Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 13 (1973)

Artikel: Zum Verhältnis von Demokratie und Rationalität in der politischen Ökonomie

Autor: Stolz, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-171847

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

ZUM VERHÄLTNIS VON DEMOKRATIE UND RATIONALITÄT IN DER POLITISCHEN ÖKONOMIE

von Peter Stolz
Dr. rer. pol., Basel

I. Rationales Verhalten in Wirtschaft und Politik

Der rational handelnde Mensch ist bestrebt, die knappen Mittel, über die er verfügt, mit Hilfe einer rein verstandesmässigen Überlegung derart einzusetzen, dass die von ihm verfolgten Ziele in einem möglichst hohen Grade verwirklicht werden. Im Rahmen dieses formalen Rationalitätsbegriffs[1] bleibt es offen, wem der Nutzen der rationalen Handlung zukommt: dem Akteur selber, seiner Familie, einer Organisation, deren Mitglied er ist, oder wem auch immer. Massgeblich für dieses Rationalitätskonzept ist vielmehr, dass mit den zur Verfügung stehenden Mitteln ein – an welchen Zielen auch immer gemessener – maximaler oder (in einer anderen Version) mindestens befriedigender Handlungserfolg erreicht wird.[2] Wer sich bemüht, mit gegebenen Mitteln einen möglichst grossen Erfolg zu erzielen, handelt gemäss dem ökonomischen Prinzip. Trotz des Attributs „ökonomisch" beschränkt sich dieses Prinzip – entsprechend seinem formalen Charakter – keineswegs auf den Bereich der Wirtschaft im Unterschied zu Politik, Technik usw. Vielmehr ist der Ausdruck „ökonomisch" in diesem Zusammenhang so zu deuten, dass er auf das Gegensatzpaar „wirtschaftlich – unwirtschaftlich" beziehungsweise „rationell – unrationell" hinweist, also eine *Verhaltensweise* und nicht einen gesellschaftlichen *Bereich* meint.[3]

Eine Erfahrungswissenschaft erhebt nun den Anspruch, eine bestimmte Verhaltensweise (z. B. Rationalität) im Unterschied zu einem anderen Handlungstyp (Irrationalität) in der Wirklichkeit identifizieren zu können. Ein beobachtetes Verhalten eines Akteurs in einer gegebenen und diesem bekannten[4] Situation kann man aber nur dann als rational oder irrational erkennen,

1 Vgl. Gérard Gäfgen, *Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung,* Tübingen, 2. Aufl. 1968, S. 26ff.

2 Die Verwandtschaft mit Max Webers Begriff der Zweckrationalität ist offensichtlich: Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft,* Tübingen, 4. Aufl. 1956, S. 12f. – Vgl. auch Günter Wiswede, „Rationalität und soziales Wertsystem", *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften,* Bd. 92 (1972), S. 387.

3 Diese Doppelbedeutung des Begriffs „wirtschaftlich" schafft zuweilen heute noch Verwirrung, obwohl Preiser schon 1943 mit aller Klarheit auf dieses Problem hingewiesen hat. Vgl. Erich Preiser, „Das Rationalprinzip in der Wirtschaft und in der Wirtschaftspolitik", wiederabgedruckt in: ders., *Politische Ökonomie im 20. Jahrhundert,* München 1970, S. 106f. und S. 242, Anm. 7.

4 Das Problem der Ungewissheit wird in den Abschnitten III und vor allem IV berücksichtigt.

wenn man über die Beweggründe und Ziele des Handelnden im Bilde ist. Soll das Rationalprinzip nicht ein Schattendasein als blosse Leerformel fristen, sondern als operationeller Begriff verwendbar sein, so sind Aussagen über die Ziele des Akteurs unentbehrlich: aus formaler wird damit gleichzeitig substantielle Rationalität.[5] Konkretisiert man die Zielsetzungen für den *Bereich der Wirtschaft,* so wird man davon ausgehen müssen, dass bei den Wirtschaftssubjekten das Erwerbsstreben einerseits und egoistische Motive andererseits eine sehr bedeutende Rolle spielen. Zwar berücksichtigen die Akteure neben dem Nutzen des Gelderwerbs beispielsweise in vermehrtem Masse auch den Nutzen der Freizeit, und die Nationalökonomie beginnt allmählich, derartigen Erscheinungen durch eine Berücksichtigung der nicht erwerbswirtschaftlichen Seite rationalen Handelns etwas mehr Beachtung zu schenken. Und freilich darf man neben egoistischen auch altruistische Motive nicht ganz übersehen: eine Forderung, der in einzelnen wirtschaftstheoretischen Modellen Rechnung getragen wird, wie zum Beispiel die Annahme interdependenter Nutzenfunktionen privater Haushalte zeigt.[6]

Dennoch: die von der Nationalökonomie statuierte Verhaltensannahme der Rationalität unterstellt in der Regel egoistische Motive und spezifisch erwerbswirtschaftliche, materielle Ziele. Die in einer Volkswirtschaft mit Privateigentum an Produktionsmitteln und marktwirtschaftlicher Steuerung – es wird in der vorliegenden Arbeit nur diese Organisationsform der Wirtschaft betrachtet – auftretenden sozialen Probleme wie etwa die im Laufe des wirtschaftlichen Wachstums rasch zunehmende Gefährdung der Umwelt zeigen, dass diese Beweggründe des Handelns der Wirtschaftssubjekte nicht aus der Luft gegriffen sind. Wenn jedoch der Markt, durch den die Entscheidungen der einzelnen, rational handelnden Wirtschaftssubjekte vermittelt werden, in gewissen Fällen versagt, wird sogleich an den Staat die Forderung gerichtet, er solle korrigierend in die Wirtschaft eingreifen. Vor allem mit Hilfe der Nationalökonomie muss geprüft werden, ob eine Intervention des Staates lohnend und zu verantworten ist.[7] Neben der Beantwortung der Grundsatzfrage ist gegebenenfalls zu unter-

5 Aus pragmatischen Gründen wird hier die Terminologie Gäfgens *(a.a.O.,* S. 27f.) verwendet. – Demgegenüber wird der Begriff der substantiellen Rationalität nicht selten in kritischer Absicht demjenigen der formalen Rationalität entgegengehalten. „Substantiell" meint dann über ein Kalkül zur Angemessenheit des Mitteleinsatzes bei gegebenen Zielen hinaus Reflexion der Zielvorstellungen selber: Jürgen Habermas, „Dogmatismus, Vernunft und Entscheidung – Zu Theorie und Praxis in der verwissenschaftlichten Zivilisation", in: ders., *Theorie und Praxis,* Frankfurt a.M., 4. Aufl. 1971, bes. S. 321 und 327. In speziellerem Zusammenhang: K. William Kapp, „Nationalökonomie und rationaler Humanismus", *Kyklos* Bd. 21, (1968), S. 12.

6 Altruistische Zielsetzungen kommen dann dadurch zum Ausdruck, dass sich die Verbesserung der Wohlfahrt einer Drittperson in einem Nutzengewinn des Akteurs niederschlägt. Zur Interdependenz der Nutzenfunktionen: Peter Bernholz, *Grundlagen der Politischen Ökonomie,* 1. Band, Tübingen 1972, S. 152ff.

7 Marktversagen *an sich* ist noch kein hinreichender Grund für ein Eingreifen des Staates, weil ja auch die Kosten der vermehrten Staatstätigkeit (einschliesslich nicht in Geld bewertbarer Nachteile: z. B. Machtzuwachs des Staates) in Rechnung gestellt werden müssen: Bernholz, *a.a.O.,* S. 212, 224f.

suchen, welche staatlichen Massnahmen sich zur Behebung der zutage tretenden Mängel des Marktes eignen. Gemäss herkömmlicher Auffassung endet mit der Abgabe wirtschaftspolitischer Empfehlungen die Aufgabe sowie die fachliche Kompetenz der Ökonomen.

Den Volkswirtschaftern ist es aber nicht gleichgültig, welches Schicksal ihre Ratschläge im Laufe des politischen Entscheidungsprozesses erleiden. Die Nationalökonomie hat sich deshalb mehr und mehr für die politische Willensbildung in der Demokratie zu interessieren begonnen, um Anhaltspunkte über die Durchsetzungschancen alternativer wirtschaftspolitischer Ratschläge zu erhalten und schon im voraus ihre Empfehlungen darauf ausrichten zu können. Wenn auch nicht das einzige Motiv, so ist dies doch ein entscheidender Beweggrund dafür, dass diese Disziplin neuerdings die Grenzen zur Politikwissenschaft überschreitet. Indem die Ökonomen ihren Forschungsgegenstand ausweiten und in den Bereich der Politik vorstossen, verzichten sie doch keineswegs auf ihr an wirtschaftlichen Fragestellungen entwickeltes methodisches Rüstzeug: Modellbildung auf der Basis der Verhaltensannahme wirtschaftlicher Rationalität. Sie versuchen, den demokratischen Entscheidungsprozess mit Hilfe erklärender Modelle zu analysieren, die auf der Annahme wirtschaftlich-rationalen Verhaltens der Wähler sowie der Inhaber politischer Ämter (bzw. der potentiellen Amtsträger) beruhen. Damit werden dem (hoheitlichen) Handeln des Staates letztlich Beweggründe unterstellt, die im marktwirtschaftlichen Bereich nicht selten negative Folgen nach sich ziehen, deren Bekämpfung man gerade vom Staat erwartet! Da von diesem jüngsten Zweig der Wirtschaftswissenschaft – auch Neue Politische Ökonomie genannt – vorausgesetzt wird, im demokratischen Willensbildungsprozess seien die gleichen Antriebe und Verhaltensweisen wirksam wie in der Marktwirtschaft, muss in der Tat die Frage gestellt werden, ob denn unter solchen Modellannahmen der Staat in Fällen eines Versagens des Marktes überhaupt korrigierend eingreifen könne und wolle. Es ist der Zweck dieser Abhandlung, ausgehend von der soeben gestellten Frage einige Ergebnisse der ökonomischen Theorie der Politik kritisch zu würdigen und zugleich die Grenzen des Erklärungswerts der auf der Verhaltensannahme wirtschaftlicher Rationalität basierenden Modelle der Politik schärfer und enger zu ziehen, als dies bisher getan wurde.

II. Das ökonomische Modell der Demokratie und die Lösung von Kollektivgüterproblemen

Anhand der Umweltgefährdung soll zunächst ein bestimmter Typ des Marktversagens aufgezeigt und untersucht werden: Robert Reichardt[8] hat hierzu ein Beispiel entwickelt, das der folgenden Diskussion als Ausgangspunkt dient.

8 Robert Reichardt, „Dilemmas of Economic Behaviour vis-à-vis Environmental Pollution", *Kyklos* Bd. 23 (1970), S. 858ff.

Reichardt geht davon aus, dass die Automobilisten in ihrer Gesamtheit durch den Einbau von Abgasentgiftungsanlagen in ihre Fahrzeuge die Umweltqualität erheblich verbessern könnten. Der Nutzen, den jeder Automobilist (ganz abgesehen einmal von den übrigen Bewohnern der betreffenden Region) daraus ziehe, übersteige die jedem einzelnen aus dem Umbau seines Wagens entstehenden Kosten. Dennoch verzichten – so wird weiter festgestellt – die Autobesitzer darauf, ihre Fahrzeuge von sich aus umzubauen. Dieses scheinbar irrationale Verhalten ist in Wirklichkeit eine merkwürdige Begleiterscheinung ökonomisch-rationalen Handelns! Die Automobilisten agieren ja nicht als Gesamtheit, sondern jeder entscheidet für sich in seiner Rolle als Konsument; wenn nun einer *im Alleingang* an seinem Wagen technische Verbesserungen anbringt, dann ist der Nutzen dieser umweltfreundlichen Massnahme so minim, dass er die Kosten bei weitem nicht zu kompensieren vermag. Selbst wenn *alle* anderen Konsumenten freiwillig diese Massnahme zugunsten des Umweltschutzes ergreifen würden, zöge es der ökonomisch-rational entscheidende Verbraucher vor, auf den Einbau solcher Vorrichtungen zu verzichten, weil er damit erhebliche Kosten einsparen könnte, ohne dass die Umweltqualität und der ihm daraus erwachsende Nutzen nennenswert abnähmen. Da nun aber voraussetzungsgemäss sämtliche Verbraucher ökonomisch-rational handeln, wird keiner etwas für den Umweltschutz tun, weil der vom einzelnen zu erbringende Aufwand erheblich, sein Einfluss – bei einer grossen Zahl von Konsumenten – hingegen verschwindend klein ist. Die Umweltqualität trägt die typischen Züge eines Kollektivgutes: Im Unterschied zu einem privaten Gut beeinträchtigt der Konsum des Kollektivguts durch den Verbraucher X den Konsum durch den Verbraucher Y keineswegs; zudem kann keiner vom Genuss des Kollektivgutes ausgeschlossen werden, auch wenn er nichts zu dessen Erstellung beigetragen hat.[9] Diese Merkmale der Umweltqualität haben zur Folge, dass bei einer grossen Zahl von Wirtschaftssubjekten die – an sich von allen trotz der damit verbundenen Kosten gewünschte – Verbesserung des Umweltzustandes nur auf dem Weg über die Gesetzgebung,[10] zum Beispiel durch entsprechende Verbote oder indirekt durch Besteuerung der Schädiger, erreicht werden kann!

Aus der *Notwendigkeit* staatlichen Zwanges für die Bereitstellung eines Kollektivgutes kann man nicht schon ohne weiteres folgern, dass der Staat auch *tatsächlich* in dieser Richtung tätig wird: ein trivialer, aber nur zu oft vernachlässigter Sachverhalt. Die weiter oben (vgl. Abschnitt I) aufgezeigte Problematik staatlichen Handelns bei Marktversagen verweist vielmehr auf die Frage, ob eine

9 Deshalb sind Appelle an die Vernunft der Konsumenten (und Produzenten) ziemlich wirkungslos. Vgl. René L. Frey, „Umweltschutz als wirtschaftspolitische Aufgabe", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik,* Bd. 108 (1972), S. 471; Serge-Christophe Kolm, „Introduction à l'économie de l'environnement", *ebenda,* S. 334. – Das Kollektivgüter-Konzept erweist sich keineswegs nur im Bereich der Wirtschaft als fruchtbar. Anwendungen auf den politischen Entscheidungsprozess finden sich in: Peter Stolz, *Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie,* Bern und Stuttgart 1968, S. 119, 162, 183f.

10 Reichardt, *a.a.O.,* S. 859f.

Demokratie, die als Wettbewerb rational (durchwegs im wirtschaftlichen Sinne gemeint) handelnder Amtsträger um die Gunst von gleichfalls rational sich verhaltenden Wählern aufgefasst wird, grundsätzlich überhaupt in der Lage ist, das wegen des rationalen Verhaltens der Wirtschaftssubjekte entstandene Kollektivgüterproblem zu bewältigen. Wohlgemerkt: dass Kollektivgüterprobleme von Demokratien tatsächlich – wenigstens teilweise – gemeistert werden, ist für diese Untersuchung im Moment noch nicht relevant. Es geht vorerst nur um das ökonomische *Modell* der Demokratie, wie es in geschlossener Form zuerst von Anthony Downs entwickelt worden ist.[11] Die Parteien handeln in diesem Modell, das inzwischen grosse Beachtung gefunden hat, als ob sie gewinnmaximierende Unternehmer wären. Sie betreiben ihre Politik (Regierung) beziehungsweise formulieren ihre Alternativen (Opposition) nicht um der Auswirkungen auf das „Gemeinwohl" willen, sondern weil sie dadurch die Stimmen einer möglichst grossen Zahl von Wählern zu erhalten hoffen. Wohlstandswirkungen der von der Regierung ergriffenen (oder von der Opposition propagierten) Massnahmen stellen sich gleichsam als Nebenergebnis der Parteienkonkurrenz ein, bilden aber auf der anderen Seite die Grundlage der Stimmabgabe der Wähler. Diese verhalten sich nämlich ihrerseits rational und streben danach, ihren Nutzen zu maximieren.

In einer parlamentarischen Demokratie mit Mehrheitswahlrecht ist allerdings der Wunsch der Parteien (es ist im folgenden immer von einem Zweiparteiensystem die Rede), eine für den Wahlsieg ausreichende Zahl von *Sitzen* im Parlament zu erhalten, eine realistischere Verhaltensannahme als die von Downs vorausgesetzte Maximierung der *Stimmen.* Im Mehrheitswahlrecht kann ja eine Partei mit einer Minderheit von Wählerstimmen die absolute Mehrheit der Sitze erobern und damit die Wahl gewinnen (eine formale Behandlung dieses Problems findet der Leser in Anhang A). Eine sich am Rationalprinzip orientierende Partei ist nicht daran interessiert, in einigen wenigen Wahlkreisen eine erdrückende Mehrheit von Stimmen zu erhalten, sondern in möglichst vielen Wahlkreisen gerade die für den Sieg des (bzw. der) dort aufgestellten Kandidaten ausreichende Stimmenzahl zu erzielen. Im folgenden wird deshalb vorausgesetzt, dass die Parteien im ökonomischen Modell der Demokratie in Abweichung von der Downsschen Verhaltensannahme der Stimmenmaximierung die für den Wahlsieg ausreichende Zahl von Sitzen zu gewinnen versuchen.

Ist nun eine solche Regierung[12], die bei allen ihren Aktionen nur das eine Ziel des Wahlsiegs vor Augen hat, überhaupt an der Durchsetzung von Massnahmen (im Beispiel: Erzwingen des Einbaus umweltfreundlicher Vorrichtungen in die Autos) interessiert, die von den ebenfalls ökonomisch-rational agierenden Wählern beziehungsweise Konsumenten nicht ergriffen worden sind? Sollte etwa das Rationalprinzip auf dem Markt, wo der Preismechanismus spielt, zum einen Resultat, in der Politik hingegen zum konträren Ergebnis und somit zu einer

11 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy,* New York 1957.
12 Unter „Regierung" wird im folgenden immer sowohl das Kabinett als auch die hinter ihm stehende Parlamentsfraktion verstanden.

Korrektur des Marktverhaltens führen? Im erwähnten Beispiel ist ja angenommen worden, für jedes Wirtschaftssubjekt übersteige der Nutzen die Kosten des Einbaus einer Abgasentgiftungsanlage, falls alle sich dazu entschliessen könnten, diesen Aufwand zu leisten. Wenn die Konsumenten kooperieren würden, erschiene jedem einzelnen ein umweltfreundliches Verhalten lohnend. Für die ihre Wiederwahl anstrebende Regierungspartei ergibt sich somit ein Anreiz, die fehlende Kooperation unter den Konsumenten durch den Zwang der Rechtsnormen zu ersetzen. Im Hinblick auf das Kollektivgüterproblem kann also der Schluss gezogen werden, dass die auf ihre Wiederwahl bedachte Regierung, die sich der Kontrolle durch ebenfalls ökonomisch-rational handelnde Wähler ausgesetzt sieht, diese zu einem „kooperativen" Verhalten zwingen kann, ja zwingen *muss* – eine Unterlassung der wohlstandssteigernden Massnahme würde von der Opposition sofort als „issue" aufgegriffen. Die Problematik der Übertragung des Rationalprinzips von der Wirtschaft auf die Politik wirkt sich somit auf dem Gebiet der Kollektivgüter nicht derart aus, dass eine gemäss den Verhaltensannahmen des ökonomischen Modells der Demokratie handelnde Regierung diesen Typ des Marktversagens zu korrigieren ausserstande wäre.

III. Ist die Befriedigung „meritorischer Bedürfnisse" im ökonomischen Modell der Demokratie gewährleistet?

Im oben diskutierten Fall sind die Präferenzen der Verbraucher durchaus mit dem auf sie ausgeübten staatlichen Zwang zu vereinbaren. Lediglich der Kollektivgutcharakter der Umweltqualität hält sie bekanntlich davon ab, freiwillig gemäss ihren „eigentlichen" Präferenzen zu handeln. Davon streng zu trennen ist die praktisch ebenfalls bedeutsame Konstellation, dass die nach wie vor ökonomisch-rational entscheidenden Konsumenten gewisse soziale Bedürfnisse gar nicht erkennen oder aber trotz Kenntnis derselben nicht an deren Befriedigung interessiert sind. Käme es allein auf die Verbraucher an, so würden die betreffenden Bedürfnisse nur in unzureichendem Masse oder überhaupt nicht befriedigt. Diesen sogenannten meritorischen Bedürfnissen [13] kann nur dadurch angemessen Rechnung getragen werden, dass der Staat die individuellen Präferenzen korrigiert.

Als Beispiel sei die Nachfrage nach Schulbildung für die eigenen Kinder genannt. Würde man, was im Unterschied zu Kollektivgütern hier möglich wäre, das Angebot an und die Nachfrage nach Schulbildung ganz dem Markt überlassen – das heisst: private Schulen, private Finanzierung, keine Schulpflicht –, so wäre die Gefahr gross, dass viele Jugendliche mit einer für die Bewältigung des modernen Lebens völlig unzureichenden Ausbildung auskommen müssten. Denn im wirtschaftlichen Sinne rational kalkulierende Eltern sind am Wohl der

13 Dieser Begriff wurde von Musgrave geprägt: Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York 1959, S. 9, 13f.

nächsten Generation an sich nicht interessiert, wenn nicht das Fehlen einer staatlichen Altersvorsorge ihr Interesse am beruflichen Fortkommen ihrer Kinder geradezu „erzwingt". Der Staat muss offensichtlich die Finanzierung zumindest der elementaren Schulbildung übernehmen sowie eine Schulpflicht dekretieren, wenn nicht die Interessen der künftigen Generation(en) geradezu sträflich vernachlässigt werden sollen.

Der Einsicht in die Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs zur Realisierung des Ziels, meritorische Bedürfnisse wie zum Beispiel ein ausreichendes Bildungsniveau der kommenden Generation zu befriedigen, steht wiederum die Frage gegenüber, ob denn eine auf ihre Wiederwahl bedachte Regierung im Modell der Parteienkonkurrenz eine von den Präferenzen der ökonomisch-rational entscheidenden Wähler abweichende Politik überhaupt wagen kann. Mit anderen Worten: befriedigt der Staat, wie er im ökonomischen Modell der Demokratie erscheint, meritorische Bedürfnisse besser als der Markt? Oder versagt hier das entsprechend dem Marktmodell auf der Verhaltensannahme der wirtschaftlichen Rationalität basierende Demokratiemodell? Es wird versucht, diese Fragen im Rahmen des erwähnten Beispiels zu beantworten. Es ist also zu prüfen, ob eine Aktion (Regierung) beziehungsweise eine propagierte Massnahme (Opposition), die ein ausreichendes Bildungsniveau der kommenden Generation bezweckt, die Siegeschancen der betreffenden Partei in den nächsten Wahlen hebt oder mindestens intakt lässt. Im folgenden wird jeweils nur von der Regierung gesprochen: ein Vorgehen, das zulässig ist, solange man darüber nicht vergisst, dass einerseits ohne die Opposition Parteienkonkurrenz nicht denkbar ist und dass die Opposition auf der anderen Seite selber einen „Gegenzug" machen kann.

Die Regierung könnte einmal versuchen, die Wähler – genau genommen: die Wahlberechtigten – darüber aufzuklären, dass ein niedriges Bildungsniveau der nächsten Generation eben auch ein dementsprechend bescheideneres Niveau des wirtschaftlichen Wohlstandes *für alle*, also auch die dann noch lebenden Wähler selber, zur Folge habe. Sodann könnte sie Informationen darüber verbreiten, dass ein tiefer Ausbildungsstand die Demokratie gefährde.[14] Den Bürgern würde dadurch klargemacht, dass ein ausreichendes oder hohes Bildungsniveau der kommenden Generation zur Schaffung von Kollektivgütern (hoher Wohlstand, Stabilität der Demokratie) beitrage, von denen sie selber mit grösster Wahr-

14 Die These, ein hohes Bildungsniveau sei eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Voraussetzung der Demokratie, stammt von Seymour Martin Lipset, *Political Man*, London-Melbourne-Toronto 1960, S. 55ff. Cutright hat dieser Auffassung allerdings auf der Basis einer umfangreichen vergleichenden Untersuchung über die Ursachen der am Ideal der Demokratie gemessenen politischen Entwicklung widersprochen. Dass Cutright im Rahmen seiner multiplen Regressionsanalyse keine partielle Korrelation zwischen dem Index der politischen Entwicklung und dem des Bildungsniveaus feststellen konnte, ist aber aller Wahrscheinlichkeit nach eher auf eine statistische Tücke (Multikollinearität) als auf das Fehlen eines solchen Zusammenhangs in der Wirklichkeit zurückzuführen: vgl. Phillips Cutright, „National Political Development: Measurement and Analysis", *American Sociological Review*, Bd. 28 (1963), S. 259f., Anm. 13. Lipsets These ist jedenfalls durch diesen Befund nicht widerlegt worden.

scheinlichkeit auch noch profitierten. Ihre egoistischen Zielsetzungen müssten sie somit dazu veranlassen, die staatliche Finanzierung und den obligatorischen Charakter mindestens der elementaren Schulbildung zu bejahen. Dass die im ökonomischen Sinne rational handelnden Wähler an einem höheren statt an einem niedrigeren Lebensstandard interessiert sind, liegt auf der Hand. Damit sie die Informationen über den Zusammenhang zwischen Ausbildung und Wohlstand bekommen, muss die Regierung freilich einen gewissen Aufwand erbringen, das heisst knappe Mittel einsetzen, die auch zur Realisierung anderer politischer Programme dienen könnten! Sobald nun die Regierung in den kommenden Wahlen mehr Stimmen beziehungsweise Sitze gewinnen kann, wenn sie mit den für die Propaganda nötigen Mitteln stattdessen alternative Programme, zumal solche mit einer nicht derart langen „Ausreifungszeit", verwirklicht, wird sie – vorausgesetzt natürlich, dieser Sachverhalt sei ihr bekannt – auf die Aufklärung der Bürger verzichten. Dasselbe gilt für die Verbreitung des Arguments, die Demokratie setze in einem Land ein gewisses minimales Bildungsniveau voraus, das nicht unterschritten werden dürfe. Abgesehen davon steht überhaupt nicht fest, dass ökonomisch-rational agierende Wähler an der Demokratie als solcher interessiert sind; erst recht ist dies bei rational kalkulierenden Amtsträgern fraglich (das Problem der Anerkennung der demokratischen Ordnung wird in Abschnitt V behandelt). Das Bestreben der Parteien, einen Wahlsieg zu erzielen, führt sie also nicht unbedingt dazu, das Versagen des Marktes hinsichtlich der Befriedigung meritorischer Bedürfnisse zu korrigieren. [15]

Dieses Resultat verändert sich nicht, wenn man stattdessen davon ausgeht, dass die Regierung durch entsprechende Propaganda nicht nur den Informationsstand der Wähler heben, sondern auch deren *Zielsetzungen* beeinflussen kann. Je weiter nämlich die Ziele eines politischen Programms (z. B. Schutz der Interessen der nächsten Generation) von den ursprünglichen Präferenzen der Wähler (Bevorzugung der eigenen vor der nächsten Generation) abweichen, desto mehr knappe Ressourcen müssen zur Beeinflussung der Wähler aufgewendet werden, [16] um so weniger Mittel stehen also für alternative Programme zur Verfügung, die möglicherweise bessere Aussichten auf einen Wahlerfolg bieten.

15 Im Unterschied zu der hier gewählten vorsichtigen Formulierung ist Head kategorisch der Ansicht, das ökonomische Modell der Demokratie lasse einen korrigierenden Eingriff des Staates zur Befriedigung meritorischer Bedürfnisse grundsätzlich in keinem Falle zu; eine Partei, di dies versuche, erleide eine katastrophale Wahlniederlage: John Graeme Head, „Über meritorische Güter", in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), *Finanztheorie,* Köln und Berlin 1969, S. 69. Zum Teil weicht Head aber, ohne den Leser darauf hinzuweisen, mit der Annahme irrationaler Konsumenten- und Wählerentscheidungen derart stark von den Modellprämissen (Rationalität) ab, dass seine Aussagen in dieser Richtung für das Downssche Modell nicht relevant sind. Vgl. Head, *a.a.O.,* S. 67f.

16 Vgl. Gordon Tullock, *Toward a Mathematics of Politics,* Ann Arbor 1967, S. 8f.

IV. Der Zusammenhang zwischen Wählerpräferenzen und Staatstätigkeit in der Sicht der Rationaltheorie: Eine kritische Betrachtung

Betrachtet man das ökonomische Modell der Demokratie vom „output", von den ergriffenen politischen Massnahmen her, so stellt man fest, dass die sich um ihre Machtposition (und annahmegemäss um nichts anderes) sorgenden Parteien in gewissen Fällen eines Versagens des Marktes (s. o., Abschnitt III) selbst da keine Lösung anbieten, wo in der politischen *Wirklichkeit* die Parteienkonkurrenz durchaus – wie bei der staatlichen Finanzierung und dem Obligatorium der elementaren Schulbildung – Unzulänglichkeiten des Marktes mit Erfolg korrigiert. Diese Diskrepanz zwischen Modell und Realität verweist darauf, dass es notwendig ist, die Prämissen des ökonomischen Modells der Demokratie einerseits auf ihre logische Konsistenz und andererseits auf ihre Plausibilität sowie empirische Fundiertheit zu untersuchen.

Wenn man realistischerweise davon ausgeht, die in einer Entscheidungssituation stehenden Personen hätten keine vollständige Kenntnis der Handlungsalternativen und der mit diesen jeweils verbundenen Folgen, so ist das Konzept des ökonomisch-rationalen Handelns nicht mehr frei von Widersprüchen. Die Akteure müssen in diesem Fall einen Entschluss über die von ihnen aufzuwendenden Informationskosten fassen, bevor sie ein rationales Kalkül anstellen können. Stellt eine rational handelnde Person hinterher fest, dass ihr aus der besseren (bzw. besten) Alternative im Vergleich zur schlechteren (bzw. schlechtesten) Handlungsmöglichkeit nur ein geringfügiger Nutzen erwächst, dann haben sich die für die Informationsbeschaffung aufgewendeten Kosten nicht gelohnt. Naturgemäss ist dies aber dem betreffenden Individuum erst bekannt, *nachdem* es die Informationskosten schon erbracht hat! Die Entscheidung, ob und allenfalls wie hohe Informationskosten es in Kauf nehmen will, entzieht sich im allgemeinen einem rationalen Kalkül. [17]

Bei der in Parlamentswahlen zu treffenden Entscheidung stellt sich dieses Problem in besonders krasser Form, weil die Stimme des einzelnen Wählers ja für den Sieg des einen oder anderen Kandidaten oder sogar den Sieg der einen oder anderen Partei in der Regel nicht den Ausschlag gibt. Die Wahrscheinlichkeit, dass der einzelne Wähler gerade die über den Wahlausgang – und nicht nur über den Sieg eines bestimmten Kandidaten in seinem Wahlkreis – entscheidende Stimme abgibt, ist vielmehr im allgemeinen sehr klein. Gerade diejenigen Wähler, welche nicht ohnehin in ihrer beruflichen Arbeit die für die Beurteilung der

17 Es wird nicht bestritten, dass es Fälle rationaler Informationsbeschaffung gibt – für den Wähler sind sie jedoch irrelevant. Ein Beispiel für eine rationale Entscheidung über die Gewinnung von Information gibt Gérard Gäfgen, „Formale Theorie des politischen Handelns: Wissenschaftliche Politik als rationale Wahl von Strategien", in: H. Maier/K. Ritter/U. Matz (Hrsg.), *Politik und Wissenschaft,* München 1971, S. 247f. Ein rationaler Informationsschritt ist in Gäfgens Beispiel aber nur möglich, weil hier dem Akteur im voraus bekannt ist, dass die Information aus einer Prognose besteht, die eine Aussage mit bekannter Irrtumswahrscheinlichkeit über das Eintreten einer von zwei Alternativen macht, deren Folgen ihrerseits der handelnden Person bekannt sind.

Massnahmen der Regierung (bzw. der Vorschläge der Opposition) notwendigen Informationen erhalten, werden sich deshalb nicht sehr eingehend über den ihnen aus bestimmten politischen Massnahmen oder Programmen entstehenden Nutzen informieren. Politische Information hat für die ökonomisch-rational entscheidenden Wähler sowieso keinen Eigenwert, sondern lediglich instrumentale Bedeutung. Im Unterschied zur Wahlentscheidung in der Sicht des Modells wird es den Wählern deshalb oft nicht möglich sein, die Summe aller Nutzenströme, die ihnen aus den Aktionen der Regierung in der vergangenen Legislaturperiode zugeflossen sind, zu bilden und diese mit dem Nutzen hypothetischer Aktionen der Opposition zu vergleichen. In vielen Fällen werden sich die Wähler stattdessen auf frei verfügbare Informationen verlassen, wie sie ihnen beispielsweise Verbände bieten, oder sie orientieren sich statt am Nutzen alternativer politischer Massnahmen an den Parteiideologien. [18]

Betrachtet man über den Informationsschritt hinaus das Problem der Teilnahme an den Wahlen, so erkennt man, dass auch hier die Annahme ökonomisch-rationalen Handelns zu einem inneren Widerspruch führt. Damit der rationale Wähler seine Stimme für den Kandidaten einer bestimmten Partei abgeben kann, muss er zunächst Informationen beschaffen, sodann auf dieser Basis ein intellektuell recht anspruchsvolles und zugleich mühsames Kalkül anstellen und schliesslich zur Urne gehen. Mag auch der Nutzen eines für ihn günstigen Wahlausgangs recht gross sein, so ist doch – wie erwähnt – sein Einfluss darauf, ob das eine oder andere Wahlresultat eintritt, in der Regel äusserst gering: dementsprechend klein ist somit meist der Erwartungswert des Nutzens (gleich dem Produkt aus der Wahrscheinlichkeit, dass die ausschlaggebende Stimme abgegeben wird, und dem Nutzen eines günstigen Wahlausgangs im Vergleich zu einem ungünstigen Resultat). Den Aufwand für die Beschaffung von politischen Informationen wird er zwar, wie oben vermerkt, auf ein Minimum herabsetzen. Das rationale Kalkül selber erfordert aber Zeit und eine gewisse Anstrengung. Diese Kosten kann dem Wähler niemand ersparen – ebensowenig den Gang an die Urne, der aber weniger ins Gewicht fallen dürfte. Der für eine rationale Wahlentscheidung nötige Aufwand übersteigt im allgemeinen den Erwartungswert des Nutzens, der dem Wähler daraus entsteht. [19] Es ergibt sich die paradoxe Situation, dass entweder der rational agierende Wähler auf ein rationales Kalkül verzichtet, weil es ihm zu aufwendig ist, [20] oder dass er überhaupt davon absieht, an der Wahl teilzunehmen! In beiden Fällen hebt sich

18 Zum Angebot an Information durch Verbände: Peter Bernholz, „Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie", *Kyklos* Bd. 22 (1969), S. 283. Zur Orientierung der Wähler an Parteiideologien: Downs, *a.a.O.*, S. 98ff.

19 Ein ökonomisch-rational handelnder Wähler sei in der Lage, den ihm aus einem Wahlsieg seiner bevorzugten Partei A entstehenden Nutzen (U) in Geld auszudrücken; er veranschlage ihn mit 10 000 Franken. Die Wahrscheinlichkeit p, dass der betreffende Wähler mit seiner Stimme die Entscheidung zwischen einem Sieg der Partei A oder der Partei B herbeiführen kann, betrage 10^{-6}. Der mit der Teilnahme an der Wahl verbundene Aufwand darf vom Standpunkt des rational kalkulierenden Wählers somit den Erwartungswert E=pU=0,01 Franken nicht übersteigen!

das ökonomische Modell der Demokratie gleichsam selber auf: das eine Mal, weil das ökonomische Kalkül Rationalität zugleich fordert und verwirft; das andere Mal, weil niemand mehr an den Parlamentswahlen teilnimmt.[21] Dieses Demokratiemodell führt aber noch aus einem anderen Grund zur totalen Wahlabstinenz. Sobald nämlich ein Zweiparteiensystem angenommen wird, tendieren die Parteien im Modell dazu, den Wählern das gleiche Programm anzubieten. Ökonomisch-rational agierende Wähler unterziehen sich aber der Mühe einer Teilnahme an den Wahlen nicht, wenn ihnen beide möglichen Wahlausgänge ohnehin den gleichen Nutzen bringen.[22]

Weil die konsequente und ausschliessliche Anwendung des wirtschaftlich-rationalen Kalküls aus *logischen* Gründen unausweichlich den Zusammenbruch des demokratischen Entscheidungsprozesses nach sich ziehen würde, muss man sich von der im ökonomischen Modell in seiner ursprünglichen Version implizierten Vorstellung abwenden: die auf einen Wahlsieg bedachten Parteien seien nämlich in ihren Entscheidungen über zu ergreifende (oder zu propagierende) Massnahmen durch die in den kommenden Wahlen zu erwartenden Reaktionen ökonomisch-rational handelnder Wähler derart eingeengt, dass die Präferenzen der Mehrheit der Wählenden[23] die Aktionen des Staates geradezu inhaltlich determinierten.[24] Neben den logischen sind aber auch *empirische* Gründe anzuführen, welche eine solche enge Koppelung der staatlichen Massnahmen an die Wählerpräferenzen ins Reich der Utopie verweisen.

Zunächst sind den Wählern die für die Lösung eines öffentlichen Problems jeweils in Frage kommenden Handlungsalternativen sowie deren Auswirkungen auf die Realisierung ihrer Ziele nicht vollständig, ja oft nur in sehr unzulänglichem Ausmass bekannt (eine Begründung findet der Leser weiter oben in diesem

20 Etwas überspitzt meint Homans: „Die eigenen Kosten machen die Rationalität irrational". George Caspar Homans, *Elementarformen sozialen Verhaltens,* Köln und Opladen 1968, S. 70.

21 Downs *(a.a.O.,* S. 266ff.) hat zwar trotzdem versucht, die politische Teilnahme mit Hilfe des ökonomischen Modells zu erklären, doch hat er sich dabei nicht konsequent an die Annahme ökonomisch-rationalen Verhaltens gehalten. Mit Recht kritisiert ihn Barry deswegen: Brian M. Barry, *Sociologists, Economists and Democracy,* London 1970, S. 13ff.

22 Bruno S. Frey, „Models of Perfect Competition and Pure Democracy", *Kyklos,* Bd. 23 (1970), S. 743f.

23 Es wird angenommen, die individuellen Präferenzen liessen sich durchwegs widerspruchsfrei aggregieren. Nach dem Arrowschen Abstimmungsparadox ist dies bei Mehrheitsentscheidungen zwar nicht immer möglich. Inzwischen ist jedoch gezeigt worden, dass dieses Paradox in hier relevanten Konstellationen (grosse Zahl von Wählenden) ohne Bedeutung ist: Tullock, *a.a.O.,* S. 37ff. – In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass in gewissen Fällen das Mehrheitswahlrecht im Unterschied zum Proportionalwahlrecht einer Partei mit einer Minderheit von Wählerstimmen zum Wahlsieg verhelfen kann (vgl. Anhang A).

24 Es ist übrigens merkwürdig, dass sich Downs auf Schumpeters Theorie der Demokratie beruft (Downs, *a.a.O.,* S. 29), ohne zu erwähnen, wie weit entfernt Schumpeter von der Ansicht war, es gebe so etwas wie eine rationale Meinung der Mehrheit zu bestimmten politischen Fragen. Vgl. Joseph A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie,* Bern, 2. Aufl. 1950, Kap. 21 und 22. Ferner: Fritz Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung,* Konstanz 1970, S. 28, Anm. 46.

Abschnitt). In vielen Fällen werden also die Wähler nicht in der Lage sein, bei staatlichen Massnahmen beziehungsweise Gegenvorschlägen der Opposition den ihnen daraus entstehenden Nutzen zu ermitteln und erst noch über alle „issues" einer Legislaturperiode hinweg ein Fazit zu ziehen. Neben den schon erwähnten Möglichkeiten, freie Informationen zu verwenden oder die Parteiideologien als Entscheidungsgrundlagen zu betrachten, bleibt den Wählern wohl nur die Alternative, unabhängig von den getroffenen oder propagierten politischen Massnahmen direkt auf ihren Wohlstand oder auf die allgemeine Wirtschaftslage (etwa im Hinblick auf die Realisierung der Ziele des wirtschaftlichen Wachstums, der Vollbeschäftigung und der Geldwertstabilität) abzustellen – wobei mit dieser Beschränkung auf wirtschaftliche Variablen selbstverständlich nicht behauptet wird, ausserökonomische Grössen spielten in der Wahlentscheidung keine Rolle. Die Wähler dürften oft nicht in der Lage sein abzuklären, ob sich beispielsweise ihr Wohlstand als Folge einer Massnahme oder einer Unterlassung der Regierung oder aber ohne deren „Schuld" verschlechtert hat. Angesichts ihres geringen politischen Interesses und ihres dürftigen Informationsstandes [25] beziehen die Wähler in solchen Situationen wohl eher die Tatsache einer absoluten oder relativen Verbesserung beziehungsweise Verschlechterung ihres individuellen Wohlstandes oder der allgemeinen Wirtschaftslage *an sich* in ihr Kalkül ein. Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass zum Beispiel einer Regierung Verschlechterungen der Wirtschaftslage angelastet werden, die ganz oder teilweise auf Massnahmen (bzw. Unterlassungen) einer früheren Regierung zurückzuführen sind!

Reagiert aber der Wähler, wie es das ökonomische Modell der Demokratie in seiner ursprünglichen Fassung suggeriert, wirklich auf die feinsten Veränderungen solcher für seine Entscheidungssituation relevanter Grössen? Wie in der Psychologie schon seit langem bekannt ist, reagiert der Mensch auf äussere Reize nur dann, wenn sich die für eine Entscheidung relevanten Umweltbedingungen so stark verändern, dass ein gewisser Schwellenwert überschritten wird. Realistischerweise muss man also davon ausgehen, der Wähler berücksichtige beispielsweise eine Änderung seines Wohlstandes in seiner Wahlentscheidung nur dann, wenn diese Änderung eine gewisse Empfindungsschwelle übersteige. [26] In der Tat hat eine empirische Untersuchung die These gestützt, dass die Popularität einer Regierung (gemessen an Meinungsforschungsdaten) erst dann leidet, wenn die

25 „Nahezu alle Untersuchungen haben bisher einen erstaunlichen Gegensatz festgestellt zwischen hohen Prozentsätzen von Wählern und sehr niedrigen Prozentsätzen von politisch interessierten und verantwortungsbewussten Bürgern." Stein Rokkan, „The Comparative Study of Political Participation: Notes toward a Perspective on Current Research", in: Austin Ranney (Hrsg.), *Essays on the Behavioral Study of Politics*, Urbana 1962, S. 71. (Zit. nach Gisela Zimpel, *Selbstbestimmung oder Akklamation?*, Stuttgart 1972, S. 145).

26 Ein überzeugendes Plädoyer für die Berücksichtigung solcher Reaktionsschwellen in der Konsumtheorie gibt Nicos E. Devletoglou, „Threshold and Rationality", *Kyklos* Bd. 21 (1968), S. 623–636. – In der ökonomischen Analyse des demokratischen Entscheidungsprozesses sind in folgenden Arbeiten Reaktionsschwellen berücksichtigt worden: Peter Berholz, „Economic Policies in a Democracy", *Kyklos* Bd.19 (1966), S.48–80; Peter Stolz, „Wirtschaftspolitik im Lichte ökonomischer Modelle der Demokratie", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Bd. 108 (1972), S. 51ff.

Geldentwertung gegenüber dem Vorjahr beziehungsweise die Arbeitslosigkeit in einem gewissen Zeitpunkt ganz bestimmte Schwellenwerte überschreiten.[27] Auch dieser Sachverhalt führt dazu, dass die Regierung gegenüber den Wählern einen gewissen Freiheitsspielraum beanspruchen kann, ohne dass sie deswegen unbedingt eine Wahlniederlage erleidet.

Dass sich die Regierung nicht andauernd gleichsam auf einer Gratwanderung befindet, bei welcher der geringste Fehltritt zum Absturz führt, ist noch auf eine andere Ursache zurückzuführen. Der Grad der Popularität einer Partei hat für diese nämlich nicht in jedem Moment, sondern erst unmittelbar vor den Wahlen handfeste Folgen. Die Legislaturperiode lässt der Regierung unter Umständen noch genügend Zeit, um weniger populäre Massnahmen in der Erinnerung der Wähler durch populärere Aktionen in den Hintergrund zu drängen. Weil die Wähler nur ein begrenztes Erinnerungsvermögen haben, kommt den am Anfang der Amtszeit von der Regierung gefassten Beschlüssen im Hinblick auf einen Wahlerfolg ein geringeres Gewicht zu als den kurz vor den Wahlen in die Wege geleiteten – und eventuell unmittelbar vor dem Wahlgang sich auswirkenden – Massnahmen[28] (vgl. auch Anhang B). Sobald die Regierung den Wahltermin überdies – innerhalb eines gewissen äussersten Rahmens – selber festlegen kann, um in einem ihr günstig erscheinenden Zeitpunkt den Wahlkampf aufzunehmen,[29] werden die durch die Wählerpräferenzen der Handlungsfreiheit der regierenden Partei gesetzten Grenzen noch flexibler.

Der Katalog der Gründe, weshalb die Regierung nicht in die Rolle eines blossen Empfängers von „Befehlen" der Wähler gezwungen wird, ist nicht abschliessend. Grundsätzlich sind solche Ursachen dieses Sachverhalts vernachlässigt worden, die auf irrationalem Verhalten der Akteure beruhen; in der vorliegenden Betrachtung der Rationaltheorie der Politik wird dieser Ansatz somit von seinen eigenen Voraussetzungen her kritisiert. Aber selbst wenn die Regierung nichts anderes als der Vollstrecker des Volkswillens sein *wollte*, wäre es ihr wegen ihrer unvollständigen Kenntnis der Wählerpräferenzen sowie der Folgen alternativer staatlicher Massnahmen gar nicht möglich, exakt dem Willen der Mehrheit zu folgen.

27 Bruno S. Frey/Hermann Garbers, „Der Einfluss wirtschaftlicher Variabler auf die Popularität der Regierung – eine empirische Analyse", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 186 (1972), S. 289ff.

28 Bruno S. Frey/Lawrence J. Lau, „Towards a Mathematical Model of Government Behaviour", *Zeitschrift für Nationalökonomie* Bd. 28 (1968), S. 361; Thomas R. Ireland, „The Politician's Dilemma: What to Represent", *Public Choice*, Bd. 12 (1972), S. 40.

29 Vgl. Karl-Heinz Nassmacher, „Probleme und Voraussetzungen einer rationalen Wirtschaftspolitik in Grossbritannien", *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 125 (1969), S. 642.

V. Wirtschaftlich-rationales Verhalten und das Problem der Anerkennung der demokratischen Ordnung

Im Rahmen der bisherigen Erörterungen ist die pragmatische Frage gestellt worden, ob die Parteienkonkurrenz bei ökonomisch-rationalem Verhalten der Akteure solche Massnahmen hervorzubringen vermöge, welche bestimmte Fälle des Marktversagens zu korrigieren imstande seien. Die Prüfung dieser Frage hat ergeben, dass der Wettbewerb von Regierung und Opposition um die Gunst rationaler Wähler in gewissen Fällen einen solchen korrigierenden Eingriff des Staates verunmöglicht: Wirtschaftspolitik in der Demokratie müsste also vor der Inangriffnahme gewisser Probleme a priori resignieren. Die kritische Betrachtung der Prämissen des ökonomischen Modells der Demokratie hat indessen gezeigt, dass eine solche Resignation verfehlt wäre, weil die Grundannahmen dieses Modells zum einen gewisse innere Widersprüche enthalten und zum andern nicht durchwegs realistisch sind. Man darf also die aus dem Modell gewonnenen Aussagen zur Opportunität bestimmter politischer Massnahmen im Hinblick auf den Erfolg in den nächsten Wahlen nicht als harte Grenzen auffassen, die jedem politischen Handeln der Regierung und Opposition gesetzt sind. Die Gefahr wäre sonst gross, dass das Spektrum der grundsätzlich verfügbaren und zur Erreichung bestimmter Ziele geeigneten Massnahmen unnötigerweise noch stärker als bisher auf einen Bereich „politisch möglicher" Aktionen eingeengt würde. Etwas überspitzt, aber sehr treffend spricht Henner Kleinewefers von der „geschichtliche[n] Erfahrung, dass alles, was heute Realität ist, 'politisch unmöglich' gewesen ist"[30].

Nun ist aber bisher die Demokratie einfach als gegebene und in ihrem *Entstehen* und *Bestehen* nicht weiter zu erklärende Staatsform vorausgesetzt worden. Diese Lücke besteht nicht zufällig, kann doch mit der Verhaltensannahme der ökonomischen Rationalität die „Existenz" der Demokratie überhaupt nicht erklärt werden. Wenn nämlich die Akteure mit Hilfe eines rationalen Einsatzes der knappen Mittel ihre egoistischen Ziele in höchstmöglichem Grade erfüllen wollen, so bleibt letztlich kein Raum für demokratische Toleranz: das heisst die Anerkennung, dass auch andere Personen legitime Ziele verfolgen, mögen sie den eigenen auch zuwiderlaufen. Was hindert den ökonomisch-rational handelnden Wähler oder Politiker, seine Interessen mit *allen* verfügbaren Mitteln – also auch solchen, die den Spielregeln des demokratischen Entscheidungsprozesses widersprechen – rücksichtslos durchzusetzen? Gewiss nicht der Glaube an die Legitimität der demokratischen Ordnung: dazu ist der ökonomische Rationalitätsbegriff inhaltlich viel zu wenig bestimmt.[31] Allenfalls das Interesse

30 Henner Kleinewefers, „Wohlfahrtsökonomie und Politik", *Wirtschaft und Recht*, Bd. 24 (1972), S. 164. Dass Kleinewefers mit seiner Aussage nicht speziell die Resultate der ökonomischen Theorie der Demokratie anvisiert, ist hier nicht von Belang.

31 So ist es keineswegs verwunderlich, dass man auch revolutionäre Handlungen mit Hilfe der Verhaltensannahme der ökonomischen Rationalität erklären kann. Vgl. den Versuch von Gordon Tullock, „The Paradox of Revolution", *Public Choice*, Bd. 11 (1971), S. 89–99.

an und mit der Zeit die Anerkennung der bestehenden Ordnung, weil diese eine gewisse Sicherheit der Orientierung bietet und weil selbst notorisch Benachteiligte sich mit ihr arrangieren und daraus schliesslich einen – freilich begrenzten – Vorteil ziehen: ein Typus der Anerkennung der – gleichgültig wie beschaffenen – *gegebenen* Ordnung, für den Heinrich Popitz den Begriff der Basislegitimität geprägt hat.[32] Die Demokratie im speziellen bedarf aber von Anfang an eines gewissen Anerkennungsvorschusses, damit sie überhaupt zu einer „gegebenen" Ordnung werden kann, auf die allein sich die Basislegitimität bezieht. Aus der Basislegitimität kann deshalb ebenfalls keine Anerkennung der Spielregeln der Demokratie durch ökonomisch-rational Handelnde abgeleitet werden.

Es sei also festgehalten, dass der im ökonomischen Sinne rational agierende Bürger oder Politiker die Spielregeln der Demokratie und ganz allgemein soziale Normen, die seinen Entscheidungsspielraum einengen, in der Regel nicht freiwillig einhalten wird. Nun muss ja mit einer negativen Reaktion der sozialen Umgebung rechnen, wer die Normen nicht respektiert. Man könnte deshalb vermuten, der äussere Zwang der Sanktionen allein vermöge die Einhaltung der Spielregeln der Demokratie durch den nutzenmaximierenden Akteur zu garantieren; wenn schon konformes Verhalten an sich beziehungsweise die Einhaltung bestimmter Normen[33] für ihn keinen Eigenwert hätten, so lasse er sich doch durch den äusseren Druck beeinflussen. Sanktionen folgen aber nicht gleichsam von selbst auf die Übertretung einer Norm, sondern werden durch – im betrachteten Modell eigennützig und zweckrational handelnde – *Personen* vollzogen. Sind diese aber ihrerseits an normgemässem Handeln interessiert? A priori genauso wenig wie das Individuum, das gegen die Norm verstossen hat: jedenfalls im Hinblick auf ihr eigenes Verhalten nicht, mag ihnen auch die Konformität der anderen als nützlich erscheinen. Aber ein Normensystem, dem auf diese Weise Geltung verschafft würde, stände auf tönernen Füssen. Demokratische Institutionen können unter dieser Voraussetzung unmöglich entstehen und Bestand haben.

Die konsequente und ausschliessliche[34] Anwendung des wirtschaftlichen Rationalprinzips stellt nicht nur die demokratischen Spielregeln, sondern darüber

32 Heinrich Popitz, *Prozesse der Machtbildung* (=Recht und Staat, Heft 362/363), Tübingen, 2. Aufl. 1969, S. 33ff.

33 Zur Differenzierung zwischen dem Eigenwert der Konformität als solcher und dem Eigenwert der Einhaltung einer bestimmten Norm: Jürgen Pahlke, „Soziale Normen und die Theorie rationalen Verhaltens", in: L. Raiser/H. Sauermann/E. Schneider (Hrsg.), *Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik*, (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 33), Berlin 1964, S. 286.

34 Wenn die Politische Ökonomie in ihren Modellen fast ausschliesslich eigennütziges und zweckrationales Verhalten voraussetzt, so erhebt sie doch keineswegs den Anspruch, damit das ganze Spektrum menschlichen Handelns erklären zu können: Dies ist anlässlich der konstituierenden Sitzung der „European Group of the Public Choice Society" im Dezember 1972 wiederum unterstrichen worden. Man kann der ökonomischen Perspektive in der wissenschaftlichen Betrachtung der Politik nicht schon deshalb die Legitimität absprechen, weil sie (bewusst) einseitig ist. Dies übersehen einige Kritiker, deren Ansichten Tuchtfeldt in einer Übersicht zusammengestellt hat (Tuchtfeldt selber nimmt einen

hinaus jedes Normensystem schlechthin in Frage.[35] Damit verlieren die handelnden Personen ihre Orientierungssicherheit hinsichtlich des Verhaltens der jeweils anderen, können somit letztlich kein rationales Kalkül mehr anstellen: wiederum ein Beleg dafür, dass das wirtschaftliche Rationalprinzip sich gewissermassen selber aufhebt, wenn es als einzige Maxime des Handelns zum Zuge kommt und folgerichtig angewendet wird. Es bedarf daher der Ergänzung durch andere Typen menschlichen Handelns.[36]

VI. Demokratie: operationeller Begriff oder verpflichtende Idee?

Ganz unabhängig von der Verhaltensannahme der Rationalität beziehungsweise Nutzenmaximierung ist schliesslich zu fragen, ob die Auffassung der Demokratie als Konkurrenz der Parteien um die Gunst der Wähler dem *normativen Kern* dieser Staatsform gerecht wird. Wo die Parteienkonkurrenz – mindestens im Hinblick auf die Regierungsbildung – einem Parteienkartell[37] Platz gemacht hat, kann den Ansätzen Downs' und seines Vorläufers Schumpeter naturgemäss kein Aussagewert zugestanden werden: gewiss kein Einwand gegen diese Modelle, sondern lediglich eine Einschränkung ihres Anwendungsbereichs. Wichtiger ist jedoch die Frage, ob das Merkmal des Wettbewerbs zwischen den Parteien, der in Demokratien die Regel ist, tatsächlich den Kern der demokratischen Staatsform trifft. Ist die Demokratie wirklich nur eine *Methode,* mit deren Hilfe die staatlichen Entscheidungsträger auf gewaltlose Weise ausgewählt und abgelöst werden können? Diese Frage muss verneint werden, denn der „operationelle" Begriff der Demokratie als eines Wettbewerbs aktueller oder potentieller Amtsinhaber um die Wählergunst lässt den in dieser Verfassungsform angelegten normativen Anspruch – vor allem in Richtung auf eine zusehends informiertere und damit effektivere Teilnahme des Volkes an der politischen Willensbildung – ausser acht. Der jeweils erreichte Grad der Demokratisierung

differenzierteren Standpunkt ein). Vgl. Egon Tuchtfeldt, *Zielprobleme in der modernen Wirtschaftspolitik* (=Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Bd. 34), Tübingen 1971, S. 25ff. – Freilich müssen – dies ist der Gegenstand des vorliegenden Aufsatzes – die Grenzen des Erklärungswerts dieses theoretischen Ansatzes schärfer als bisher gezogen werden.

35 Auf dem Wege über eine andere Begründung ist Hartfiel zu einem ähnlichen Schluss gelangt: Rein ökonomisch-rationales Handeln führe zum Hobbesschen Naturzustand des Krieges aller gegen alle. Günter Hartfiel, *Wirtschaftliche und soziale Rationalität,* Stuttgart 1968, S. 60.

36 Wohlgemerkt: dies gilt auch für rationales Handeln im *Bereich* der *Wirtschaft.* Vgl. dazu Talcott Parsons, „Die Motivierung des wirtschaftlichen Handelns", in: ders., *Beiträge zur soziologischen Theorie,* Neuwied a. Rh. und Berlin 1964, S. 136–159.

37 Zur Schweiz: Gerhard Lehmbruch, *Proporzdemokratie* (=Recht und Staat, Heft 335/336), Tübingen 1967, passim; Peter Stolz, „Wählereinfluss und Wählerverhalten in ökonomischer Sicht. Ein Vergleich zwischen der schweizerischen Referendumsdemokratie und der parlamentarischen Demokratie", *Wirtschaft und Recht,* Bd. 24 (1972), S. 61ff. Zu Österreich: Lehmbruch, *a.a.O.,* passim; Otto Kirchheimer, „Wandlungen der politischen Opposition", in: ders., *Politik und Verfassung,* Frankfurt a. M. 1964, S. 132ff.

wird zur Demokratie schlechthin überhöht: Demokratie erscheint in dieser Perspektive als Zustand, der erreicht ist oder nicht, statt als Prozess in Richtung auf die Verwirklichung normativer Gehalte.[38]

Die extremste Gegenposition zu einer „operationellen" Fassung des Demokratiebegriffs nimmt die „kritische Theorie" ein. Sie fasst die Demokratie als einen Prozess auf, der in Richtung auf einen erstrebenswerten *Endzustand* verläuft. Das Ziel der Geschichtsentwicklung sei in einer „mündigen", auf „Selbstbestimmung" basierenden Gesellschaft zu sehen. Eine solche impliziere aber eine fundamental veränderte Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Nur solche politische Akte seien als echte demokratische Teilnahme zu akzeptieren, welche potentiell über die bestehenden Institutionen hinauswiesen.[39] Ein auf einen inhaltlich fixierten Endzustand angelegter Demokratiebegriff birgt freilich erhebliche Gefahren: Sobald die subjektiven Wählerpräferenzen mit dem angeblich objektiven, geschichtsimmanenten Ziel kollidieren, könnte ein auf eine derartige Idee verpflichteter Staat der Versuchung erliegen, die demokratische Regel des Mehrheitsprinzips der Zielvorstellung einer radikalen „Demokratie" zu opfern! Die demokratischen Methoden der Konfliktregelung und Meinungsbildung machen zwar, wie weiter oben festgestellt worden ist, noch nicht die Demokratie schlechthin aus; sie sind aber auf der anderen Seite eine *notwendige* Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie.

Anhang A

Die Mindeststimmenzahl M, die für den Wahlsieg einer Partei gerade noch ausreicht, und der für den Wahlerfolg im Minimum notwendige Anteil am Total der abgegebenen Stimmen (mit m bezeichnet) werden für folgende, nicht sehr restriktive Annahmen ermittelt: in jedem der N Wahlkreise wird nur ein Sitz vergeben; in allen N Wahlkreisen gehe die gleiche Zahl von Wählern zur Urne – sie wird mit dem Symbol n bezeichnet.

Wenn die Werte für N und n gerade Zahlen sind, lässt sich die Mindeststimmenzahl der siegreichen Partei wie folgt berechnen:

$$M = (\frac{N}{2} + 1)(\frac{n}{2} + 1).$$

Der im Minimum benötigte Anteil am Total der Wählerstimmen beträgt wegen $m = \frac{M}{Nn}$

$$m = (\frac{N}{2} + 1)(\frac{n}{2} + 1)\frac{1}{Nn}.$$

38 Heinrich Popitz hat vor mehr als einem Jahrzehnt in seiner Vorlesung über „Probleme der politischen Soziologie" an der Universität Basel mit Nachdruck der Auffassung entgegengewirkt, dass die Demokratie einfach mit bestimmten institutionellen Arrangements identisch sei. – Auch Aldrup kritisiert solche statischen Auffassungen von Demokratie: Dieter Aldrup „Zu einer rationalen Theorie der Politik", *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Bd. 21 (1970), S. 183f.

39 Ein instruktives Beispiel für eine Anwendung der kritischen Theorie auf den Begriff der Demokratie stellt das weiter oben (in Anmerkung 25) zitierte Buch von Gisela Zimpel dar.

Je grössere Werte die Variablen N und n annehmen, desto mehr nähert sich der für einen Wahlerfolg nötige Mindestanteil an Stimmen *einem Viertel!* Wenn die Werte für N und n ungerade Zahlen sind, so muss die entsprechend modifizierte Formel für das absolute Mehr verwendet werden. Grundsätzlich ändert sich dadurch am Resultat nichts.

Anhang B

Wenn die Wähler zum Beispiel die Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts als Indikator der allgemeinen Wirtschaftslage betrachten und entsprechend in ihre Wahlentscheidung einbeziehen, kann sich wegen des grösseren Gewichts der jüngsten Vergangenheit im Vergleich zu weiter zurückliegenden Tatbeständen folgende merkwürdige Konstellation ergeben:

	Fall I		Fall II	
Periode	Bruttosozialprodukt in Preisen von Periode 1, in Mrd. Franken	Wachstumsrate des realen Bruttosozialproduktes	Bruttosozialprodukt in Preisen von Periode 1, in Mrd. Franken	Wachstumsrate des realen Bruttosozialproduktes
1	100	–	100	–
2	105	0,05	100	0
3	105	0	100	0
4	105	0	105	0,05

Obwohl im Fall I die Summe der „Sozialprodukt-Ströme" über die Amtsdauer der Regierung (Perioden 1 bis 4) hinweg 415 Milliarden Franken beträgt, im Fall II hingegen nur 405 Milliarden Franken, ziehen die Wähler die im zweiten Fall gezeigte Situation vor, weil hier die Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts unmittelbar vor den Wahlen 5 %, in Fall I hingegen gleich Null ist!