

# Wirtschaftspolitik und kommunikative Umwelt in der „Neuen Politischen Ökonomie“: einige soziologische Bedenken

Von

Peter A. Abplanalp und Robert Hettlage

## 1. Die NPÖ und die Wirtschaftspolitik

Downs' bahnbrechendes Werk „An Economic Theory of Democracy“<sup>1</sup> hat der Politik- und Wirtschaftswissenschaft eine neue Theorievariante beschert. Sie nennt sich „Ökonomische Theorie der Politik“<sup>2</sup>, „Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs“<sup>3</sup>, „Neue Politische Ökonomie“<sup>4</sup> oder „Moderne Politische Ökonomie“<sup>5</sup>.

Trotz der begrifflichen Uneinheitlichkeit<sup>6</sup> ist das Anliegen dieser Forschungsrichtung eindeutig: sie will die als bewährt geltenden Instrumente des neoklassi-

1 Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.

2 Vgl. Frey, B. S., Eine Einschätzung der Neuen Politischen Ökonomie der 70er Jahre. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 131 (1975), S. 697ff.; Frey, B. S./Meissner, W., *Zwei Ansätze der politischen Ökonomie. Marxismus und Ökonomische Theorie der Politik*, Frankfurt a.M. 1974; Kirsch, G., *Ökonomische Theorie der Politik*, Tübingen 1974; Frey, B. S., *Die ökonomische Theorie der Politik oder die Neue Politische Ökonomie: eine Übersicht*. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 126 (1970). S. 1–23.

3 Herder-Dorneich, Ph./Groser, M., *Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs*, Göttingen 1977.

4 Frey, B. S., Eine Einschätzung der Neuen Politischen Ökonomie, a.a.O., S. 697; Widmaier, H. P., *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a.M. 1974; Barry, B. M., *Sociologists, Economists, and Democracy*, London 1970; Frey, B. S., *Die ökonomische Theorie der Politik*, a.a.O., S. 1.

5 Frey, B. S., Eine Einschätzung . . . , a.a.O., S. 697ff. Mit diesen Hinweisen ist natürlich die Liste der Autoren, die sich mit dem Gegenstand der Neuen Politischen Ökonomie beschäftigt haben, keineswegs erschöpft. Einzelne Autoren ziehen es zum Beispiel vor, den klassischen Titel „Politische Ökonomie“ zu verwenden. Vgl. etwa Bernholz, P., *Grundlagen der politischen Ökonomie*, Bd. 1 und 2, Tübingen 1972 und 1975. Für eine Übersicht zur Entwicklung der Neuen Politischen Ökonomie vgl. Himmelfmann, G., *Politische Ökonomie – Herkunft, Probleme, Ansätze: eine Übersicht*, *Politische Vierteljahresschrift* Bd. 18 (1977), S. 178–213, sowie Frey, B. S., *Die ökonomische Theorie der Politik*, a.a.O., S. 1–23.

6 Diese Vielfältigkeit der Begriffsverwendung nimmt in der Einschätzung einiger Autoren schon inflatorische Ausmaße an. Vgl. Blanke, B./Jürgens, U./Kastendiek, H., *Kritik*

schen ökonomischen Forschungsparadigmas auf das Gebiet des politischen Handelns übertragen. Indem sie diesen politischen Bereich einbezieht, grenzt sie sich zugleich von der Neoklassik ab. Insofern hat die NPÖ ein Doppelgesicht: über die Analyseinstrumente ist sie der Neoklassik verhaftet und setzt sich von den Intentionen der klassischen politischen Ökonomie (Marx, Mill, Schumpeter) ab. Andererseits geht sie durch ihr Forschungsinteresse an der Politik über die Neoklassik hinaus und versteht sich als „neue“ Politische Ökonomie. Obwohl diese Bezeichnung nur teilweise gerechtfertigt scheint, wollen wir sie in diesem Aufsatz der Einfachheit halber übernehmen.

Der Kerngedanke der NPÖ besteht darin, eine formale Analogie zwischen Ökonomie und Politik herzustellen. Man setzt den „homo oeconomicus“ mit dem „homo politicus“ gleich. Dem im politik-ökonomischen Feld handelnden Menschen unterstellt man ein ausschließlich zweckrationales Verhalten. Während die Zweckrationalität im ökonomischen Sinne am Gewinn orientiert ist (Gewinnmaximierung), handelt die Regierung politisch zweckrational als Stimmenmaximierer. Dahinter steht die Annahme, die Politik unterliege einem ähnlich rationalen Entscheidungsverfahren wie (theoretisch) der Markt, ja es wird angenommen, für die Politik lasse sich analog eine Theorie der optimalen Entscheidung entwerfen<sup>7</sup>.

Die zweite darin eingeschlossene Analogie ist die zwischen dem ökonomischen und dem politischen Markt. Sie bedeutet, daß die Wähler als Stimmenanbieter untereinander und die Politiker (political entrepreneurs) als Stimmennachfrager unter sich in einen Konkurrenzkampf treten. „Politik selbst wird als ‚Tauschgeschäft‘ aufgefaßt, gehandelt werden ‚politische Güter‘, die Rechnung wird in Stimmen bilanziert“<sup>8</sup>. Folgerichtig werden dann Wähler mit Konsumenten und die politischen Instanzen (Parteien, Regierung, Bürokratie) mit Produzenten bzw. Unternehmen gleichgesetzt. Dabei hat die Konkurrenz oligopolistischen Charakter. Einige wenige Parteien, unterstützt von den ihnen nahestehenden Verbänden, konkurrieren um atomistische Stimmbürger. Über das zweckrationale Verhalten aller Beteiligten entsteht im Konkurrenzkampf eine Art Gleichgewicht, mit dem alle zufrieden sein sollen (politisches Pareto-Optimum).

Frey hat darauf hingewiesen, daß es in einem geschlossenen politikökonomischen System auf den ersten Blick keine Möglichkeiten zur Wirtschaftspolitik im Sinne einer normativen Beeinflussung des Wirtschaftsablaufs zu geben scheint<sup>9</sup>. Da die Regierung infolge des Zwanges zur Stimmenmaximierung immer nur die stimmenmaximierende Handlungsvariante berücksichtigen darf, kann sie anscheinend nur reagieren, nicht aber agieren. Ein Ausweg aus dem Dilemma ist nur möglich,

der politischen Wissenschaft. Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt a.M. 1975.

<sup>7</sup> Himmelmann, G., a.a.O., S. 193.

<sup>8</sup> Himmelmann, G., a.a.O., S. 194.

<sup>9</sup> Frey, B. S., Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik. *Kyklos* Bd. 31 (1978), S. 208–234.

wenn man entweder die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen verändert oder kommunikationspolitische Eingriffe vornimmt. Ersteres (Verfassungsvertrag, Beamtenrecht, Verwaltungsstruktur u.a.) ist vielfach ordnungspolitischer Natur und damit dem kurzfristigen Zugriff weitgehend entzogen. Offenbar geht Frey davon aus, daß die kommunikationspolitischen Eingriffe (Information der Bevölkerung, Information der Regierung, Beeinflussung der Präferenzen) einer kurzfristigen Gestaltung zugänglich sind<sup>10</sup>. Diese vermutete Flexibilität legt es dem Wirtschaftspolitiker nahe, sich vor allem der kommunikationspolitischen Instrumente zu bedienen. Sein Hauptproblem scheint dann darin zu bestehen, möglichst wirksame Anreize zum Informationsaustausch zu schaffen. Um die „fast rührende Naivität“<sup>11</sup> zu überwinden, die die Wirtschaftswissenschaftler bisher bei der Behandlung dieses Problems an den Tag gelegt haben, hofft man auf eine Verwertbarkeit von Forschungsergebnissen aus Soziologie und Psychologie.

Wenn nun aber die Ergebnisse der Kommunikationswissenschaften im Modell der NPÖ berücksichtigt werden sollen, dann drängt es sich auf, das Kommunikationsgeschehen in seiner ganzen Vielfältigkeit zu erfassen. Andernfalls stößt eine kommunikationspolitisch untermauerte, nur anreizorientierte Wirtschaftspolitik ins Leere.

Im folgenden wollen wir zeigen, daß das Kommunikationsgeschehen im politik-ökonomischen Regelkreis viel komplizierter ist, als es von der NPÖ gesehen wird. Darüber hinaus soll deutlich werden, daß die unzulässige Vereinfachung der kommunikativen Umwelt in den bisherigen Ansätzen der NPÖ bestimmte gesellschaftspolitische Grundannahmen verschleiert und der nötigen Diskussion entzieht. Welche Folgen dies hat, läßt sich am jeweils vorausgesetzten Verständnis von Politik, Rationalität und Demokratie zeigen. Damit schlägt eine Kritik an der „demokratischen“ Wirtschaftspolitik (Frey) in eine grundsätzliche Kritik am Ansatz der NPÖ selbst um<sup>12</sup>.

## 2. Politik-ökonomisches Modell und kommunikative Umwelt

Bei einer Verbindung von Kommunikationstheorie und NPÖ müssen wir mindestens die folgenden drei Ebenen analytisch unterscheiden, die sich in Wirklichkeit untereinander verschränken und damit ein komplexes Netz kommunikativer Beziehungen ergeben:

10 Frey, B. S., Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 212–220.

11 Frey, B. S., Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 214.

12 Unsere Kritik gründet vor allem auf einer Auseinandersetzung mit der von Frey vorgestellten „Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik“. Vgl. Frey, B. S., Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 208–234.

- Träger der Kommunikation (Regierung, Wissenschaft, Öffentlichkeit)
- Kommunikationsfunktionen (Verarbeitung, Übermittlung, Wirkung)
- Kommunikationsbarrieren (materielle bzw. technisch-ökonomische und immaterielle bzw. kognitiv-normative).

### A. „Absorptive capacity“ und das Problem der Rationalität

Die Aufnahmekapazität ist grundsätzlich bei allen drei Kommunikationsträgern beschränkt. Bei der Regierung spielt diese Beschränkung eine geringere Rolle, weil sie laut Modell nicht an objektiver Erkenntnis wirtschaftspolitischer Zusammenhänge, sondern an Machterhaltung interessiert ist. Die Folgen mangelhafter Information hat sie selbst zu tragen (Abwahl). Wir beschränken uns deshalb auf eine Analyse der Auswirkungen beschränkter Aufnahmekapazität bei Wissenschaft und Öffentlichkeit.

#### a) Aufnahmekapazität der Wissenschaft

Die Regierung hat als oberstes Ziel die Wiederwahl (erste Zielebene). Diese ist an die gleichzeitige Erfüllung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Zielsetzungen geknüpft (zweite Zielebene). In dem von Frey diskutierten wirtschaftspolitischen Modell der NPÖ<sup>13</sup> hat die Wissenschaft dann allein die Aufgabe, der Regierung zum bestmöglichen Einsatz des ihr zur Verfügung stehenden Instrumentariums im Hinblick auf die Zielsetzung zu verhelfen. Dabei wird unterstellt, die Wissenschaft habe sich der Zielbewertung zu enthalten, und sie sei in der Lage, neutrale und vollständige Informationen bereitzustellen.

Analysiert man nun den Wissenschaftsprozess genauer, dann wird deutlich, daß der Wissenschaftler die ihm zugemutete Aufgabe nur zweckrationaler Analyse nicht in diesem strikten Sinne erfüllen kann, da zunächst *immaterielle Barrieren* dies ganz oder teilweise verhindern. Keine Forschung geschieht absolut voraussetzungslos. Sprachliche, methodische und theoretische Rahmenbedingungen können nicht von Wertungen freigehalten werden. Schon die begrenzte Aufnahmekapazität des Wissenschaftlers zwingt zu Vorentscheidungen hinsichtlich theoretischer Ausgangspunkte und bezüglich Methodenwahl (Basisurteil). Wissenschaft macht auch immer Aussagen zu einer bestimmten Lebenspraxis und kann sich daher der Zielbewertung nur vermeintlich enthalten (Ideologieproblem). Schon die Daten sind – möglicherweise wertbeladene – Konstrukte. Zudem wird die Problemauswahl durch Regeln und Paradigmen geleitet, die den Rahmen für „mögliche“ Fragestellungen zu einem historisch gegebenen Zeitpunkt erheblich einschränken<sup>14</sup>.

13 Frey, B. S., Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 208–234

14 Kuhn, Th. S., Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt a.M. 1973.

Der „reinen“ Wissenschaft stehen auch eine Reihe *materieller* Begrenzungen entgegen. Die Regierung ist natürlich nicht an jeder Handlungsvariante gleichermaßen interessiert. Bei der Berufung der ihr genehmen Experten besitzt sie eine erhebliche Steuerungsmöglichkeit. Das widerspricht zwar nicht der technokratischen Rolle, die der wissenschaftlichen Beratung im Modell zugewiesen wird, es beeinträchtigt hingegen die ebenfalls geforderte sachliche Information der Öffentlichkeit. In der Öffentlichkeit erscheinen Expertenmeinungen erstens fast ausnahmslos als „neutrale“ Stellungnahmen. Wissenschaftliche Experten sind zweitens nicht in beliebiger Zahl verfügbar, was dem von Frey unterstellten pluralistischen Ansatz jedenfalls teilweise den Boden entzieht. Der Öffentlichkeit werden nicht mehr tatsächliche Alternativen, sondern lediglich noch präformierte Schemata unterbreitet, die ganz bestimmte Handlungsvarianten von vornherein ausschließen<sup>15</sup>.

Aber selbst wenn wir diese Probleme außer acht lassen und von einer günstigen Ressourcenlage ausgehen, besteht weiterhin noch das Problem der Entscheidungskosten (= Informations- und Verhandlungskosten). Die Höhe der Informationskosten richtet sich unter anderem nach der Zahl und dem Informationsstand der Beteiligten sowie nach der Komplexität der Sachverhalte. Ähnliches gilt für die Verhandlungskosten<sup>16</sup>. Informationsbeschaffung und -verarbeitung sind nicht beliebig ausweitbar. Komplexität muß reduziert werden. Dieser Vorgang ist gewöhnlich nicht wertneutral.

#### b) Aufnahmekapazität der Öffentlichkeit

Hier wollen wir wieder unterscheiden in kognitiv-normative (immaterielle) und technisch-ökonomische (materielle) Grenzen. Der kognitiv-normative Aspekt läßt sich weiter untergliedern in makrosoziologisch-historische und sozialpsychologische Erklärungen.

Eine wirtschaftspolitische Konzeption, die sich weitgehend auf Kommunikationspolitik abstützt, muß von der kurzfristigen Veränderbarkeit von Einstellungen und Verhaltensweisen ausgehen. Die Analyse sozialer Wandlungsprozesse hat hingegen gezeigt, daß mit einer relativen Stabilität von Denk- und Verhaltensmustern zu rechnen ist, die allfällige Wandlungsprozesse begrenzt, modifiziert oder gar verhindert. Besonders die Sozialphänomenologen um Schütz haben wegen der Verwurzelung des menschlichen Bewußtseins in „sozialen Vorwelten“ die „invarianten Momente“ des Verhaltens unterstrichen<sup>17</sup>. Wie vorsichtig man mit vorschnellen

<sup>15</sup> Hondrich, K. O., Wirtschaftliche Entwicklung, soziale Konflikte und politische Freiheit, Frankfurt a.M. 1970, S. 73–74.

<sup>16</sup> Boettcher, E., Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft, Tübingen 1974, S. 59–67.

<sup>17</sup> Vgl. Schütz, A., Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt, Frankfurt a.M. 1974, und Lipitz, W., Der phänomenologische Begriff der „Lebenswelt“. Seine Relevanz für die Sozialwissenschaften. Zeitschrift für Philosophische Forschung Bd. 32, 3(1978), S. 416–435. Schon Husserl schrieb: „Zum Leben gehört das Leben in Vorurteilen. Damit ist nicht ein Vorurteil im schlechten Sinn gemeint. Ohne Vorurteile kann ich gar nicht leben, habe

Wandlungsannahmen sein muß, haben überdies die Vertreter der „historischen Soziologie“ mit großer Eindringlichkeit betont<sup>18</sup>. Gegenwart ist immer auch historische Gegenwart und zur sozio-ökonomischen Situation gehört die beständige Historizität der Umwelt. Bendix folgert daraus, jede Sozialstruktur besitze „relativ unwandelbare Merkmale“, die politische Einflußnahme – etwa durch einen beschleunigten Informations- und Bildungsfluß – wesentlich begrenzen. Gemessen am Schwergewicht bestimmter traditionell verbürgter „belief systems“, können sich deshalb Maßnahmen der Regierung als Epiphänomene erweisen<sup>19</sup>.

Ein Modell also, das die äußeren (politischen) Einflüsse nicht mit den historisch gewachsenen Hintergrundstrukturen in Beziehung bringt, muß dann zwangsläufig an der Wirklichkeit vorbeigehen. Im Anschluß an Bendix ist deshalb an die NPÖ die Frage zu richten, ob Sozialstruktur bzw. Gesellschaft und Regierung bzw. Staat nicht als „interdependente, aber zugleich relativ autonome Handlungssphären“ zu betrachten wären<sup>20</sup>. Dazu müßte allerdings die Annahme eines geschlossenen Systems erheblich revidiert werden.

Mit weiteren Begrenzungen der Kommunikationsaufnahme beschäftigt sich seit langer Zeit auch die Einstellungsforschung<sup>21</sup>. Einstellungen werden üblicherweise definiert als die positiven oder negativen Affekte, die wir mit einem bestimmten Objekt oder Ereignis in Beziehung bringen. Sie bilden sich im Verlaufe vielfältiger Sozialisationsprozesse. Sowohl Entstehung als auch Veränderung von Einstellungen (Präferenzen!) können als stochastische Prozesse betrachtet werden, die mindestens die Stufen Aufmerksamkeit, Verstehen, Nachgeben, Behalten und Handeln umfassen<sup>22</sup>.

Die von Heider ausgehenden Konsistenztheorien<sup>23</sup> brachten die Idee auf, Individuen seien bemüht, ein inneres Gleichgewicht zwischen den verschiedensten Einstellungen zu erhalten. Festinger hat ferner auf die Strategien hingewiesen, wie mit „unpassenden“ (dissonanten) Inhalten verfahren wird<sup>24</sup>.

keine Orientierung und kann keine eigentlichen Urteile fällen die unter Umständen einige Vorurteile aufheben. Die Vorurteile sind nichts anderes als die Tradition. Die Vorurteile sind also gemeinschaftliche Vorurteile. Sie sind eine „Gemeinschaftshabituallität.“ Vgl. Husserl, E., *Zur Phänomenologie der Intersubjektivität*. 2. Teil., Den Haag 1973, S. 230.

18 Cahnman, W. J.: *Historische Soziologie – Was sie ist und was sie nicht ist*. Deutsche Universitätszeitung Bd. 15 (1978), S. 458–462.

19 Bendix, R., *Modernisierung in internationaler Perspektive*, in: Zapf, W. (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels*, Köln/Berlin 1972, S. 507. Hierzu scheint sich in der wissenschaftlichen Diskussion eine Konvergenz der Ansichten ganz verschiedener politischer Richtungen anzudeuten.

20 Bendix, R., *Modernisierung in internationaler Perspektive*, a.a.O., S. 509.

21 Vgl. etwa Bennis, W. C./Benne, K. D./Chin, R. (Hrsg.), *Änderung des Sozialverhaltens*, Stuttgart 1975.

22 McGuire, W., *The Nature of Attitudes and Attitude Change*, in: *Handbook of Social Psychology*, Vol. 3; Gardner, L. und E. Aronson (Hrsg.), 2. Aufl. Reading, Mass. 1969, S. 173.

23 Heider, F., *The Psychology of Interpersonal Relations*, New York 1958.

24 Festinger, L., *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford, Cal. 1957.

Die relative Trägheit bestehender Einstellungen und die Motivation zur Vermeidung „störender“ Informationen führt dann zu einem selektiven Informationsverhalten. Bevorzugt werden solche Informationen, die mit bestehenden Einstellungen übereinstimmen (selective exposure). Um Einstellungskonsistenz zu erhalten, werden aber auch Informationen in einer gewünschten Richtung „verdreht“ (selective distortion) oder einfach vergessen (selective retention)<sup>25</sup>.

Eine weitere Kommunikationsbarriere ergibt sich aus der begrenzten Aufnahme- und Verarbeitungskapazität des kognitiven Apparates<sup>26</sup>. Ein Mehr an Informationen führt nicht ohne weiteres zu einer rationalen Entscheidung<sup>27</sup>.

Die Hoffnung der NPÖ, eine demokratische Wirtschaftspolitik durch kommunikationspolitische Mittel zu bewerkstelligen, gerät damit ins Wanken. Sätze wie „Bevölkerung und Regierung können durch verbesserte Information aufgeklärt und damit zu einem bestimmten Verhalten veranlaßt werden“<sup>28</sup> verlieren erheblich an Überzeugungskraft.

Der technisch-ökonomische (materielle) Aspekt der begrenzten Aufnahmekapazität drückt sich am deutlichsten im Zeit- und Kostenproblem aus. Bei der Beschaffung und Verarbeitung von Informationen entstehen Kosten (direkte Geldausgaben und Opportunitätskosten). In komplexen Gesellschaften wird der individuelle Zeithaushalt außerordentlich belastet<sup>29</sup>. Diese Zeitverknappung geht einher mit einer allgemeinen Informationsflut. Es mutet deshalb zu optimistisch an, von der Kommunikationspolitik der Regierung einen erhöhten Aufmerksamkeitswert und kurzfristige Resonanz bei der Bevölkerung zu erwarten. Das anscheinend unterstellte Bild einer Öffentlichkeit von Informationssuchern dürfte nur sehr bedingt der Wirklichkeit entsprechen<sup>30</sup>.

25 Vgl. Atkin, Ch., Instrumental Utilities and Information Seeking, in: Clarke, P. (Hrsg.), *New Models of Communication Research*, Sage Annual Review of Communication Research, Vol. 2, Beverly Hills/London 1973, S. 205–242; Sears, D. O./Freedman, J. L., *Selective Exposure to Information: A Critical Review*. Public Opinion Quarterly Vol. 31 (Summer 1967), S. 194–213.

26 Simon, H. A., *Models of Man*, New York/London 1958, S. 198. Vgl. auch Miller, G. A., *The Magical Number Seven – Plus or Minus Two: Some Limits on Our Capacity for Processing Information*, in: Alexis, M./Wilson, C. Z. (Hrsg.), *Organizational Decision Making*, Englewood Cliffs, N.J. 1967, S. 345ff.

27 Jacoby, J./Kohn, C. A./Speller, D. E.: *Time Spent Acquiring Product Information as a Function of Information Load and Organization*. Proceedings of the 81st Annual Convention of the American Psychological Association 1973, S. 817–818 sowie Jacoby, J./Speller, D. E./Kohn, C. A., *Brand Choice Behavior as a Function of Information Load*. Journal of Marketing Research Bd. 11 (1974), S. 63–69.

28 Frey, B. S., *Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, a.a.O., S. 212.

29 Aus der zunehmenden Arbeitsproduktivität ergibt sich auch ein Anstieg der Opportunitätskosten. Vgl. Lindner, S. B., *The Harried Leisure Class*, New York 1970.

30 Vgl. auch Lanzetta, J. T./Kanareff, V. T., *Information Cost, Amount of Payoff and Level of Affluence as Determinants of Information Seeking in Decision Making*. Behavioral Science Vol. 7 (1962), S. 459–473, und Wright, P., *The Harassed Decision Maker: Time Pressures, Distractions and the Use of Evidence*. Journal of Applied Psychology Vol. 59 (1974), S. 555–561.

Der von der NPÖ vorgeschlagene Ansatz rationaler Wirtschaftspolitik büßt also schon dadurch stark an Aussagekraft ein, daß Rationalität bei der Informationsaufnahme nicht voll durchgehalten werden kann. Wie wir gezeigt haben, stößt man allenthalben auf Beschränkungen und Verzerrungen, die eine informationsgesteuerte Wirtschaftspolitik oftmals ins Leere laufen lassen.

### B. „Communicative capacity“ und das Problem der Aufklärung

Auch bei der Kommunikationsvermittlung müssen wir von komplexeren Annahmen ausgehen, als es die NPÖ tut. Wir illustrieren dies an den Problemen der Verständigung und der Vollständigkeit.

#### a) Das Problem der Verständigung

Wirtschaftspolitische Informationen sollen „den Bürgern in einer leicht verständlichen Weise angeboten werden“<sup>31</sup>. Von den Stimmbürgern wird erwartet, daß sie die wirtschaftlichen Informationen nachfragen und politisch fruchtbar auswerten, und schließlich müssen die Massenmedien für eine effiziente, zugleich aber auch ausgewogene Information sorgen.

Diese Forderungen erscheinen zwar sinnvoll, verschleiern aber die Komplexität der Sachverhalte.

Die Verwissenschaftlichung von politischen Entscheidungen ist eine Tatsache. Da jede Institution ihren eigenen Problembereich, Fragenkatalog, Verständigungshorizont und semantischen Apparat hat, können wir kaum darauf zählen, daß spezifisch aggregiertes Wissen „einfach“ weitergegeben und transformiert werden kann. Wie Luhmann bemerkt hat, kommt es im Zuge notwendiger individueller Komplexitätsreduktion gleichzeitig zu einer Ausweitung institutioneller Komplexität<sup>32</sup>.

Auch beim Empfänger liegen die Dinge komplizierter. Die Öffentlichkeit ist immer eine Gruppenöffentlichkeit. Verschiedenen Gruppen ist ein unterschiedliches Kommunikationsverhalten eigen und angemessen. Unter diesen Bedingungen kann „Einfachheit um jeden Preis“ unerwünschte Folgen wie Emotionalisierung, Simplifizierung, Dichotomisierung und Extremisierung von politischen Sachverhalten<sup>33</sup> haben.

Ferner geht die NPÖ in ihren Vorstellungen über Massenkommunikation offenbar immer noch davon aus, daß Informationen auf dem Weg vom Sender zum Empfänger *nicht verzerrt* werden. Diese Verkürzung läßt sich durch die Ergebnisse

31 Frey, B. S., Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 213–214.

32 Luhmann, N., Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart 1973.

33 Hoffmann, H. J., Psychologie der Massenkommunikation, Berlin 1976, S. 121–123.



der Kommunikationsforschung nicht stützen. Danach sind mindestens folgende Verzerrungsmöglichkeiten zu berücksichtigen:

- Informationen gehen verloren
- Informationen werden selektiv ausgewählt
- Informationen werden nicht verstanden
- Informationen werden uminterpretiert.

Hinzu kommen politische Verzerrungen, die an die Glaubwürdigkeit (Legitimität) des Senders gebunden sind. Da der Empfänger Informationen nach der Glaubwürdigkeit der Quelle bewertet<sup>34</sup>, ist der Erfolg kommunikationsgesteuerter Wirtschaftspolitik auch von der Glaubwürdigkeit des Senders abhängig<sup>35</sup>. Regierung und Wissenschaft dürfen dabei nicht ohne weiteres davon ausgehen, sie seien in den Augen der Öffentlichkeit die jeweils glaubwürdigste Quelle. Ihnen kann allgemein oder von einigen Gruppen die Legitimität entzogen sein<sup>36</sup>.

In der NPÖ scheint man ebenso zu übersehen, daß neben den formellen auch *informelle* Kommunikationen zu berücksichtigen sind. Seit langem arbeitet die Kommunikationsforschung nicht mehr mit dem von der NPÖ anscheinend verwendeten Stimulus-Response-Modell<sup>37</sup>. Angemessener ist nach dem heutigen Forschungsstand ein mehrstufiges, nicht-mechanistisches „Transaktionsmodell“<sup>38</sup>, das dem politischen Meinungsführer<sup>39</sup> eine wichtige Stellung zuweist und den Empfänger nicht mehr nur in seiner passiven, sondern auch in seiner aktiven Rolle begreift<sup>40</sup>. Schon aufgrund dieser wenigen Einwände müssen wir bezweifeln, daß Wissenschaft, Regierung und Massenmedien eine rationale, einfache und ausgewogene Information über wirtschaftspolitische Ziele und Instrumente zuwege bringen.

## b) Das Problem der Vollständigkeit

Bisher sprachen wir davon, welchen Beschränkungen der Wissenschaftler bei der Beschaffung und Weitergabe von Informationen unterliegt. Nun wollen wir fragen, ob sich ein unverzerrter Kommunikationsfluß in jedem Fall mit seinen Eigeninter-

34 Kraus, S./Davis, D., *The Effect of Mass Communication on Political Behavior*, University Park, Pa. 1976, S. 137–138.

35 Dies läßt sich illustrieren mit den Diskussionen um die Atomkraftwerke in der Schweiz, in Österreich und in der Bundesrepublik.

36 Man vergleiche dazu die Diskussion um die Legitimationskrise im kapitalistischen Staat, etwa: Habermas, J., *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M. 1973.

37 DeFleur, M., *Theories of Mass Communication*, New York 1970.

38 Kraus, S./Davis, D., *The Effects of Mass Communication on Political Behavior*, a.a.O., S. 142–145.

39 Vgl. zu diesem Begriff Geissler, R., *Politische Meinungsführer: Begriffe und Theorieansätze*, Soziale Welt, Jg. 23, 4 (1972), S. 482–496.

40 Vgl. Bauer, R. A., *The Obstinate Audience: The Influence Process from the Point of View of Social Communication*, *American Psychologist* Vol. 19 (1963), S. 319–328.

essen deckt. Das *Technokratieproblem* in der heutigen „verwissenschaftlichten Zivilisation“<sup>41</sup> besteht ja gerade darin, daß die Wissenschaft „schon an der Entscheidung darüber beteiligt (ist), was überhaupt mit Aussicht auf Erfolg politisch gewollt werden kann“<sup>42</sup>. Dabei ist nicht auszuschließen, daß der Experte seine eigenen Macht- und Prestigeinteressen ausspielt. Politik kann so zu einer Sache der Experten werden, bei der selbst die „Partizipation der Regierung“ störend wirkt. Den Annahmen der NPÖ zuwiderlaufend könnte sich die Beziehung zwischen Regierung und Wissenschaftler umkehren: nicht der Experte wäre ein Instrument in der Hand der Regierung, sondern die Regierung eine Figur auf dem Schachbrett der Experten<sup>43</sup>.

Zumindest ansatzweise stellt sich eine solche Situation ein, wenn der Experte mit seinem Informationsvorsprung Entscheidungsalternativen vorenthält, die der Regierung wahltaktisch von Nutzen wären. Damit könnte der Politiker gleichsam zum „Vollzugsorgan einer wissenschaftlichen Intelligenz (werden), die unter konkreten Umständen den Sachzwang der verfügbaren Techniken und Hilfsquellen sowie der optimalen Strategien und Steuerungsvorschriften entwickelt“<sup>44</sup>.

Diese Argumente verdeutlichen zumindest, wie „unpolitisch“ die Neue „Politische“ Ökonomie hier ist. Sie könnte sonst nicht eine „technokratische Funktion“ der Experten postulieren, ohne die dabei entstehenden Machtbeziehungen und die Legitimationsfrage<sup>45</sup> eingehend zu erörtern.

Laut Modell beschränkt sich die Regierung auf eine *mehrheitswirksame Informationspolitik*. Das Informationsangebot wird somit umfangmäßig und inhaltlich beschränkt. Die Opposition soll das informationspolitische Gegengewicht bilden. Es ist anzunehmen, daß sich beide beinahe zwangsläufig auf „ordnungspolitische Kerninformationen“<sup>46</sup> mit großem Appellgehalt beschränken. Dabei werden aus Anschaulichkeitsgründen Gegensätze von Alternativen überpointiert. „Die technischen Mittel, aber vor allem der berufliche Zwang anzukommen, verführen den Kommunikator, so anschaulich wie möglich seine Sendungen zu gestalten. Leicht kann es ihm dabei passieren, daß er anspruchsvollere Gedankengänge unterschlägt und durch eingängige Bilderfolgen ersetzt. Dann aber unterstützt er unabsichtlich die Abwertung vieldimensionalen Denkens als graue Theorie und das Gutheißen

41 Schelsky, H. M., *Der Mensch in der technischen Zivilisation*, Köln/Opladen 1961.

42 Luebbe, H., *Wissenschaftspolitik, Wissenschaft und Politik*. Festschrift zur Eröffnung der Universität Bochum, herausgegeben von J. H. Knoll, Bochum 1965, S. 140.

43 Zur Technokratiediskussion vergleiche auch Stück, H., *Wissenschaftssoziologische Kritik an deutschen Technokratietheorien* – ein Bericht. *Futurum* Bd. 2 (1970), S. 366–391, und Streeck, W., *Technokratie und Emanzipation*. *Futurum* Bd. 3 (1970), S. 251–267.

44 Habermas, J., *Wissenschaft als Ideologie*, Frankfurt a.M. 1968, S. 122. Vgl. dazu auch Widmaier, H. P., *Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat*, Reinbek 1976, S. 116–117.

45 Frey, B. S., *Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, a.a.O., S. 215 und 219.

46 Ordnungspolitische Kerninformationen sind solche, die sich auf die grundsätzliche Verteilung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei der Definition der Probleme, der Disposition über die Auswahl der Mittel und der Festlegung der Ziele beziehen.

kurzschlüssiger Anschaulichkeit ... Zur Abkürzung gezwungen, wird das Darzustellende karikiert, überzeichnet und schließlich mit übersteigerten Wertungen versehen. Unbeabsichtigt unterstützt er die Schwarz-Weiß-Malerei, das Urteilen in zweiwertigen Orientierungen. Er fördert selbst die für seine Arbeit ungünstige Meinung, daß nur das beachtenswert ist, was man beklatschen oder verteufeln kann“<sup>47</sup>.

Von der schwächeren informationspolitischen Stellung der Opposition einmal abgesehen, fällt auf, daß nicht einmal beide gemeinsam „ausgewogen“ informieren. Der weniger anschauliche und resonanzversprechende Bereich „prozeßpolitischer Informationen“<sup>48</sup> wird von Regierung und Opposition tendenziell ausgeklammert. Damit wird der Eindruck erweckt, als sei die politik-ökonomische Entscheidungssituation nur eine punktuelle und grundsätzliche, und als könne man von ihrer Verankerung im politischen Ablauf absehen. Frey überläßt es den Massenmedien, den Mangel an Ausgewogenheit zu korrigieren<sup>49</sup>. Ob sie dies tatsächlich leisten können, ist nach dem Stand der Kommunikationsforschung fraglich. Zumindest ist die Vorstellung einer „pluralistischen Massenkommunikation“ diskussionsbedürftig<sup>50</sup>, wenn sie mehr als nur ein Postulat sein soll.

Eine Theorie, die den Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem und politischem Bereich darstellen will, müßte auch hier die Probleme in systematischer Weise aufschlüsseln und nicht durch einen einfachen Schematismus überdecken. Wer – wie die NPÖ – den Anspruch erhebt, auch politische Theorie zu liefern, kann nicht umhin, „das Politische“ des Kommunikationsverhaltens ebenfalls ernst zu nehmen.

### c) Der Informationsrückfluß

Laut NPÖ-Modell soll sich im Wahlmechanismus die gesamte ökonomische und politische Nachfrage und damit die ganze Bedürfnislage der Menschen abbilden. Politische Wahlen scheinen eine gesonderte Analyse des Bedürfnisbereiches zu erübrigen. An dieser Argumentation ist weder die Gleichsetzung von Stimmabgabe und Bedürfniskommunikation (Bedürfnis = Nachfrage) noch die Annahme überzeugend, daß daraus in jedem Fall politisch rationales Handeln entstünde (Nachfrage = Vernunft). Bedürfnisse sind etwas, was den Menschen wichtig ist, was sie – bewußt oder unbewußt – zu erreichen oder zu vermeiden trachten<sup>51</sup>. Bedürfnisartikulation wird durch soziale Normen mitgeprägt. Nicht alle Bedürfnisse können

47 Hoffmann, H. J., Psychologie der Massenkommunikation, a.a.O., S. 121.

48 Prozeßpolitische Informationen sind solche, die den *Ablauf* der wirtschaftlichen und politischen Vorgänge in ihren Einzelheiten und ihrer Verschränkung beschreiben.

49 Frey, B. S., Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 214.

50 Vgl. etwa Geissler, R., Massenmedien, Basiskommunikation und Demokratie, Tübingen 1973.

51 Badura, B., Bedürfnisstruktur und politisches System, Stuttgart 1972, S. 9.

in Nachfrage verwandelt werden, weil vorherrschende kulturelle Wertmuster (schichtspezifisch) als Filter wirken oder weil die Bedürfnisse bestimmter Gruppen nicht als legitim gelten.

Bedürfniskommunikation ist zudem eine Frage der Organisation, wie der Trend zur „Verbandsgesellschaft“ zeigt. Infolge unterschiedlicher finanzieller, motivationaler, kommunikativer und organisatorischer Mittel erhalten einzelne Gruppen privilegierten Zutritt zu (zwischen-)staatlichen Entscheidungsebenen. Die Annahme gleicher „politischer Kaufkraftverteilung“ wäre eine Fiktion. Ganz im Gegenteil: das „bargaining“ der organisierten Gruppen fällt systematisch zu Lasten der schwächeren oder nicht organisierten (machtlosen) Gruppen aus<sup>52</sup>, zu denen unter anderem die Verbraucher, die Alten, die Nicht-Berufstätigen sowie Randgruppen und Minoritäten gehören. Die gut organisierten Interessengruppen haben zudem eine so große Vetomacht, daß ihre Bedürfnisse laufend berücksichtigt oder sogar antizipiert werden müssen, während man die weniger gut organisierten Interessengruppen oft nur mit periodischen Wahlgeschenken bedenkt. Durch den Aggregations- und Interpretationsprozeß werden nicht nur die ursprünglichen Bedürfnisse der Öffentlichkeit verdünnt, sondern möglicherweise allein Bedürfnisse organisatorischer Zwischenebenen ausgedrückt. Diese aus der Verbandssoziologie bekannte Verselbständigungstendenz der Zwischenebenen (intermediate powers) wird von der NPÖ nicht untersucht.

Alle diese Argumente widersprechen einer Gleichsetzung von Bedürfnis und Nachfrage.

Laut NPÖ garantieren Markt- und Wahlmechanismus zusammen eine *vernünftige* Politik. Es ist unmittelbar einsichtig, daß da, wo die Gleichung Bedürfnis = Nachfrage nicht zutrifft, auch die Gleichung Nachfrage = Vernunft nicht aufgeht. Aber selbst wo Bedürfnis und Nachfrage sich weitgehend decken, ist die „Vernünftigkeit“ der Bedürfnisse noch nicht bewiesen. Das demokratische Verfahren bindet die „Vernünftigkeit“ an „reflektierte“ Bedürfnisse des mündigen Bürgers<sup>53</sup>. Durch eine manipulative Informationspolitik wird dieser Reflexionsprozeß erschwert oder verunmöglicht und folglich vernunftgemäßes Handeln eingeschränkt<sup>54</sup>. Die NPÖ übergeht diesen Zusammenhang. Nach Frey ist die Regierung bereit und befugt, die Bedürfnisse der Öffentlichkeit zu manipulieren, um damit die Wiederwahl zu sichern<sup>55</sup>. Auf diese Weise wird die Vernunft des mündigen Bürgers durch die Vernunft des Wahltaktikers ersetzt.

52 Widmaier, H. P., Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S. 63–64.

53 Wir verwenden den Begriff „Bedürfnisreflektion“ im Sinne von Badura, der darunter eine „Tätigkeit der handlungsrelevanten Qualifizierung bestimmter Bedürfnisse“ versteht. Vgl. die Ausführungen bei Badura, B., Bedürfnisstruktur und politisches System, a.a.O., S. 39.

54 Von Manipulation sprechen wir ja gerade dann, wenn ein Individuum zu einem Verhalten bewegt werden soll, das nicht seine (des Individuums) Bedürfnisse, sondern jene des Manipulators befriedigt.

55 Frey, B. S., Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 217–220.

Die Vernünftigkeit der Nachfrage ist ferner an der Zeitperspektive zu messen. Was kurzfristig vernünftig ist, kann durchaus langfristig unvernünftig sein. Vernünftige Politik muß Zukunftsbedürfnisse rechtzeitig aufnehmen. Es ist fraglich, ob hierfür die Signale des Markt- und Wahlmechanismus ausreichen. Da für die Regierung der nächste Wahltermin vorrangig ist, wird sie vermutlich vorwiegend Gegenwartsbedürfnisse befriedigen wollen.

Bedenken sind aber auch von einer ganz anderen Seite her möglich. In einer kommunikationspolitisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik sollen Präferenzen der Öffentlichkeit kurzfristig durch die Regierung beeinflusst werden können. Es steht aber keineswegs fest, ob die Regierung als Kommunikator dazu glaubwürdig genug ist und ob die Öffentlichkeit sich bereitfindet, ihre Steuergelder für aufwendige amtliche Werbekampagnen einsetzen zu lassen. Die Steuerungsfähigkeit des Verhaltens durch Kommunikation ist außerdem beschränkt, so daß insbesondere die kurzfristige Präferenzbeeinflussung nur schwer möglich sein dürfte<sup>56</sup>. Eine an Regierungsinteressen geknüpfte kommunikative Wirtschaftspolitik kann sich daher für die Regierung selbst als ineffektiv und damit als unvernünftig herausstellen.

### C. „Directive capacity“ und Verhaltensbeeinflussung

#### a) Information = Verhalten?

Aufklärung über wirtschaftspolitische Ziele und Zusammenhänge, Information über Leistungen der Regierung und Beeinflussung der Präferenzen sollen das Verhalten der Öffentlichkeit steuern. Offenbar wird angenommen, es genüge, den Wähler über bestimmte Zusammenhänge „attraktiv“ zu informieren, um ein bestimmtes Verhalten herbeizuführen. Anscheinend glaubt man, vernunftgemäße Einsicht führe zu den notwendigen Verhaltenskonsequenzen. Fraglos hat der aufklärerische Optimismus seine Spuren in der NPÖ hinterlassen, obgleich die Wissens-Verhaltens-Gleichung seit langem als „sokratischer Irrtum“ bekannt ist und obwohl die empirisch-soziologische Wirkungsforschung eigentlich in eine andere Richtung weist<sup>57</sup>.

#### b) Der Unterschied zwischen Wissen und Verhalten

Um etwas mehr Klarheit über die Möglichkeiten einer kommunikationsgesteuerten Wirtschaftspolitik zu gewinnen, unterscheiden wir zwischen Wissensorientierung bzw. Wissenswirksamkeit und Verhaltensorientierung bzw. Verhaltenswirksamkeit.

<sup>56</sup> Aufschlußreiche Belege dazu liefern Robertson, L. S., The Great Seat-Belt Campaign Flop. Journal of Communications Vol. 26 (Autumn 1976), S. 41–45, und Rogers, E. M./Leonard-Barton, D.: Testing Social Theories in Marketing Settings. American Behavioral Scientist, Jg. 21 (1978), S. 479–500.

<sup>57</sup> Bledjian, F./Stosberg, Ch. Analyse der Massenkommunikation: Wirkungen, Düsseldorf 1972, und Droëge, F./Weisenborn, R./Haft, H.: Wirkungen der Massenkommunikation, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1973.

Wissensorientierung heißt: der Kommunikator versucht in erster Linie, Informationen anzubieten. Wenn diese beim Empfänger den entsprechenden Effekt (Wissen) hervorrufen, sprechen wir von Wissenswirksamkeit.

Verhaltensorientierung heißt: der Kommunikator versucht mit seinem Informationsangebot, vorwiegend Verhalten zu steuern. Wenn er damit Erfolg hat, sprechen wir von Verhaltenswirksamkeit. Welche Form der Orientierung oder Wirksamkeit am ehesten zutrifft, muß für die einzelnen Träger der Kommunikation gesondert untersucht werden.

Das Selbst- und Fremdbild der *Wissenschaft* ist gespalten. Regierung und Öffentlichkeit erwarten vom Wissenschaftler vornehmlich Wissensorientierung. Er soll der „verwissenschaftlichten Gesellschaft“ die nötigen Informationen anbieten. Allerdings versteht sich der Wissenschaftler selbst nicht nur als Informationslieferant. Weber wollte ihn zwar mit dem Postulat der Wertfreiheit ganz an die „Erkenntnis tatsächlicher Zusammenhänge“ binden<sup>58</sup>, worin ihm die NPÖ folgt.

Die Technokratiediskussion zeigt jedoch, daß der Wissenschaftler zunehmend ins Zentrum politischen Handelns rückt<sup>59</sup>. Zumindest bereichsspezifisch kann dann das Bild vom rein wissensorientierten Sachverstand nicht mehr aufrechterhalten werden. Verhaltensorientierung und unter Umständen Verhaltenswirksamkeit des Experten werden politische Realität. Die Rolle des Wissenschaftlers in der „Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik“ (Frey) muß deshalb neu überdacht werden.

Der *Wirtschaftspolitiker* will Verhalten steuern. In der NPÖ ist sein Hauptinstrument dazu die Informationspolitik. Aus den bisherigen Ergebnissen der Kommunikationsforschung ist abzuleiten, daß Verhaltenswirksamkeit nicht a priori vorausgesetzt werden darf, zumal schon die Wissenswirksamkeit des Kommunikationsflusses eingeschränkt ist. Insbesondere besteht wenig Hoffnung auf kurzfristige Verhaltenssteuerung, wie sie die NPÖ wegen des Wahlmechanismus eigentlich annehmen muß. Hier werden die Möglichkeiten kommunikationsgesteuerter Wirtschaftspolitik eindeutig überschätzt.

Dem demokratischen Anspruch nach soll die *Öffentlichkeit* verhaltenswirksam sein: sie soll ihre Bedürfnisse durchsetzen. Die Regierung hat dazu die Voraussetzungen zu schaffen. Diese Verhaltenswirksamkeit setzt bei Regierung und Öffentlichkeit Wissenswirksamkeit voraus. Um eine entsprechende Wirtschaftspolitik auszuüben, muß die Regierung erfaßt haben, was die Öffentlichkeit von ihr will. Die Öffentlichkeit hingegen sollte ihre eigene Bedürfnislage kennen. Bevor sie diese ausdrücken kann, muß sie mittels vorgeschalteter Aufklärungsprozesse ergründen, was sie vernünftigerweise wollen kann. Wie wir gezeigt haben, gelingt diese „doppelbödige“ Kommunikation nicht oder nur mangelhaft. Wir können deshalb weder mit der Wissens- noch mit der Verhaltenswirksamkeit der Öffentlichkeit sicher rechnen. Einer Theorie der Politik (und der Wirtschaftspolitik) wäre es angemessen,

<sup>58</sup> Weber, M., *Wissenschaft als Beruf*, München/Leipzig 1919, S. 33.

<sup>59</sup> Vgl. etwa Lerner, A. W., *The Politics of Decision Making: Strategy, Cooperation, and Conflict*, Beverly Hills 1976.

die Kommunikationsströme zwischen Öffentlichkeit und Regierung gruppen- und bedürfnisspezifisch zu untersuchen, denn bestimmte Gruppen (Veto-Gruppen) und Bedürfnisse (kurzfristige) haben anscheinend bessere Durchsetzungschancen als andere<sup>60</sup>. Eine begrenzte Verhaltenswirksamkeit der Öffentlichkeit oder bestimmter ihrer Gruppierungen schließt Wirtschaftspolitik zwar nicht aus, fraglich ist nur, ob es sich noch um eine „demokratische“ Wirtschaftspolitik handelt. Die Antwort darauf hängt eng mit dem Demokratieverständnis zusammen, das man zugrunde legt.

Die NPÖ ist von einer wenig verhaltenswirksamen Öffentlichkeit nicht beeindruckt. Für sie erschöpft sich Demokratie im Verfahren systematischer „Elitenzirkulation“.

Die unleugbare Verselbständigung der Exekutive und eine Öffentlichkeit, die ihre begrenzten Wirkungschancen kennt, sich deshalb aus der Politik zurückzieht und die Möglichkeiten der Bedürfniskommunikation über den Wahlmechanismus (voice) nicht ergreift, könnte dem Anspruch nach einer demokratischen Wirtschaftspolitik zuwiderlaufen. Überdies ist keineswegs sicher, daß Abstinenz immer als passive Zustimmung (loyalty) gedeutet werden darf. Die „schweigenden“ Gruppierungen könnten damit auch eine Art „negative Wahl ohne Wahlmechanismus“ treffen, die der „demokratischen“ Wirtschaftspolitik den Boden entzieht<sup>61</sup>.

### 3. Die NPÖ und die Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik – Fünf Fragen

Die NPÖ und die „Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik“ arbeiten mit kommunikationstheoretischen Grundannahmen. Nach unserer Ansicht wird auf allen Stufen (Übermittlung, Verarbeitung, Wirkung) mit so einfachen Vorstellungen gearbeitet, daß eine eigentliche Analyse der Kommunikationsvorgänge nicht zustande kommt. Dieser Mangel führt zu einer Reihe weiterer Bedenken, die den politischen und theoretischen Gehalt der NPÖ betreffen.

Die NPÖ als „neue“ Ökonomie?

Die NPÖ versucht, den politischen und ökonomischen Bereich zu verbinden. Darin geht sie über die Neoklassik hinaus. Verhaftet bleibt sie ihr hingegen durch die Annahmen und Methoden, die sie auf die Politik überträgt<sup>62</sup>. Sie gerät dadurch in die alten Bahnen und kann auch den politischen Bereich wiederum nur ahisto-

60 Kornhauser, W., „Machtelite“ oder „Interessengruppen“. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Bd. 11 (1966), S. 193–210.

61 Zu den Begriffen „exit“, „voice“ und „loyalty“ vgl. Hirschmann, A. O., Exit, Voice, and Loyalty, Cambridge, Mass. 1970.

62 Ähnlich argumentiert auch Bombach, G., Neue Politische Ökonomie (1. Teil). List Forum Bd. 9, 2 (Juni 1977), S. 65–77, hier S. 70.

risch und partikularistisch erfassen<sup>63</sup>. Ferner droht sie tatsächlich der schon von Frey erkannten Gefahr zu erliegen und den Zusammenhang mit der Realität zu verlieren<sup>64</sup>. Kurz: sie zeigt die bekannten Schwächen des neoklassischen Paradigmas. Ein wirklicher Paradigmawechsel wäre wohl nur denkbar, wenn die NPÖ wesentlich differenziertere Annahmen in ihr Modell einbauen könnte.

#### Die NPÖ als „politische“ Ökonomie?

Wenn der Übergang von der ‚reinen‘ zur ‚politischen‘ Ökonomie gelingen soll, kommt man an der politischen Soziologie nicht vorbei<sup>65</sup>. Das heißt: Machtprozesse müssen zum zentralen Gegenstand der Analyse erhoben werden, denn das „Politische“ umschließt immer ein Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung zwischen Menschengruppen<sup>66</sup>. Da die NPÖ Politik in Analogie zum Preismechanismus abhandelt, schafft sie den von Albert geforderten Übergang von der (Tausch-)Wert- zur Machtperspektive nicht und verfehlt damit die genuin politische Perspektive<sup>67</sup>. Dies trifft auch auf die Behandlung des Kommunikationsproblems zu. Wir fragen uns deshalb, ob eine Theorie, die den Wahlmechanismus zum „politischen Angelpunkt“ erklärt, dem unterschwelligsten Anspruch entsprechen kann, gültige politische Theorie zu sein.

#### Ein neuer Ansatz zur „rationalen“ Wirtschaftspolitik?

Die NPÖ überträgt das Wirtschaftlichkeitskriterium des ökonomischen Marktes auf die Politik und das Verbandshandeln. Zweckrationalität wird damit zum Rationalitätsbegriff der Politik. Darin liegt eine doppelte Verkürzung. Einmal wird übersehen, daß die Verzahnung gesellschaftlicher Handlungsräume und die damit verlängerten Handlungsketten eine zweckrationale Orientierung zunehmend erschweren. Jedenfalls läßt sich die Komplexität nicht fassen, wenn sie auf punktuelle Entscheidungen (Wahlmechanismus) reduziert wird<sup>68</sup>. Noch gravierender aber ist, daß die Wertrationalität, jenes zentrale Problem politischer Analyse, unbeachtet bleibt<sup>69</sup>. Im Modell tritt der Wähler nur als zweckrationaler Nutzenmaximierer in Erscheinung. Der wertrationale Hintergrund seiner Präferenzen wird nicht ana-

63 Böhret, C., Stichwort „Politische Oekonomie“, in: von Eynern, G. (Hrsg.), Wörterbuch zur politischen Ökonomie, Opladen 1973, S. 209–302, hier S. 299.

64 Frey, B. S., Die ökonomische Theorie der Politik oder die Neue Politische Ökonomie: eine Übersicht, a.a.O., S. 21–22.

65 Albert, H., Die ökonomische Tradition im soziologischen Denken, in: Frey, B. S./Meissner, W. (Hrsg.), Zwei Ansätze der politischen Ökonomie, a.a.O., S. 56.

66 Weber, M., Politik als Beruf (1919), in: Gesammelte Politische Schriften, Hrsg. von J. Winckelmann, 2. Aufl., Tübingen 1958, S. 493f.

67 Vgl. auch Albert, H., Marktsoziologie und Entscheidungslogik, Neuwied/Berlin 1967, S. 506–508.

68 Vgl. Hartfiel, G., Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1972, S. 547.

69 Siehe Näheres bei Schelsky, H., Planung der Zukunft. Die rationale Utopie oder die Ideologie der Rationalität. Soziale Welt Jg. 17, 2 (1966), S. 155–172, und Hartfiel, G., Wirtschaftliche und soziale Rationalität, Stuttgart 1968.



lysiert. Sowohl die Bedingungen der Bedürfnisentstehung als auch die langfristigen Folgen der Bedürfnisdurchsetzung bleiben undiskutiert. Deswegen fragen wir uns, ob die Wirtschaftspolitik der NPÖ einen Rationalitätsbegriff benutzt, der den Ansprüchen gesellschaftlicher Vernünftigkeit und vorausschauender Ratio genügen kann.

Ein Ansatz zur „demokratischen“ Wirtschaftspolitik?

Die NPÖ will „Ökonomische Theorie der Demokratie“ (Downs) und „Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik“ (Frey) sein. Ohne jeden Zweifel folgt sie dabei Schumpeters „realistischem“ Demokratiebegriff: Demokratie als Methode zur Wahl bzw. Abwahl herrschender Eliten <sup>70</sup>.

Dieses Demokratieverständnis ist eindimensional. Es mißt Demokratie an der Zufriedenheit der Bürger mit dem Output (materielle Leistungen, soziale Sicherheit usw.). Partizipatorischer Input (Wahlen, Beteiligung an Entscheidungen auf verschiedenen Stufen) gilt als Kostenfaktor. Partizipation soll deshalb minimiert, d.h. auf periodische Wahlen beschränkt werden. Diese Auffassung verwirft „stillschweigend die Behauptung der klassischen Theoretiker, daß Interesse auch die Möglichkeit zur Entfaltung, die sich aus der Partizipation an bedeutsamen politischen Entscheidungen ergibt, zum Inhalt hat“ <sup>71</sup>. Sie geht ferner davon aus, daß der Kampf der Verbände und Parteien um die Herrschaft oligopolistischen Charakter hat. Diese Annahme mag für einige Länder zutreffen, erklärt allerdings bei Vielparteiensystemen und -regierungen (Schweiz!) wenig. Beide Vereinfachungen (Outputfixierung, Oligopol) mögen zwar methodische Vorteile bringen. Im Interesse wissenschaftlicher Klarheit müßte dann aber eher von einer „Theorie demokratischer Elitenherrschaft“ oder von einer „Theorie elitär-demokratischer Wirtschaftspolitik“ gesprochen werden. Leider hat sich die NPÖ (aus Gründen der Modell-Vereinfachung?) der modernen Demokratiediskussion bisher nicht gestellt <sup>72</sup>. Wollte sie dies nachholen, so dürfte sie ein zweidimensionales Demokratieverständnis der Öffentlichkeit nicht a priori ausschließen. Inwieweit dann Teile des partizipatorischen Inputs nicht als Kosten, sondern als Belohnung zu bewerten wären, dürfte unter anderem auch davon abhängen, ob es dem untersuchten politischen System gelungen ist, „Machtgegengewichte“ (checks and balances) aufzubauen, die dem Individuum Erfolgserlebnisse vermitteln können.

### Modell oder Theorie?

In der neueren Wissenschaftstheorie ist es üblich, Modelle von Theorien zu unterscheiden.

<sup>70</sup> Schumpeter, J. A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., Bern 1950, S. 428.

<sup>71</sup> Bachrach, P., Theorie demokratischer Elitenherrschaft, Frankfurt a.M. 1970, S. 113.

<sup>72</sup> Vgl. zur modernen Demokratiediskussion: Zimpel, G., Selbstbestimmung als Akklamation? Politische Teilnahme in der bürgerlichen Demokratietheorie, Stuttgart 1972, und Grube, F./ Richter, G. (Hrsg.), Demokratietheorien, Hamburg 1975.

Modelle sind Analogien, die das Verhalten von Phänomenen beschreiben, *so als ob* sie die sichtbaren Ergebnisse eines ihnen zugrunde liegenden Mechanismus wären. Sie erheben nicht Anspruch, gültige Aussagen über empirische Gegebenheiten zu machen, und haben demnach nur heuristischen Wert.

Theorien hingegen machen Aussagen über empirische Gegebenheiten und wollen Tatbestände der realen Welt abbilden. Sie sind nicht Analogien, sondern Landkarten vergleichbar, die in abstraktiv generalisierter Form, aber wirklichkeitsbezogen „Landschaften“ darstellen<sup>73</sup>.

Die Vertreter der NPÖ arbeiten offenbar mit Modellen, denn sie tun *so, als ob* das politische Verhalten von Wählern und Politikern in Analogie zum Verhalten von Käufern und Verkäufern auf dem freien Markt gedeutet werden könnte. Gegen einen solchen Reduktionismus ist nichts einzuwenden, solange es sich nicht um einen „kurzgeschlossenen Reduktionismus“ handelt, „der die im Markt agierenden sozialen Gebilde selbst als Quasi-Subjekte behandelt und damit den Rekurs auf die im sozialen Kontext handelnden Individuen umgeht“<sup>74</sup>. Letzteres aber kann gerade Frey vorgeworfen werden, wie wir am Kommunikationsproblem gezeigt haben. Seine „*Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*“ ist deshalb wohl eher ein Modell.

Allerdings läßt sich ein solches Modell in eine Theorie überführen, wenn es so ausgeweitet und verfeinert wird, daß es die Analyse realer Gegebenheiten ermöglicht. Das aber heißt auch: Vereinfachung hat ihre Grenzen. „The crux lies in the question of abstraction: at what point does the price of unrealism paid for simplicity and didactic power become too high“<sup>75</sup>?

### Summary

It is difficult to conceptualize strategies of economic policy within the model of the New Political Economy.

Recently one author (Frey) dealt with the problem, presenting a “Democratic Theory of Economic Policy” that is mainly based on communication as a policy instrument.

The authors analyze this new model, referring to the sociological and political implications resulting from this communication perspective. They essentially define three problem areas: absorptive capacity, communicative capacity, and directive

73 Ryan, A., Die Rolle der wissenschaftlichen Theorien, in: Mühlfeld, C./Schmid, M. (Hrsg.), Soziologische Theorie, Hamburg 1974, S. 35.

74 Albert, H., Die ökonomische Tradition im soziologischen Denken, a.a.O., S. 65.

75 Barry, B. M., Sociologists, Economists, and Democracy, a.a.O., S. 176.

capacity of the actors within the system. Pointing out the limited capacities in all three areas, the authors argue, that the model of economic policy fails in its simplicity to establish realistic assumptions of the communication processes implied. They show that this leads to highly problematic conceptions of democracy, policy, and rationality which are not only inherent in the “Democratic Theory of Economic Policy” but in the model of the New Political Economy in general.