

Pies, Ingo

Working Paper

Wirtschaftsethik als Beitrag zur Ordnungspolitik: Ein interdisziplinäres Forschungsprogramm demokratischer Politikberatung

Diskussionspapier, No. 2004-5

Provided in Cooperation with:

Martin Luther University of Halle-Wittenberg, Chair of Economic Ethics

Suggested Citation: Pies, Ingo (2004) : Wirtschaftsethik als Beitrag zur Ordnungspolitik: Ein interdisziplinäres Forschungsprogramm demokratischer Politikberatung, Diskussionspapier, No. 2004-5, ISBN 3-86010-736-4, Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik, Lutherstadt Wittenberg, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-2020>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/170241>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Diskussionspapier Nr. 04-5

Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik

Ingo Pies

**Wirtschaftsethik als Beitrag
zur Ordnungspolitik –
Ein interdisziplinäres Forschungs-
programm demokratischer Politikberatung**

Herausgegeben vom

Forschungsinstitut des Wittenberg-Zentrums für Globale Ethik
in Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl für Wirtschaftsethik an
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Sekti-
on Wirtschaftswissenschaften der Stiftung Leucorea in der
Lutherstadt Wittenberg



Haftungsausschluss

Diese Diskussionspapiere schaffen eine Plattform, um Diskurse und Lernen zu fördern. Die Herausgeber teilen daher nicht notwendigerweise die in diesen Diskussionspapieren geäußerten Ideen und Ansichten. Die Autoren selbst sind und bleiben verantwortlich für ihre Aussagen.

ISBN 3-86010-736-4
ISSN 1612-2534

Korrespondenzanschrift

Prof. Dr. Ingo Pies
Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik
Collegienstraße 62
06886 Lutherstadt Wittenberg
Tel.: +49 (0) 3491 466-257
Fax: +49 (0) 3491 466-258
Email: ingo.pies@wcge.org
Internet: www.wcge.org

und

Lehrstuhl für Wirtschaftsethik
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Große Steinstraße 73
06108 Halle
Tel.: +49 (0) 345 55-23420

Wirtschaftsethik als Beitrag zur Ordnungspolitik – Ein interdisziplinäres Forschungsprogramm demokratischer Politikberatung

von Ingo Pies

1. Einleitung

Dieser Beitrag ist stark explorativ ausgerichtet. Er hat zum Ziel, in geraffter Form die grundlegenden Ideen für ein Forschungsprogramm demokratischer Politikberatung vorzustellen, bei dem Ethik und Ökonomik Hand in Hand zusammenarbeiten. Der Gedankengang ist zu einem Argumentationsbogen gespannt, der in vier Abschnitten abgearbeitet wird: Der erste Abschnitt konstatiert, dass sich die ökonomische Politikberatung in Schwierigkeiten befindet. Der zweite Abschnitt diagnostiziert hierfür ein methodisches Problem. Der dritte Abschnitt stellt einen Therapieversuch vor und erläutert, wie die Wirtschaftsethik zur Problemlösung beitragen könnte. Der vierte Abschnitt schließlich skizziert einige Überlegungen, die die Fruchtbarkeit andeuten sollen, die ein interdisziplinäres Forschungsprogramm auf der Basis einer Zusammenarbeit zwischen Ethik und Ökonomik entfalten könnte. Die mit jedem gedanklichen Argumentationsschritt verbundenen Kernideen lassen sich wie folgt zu Thesen zuspitzen:

- Misserfolge ökonomischer Politikberatung sind nicht auf Beratungsresistenz, sondern auf ein Theorieversagen zurückzuführen.
- Dieses Theorieversagen lässt sich nicht dadurch auflösen, dass man sich in den infiniten Regress begibt, im Sinne einer Verfassungsökonomik immer höhere Stufen der gesellschaftlichen Regelhierarchie zu bearbeiten. Stattdessen muss eine ökonomische Politikberatung Steuerungsprobleme letzten Endes auf Aufklärungsprobleme zurückführen.
- Aufklärungsprobleme verlangen nach einer Analyse der zugrunde liegenden Denkkategorien. Hier kann die Wirtschaftsethik helfen, indem sie dazu beiträgt, kategorial bedingte Denkblockaden zu identifizieren und schließlich zu überwinden.
- Aufgabe wissenschaftlicher Politikberatung ist es, Argumente zu entwickeln, die einsichtig machen, inwiefern es in einer Demokratie gemeinsame Interessen an institutionellen Arrangements gibt. Solche Argumente führen Moral nicht auf ein Sollen, sondern auf ein gemeinsames Wollen der Bürger zurück und rekurrieren damit auf ein gemeinsames Klugheits-Interesse an kollektiven Selbstbindungen.

2. Beratungsresistenz versus Theorieversagen

(1) Nicht nur der Begriff, sondern insbesondere auch das Konzept einer „sozialen Marktwirtschaft“ verdankte sich einem akademischen Ursprung. Es wäre ohne die wissenschaftlichen Arbeiten Walter Euckens und Friedrich August von Hayeks in den 30er und 40er Jahren des 20. Jahrhunderts nicht einmal denkbar gewesen.¹ Und es wäre ohne – die akademisch

¹ Vgl. Eucken (1948), (1949), (1951), (1990) und von Hayek (1939), (1994), (1945) sowie als Überblick Pies (2001).

gebildeten, ja sogar habilitierten Ökonomen – Alfred Müller-Armack und Ludwig Erhard sicherlich nicht so realisiert worden.²

Vor diesem Hintergrund fällt es leicht, für die jüngere Geschichte bis in die aktuelle deutsche Gegenwart hinein einen eher abnehmenden Einfluss ökonomischer Forschung und ökonomischen Denkens auf die Politik und die demokratische Öffentlichkeit zu konstatieren. Ein solches Urteil kann sich auf zahlreiche Indizien stützen. Einige dieser Indizien sind im Folgenden aufgelistet:

(a) Akademische Ökonomen sind in den offiziellen Beratungsgremien der Politik – Beispiel: Hartz-Kommission – gelegentlich gar nicht mehr vertreten. In den Nachrichtensendungen dominiert die Präsenz der sog. Chef-Volkswirte privater Geschäftsbanken, die zum aktuellen Aktien- oder Währungskurs befragt werden. In den politischen Talk-Shows kommen ernst zu nehmende Wirtschaftswissenschaftler praktisch kaum noch zu Wort. Eine öffentliche Aufklärung über strukturelle Zusammenhänge im wirtschaftlichen Funktionssystem unserer Gesellschaft findet in den Medien immer weniger statt. Ganz im Gegenteil: Es dominiert die Anti-Aufklärung. Bekennende Nicht-Ökonomen und Anti-Ökonomen bevölkern die Bestsellerlisten, warnen publikumswirksam vor der „Globalisierungsfalle“ (vgl. Martin und Schumann 1996) und dem „Terror der Ökonomie“ (vgl. Forrester 1997) oder postulieren „Grenzen des Wettbewerbs“ (vgl. Gruppe von Lissabon 1997).

(b) Der öffentlichen Diskussion in der Bundesrepublik scheint die systematische Unterscheidung zwischen Konjunktur- und Wachstumspolitik kategorial fremd zu sein, mit der Folge, dass ein wachstumspolitischer Sündenfall nach dem anderen in den Medien konjunkturpolitisch als Ausweis wirtschaftlicher Vernunft gewürdigt werden kann. Eine ähnliche Unkenntnis ist festzustellen im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Konsequenzen (vermeintlich) sozialpolitischer Wohltaten. Dem bei Politikern beliebten Verfahren, strukturelle Privilegierungen ihrer eigenen Klientel als kaufkraftfördernd und damit als gemeinwohlorientiert auszuweisen, sind in Deutschland offenbar keine allzu engen Grenzen gesetzt. Vielfach entsteht der Eindruck, dass gerade von Seiten der Politik ein ökonomisches Denken in Anreizen moralisch verpönt wird, während – oder: weil? – dies die breite Öffentlichkeit tendenziell nicht mit Widerspruch, sondern mit Applaus zu quittieren bereit ist.

(c) In der Währungspolitik ist es seit geraumer Zeit zum beliebten Topos geworden, die politische Perspektive gegen eine bloß ökonomische auszuspielen und dann konsequenterweise einen Primat des Politischen einzufordern. Dies gilt für den Umtauschkurs zwischen D-Mark und Ost-Mark bei der innerdeutschen Währungsumstellung in ähnlicher Weise wie für die nicht wirtschaftlichen, sondern primär politischen Argumente zur Einführung des Euro. Der Umgang mit dem europäischen Stabilitätspakt folgt dem gleichen Muster, ebenso wie die Entscheidung, die Europäische Union zeitgleich vertiefen und erweitern zu wollen. Führende Regierungspolitiker – angefangen vom Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei bis zum amtierenden Bundestagspräsidenten – kritisieren Unternehmer, die Arbeitsplätze ins Ausland verlagern, als „vaterlandslose Gesellen“ (vgl. o.V. 2004). Hier scheinen selbst elementare Kenntnisse der Außenwirtschaftstheorie unbekannt oder in Vergessenheit geraten zu sein – ganz abgesehen von dem historischen Umstand, dass die Sozialdemokraten vor nunmehr fast hundert Jahren, ebenfalls zu Unrecht, Gegenstand des Vorwurfs waren, „vaterlandslose Gesellen“ zu sein, weil sie ein internationalistisches und pazifistisches Programm vertraten.

² Vgl. Müller-Armack (1966), (1950), (1966), (1966), (1974), (1974) sowie als kritischen Überblick Pies (2002). Vgl. ferner Erhard (1957).

(d) In einer seiner letzten programmatischen Reden erzielte der ehemalige Bundespräsident Rau nicht nur öffentliche Aufmerksamkeit, sondern erhielt auch breite Zustimmung für seine Warnung vor einer drohenden Kommerzialisierung des Gesundheitswesens und für die Aussage, Ärzte seien keine Anbieter, Patienten seien keine Kunden und die Krankenversorgung dürfe nicht zur Dienstleistung degenerieren.³ Hier dominiert die Wahrnehmung, eine Ökonomisierung des Gesundheitswesens nur als Veränderungsrisiko zu begreifen, nicht aber als Chance zur Lösung der anstehenden Probleme. Demnach dürfte es das Fach Gesundheitsökonomik eigentlich gar nicht geben. Dabei ist unbestritten, dass Patienten im gegenwärtigen System – zumal unter Sparzwang – gelegentlich schlecht behandelt werden. Die Frage ist allerdings, ob man dies nicht eigentlich als ein Problem bürokratischer Verwaltung einstufen muss, so dass eine verstärkte Kundenorientierung medizinischer Dienstleistungen den Patienten durchaus zugute käme.

(e) Im Vorfeld der Wahl von Horst Köhler zum Bundespräsidenten gab es eine breite öffentliche Auseinandersetzung darum, ob es eigentlich statthaft sei, ausgerechnet einem Ökonom dieses wichtige Amt anzuvertrauen. In dieser Hinsicht meldeten sich zahlreiche kritische Stimmen zu Wort. Zu den prominentesten gehörte Jürgen Habermas. Interessant – weil ein Indiz für die öffentliche Wertschätzung der Ökonomik – ist nicht nur seine Meinung, es sei der Bundesrepublik eigentlich nicht zuzumuten, das höchste politische Amt mit einem (womöglich neoliberalen) Wirtschaftsexperten zu besetzen. Aufschlussreich – weil signifikant für eine weit verbreitete Wahrnehmungsperspektive – ist auch seine Kritik an einer Politik, „die zentrale gesellschaftliche Bereiche dem Markt überlässt – und damit aus ihrer eigenen, demokratisch kontrollierten Verantwortung herausnimmt“ (Habermas 2004, S. 3).

(2) Diese Befunde deuten darauf hin, dass Argumenten ökonomischer Politikberatung vielfach der gesellschaftliche Resonanzboden fehlt. Oft ist es so, dass die Argumente ihre Adressaten gar nicht erreichen. Die öffentlichen Debatten sind regelmäßig nicht so strukturiert, dass ein Ringen um das bessere ökonomische Argument stattfindet. Ein solcher Wettbewerb der Ideen wird vielmehr im Vorfeld schon dadurch be- oder gar verhindert, dass gegenüber ökonomischen Ideen moralische Vorbehalte angemeldet werden. Der ökonomischen Politikberatung stehen mithin normative (Denk-)Blockaden im Weg.

Angesichts dieser Befunde hilft es wenig, ein Wehklagen über den Niedergang anzustimmen, den der öffentliche Einfluss ökonomischen Denkens offensichtlich erfahren hat. Auch hilft es nicht, sich mit der Diagnose zufrieden zu geben, unter den Bedingungen der modernen Mediengesellschaft sei Politik nun einmal zunehmend beratungsresistent. Immerhin befindet sich das ökonomische Denken nicht nur in Politik und Öffentlichkeit, sondern auch im Wissenschaftsbetrieb selbst auf dem Rückzug. Die Zahl der für Volkswirtschaftslehre eingeschriebenen Studierenden sinkt, und es ist längst nicht mehr unüblich, volkswirtschaftliche Lehrstühle betriebswirtschaftlich umzuwidmen oder gleich ganz zu streichen. Wenn es immer weniger gelingt, in der Generation junger Menschen kluge Köpfe für das eigene Fach zu gewinnen, ist man gut beraten, das Problem zunächst bei sich selbst zu suchen, bevor man es bei anderen verortet – und damit letztlich unlösbar macht.

(3) Deshalb wird hier vorgeschlagen, die offenkundige Misere nicht als bloßes Anwendungsproblem ökonomischer Theorie aufzufassen, sondern – vorgelagert – als ein genuines Problem der Theoriebildung selbst. Die Misere ist intern bedingt, sie ist hausgemacht. Mit Hilfe eines betriebswirtschaftlichen Begriffs lässt sich dies besonders anschaulich formulieren

³ Rau (2004): „Gesundheit ist ein hohes Gut, aber sie ist keine Ware. Ärzte sind keine Anbieter, und Patienten sind keine Kunden. Ich halte nichts davon, unser ganzes Leben in Begriffe der Betriebswirtschaft zu pressen. Die medizinische Versorgung darf nicht auf eine »Dienstleistung« reduziert werden.“

(vgl. Sauerland 1995). Die Ökonomik hat ein *Marketingproblem* im anspruchsvollen Sinne dieses Wortes: Die ökonomische Politikberatung ist eine Dienstleistung, die beim Kunden kaum ankommt. Hier ist eine strategische Neuausrichtung erforderlich. Erstens muss der Adressatenkreis neu überdacht werden, und zweitens muss das Produkt auf diesen Adressatenkreis und seine Bedürfnisse hin neu konzipiert werden. Es geht also nicht bloß um eine schönere Verpackung, nicht darum, alten Wein in neuen Schläuchen zu präsentieren. Sondern es geht darum, eine konsequente Kundenorientierung im ökonomischen Wissenschafts-, 'Betrieb' nicht erst bei den Absatzbemühungen, sondern bereits im Produktionsprozess und sogar schon bei der Produktkonzeption an den Tag zu legen.

Für die ökonomische Theorieproduktion bedeutet dies, die Institution des (Beratungs-) Marktes ernst zu nehmen und sich nicht länger als Wissenschaft für die Gesellschaft, sondern als Wissenschaft in der Gesellschaft zu verstehen – und zu verhalten. Dies erfordert nicht weniger, sondern mehr ökonomisches Denken, das die Ökonomik zudem konsequent auf sich selbst anwenden muss. Letztlich geht es darum, die ökonomische Kategorie der Anreizkompatibilität zum selbstreferentiellen Qualitätsmaßstab wissenschaftlicher Politikberatung zu erheben (vgl. Pies 2000). Dies erfordert, die Beratungsargumente so zu generieren, dass sie anschlussfähig sind an die wohlverstandenen Interessen der Beratungsadressaten.

Der nächste Abschnitt verdeutlicht nun die theoriestrategische Problemsituation der Ökonomik. Ein auf diese Problemsituation abgestimmtes Lösungskonzept wird im übernächsten Abschnitt vorgestellt.

3. Das methodische Problem: Steuerung versus Aufklärung

Um ihren Zweck zu erfüllen, muss die folgende Rekonstruktion kurz gehalten werden und einige radikale Vereinfachungen vornehmen, nicht obwohl, sondern gerade weil der zu diskutierende Sachverhalt eine enorme Komplexität aufweist. Um den roten Faden erkennbar zu machen, werden nun kurz drei Argumente skizziert. Das erste kennzeichnet einen konstitutiven Grundzug der ökonomischen Analysetradition. Das zweite schildert die Probleme ökonomischer Politikberatung, die man sich innerhalb dieses Paradigmas systematisch einhandelt. Das dritte skizziert den für eine Problemlösung erforderlichen Paradigmawechsel. Die zu entwickelnde These lässt sich vorab dahingehend formulieren, dass die Aufgabenstellung wissenschaftlicher Politikberatung nicht als Steuerungsproblem, sondern als Aufklärungsproblem konzeptualisiert werden muss.

(1) Seit den Tagen von Adam Smith und Thomas Malthus arbeitet die Ökonomik mit der Argumentationsfigur nicht-intendierter Folgen intentionalen Handelns. Diese Figur wird in zwei Varianten verwendet. Mit der ersten Variante werden die sozialen Erfolge eines marktlichen Verhaltenssystems erklärt, mit der zweiten Variante die Misserfolge einer systemischen Verhaltenskoordination. Im ersten Fall spricht man mit Adam Smith vom Erklärungsmuster des Typs ‚unsichtbare Hand‘. Bei dieser Metapher bleibend, könnte man den im zweiten Fall verwendeten Typ des ökonomischen Erklärungsmusters als ‚unsichtbare Faust‘ bezeichnen.

Zunächst zur ‚unsichtbaren Faust‘: Die Nationalökonomie im Sinne der ‚Political Economy‘ bezieht die Kontinuität ihres nunmehr über 200 Jahre alten Forschungsprogramms aus dem Umstand, dass ihr von den klassischen Gründungsvätern in die Wiege gelegt worden ist, die ökonomische Perspektive methodisch auf die nicht-intendierten Wirkungen intentionalen Handelns zu fokussieren. Damit rückt sie die Möglichkeit in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung, dass schlechte Ergebnisse nicht auf schlechte Absichten der handelnden Akteure zu-

rückgeführt werden müssen. Vielmehr können schlechte Ergebnisse auch durchaus unbeabsichtigt zustande kommen. Das seit Thomas Malthus (1982) klassische Beispiel hierfür ist die Rationalfalle eines Bevölkerungswachstums, das die Löhne im langfristigen Durchschnitt auf das Subsistenzniveau – und zeitweilig sogar darunter – sinken lässt, sofern die Kindernutzen übermäßig privatisiert und gleichzeitig die Kinderkosten übermäßig sozialisiert werden. Dann entsteht eine Situation, in der es jeweils für die einzelne Familie durchaus rational ist, sehr viele Kinder in die Welt zu setzen, während sie gleichzeitig darunter leidet, dass auch alle anderen Familien sich so verhalten. Freilich ist auch der umgekehrte Fall denkbar: Kinder können – je nach gesellschaftlicher Organisation familialer oder nicht-familialer Dienstleistungen – aus Sicht der einzelnen Familie so unattraktiv werden, dass sie sich genau jene generative Zurückhaltung auferlegt, die sie bei anderen (zu Recht) beklagt. Die Folge ist ein soziales Dilemma: eine Situation, in der die rationale Verfolgung des – subjektiv wahrgenommenen – eigenen Vorteils objektiv in eine kollektive Selbstschädigung mündet. Die Persistenz gesellschaftlicher Probleme lässt sich auf diese Weise als letztlich institutionell bedingt erklären, weil systemisches Fehlverhalten systematisch durch Fehlanreize ausgelöst wird, mit der – unbeabsichtigt eintretenden – Folge, dass es zu einer wechselseitigen Schlechterstellung kommt. Eine besondere Pointe dieser ökonomischen Erklärung besteht darin, dass man sich dieser wechselseitigen Schlechterstellung nicht einmal dann einfach entziehen kann, wenn man selbst die Einschätzung teilt, diese Ausprägung individuellen Vorteilsstrebens als sozial-schädlich einzustufen. Es sind die befürchteten Nachteile für einen selbst, die jeden einzelnen Akteur in dieser Art von Rationalfalle gefangen halten.

Nun zur ‚unsichtbaren Hand‘: Eine weitere Pointe der ökonomischen Erklärung besteht darin, dass sie auch die großen Zivilisationserfolge mit dem gleichen Denkmuster erschließen kann. Dass soziale Anliegen durch Wirtschaft vorangebracht werden können, muss nicht damit erklärt werden, dass man wirtschaftlichen Akteuren wohlwollende Absichten unterstellt. Bereits Adam Smith (1978) hat darauf aufmerksam gemacht, dass der Wohl-Stand der Nationen nicht auf ein besonderes Wohl-Wollen der Unternehmer angewiesen ist, sondern als nicht-intendiertes Resultat intentionalen Handelns unter bestimmten Anreizbedingungen erklärt werden kann. Einem Unternehmer, dem an nichts anderem liegt als an seinem eigenen nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg, kann durch Marktwirtschaft ein wettbewerblicher Leistungsanreiz vermittelt werden, durch den er sich anstrengt, die Bedürfnisse anderer Menschen bestmöglich zu befriedigen. Für die wirtschaftliche Dynamik zugunsten der Konsumenten sind zwei Momente ausschlaggebend: Erstens sorgt die Aussicht, durch eine erfolgreiche Produkt- oder Verfahrensinnovation einen Wettbewerbsvorteil zu erzielen, für soziale Experimente mit Neuerungen. Und zweitens sorgt die Befürchtung, in Wettbewerbsnachteil zu geraten, für eine zügige Imitation erfolgreicher Neuerungen und damit für eine gesellschaftliche Verbreitung technischen Fortschritts (vgl. von Hayek 1994). Am Beispiel der Auto-Industrie kann man – angefangen vom Sicherheitsgurt über ABS und Airbag bis zur Klimaanlage – anschaulich nachvollziehen, wie die wirtschaftliche Dynamik von Innovation und Imitation die Sicherheitsstandards und den Komfort selbst in den unteren Preisklassen angehoben hat, so dass sehr schnell auch breite Bevölkerungsschichten in den Genuss von Leistungen kommen, die zunächst nur dem Luxussegment vorbehalten waren. Und all dies funktioniert, obwohl es den Unternehmen viel lieber gewesen wäre, ihr Geld mit weniger Leistung zu verdienen. Allein der Überbietungswettbewerb des international hart umkämpften Automarktes hat hier für Konsumentensouveränität gesorgt, nicht ein genuines Wohlwollen der Automanager gegenüber ihren Kunden.

Beide Argumentationsmuster betonen, dass soziale Ergebnisse von den Intentionen der handelnden Akteure entkoppelt sein können, so dass es auf die situativen Anreize ankommt. Entscheidend sind mithin die institutionellen Rahmenbedingungen. Denn von ihnen hängt es

ab, wie die nicht-intendierten Folgen intentionalen Handelns kanalisiert werden. Damit konstituieren die beiden Argumentationsmuster der ‚unsichtbaren Hand‘ und der ‚unsichtbaren Faust‘ eine ökonomische Denktradition, deren zentrales Kennzeichen darin besteht, gesellschaftliche Probleme systematisch als *Steuerungsprobleme* zu konzeptualisieren: als Probleme der – im Bedarfsfall zu reformierenden – institutionellen Ordnung.

(2) Die politischen Konsequenzen dieses ökonomischen Steuerungsparadigmas hat insbesondere James Buchanan auf den Punkt gebracht, und zwar mit Hilfe seiner – bereits in der deutschen Tradition ökonomischer Ordnungspolitik à la Hayek und Eucken angelegten – Leitunterscheidung zwischen „choice within rules“ und „choice among rules“. Mit Hilfe dieser Differenz lässt sich die Logik des wettbewerblichen Sachzwangs dechiffrieren. In einer bestimmten Situation, d.h. bei gegebenen Regeln, können sich rationale Akteure, die ihr eigenes Interesse verfolgen, oft nur auf eine bestimmte Art und Weise verhalten. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Situation als Nash-Gleichgewicht beschrieben werden kann. Hält man nun eine individuelle Verhaltensänderung für wünschenswert – z.B. weil das Nash-Gleichgewicht als pareto-inferior zu kennzeichnen ist, wie dies bei sozialen Dilemmata typischerweise der Fall ist –, so hilft es wenig, appellativ eine andere „choice within rules“ einzufordern. Solche Appelle sind nicht anreizkompatibel. Helfen kann es hingegen, die Situation so zu transformieren, dass die individuellen Vorteilskalküle andere Verhaltensweisen nahelegen. Dies erfordert eine „choice among rules“, also eine institutionelle Reform der situativen Verhaltensanreize.

Mit Hilfe dieser Leitunterscheidung hat James Buchanan die derzeit wohl arrivierteste Theorie ökonomischer Politikberatung entwickelt: In gezielter Abgrenzung zur – nicht nur in den Lehrbüchern, sondern auch in der Praxis freilich immer noch vorherrschenden – Wohlfahrtsökonomik hat Buchanan in bewusster Kontinuität zu den Klassikern der Nationalökonomik das Forschungsprogramm einer „Constitutional Political Economy“ entworfen, d.h. einer Verfassungsökonomik, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sie das ökonomische Denken auf sich selbst anwendet und daraus radikale Schlussfolgerungen ableitet.⁴

Während die klassische Wohlfahrtsökonomik sich tendenziell als Politikerberatung versteht und hierbei ihren eigentlichen Adressaten als wohlmeinenden Diktator identifiziert, macht Buchanan geltend, dass die Homo-Oeconomicus-Annahme eines rationalen eigeninteressierten Akteurs nicht bereichsontologisch auf „die Wirtschaft“ beschränkt ist, sondern als methodisches Postulat „bereichsübergreifend“ auch auf die Politik zu übertragen ist.

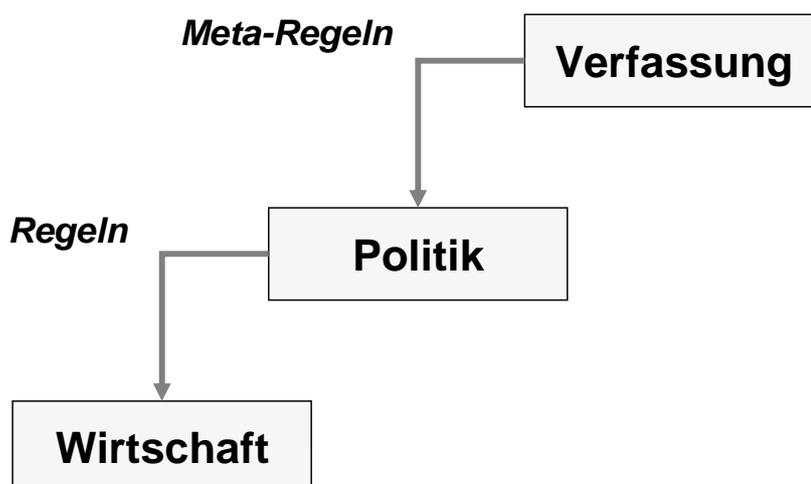
Hieraus zieht Buchanan drei Konsequenzen: Erstens ändert er den Adressaten ökonomischer Politikberatung. Im Unterschied zur Wohlfahrtsökonomik will Buchanan keine Politiker-Beratung betreiben, sondern Politik-Beratung im engeren Sinn des Wortes, also eine Beratung der demokratischen Öffentlichkeit. Ökonomische Politikberatung soll sich nicht an den Interessen der Politiker, sondern an den Interessen der Bürger orientieren. Zweitens ersetzt er das wohlfahrtsökonomische Effizienzkriterium durch ein demokratiekompatibles Konsenskriterium. Methodische Grundlage hierfür ist ein subjektiver Opportunitätskostenbegriff (vgl. Buchanan 1978), nach dem nicht mit vermeintlicher Objektivität die Wissenschaftler als Technokraten, sondern letztlich alle Bürger selbst darüber zu entscheiden haben, was denn wohl in ihrem eigenen wohlverstandenen Interesse liegt. Drittens schließlich soll sich die ökonomische Politikberatung darauf kaprizieren, alternative Verfassungsregeln zu analysieren. Hier liegt eine genuin ordnungsökonomische Auffassung des Steuerungsproblems zugrunde:

⁴ Vgl. Buchanan (1959), (1984), (1977), (1979), (1986), (1987a), (1987b), (1987c), (1988), (1990), (1991), (1993) sowie Buchanan und Tullock (1990) und ferner Brennan und Buchanan (1993) sowie Buchanan und Congleton (1998).

Ähnlich wie die Politiker mit Gesetzen die Rahmenbedingungen (Regeln) für wirtschaftliches Verhalten festlegen, soll die Öffentlichkeit beraten werden, mittels der Verfassung die Rahmenbedingungen (Meta-Regeln) für politisches Verhalten festzulegen (Abb. 1).

Unbeschadet der zahlreichen Verdienste, die sich James Buchanan mit diesem in vielerlei Hinsicht bahnbrechenden und wegweisenden Ansatz erworben hat, bleibt doch auf eine Schwäche hinzuweisen, die letztlich methodisch bedingt ist und gravierende Konsequenzen nach sich zieht, weil sie die Leistungsfähigkeit des Ansatzes stark einschränkt: Buchanan analogisiert Wirtschaft und Politik, indem er in beiden Bereichen den jeweiligen Akteuren eigeninteressiertes Verhalten unterstellt und für dieses Verhalten in beiden Bereichen eine Anreizsteuerung durch Regeln annimmt. Auf genau diese Regeln wird sodann das normative Konsenskriterium angewendet. Hierbei tritt nun das Problem auf, wie das demokratische Zustimmungsideal, operationalisiert als Prinzip der Einstimmigkeit, mit dem Eigeninteresse rationaler Akteure zu vereinbaren ist. Zur Lösung dieses Problems arbeitet Buchanans Ansatz mit der Idee eines Schleiers der Ungewissheit. Dabei liegen zwei Thesen zugrunde. Die erste These besagt, dass sich im theoretischen Gedankenexperiment eines Gesellschaftsvertrags ein Konsens über Regeln leichter einstellt, wenn sich die Akteure über konkrete Details ihrer individuellen Betroffenheit im Ungewissen befinden. Die zweite These besagt, dass sich ein solcher Schleier der Ungewissheit in der Realität approximieren lässt, und zwar insbesondere in Bezug auf solche Regeln, deren allgemeine Reichweite und auf Dauer berechnete Geltung es dem einzelnen als ratsam erscheinen lassen, seinem Eigeninteresse ein Gemeinwohl-Kalkül zugrunde zu legen.⁵ Beide Thesen zusammengenommen führen dazu, dass der Ansatz eine klare bereichsontologische Begrenzung erfährt, die sich auch im Namen ‚Verfassungsökonomik‘ niederschlägt: Das Steuerungsproblem ist in diesem Ansatz ausschließlich auf den oberen Ebenen der gesellschaftlichen Regelhierarchie – der Verfassung – bearbeitbar. Im Klartext bedeutet dies, dass die weitaus meisten Probleme, die eine ordnungspolitische Weichenstellung (und eine entsprechende wissenschaftliche Beratung) erfordern, als nicht zum Anwendungsbereich der Verfassungsökonomik gehörig ausgeklammert werden müssen.

Abbildung 1: Das Paradigma der Verfassungsökonomik



⁵ Vgl. Buchanan (1994). Zur Kritik an der Figur eines Schleiers der Ungewissheit vgl. Müller (1998).

(3) Damit lässt sich die Problemsituation der Theorie ökonomischer Politikberatung wie folgt kennzeichnen. Auf der einen Seite gibt es den orthodoxen Ansatz der Wohlfahrtsökonomik, dem es – aus genau den Gründen, die Buchanan kritisch offengelegt hat – an Anschlussfähigkeit an die Denkkategorien eines demokratischen Politikdiskurses mangelt. Dass die Öffentlichkeit für solche Argumente tendenziell taub zu sein scheint, ist also kein Zufall, sondern methodisch vorprogrammiert. Auf der anderen Seite jedoch kann Buchanans verfassungsökonomischer Ansatz die von ihm selbst geweckten Erwartungen nicht wirklich erfüllen, und dies ebenfalls aus methodischen Gründen, d.h. aus Gründen, die im Denkansatz kategorial angelegt sind.

Zwar zielt die Verfassungsökonomik auf eine konsensuale Politikberatung der demokratischen Öffentlichkeit. Sie ist von ihrem Ansatz her jedoch darauf programmiert, hier auftretende Probleme durch Ebenenwechsel zu verarbeiten: Trifft ein Regelvorschlag auf Widerspruch, so ist methodisch vorgesehen, die Analyse eine Regelebene höher anzusetzen. Wenn z.B. Politiker sich außer Stande sehen, ein bestimmtes Besteuerungsprinzip anzuwenden oder einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, dann setzt Buchanan darauf, eine solche Regel in der Verfassung zu verankern und damit für die Politiker bindend zu machen. Stößt ein solcher Verfassungsvorschlag in der öffentlichen Diskussion auf Widerspruch, so sucht der Ansatz nach Möglichkeiten, eine Zustimmung zu einer abstrakteren Regel zu erhalten, über deren genaue Auswirkungen auf den einzelnen eine noch größere Ungewissheit besteht. Auf diese Weise tendiert der verfassungsökonomische Ansatz zu einem infiniten Regress: zu einem Ausweichen auf immer höhere Ebenen der gesellschaftlichen Regelhierarchie mit immer abstrakteren Regeln, so dass es kein Zufall ist, dass dieser ursprünglich verfassungsökonomische Ansatz eine letztlich verfassungsphilosophische Entwicklungsrichtung aufweist, die zu konkreten Problemen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik fast nichts mehr zu sagen hat.

In gewisser Hinsicht handelt sich der verfassungsökonomische Ansatz sogar das gleiche Problem ein, das er der Wohlfahrtsökonomik bescheinigt: dass seine Argumente dem zu beratenden Politikprozess kategorial fremd bleiben. Buchanan zufolge werden orthodoxe Effizienzargumente von den Bürgern einer Demokratie so wahrgenommen, als seien sie auf eine gleichsam externe Autoritätsinstanz referentialisiert. Das von ihm propagierte Umschalten von Effizienz auf Konsens als Basiskriterium ökonomischer Politikberatung ist genau darauf berechnet, in diesem Sinne Demokratiekompatibilität zu erzeugen. Allerdings erwecken die von Buchanan vorgebrachten Vorschläge für Verfassungsregeln vielfach den Eindruck, nicht den Bürgern, wohl aber den Politikern gegenüber in genau dem gleichen Sinne extern – d.h. kategorial fremd – zu bleiben. Oft ist nicht recht ersichtlich, inwiefern die empfohlenen Verfassungsregeln nicht nur den Interessen der Bürger, sondern auch den Interessen der Politiker entsprechen. In dieser Hinsicht ist die ‚Leviathan‘-Metapher auf eine geradezu verräterische Weise aufschlussreich. Sie verweist auf eine Tendenz, die dem verfassungsökonomischen Ansatz zumindest als Restproblematik latent innewohnt, auf die Tendenz nämlich, nicht Selbstbindungs-, sondern Fremdbindungsargumente zu generieren, so als gälte es, den Politikern das Handwerk zu legen, sie an die Kandare zu nehmen. In diesem Sinn sind manche Vorschläge nicht anreizkompatibel.

Vor diesem Hintergrund kann konstatiert werden, dass die Theorie ökonomischer Politikberatung zwei grundlegende Probleme aufweist. Das erste Problem besteht in der Schwierigkeit, Argumente zu generieren, die sich für eine demokratische Politikberatung auch tatsächlich eignen, weil sie an die Denkkategorien – und vor allem: an die Interessen! – der Adressaten anschlussfähig sind. Das zweite Problem besteht darin, dass ökonomische Argumente in der demokratischen Öffentlichkeit vielfach auf moralische Vorbehalte stoßen, so dass ihrer

Umsetzung normative Hürden im Weg stehen. Positiv formuliert, lassen sich mit diesen Überlegungen zwei Desiderata identifizieren. Erstens müssen Argumente zur Politikberatung als Selbstbindungsargumente entwickelt werden, als Klugheitsargumente institutioneller Selbstbeschränkung, die aufzeigen, dass es im eigenen Interesse der beratenen Adressaten liegt, sich bestimmte Ordnungsregeln aufzuerlegen. Zweitens müssen diese Argumente so vertreten werden (können), dass sie den verbreiteten moralischen Vorbehalten wirksam begegnen.

Vor diesem Hintergrund ist es nahe liegend, *innerhalb der Buchananschen Tradition* nach einem alternativen Ansatz zu suchen, der aus der methodischen Sackgasse wieder herausführt und der Theorie ökonomischer Politikberatung einen neuen Weg weist. Dies erfordert, den Ebenenregress des Steuerungsproblems systematisch zu vermeiden. Eine Möglichkeit hierzu besteht darin, das Problem der Politikberatung im Kern nicht als Steuerungsproblem, sondern als Aufklärungsproblem zu konzeptualisieren und sodann Fragen institutioneller Steuerung aus diesem veränderten Blickwinkel anzugehen. Im Folgenden soll gezeigt werden, wie ein wirtschaftsethischer Ansatz, der das Aufklärungsproblem in den Mittelpunkt der Betrachtung rückt, die Leistungsfähigkeit ökonomischer Politikberatung signifikant erhöhen kann, indem er beide Desiderata *uno actu* zu verwirklichen hilft.

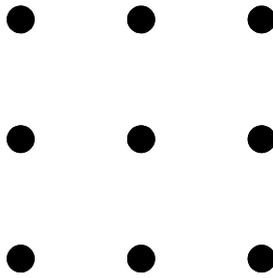
4. Die wirtschaftsethische Perspektive

Aufbauend auf der Unterscheidung zwischen einer ‚choice within rules‘ und einer ‚choice among rules‘, entwickelt die Wirtschaftsethik eine Leitdifferenz, mit deren Hilfe sie auf die Bedingungen der Möglichkeit reflektiert, dass rationale Akteure einen Konsens über Regeln finden.⁶ Die Leitdifferenz besteht darin, zwei Modi zu unterscheiden, wie man an die Lösung sozialer Probleme herangehen kann. Der erste Modus ist handlungstheoretischer Natur. Er folgt der Frage: „Wie können die Akteure ein gegebenes Spiel besser spielen?“. Der zweite Modus ist situationstheoretischer Natur. Er folgt der Frage: „Wie können die Akteure ein besseres Spiel spielen?“. Der handlungstheoretische Modus ist heuristisch darauf ausgerichtet, nach besseren *Spielzügen* zu suchen. Hier geht es um Optimierung: um individuelle Anpassung innerhalb einer Situation, um eine Perfektionierung des Handelns angesichts gegebener Rahmenbedingungen. Demgegenüber ist der situationstheoretische Modus heuristisch darauf ausgerichtet, nach besseren *Spielregeln* zu suchen. Hier geht es um Koordinierung: um eine Veränderung des institutionellen Rahmens.

Diese beiden Modi müssen sich nicht widersprechen. Sie können sich sogar ergänzen. Insbesondere kann auf Probleme, die sich im handlungstheoretischen Modus einstellen, sinnvoll reagiert werden, indem man auf den situationstheoretischen Modus umschaltet. Dies soll im Folgenden zunächst anhand einer Denksportaufgabe und sodann anhand des klassischen Gefangenendilemmas illustriert werden. Im Anschluss daran wird eine Diagnose entwickelt, warum ökonomische Argumente in der Öffentlichkeit oft auf moralische Vorbehalte treffen, und es wird eine Therapie vorgestellt, wie diese Vorbehalte ausgeräumt werden können.

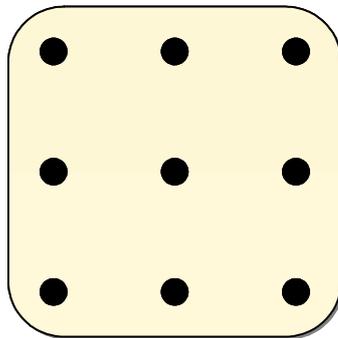
⁶ Der wirtschaftsethische Ansatz hat den Vorarbeiten James Buchanans gerade in methodischer Hinsicht sehr viel zu verdanken. Vgl. Homann (1988), Pies (1993) sowie beispielsweise Buchanan (1989). Zum wirtschaftsethischen Ansatz vgl. Homann und Blome-Dress (1992), Homann und Pies (2000), Homann (2002) sowie Suchanek (2001).

Abbildung 2: Eine Denksportaufgabe



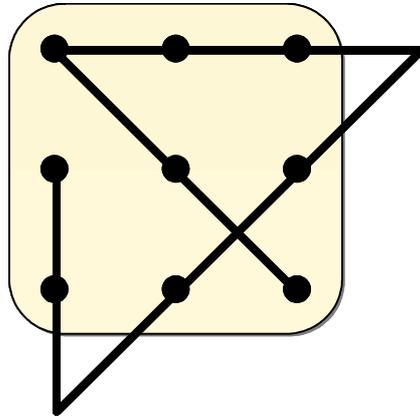
(1) Mit der Aufgabe konfrontiert, die neun Punkte in Abbildung 2 mit vier Linien zu verbinden, ohne abzusetzen und ohne einen Punkt doppelt zu markieren, tun sich die meisten Menschen zunächst eher schwer. Zeigt man ihnen dann eine der zahlreichen möglichen Lösungen, sind sie verblüfft, wie einfach das Problem zu bewältigen gewesen wäre. Letztlich geht es hier um ein Phänomen veränderter Situationswahrnehmung. Die meisten Menschen sehen nämlich nicht nur die neun Punkte, wenn sie auf Abbildung 2 schauen, sondern sie sehen die neun Punkte mit einem imaginären Rahmen (Abb. 3).

Abbildung 3: Der kategoriale Rahmen



Dieser Rahmen ist nun zumeist so beschaffen, dass *innerhalb* dieses Rahmens eine Problemlösung nicht gefunden werden kann. Der Wahrnehmungsrahmen für das Problem muss folglich erst verändert, er muss transzendiert werden, um eine Lösung überhaupt möglich zu machen (Abb. 4).

Abbildung 4: Die zur Lösung notwendige Transzendierung des Rahmens



Diese Einsicht ist aufschlussreich für ein besseres Verständnis der Schwierigkeiten ökonomischer Politikberatung – und für die Überwindung dieser Schwierigkeiten: In vielen Fällen bedarf es einer veränderten Perspektive, eines veränderten Denkraumens, um reale Lösungsoptionen allererst sichtbar werden zu lassen und vor Augen zu führen. Hier erweist sich das Reflektieren auf den kategorialen Rahmen und mithin auf die Bedingungen der Möglichkeit einer Problemlösung als produktiv – ja sogar geradezu als konstitutiv – für das tatsächliche Generieren einer Problemlösung. Man muss also gleichsam einen Schritt zurücktreten und sich selbst beobachtend über die Schulter schauen, um den für die Bewältigung der Aufgabe erforderlichen Paradigmawechsel zu vollziehen.

(2) Ähnlich verhält es sich im Gefangenendilemma, dem Prototyp einer Situation, in der sich rationale Akteure anreizbedingt wechselseitig schädigen und so in der Rationalfalle eines pareto-inferioren Nash-Gleichgewichts ‚gefangen‘ sind. Als Beispiel hierfür sei der Fall betrachtet, in dem sich zwei Unternehmen in einem Korruptionswettlauf befinden (Abb. 5).⁷ Die Situation ist so beschaffen, dass jedes Unternehmen einen Anreiz hat, genau jenes Verhalten an den Tag zu legen, das es von seinem Wettbewerber befürchtet. Stets ist Korruption die ‚beste Antwort‘ auf die Strategie des Gegenspielers: Wenn Unternehmen B sich legal verhält, kann Unternehmen A einen Wettbewerbsvorteil erzielen, wenn es vom Instrument der Bestechung Gebrauch macht. Wenn umgekehrt Unternehmen B korrumpiert, kann sich Unternehmen A vor etwaigen Wettbewerbsnachteilen im Markt nur dadurch schützen, dass es ebenfalls auf illegales Verhalten setzt. Auf diese Weise wird Korruption zur dominanten Strategie, mit der Folge – die sich durchaus nicht-intendiert einstellt –, dass beide Unternehmen zu einem Ergebnis beitragen, unter dem sie beide gleichermaßen leiden. Beiden wäre es lieber, sich in Quadrant I anstatt in Quadrant III zu befinden. Genau das ist das Definitionsmerkmal eines sozialen Dilemmas: Es handelt sich um eine Situation, in der sich rationale Akteure anreizbedingt wechselseitig schädigen.

⁷ Vgl. hierzu ausführlich Pies (2003).

Abbildung 5: Ein dilemmatischer Korruptionswettlauf

Strategie-Alternative: Kunden bestechen?		B	
		ja	nein
A	nein	IV 1,4 ↓	I 3,3 ↓
	ja	III 2,2 ←	II 4,1 ←

Das Problem eines sozialen Dilemmas lässt sich im handlungstheoretischen Modus nicht lösen. Genaugenommen ist es sogar durch diesen Modus konstituiert. Denn die Rational-choice-Analyse des Nash-Gleichgewichts unterstellt ja explizit, dass sich die Akteure an die gegebene Situation bereits bestmöglich anpassen. Pointiert ausgedrückt: Handlungstheoretisch gibt es keine bessere Antwort als die ‚beste Antwort‘.

Das Problem eines sozialen Dilemmas lässt sich nur im situationstheoretischen Modus lösen. Wegweisend ist hier nicht die Frage, wie man ein gegebenes Spiel besser spielen kann, sondern vielmehr die Frage, wie man ein besseres Spiel spielen kann. Es geht um eine Veränderung der situativen Anreizstruktur. Nur im situationstheoretischen Modus kann bewirkt werden, dass die pareto-superiore Lösung mit dem individuellen Vorteilsstreben vereinbar ist und so zum Nash-Gleichgewicht wird (Abb. 6). Eine solche Lösung kann beispielsweise durch ein ‚Leniency‘-Programm⁸ bewirkt werden, das mit differenzierten Sanktionen arbeitet und so eine Situation herbeiführt, in der gesetzeskonformes Verhalten durch Anreize gestützt wird.

(3) Der handlungstheoretische Modus zur Lösung sozialer Probleme unterscheidet sich vom situationstheoretischen Modus auch hinsichtlich des kategorialen Denkrahmens für Fragen der Moral. Dieser Unterschied ist für die weiteren Überlegungen besonders aufschlussreich.⁹

Im handlungstheoretischen Modus wird Moral systematisch als Begrenzung des eigenen Interesses wahrgenommen: als Teil jener Restriktionen, die den eigenen Handlungsspielraum einschränken, innerhalb dessen das eigene Interesse verfolgt werden darf. Moral wird hier als eine externe Instanz erfahren, die den einzelnen mit Geltungsansprüchen konfrontiert: *Moral wird als Sollen identifiziert*.

⁸ Leniency‘-Programme werden insbesondere zur Bekämpfung von Kartellen erfolgreich eingesetzt. Sie sind darauf zugeschnitten, die Geheimhaltungspraktiken für kollusives Verhalten aufzubrechen. Vgl. OECD (2001). Insofern eignen sie sich auch zur Korruptionsbekämpfung: Es wird ein Maßnahmenpaket geschnürt, das Bestechung als nicht-gesetzeskonformes Verhalten zu einem erwartbaren Wettbewerbsnachteile werden lässt.

⁹ Vgl. zum Folgenden auch die Unterscheidung zwischen Regelbefolgungsdiskurs und Regeletablierungsdiskurs bei Homann (2003).

Abbildung 6: Die Überwindung des Dilemmas durch veränderte Anreize

Strategie-Alternative: Kunden bestechen?		B	
		ja	nein
A	nein	IV 4,1	I 3,3
	ja	III 2,2	II 1,4

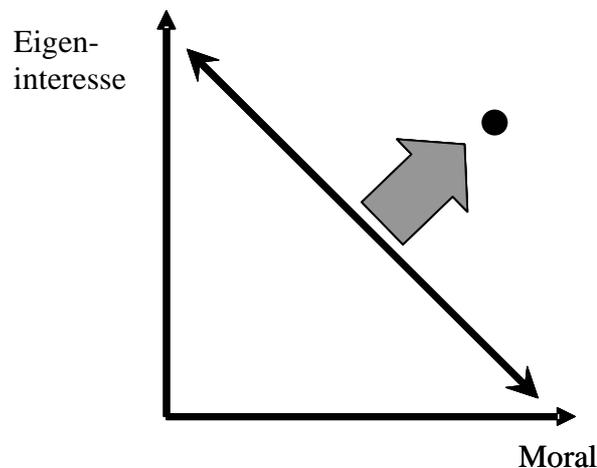
Diagramm zur Überwindung des Dilemmas durch veränderte Anreize. Ein 2x2-Matrix-Spiel zwischen A und B. Die Zeilen sind 'Kunden bestechen?' (ja/nein) und die Spalten sind 'Strategie-Alternative' (ja/nein). Die Auszahlungen sind (A, B). Pfeile zeigen die besten Antworten für A an: bei 'ja' von B wählt A 'ja' (III) statt 'nein' (IV); bei 'nein' von B wählt A 'nein' (I) statt 'ja' (II).

Im handlungstheoretischen Modus sind zwei Einstellungen zur Moral denkbar: eine zynische und eine moralistische. Die zynische tendiert dazu, sich über moralische Bedenken hinwegzusetzen, wenn es darum geht, das eigene Interesse zur Geltung zu bringen. Die moralistische gibt im Zweifelsfall der Moral den Vorzug. Sie proklamiert einen Primat der Moral und erklärt es zur Pflicht des einzelnen, auf das eigene Interesse zu verzichten und gegebenenfalls ein Opfer zu bringen.

Im situationstheoretischen Modus hingegen wird Moral nicht als *Vorgabe*, sondern als *Aufgabe* wahrgenommen. Perspektivisch bedingt, werden hier also ganz *andere* Fragen gestellt, die handlungstheoretisch gar nicht thematisiert werden können. Hierzu gehört beispielsweise die Frage nach der Begründung von Moral. Im situationstheoretischen Modus wird Moral als eine interne Instanz erfahren, durch die sich die einzelnen Bürger wechselseitig mit Geltungsansprüchen konfrontieren. Gefragt wird dann, ob für solche Ansprüche – als Begründungskriterium – rationale Funktionalitätserfordernisse rekonstruiert werden können, die eine allgemeine Zustimmungsfähigkeit begründen. Im Klartext heißt das: *Moral wird als kollektives Wollen identifiziert*, als Ausdruck von Klugheitsargumenten, die ein gemeinsames Interesse zur Geltung bringen (wollen).

Perspektivisch bedingt, werden bestimmte Fragen aber auch *anders gestellt*. Hierzu gehört die Frage der Moraldurchsetzung, der Implementierung. Während der handlungstheoretische Modus darauf beschränkt ist, einen Konflikt zwischen Eigeninteresse und Moral zu diagnostizieren, verfügt der situationstheoretische Modus über ein größeres Differenzierungsvermögen. Mit der Frage nach einem besseren Spiel kann er daher die Wahrnehmung dieses Trade-off transzendieren und die Möglichkeit ins Blickfeld rücken, dass das individuelle Eigeninteresse zur Realisierung moralischer Anliegen sogar in Dienst genommen werden kann. Der kategorial verengte Denkraum wird dann durch eine ‚orthogonale Positionierung‘ (vgl. Pies 2000). aufgesprengt, die den Blick dafür frei macht, dass Eigeninteresse und Moral nicht notwendig in einem konfliktorischen Verhältnis zueinander stehen müssen (Abb. 7).

Abbildung 7: Die orthogonale Positionierung



(4) Vor diesem Hintergrund lässt sich nun genau identifizieren, warum ökonomische Argumente in der Öffentlichkeit vielfach auf moralische Vorbehalte stoßen.

Eine wettbewerblich verfasste Marktwirtschaft funktioniert systemisch. In ihr stellen sich die Handlungsergebnisse als nicht-intendiertes Resultat intentionalen Handelns ein. Nicht Intentionen, sondern Institutionen bestimmen durch ihre Anreizwirkung, wie zahllose Einzelhandlungen koordiniert werden. Die Öffentlichkeit jedoch neigt dazu, systemische Probleme im handlungstheoretischen Modus anzugehen. Das hieraus resultierende Wahrnehmungsschema ist das eines Trade-off zwischen Eigeninteresse und Moral. Innerhalb dieses Schemas werden ökonomische Argumente, die das Eigeninteresse rationaler Akteure in Rechnung stellen, ihrerseits als zynisch und mithin als *tendenziell unmoralisch* eingestuft. Der kategorial verengte Wahrnehmungsrahmen führt so zu der negativen Einstellung des Vor-Urteils, ökonomische Argumente gingen generell in die falsche Richtung. Graphisch ausgedrückt (Abb. 7), werden ökonomische Argumente so wahrgenommen, als zielten sie entlang der Trade-off-Geraden in nordwestliche Richtung, wohingegen der „moral point of view“ genau umgekehrt eine Bewegung in südöstliche Richtung zu fordern scheint.

Im Trade-off-Denken erscheint das Eigeninteresse rationaler Akteure als ein lästiges Implementationshindernis, das ärgerlicherweise im Wege steht, wenn es darum geht, moralische Anliegen zur Geltung zu bringen. Aus der Quelle dieses Denkens speisen sich die verbreiteten Appelle, das Eigeninteresse zu zügeln, zu bremsen, zu begrenzen und einzuschränken, die Mahnungen, das eigene Vorteilsstreben abzumildern, die Forderungen, die Verfolgung des eigenen Interesse zumindest fallweise auszusetzen, die Aufrufe zu individuellen Verzichtleistungen – und der Widerstand, sich gedanklich darauf einzulassen, im Eigeninteresse der Akteure einen Motor zur Beförderung moralischer Anliegen zu sehen.

5. Schlussfolgerungen für die Politikberatung

Wenn ein Hauptgrund für jene Rezeptionsschwierigkeiten, durch die Argumente ökonomischer Politikberatung in der demokratischen Öffentlichkeit auf wenig Gehör treffen, letztlich in einer kurzschlüssigen Komplexitätsreduktion auf Seiten der Adressaten liegt, dann muss das Beratungsproblem neu formuliert werden: Es muss im Kern nicht als Steuerungs-

problem, sondern als Aufklärungsproblem konzeptualisiert werden. Eine solche Konzeptualisierung zieht zwei Konsequenzen nach sich: Erstens bedürfen ökonomische Argumente einer ethischen Flankierung, und zweitens können so genuine Selbstbindungsargumente generiert werden, die auf allen – d.h. nicht nur auf den oberen, sondern auch auf den unteren, für konkrete Ordnungspolitik besonders relevanten – Ebenen der gesellschaftlichen Regelhierarchie greifen.

(1) Wenn ökonomische Argumente aufgrund normativer Blockaden nicht richtig ankommen, dann reicht es jedenfalls nicht aus, sich auf eine immer weiter verfeinerte Modellanalyse zu spezialisieren und ihre empirische Fundierung zu verbessern, so wünschenswert theoretische Fortschritte in dieser Richtung an sich auch sein mögen. Zusätzlich ist noch etwas anderes nötig, das im ökonomischen Wissenschaftsbetrieb – zumal in Deutschland – tendenziell ausgeblendet ist: Wenn Politikberatung erfolgreich sein soll, dann geht es nicht nur um die Qualität mathematischer Modelle in den ökonomischen Journals, sondern es geht auch und sogar primär um die „mental models“¹⁰ in den Köpfen der Menschen.

Hier sind orthogonale Positionierungen nötig. Beispiel Gesundheitsreform: In diesem Bereich kann ökonomische Politikberatung nur erfolgreich sein, wenn sie explizit deutlich macht, dass ein Plädoyer für mehr Eigenverantwortung im System nicht auf weniger, sondern ganz im Gegenteil auf mehr Solidarität zielt, weil es darauf ankommt, institutionelle Fehlansätze zu korrigieren, die derzeit unsolidarisches Verhalten prämiieren. Nur durch normative Überbietungsargumente kann die diskursive Blockade aufgebrochen werden, die ökonomischen Argumenten den Eingang in die öffentlichen Debatten versperrt. Orthogonale Positionierungen dieser Art erfordern ein Umstellen vom handlungstheoretischen auf den situationstheoretischen Modus. Insofern können hier Ethik und Ökonomik Hand in Hand zusammenarbeiten.

(2) Der traditionelle Ansatz ökonomischer Politikberatung ist dadurch gekennzeichnet, das eigentliche Politikproblem als Steuerungsproblem aufzufassen. Im Vordergrund steht die Sozialstruktur, nicht die Semantik. Dem Steuerungsproblem ist allerdings ein Aufklärungsproblem vorgelagert. Nähert man sich daher – wie hier vorgeschlagen – dem Problem der Politikberatung von der Semantik her, so ergibt dies einen etwas anderen – und zwar leistungsfähigeren – Zugriff auf Themen der Sozialstruktur.

Indem Politikberatung deutlich macht, dass es ihr darum geht, sich nicht entlang der Frontlinie umstrittener Werte-Trade-offs, sondern gleichsam orthogonal dazu zu positionieren, eröffnet sie einen neuen Blick auf die relevanten Alternativen und leistet so eine wichtige Vorarbeit, damit die Bürger ihre je eigenen Interessen konstruktiver wahrnehmen können. Gerade der Perspektivenwechsel vom handlungstheoretischen zum situationstheoretischen Modus erlaubt es, politische Probleme als gemeinsame Probleme zu identifizieren, für die es gemeinsame Problemlösungsinteressen gibt. Zugrunde liegt die Pointe, dass es in sozialen Dilemmata ja gerade die konfligierenden Handlungsinteressen – *im* Spiel – sind, die ein gemeinsames Regelinteresse – *am* Spiel – konstituieren, ein gemeinsames Interesse an einer veränderten Situation mit verbesserten institutionellen Anreizen.

Anders als im verfassungsökonomischen Ansatz angelegt, wird bei einer solchen Vorgehensweise angesichts von Dissens die Konsenssuche nicht auf eine höhere, abstraktere Ebene verlagert. Vielmehr setzt die ethische Konsensheuristik genau beim Dissens an. Sie wendet sich nicht vom Dissens ab, sondern sie wendet sich dem Dissens zu und rekonstruiert aus dem

¹⁰ Vgl. Denzau und North (1994).

Dissens heraus den Kristallisationspunkt für ein gemeinsames Interesse: Im sozialen Dilemma gibt es ein gemeinsames Interesse an der Überwindung des Dilemmas, und so gibt es im Dissens ein gemeinsames Interesse an Konsens. Anders als im Trade-off-Denken geht es folglich nicht darum, einen Wert zu Lasten eines anderen durchzusetzen oder eine Interessengruppe zu Lasten einer anderen besserzustellen. Sondern es geht darum, Werte miteinander kompatibel zu machen und Win-win-Möglichkeiten zu realisieren.

Dieser veränderte methodische Zugriff – ausgehend vom Aufklärungs- zum Steuerungsproblem, ausgehend von der Semantik zur Sozialstruktur – weist zwei Vorteile auf. Erstens entledigt er sich methodisch aller bereichsontologischen Einschränkungen, und zweitens ermöglicht er es, genuine Selbstbindungsargumente zu generieren. Auf der einen Seite ist die Methode der orthogonalen Positionierung im Rekurs auf soziale Dilemmata auf alle Konfliktsituationen und mithin auf alle Regelebenen des menschlichen Zusammenlebens anwendbar. Und auf der anderen Seite haben genuine Selbstbindungsargumente eine höhere diskursive Qualität und mithin auch eine größere Implementierungschance als Fremdbindungsargumente, die ja immer schon den Widerstand derer herausfordern, denen eine solche Bindung auferlegt werden soll. Selbstbindungsargumente stellen ab auf das Eigeninteresse der Regeladressaten, das in einer kollektiven Selbstschädigung angelegte Potential zu einer kollektiven Besserstellung zu nutzen. Insofern sind eigentlich nur Selbstbindungsargumente im vollen Sinn demokratiekompatibel.

6. Zusammenfassung

Das ökonomische Denken hat sowohl in der demokratischen Öffentlichkeit als auch bei führenden Politikern einen schlechten Leumund. Es stößt auf moralische Vorbehalte. Damit werden Optionen einer ökonomischen Politikberatung oft normativ blockiert.

In einer solchen Situation kommt man nicht allein dadurch weiter, dass man die positive Forschung weiter perfektioniert, so wünschenswert dies an sich auch sein mag. Wenn die Adressaten nicht zuhören, helfen weder ausgefeiltere Modelldiskussionen noch immer detailliertere empirische Untersuchungsergebnisse. Normative Blockaden lassen sich nur normativ aufbrechen.

Das zentrale Hindernis dafür, dass ökonomische Argumente in der Öffentlichkeit Gehör finden, besteht in der Wahrnehmung eines Trade-off zwischen Eigeninteresse und Moral. Dieses Hindernis kann mit Hilfe der Wirtschaftsethik aus dem Weg geräumt werden. Sie zeigt auf, wie ein solcher Trade-off überwunden werden kann und dass es möglich ist, Eigeninteresse sogar in den Dienst der Moral zu stellen. Inwiefern dies gelingt, hängt von der institutionellen Rahmenordnung ab. Sie avanciert unter Wettbewerbsbedingungen zum systematischen Ort der Moral.

Mit dem wirtschaftsethischen Aufklärungsargument zugunsten institutioneller Selbstbindungen wird die Bahn frei für ökonomische Steuerungsargumente zugunsten institutioneller Reformen, die das gesellschaftliche Management sozialer Dilemmastrukturen verbessern. Insofern ist hier eine Möglichkeit identifiziert, dass Ethik und Ökonomik Hand in Hand daran arbeiten können, die Leistungsfähigkeit und damit die Erfolgchancen wissenschaftlicher Politikberatung in der Demokratie zu verbessern.

Literaturverzeichnis:

- Brennan, Geoffrey und James M. Buchanan (1985, 1993), Die Begründung von Regeln. Konstitutionelle Politische Ökonomie, übersetzt von Monika Vanberg, mit einer Einleitung hg. von Christian Watrin, Tübingen.
- Buchanan, James M. (1959), Positive Economics, Welfare Economics, And Political Economy, in: Journal of Law and Economics 2, S. 124-138.
- Buchanan, James M. (1978), Cost and Choice. An Inquiry Into Economic Theory, Reprint, Chicago, zuerst erschienen (1969).
- Buchanan, James M. (1984), Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan, Tübingen, zuerst erschienen (1975).
- Buchanan, James M. (1977), Freedom in Constitutional Contract, College Station und London.
- Buchanan, James M. (1979), What Should Economists Do?, Indianapolis.
- Buchanan, James M. (1986), Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s, Brighton.
- Buchanan, James M. (1987a), The Constitution of Economic Policy, in: American Economic Review 77, S. 243-250.
- Buchanan, James M. (1987b), Constitutional Economics, in: The New Palgrave Dictionary of Economics, S. 585-588.
- Buchanan, James M. (1987c), Market Failure and Political Failure, in: Individual Liberty and Democratic Decision-Making. The Ethics, Economics and Politics of Democracy, hg. von Peter Koslowski, Tübingen, S. 41-57.
- Buchanan, James M. (1988), Contractarian Political Economy and Constitutional Interpretation, in: American Economic Review, Papers & Proceedings, Bd. 78, S. 135-139.
- Buchanan, James M. (1989), The Relatively Absolute Absolutes, in: derselbe, Essays on the Political Economy, Honolulu, S. 32-46.
- Buchanan, James M. (1990), The Domain of Constitutional Economics, in: Constitutional Political Economy, Vol. 1, S. 1-18.
- Buchanan, James M. (1991), The Economics and the Ethics of Constitutional Order, Ann Arbor.
- Buchanan, James M. (1993), How Can Constitutions Be Designed So That Politicians Who Seek To Serve „Public Interest“ Can Survive And Prosper?, in: Constitutional Political Economy, Vol. 4, S. 1-6.
- Buchanan, James M. (1994), Lagged Implementation As an Element In Constitutional Strategy, in: European Journal of Political Economy, Vol. 10, S. 11-26.

- Buchanan, James M. und Gordon Tullock (1990), *The Calculus of Consent. Logical Foundation of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, zuerst erschienen 1962.
- Buchanan, James M. und Roger D. Congleton (1998), *Politics by Principles, Not Interest: Toward Nondiscriminatory Democracy*, Cambridge.
- Denzau, Arthur T. und Douglass C. North (1994), *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*, in: *Kyklos*, Vol. 47, S. 3-31.
- Erhard, Ludwig (1957), *Wohlstand für alle*, Düsseldorf.
- Eucken, Walter (1948), *Das ordnungspolitische Problem*, in: *ORDO*, Bd. 1, S. 56-90.
- Eucken, Walter (1949), *Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung*, in: *ORDO*, Bd. 2, S. 1-99.
- Eucken, Walter (1951), *Unser Zeitalter der Misserfolge. Fünf Vorträge zur Wirtschaftspolitik*, Tübingen.
- Eucken, Walter (1952, 1990), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, hg. von Edith Eucken und K. Paul Hensel, 6. Aufl., Tübingen.
- Forrester, Viviane (1997), *Der Terror der Ökonomie*, Wien.
- Gruppe von Lissabon (1997), *Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit*, mit einem Vorwort von Ernst Ulrich von Weizsäcker, München.
- Habermas, Jürgen (2004), *Die Wahl ist frei bis zum Schluss*, in: *Die ZEIT* Nr. 21 vom 13. Mai 2004, S. 3.
- Hayek, Friedrich August von (1939), *Freedom and the Economic System*, Public Policy Pamphlet No. 29, hg. von Harry D. Gideonse, Chicago.
- Hayek, Friedrich August von (1994), *Der Weg zur Knechtschaft*, München, zuerst erschienen 1944.
- Hayek, Friedrich August von (1945), *Economics and Knowledge*, in: *American Economic Review*, Vol. 35, S. 519-530.
- Hayek, Friedrich August von (1994), *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, in: derselbe, *Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze*, 2. Aufl., Tübingen, S. 249-265, zuerst erschienen 1968.
- Homann, Karl (1988), *Rationalität und Demokratie*, Tübingen.
- Homann, Karl (2002), *Vorteile und Anreize. Zur Grundlegung einer Ethik der Zukunft*, hg. von Christoph Lütge, Tübingen.
- Homann, Karl (2003), *Fakten und Normen: der Fall der Wirtschaftsethik*, in: derselbe, *Anreize und Moral*, hg. von Christoph Lütge, Münster, S. 181-196.

- Homann, Karl und Franz Blome-Drees (1992), *Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Göttingen.
- Homann, Karl und Ingo Pies (2000), *Wirtschaftsethik und Ordnungspolitik – Die Rolle wissenschaftlicher Aufklärung*, in: *Leipold, Helmut und Ingo Pies* (Hg.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik – Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven*, Stuttgart 2000, S. 329-346.
- Malthus, Thomas (1982): *Bevölkerungsgesetz*, München, zuerst erschienen 1798.
- Martin, Hans-Peter und Harald Schumann (1996), *Die Globalisierungsfalle*, Reinbek.
- Müller, Christian (1998), *The Veil of Uncertainty Unveiled*, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 9, S. 5-17.
- Müller-Armack, Alfred (1966), *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, in: derselbe, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, Freiburg i.Br., S. 19-170, zuerst erschienen 1946.
- Müller-Armack, Alfred (1950), *Soziale Irenik*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 64, S. 181-203.
- Müller-Armack, Alfred (1966), *Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft*, in: derselbe, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, Freiburg i.Br., S. 231-242, zuerst erschienen 1952.
- Müller-Armack, Alfred (1966), *Soziale Marktwirtschaft*, in: derselbe, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, Freiburg i. Br., S. 243-249, zuerst erschienen 1956.
- Müller-Armack, Alfred (1974), *Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung*, in: derselbe, *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte*, Bern und Stuttgart, S. 119-128, zuerst erschienen 1959.
- Müller-Armack, Alfred (1974), *Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft. Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik*, in: derselbe, *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte*, Bern und Stuttgart, S. 129-145, zuerst erschienen 1960.
- OECD (2001), *Report on leniency programmes to fight hard-core cartels*, Paris, 27. April 2001.
- O.V. (2004), *Thierse hält Unternehmer für „vaterlandslos“*, in: *Netzeitung*, 12. April 2004, basierend auf einem Interview mit Wolfgang Thierse am 11. April 2004 in „Welt am Sonntag“, im Internet unter: www.netzeitung.de/deutschland/281547.html.
- Pies, Ingo (1993), *Normative Institutionenökonomik. Zur Rationalisierung des politischen Liberalismus*, Tübingen.

- Pies, Ingo (2000), Ordnungspolitik in der Demokratie. Ein ökonomisches Forschungsprogramm diskursiver Politikberatung, Tübingen.
- Pies, Ingo (2001), Eucken und von Hayek im Vergleich. Zur Aktualisierung der ordnungspolitischen Konzeption, Tübingen.
- Pies, Ingo (2002), Anmerkungen aus Sicht von Sozialethik und Anthropologie, in: Europa als Wertegemeinschaft. Wege und Irrwege. Zum 100. Geburtstag von Alfred Müller-Armack, hg. Von der Ludwig-Erhard-Stiftung, Krefeld, S. 32-46.
- Pies, Ingo (2003), Korruption: Diagnose und Therapie aus wirtschaftsethischer Sicht, in: Verena von Nell, Gottfried Schwitzgebel und Matthias Vollet (Hg.), Korruption. Interdisziplinäre Zugänge zu einem komplexen Phänomen, Wiesbaden 2003, S. 41-63.
- Rau, Johannes (2004), Rede von Bundespräsident Johannes Rau am 18. Mai 2004 beim 107. deutschen Ärztetag, im Internet unter: www.bundespraesident.de.
- Sauerland, Dirk (1995), Hat die Politische Ökonomik ein Marketingproblem?, in: Pies, Ingo und Martin Leschke (Hg.), John Rawls' politischer Liberalismus, Tübingen, S. 188-194.
- Smith, Adam (1978): Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, übersetzt und mit einer umfassenden Würdigung des Gesamtwerkes von Horst Claus Recktenwald, 3. Aufl., München, zuerst erschienen 1776.
- Suchanek, Andreas (2001), Ökonomische Ethik, Stuttgart.
(Stand der Internetquellen: 12. April 2004)

DISKUSSIONSPAPIERE

- Nr. 03 - 1 **Ingo Pies**
WELT-GESELLSCHAFTS-VERTRAG: Auf dem Weg zu einer ökonomisch fundierten Ethik der Globalisierung
- Nr. 03 - 2 **Ingo Pies**
GLOBAL SOCIAL CONTRACT
On the road to an economically-sound Ethics of Globalization
- Nr. 03 - 3 **Ingo Pies**
Weltethos versus Weltgesellschaftsvertrag – Methodische Weichenstellungen für eine Ethik der Globalisierung
- Nr. 03 - 4 **Karl Homann**
Braucht die Wirtschaftsethik eine „moralische Motivation“?
- Nr. 03 - 5 **Johanna Brinkmann/ Ingo Pies**
Der Global Compact als Beitrag zu Global Governance: Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven
- Nr. 03 - 6 **Ingo Pies**
Sozialpolitik und Markt: eine wirtschaftsethische Perspektive
- Nr. 03 - 7 **Ingo Pies**
Korruption: Diagnose und Therapie aus wirtschaftsethischer Sicht
- Nr. 04 - 1 **Ingo Pies / Markus Sardison**
Ethik der Globalisierung: Global Governance erfordert einen Paradigmawechsel vom Machtkampf zum Lernprozess
- Nr. 04 - 2 **Ingo Pies / Cora Voigt**
Demokratie in Afrika – Eine wirtschaftsethische Stellungnahme zur Initiative „New Partnership for Africa’s Development“ (NePAD)
- Nr. 04 – 3 **Ingo Pies**
Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik
– Der Beitrag Milton Friedmans
- Nr. 04 – 4 **Henry Meyer zu Schwabedissen/ Ingo Pies**
Ethik und Ökonomik: Ein Widerspruch?
- Nr. 04 – 5 **Ingo Pies**
Wirtschaftsethik als Beitrag zur Ordnungspolitik – Ein interdisziplinäres Forschungsprogramm demokratischer Politikberatung

Autor:

Prof. Dr. Ingo Pies

Wissenschaftlicher Direktor des Wittenberg-Zentrums für Globale Ethik

Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Forschungsgebiete: Wirtschaftsethik, Institutionenökonomik, Ordnungspolitik und Global Governance, Corporate Citizenship.