

ANTHONY DOWNS

Ökonomische Theorie der Demokratie

*Die Einheit der
Gesellschaftswissenschaften*

8

Mohr Siebeck

DIE EINHEIT DER GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN
Studien in den Grenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Band 8

Unter Mitwirkung von

HANS ALBERT · KNUT BORCHARDT · HANS K. SCHNEIDER

RUDOLF WILDENMANN · EBERHARD WITTE

herausgegeben

von

ERIK BOETTCHER

ANTHONY DOWNS

ÖKONOMISCHE THEORIE DER DEMOKRATIE

Herausgegeben von

RUDOLF WILDENMANN



1968

J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

Die amerikanische Originalausgabe erschien unter dem Titel:

An Economic Theory of Democracy

Copyright © by Harper & Brothers 1957

Übersetzt durch Dr. Leonhard Walentik

©

Anthony Downs

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1968

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Buch oder Teile
daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

Satz und Druck: Buchdruckerei H. Moos, Christian & Co. KG, Unterjesingen-Tübingen

Einband: Großbuchbinderei Heinr. Koch, Tübingen

eISBN 978-3-16-165458-9 unveränderte eBook-Ausgabe 2025

MEINEN ELTERN

VORWORT ZUR ENGLISCHEN AUSGABE

Wie alle angeblich originellen Werke verdankt auch diese Studie einen großen Teil ihres Gehalts den Gedanken und Bemühungen anderer. Ich möchte besonders Kenneth Arrow für all die Stunden danken, die er auf die Anleitung und Korrektur meiner Gedanken verwendete, und für die vielen ausgezeichneten Ideen, die er beisteuerte. Ferner möchte ich Robert A. Dahl und Melvin W. Reder danken, die beide das Manuskript lasen und mir viele Anregungen gaben, die ich in die Studie aufgenommen habe. Meinen Dank ausdrücken möchte ich auch Dorothy Wynne, die mehrere Irrtümer im ersten Entwurf des Kapitels 10 richtigstellte, Julius Margolis, der mich durch sein Interesse und seine Geduld bei den ersten Diskussionen über das Thema dazu ermutigte, diese Studie in Angriff zu nehmen, sowie Carolyn Young und James Smith, die sich der großen Mühe des Schreibens und der Durchsicht des endgültigen Manuskripts unterzogen. Schließlich möchte ich dem Office of Naval Research für die finanzielle Unterstützung danken, die diese Studie ermöglicht hat. Natürlich habe ich alle Irrtümer, die sich in ihr finden mögen, selber zu verantworten.

Stanford University, Mai 1956

ANTHONY DOWNS

VORWORT

ZUR AMERIKANISCHEN TASCHENBUCHAUSGABE

Dieses Buch sucht seine Thematik – das Regieren von demokratischen Staaten – dadurch zu beleuchten, daß es die Politik der Parteien in Demokratien verständlich macht. Dies war ein sehr geeigneter Punkt, an dem der Autor das Erkenntnisproblem aufzurollen beschloß, zumindest habe ich diesen Eindruck. Es ist eine Tatsache, daß ein System konkurrierender Parteien ein hervorragendes Kennzeichen im Grunde genommen aller der Nationen ist, die von der nicht-kommunistischen Welt für demokratisch gehalten werden. Es ist sogar noch eine wichtigere Tatsache, daß das, was mit Regieren zu tun hat, und das, was mit der Konkurrenz um die Kontrolle der Regierungsämter zusammenhängt, weitgehend auf dasselbe hinausläuft. Letztlich heißt regieren, Leute dazu zu bringen, bestimmte Dinge zu tun oder sich bestimmter Tätigkeiten zu enthalten. Diejenigen, die formal die Autorität zum Regieren haben, müssen, um wirklich regieren zu können, herauszufinden suchen, wer für sie und wer gegen sie eingestellt ist. In modernen demokratischen Staaten stellen diese Nachrichten- oder Propagandaoperationen die Parteipolitik dar, oder was man im wesentlichen unter Parteipolitik verstehen kann. Eine Demokratietheorie, die diesem Umstand nicht Rechnung trägt, wird kaum in der Lage sein, uns zu einer angemessenen Einschätzung der Handlungsweisen zu verhelfen, die wir von einer demokratischen Regierung erwarten können.

Nachdem Downs so der Parteipolitik einen zentralen Platz in seinem Demokratiedenken eingeräumt hat, behandelt er sie sehr verschieden von anderen, die sich mit dem Studium der Politik befassen. Seine ganze Bemühung ist darauf ausgerichtet, das Tun von Parteien und Wählern zu *erfassen*. Seine Erklärungen sind systematisch bezogen auf und ableitbar aus präzise angegebenen Annahmen über die Motivationen, die die Entscheidungen von Wählern und Parteien begleiten und ebenso in der Umgebung wirksam werden, in der diese Wähler und Parteien handeln. Er geht bei seinen Erklärungen bewußt ökonomisch vor, d. h. er versucht, Erscheinungsformen mit einer ganz begrenzten Anzahl von Fakten und Postulaten zu erklären. Ferner ist er an den zentralen Merkmalen von Parteipolitik in einem *beliebigen* demokratischen Staat interessiert, nicht etwa an denen in den Vereinigten Staaten oder irgendeinem anderen einzelnen Land. Downs Buch macht in keiner Hinsicht die sorgfältigen und eindrucksvoll doku-

mentierten Beschreibungen parteilicher Aktivität, wie sich die besten vorhergehenden Arbeiten in diesem Bereich kennzeichnen lassen, entbehrlich. Sein Buch ist aber ein Ausgangspunkt, um ein Großteil vergangener und zukünftiger Forschungsarbeit zu ordnen und ihren Ergebnissen Bedeutung zuzuweisen.

Downs nimmt an, daß politische Parteien und Wähler in der Verfolgung bestimmter, deutlich spezifizierter Ziele rational handeln – in der Tat ist es eben diese Annahme, die seiner Theorie ihre erklärende Kraft verleiht. Die meisten von uns sind derartig unkritische Kinder von Freud, daß eine Aussage wie: „Er handelte so, weil er sich entschieden hatte, daß das der beste Weg sei, sein gewünschtes Ziel zu erreichen“, bei uns den Eindruck erweckt, nicht sehr tiefschürfend zu sein. Aber ebenso wie Unternehmen, die sich nicht auf ein rationales Streben nach Profit verlegen, voraussichtlich aufhören werden, Unternehmen zu sein, so werden Politiker, die nicht rational nach Wählerstimmen streben, voraussichtlich ihrem Ende als Politiker zustreben. Das Verhalten der Wähler mag von Unkenntnis geprägt sein, aber das ist keineswegs identisch mit irrationalen Verhalten. Ob es nützlich ist, Rationalität bei den politischen Akteuren anzunehmen, muß ganz rigoros an Erfahrungen überprüft werden, aber der Anspruch, daß diese Annahme nützlich sei, sollte aus dem, was Downs mit ihr gemacht hat, deutlich werden.

Ich kann nicht sagen, auch nicht in diesem Vorwort, daß Anthony Downs *An Economic Theory of Democracy* ein Buch ohne Fehler sei. Dagegen kann ich ganz ehrlich sagen, daß es wenige Bücher gibt, die einen derartig großen Einfluß auf mein Denken gehabt haben, oder als deren Autor ich so gerne zeichnen würde. Ich wäre überrascht, wenn Downs' Arbeit nicht in einigen Jahren als Ausgangspunkt einer äußerst wichtigen Entwicklung der Politik (-wissenschaft) angesehen würde; der Einfluß der Arbeit ist bereits beträchtlich und wächst fortwährend.

Princeton, N. J., Mai 1965

STANLEY KELLEY, JR.

VORWORT ZUR DEUTSCHEN AUSGABE

Es mag auf den ersten Blick nicht ganz verständlich erscheinen, warum die „Economic Theory of Democracy“, ein Buch, das über zehn Jahre alt ist, heute noch in einer deutschen Übersetzung herausgebracht werden soll. Haben sich nicht gerade in den letzten Jahren bedeutende Untersuchungen auf dem Gebiet des Regierungs- oder Wählerverhaltens ergeben, die ohne eine Überarbeitung der ursprünglichen Ausgabe nicht berücksichtigt sein können? Hat nicht auch die Wirtschaftstheorie seit 1956 wesentliche Schritte getan, die Anthony Downs antiquiert erscheinen lassen könnten, – um nur zwei der wesentlichen Einwände zu erörtern, die man der Übersetzung entgegenhalten könnte.

Indessen muß betont werden, daß etwa die Politische Wissenschaft an deutschen Hochschulen vorwiegend deskriptiven oder normativen Charakter trägt und in der Theorienbildung anderen Zweigen der Sozialwissenschaft hinterherhinkt. Soweit sie sich empirischer Forschungsmethoden bedient, ist sie oft der quasihistorischen Datensammlung verfallen und läßt noch jene theoretische Reflexion vermissen, die bereits vor 1933 etwa bei Joseph Schumpeter oder bei Lazarsfeld vorhanden war. Selbst in den USA, wo die Verwendung quantitativer Forschungsmethoden oder die Anwendung mathematisch-logischer Theorieprinzipien starke Impulse erfahren hat (– von den Ergebnissen der behavioristischen Richtung ganz abgesehen, die diese trotz ihres axiomatischen Irrtums erbracht hat –), steht die Verbindung von ökonomischer mit politischer Theorie noch in den Anfängen.

Es ist unübersehbar, daß Anthony Downs von Joseph Schumpeter wesentliche Anregungen bei seinem Versuch, ein Demokratiemodell der Beziehungen zwischen Regierten und Regierenden zu schaffen, erhalten hat. Auch die intellektuelle Orientierung, das soziale Verhalten in Wirtschaft und Politik *im Zusammenhang* zu erklären und die wissenschaftsgeschichtliche Trennung beider Bereiche zu überwinden, hat er mit Schumpeter gemeinsam, wiewohl er über diesen weit hinausgeht. So hat Downs einen bedeutenden Baustein zur Schaffung einer instrumentalen politischen Theorie beigetragen.

Was in der Sicht einer Disziplin als eine Arbeit auf einem Grenzgebiet erscheinen könnte, erweist sich bei genauerem Zusehen als ein Vorstoß in zentrale Bereiche. Fundierte wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse sind bei den Vertretern der Politischen Wissenschaft in der Bundesrepublik nicht

sehr verbreitet; umgekehrt verhält sich aber auch die Wirtschaftswissenschaft im Bereich der Politik oft reichlich dilettantisch. Der Hiatus der intellektuellen Orientierung tritt deshalb selbst auf einem eng verwandten sozialwissenschaftlichen Feld offen zutage.

Wirtschaftswissenschaftler werden, so ist zu vermuten, den Zugang zu Downs leichter finden als die Politische Wissenschaft. Die Verwendung der Marginal-Analyse ist für sie vertrautes Terrain. Sie werden auch leichter feststellen können, wo Downs Irrtümer nachgewiesen werden können, gerade weil er ihrem Denkansatz entgegenkommt. Für die Politische Wissenschaft ist das Buch ein Impuls, an dem sie, soweit sie Politik nicht als Kunst, sondern als Wissenschaft zu betreiben sucht, nicht vorbeigehen kann. Weit entfernt davon, in Downs ein Sesam-öffne-dich für alle Probleme der Politischen Wissenschaft zu suchen, erschien es dennoch eine lohnende Aufgabe, „knappe Mittel“, nämlich Zeit (um mit Downs zu sprechen), auf eine deutsche Ausgabe zu verwenden, schon um Studenten diese Methode zu offerieren. Was Stanley Kelley, jr., in seinem Vorwort behauptet, daß das Werk von Anthony Downs ein Ausgangspunkt für eine wesentliche Weiterentwicklung politisch-wissenschaftlichen Denkens sei, kann voll und ganz unterstrichen werden.

Zur Übersetzung selber darf angefügt werden, daß Downs selber den Begriff „government“ zumeist im Sinne von „Regierung“, bestehend aus einer Gruppe von Politikern mit individuellen Motiven, gebraucht, nicht in der englischen Bedeutung. Infolgedessen durfte nur an wenigen Stellen von „Staat“, „staatlichem Handeln“, „Regierungssystem“, „Regierungsform“ o. ä. gesprochen werden, in allen anderen Fällen war die „Regierung“ im operational definierten Sinn gemeint. Im übrigen gilt auch hier: möge es gelungen sein, den Text so kongenial zu übersetzen, wie das überhaupt möglich ist. Für die Fehler der Übersetzung steht selbstverständlich der Herausgeber gerade.

Aufrichtigen Dank schulde ich Herrn Dr. Leonhard Walentik für den Übersetzungs-Entwurf und Fräulein Gertrud Stoevesandt für ihre große Geduld und Mühe, mit der sie mit mir den Text durchgearbeitet hat.

RUDOLF WILDENMANN

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort zur englischen Ausgabe	VII
Vorwort zur amerikanischen Taschenbuchausgabe	VIII
Vorwort zur deutschen Ausgabe	X

TEIL I

DIE GRUNDSTRUKTUR DES MODELLS

1. Einleitung	3
2. Parteimotivationen und die Funktion der Regierung in der Gesellschaft	21
3. Die Grundlagen des Wählens	35
4. Die Grundlagen der Entscheidungsfindung der Regierung . . .	50

TEIL II

DIE ALLGEMEINEN AUSWIRKUNGEN DER UNGEWISSHEIT

5. Der Begriff der Ungewißheit	75
6. Wie Ungewißheit die Entscheidungsfindung der Regierung beeinflußt	80
7. Die Entwicklung politischer Ideologien als Mittel zum Gewinn von Wählerstimmen	93
8. Statik und Dynamik von Parteiideologien	111
9. Rationalitätsprobleme unter Koalitionsregierungen	139
10. Die Bemühungen der Regierung um Stimmenmaximierung und das individuelle Grenzgleichgewicht	161

TEIL III

BESONDERE AUSWIRKUNGEN DER INFORMATIONSKOSTEN

11. Der Prozeß des Sich-Informierens	202
12. Wie rationale Bürger Informationskosten senken	215
13. Erträge aus Informationen und ihre Verminderung	233
14. Ursachen und Wirkungen rationaler Stimmenthaltung	255

TEIL IV

ABGELEITETE IMPLIKATIONEN UND HYPOTHESEN

15. Bemerkungen zu ökonomischen Theorien des Regierungsverhaltens	274
16. Aus der Theorie abgeleitete überprüfbare Sätze	289
BIBLIOGRAPHIE	294
NAMENVERZEICHNIS	297
STICHWORTVERZEICHNIS	298

Teil I

DIE GRUNDSTRUKTUR DES MODELLS

1. EINLEITUNG

In der ganzen Welt beherrschen Regierungen* das wirtschaftliche Geschehen. Von ihren Ausgaben hängt die Vollbeschäftigung ab, ihre Steuerpolitik beeinflußt zahllose Entscheidungen, ihre politischen Maßnahmen und Konzepte kontrollieren den internationalen Handel, und im Inland erstrecken sich ihre Regelungen auf fast jeden wirtschaftlichen Akt.

Dennoch ist die Rolle, die der Staat in der Welt der Wirtschaftstheorie spielt, dieser Vorherrschaft keineswegs angemessen. Zwar hat sich in jüngster Zeit auf allen Einzelgebieten der Wirtschaftswissenschaft das Denken in fruchtbarer Weise etwa mit dem Einfluß des Staates auf die private Entscheidungsfindung oder mit dem Anteil des Staates an den wirtschaftlichen Aggregaten befaßt, aber wenig Fortschritte sind bisher in der Formulierung von generalisierten und doch realistischen Verhaltensregeln für rationale Regierungen erzielt worden, Regeln ähnlich jenen, die traditionsgemäß für rationale Konsumenten und Produzenten aufgestellt werden. Daher ist es nicht gelungen, den Staat und die privaten Entscheidungsträger im Rahmen einer allgemeinen Gleichgewichtstheorie zu integrieren.

Die vorliegende Abhandlung ist ein Versuch, derartige Verhaltensregeln für eine demokratische Regierung aufzustellen und die durch sie implizierten Schlußfolgerungen zu entwickeln. Dabei geben wir nicht vor, alle Probleme lösen zu können, die sich auf diesem Gebiet der Analyse bisher widersetzt haben. Wir hoffen jedoch, der Lösung einiger von ihnen näher kommen zu können und aus anderen, die ihrem Wesen nach unlösbar sind, einen einigermaßen befriedigenden Ausweg zu finden.

* Anmerkung des Übersetzers: Zum Begriff „Government“ schreibt Downs selbst (S. 12, Fußnote 7 des Originals): „Der Begriff *Government* wird im Rahmen dieser Studie stets im europäischen Sinne gebraucht, d. h. wenn nicht anders angegeben, ist mit Regierung die *regierende Partei* gemeint.“ – Dem wurde bei der Übersetzung entsprochen, soweit nicht ein anderer Sinnzusammenhang Begriffe wie „staatlich“, „Regierungsgewalt“ o. ä. nahelegte.

I. Die Bedeutung der Rationalität im Modell

A. Der Begriff der Rationalität in der ökonomischen Theorie

Die Wirtschaftstheoretiker haben Entscheidungen fast immer so betrachtet, als würden sie von vollkommen rationalen Individuen getroffen. Irgendeine solche Vereinfachung ist notwendig, wenn man Verhalten voraussagen will. Denn Entscheidungen, die willkürlich getroffen werden oder miteinander in keinerlei Beziehung stehen, bilden keine erfaßbare Ordnung. Aber nur dann, wenn menschliche Handlungsweisen irgendwelche Ordnungsmuster aufweisen, kann man überhaupt Vorhersagen über sie erhoffen oder ihre wechselseitigen Beziehungen analysieren. Daher müssen die Wirtschaftstheoretiker annehmen, daß irgendeine Strukturierung des Verhaltens stattfindet.

A priori gibt es keinen Grund zu der Annahme, daß diese Ordnung rational ist, d. h. daß sie mit einiger Konsequenz auf die Erreichung bewußt erfaßter Ziele gerichtet ist. Trotzdem ist die Wirtschaftstheorie auf der Voraussetzung aufgebaut worden, daß bewußte Rationalität vorherrscht, auch wenn Männer wie Thorstein Veblen und John Maurice Clark mit Sarkasmus das Gegenteil behaupteten. Da sich unser Modell *ex definitione* auf rationales Verhalten bezieht, gehen auch wir von dieser Annahme aus¹.

Infolgedessen werden die traditionellen Verfahren der Voraussage und Analyse für unser Modell anwendbar. Wenn ein Theoretiker die Ziele irgendeines Entscheidungsträgers kennt, kann er auf folgende Weise voraussagen, zu welchen Handlungen dieser greifen wird, um seine Ziele zu erreichen: er berechnet (1) den rationellsten Weg, auf dem der Entscheidungsträger seine Ziele erreichen kann, und nimmt (2) an, daß dieser Weg tatsächlich gewählt werden wird, weil der Entscheidungsträger rational handelt.

Die ökonomische Analyse besteht daher aus zwei Hauptschritten: aus der Auffindung der Ziele, die der betreffende Entscheidungsträger anstrebt, und aus einer Analyse, die zeigt, auf welche Weise sie am besten zu erreichen sind, d. h. mit dem geringsten Aufwand an knappen Mitteln. Bei der Durchführung des ersten Schrittes haben die Theoretiker im allgemeinen versucht, die Zwecke jedes Wirtschaftssubjekts auf ein einziges Ziel zu reduzieren, so

¹ Vgl. Anmerkung 3, S. 34. Unsere Definition der *Rationalität* schließt die Annahme ein, daß die Menschen ihre Interessen direkt, ohne Verstellung, verfolgen, mit der Ausnahme des einen Sonderfalles, der in Kapitel 3 besprochen wird. Den Fall, daß rationale Menschen ihre Präferenzen verbergen, analysiert Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York 1951, S. 7. Abgesehen von ein paar Bemerkungen zu Einzelfällen, übergehen wir wie Arrow in unserer Studie jene Aspekte der Wahlhandlung, die mit der „Freude am Spiel“ zusammenhängen.

daß man *einen* wirtschaftlichsten Weg zu seiner Erreichung finden kann. Wenn eine Vielzahl von Zielen zugelassen wird, dann können die zur Erreichung des einen geeigneten Mittel den Weg zu einem anderen versperren. Folglich kann man dann dem rationalen Entscheidungsträger keinen Kurs vorschreiben, den er als den allein richtigen verfolgen müßte. Um diese Schwierigkeit zu vermeiden, setzen die Theoretiker fest, daß die Unternehmungen den Gewinn und die Verbraucher den Nutzen maximieren. Alle anderen Ziele, die beide Seiten haben mögen, werden als Abweichungen betrachtet, die den rationalen Kurs auf das Hauptziel modifizieren.

In einer solchen Analyse wird der Begriff *rational* niemals auf die Ziele, sondern stets nur auf die Mittel eines Handlungsträgers angewendet². Dies folgt aus der Definition von *rational* als wirtschaftlich, d. h. den Output eines bestimmten Input maximierend bzw. den zur Erreichung eines bestimmten Outputs nötigen Input minimierend. Wenn die Wirtschaftstheoretiker also von einem „rationalen Menschen“ reden, dann meinen sie nicht einen Menschen, dessen Denkprozesse ausschließlich aus logischen Urteilen bestehen, oder einen Menschen ohne Vorurteile oder einen Menschen, der keine Gefühle hat. Im alltäglichen Sprachgebrauch könnten alle diese Menschen als rational bezeichnet werden. Aber die ökonomische Definition bezieht sich einzig und allein auf einen Menschen, der sich seinen Zielen auf einem Wege nähert, auf dem er nach bestem Wissen für jede Einheit des Wertertrages den kleinstmöglichen Aufwand an knappen Mitteln einsetzt.

Um diese Definition zu verdeutlichen, wollen wir als Beispiel eine Verhaltensweise betrachten, die nur im wirtschaftlichen Sinne rational ist. Man nehme an, ein Mönch habe sich bewußt die Erreichung eines Zustandes der mystischen Betrachtung Gottes zum Ziel gewählt³. Um sein Ziel zu erreichen, muß er seinen Geist von allen logischen Gedanken und von aller

² Im Rahmen dieser Studie nehmen wir stets an, daß im Bewußtsein des Entscheidungsträgers die Zwecke von den Mitteln getrennt werden können. Obwohl man argumentieren kann, daß die Ziele durch die Verfahren, die man zu ihrer Erreichung anwendet, modifiziert werden, muß man eine gewisse Trennung von Zwecken und Mitteln zulassen, sonst wird alles Verhalten chaotisch und sinnlos. Daher nehmen wir an, daß jeder Entscheidungsträger die Alternativen, vor denen er steht, nach ihrer Beziehung zu seinen Zwecken bewertet, selbst wenn diese Zwecke vorläufiger Art oder nur Mittel zu irgendeinem Endzweck sind. Eine Erörterung dieses Problems findet sich bei William J. Baumol, *Welfare Economics and the Theory of the State*, London 1952, S. 121, Anmerkung.

³ Bewußt gewählte Ziele brauchen (1) während der Zeit, in der sie verfolgt werden, nicht dauernd bewußt zu sein und (2) nicht völlig aus einer freien Wahl zu resultieren. Punkt (1) ist durch das angeführte Beispiel bewiesen. Die Richtigkeit von Punkt (2) ergibt sich aus der Tatsache, daß die Menschen bewußt nach Nahrung streben, obwohl der diesem Streben zugrundeliegende Wunsch zu essen schon in ihrer Natur angelegt ist. So kann sich die bewußte Auswahl manchmal auf die konkrete Befriedigung von Trieben beschränken, die ihrem Wesen nach unbewußt sind.

bewußten Zielstrebigkeit reinigen. Ökonomisch gesehen ist diese Reinigung durchaus rational, obwohl man sie nach allen nichtökonomischen Definitionen der Rationalität als irrational oder wenigstens als nicht rational betrachten würde.

Ökonomische Rationalität läßt sich formell auch auf andere Weise definieren. Ein rationaler Mensch ist einer, der sich wie folgt verhält: (1) wenn er vor eine Reihe von Alternativen gestellt wird, ist er stets imstande, eine Entscheidung zu treffen; (2) er ordnet alle Alternativen, denen er gegenübersteht, nach seinen Präferenzen so, daß jede im Hinblick auf jede andere entweder vorgezogen wird oder indifferent oder weniger wünschenswert ist; (3) seine Präferenzrangordnung ist transitiv; (4) er wählt aus den möglichen Alternativen stets jene aus, die in seiner Präferenzordnung den höchsten Rang einnimmt; (5) er trifft, wenn er vor den gleichen Alternativen steht, immer die gleiche Entscheidung⁴. Alle rationalen Entscheidungsträger in unserem Modell – politische Parteien, Interessengruppen und Regierungen eingeschlossen – besitzen diese Eigenschaften.

Rationalität bezieht sich nach dieser Definition auf die Handlungsprozesse, nicht auf deren Ziele, nicht einmal auf den Erfolg bei der Erreichung angestrebter Ziele. Es ist nur zu bekannt, daß rationale Planung manchmal zu Ergebnissen führt, die den durch pures Glück erzielten weit unterlegen sind. Auf lange Sicht erwarten wir natürlich, daß ein rationaler Mensch *ceteris paribus* mehr Erfolg hat als ein irrationaler, denn die Zufallsfaktoren heben einander auf, und Wirtschaftlichkeit triumphiert über Unwirtschaftlichkeit. Da aber in unserem Modell das Verhalten nicht an seinen Resultaten geprüft werden kann, wenden wir die Termini *rational* und *irrational* nur auf Handlungsprozesse an, d. h. auf Mittel. Selbstverständlich sind manche Ziele nur Zwischenstadien, also Mittel zur Erreichung von weiter gesteckten Zielen. Die Rationalität der Mittel können wir beurteilen, hinsichtlich der letztlichen Ziele geht ein Werturteil über unsere Möglichkeiten hinaus.

B. Einschränkung des Begriffs der Rationalität in der vorliegenden Studie

Obwohl wir nicht entscheiden können, ob die Ziele eines Entscheidungsträgers rational sind, müssen wir doch wissen, worin sie bestehen, bevor wir entscheiden können, welches Verhalten für ihn rational ist. Bei der Feststellung dieser Ziele müssen wir darüber hinaus den tautologischen Schluß vermeiden, daß das Verhalten jedes Menschen stets rational sei, weil es (1) immer auf irgendein Ziel gerichtet ist und (2) die sich aus diesem Verhalten ergebenden Erträge in den Augen des betreffenden Menschen die Kosten

⁴ Diese Postulate stammen aus der in den Kapiteln 1 und 2 des oben zitierten Werkes von Arrow enthaltenen Analyse.

des Verhaltens überwogen haben müssen, denn sonst hätte er sich nicht so verhalten.

Um dieser Falle auszuweichen, konzentrieren wir unsere Aufmerksamkeit einzig und allein auf die wirtschaftlichen und politischen Ziele eines jeden Individuums und jeder Gruppe im Modell. Zugegebenermaßen ist die Trennung dieser Ziele von den vielen anderen, die Menschen verfolgen, recht willkürlich. Es kann z. B. ein Manager auf ein höheres Einkommen auch deswegen hinarbeiten, weil er gerne arbeitet, und nicht nur, um mehr Kaufkraft zu erlangen; es ist also falsch und willkürlich, wenn man das letztgenannte Ziel als sein einziges wahres Motiv ansieht. Trotzdem ist festzuhalten, daß die vorliegende Abhandlung eine Studie ist, die sich mit wirtschaftlicher und politischer Rationalität befaßt, nicht mit Psychologie. Obwohl psychologische Erwägungen sowohl in der Ökonomie als auch in der Politischen Wissenschaft eine legitime und bedeutsame Rolle spielen, übergehen wir sie hier daher völlig, mit Ausnahme einer kurzen Erwähnung in Kapitel 2.

Unser Ansatz zur Analyse von Wahlen veranschaulicht, wie sich diese enge Definition der Rationalität auswirkt. Die politische Funktion von Wahlen in einer Demokratie ist, so nehmen wir an, das Auswählen einer Regierung. Daher ist im Zusammenhang mit Wahlen ein Verhalten rational, das auf dieses Ziel und auf kein anderes ausgerichtet ist. Nehmen wir an, ein Mann zieht aus politischen Gründen die Partei A vor, aber seine Frau macht ihm jedesmal eine Szene, wenn er nicht für die Partei B stimmt. Von seinem *persönlichen* Standpunkt verhält sich dieser Mann vollkommen rational, wenn er seine Stimme der Partei B gibt, falls ihm die Verhinderung eines Ehekrachs wichtiger ist als der Sieg von A über B. Trotzdem gilt in unserem Modell ein solches Verhalten als irrational, weil es ein politisches Mittel in den Dienst eines nichtpolitischen Zwecks stellt.

Wir berücksichtigen also nicht die gesamte Persönlichkeit des einzelnen, wenn wir erörtern, welches Verhalten für ihn rational ist. Wir ignorieren die Vielfalt der Ziele, denen jede seiner Handlungen dient, die Komplexität seiner Motive, die Art und Weise, wie jeder Teil seines Lebens mit seinen emotionellen Bedürfnissen eng verflochten ist. Vielmehr entlehnen wir der traditionellen Wirtschaftstheorie die Idee des rationalen Verbrauchers. Analog zu dem berühmigten homo oeconomicus, den Veblen und andere so unerbittlich kritisierten, ist unser homo politicus der „Durchschnittsmensch“ innerhalb der Wählerschaft, der „rationale Bürger“ unserer Modelldemokratie.

Weil wir diesen politischen Menschen über die Zukunft im ungewissen lassen, ähnelt er weniger einer Rechenmaschine als der ökonomische Mensch der Utilitaristen. Trotzdem bleibt er eine Abstraktion von der wirklichen Fülle der menschlichen Persönlichkeit. Wir nehmen an, daß er an jede Situation herangeht, indem er ein Auge auf die erreichbaren Gewinne rich-

tet und das andere auf die Kosten, daß er eine hochentwickelte Fähigkeit hat, diese beiden Faktoren gegeneinander abzuwägen, und daß er ein starkes Verlangen verspürt, stets der Richtung zu folgen, in die ihn seine Rationalität lenkt.

Daß unsere Modellwelt mit solchen künstlichen Menschen bevölkert ist, vermindert zweifellos die Vergleichbarkeit des Verhaltens in ihr mit dem Verhalten in der wirklichen Welt. In der letzteren kommt es tatsächlich vor, daß Männer, anstatt ihren politischen Präferenzen Ausdruck zu geben, so stimmen, wie ihre Frauen es wünschen – und umgekehrt. Und ein solches Verhalten ist im Rahmen der häuslichen Situationen, in denen es auftritt, oft in hohem Maße rational. Die empirischen Studien kommen fast einstimmig zu dem Schluß, daß die Anpassung im Rahmen der Primärgruppen für fast alle Individuen weitaus lebenswichtiger ist als darüber hinausgehende Erwägungen über wirtschaftliche und politische Wohlfahrt⁵.

Trotzdem müssen wir voraussetzen, daß die Menschen in unserer Welt ihr Verhalten hauptsächlich nach solchen weiterreichenden Erwägungen ausrichten, denn sonst würde jede Analyse der Wirtschaft oder der Politik zu einem bloßen Anhängsel der Soziologie der Primärgruppen werden. Es stehen aber doch fast alle Primärgruppen unter dem starken Einfluß der allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse. Daher können wir provisorisch davon ausgehen, daß die Eigenheiten jeder solchen Gruppe durch entgegengesetzte Eigenheiten anderer Primärgruppen ausgeglichen werden. Wenn wir also die Rationalität allein von den allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen her definieren, dann verzerren wir damit die Wirklichkeit nicht so sehr, wie es zunächst den Anschein hat.

Im einzelnen wird der Charakter der wirtschaftlichen und politischen Zielsetzungen, aus denen wir unsere Beschreibungen rationalen Verhaltens ableiten, aus der konkreten Struktur unseres Modells ersichtlich werden. Doch bevor wir uns mit dieser Struktur befassen, müssen wir noch einen weiteren Aspekt dessen klären, was wir unter Rationalität verstehen: wie können wir zwischen den Irrtümern rationaler und dem normalen Verhalten irrationaler Menschen unterscheiden? Wenn Rationalität letztlich Wirtschaftlichkeit bedeutet, sind dann unwirtschaftlich handelnde Menschen immer irrational oder können auch rationale Menschen unwirtschaftlich handeln?

C. Irrationalität und die Grundfunktion der politischen Rationalität

Zwischen rationalen Irrtümern und irrationalen Verhalten sauber zu unterscheiden, ist nicht leicht. Zunächst sind wir geneigt zu behaupten, daß ein rationaler Mensch, der sich irrt, zumindest die Absicht hat, ein ausgewo-

⁵ Ein Überblick über solche Studien findet sich bei Elihu Katz und Paul F. Lazarsfeld, *Personal Influence*, Glencoe 1955, 1. Teil.

genes Gleichgewicht zwischen Kosten und Erträgen zu schaffen; ein irrationaler Mensch tut dies mit voller Absicht nicht. Aber zahlreiche Fälle unbewußter Neurosen machen dieses Kriterium zunichte. Sogar hoffnungslose Psychotiker verhalten sich oft vollkommen rational im Hinblick auf ihr verzerrtes Bild von der Wirklichkeit. Daher ist die Absicht ein unzulängliches Unterscheidungsmerkmal.

Für unsere begrenzten Zwecke im Rahmen dieses Modells ist die Korrigierbarkeit ein viel besseres Mittel, um zwischen Irrtümern und irrationalen Verhalten zu unterscheiden. Ein rationaler Mensch, der systematisch irgendeinen Fehler begeht, wird damit aufhören, wenn er (1) entdeckt, worin der Fehler besteht, und wenn (2) die Kosten der Behebung des Fehlers geringer sind als die aus der Behebung entspringenden Vorteile. Unter den gleichen Bedingungen wird ein irrationaler Mensch seine Irrtümer nicht korrigieren, weil er eine nicht-logische Neigung zu ihrer Wiederholung hat. Seine Handlungen sind nicht primär durch das Bestreben motiviert, seine offen zutage tretenden Ziele auf wirtschaftliche Weise zu erreichen. Daher erreicht er eine solche Handlungsweise nicht, auch wenn er dazu in der Lage wäre.

Gegen diese Methode der Unterscheidung von Irrtum und Irrationalität gibt es zwei Einwände. Der erste lautet, daß diese Methode oft eine hypothetische Prüfung verlangt, weil irrende rationale Menschen ihre Fehler nicht immer entdecken. Wenn jemand fortgesetzt Fehler begeht, wie kann man wissen, ob er irrational ist oder ob ihm einfach die nötigen Informationen abgehen? Sind wir in solchen Fällen nicht wieder gezwungen, seine Absichten zu beurteilen, die, wie wir eben gezeigt haben, als Maßstab der Rationalität ungeeignet sind?

Dieser Einwand trifft eine Grundschwierigkeit der Sozialwissenschaften, indem er die Unfähigkeit dieser Wissenschaften, alle ihre Behauptungen experimentell zu beweisen, angreift. Zweifellos schwächt er unsere Argumentation. Wenn wir ihn indessen voll anerkennen, dann dürfen wir in allen Sozialwissenschaften über viele lebenswichtige Probleme überhaupt keine Aussagen machen. Um eine solche Lahmlegung der Wissenschaft zu vermeiden, verlassen wir uns überall dort, wo es absolut notwendig ist, auf Hypothesen, indem wir uns gleichzeitig der Grenzen dieses Verfahrens bewußt bleiben.

Der zweite Einwand ist einer These, die wir bereits besprochen haben, sehr ähnlich. Es ist die Feststellung, daß Verhalten, welches nach unserer Definition irrational ist, vom Standpunkt der psychischen Ökonomie der Persönlichkeit höchst rational sein kann. Neurotisches Verhalten ist oft ein notwendiges Mittel zur Milderung von Spannungen, die aus tief im Unbewußten verborgenen Konflikten entspringen⁶. Aber wir untersuchen hier

⁶ Siehe Karen Horney, *The Neurotic Personality of Our Time*, New York 1937, passim.

rationales politisches Verhalten, nicht Psychologie oder die Psychologie des politischen Verhaltens. Wenn also jemand ein politisches Verhalten an den Tag legt, das nicht dazu beiträgt, daß er seine Ziele auf wirtschaftliche Weise erreicht, dürfen wir ihn mit Recht als politisch irrational bezeichnen, gleichgültig, wie notwendig dieses Verhalten für seine psychischen Anpassungen sein mag.

Wir versuchen deswegen so sorgfältig zwischen rationalen Irrtümern und irrationalen Handlungen zu unterscheiden, weil wir (1) zeigen wollen, wie die Kosten der Beschaffung von Informationen rationale Menschen dazu bringen können, in der Politik systematische Irrtümer zu begehen, und weil wir (2) jede Erörterung der politischen Irrationalität vermeiden wollen. Unser Wunsch, die politische Irrationalität hier zu übergehen, ist begründet (1) in der Komplexität des Themas, (2) in der Unverträglichkeit der Irrationalität mit dem Charakter unseres Modells, das nur rein rationales Verhalten kennt, und (3) in der Tatsache, daß die Irrationalität ein empirisches Phänomen ist, dem mit deduktiver Logik allein nicht beizukommen ist. Es verlangt vielmehr konkrete Untersuchungen, die über den Horizont unserer Studie hinausgehen.

Es gibt nur einen Gesichtspunkt, unter dem die Irrationalität im Zusammenhang mit unserem Modell besprochen werden muß. Wenn ein bedeutender Teil irgendeiner politischen Gemeinschaft in seinem Verhalten irrational wird, dann ergibt sich für den, der sich nicht so verhält, ein schwieriges Problem. Wie soll er handeln? Was ist die beste Handlungsweise für einen rationalen Menschen in einer irrationalen Welt?

Die Antwort hängt davon ab, ob die Irrationalität, vor der der Betroffene steht, voraussagbare Verhaltensstrukturen zuläßt. Wenn ja, dann ist rationales Handeln für ihn noch immer möglich. Und da fast keine Gesellschaft lange existieren kann, wenn niemand in ihr seine Ziele auf wirtschaftliche Weise verfolgt, weist das politische System gewöhnlich irgendeine Art von Vorhersagbarkeit auf. Bürger, die sich irrational verhalten, tun dies zum Teil deswegen, weil jemand sie dazu veranlaßt, um daraus Gewinn zu ziehen. Es kann z. B. eine Partei, die dauernd falsche Versprechungen macht, dann Stimmen gewinnen, wenn sie die Wähler dazu bringt, ihren Lügen Glauben zu schenken. Für diese Partei ist es rational, die Wähler zu irrationalem Verhalten zu bringen. Spannungen dieser Art sind häufig, aber solange die Rationalität bei irgendeinem der Beteiligten die Oberhand behält, läßt sich das Verhalten noch immer vorhersagen.

Um mit scheinbar irrationalem Verhalten fertig zu werden, muß der rationale Mensch also versuchen, das diesem Verhalten zugrundeliegende rationale Schema zu erfassen; er muß feststellen, wessen Zielen dieses Verhalten eigentlich dient und worin diese Ziele bestehen. Dann kann er aus der Sicht seiner eigenen Zielsetzungen entscheiden, wie er auf dieses Verhalten zu reagieren hat. Nur wenn überhaupt keine rationale Ordnung feststellbar ist