

Ökonomische Theorie in der Politikwissenschaft

Roland Czada, Osnabrück

Wie jede Sozialwissenschaft wird auch die Politikwissenschaft seit geraumer Zeit von Denkweisen, Erklärungsmodellen und Methoden der Ökonomie stark beeinflusst. Ökonomische Theorien sind eine „Vielzweckwaffe“, die Nachbardisziplinen gelegentlich als bedrohlich wahrnehmen. Sie eröffnen differenzierte und durchaus kontroverse Sichtweisen auf zahlreiche soziale und politische Handlungsfelder. Das ökonomische, an Kosten und Nutzen orientierte Handeln lässt sich auf eine Familie ebenso anwenden wie auf einen Staat oder den Parteienwettbewerb, auf die Erziehung und Ausbildung der Kinder ebenso wie auf den Betrieb eines Altenheimes, auf den Markt ebenso wie auf politische Institutionen, die zu seiner Regulierung geschaffen wurden.

Was zeichnet die ökonomische Theorie aus? Es ist die Annahme, dass individuelles Handeln vom Ziel subjektiver Nutzenmaximierung geleitet wird. Damit wird jede freiwillige Interaktion zu einem sozialen Verhältnis, in dem Werte unter Wettbewerbsbedingungen zum eigenen Vorteil zusammengelegt oder getauscht werden. Prinzipiell sind als Tauschgegenstände nicht nur materielle, sondern auch ideelle Werte denkbar: So können Aufmerksamkeit und Zuwendung ebenso wie Wissen und gute Ratschläge oder politisches Abstimmungsverhalten zu Gegenständen ökonomischer Analysen werden.

Die Vorstellung, Interaktion sei von unmittelbaren Nutzenerwartungen geleitet, ist der Welt der Antike und des Mittelalters noch weitgehend fremd. Erfolg resultiert hier aus dem ethisch guten Handeln, das mit der Zurückdrängung egoistischer Triebe eine Verbesserung und Humanisierung des zwischenmenschlichen Verkehrs anstrebt. Erst das im 18. Jahrhundert aufgekommene ökonomische *laissez-faire*-Denken befreit den Eigennutz vom moralischen Makel, der ihm insbesondere im Christentum bis heute anhaftet. In der Neuzeit, mit dem Aufkommen des Marktliberalismus, werden affektive, ethisch-soziale und politische auf das *bonum commune* ausgerichtete Handlungsmotive zunehmend durch ein von Nutzenerwägungen bestimmtes individuelles Tauschkalkül verdrängt (vgl. Hirschman 1987, 45, 1992).

Albert Hirschman (1987) hat in seinem Buch „*Passions and Interests*“ eindrücklich gezeigt, wie im Verlauf der neueren Geschichte Leidenschaften im gesellschaftlichen Verkehr zurücktreten und interessengeleitetes Wettbewerbshandeln zunimmt. Das Wettbewerbsdenken ist damit ebenso historisch und gesellschaftlich bedingt wie das auf Glaube, Tradition, Konformität und Konvention gegründete Verhalten. Die Mehrheit der Weltbevölkerung folgt auch heute noch überwiegend Handlungsmustern, die durch Tradition, Kultur und Religion sowie feste gesellschaftliche Statuszuweisungen und gerade nicht durch Wettbewerb bestimmt sind. Ebenso wenig sollte vergessen werden, dass es in diesen Kulturen erhebliche Widerstände gegen

ein modernes, auf den Einzelnutzen ausgerichtetes Wettbewerbsdenken gibt, wie wir es im industrialisierten Norden für selbstverständlich halten.

Hier erscheint der Hinweis angebracht, dass Wettbewerb nicht dasselbe wie Kampf bedeutet. Der deutsche Begriff „Wettbewerb“ ist eine erst im 19. Jahrhundert entstandene sprachliche Neubildung. Er ersetzte das bis dahin gebräuchliche französische *Concurrence* und fand als Schlagwort der damals neu aufkommenden liberalen Wirtschafts- und Soziallehre sowie des Sozialdarwinismus rasch Verbreitung. Der Sprachgebrauch griff auf politische und sportliche Anwendungsgebiete über und trat mehr und mehr an die Stelle älterer Begriffe wie Kampf und Wettstreit.

Die in der Politikwissenschaft am meisten verbreitete Marktanalogie bezieht sich auf den Parteienwettbewerb um Wählerstimmen. Und auch hier wird deutlich: Wettbewerb ist mehr als ein Kampf Mann gegen Mann. Die Beteiligten demonstrieren ihre Leistungskraft vor dem Publikum in einem organisierten Kräftemessen. Die Bedeutung von „Öffentlichkeit“ und „Publizität“ ergibt sich bereits aus dem Marktbegriff. Schon das Deutsche Wörterbuch der Gebrüder Grimm (Band 12, Spalten 1644 - 1657) definiert den Markt als „das *öffentliche* feilbieten einer oder mehrerer bestimmter waaren“. „Ein solcher markt ist *frei, gemein und offen*“ heißt es weiter (Hervorhebung R.C.).

Heute sprechen wir ganz ähnlich wie schon im späten Mittelalter von Märkten bzw. Wettbewerbsbeziehungen im strengen Sinne nur dann, wenn Transaktionen im Unterschied zum Zwang der Hierarchie sowie zur Solidarität in Clans, Netzwerken und Verbänden die folgenden idealtypischen Eigenschaften aufweisen:

- freier Zugang (fehlende bzw. geringe Ein- und Austrittsbarrieren).
- soziale Symmetrie („ebenes Spielfeld“ für alle Marktteilnehmer).
- allein auf das Tauschobjekt gerichtetes individuelles Nutzenkalkül (Sachlichkeit und Warencharakter).

Der staatlich verfasste, demokratische politische Wettbewerb kommt - wiederum in seiner idealtypischen Form - diesen Kriterien recht nahe: Er soll frei und öffentlich sein, den politischen „Marktteilnehmern“ gleiche Chancen einräumen und sich auf einen klar bestimmten Tauschgegenstand - in dem Fall: Wählerstimmen - konzentrieren und nicht etwa irgendwelche Nebenaspekte. Geldzahlungen oder andere Gunstbeweise in den Vordergrund rücken.

Damit komme ich zum Thema „Politik im Zeichen des Marketing“. Dabei konzentriere ich mich auf den Parteienwettbewerb, wohl wissend, dass es auch eine ökonomische Theorie des Föderalismus, der Organisation und Verwaltung oder spieltheoretische Modellierungen politischen Entscheidens gibt. Da aber das Tagungsthema auf Marketing und politische Werbung abhebt, steht der Parteienwettbewerb eindeutig im Vordergrund.

Wenn der Wettbewerb - wie gezeigt - ein auf Dauer angelegtes, öffentliches Kräftemessen um Kunden oder Wähler ist, dann wird Werbung zu seinem unver-

zichtbaren Bestandteil. Wie anders wären die Kunden oder Wähler zu gewinnen? Wer anders als die konkurrierenden Anbieter - in unserem Fall: politische Parteien - sollte Informationen über ihre jeweiligen Produkte - in unserem Fall politische Programme - an die Kunden - in unserem Fall die Stimmbürger - bereitstellen? Zentral gelenkte Information wäre gelenkte Demokratie. Das gibt es auch; aber wollen wir das? Und ist es mit dem Verfassungstypus der liberalen Wettbewerbsdemokratie vereinbar? Sicher nicht. Und daher - so scheint es mir - ist „politisches Marketing“ ein notwendiger Bestandteil der Wettbewerbsdemokratie.

Das Lob des politischen Wettbewerbs um Ideen, Programme und Ämter kann nun aber nicht darüber hinwegsehen, dass jeder Markt den Anreiz zur Übervorteilung und zum Betrug enthält. Täuschung, unlautere Methoden, irreführende Werbemaßnahmen, Mogelpackungen und falsche Kennzeichnungen, all dies findet sich auch in der Politik. Auf ökonomischen Märkten begegnet man dieser Problematik mit Marktregulierung. Regierungen regulieren Märkte, weil sie mit dem Opportunismus der Marktakteure rechnen und deren Fähigkeiten zur Selbstregulierung nicht vertrauen. In der ökonomischen Theorie nennt sich das „Third Party Enforcement“. Der Staat als dritte Partei schützt die Marktteilnehmer vor Übervorteilung. Wer aber reguliert den politischen Markt und schützt die Wähler? Wer verhindert unlauteren politischen Wettbewerb? Warum sollten die Bürger der Selbstregulierung politischer Oligopolisten trauen, wenn diese - mit guten Gründen - dieses Vertrauen ihren Bürgern und den ökonomischen Marktakteuren verweigern?

Man kann das Problem tatsächlich als eine Vertrauensfrage beschreiben und auf die Pflichtethik und Anständigkeit des politischen Personals setzen. Man kann ein wohlgeordnetes Staatswesen imaginieren, in dem der Staat das öffentliche Interesse wahrnimmt und öffentliche und private Belange in geordneter Weise ausgleicht. Die Bedeutung von Vertrauen für das Funktionieren von Märkten ist gerade von den Wirtschaftswissenschaften, namentlich der Transaktionskostenökonomik und den „institutionell economics“ wiederholt gezeigt worden. Und dies gilt noch mehr für die Politik. Ein Staat, der seinen Bürger kein Vertrauen entgegenbringt, darf auch keins von ihnen erwarten, sagt schon Hegel. Und dies gilt anders herum ebenso.

Vertrauen reicht - das wissen wir aus Erfahrung - weder im ökonomischen, noch im politischen Markt aus, Konkurrenten und Konsumenten vor Übervorteilung zu schützen. Von den maßgeblichen Gründen, die für die Regulierung von Märkten ins Feld geführt werden: Missbrauch einer Marktstellung und Monopolkontrolle (1), negative Externalitäten bzw. unerwünschte Nebenfolgen egoistischer Vorteilssuche (2) und Informationsasymmetrien (3), wiegt in der Politik der letzte - das Problem der Informationsasymmetrie im Anbieter-Nachfragerverhältnis - am schwersten.

Die Versuchung, eine Mogelpackung zu verkaufen oder gar die gesamte politische Kommunikation beherrschen zu wollen, ist offenbar in der Politik besonders ausgeprägt. Der Grund liegt darin, dass die Masse der Kunden, also das Wahlvolk, nur schwer beurteilen kann, was die wahren Qualitätsmerkmale und Kosten eines politischen Produktes sind. Es ist ähnlich wie mit Arzneimitteln oder anderen komplexen Gütern, denen man ihre Qualität nicht ansieht. Die Marktregulierung besteht hier in Kennzeichnungs- und Aufklärungspflichten. Bei riskanten Produkten

gibt es einen obligatorischen Beipackzettel mit Hinweisen auf Risiken und Nebenfolgen. Auch die Politik hantiert mit riskanten Produkten, die nicht selten ganze Nationen ins Verderben stürzen. Auch in Demokratien lassen sich die Stimmbürger nur allzu leicht von einem neuen Wirkstoff, einer neuen Arznei begeistern, deren Zusammensetzung und Nebenwirkungen sie nicht kennen und oft nicht einmal ahnen können. Ein Beipackzettel, der am Wahltag über die Risiken und möglichen Nebenwirkungen der Stimmabgabe aufklärt, wäre schön - zu schön, um wahr zu werden. Wer sollte einen solchen Beipackzettel abfassen, wenn nicht jene, die ihr Produkt verkaufen möchten, also die Politiker selber.

Die Tatsache, dass der Wettbewerb um Regierungsämter nicht einer Regierungsgewalt unterstellt werden kann, die ja gerade durch diesen Wettbewerb konstituiert wird, stürzt den Versuch einer politischen Wettbewerbskontrolle in ein Dilemma. Das geht nur durch konsenterte Selbstbindung und Mäßigung der Marktteilnehmer. Hierin zeigt sich ganz allgemein die Verschiedenheit der Logiken politischer und ökonomischer Institutionalisierung. Ökonomie und Politik sind fundamental verschieden, weil ökonomische Ordnungen auf politischer Herrschaft gründen, während politische Ordnungen sich nicht in gleicher Weise extern verbürgen lassen, sondern im politischen Wettbewerb stets umkämpft sind und für Gestaltung offen bleiben müssen (Czada 2006). Ein weiterer Einwand gegen die ökonomische Theorie der Politik beträfe die Herabwürdigung der Wähler zu Konsumenten. Das ist allenfalls mit einem Schumpeterschen Demokratiebegriff vereinbar.

Trotz kritischer Einwände erweist sich die ökonomische Theorie der Politik immer wieder als eine erhellende Heuristik. So hätte sie zum Beispiel gegen eine Verbesserung der politischen Bildung gewiss nichts einzuwenden. Im Gegenteil. Ein schlechter Kenntnisstand über ein Produkt steigert nämlich nicht nur die Gefahr von Fehlkäufen. Er erhöht auch auf Produzentenseite den Anreiz zur Kartellbildung vor allem dann, wenn Qualitätsverbesserungen nicht durch einen erhöhten Absatz von Produkten belohnt werden. Das heißt für die Politik: Je ahnungsloser die Bürger sind, umso größer ist der Anreiz, dass die politischen Parteien diese Ahnungslosigkeit nicht nur im Alleingang, sondern im kartellartigen Zusammenwirken ausnützen und sich dann allesamt mehr um sich selber als um ihre Wähler kümmern.

Regulative Maßnahmen der Wettbewerbskontrolle und des Konsumentenschutzes zielen in aller Regel auf die Herstellung oder auch Gewährleistung von Transparenz über die Qualität von Produkten und ihrer Produktionsprozesse. Oft behelfen sich die Produzenten selbst durch die Herausgabe eigener Gütesiegel und Zertifizierungsverfahren. Ließen sich solche Vorkehrungen auf die Politik übertragen? Wer soll, *erstens*, das Gütesiegel für politische Programme verleihen, *zweitens*, über die Regeln und Transparenz des politischen Betriebs wachen und, *drittens*, die Bürger zu mündigen Teilnehmern am Wählermarkt erziehen?

Eine kurze und daher notwendigerweise pointierte Antwort lautet:

Ein *Qualitäts- und Gütesiegel für politische Programme* erscheint abwegig. Gleichwohl steht es gesellschaftlichen Akteuren - Verbänden, Kirchen, Stiftungen - frei, einen „politischen Warentest“ anzubieten. Die Bertelsmann-Stiftung hat das

mit ihrem Benchmarking-Ansatz versucht und ist prompt auf die Kritik gestoßen, sich damit in eine machtvolle Wächterrolle hinein zu stellen, die ihr nicht zukommt. Letztlich sind es immer noch die Stimmbürger, die in einer Demokratie souverän entscheiden.

Die Bürger politisch zu befähigen, die Wahlentscheidung informiert und rational zu treffen, ist daher eine wichtige Aufgabe. Wer sollte sie in welcher Weise wahrnehmen? Da wäre an vorderster Stelle die Politikwissenschaft zu nennen, die einst als Demokratiewissenschaft zu genau diesem Zweck antrat. Auch die Medien sind gefordert und die Bildungspolitik. Ich überlasse es Herrn von Alemann, darüber vor dem Hintergrund seiner Erfahrungen mit der Wissenschaft, den Medien und der Bundeszentrale für politische Bildung zu urteilen.

Bleibt als Weiteres die Gewährleistung der politischen Marktregeln, der Transparenz und Chancengleichheit im politischen Wettbewerb. Dies ist die Domäne der Verfassungsjuristen und namentlich des Parteienrechts. Aus ökonomischer Sicht müsste man eine Kartellbehörde für den politischen Betrieb gründen, die strenge Wettbewerbsregeln durchsetzt. Vielleicht ließe sich sogar das Bundesverfassungsgericht als ein solcher Kartellwächter über den politischen Markt begreifen. Ob das ganz abwegig wäre oder einen wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn verspräche, überlasse ich dem Urteil der zahlreichen Experten hier im Raum und insbesondere der Expertise von Herrn Kollege Engel, der gleich zur Ökonomischen Theorie in den Rechtswissenschaften sprechen wird.

Ulrich von Alemann/Martin Morlok/Julian Krüper (Hrsg.)

(Partei-) Politik im Zeichen des Marketing



Nomos

Inhaltsverzeichnis

(Partei-) Politik im Zeichen des Marketing: Einführung in die Thematik des Symposions <i>Ulrich von Alemann, Düsseldorf</i>	9
<i>Grundsatzfragen des politischen Marketing</i>	
Politikmarketing: Begriff und Entwicklung aus Sicht eines Marketingwissenschaftlers <i>Helmut Schneider, Berlin</i>	12
Grundfragen des „sozialen“ Marketing - Zehn Thesen zum Anwendungsfall Politik-Marketing <i>Bernd Günter, Düsseldorf</i>	22
Wie „professionell“ ist das politische Marketing von Parteien? <i>Patrick Dönges, Grcifswald</i>	30
<i>Politik - Ökonomie - Recht: Interdependenzen und theoretische Verflechtungen</i>	
Ökonomische Theorie in der Politikwissenschaft <i>Roland Czada, Osnabrück</i>	37
Ökonomische Theorie in der Rechtswissenschaft - Öffentlichkeitsarbeit der Regierung <i>Christoph Engel, Bonn</i>	42
<i>Rechtsfragen des politischen Marketing</i>	
Zur Delegationsfähigkeit der politischen Willensbildung: Think-Tanks, Wahlkampfteams. Spin-Doctors und das Gebot innerparteilicher Demokratie <i>Christine Hohmann-Dennhardt, Karlsruhe</i>	70
Möglichkeiten der rechtlichen Absicherung der innerparteilichen Willensbildung <i>Matthias Rossi, Augsburg</i>	79
<i>Politik als Gegenstand ökonomischer Modelle</i>	
Politik - Eine Ware wie jede andere? <i>Guy Kirsch, Fribourg</i>	105

Kritik der Dominanz ökonomischer Denkmodelle: Verfassungsfragen einer
ökonomischen Deutung der Politik

Dieter Grimm, Berlin

Kritik der Dominanz ökonomischer Denkmodelle: Politikmarketing als
Gefährdung der demokratischen Legitimation

Hubert Kleinen, Wiesbaden

Schlusswort

Martin Morlok, Düsseldorf