mikromotive"³¹ gestört sein, so daß alle, zum gemeinsamen Nachteil, in ein Gefangenendilemma verstrickt werden. Kurz, die internen Friktionen und Spannungen innerhalb der Firma selbst erwiesen sich als lohnender Forschungsgegenstand; und es wäre beispielsweise nur schwer möglich, eine Problematik wie die der Mitbestimmung ohne die explizite Berücksichtigung des Phänomens "idiosynkratischer Effizienzgewinne"³² angemessen zu diskutieren, ohne also das interne "Vertrauenskapital" zu berücksichtigen, auf das eine Firma für ihr Funktionieren angewiesen ist³³.

Gerade das letzte Beispiel zeigt übrigens, daß emotionale Faktoren im Ergebnis den Ausschlag geben können. LEIBENSTEINs Verweis auf den "Geist der Truppe", der für den Ausgang einer Schlacht ebenso entscheidend sein kann wie die numerische Truppenstärke³⁴, ist auf das Unternehmen gemünzt; auch für den Unternehmenserfolg ist ein Gefühl des "gemeinsamen Schlagens" von großer Bedeutung³⁵, und die Literatur hat daraus Konsequenzen gezogen.

29. Vgl. etwa COASE (1937), CYERT und MARCH (1963), ALCHIAN und DEMSETZ (1972), ARROW (1974), PORTER, LAWLER und HACKMAN (1975), WILLIAMSON (1975), LEIBENSTEIN (1976), SIMON (1976a), FITZROY und CABLE (1980), um nur einige zu nennen.

30. WILLIAMSON (1975).

31. SCHELLING (1971).

32. WILLIAMSON (1975).

33. Vgl. dazu BONUS (1981b). Zur Rolle des Vertrauens s. auch ALBACH (1980) und die dort angegebene Literatur.

34. LEIBENSTEIN (1976).

35. BONUS (1981b).

"It is only fairly recently that we have come to realize what perhaps should have been obvious before: that any explanations of behavioral events in work settings that ignore the emotional or affective aspects of behavior are bound to be inadequate. Even more important is the notion that such aspects of behavior are to be regarded as normal and natural. Individuals at work, like individuals everywhere, are both thinking and feeling creatures. Human phenomena in organizations cannot be understood without this perspective."³⁶

Solche Ergebnisse sind in vieler Hinsicht auf politische Parteien übertragbar. Man kann den Politiker ja durchaus als Unternehmer interpretieren³⁷, der sich dem politischen Wettbewerb nicht als Individuum stellt, sondern als Mitglied einer "Firma", seiner Partei. Auch bei dieser ist der "Kampfgeist" wichtig für das Ergebnis; und "Meinungsklimadruck" macht ihr schwer zu schaffen, weil er nicht nur die Wähler beeindruckt, sondern auch am Enthusiasmus der einfachen, aktiven Mitglieder nagt, ohne deren vollen Einsatz keine Wahl gewonnen werden kann.

Versteht man die politische Partei nicht als "Einzelperson", sondern als Organisation, dann kommt es für den Wahlerfolg nicht mehr alleine darauf an, daß die Wähler für die Partei eingenommen werden. Vielmehr muß die Partei bei jeder Bewegung darauf achten, wie ihre eigenen Mitglieder reagieren; und sie muß zwischen möglichen Wählerverlusten auf der einen Seite und innerparteilichen Schwierigkeiten auf der anderen ständig abwägen. Behält man das im Auge, so wird klar, daß die von der ökonomisch-politischen Theorie postulierte "Rationalität" nur ein Spezialfall ist, der sich dann ergibt, wenn es von der Basis her keine Schwierigkeiten gibt. Im allgemeinen Fall dagegen wird die Partei als ganzes Bewegungen vollziehen, die vom Kriterium der Stimmenmaximierung her "irrational" scheinen, in Wirklichkeit aber höchst vernünftig sein können, wenn man nur berücksichtigt, daß die Partei einen erheblichen Teil ihrer Aufmerksamkeit auf den inneren Zusammenhalt zu richten hat:³⁸ es kann schon eine erhebliche Leistung sein, wenn eine Partei angesichts

36. PORTER, LAWLER und HACKMAN (1975, S.25).

37. KIRSCH (1974).

38. COLEMAN (1971) hat dies schon frühzeitig erkannt, wenn er über den DOWNSschen Ansatz schrieb: "This approach neglected the basic organizational fact about parties, the fact that they are organizationous whose leaders must concern themselves not only with winning an external battle, but first of all, with maintaining control of their own party as well" (S.35). Was er aber tatsächlich behandelt, ist nicht dies, sondern die

innerparteilicher Spannungen nicht zerfällt, und die Partei kann gezwungen sein, für diesen Zusammenhalt einen erheblichen Preis an äußerer Mobilität zu bezahlen. So gesehen, ist auch die zeitweise Handlungsunfähigkeit einer Regierung in so vitalen Fragen wie der Energiepolitik verständlich und - "rational".

VI. Zu einer Theorie des einfachen Parteimitgliedes

Betrachten wir das typische, einfache Parteimitglied, das zwar aktiv ist - also an Mitglieds- und Delegiertenversammlungen teilnimmt und während des Wahlkampfes die Parteiorganisation unterstützt -, das aber im übrigen nicht mit einer herausgehobenen Funktion rechnen kann, wie sie nach DOWNS sein alleiniges Ziel zu sein hätte. Es wird deshalb im großen und ganzen keineswegs "nur handeln, um das Einkommen, das Prestige und die Macht zu erlangen, die mit öffentlichen Ämtern verbunden sind"; zwar würde es diese Dinge sicher nicht ablehnen, wenn sie erreichbar wären, aber sie liegen in viel zu weiter Ferne, um ausschlaggebend sein zu können. Andere Motive werden im Vordergrund stehen, zum Beispiel der regelmäßige Kontakt mit anderen Mitgliedern und mit den "Funktionsträgern" - was manchmal nützlich ist, auf jeden Fall aber interessant. Warum aber hat das Mitglied gerade diese Partei ausgewählt und nicht eine andere?

Wir wissen, daß aktive Parteimitglieder in ihre Partei oftmals "einfach hineingeboren" werden; so hat man beispielsweise festgestellt, daß unter den Kindern aktiver Parteimitglieder in den USA nicht weniger als 70 bis 80 Prozent selbst wiederum Mitglieder derselben Partei wurden, sofern beide Eltern dieser Partei angehört hatten³⁹. Parteibindungen formen sich oft schon recht früh, während der Volksschulzeit etwa, und sie hängen damit zusammen, mit welcher sozialen Gruppe ein Mensch sich identifiziert⁴⁰. Beides deutet darauf hin, daß die Bindung des durchschnittlichen Mitgliedes an seine Partei tief verwurzelt ist und nicht einfach ausgewechselt

(Fortsetzung Nr. 38, Seite 14:) Strategie, mit der Kandidaten ihre Nominierungs- und Wahlchancen im Hinblick auf die Präferenzen von Parteimitgliedern einerseits und Wählern andererseits optimieren können. Zu diesem Punkt vgl. übrigens auch HERDER-DORNEICH (1979). Im hier vorgestellten Ansatz geht es demgegenüber um die Doppelfunktion der Parteiideologie nach außen und innen, die den Bereich möglicher Modifikationen dieser Ideologie außerordentlich stark einengt.

39. CAMPBELL, CONVERSE, MILLER und STOKES (1960), S.147; zitiert nach LINDBLOM (1968), S.58.

40. CAMPBELL, CONVERSE, MILLER und STOKES (1960), Ch.12,13; zitiert nach LINDBLOM (1968), S.58.

werden kann, und daß sie im affektiven Bereich zu suchen ist. Das Kind übernimmt die Parteibindung der Eltern oder enger Bezugspersonen, und zwar als Teil seines Weltbildes; das Mitglied reagiert später tief verstört, wenn die Partei gegen dieses Weltbild zu verstoßen beginnt. Das ist besonders deutlich zu verfolgen in der deutschen Sozialdemokratie mit ihrem ausgeprägten und traditionell gewachsenen Wertesystem; niemals könnte diese Partei es sich etwa erlauben, vom Grundsatz der Solidarität abzulassen, und zwar auch dann nicht, wenn Solidarität beim Medianwähler unpopulär wurde. Umgekehrt wäre es für die CDU/CSU eine wahrscheinlich tödliche Zerreißprobe, wollte sie von dem "C" ablassen, selbst wenn der Medianwähler atheistisch würde. Eine Partei kann zentrale Positionen - die aber bis in winzige Details der aktuellen Politik ausstrahlen - keinesfalls aufgeben, ohne ihre Existenz aufs Spiel zu setzen. Sie ist sonst in Gefahr, ihre Identität zu verlieren, wie sich der JUSO-Vorsitzende kürzlich in einem Fernsehinterview ausdrückte.

Nun ist es für Ökonomen nicht ganz einfach, Vorgänge aus dem Affektbereich modellhaft zu erfassen. Wir können aber provisorisch die Theorie beschränkter Rationalität heranziehen und dort insbesondere auf die Unterscheidung zwischen substantiver und prozeduraler Rationalität⁴¹ zurückgreifen. In sehr komplexen Situationen, die von den Beteiligten nur ganz unvollkommen übersehen werden können, kommt es nicht alleine auf die objektiven Eigenschaften des Systems an, sondern auch darauf, wie sich die Beteiligten darin orientieren, wie sie also die übergroße Komplexität angehen. Sie brauchen irgend ein Mittel, mit dessen Hilfe sie die zu bewältigende Information auf ein handhabbares Maß reduzieren können⁴²:

"In a world where information is relatively scarce, and where problems for decision are few and simple, information is almost always a positive good. In a world where attention is a major scarce resource, information may be an expensive luxury, for it may turn our attention from what is important to what is unimportant. We cannot afford to attend to information simply because it is there."

Wie andere Menschen auch ist das einfache Parteimitglied nicht in der Lage, das verschlungene Umfeld zu übersehen, in dem es sich zu bewegen hat; und je mehr Details ihm zur Kenntnis gebracht werden, desto größer wird seine Verwirrung. Wie jeder andere auch benötigt es feste Orientierungspunkte, um die auf es einflutenden Informationsmassen zu ordnen. Das einfache Parteimitglied entscheidet sich nun für das Weltbild, das seine Partei ihm bietet, als einen solchen Orientierungspunkt; dieses Bild hilft ihm entscheiden, was wesentlich

41. SIMON (1976 b).

42. SIMON (1978), S.13.

ist und was nicht, worauf es ankommt und was getrost außer acht gelassen werden darf.

Es ist also eine wichtige Funktion von Parteilinie und Ideologie, die Welt für die Parteimitglieder übersichtlich zu machen, sie zu vereinfachen, so daß eine sichere Orientierung in ihr möglich wird. Die ständige und für außenstehende so ermüdende Beschwörung der alten und vertrauten Formeln in den Parteitagsreden und Parteizeitungen dient dem Zweck, das Weltbild und damit die Orientierung zu bekräftigen, die das einfache Mitglied mit der Partei verbinden. Das Gedankengut einer Partei ist gewissermaßen der emotionale Kern, um den sich die Partei gruppiert; ohne diesen Kern würde die Partei - die ja stets auseinanderstrebende Kräfte, ihre "Flügel", in sich zu vereinen hat -, rasch in kleine und einander befehdende Cliques zerfallen. Die Partei braucht eine Ideologie, um zu existieren.

Nun ist die Welt in Wirklichkeit niemals so einfach, wie die Ideologie es suggerieren möchte. Die Parteilinie betont eben einige von vielen Aspekten besonders, und sie läßt andere zwangsläufig unberücksichtigt; gerade das macht ihre Attraktivität für das einfache Mitglied aus. Deshalb ist die Ordnung, die sie den Mitgliedern bietet, stets latent gefährdet, wenn die unterdrückten Züge angesprochen und etwa als ebenfalls wichtig bezeichnet werden. Die Reaktion des Mitgliedes ist Abwehr. Es sucht sich gegen fremde Einflüsse abzuschirmen, indem es auf die richtigen Untertöne achtet, die allen Mitgliedern gemeinsam sind und ihnen versichern, daß das gemeinsame Weltbild unangetastet bleiben soll. Nicht umsonst erregte beispielsweise jener Jungdemokrat Gelächter und Ärger, der seine versammelten Parteifreunde versehentlich mit "Genossen" anredete: er war entlarvt. Um Mitglieder argumentativ zu erreichen, braucht man eben den richtigen Stallgeruch.

Dies alles ist so sehr Bestandteil der Alltagserfahrung, daß man sich fragt, wie die ökonomische Theorie der Politik es übersehen konnte. Der Grund liegt wieder in dem seit DOWNS allgemein akzeptierten Konzept der "Einmannpartei", die sich - da alle Mitglieder identische Ziele haben - um den eigenen Zusammenhalt nicht zu kümmern braucht. Wenn das aber so ist, kann sie sich natürlich ganz auf die Wähler hin orientieren, und ihre Ideologie hat dann in der Tat nur noch die Funktion, Wähler anzuziehen.

Zwar erwähnt DOWNS (1957) selbst durchaus "jene institutionelle Starrheit, die jeder sozialen Organisation eigen ist" (S.107), und

er spricht im Zusammenhang mit der Änderung von Ideologien auch von innerparteilichen Machtkämpfen (wozu er aus seinem Ansatz heraustreten muß). Letztlich aber entschieden sich die Parteimitglieder eben doch für eine Ideologie, welche Stimmen zieht, "unabhängig davon, ob sie selbst an diese Ideologie glauben" (S.108). Er konzediert sogar: "gelegentlich hat das Festhalten an einem ideologischen Standpunkt den Vorrang vor dem umfassenden Einsatz einer Partei zur Erringung der Regierungsposition" (S. 109). Schließlich könne es auch einmal rational sein, im Interesse der Wahrung einer ideologischen Position kurzfristige Rückschläge in der Wählergunst hinzunehmen, wenn dies "auf lange Sicht zu größeren Fortschritten auf dem Wege zum Endzweck" führe - also der Regierungsposition und der damit verbundenen Vorteile (S.109). Deshalb besage ein gelegentliches Überwiegen der ideologischen Komponente vor dem Ziel der Stimmenmaximierung noch nicht, daß seine Hypothese falsch sei; letztlich sei die Frage, welches der vorherrschende Zweck des Parteienverhaltens sein werde. Natürlich sei seine eigene Behauptung "nur eine Meinung"; schließt er (S.109).

Demgegenüber besagt die hier entwickelte Auffassung, daß die Frage nach dem vorherrschenden Zweck des Parteienverhaltens irrelevant sei. Die Partei muß sich sowohl nach innen wie auch nach außen bewähren. Sie muß ihre innere Kohärenz wahren und gewählt werden; und ihre Ideologie hat eine wichtige Funktion für beides. Ist die innere Kohärenz gesichert, so gilt in gewissen Grenzen die DOWNSsche Hypothese: die Partei kann sich nach Kräften der Stimmenwerbung widmen. Aber auch jetzt kann sie ihre eigene Ideologie nicht beliebig diesem Zweck anpassen, da sie auf die Innenwirkung der Ideologie als innerparteiliches Bindemittel achten muß. - In Krisenzeiten einer Partei steht die innere Kohärenz selbst auf dem Spiel; und jetzt muß die Partei alles daran setzen, die zentrifugalen Kräfte in ihrer Mitgliederschaft zu bändigen. Das kann für ihre Existenz wichtiger werden als die Stimmenzahl, die sie erhält. Wenn es ihr nicht gelingt, die innere Kohäsion durch Rückbesinnung auf ihren emotionalen Kern - auf ihre Identität - wieder herzustellen, so zerfällt sie. Schließlich kann eine (ideologische) Krise so schwer sein, daß sie die Partei über lange Zeit hinweg bewegungsunfähig macht - ein in der Realität häufiges und folgenschweres Verhalten, für das es in der DOWNSschen Theorie keinen Raum gibt.

VII. Folgerungen für die Politikberatung

Kehren wir zum Ausgangspunkt zurück, der Politikberatung. Wenn wir die "technischen" Beratungsformen und benachbarte Konstellationen einmal als unproblematisch außer acht lassen, so ist es schwerlich die Information an sich, was den Politiker dazu bewegen wird, einen Rat zu befolgen. Er befindet sich fortwährend in einem schwierigen Balanceakt zwischen den sachlichen Erfordernissen der Regierungs- oder Oppositionsarbeit, dem Ziel, Wählerstimmen anzuziehen, und schließlich dem Zwang, auf seine eigene politische Basis Rücksicht zu nehmen, die durch einfache Parteimitglieder geprägt ist. Bei diesen aber ist keineswegs Informationsmangel, sondern eher Informationsüberflutung das eigentliche Problem. Was die Basis bewegt, ist nicht Information, sondern Emotion; und was dort gebraucht wird, ist vor allem die Bekräftigung des ideologischen Weltbildes durch zusätzliche Argumente, - niemals aber seine Erschütterung.

Wissenschaftlich zwar korrekte, aber mit dem Weltbild der Partei als ihrem emotionalen Kern konfligierende Gedankengänge befremden die einfachen Mitglieder und werden von ihnen brüsk zurückgewiesen. Solche Gedankengänge kann sich der Politiker öffentlich selbst dann nicht zu eigen machen, wenn sie ihm privat einleuchten. Es bedürfte erheblicher und riskanter politischer Anstrengungen durch ihn selbst, solchen Gedankengängen dennoch Eingang in die Partei zu verschaffen. Nur in ganz seltenen Ausnahmefällen wird er sich darauf einlassen. Im großen und ganzen aber kann wissenschaftliche Beratung im engeren politischen Bereich nur in dem Maße erfolgreich sein, wie es ihr gelingt, das objektiv Gebotene mit den Emotionen der politischen Basis in Einklang zu bringen⁴³.

43. Eine auf den ersten Blick ganz andere Forschungsdisziplin ist zu ähnlichen Resultaten gelangt. "(Die) psychoanalytische Beratungsarbeit mit Institutionen erfordert eine Identifizierung des Psychoanalytikers mit dem primären Arbeitsziel der betreffenden Institution und den daraus sich ergebenden Aufgaben" (FÜRSTENAU 1979, S. 106). Die Auffassungen der primären Zielsetzung einer Institution - also grob gesehen das, was ich mit dem "Gedankengut" einer Partei bezeichnet habe -, sind "von unbewußten Konflikten und defensiven Konfliktverarbeitungen bestimmter Arbeitsgruppen oder Einzelner bestimmt" (S. 106). Der Handlungsspielraum politischer Institutionen wird stets begrenzt durch das Bestehen "kollektiver triebabwehrender (defensiver) und d.h. hinsichtlich Vernünftigkeit: suboptimaler Normierungen"; diese aber muß der Berater letzten Endes akzeptieren und als Randbedingungen definieren (S. 106 f.). Informationen werden generell vom Empfänger gefiltert und abgewehrt, wenn sie an heikle Positionen rühren. Dies begrenzt nach FÜRSTENAU auch die Wirkungschance theoretischer psychoanalytischer Literatur: "Seit langem ist

(Fortsetzung Nr. 43, Seite 19:) psychoanalytisch geklärt, daß die Wirkung der Lektüre theoretischer psychoanalytischer Werke davon abhängig ist, wie stark jeweils durch den intellektuell-kognitiven Gehalt des Textes die Affekt- und Triebabwehrstruktur des Lesers betroffen wird. Denn in dem Maße, in dem dies geschieht, wird der betreffende Text nicht mehr möglichst unentstellt aufgenommen und verarbeitet" (S. 102). - So gesehen ist es für die Chancen wissenschaftlicher Beratung in der Politik wesentlich, daß bei der Formulierung und Übermittlung von Ratschlägen unnötige Kollisionen mit den kollektiven Normierungen einer politischen Partei vermieden werden.

VIII. LITERATUR

- Albach, Horst, Vertrauen in der ökonomischen Theorie, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 136 (1980), 2 - 11.
- Alchian, Armen A. and Demsetz, Harold, Production, Information Costs, and Economic Organization, American Economic Review, 1972, 777 - 795.
- Andreae, Clemens-August, Umweltschutz und Marktwirtschaft, Wirtschaft und Wettbewerb 21 (1971), 753 - 59.
- Arrow, Kenneth J., The Limits of Organization, Norton, New York, 1974.
- von Beckerath, Erwin, und Giersch, Herbert (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 29, Duncker & Humblot, Berlin 1963.
- Bernholz, Peter, Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 1 - 3, Mohr (Siebeck) UTB, Tübingen, 1972 - 1979.
- Binswanger, Hans Ch., Verursacherprinzip und Umweltschutz, in: Jahrbuch für Umweltschutz 1973, Keller, Luzern 1973, 31-38.
- Bonus, Holger, Über Schattenpreise von Umweltressourcen, Jahrbuch für Sozialwissenschaft 23 (1972), 342 - 354. Abgedruckt in: Siebert; Horst (Hrsg), Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1979, 189 - 206.
- Bonus, Holger, Wettbewerbswirkungen umweltpolitischer Instrumente, Ifo-Schnelldienst 34, H.1/2 (15.1.1981), 20-28 (1981a).
- Bonus, Holger, Zur Transformation der Marktwirtschaft durch Sozialkomponente und Demokratisierung, Vortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1980 in Nürnberg, erscheint im Tagungsband. Duncker & Humblot, Berlin, 1981b.
- Borner, Silvio, Wissenschaftliche Ökonomik und politische Aktion, Haupt, Bern/Stuttgart 1975.
- Buchanan, James M., The Demand and Supply of Public Goods, Rand McNally, Chicago 1968.
- Campbell, A., Converse, P.E., Miller, W.E., and Stokes, D.E., The American Voter, Wiley, New York, 1960.
- Coase, Ronald H., The Nature of the Firm, Economica 1937, 386-405.
- Colemann, James S., Internal Processes Governing Party Positions in Elections, Public Choice 11 (1971), 35 - 60.

- Cyert, R.M. and March, J.G., A Behavioral Theory of the Firm, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1963.
- Dales, J.H., Pollution, Property, and Prices, University of Toronto Press, Toronto 1968.
- Dornbusch, Rüdiger, and Fischer, Stanley, Macroeconomics, McGraw-Hill, New York 1978.
- Downs, Anthony, An Economic Theory of Democracy, Harper, New York 1957. Zitiert nach der deutschen Ausgabe: Ökonomische Theorie der Demokratie, Mohr (Siebeck), Tübingen 1968.
- FitzRoy, Felix R. and Cable, John R., Economic Incentives and Social Interaction in the Firm, Paper Prepared For OECD Seminar on Cooperatives and Their Future Role in Economic Development, mimeo, June 1980.
- Frey, Bruno S., Umweltökonomie, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1972.
- Frey, Bruno S., Moderne Politische Ökonomie, Piper, München/Zürich 1977.
- Frey, Bruno S., Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, Vahlen, München 1981.
- Friedman, Milton, Essays in Positive Economics, Chicago 1953.
- Fürstenau, Peter, Über die politische Relevanz psychoanalytischer Praxis. Eine praxeologische Studie zur Erinnerung an die kritische Funktion der Psychoanalyse. In: Gruppendynamik 8 (1977), S. 49. Hier zitiert aus: Fürstenau, Peter, Zur Theorie psychoanalytischer Praxis, Klett-Cotta, Stuttgart 1979.
- Gäfigen, Gérard, Politische Ökonomie und Lehre von der Wirtschaftspolitik: Zur Realisierbarkeit wirtschaftspolitischer Vorschläge. In: Körner, Heiko, Meyer-Dohm, Peter, Tuchtfield, Egon und Uhlig, Christian (Hrsg.), Wirtschaftspolitik - Wissenschaft und politische Aufgabe; Haupt, Bern/Stuttgart 1976, 123-143.
- Groser, Manfred, Parteien, Bürger und Verbände in der ökonomischen Theorie der Politik, Internationales Institut für Management und Verwaltung, Berlin, discussion paper IIM/dp 80-79; Dezember 1980.

- Heller, Walter W., *New Dimensions of Political Economy*, Harvard University Press, Cambridge/Mass. 1966; deutsch: *Das Zeitalter des Ökonomen*, Mohr (Siebeck), Tübingen 1968.
- Herder-Dorneich, Philipp (auch unter Pseudonym F.O.Harding), *Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit*, Diss. Freiburg/Br., 1957; später erschienen als: *Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie*, Freiburg/Br., 1959.
- Herder-Dorneich, Philipp, *Konkurrenzdemokratie - Verhandlungsdemokratie*, Kohlhammer, Stuttgart usw. 1979.
- Herder-Dorneich, Philipp und Groser, Manfred, *Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1977.
- Hirschman, Albert O., *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge/Mass., 1970. Zitiert nach der deutschen Ausgabe: *Abwanderung und Widerspruch*, Mohr (Siebeck), Tübingen 1974.
- Kirsch, Guy, *Ökonomische Theorie der Politik*, Mohr (Siebeck) und Werner, wisu-texte, Tübingen und Düsseldorf 1974.
- Leibenstein, Harvey, *Beyond Economic Man*, Harvard University Press, Cambridge/Mass., 1976.
- Lindblom, Charles E., *The Policy-Making Process*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs/N.J. 1968.
- Lompe, Klaus, *Wissenschaftliche Beratung der Politik*, Schwartz, Göttingen 1966.
- Mueller, Dennis C., *Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge 1979.
- Peacock, Alan T., *Economic Advice to Government in the United Kingdom*, in: von Beckerath und Giersch (Hrsg.) *Probleme der normativen Ökonomik a.a.O.*, 1963.
- Pechman, Joseph A., *Portrait Arthur Okun*, *Challenge* 22, no.6., May-June 1980, 60-61.
- Porter, Lyman W., Lawler III, Edward E., and Hackman, J. Richard, *Behavior in Organizations*, McGraw-Hill, New York 1975.
- Schelling, T.C., *On the Ecology of Micromotives*, *Public Interest* 25 (1971), 61 - 98.
- Schneider, Hans K. (Hrsg.), *Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung*, *Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F.*, Bd. 49, Duncker & Humblot, Berlin 1968.

- Siebert, Horst, Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Schwartz, Göttingen 1976.
- Simon, Herbert A., Administrative Behavior, 3rd.Ed., Free Press, New York/London 1976a.
- Simon, Herbert A., From Substantive to Procedural Rationality, in: Latsis, Spiro J. (Hrsg.), Method and Appraisal in Economics, Cambridge 1976b.
- Simon, Herbert A., Rationality as Process and as Product of Thought, Richard T. Ely Lecture, American Economic Review, Papers and Proceedings, 68 (1978), 1 - 16.
- Stein, Herbert, The Fiscal Revolution in America, University of Chicago Press, Chicago 1969.
- Tietenberg, T.H., Transferable Discharge Permits and the Control of Air Pollution: A Survey and Synthesis, Zeitschrift für Umweltpolitik 1980, 477 - 508.
- Van den Doel, Hans, Democracy and Welfare Economics, Cambridge University Press, Cambridge 1979 (ursprünglich auf Holländisch: Democratie en welvaartstheorie, Samson, Alphen aan den Rijn 1975).
- Williamson, Oliver E., Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-trust Implications, Free Press, New York/London 1975.
- Wittman, Donald A., Parties as Utility Maximizers, American Political Science Review 1973, 490 - 498.