

Kognitive Determinanten der Problementstehung und -behandlung im wirtschaftspolitischen Prozeß*

Von Lambert T. Koch**

1. Ausgangslage

Im Zusammenhang mit dem Bemühen um eine analytische Strukturierung des wirtschaftspolitischen Prozesses findet sich in der Literatur häufig die Unterscheidung der drei Grundkategorien *Lagefeststellung*, *Zielfindung* und *Maßnahmenwahl*.¹ Dabei wird präsumiert, dieser Dreischritt müsse programmatisch den Gang wirtschaftspolitischer Untersuchungen leiten, womit es originäre Aufgabe einer *positiven* Theorie der Wirtschaftspolitik wäre, angesichts verschiedener Lageausprägungen und Zielkonstellationen nach dem jeweils geeigneten Instrumentarium für einen Soll-Ist-Ausgleich auf aggregierter Ebene zu fragen. Geeignet wären solche Maßnahmen, die auf effizientestem Wege eine entsprechende Balance herbeiführen könnten. Bedenken gegenüber dieser Vorstellung, die zum Kern des orthodoxen wirtschaftspolitischen Theorieprogramms² zu zählen ist, sind keineswegs neu. Es handelt sich um das Grundmuster eines Vorgehens, das Albert seinerzeit schon als *instrumentalistisch-technokratisch* kritisierte (vgl. Albert, 1967, S. 113), wobei er vor allem die Gefahr sah, falsche methodologische Vorstellungen könnten zu einem übersteigerten wirtschaftspolitischen Machbarkeitsdenken führen (vgl. ähnlich auch Hoppmann, 1973; Homann, 1980). Ein instrumentalistisch-technokratisches Programm suggeriert, daß sich

* Verantwortlicher Herausgeber / editor in charge: F. B.

** Der vorliegende Beitrag beruht auf einem auf der Jahrestagung des „Ausschusses Evolutorische Ökonomik im Verein für Socialpolitik“ vom 03. - 05. 07. 1997 in Osnabrück gehaltenen Vortrag. Der Autor dankt den Diskussionsteilnehmern für wertvolle Anregungen, die hoffentlich in die folgenden Überlegungen in adäquater Weise Eingang gefunden haben. Darüber hinaus gilt der Dank zwei anonymen Gutachtern, deren Hinweise ebenfalls sehr hilfreich waren.

¹ Molitor etwa fordert: „Der Sachlogik der wirtschaftspolitischen Situation entspricht die Unterscheidung nach Ziel, Lage und Maßnahme. Ob es sich nun um ordnungs-, stabilitäts- oder verteilungspolitische Aufgaben handelt, stets ist die wissenschaftliche Disziplin gehalten, dem Dreischritt aus Zielinterpretation, Lageanalyse und Maßnahmenprogrammierung zu folgen“ Molitor, 1988, S. 29; ähnlich vgl. beispielsweise auch Tuchtfeldt, 1993, S. 3.

² Für einen Überblick über die historische Genese dieses Programms vgl. Albert, 1977, S. 181 ff.

der wirtschaftspolitische Prozeß mittels eines *Maschinenmodells* im Sinne Heinz v. Försters abbilden ließe (vgl. etwa Förster, 1985). Dies würde bedeuten, man benötigte lediglich ausreichende Kenntnisse über eine Anfangssituation und über geltende Transformationsvorschriften, um die „richtigen“ Maßnahmen deduzieren zu können.³ Auf diese Weise würden sich wirtschaftspolitische Planungs- und Prognoseprobleme hauptsächlich auf technisch-organisatorische Momente reduzieren – mit entsprechend günstigen Konsequenzen hinsichtlich der allgemeinen Steuerungsmöglichkeiten.

Die *Kritik*, die es in den letzten Jahrzehnten an einer solchen Vorstellung von Wirtschaftspolitik gegeben hat, geht in verschiedenste Richtungen. Man setzte sich mit den Schwierigkeiten auseinander, die bei der Zentralisation des wirtschaftspolitisch notwendigen Wissens auftreten (vgl. etwa v. Hayek, 1975). Man führte die „begrenzte Rationalität“ der Wirtschaftssubjekte und die Relevanz von Informationskosten ins Feld, die verhinderten, daß Wähler und Gewählte alle in einer Situation relevanten Informationen in ihre Entscheidungen einbeziehen (vgl. bereits Simon, 1955). Und seitens der Public-Choice-Theorie wurden vor allem das Eigeninteresse und die damit verbundenen Machtspiele von Politikern und Interessengruppen als Begründung für die Notwendigkeit eines Perspektivenwechsels vorgebracht; denn unabhängig von ihrer Rolle im wirtschaftspolitischen Prozeß führe das Wahl- und Entscheidungsverhalten von Wirtschaftssubjekten keineswegs dazu, daß stets „richtige“ Maßnahmen präferiert würden – abgesehen davon, daß bereits die Feststellung dessen, was „richtig“ sein könnte, auf unüberwindbare theoretische und praktische Hindernisse stoße (vgl. z. B. Frey und Kirchgässner, 1994, bes. S. 362 ff.).

Einem zum Teil noch vorgelagerten Problemkreis wird hingegen erst in jüngerer Zeit zunehmend Beachtung geschenkt. Er eröffnet sich, wenn von der üblichen, implizit in die Theoriebildung einfließenden Common-Knowledge-Annahme, die ein vordefiniertes wirtschaftspolitisches Ereignis- oder Zustandsfeld unterstellt, abgegangen wird. Vor der Situationsbewertung und Alternativenwahl auf *gesamtwirtschaftlicher Ebene* steht die Frage nach dem *Zustandekommen* einer „wirtschaftspolitischen Situation“. Dabei läßt sich zeigen, daß Ergebnisse der Lagefeststellung, Zielfindung und Maßnahmenentscheidung ganz entscheidend von den vorgesetzten, individuellen und gesellschaftlichen Wahrnehmungs- und Kommunikationsprozessen abhängen. In diesen Prozessen erst kristallisieren sich bestimmte Problemfelder heraus, deren Konturen in der Folge allmählich an Deutlich-

³ Dabei ist es unerheblich, ob man eine *triviale* oder eine *nicht-triviale* Maschine vor Augen hat: Bei einer nicht-trivialen Maschine wird die Outputsequenz nicht nur von der Inputsequenz und der Transformationsvorschrift $f_y(x \rightarrow y)$ bestimmt, sondern auch von der Vorschrift (f_z), nach der die Transformationsfunktion (f_y) verändert wird. Auf diese Weise lassen sich äußerst komplizierte Input-Output-Sequenzen höherer Ordnung denken.

keit gewinnen. Das heißt, anders als es in vielen Modellen der Ökonomischen Theorie der Politik angenommen wird, existieren *ex ante* weder „fertige“ Problemlösungsalternativen, noch – und darauf kommt es hier besonders an – „fertige“ Probleme, die von einzelnen Politikern oder Parteien, je nach politischer Couleur, nur noch aufgespürt und in ihre jeweilige Agenda übernommen werden müßten. In dem komplexen Interaktionsprozeß, der darüber bestimmt, zu welchem Zeitpunkt und in welcher „Qualität“ ein zunächst nur von einer Minderheit wahrgenommenes *wirtschaftliches* Problem tatsächlich auch zu einem *wirtschaftspolitischen* Problem avanciert, spielen vielmehr äußerst komplexe Phänomene eine Rolle. Dazu gehören beispielsweise der zu Beginn des Problementstehungsprozesses vorherrschende Homogenitätsgrad von in einer Gesellschaft existierenden Wirklichkeitsvorstellungen, die individuelle und kollektive Wahrnehmung bestimmter Informationen, die Art und Weise der medialen Aufbereitung oder Präsentation von „Problemangeboten“ sowie die Wirkung historisch begründbarer Pfadabhängigkeiten, imponderabler Ereignisse oder beschleunigender respektive retardierender Häufigkeitsabhängigkeitseffekte im Verlaufe der Problemgenese.

Die hier angedeuteten Zusammenhänge sollen unter besonderer Berücksichtigung *kognitiver Aspekte* in vier Teilschritten herausgearbeitet werden: Einer kurzen Betrachtung der allgemeinen Bedeutung epistemologischer Momente im Rahmen der wirtschaftspolitischen Analyse folgt die Untersuchung der Relevanz „kognitiver Schemata“, die die Problementstehung auf *individueller Ebene* leiten. Hierauf gilt es, die Problemdiffusion bzw. das Phänomen der Problementstehung auf *gesellschaftlicher Ebene* als einen dem Schritt der Problembehandlung vorgelagerten Prozeß sinnfällig werden zu lassen. Im letzten Teilschritt schließlich werden ausgewählte kognitive Aspekte des wirtschaftspolitischen Problembehandlungsprozesses beleuchtet.

2. Wirtschaftspolitik im Lichte des Erkenntnisproblems

Ausgangspunkt für die weitere Analyse ist die Frage, warum sich instrumentalisch-technokratische Denkmuster in vielen Bereichen der Ökonomik so nachhaltig etabliert haben. Offenbar spielt dabei die Vorstellung eine Rolle, man könne die *Möglichkeiten* des Erkennens analytisch von den *Bedingungen* des Handelns separieren.⁴ Sicherlich mag eine hierauf beruhende Methode im Rahmen vieler partialanalytischer Problemstellungen

⁴ Oder, wie Schiepek, 1990, S. 199, die entsprechende Praxis kritisiert: Es werde häufig versucht, „wissenschaftliche Beschreibungen von ihren Erkenntnisvoraussetzungen zu befreien, also die Bedingungen ihrer Möglichkeiten zu eliminieren“.

wenig Anlaß zur Kritik geben. Dies gilt jedoch nicht für die Beschäftigung mit einem so *komplexen Phänomen*, wie dem des wirtschaftspolitischen Prozesses. Für diesen Gegenstand erscheint die Einbeziehung von Ergebnissen der modernen Wahrnehmungs-, Erkenntnis- und Kommunikationsforschung unerlässlich, so daß es als ein zentrales Postulat dieses Beitrags anzusehen ist, wenn gefordert wird, den Konstruktionsprozeß der „wirtschaftspolitischen Wirklichkeit“ zusammen mit den relevanten Konstruktionsinhalten zum Thema einer positiven Theorie der Wirtschaftspolitik zu erheben.⁵

Zunächst ist hierfür ein kurzer Überblick über den Mainstream der modernen *Kognitionswissenschaften*⁶ zu geben. Übereinstimmend kann man vor allem den Abschied von der Vorstellung einer passiven, von außen determinierten Umweltverarbeitung ausmachen. Es gilt heute weitgehend als erwiesen, daß unser Umweltreize verarbeitendes Gehirn die von außen kommenden Impulse *aktiv-konstruktiv* mit bereits vorhandenen kognitiven Strukturen verknüpft. *Jede* aufgenommene Information erhält erst in unserem Gehirn ihre spezifische Identität, wobei als mentale Operationen vor allem Mechanismen wie Perzeption, Inferenz, Attribution und Erinnerung fungieren.⁷ Für diese Zusammenhänge lieferte die *kognitive Psychologie* bereits in den sechziger und siebziger Jahren fundierte theoretische und empirische Belege (vgl. bes. Neisser, 1976), was in der Folgezeit die Entwicklung einer später als *kognitiver Konstruktivismus* bezeichneten Perspektive nachhaltig förderte. Diese Sichtweise, die heute nahezu alle Bereiche der Psychologie durchzieht (für einen Überblick vgl. Nüse et al., 1991), soll den folgenden Überlegungen zugrundegelegt werden. Wichtig im Rahmen dieses epistemologischen Modells ist es, daß man Erkennen immer zugleich als *Entdecken und Erfinden* versteht, ohne dabei verbindlich entscheiden zu können, welche Teile der menschlichen Wahrnehmung tatsächlich Auskunft über eine subjektunabhängig existierende Außenwelt geben. Obwohl man eine „neutrale“ Umwelt keinesfalls negieren muß, liegt so doch ein unumgehbarer *Schleier der Ungewißheit* auf allen Aussagen über sie (vgl. auch bereits Kraft, 1960). Die wichtigsten allgemeinen Konsequenzen, die sich aus der Einbeziehung dieser Zusammenhänge in die wirt-

⁵ Vgl. in diesem Sinne auch Albert, 1977, S. 205, der den Einbezug epistemologischer Aspekte in eine Theorie wirtschaftspolitischem Handelns fordert, „die unter realistischem Gesichtspunkt ernstgenommen werden will“.

⁶ Als „Kognitionswissenschaften“ seien hier alle diejenigen Disziplinen zusammengefaßt, die sich mit den Phänomenen Wahrnehmung und Erkenntnis beschäftigen; dies sind u. a. die Neurobiologie, -chemie, -physiologie und -psychologie, weitere Richtungen der Biologie und Psychologie sowie Teilbereiche der Philosophie.

⁷ Perzeption ist die Reizaufnahme durch Sinneszellen und -organe, Inferenz steht für die Bildung impliziter Schlußfolgerungen und Attribution nennt man die unbewußte Ursachenzuschreibung des Gehirns.

schaftspolitische Analyse ergeben, sollen in drei Stichpunkten skizziert werden:

Erstens muß die Vorstellung von „Information“ als der Basisvariable wirtschaftspolitischen Planens und Entscheidens überdacht werden. Dabei ist keineswegs die grundsätzliche Bedeutung von Information innerhalb dieses Prozesses in Frage zu stellen, sondern es geht um die Modifikation des Informationsverständnisses. Die modernen Kognitionswissenschaften belegen nachdrücklich, daß Informationen über Sachverhalte nicht unabhängig von Individuen existieren und somit nicht einfach weitergegeben werden können. Denn Information, im eigentlichen Sinne des Wortes, entsteht erst im Moment der Rezeption von externen Signalen im menschlichen Wahrnehmungsapparat (vgl. etwa Wallner, 1990). Auch im wirtschaftspolitischen Kontext müssen daher stärker die Randbedingungen dieser Informationsentstehung bzw. Informationstransformation untersucht werden. *Informationstransformation* und *Informationstransfer* sind als zusammengehörige Phänomene zu betrachten, wobei es von zentraler Bedeutung ist, daß jede übertragene Information mit dem Akt ihrer Übertragung unabdingbar eine neue Identität gewinnt. Es rückt so vor allem die Frage in den Mittelpunkt, von welchen Faktoren der Prozeß der Bedeutungsgewinnung intendiert oder nicht-intendiert beeinflußt wird.

Zweitens werfen diese Aspekte ein verändertes Licht auf das wissenschaftliche und wirtschaftspolitische Prognoseproblem. Offenbar verhindert die Funktionsweise unseres Wahrnehmungsapparates bei der Informationstransformation ein Operieren mit Transformationsvorschriften. Denn wie wahrnehmungsphysiologische Forschungen belegen, arbeitet das Gehirn in einer Art zeitlichem Rhythmus, wodurch stets mehrere physiologische Ereignisse zu einer Wahrnehmung zusammengefaßt und dann *autonom* oder *spontan* durch eine andere ersetzt werden. Dabei können die Inhalte einer Folgewahrnehmung selbst dann geändert werden, wenn in den Sinnesdaten keine Änderung eingetreten ist (vgl. ausführlich Pöppel, 1985; Oesser, 1987). Es können plötzlich völlig neue Situationsinterpretationen erzeugt werden, die dann möglicherweise zu gänzlich unvermuteten und neuen Handlungsreaktionen führen.⁸ Das bedeutet *ceteris paribus*, daß allein aus kognitiven Gründen mit zunehmender Komplexität der Informationsvernetzung in einer Gesellschaft und zwischen Gesellschaften („Globalisierung“) die Möglichkeiten der Prognose ökonomischer, sozialer und politi-

⁸ In diesem Zusammenhang kann vor allem auf die Überlegungen von Hesse zur „kognitiven Kreativität“ als handlungstheoretischer und damit auch ökonomischer Basisvariable sowie auf die Folgen ihrer Einbeziehung für die Innovationserklärung verwiesen werden. Vgl. u. a. Hesse, 1990. Für entsprechende wirtschaftspolitische Konsequenzen vgl. Koch, 1996a.

scher Ereignisabfolgen abnehmen – zumal grundsätzliche Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Versuch der Beobachtung und Bewertung innerpersönlicher Vorgänge existieren (vgl. etwa bereits Little, 1972; Nisbett und Ross, 1980, S. 230 ff.; sowie für einen Überblick Witt 1987, S. 123 ff.).

Eine dritte entscheidende Konsequenz der Einbeziehung wahrnehmungs- und erkenntnistheoretischer Zusammenhänge in die wirtschaftspolitische Theoriebildung folgt aus der zentralen Feststellung, daß kein Wirtschaftssubjekt vor dem Hintergrund einer objektiven Realität denkt, plant und handelt, sondern stets zunächst im Bezugsrahmen einer eigenen, subjektiven Wirklichkeit, die erst über Kommunikationsakte einen partiellen Abgleich mit anderen individuellen „Realitäten“ erfährt. Hier spielt zum einen das Konzept der „kognitiven Schemata“ eine Rolle, auf das gleich einzugehen sein wird, zum anderen kommt die *wirklichkeitsprägende* Funktion sozialer Interaktion ins Spiel. Gesellschaftliches Zusammenleben und damit auch Wirtschaftspolitik sind so nur denkmöglich, wenn wenigstens in bestimmten Bereichen über den Weg der Kommunikation *gemeinsame relevante Wirklichkeiten* entstehen, wie es Berger und Luckmann (1977) ausdrücken. Das heißt, aus kognitiv-prozessualer Perspektive hat gesellschaftliche Kommunikation eine ungleich wichtigere Funktion als nur die des Informationsaustausches, wobei hier der Begriff „Information“ im traditionellen, eher technischen Sinne zu verstehen wäre (vgl. auch Habermas, 1988).

3. Elemente einer evolutorischen Theorie der Wirtschaftspolitik: Zur Problemstehung

3.1 Die individuelle Ebene

Wenden wir uns nun dem eigentlichen Phänomen, der Problemstehung im wirtschaftspolitischen Kontext, näher zu. Hierfür ist ganz im Sinne des methodologischen Individualismus zunächst das Geschehen auf individueller Ebene von Interesse – zumal gerade hier ein Erklärungsdefizit anzugehen ist, das im Rahmen namhafter *soziologischer Erklärungsversuche* aufscheint, die hauptsächlich auf kollektive Phänomene im politischen Prozeß abstellen (vgl. etwa Scharpf, 1987; Searle, 1997). Zu Erfassung der individuellen Ebene soll hier das Konzept der „kognitiven Schemata“ fruchtbar gemacht werden. Dieses Konzept, dessen Entwicklung unter anderem mit den Arbeiten Piagets (bes. 1974) verbunden ist, verknüpft die bereits erwähnten mit einer Reihe noch nicht angesprochener Teilphänomene bei der Informationsverarbeitung: Wichtig ist etwa, daß kognitive Schemata hochselektiv wirken; in ihnen werden Wissensbestandteile in Form von Begriffen

für Eigenschaften, Prototypen, Grenzfälle und Beispiele unter einem Etikett verknüpft. Dabei wird auch sogenanntes *implizites Wissen* („tacit knowledge“) geordnet, Wissen, das ständig entwickelt und angewandt wird, sich so im Handeln verändert und zugleich die menschliche Handlungskompetenz beeinflußt, ohne daß der Handelnde selbst oder ein externer Beobachter seine Struktur systematisch beschreiben könnten (vgl. für einen anwendungsbezogenen Überblick z. B. Hirschfeld et al., 1994; Vowe, 1994).

Kognitive Schemata, die dazu verhelfen, die komplexe Fülle an Sinnesreizen beherrschbar zu machen, spielen bei jedem Erkenntnis- und Erinnerungsvorgang eine zentrale Rolle: Sie bilden gewissermaßen das Gerüst, in das sich neu konstruierte Informationen einfügen, um dann durch bereits organisierte Wissensteile ergänzt zu werden (vgl. etwa Eysenck, 1984, S. 324). So entsteht ein referentielles Netzwerk, innerhalb dessen sich Erfahrungen zu Mustern verdichten, die wiederum Erfahrungen prägen. Auf dieser interdependenten Verknüpfung von aktuellen und früheren Kognitionen bauen jedwede Bewertungen, Erwartungen, Planungen und Entscheidungen von Akteuren auf (vgl. hierzu auch Koch, 1996b). Alle Wirtschaftssubjekte, in welcher Rolle sie auch gerade in den wirtschaftspolitischen Prozeß involviert sein mögen, sind von dieser subjektiven Vorstrukturierung bei der Wahrnehmung betroffen. Politiker, Bürokraten oder Wähler, Angehörige der einen oder anderen sozialen Schicht, Ältere oder Jüngere: alle unterliegen in der Rezeption von Informationen, Ereignissen und komplexen Situationen der biologischen Restriktion, nur das wahrnehmen zu können, was ihr Gehirn ihnen vor dem Hintergrund der persönlichen (gespeicherten) „Vorgeschichte“ anbietet.⁹ Im Unterschied zum Konzept der „begrenzten Rationalität“ betont das Konzept der „kognitiven Schemata“¹⁰ somit weniger den Mangel an Quantität bei der Informationssammlung als vielmehr die Unvermeidbarkeit *pfadabhängigen* Qualitätswandels bei der Informationsrezeption.

Ergeben sich nun in einer individuellen Wahrnehmungssituation angesichts einer bestimmten „Informationslage“ größere *Widersprüche* zu der

⁹ Frey und Eichenberger 1991, S. 75 verweisen unter dem Stichpunkt „Reference Point Effects“, in ähnlichem Zusammenhang wie hier, auf das Beispiel der besonderen Inflationsangst mancher Deutschen. Tatsächlich macht es offenbar einen Unterschied bei der Bewertung wirtschaftspolitischer Szenarien, ob Akteure noch mit (unangenehmen) Erinnerungen an eine selbsterlebte Inflation behaftet sind oder nicht. Im ersten Fall werden bestimmte Ereignisse und Entwicklungen - unbewußt - anders bewertet als von Individuen ohne entsprechende Vorgeschichte.

¹⁰ Zuweilen wird in diesem Zusammenhang auch von „scripts“ und „frames“ gesprochen. In beiden Fällen handelt es sich um spezielle Typen komplexer Schemaorganisationen. „Frames“ oder „Rahmen“, auf die nachher noch abzustellen sein wird, sind solche organisierten Wissensstrukturen, die konventionell festgelegtes Wissen von Gesetzmäßigkeiten und Normen ordnen, das in sozialen Situationen eine Rolle spielt. Vgl. Dijk, 1980, S. 169.

bisherigen subjektiven „Realität“, so können diese *kognitiven Dissonanzen* zugleich den Wunsch ihrer Reduktion wecken. Die Stärke des Anreizes hängt von der Einschätzung der erwarteten Kosten und Nutzen entsprechender Aktivitäten ab.¹¹ Erstere können beispielsweise darin bestehen, das zunächst subjektiv definierte Problem analytisch zu strukturieren und dann zu kommunizieren (etwa über Gespräche oder Publikationen), sie können sich in einem veränderten Wahlverhalten äußern und sie können – dies ist die mit den relativ höchsten Kosten verbundene Option – ein Tätigwerden in Bürgerinitiativen, Parteien oder Regierungsämtern implizieren. Eine „Informationslage“, in deren Kontext kognitive Dissonanzen auftreten, kann zum einen *neu* entstanden sein. Sie kann zum anderen aber auch unverändert bleiben, wobei dann die *Mehrdeutigkeit* allein aus einer vom Wahrnehmungsapparat produzierten Neukombination etablierter Bewußtseinsinhalte resultiert.¹² Während letztere Möglichkeit jederzeit eintreten kann, muß für die erstgenannte die Rezeption neuer Soll-Größen (etwa Ideen oder Werthaltungen) oder neuer Erkenntnisse über Ist-Parameter (Kausalzusammenhänge und Restriktionen) hinzukommen.

Aus den bisherigen Überlegungen ergibt sich ein verändertes Bild der Akteure im politischen Prozeß. Hat man zunächst den *Politiker* als Träger der Wirtschaftspolitik vor Augen, so unterstreicht die Annahme des ubiquitären Einflusses kognitiver Schemata, daß jede Vorstellung eines *exogenen Steuermanns*, der über einen abgeschlossenen Katalog von Annahmen über das Verhalten der Systemakteure verfügen könnte, fehlgeht. Seine Wahrnehmung und sein daraus resultierendes Verhalten sind vielmehr untrennbar reflexiv mit dem spezifischen gesellschaftlichen Kontext, in den er eingebunden ist, verkoppelt. Jeder Wirtschaftspolitiker ist selbst „lediglich“ eine *endogene Variable* im wirtschaftspolitischen Modell. Seine eigenen kognitiven Schemata bleiben im Zuge der Veränderung von Erkenntnissen, Wissensbestandteilen und Beurteilungen genauso wenig konstant, wie die jedes anderen Wirtschaftssubjektes, so daß grundsätzlich kein „objektives“ wirtschaftspolitisches Entscheidungsfeld existieren kann (vgl. etwa Scherer et al., 1988, S. 803 ff.). Auch mit Blick auf die Gruppe der *Wähler* ergeben sich aus kognitionswissenschaftlicher Sicht wichtige Schlußfolgerungen, die zu entsprechenden Überlegungen der politischen Ökonomie komplementär sind: Im Falle demokratischer Abstimmungen über wirtschaftspolitische Akteure und Programme beispielsweise muß es als obsolet erscheinen, nach Wahlverfahren zu suchen, die ein „objektives“ Abbild von Wählerpräferen-

¹¹ Im Zusammenhang mit der Motivation, kognitive Dissonanzen bzw. Mehrdeutigkeit reduzieren zu wollen, spielen kognitive Assimilations- und Akkomodationsprozesse eine Rolle. Vgl. hierzu Meier und Slembeck, 1994, S. 54 ff.

¹² Vgl. zu den kognitionswissenschaftlichen Voraussetzungen dieser Möglichkeit neben den oben erwähnten Quellen auch Pöppel und Edingshaus 1994, S. 166 ff.

zen aufdecken könnten. Auch der gerne diagnostizierte „Wählerauftrag“ ist nicht mehr als ein zeitpunktbezogenes, offenes Konstrukt, das seine Bedeutung in einem andauernden Prozeß *reflexiver Wirklichkeitsinterpretation* verändert.¹³ Denn jeder Gewählte geht bei der Interpretation des „Wählerauftrages“ ebenso kontextuell vor, wie der Wähler die ihm zur Verfügung stehenden Informationen über eine gesellschaftliche Situation nur kontextuell beurteilen kann.¹⁴ Wähler und Gewählte werden mithin im Verlauf einer Legislaturperiode in wechselseitiger Abhängigkeit ihre Soll- und Ist-Vorstellungen und damit ihre Interpretation von Problemlagen ändern, wodurch es zu einer Koevolution relevanter Entscheidungsfelder kommt. Diese Überlegungen zeigen bereits deutlich, weshalb hier einem prozessualen Verständnis von Wirtschaftspolitik das Wort geredet wird, und sie führen zugleich zur Analyse der kollektiven Ebene des wirtschaftspolitischen Prozesses.

3.2 Die kollektive Ebene

Auf der nunmehr zu betrachtenden Ebene entscheidet sich, welche subjektiv empfundenen Unzufriedenheiten (Problemvariation) – zum Beispiel angesichts einer vermeintlichen Unterversorgung mit bestimmten öffentlichen Gütern – tatsächlich auch zu einem wirtschaftspolitischen Problem werden (Problemselektion). Dazu ist zunächst auf die für Gesellschaften konstitutive Funktion von Interaktion bzw. Kommunikation einzugehen. Treten Individuen miteinander in Beziehung, wirken sie gewissermaßen „automatisch“ auch wirklichkeitsverändernd auf ihren Interaktionspartner ein. Sie beobachten Reaktionen auf eigene Aktionen und konzeptualisieren gegebenenfalls rekurrente neue Erfahrungen zusammen mit Vorwissen als Ursache-Wirkungs-Beziehungen in neuen Invarianten oder kognitiven Schemata. Der Umstand, daß dabei jeder nach Maßgabe seiner eigenen, subjektiven, handlungsschematisch kodierten Erwartungen, Ziele und Zwecke handelt, wird auch als „doppelte Kontingenz“ bezeichnet. Da man innerhalb von sozialen Gemeinschaften voraussetzen kann, daß die subjektiven Wirklichkeiten von Interaktionspartnern bereits *ex ante* zumindest in Teilen *synreferentiell* sind, können Akteure stets auch gezielt darauf hinwir-

¹³ In diesem Zusammenhang kann es von großem Interesse sein, die Mechanismen reflexiver Wirklichkeitsmodellierung auch im *Vorfeld* von Wahlen und Abstimmungen zu analysieren. Spontane Aktionen und institutionalisierte Verfahren (vgl. hierzu etwa Blondel, 1990) sorgen dafür, daß die eigentlichen Entscheidungen zumeist bis zu dem Termin des formalen Wahl- oder Abstimmungsaktes längst gefallen sind. Trotzdem wird dieser kognitiv-prozessuale Aspekt der Abstimmungsvorbereitung in der einschlägigen Literatur vielfach unterbewertet. Vgl. anders etwa Slembeck, 1997.

¹⁴ Inwiefern sich beispielsweise private Präferenzen ständig in Abhängigkeit von privatem Wissen sowie dem öffentlichen Diskurs und darin vermittelten „Präferenzverfälschungen“ wandeln, analysiert ausführlich Kurian, 1997, bes. S. 189 ff.

ken, den Kognitionsbereich anderer Akteure auf ein bestimmtes Objekt hin zu orientieren (vgl. Rusch, 1994, S. 63). An diesem Punkt liegt eine wichtige Schnittstelle, an der sich zunächst einmal entscheidet, ob individuell empfundene Probleme zu einem Zeitpunkt überhaupt zu intersubjektiven oder gesellschaftlichen Problemen werden. Eine ausschlaggebende Rolle spielen hier die *Mobilisierungsressourcen*, über die einzelne Wirtschaftssubjekte verfügen, wobei ein breites Möglichkeitspektrum in Betracht zu ziehen ist: Zunächst kommt es auf die Stärke des intrinsischen Potentials, also auf den Grad der subjektiv empfundenen Unzufriedenheit und auf den Mobilisierungswillen, an. Dann bedarf es hinreichender Mobilisierungsfähigkeiten, wie der richtigen Auswahl von Kommunikationspartnern und des nötigen Argumentationsgeschicks. Dabei ist schließlich wichtig, welche soziale Stellung der Mobilisator einnimmt, über welche ökonomischen und / oder politischen Ressourcen- und Machtpotentiale er verfügt und welche Erfahrungen man in ähnlichen früheren Situationen bereits mit ihm gemacht hat.

Springt der Funke der Problemwahrnehmung von der individuellen auf die kollektive Ebene über, gewinnt ein Problem in der Folge mit jeder weiteren Kommunikation ein Stück neue Identität hinzu – das heißt, seine Qualität bleibt auch während des *Diffusionsprozesses* keineswegs konstant. Vor allem ist nicht gewährleistet, daß jeder Beteiligte ein kommuniziertes Problem ähnlich interpretiert. Hier spielen die Komplexität des Gegenstandes und die Qualität des Kommunikationsprozesses eine maßgebliche Rolle. „Je häufiger und zuverlässiger Orientierungsinteraktionen gelingen, desto stärker wird die Überzeugung von der Gemeinsamkeit und Gleichheit der Wirklichkeit“ (vgl. Rusch, 1994, S. 71) bei den Akteuren sein. Je nachdem kommt es, mit anderen Worten, zu einer *Homogenisierung* von Wirklichkeits- und damit von Problemvorstellungen.

Von diesem Homogenisierungsprozeß hängt es maßgeblich ab, ob ein in Teilen der Gesellschaft wahrgenommenes und diskutiertes Problem nun auch zu einem *wirtschaftspolitischen Traktandum* wird. Je homogener eine bestimmte wirtschaftliche Soll-Ist-Diskrepanz wahrgenommen wird und je größer und mächtiger die Gruppe der Unzufriedenen ist, desto wahrscheinlicher ist *ceteris paribus* eine *Problemzulassung* auf politischer Ebene. Trotzdem lassen sich auch für diesen Schritt keine allgemeingültigen Wenn-Dann-Kriterien ableiten. Denn es spielen historische Konstellationen eine Rolle, die vor allem danach zu beurteilen sind, in welcher gesamtwirtschaftlichen Situation sich eine Gesellschaft befindet, welche anderen Probleme in welcher Dringlichkeit auf die Traktandenlisten drängen und welche Problemwahrnehmungs- und Problembehandlungskapazitäten somit noch verfügbar sind (vgl. Meier und Slembeck, 1994, S. 75). Weiterhin ist von großer Bedeutung, welche institutionell vorgegebenen Mechanismen die Problemzulassung erleichtern oder erschweren (z. B. verfassungsmäßige Vorausset-

zungen für Volksbegehren) – eine Frage, die hier allerdings nicht weiter verfolgt werden soll. Doch auch wenn ein bestimmter Homogenitätsgrad gewissermaßen als Schwellenwert notwendig ist, um die Problemzulassung auf wirtschaftspolitischer Ebene zu bewirken, ist die Relativität dieses Zusammenhangs zu beachten. Denn in zunehmend intransparenten, pluralistischen und multikulturellen Gesellschaften wird es generell schwieriger, homogene, mächtige und zugleich zeitlich und inhaltlich stabile Problemsichtweisen zu installieren. Nicht zuletzt mit der Beschleunigung des technischen Fortschritts und der globalen Wissensdiffusion (sinkende „Wissenshalbwertszeiten“) sowie durch die damit verbundene Internationalisierung des ökonomischen und interjurisdiktionellen Wettbewerbs fächern sich die relevanten Problemfelder und zugleich die Sichtweisen einzelner Problemfelder immer weiter auf. Je heterogener aber die vorherrschenden und miteinander konkurrierenden Wirklichkeiten beschaffen sind, desto schwerer ist es *ceteris paribus*, überhaupt Aussagen über den Verlauf von Problemzulassungsprozessen und damit Prognosen über zukünftige Entwicklungen im wirtschaftspolitischen Prozeß als ganzes zu treffen.

Immer mehr kommt es angesichts dieser Entwicklung auch darauf an, inwiefern zunächst fremde Problemfelder und Problemsichtweisen den jeweils anderen Gruppen einer Gesellschaft vermittelt werden, um so einen Pool an Common Knowledge über relevante Wissensinhalte zu schaffen (intendierte Reduktion von Mehrdeutigkeit). Ein solcher Pool erscheint aus der hier vorgeschlagenen Perspektive als *conditio sine qua non* für einen konstruktiven gesellschaftlich-politischen Diskurs über die Lösung aufscheinender Probleme. Er wirkt gewissermaßen einer „Entrationalisierung“ des wirtschaftspolitischen Prozesses entgegen. Der wirtschaftspolitische Prozeß wäre danach in dem Maße „rational“, in dem das, worüber kommuniziert wird, auch das ist, was jeder Beteiligte unter dem versteht, was er zum Ausdruck bringt; je intensiver daher ein themenbezogener Prozeß der wechselseitigen Orientierung in Gang kommt, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß ein von vielen erkanntes Problem später auch – nach der Auffassung vieler – „richtig“ oder „rational“ behandelt wird.

Wenden wir uns nun stärker den Mechanismen und Mustern zu, die im Prozeß der Diffusion wirtschaftspolitischer Probleme eine Rolle spielen. Vor allem gehört dazu die Beobachtung, daß Kosten-Nutzen-Relationen, denen sich Wirtschaftssubjekte gegenübergestellt sehen, wenn sie eine individuelle Problemsicht verbreiten wollen, in hohem Maße von den innerhalb einer Gesellschaft ausgeprägten *Kommunikationsstrukturen* abhängen. Letztere stecken gewissermaßen den „Resonanzraum“ ab, in dem sich Problemsichtweisen zu bewähren haben (vgl. Siegenthaler, 1995, S. 177 ff.). Unter Kommunikationsstruktur soll in diesem Zusammenhang die Gesamtheit der in einer Gesellschaft gültigen Möglichkeiten und Grenzen des Kommunizie-

rens von Wirtschaftssubjekten verstanden werden. In der modernen „Information Economy“ sind hier insbesondere die verschiedenen Medien von Bedeutung (vgl. Löffelholz und Altmeppen, 1994). Sie wirken nicht etwa nur als „neutrale“ Kommunikationskanäle (Informationtransfer), sondern steuern durch die Verbreitung von neuen Interpretationsangeboten Problem-entstehungsprozesse maßgeblich mit (Informationstransformation). Das abstrakte Gebilde der *Public Opinion* als Hürde bzw. Selektor für individuelle Modelle und Sichtweisen ist zu großen Teilen ein Produkt der Medien. Die sorgfältige Einschätzung der *Public Opinion* kann einzelnen oder Gruppen von Akteuren bereits anzeigen, welche Kosten der Mobilisierung und damit welche Aufwendungen an materiellen und persönlichen Ressourcen zu erwarten sind, bis einem Problem tatsächlich auch eine wirtschaftspolitische Behandlung zuteil wird (vgl. Merten und Westerbarkey, 1994, S. 200 ff.; Kurran, 1997, S. 189 ff.).

In diesem Zusammenhang läßt sich zeigen, daß die Richtung der Problem-entstehung keineswegs immer die gleiche ist. Idealtypischerweise lassen sich hier vielmehr zwei Grundmuster unterscheiden (vgl. dazu Meier und Mettler, 1988, S. 40 ff.). Deren erstes, die Meinungsbildung *von unten nach oben*, stellt den „demokratischen Idealfall“ dar: Ein Problem wird von einer Gruppe von Individuen relativ homogen wahrgenommen, wobei potentielle Fürsprecher – also Interessengruppen, Regierungen und Parlamentarier – erst von der Basis „angesteckt“ werden müssen. Die bereits zuvor notwendige, breite Überschneidung individueller kognitiver Schemata¹⁵ läßt diesen Typus in seiner reinen Form eher selten auftreten, zumal zahlreiche strukturelle Hemmnisse wirksam werden können. Insbesondere kommt zum Tragen, daß in aller Regel nicht ohne sogenannte *Agenda Setters* auszukommen ist, die ein Problem aufgreifen und zum politischen Traktandum erheben, wobei hier die Mobilisierung wirksamer Medien besonders „teuer“ sein kann. In der Mehrzahl erfolgt daher die gesellschaftliche Meinungsbildung eher *von oben nach unten*, das heißt ausgehend von einflußreichen Akteuren. Für Politiker und Vertreter mächtiger Interessengruppen – wie beispielshalber Gewerkschaftsfunktionäre – ist der Zugang zu relevanten Publizitätskanälen und damit die gezielte Beeinflussung der *Public Opinion* zumeist mit geringeren Transaktionskosten verbunden.¹⁶ „Sie verfügen über Kapazitäten für eine mediengerechte Aufbereitung von Themen und

¹⁵ Das Wort „Überschneidung“ steht hier nicht in einer mengentheoretischen oder homologischen, sondern in einer übertragenen Bedeutung, die auf die obigen kommunikationstheoretischen Überlegungen zurückverweist.

¹⁶ Vgl. auch Mueller, 1989; Meier und Durrer, 1992. Der allgemeine Gedanke, daß es sich bei Transaktionskosten der gesellschaftsweiten bzw. politischen Thematisierung von Problemen (im weitesten Sinne) im Grunde um Kommunikationskosten handelt, findet sich – ausgeführt am Beispiel der Patentrechtsproduktion – etwa bei Hutter, 1989, bes. S. 187 f. Beispiele für politisch motivierte „Problemerzeugungen“ (von „oben“ nach „unten“) finden sich u.a. bei Scharpf 1987.

genießen deshalb einen guten Zugang zu den Massenmedien“ (Meier und Mettler, 1988, S. 41). So ist es ihnen auch relativ leicht möglich, bestimmte Probleme bzw. Problemsichtweisen gezielt, und das heißt insbesondere zeitpunktbezogen, zu produzieren, um sie im wirtschaftspolitischen Prozeß zu instrumentalisieren, wie dies aktuell beispielsweise im Rahmen der Diskussion um die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung oder in der Debatte um die Folgen ökonomischer Globalisierung geschieht.

Eine wichtige Rolle spielt weiterhin, welche Ereignisse respektive Konstellationen einen Problementstehungsprozeß in welchem wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kontext anstoßen. Handelt es sich um eine latente Unzufriedenheit, die bereits lange in einer größeren sozialen Gruppe vorherrscht, wird die Problemdiffusion anders verlaufen als wenn nur eine kleine Randgruppe der Gesellschaft wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf in einer Sache sieht. In Anlehnung an eine Kategorisierung bei Bennett (1980, S. 113 ff.) lassen sich in diesem Sinne verschiedene Klassen der Initiierung wirtschaftspolitischer Probleme nach der Anzahl der Betroffenen und nach der Intensität der Betroffenheit unterscheiden (vgl. auch Meier und Slembeck, 1994, S. 68 ff.). Danach kann von einem *Interessengruppenproblem* gesprochen werden, wenn zwar nur eine gesellschaftliche Minderheit betroffen ist, diese jedoch aufgrund einer hohen Zahlungsbereitschaft der einzelnen Betroffenen ihre Interessen formell organisiert. Am deutschen Beispiel der Steinkohle-Problematik im Ruhrgebiet kann man ersehen, welche kognitiven Determinanten hier relevant sind: Es handelt sich zumeist um Gruppen von Wirtschaftssubjekten, deren individuelle Wirklichkeiten bereits *ex ante* einen hohen Grad an Synreferentialität aufweisen, da ökonomische (Branche, Beruf etc.), soziale (Schicht, Ethnie etc.) und / oder geographische Gemeinsamkeiten (Siedlungsgemeinschaft o.ä.) vorliegen. Das heißt, es ist wahrscheinlich, daß auf die kostenträchtige Schaffung funktionierender Kommunikationsstrukturen und auf die Verbreitung gemeinsamer Wirklichkeitssichtweisen verzichtet werden kann. Bei *Strukturproblemen* hingegen ist zwar eine große Zahl von Akteuren betroffen, deren individuelle Betroffenheit jedoch zumeist eher gering ausfällt. Auch wenn aus diesem Grund der Anreiz zu einer formellen Organisation kleiner ist, ist dieser Typus der Problemauslösung doch ähnlich bedeutsam wie der erstgenannte. Am nochmals aufzugreifenden Beispiel der geplanten Einführung des Euro etwa erkennt man, welche politische Tragweite damit verbunden sein kann. So ließ sich im Vorfeld der Bundestagswahlen 1998 speziell bei den Wahlkampfstrategen der großen deutschen Parteien diesbezüglich eine überdurchschnittliche Unsicherheit ausmachen. Der Grund liegt aus kognitiv-prozessualer Sicht darin, daß im Rahmen der Währungsdebatte zwar jeder potentielle Wähler eine Meinung pflegt, diese Meinungen jedoch auf völlig unterschiedlichen Wissens-, Erfahrungs- und Interessenhintergründen

den beruhen. Infolgedessen erschien es offenbar gefährlich, sich zu frühzeitig auf eine Strategie festzulegen, da die Public Opinion unter den gegebenen Umständen höchst instabil war und es – immer mit Blick auf diese Thematik – nach wie vor ist.

Von den in der Realität weniger häufig anzutreffenden Idealtypen der *Eliten- und Krisenprobleme* soll nur auf letzteren Typus näher eingegangen werden, da es sich um ein für den hier dargelegten Kontext besonders interessantes Phänomen handelt. Charakteristisch ist eine chaotische Zustandsfolge, nach der bereits ein zufälliges Einzelereignis die gesellschaftliche Lageeinschätzung und damit die Relevanz möglicherweise bereits vorher existenter (Interessengruppen-, Struktur- oder Eliten-) Probleme sehr rasch völlig verändern kann (vgl. hierzu auch Kuran, 1997, S. 297 ff.). Betrachtet man beispielsweise die öffentliche Reaktion auf einen medienwirksamen Unfall in einer Chemieproduktionsstätte, so lassen sich unter Umständen – vor allem für den Fall, daß entsprechende Unglücksfälle zuvor länger ausgeblieben waren – äußerst heftige, lawinenartige Proteste ausmachen. Möglicherweise werden mit einem Mal sogar alle Chemieproduktionsstätten eines Landes in der öffentlichen Meinung zu Zeitbomben. Entscheidend ist jedenfalls die Beobachtung, daß die plötzlich veränderte Lageeinschätzung zu einem enormen Druck auf die politischen Handlungsträger führen kann. Es wird ein gesellschaftliches Problem „geboren“, das den politischen Zwang nach sich zieht, umgehend neue Ziele für einen Bereich formulieren und umsetzen zu müssen, der lange Zeit höchstens am Rande des sozialen Interesses lag. Welche wirtschaftlichen Folgen ein solches zufälliges Einzelereignis zum Beispiel für eine ganze Branche haben kann, liegt auf der Hand. Aus kognitiv-prozessualer Sicht interessiert an einem solchen Beispiel vor allem, daß in bestimmten Fällen die *Homogenisierung kognitiver Schemata* äußerst rasch und unprognostizierbar erfolgen kann. Wenn dann eine große Mehrheit auf eine bestimmte Wirklichkeitssicht eingeschwungen ist, lassen sich mit einem Mal Entscheidungen erreichen, die zuvor niemals eine Chance zur Durchsetzung gehabt hätten. Auch dies ist ein Aspekt, der in besonderer Weise wieder die Bedeutung der Faktoren „Zufall“, prozessuale Eigendynamik und Pfadabhängigkeit für die Ergebnisse des wirtschaftspolitischen Prozesses deutlich macht – Phänomene, die in traditionellen Ansätzen nicht selten vernachlässigt werden.

4. Elemente einer evolutorischen Theorie der Wirtschaftspolitik: Zur Problembehandlung

Mit den zuletzt geäußerten Überlegungen gelangt man zur Analyse der Phase der **Problembehandlung**. Sie schließt sich im Rahmen des wirt-

schaftspolitischen Prozesses an die Phase der Problementstehung an, sofern diese zur erfolgreichen Problemzulassung geführt hat. Die folgende Skizze mag die zugrundeliegende und im vorherigen erläuterte prozessuale Sichtweise nochmals rekapitulieren. Wie die Pfeile symbolisieren sollen, begleiten den wirtschaftspolitischen Prozeß von der ersten Phase der Problementstehung bis zur Problembehandlung – und auch dort wieder über alle Phasen hinweg – privat und / oder öffentlich initiierte Akte der Deutungsveränderung.

Da den im Rahmen der Problembehandlung aufscheinenden psychologisch-kognitiven Phänomenen in der ökonomischen Literatur bereits wesentlich mehr Aufmerksamkeit zuteil wurde und wird (vgl. z. B. Jones, 1984; Kuran, 1987; Hutter, 1989; Lindenberg, 1993; Frey und Eichenberger, 1994; Meier und Slembeck, 1994) als dem zuvor thematisierten Gegenstandsbereich, soll dieser Abschnitt relativ kurz gehalten werden. Dabei mögen nur einige punktuelle Aspekte herausgegriffen werden, die die kognitiv-prozessuale Dimension der Wirkzusammenhänge auf der politischen Handlungsebene deutlich werden lassen.

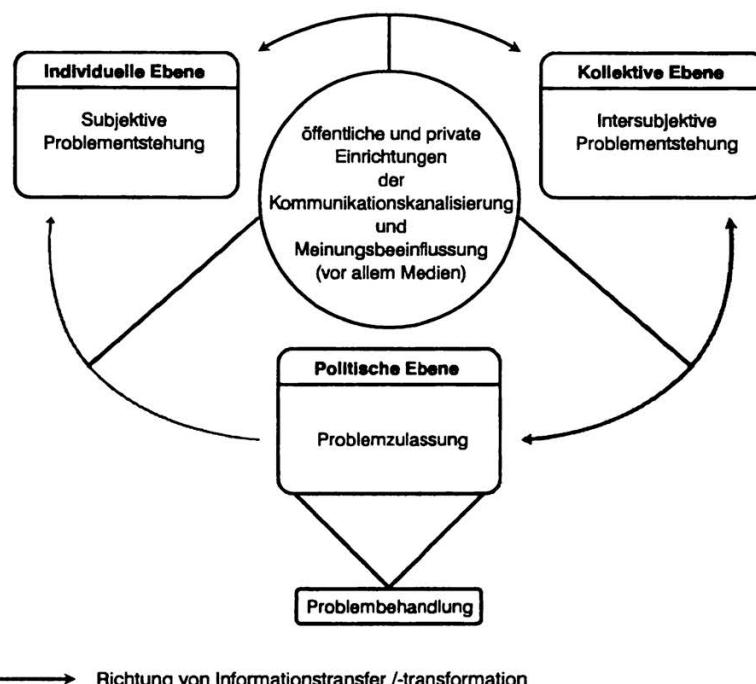


Abbildung 1: Von der Problementstehung zur Problembehandlung – Skizze des wirtschaftspolitischen Prozesses

Allgemein kommt es auch im Stadium der Problembehandlung wieder auf aktuelle Machtkonstellationen im Wettbewerb der Interessen und Deutungen an. Denn selbst eine Problemsicht, die sich auf kollektiver Ebene schon so weit durchgesetzt bzw. konkretisiert hat, daß sie ihre wirtschaftspolitische Zulassung erfahren konnte, wird von Einzelnen und Gruppen weiter zu den eigenen Gunsten zu verändern gesucht. Hierfür bieten sich auf verschiedenen Entscheidungsebenen der Problembehandlung je nach spezifischer Ausgestaltung des politischen Systems unterschiedlichste formelle und informelle Optionen. Allein durch die in den neueren konstitutionellen Demokratien getroffenen Vorkehrungen gegen den Machtmißbrauch der Staatsmacht („checks and balances“) ergeben sich bekanntlich schon zahlreiche Veto- und Einflußpositionen, die in anderen Systemen nicht vorhanden sind. Aber auch zwischen den einzelnen Ausprägungen der Demokratie zeigen sich erhebliche Unterschiede. Beispielsweise erlaubt das britische Westminster-Modell oder sein neuseeländischer Ableger einem entschlossenen Regierungschef oder einer ideologisch homogenen „policy conspiracy“ viel eher ein rasches Handeln auf der Grundlage einer eigenen Problemsichtweise als dies in korporatistischen Systemen der Fall sein könnte (vgl. hierzu Wallis, 1997).

Festzuhalten bleibt jedenfalls, daß Akteure unabhängig von der genauen Anzahl der sich ihnen bietenden Einfluß- und Mitwirkungsmöglichkeiten bis zuletzt versuchen werden, Macht, Ressourcen und Überzeugungskraft in die Waagschale zu werfen, um der eigenen Problemsicht und damit häufig zugleich dem eigenen Lösungsmodell zum Durchbruch zu verhelfen. Dieser anhaltende Wettbewerb alternativer Interpretationen führt dazu, daß sich dem Betrachter immer wieder zahlreiche – *prima facie* unsystematisch oder gar widersprüchlich erscheinende – Teilansichten des wirtschaftspolitischen Prozesses bieten. Solche vermeintlichen „Irrationalitäten“ können insbesondere dann hervorgerufen werden, wenn in der Phase der Problembehandlung unterschiedlichste Wirklichkeitsmodelle quasi gezwungenermaßen zu *einer* Perspektive vereint werden. Denn aus dieser politischen Wirklichkeit heraus werden dann bestimmte Ziele formuliert und bestimmte Maßnahmen allein deshalb ausgewählt, weil diese „künstliche“ Momentanperspektive ganz bestimmte Kausalitäten kolportiert – selbst wenn letztere für den außenstehenden Beobachter nicht selten höchst unzutreffend erscheinen mögen (vgl. etwa Luhmann, 1989). Im Hintergrund steht dabei ein wichtiges, den politischen Prozeß motivierendes Grundpostulat, das auf die Überwindung handlungslähmender gesellschaftlicher Konflikte unter Berücksichtigung der Vielfalt individueller Wirklichkeiten abzielt.¹⁷ So verwundert es aus theoretischer Sicht nicht, daß in diesem

¹⁷ Dies schließt jedoch nicht aus, daß politische Oppositionen auch bewußt Mehrdeutigkeit produzieren, um Handlungserfolge von Entscheidungsträgern zu verhindern.

Auf und Ab konkurrierender Vorstellungen über wirtschaftspolitische Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge Handlungsketten entstehen, die vordergründig wenig nachvollziehbar sind. Mehr noch, ein kognitiv-prozessualer Zugriff erhärtet sogar die Vermutung, daß das, was als *systematisches „Durchwursteln“* oder „muddling through“ (vgl. hierzu Lindblom, 1959, S. 79 ff.) bezeichnet werden könnte, keinen Widerspruch in sich darstellt. Eher muß es sich um den wirtschaftspolitischen Regelfall handeln – zumindest in einem demokratisch-marktwirtschaftlichen System, das als *offene* und damit *pluralistische* Gesellschaft konzipiert ist.¹⁸ Denn mit der institutionell abgesicherten Zulassung von Vielfalt handelt man sich zugleich die unausweichliche Notwendigkeit ein, auf der öffentlichen Handlungsebene Kompromisse schließen zu müssen, die einen Verlust an Konsequenz und logischer Verbundenheit der Teilargumente implizieren.

Diesen allgemeinen Überlegungen könnte man nun die ausführliche Analyse verschiedenster psychologisch-kognitiver Teilphänomene des wirtschaftspolitischen Problembehandlungsprozesses anschließen, wofür sich unterschiedliche Systematisierungswege anbieten. Beispielsweise könnte man der in der politischen Ökonomie verbreiteten Systematik folgen und für Gruppen von Akteuren (personelle Differenzierung), für Wähler, Politiker, Parlamentarier und Bürokraten, jeweils spezifische „Anomalien“ herausarbeiten (vgl. hierzu z. B. Frey und Eichenberger, 1991). Man kann aber auch, wie es im folgenden geschieht, Teilphänomene nach ihrem Auftreten in unterschiedlichen Phasen der politischen Steuerung (zeitliche Differenzierung), für Diagnose, Prognose, Programmierung, Entscheid, Implementation und Evaluation, unterscheiden (vgl. ausführlich zu dieser Sequenz Meier und Slembeck, 1994). Dabei mag es für diesen Beitrag jedoch genügen, exemplarisch auf einige ausgewählte kognitive Momente hinzuweisen, die dazu beitragen, daß dem realen wirtschaftspolitischen Problembehandlungsprozeß zuweilen ein „irrationaler“ Charakter anhaftet.

4.1 Persistenz des Status Quo als Ergebnis der Diagnose

Wurde ein Problem einmal zum wirtschaftspolitischen Traktandum erhoben, so wird es in der Folge um seine *Operationalisierung* gehen. Dafür ist über die Suche nach geeigneten Variablen zunächst einmal ein Ist-Zustand festzustellen. Je nach spezifischem Gegenstandsbereich kann dies ohne be-

dern bzw. die gesellschaftliche Einschätzung eintretender Handlungsresultate zu manipulieren.

¹⁸ Hier ist auch auf Poppers Plädoyer für eine Sozialtechnik des „Piecemeal Social Engineering“ zu verweisen, das er eben mit den Eigenschaften einer solchen Gesellschaftskonzeption zu begründen sucht. Vgl. Popper, 1977, S. 213 ff.

sondere Schwierigkeiten abgehen, etwa wenn es sich um einen Routinefall handelt, für den bereits auf frühere Erfahrungen zurückgegriffen werden kann. Es kann sich aber auch um eine neuartige Problemkonstellation handeln, für die noch keine Lösungsraster verfügbar sind und deren Ursachen-Wirkungs-Kontext von den Entscheidungsträgern äußerst heterogen bewertet wird. In dieser Situation sind wiederum zwei grundsätzliche Möglichkeiten denkbar: Zum einen kann es im obigen Sinne zu einem kompromißgeleiteten Diagnoseergebnis kommen, so daß der Problembehandlungsprozeß seinen Fortgang nimmt. Oder aber es folgt auf den mißglückten Versuch der inhaltlichen und formalen Problemabgrenzung ein Abbruch des Behandlungsprozesses. Diese Möglichkeit wird begünstigt, wenn das Problem zugleich auch in der öffentlichen Diskussion – politisch forciert oder nicht – allmählich an Bedeutung verloren hat. Aus Sicht der politischen Ökonomie könnte ein solcher Bedeutungsverlust beispielsweise darauf beruhen, daß es sich um ein nur für Wahlkampfzwecke instrumentalisiertes Problem handelt, an dem die jeweiligen Agenda Setters nach dem Wahltermin kaum mehr Interesse zeigen und das darauf rasch der relativ hohen Vergessensrate der Akteure bzw. Wähler zum Opfer fällt. Kognitionswissenschaftlich besehen kommt aus *individueller* Perspektive die Tatsache hinzu, daß im Rahmen spezifischer kognitiver Strukturen von Zeit zu Zeit die „frame goals“ wechseln.¹⁹ Dies kann unter anderem der „Lösung“ anhaltender Widersprüche dienen; denn, wie Neurologen nachgewiesen haben, existieren in unserem Nervensystem qualitative Funktionen, die bei der Kognition als Filter wirken, so daß logische Widersprüche nicht immer und nicht dauerhaft auch als kognitive Dissonanzen wahrnehmbar sind. Damit stellt diese Gehirnfunktion gewissermaßen einen Schutzmechanismus zur Reduktion von Umweltkomplexität und zur Stabilisation von Kognitionen dar (vgl. hierzu Ciompi, 1992, S. 43 ff.). Auf *kollektiver* Ebene können sich solche Phänomene in einer Weise verstärken, daß im Falle einer länger andauernden, durch Kommunikation nicht behebbaren Mehrdeutigkeit von Problemsichten sowohl bei Politikern wie auch bei Betroffenen gleichermaßen die vorher existente Überzeugung, es bestehe ein grundsätzlicher Handlungsbedarf, allmählich zurückgedrängt wird. Als Resultat wäre dann die Fortdauer des ehemals kritisierten status quo zu konstatieren.

¹⁹ Zum *Framing-Konzept*, das auf den oben erläuterten kognitionswissenschaftlichen Ergebnissen aufbaut, vgl. etwa Lindenberg, 1993. In empirischer Hinsicht bezieht sich Lindenberg vor allem auf Untersuchungen von Goffman, 1980 sowie von Tversky und Kahneman, 1981. Letztere wiesen experimentell nach, daß Entscheidungen für unterschiedliche Handlungsalternativen in hohem Maße davon abhängen können, wie die jeweiligen Möglichkeiten beschrieben werden: Im Versuch enthielten die Beschreibungen zwar die „objektiv“ gleichen Informationen, es wurden jedoch in einem Fall die möglichen Gewinne, im anderen stärker die drohenden Verluste betont. Vgl. ebd., S. 453 ff.

4.2 Über- oder Alleinwertigkeit von Motiven in der Prognosephase

Erfolgt hingegen in der Phase der Diagnose die Einigung auf eine mehrheitliche „politische Wirklichkeit“ als Ergebnis einer erfolgreichen Reduktion von Mehrdeutigkeit im obigen Sinne, geht es darauf um die Festlegung eines problembezogenen Soll-Zustandes. Auch hier kann es wieder zu typischen „Irrationalitäten“ kommen, etwa wenn bestimmte Einzelvariablen im Kontext der Zustandsbeschreibung überbewertet werden. Dies hat nicht selten zur Folge, daß zwar die Regelung eines drängenden Problems in Bereich *a* angestrebt wird, wodurch jedoch ein ebenso folgenreiches neues Problem in Bereich *b* erzeugt wird. Eine solche einseitige Orientierung an Einzelvariablen kann leicht zu einem andauernden Prozeß des Hin- und Herkippens zwischen verschiedenen Problemzuständen führen, wie es nicht zuletzt das bekannte Beispiel des *politischen Konjunkturzyklus* belegt. Neben etablierten public-choice-theoretischen Erklärungsmomente eine wichtige Rolle spielen: Einerseits mögen bei der temporären Überbewertung bestimmter Motive im Kontext der Zielformulierung Folgeprobleme *bewußt* in Kauf genommen werden, andererseits können aber auch *nicht-intendierte* Prozesse dafür ausschlaggebend sein. Entscheidend ist wieder die Berücksichtigung des kognitiven Kontextes der Handlungssituation, aus dem heraus sich die Dominanz bestimmter „frame goals“ unter temporärer Zurückdrängung anderer Motive erklären lässt. Zudem erscheint wichtig, daß sich, von Außenstehenden schwer beobacht- und prognostizierbar, die zeitweise dominierenden Motive von Wirtschaftssubjekten in gewissen Abständen ändern. Setzen sich nun bestimmte individuelle „frame goals“ im gesellschaftlichen Kommunikationsprozeß durch, so werden sie auch die kollektive Zielfindung im wirtschaftspolitischen Problembehandlungsprozeß beeinflussen. Aus dieser Perspektive können mithin der Vernachlässigung „sinnvoller“ Motive zugunsten eindimensionaler Zielformulierungen durchaus „rationale“ Vorgänge zugrunde liegen.

4.3 „Falsche“ Maßnahmendosierung in der Phase der Programmierung

Verfügt man schließlich als Ergebnis der angedeuteten Prozesse der Deutungsfindung über vergleichbare Ist- und Soll-Variablen, geht es um die *Programmierung* von Maßnahmenbündeln, über die dann politisch zu entscheiden ist, bevor sie möglicherweise umgesetzt (*Implementation*) und auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden können (*Evaluation*). Auch für die Analyse dieser Phase spielen neben politökonomischen wieder kognitive Phänomene eine wichtige Rolle, indem sie Handlungsfolgen erklären helfen,

die im Grunde als Fehlleistungen der politischen Handlungsträger zu bewerten sind. So resultieren beispielsweise Fehlprogrammierungen, weil aufgrund der Beschaffenheit des menschlichen Wahrnehmungsapparates evident widersprechende Daten in etablierte Lösungsmuster inkorporiert werden. Der Grund hierfür liegt darin, daß vor dem Hintergrund bestimmter kognitiver Strukturen Häufigkeitsverteilungen und Wahrscheinlichkeiten *systematisch* mißachtet werden (vgl. etwa Tversky und Kahneman, 1982). Andere Untersuchungen zeigen, daß auch die Fähigkeit, Wirkungsmechanismen und Reaktionszeiten vom Instrumenteneinsatz bis zur intendierten Wirkung im Rahmen von komplexen sozio-ökonomischen Systemen zutreffend einzuschätzen, bei Individuen höchst unterschiedlich ausgeprägt ist (vgl. etwa Dörner, 1974 und 1991). Da für diese Aufgabenstellung, wie gesagt, keine einfachen Input-Output-Prognose-Modelle konstruierbar sind, bleibt nur das Zurückgreifen auf Erfahrungswerte aus vergleichbaren Situationen. Dabei spielt die *Intuition* eine große Rolle; wissenschaftlich betrachtet handelt es sich um die Anwendung *impliziter Heuristiken*, die der Wahrnehmungsapparat spontan anbietet (vgl. hierzu etwa Six, 1987). Typisch im Rahmen der Untersuchung *systematisch verzerrter Kognitionsleistungen* ist auch die irrtümliche Unterstellung linearer Ursache-Wirkungs-Relationen unter Vernachlässigung von Rückkoppelungen (z. B. Self-Destroying- und Self-Fulfilling-Prophecies), Regressions- und kontradiktiorischen Effekten sowie von Folgeproblemerzeugungen in ganz anderen Bereichen des Systems (vgl. etwa Dörner, 1991; Nisbett und Ross, 1980, S. 124 ff.). Vielfach wird andererseits dort nach Kausalzusammenhängen oder Intentionalitäten gesucht, wo die Annahme von Zufall und damit die Anwendung von Wahrscheinlichkeitsüberlegungen zutreffender wäre (vgl. Ross, 1977, S. 175 ff.). Schließlich werden häufig Zeitverläufe falsch eingeschätzt und die Gegenwart wird in Relation zur Zukunft überbewertet.²⁰ Während die zuvor beschriebenen „Anomalien“ allgemein zu Fehldosierungen beim Instrumenteneinsatz verleiten, vermag diese kognitive Fehlleistung speziell Überdosierungen bei der Maßnahmenplanung zu erklären. Denn das verzögerte Eintreten von Wirkungen wird nicht selten als ihr generelles Ausbleiben mißinterpretiert (vgl. hierzu Dörner, 1991, S. 156 ff.). Empirisch belegt ist im Zusammenhang mit all diesen Beobachtungen, daß erfahrene Personen in komplexen Entscheidungssituationen systematisch erfolgreicher handeln als weniger erfahrene Akteure. Dies gilt wohlgemerkt unter der Bedingung,

²⁰ Hier kann die menschliche Elementareigenschaft, alles Erleben und Handeln auf einem Zeitpfeil zu ordnen, offenbar kontraproduktiv wirken. Denn indem Handlungssequenzen, Interaktionsketten sowie vom Ablauf her „sinnvolle“ Zusammenhänge konstruiert werden und somit aus Singularitäten Elemente von Prozeduren werden (vgl. Vowe, 1994, S. 438), besteht jedesmal die Möglichkeit, daß sich unzutreffende zeitliche Strukturierungen als „Folgefehler“ bei der Handlungsplanung fortsetzen.

daß beide Probandengruppen in den jeweiligen Experimenten die gleichen Ausgangsinformationen zur konkreten Situation erhalten.

5. Resümee

Nach dieser, aus dem genannten Grund, eher kurSORischen Analyse des Problembehandlungsprozesses folgt nunmehr eine resümierende Zusammenschau der präsentierten Ergebnisse. Gezeigt wurde, daß es für das Verständnis des wirtschaftspolitischen Prozesses hilfreich sein kann, vor der Problembehandlung auch die Problementstehung aus einer kognitiv-prozessualen Perspektive zu betrachten, wobei analytisch zwischen individueller und kollektiver Ebene unterschieden werden kann. Psychologisch-kognitiv erklärbare Phänomene bewirken, daß sowohl der wirtschaftspolitische Problementstehungs- wie auch der Problembehandlungsprozeß dem Beobachter nicht selten als systematisch „unsystematisch“ erscheinen. Da Problementstehung und Problembehandlung stets von einem komplexen Wettbewerb konkurrierender Wirklichkeitsdeutungen um Einfluß und Macht begleitet werden, kann das, was letztlich als Ergebnis dieses Prozesses auf kollektiver Ebene verbleibt, kaum etwas anderes sein als ein nach wie vor mehrdeutiger und zum Teil widersprüchlicher Kompromiß. Dieser resultiert aus dem Aufeinandertreffen verschiedenster Gedankengebäude, Wirklichkeitsmodelle und Ideologien, deren Begründungen, wiewohl sie vielfach inkommensurabel erscheinen, gezwungenermaßen miteinander in Beziehung gesetzt werden. Denn zumeist ist es die Motivation der wirtschaftspolitischen Entscheider auf allen Ebenen – zumindest in einem demokratischen System –, Mehrdeutigkeit zu reduzieren, um so handlungsfähig zu werden oder zu bleiben. Wie groß in der Phase der Problembehandlung das letztlich verbleibende Residuum an Mehrdeutigkeit oder kognitiver Heterogenität ausfällt, hängt nicht zuletzt von den informellen und formellen Vorgaben des gesellschaftlich-politischen Systems eines Landes ab. Im Rahmen einer Einzelfallanalyse wären hier vor allem die Qualität der installierten Kommunikationsstrukturen und die Beschaffenheit der demokratischen Mitwirkungs- und Entscheidungsregeln zu untersuchen.

Festzuhalten ist daneben, daß das Erscheinungsbild von solchermaßen aus dem gesellschaftlichen Kommunikationsprozeß geborenen Problemsichtweisen und den darauf folgenden Lösungsmustern keineswegs dauerhaft ist, sondern sich in dem Maße verschiebt, in dem bestimmte Ereignisse, Entdeckungen oder Machtverschiebungen anderer oder neuen Wirklichkeiten zu temporären „Wettbewerberfolgen“ verhelfen. Eine positive Theorie der Wirtschaftspolitik muß deshalb auch Einflußmomente der Variabilität ihrer Kategorien thematisieren. Sie hat den gesellschaftlichen Kommunika-

tionsprozeß als umfassendes Medium zu begreifen, in dem wirtschaftspolitische Interessen, Modelle und Ideologien transportiert, verstärkt und auch wieder in ihre Schranken verwiesen werden, womit zugleich nochmals das prozeßorientierte Rahmenkonzept skizziert ist, innerhalb dessen dann die jeweiligen Einzelphänomene näher zu beleuchten sind.

Literatur

- Albert, H. (1967), Marktsoziologie und Entscheidungslogik, Neuwied.*
- (1977), Individuelles Handeln und soziale Steuerung. Die ökonomische Tradition und ihr Erkenntnisprogramm, in: H. Lenk (Hrsg.), *Handlungstheorien – interdisziplinär*, Bd. 4, München, 177 – 226.
- Bennett, W. L. (1980), Public Opinion in American Politics, New York usw.*
- Berger, P. L. / T. Luckmann (1977), Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt.*
- Blondel, J. (1990), Comparative Government, New York.*
- Ciompi, L. (1992), Affektlogik. Über die Struktur der Psyche und ihre Entwicklung, Stuttgart.*
- Dijk, T. A. van (1980), Textwissenschaft: Eine interdisziplinäre Einführung, München.*
- Dörner, D. (1974), Die kognitive Organisation beim Problemlösen. Versuche zu einer kybernetischen Theorie der elementaren Informationsverarbeitungsprozesse beim Denken, Bern usw.*
- (1991), Die Logik des Mißlingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen, Reinbek.
- Eysenck, M. W. (1984), A Handbook of Cognitive Psychology, London.*
- Förster, H. von (1985), Sicht und Einsicht, Braunschweig.*
- Frey, B. S. (1977), Moderne Politische Ökonomie: Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik, München und Zürich.*
- Frey, B. S. / R. Eichenberger (1991), Anomalies in Political Economy, Public Choice 68, 71 – 89.*
- (1994), Economic Incentives Transform Psychological Anomalies, *Journal of Economic Behavior and Organization* 23, 215 – 234.
- Frey, B. S. / G. Kirchgässner (1994), Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung, München.*
- Goffman, E. (1980), Rahmen-Analyse, Frankfurt a.M.*
- Habermas, J. (1988), Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt a.M.*
- Hayek, F. A. von (1975), Die Anmaßung von Wissen, *Ordo* 26, 12 – 21.*
- Hejl, P. M. (1991), Konstruktion der sozialen Konstruktion: Grundlinien einer konstruktivistischen Sozialtheorie, in: S. J. Schmidt (Hrsg.), *Der Diskurs des radikalen Konstruktivismus*, Frankfurt a.M.*

- Helversen, O. von / K. R. Scherer* (1988), Nonverbale Kommunikation, in: K. Immelmann et al. (Hrsg.), *Psychobiologie: Grundlagen des Verhaltens*, Stuttgart usw.
- Hesse, G.* (1990), Evolutorische Ökonomik oder Kreativität in der Theorie, in: U. Witt (Hrsg.), *Studien zur evolutorischen Ökonomik I*, Berlin, 49 - 73.
- Hirschfeld, L. et al.* (Hrsg.) (1994), *Mapping the Mind*, Cambridge Mass.
- Homann, K.* (1980), *Die Interdependenz von Zielen und Mitteln*, Tübingen.
- Hoppmann, E.* (1973), Soziale Marktwirtschaft oder konstruktivistischer Interventionsismus?, in: E. Tuchtfeld (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft im Wandel*, Freiburg.
- Hutter, M.* (1989), Die Produktion von Recht: Eine selbstreferentielle Theorie der Wirtschaft – angewandt auf den Fall des Arzneimittelpatents, Tübingen.
- Jones, S. R. G.* (1984), *The Economics of Conformism*, New York.
- Koch, L. T.* (1996a), Evolutorische Wirtschaftspolitik: Eine elementare Analyse mit entwicklungspolitischen Beispielen, Tübingen.
- (1996b), „Rationale“ Erwartungen in der Wirtschaftspolitik, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 47, 27 - 39.
- Kraft, V.* (1960), *Erkenntnislehre*, Wien.
- Kuran, T.* (1987), Chameleon Voters and Public Choice, *Public Choice* 53, 53 - 78.
- (1997), Leben in Lüge: Präferenzverfälschungen und ihre gesellschaftlichen Folgen, Tübingen.
- Lindblom, C. E.* (1959), The Science of Muddling Through, *Public Administration Review* 19, 79 - 98.
- Lindenberg, S.* (1993), Framing, Empirical Evidence, and Applications, in: P. Herder-Dorneich et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 12: Neue Politische Ökonomie von Normen und Institutionen*, Tübingen.
- Little, B. R.* (1972), Psychological Man as Scientist, Humanist and Specialist, *Journal of experimental Research in Personality* 6, 95 - 118.
- Löffelholz, M. / K.-D. Altmeppen* (1994), Kommunikation in der Informationsgesellschaft, in: K. Merten, S. J. Schmidt und S. Weischenberg (Hrsg.), *Die Wirklichkeit der Medien: Einführung in die Kommunikationswissenschaft*, Opladen, 570 - 591.
- Luhmann, N.* (1989), Politische Steuerung, in: H.-H. Hartwich (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*, Opladen, 12 - 16.
- Meier, A. / K. Durrer* (1992), Ein kognitiv-evolutionäres Modell des wirtschaftspolitischen Prozesses, in: U. Witt (Hrsg.), *Studien zur evolutorischen Ökonomik II*, Berlin.
- Meier, A. / D. Mettler* (1988), *Wirtschaftspolitik: Kampf um Einfluß und Sinngebung*, Stuttgart.
- Meier, A. / T. Slembeck* (1994), *Wirtschaftspolitik: Ein kognitiv-evolutionärer Ansatz*, München und Wien.

- Merten, K. / J. Westerbarkey* (1994), Public Opinion and Public Relations, in: K. Merten, S. J. Schmidt und S. Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien: Einführung in die Kommunikationswissenschaft, Opladen, 188 - 211.
- Molitor, B.* (1988), Wirtschaftspolitik, München und Wien.
- Mueller, D. C.* (1989), Public Choice II, Cambridge.
- Neisser, U.* (1976), Cognition and Reality, San Francisco.
- Nisbett, R. E. / L. Ross* (1980), Human Inference, Englewood Cliffs.
- Nüse, R. et al.* (1991), Über die Erfahrung/en des radikalen Konstruktivismus: Kritische Gegenargumente aus psychologischer Sicht, Weinheim.
- Oeser, E.* (1987), Psychozoikum, Berlin.
- Piaget, J.* (1974), Die Bildung des Zeitbegriffs beim Kinde, Frankfurt a. M.
- Pöppel, E.* (1985), Grenzen des Bewußtseins, Stuttgart.
- Pöppel, E. / A.-L. Edingshaus* (1994), Geheimnisvoller Kosmos Gehirn, München.
- Popper, K. R.* (1977), Die offene Gesellschaft und ihre Feinde 1, München.
- Ross, L.* (1977), The Intuitive Psychologist and his Shortcomings, in: L. Berkowitz (Hrsg.), Advances in Experimental Social Psychology 10, 173 - 220.
- Rusch, G.* (1994), Kommunikation und Verstehen, in: K. Merten, S. J. Schmidt und S. Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien: Einführung in die Kommunikationswissenschaft, Opladen, 60 - 78.
- Scharpf, F. W.* (1987), Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt a.M.
- Scherer, K. R. / C. Vogel / K. Immelmann* (1988), Psychobiologie und Politik, in: K. Immelmann, K. R. Scherer, C. Vogel und P. Schmoock (Hrsg.), Psychobiologie: Grundlagen des Verhaltens, Stuttgart und New York, 803 - 832.
- Schiepek, G.* (1990), Selbstreferenz in psychischen und sozialen Systemen, in: K. W. Kratky und F. Wallner (Hrsg.), Grundprinzipien der Selbstorganisation, Darmstadt.
- Schmidt, S. J.* (1991), Der radikale Konstruktivismus: Ein neues Paradigma im interdisziplinären Diskurs, in: S. J. Schmidt (Hrsg.), Der Diskurs des radikalen Konstruktivismus, Frankfurt a.M., 11 - 88.
- Searle, J. R.* (1997), Die Konstruktion der gesellschaftlichen Wirklichkeit: Zur Ontologie sozialer Tatsachen, Reinbek.
- Siegenthaler, H.* (1994), Wege zum Wohlstand: Das Beispiel der USA, der Schweiz und Brasiliens, in: W. Fischer (Hrsg.), Lebensstandard und Wirtschaftssysteme, Frankfurt a. M., 173 - 212.
- Simon, H. A.* (1955), A Behavioral Model of Rational Choice, The Quarterly Journal of Economics 69, 99 - 118.
- Six, B.* (1987), Attribution, in: D. Frey und S. Greif (Hrsg.), Sozialpsychologie, München.
- Slembeck, T.* (1997), The Formation of Economic Policy: A Cognitive-Evolutionary Approach to Policy-Making, Constitutional Political Economy 8, 225 - 254.

- Tuchtfeldt, E. (1993), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, in: O. Issing (Hrsg.), Allgemeine Wirtschaftspolitik, München, 1 - 22.*
- Tversky, A. / D. Kahneman (1981), The Framing of Decisions and the Psychology of Choice, Science 211, 453 - 458.*
- (1982), Causal Schemas in Judgements under Uncertainty, in: D. Kahneman, P. Slovic und A. Tversky (Hrsg.), *Judgement under Uncertainties*, Cambridge, 117 - 128.
- Vowe, G. (1994), Politische Kognition: Umrisse eines kognitionsorientierten Ansatzes für die Analyse politischen Handelns, Politische Vierteljahresschrift 35, 423 - 447.*
- Wallis, J. (1997), Conspiracy and the Policy Process: A Case Study of the New Zealand Experiment, Journal of Public Policy 17, 1 - 30.*
- Wallner, F. (1990), Verzicht auf Letztbegründung: Autopoiese als Ausweg?, in: K. W. Kratky und F. Wallner (Hrsg.), *Grundprinzipien der Selbstorganisation*, Darmstadt, 129 - 139.*
- Weick, K. E. (1986), Organizations as Cognitive Maps: Charting Ways to Success and Failure, in: H. P. Sims et al. (Hrsg.), *The Thinking Organization: Dynamics of Organizational Social Cognition*, San Francisco.*
- Witt, U. (1987), Individualistische Grundlagen der Evolutorischen Ökonomik, Tübingen.*

Zusammenfassung

Die wirtschaftspolitische Theoriebildung wird auch heute zum Teil noch von einer Analysemethode dominiert, die man als „instrumentalistisch-technokratisch“ apostrophieren könnte. Kennzeichnend hierfür ist vor allem die weitgehende Abstraktion von kognitiv-prozessualen Aspekten wirtschaftspolitischer Interaktion. Bezieht man entsprechende Determinanten hingegen systematisch in die Analyse mit ein, so muß neben der Ebene der eigentlichen wirtschaftspolitischen Problembehandlung auch die vorgelagerte Ebene der Problementstehung berücksichtigt werden. Es wird deutlich, daß es keine „geborenen“ wirtschaftspolitischen Probleme gibt, sondern diese im Rahmen eines komplexen gesellschaftlichen Kommunikationsprozesses „gekoren“ werden. Dabei spielen unter anderem Machtaspekte, Interessengruppen und Medien eine bedeutsame Rolle. Die Einbeziehung kognitiver Momente in die wirtschaftspolitische Theoriebildung erlaubt aber auch die Erklärung typischer „Irrationalitäten“ des wirtschaftspolitischen Problembearbeitungsprozesses, wie zum Beispiel der „Über- oder Alleinwertigkeit bestimmter Motive“, einer „falschen Dosierung“ beim Instrumenteneinsatz oder der „Persistenz eines Status Quo“.

Abstract

Today's theorizing about economic policy is still dominated by a method of analysis that can be referred to as „instrumentalistic-technocratic“. Especially typical for that method is the complete abstraction from cognitive-evolutionary aspects of economic-policy interaction. However, including such aspects partially dissolves the structure of the „classic“ three step policy analysis „aim, situation, measure“. There are no

more „born“ problems of economic policy. Instead of this, the problems are selected by the process of social communication. Concerning the process aspects of power, rent seeking groups, and media are of utmost significance. An important advantage of this approach is the opportunity to explain typical „irrationalities“ of the process of economic policy, for example, the inherent value of special motives, the inadequate application of instruments or the persistence of a status quo.

JEL-Klassifikation: D 78 (B 41)