

Martin Held, Gisela Kubon-Gilke, Richard Sturm (Hg.)

Jahrbuch
Normative und institutionelle
Grundfragen der Ökonomik

Band 7

Macht in der Ökonomie

Metropolis Verlag
Marburg 2008

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik,
Band 7: Macht in der Ökonomie. Marburg: Metropolis-Verlag, 2008

Metropolis-Verlag für Ökonomie, Gesellschaft und Politik GmbH
Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg
<http://www.metropolis.verlag.de>
Copyright: Metropolis-Verlag, Marburg 2008
Alle Rechte vorbehalten
Druck: Rosch Buch, Scheßlitz

ISBN 978-3-89518-664-6

Übersetzung ökonomischer Macht in den Bereich der Politik: Rent Seeking

*Michael Baurmann**

1. Einleitung

Bei der Analyse politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen sind nach der Konzentration auf institutionelle Rahmenbedingungen und ihre Anreize in den letzten Jahren verstärkt informelle Voraussetzungen und soziale Prozesse in den Mittelpunkt gerückt. Für den Bereich der *Wirtschaft* hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass ökonomische Effizienz und die Senkung von Transaktionskosten nicht nur von den Institutionen einer Wirtschaftsordnung und ihrer vertraglichen Ausgestaltung abhängen, sondern grundsätzlich auch von sozialen und kulturellen Faktoren, vor allem dem Grad an Vertrauen zwischen den wirtschaftlich handelnden Akteuren. Für die *Demokratie* gilt, dass ihre Funktionsfähigkeit nicht nur durch eine klug konzipierte Verfassung und das politische Institutionengefüge bestimmt wird, sondern entscheidend durch das Soziale Kapital in einer Gesellschaft und die Vitalität einer spontanen Zivilgesellschaft. Schließlich haben gerade die letzten Jahre gezeigt, dass der *Übergang zu einer demokratischen Gesellschaft* wesentlich durch die Entwicklungspfade und die Strategien informeller Politik beeinflusst

* Prof. Dr. Michael Baurmann, Sozialwissenschaftliches Institut, Lehrstuhl Soziologie I, Universität Düsseldorf, Universitätsstraße 1, D-40225 Düsseldorf • baurmann@phil-fak.uni-duesseldorf.de

wird, die nur in Grenzen durch formelle Regeln und Institutionen gesteuert werden können.

Das bedeutet nicht, dass Institutionen als unwichtig eingestuft werden. Es bedeutet aber ein zunehmendes Bewusstsein davon, dass Institutionen sehr unterschiedlich funktionieren, je nach dem, in welches gesellschaftliche und politische Umfeld sie eingebettet sind. „Institutions matter“, aber wie stark und in welcher Weise, ist abhängig von außerinstitutionellen Faktoren und nur in eingeschränktem Maße durch das Institutionsdesign selber.

Diese Einsicht gilt auch für das Thema der *Übersetzung ökonomischer Macht in den Bereich der Politik*, und zwar – wie ich im Folgenden am Beispiel des Rent Seeking zu zeigen versuche – sowohl was die Erfolgchancen einer solchen Übersetzung als auch die Möglichkeiten ihrer Eindämmung betrifft. Institutionen und ihre Anreize sind hierbei nicht die allein entscheidenden Größen.

Ich werde zuerst kurz daran erinnern, was man unter dem Phänomen des Rent Seeking versteht, dann werde ich einige gesellschaftliche Bedingungen nennen, die den Erfolg von Rent Seeking jenseits institutioneller politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen fördern, und schließlich werde ich dafür argumentieren, dass auch wirksame Strategien gegen Rent Seeking vor allem auf Faktoren beruhen, die nicht allein durch institutionelle Vorkehrungen gesichert werden können.

2. Das Phänomen Rent Seeking

“The term *rent seeking* is designed to describe behavior in institutional settings where individual efforts to maximize value generate social waste rather than social surplus.” (James M. Buchanan 1980, S. 4)

Unter „Rent Seeking“ versteht man seit der Einführung des Begriffs durch Anne O. Krueger (1974) eine Verwendung von Ressourcen, um Einkommen ohne produktive Gegenleistung zu erzielen (grundlegend: Buchanan et al. 1980). Den Antrieb für eine solche Strategie sieht man in der ökonomischen Theorietradition nicht in abweichenden individuellen Motiven und Präferenzen der jeweiligen Akteure, sondern in extrinsischen Anreizen, die Rent Seeking unter bestimmten Rahmenbedingungen

zu einer rationalen Option machen. Dazu gehören an erster Stelle politische Institutionen, die ein Einkommen unter Umgehung von Marktmechanismen durch politische Entscheidungen ermöglichen.

Zwei Wege kommen für eine Erzielung von Renteneinkommen durch politische Interventionen vor allem in Betracht: zum einen durch *Marktprivilegien*, die Monopol- und Kartellbildung ermöglichen oder die Preisregulierungen oder Mengenbeschränkungen zugunsten bestimmter Produzenten oder Konsumenten zulassen. Zum anderen kann Renteneinkommen durch direkte *Umverteilung* entstehen, also etwa durch Subventionen, Steuerbefreiungen, Kompensationen, die Bereitstellung von Club-Gütern oder durch politische Einkommensregulierung.

Dementsprechend sind die typischen *Adressaten* von Rent Seeking staatliche Organe: Regierungen, Gesetzgeber, Administrationen sowie die Rechtsprechung. Welche Adressaten im Vordergrund stehen, hängt von der politischen Verfassung und Struktur einer Gesellschaft ab.

Die *Instrumente* des Rent Seeking können legaler oder illegaler Natur sein. Der Drohung mit einem Entzug oder einer Vorenthaltung von Ressourcen durch *exit* oder Nicht-Eintritt stehen die Varianten von *voice* gegenüber: die Bildung von Interessensgruppen, die Lobbying und Sponsoring betreiben, als Akteure in Verhandlungsprozessen agieren oder gezielt die Meinungsbildung unter Politikern oder in der Öffentlichkeit beeinflussen. Neben den legalen Möglichkeiten gibt es noch *fraud*: Unterschlagung, Bestechung, Erpressung oder Drohung als Mittel des Einkommenstransfers.

Wer betreibt Rent Seeking? Die Liste ist lang: Produzenten, Händler, Konsumenten, Arbeitnehmer, Politiker oder Bürokraten – für alle existieren im Prinzip Möglichkeiten, jenseits effizienter Einkommensallokation und kompetitiver Marktprozesse durch politische Entscheidungen oder administrative Interventionen zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Für alle existieren deshalb im Prinzip auch Anreize, sich an Rent Seeking zu beteiligen oder Rent Seeking zu initiieren.

Die *Konsequenzen* von Rent Seeking stellen – folgt man der einleitenden Charakterisierung Buchanans – definitionsgemäß ein öffentliches Übel dar. Ökonomische Schäden entstehen durch eine ineffiziente Ressourcenallokation, Umverteilungen mit Wohlfahrtsverlust verkörpern gesellschaftliche Kosten. Eine Hauptursache für die unproduktive Verschwendung von Ressourcen ist dabei die Aktivität des Rent Seeking

selber: Es entstehen Organisationskosten für Interessensgruppen, Mittel werden benötigt für Lobbying und Sponsoring und müssen in die politische Meinungsbildung investiert werden – alles Ressourcen, die für eine produktive Verwendung nicht mehr zur Verfügung stehen. Das gilt sowohl für aktives Rent Seeking, mit dem man selber einen Einkommensvorteil erreichen will, als auch für defensives Rent Seeking, mit dem man verhindern will, dass andere einen solchen Vorteil erzielen.

Diese Annahmen über Rent Seeking werden hier nicht weiter diskutiert, sondern als Prämissen für die weiteren Überlegungen vorausgesetzt. Es geht um die Frage: Welche Faktoren fördern Rent Seeking in diesem Sinne und welche Faktoren können eine solche – unerwünschte – Übersetzung ökonomischer Macht in den Bereich der Politik eindämmen?

3. Der Erfolg von Rent Seeking

“People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public.”
(Adam Smith 1965, S. 128 [1776])

In der Literatur werden vor allem drei Faktoren genannt, wenn es um die Erfolgsbedingungen von Rent Seeking-Strategien geht. Die erste und wichtigste Bedingung besteht in *staatlicher Interventionsmacht*, in der Existenz eines Staates, der die politische Macht zum Eingriff in ökonomische Prozesse hat (Buchanan 1980). Je mehr Interventionsmacht ein Staat besitzt, desto vielfältiger die politischen Möglichkeiten zu einer Verbesserung von Einkommen ohne produktive Gegenleistung – und je größer *ceteris paribus* die Optionen für ökonomische Akteure, Macht zur Einflussnahme auf politische Entscheidungen zu ihren Gunsten zu mobilisieren.

Der zweite Faktor beruht auf den jeweiligen *gesellschaftlichen Entwicklungspfaden*, die Möglichkeiten für Rent Seeking wesentlich prägen. Wie in vielen anderen gesellschaftlichen Bereichen auch, hat man es bei Rent Seeking mit „Lock-in“ Effekten zu tun, die in positiver oder negativer Weise eine endogene Dynamik entwickeln. In einer eindrucksvollen Studie über Tansania hat Pius V. Fischer (2004) im Detail gezeigt, wie sich die politischen Institutionen und sozialen Normen in einer Gesell-

schaft in einem Gleichgewicht „generalisierten“ Rent Seekings befinden können, das nicht nur zu einer sich selbst verstärkenden Entwicklung führt, sondern auch jede Reformbemühung im Keim zu ersticken droht.

Der dritte Erfolgsfaktor für Rent Seeking steht im Mittelpunkt von Mancur Olsons Theorie über den Aufstieg und Niedergang von Nationen (Olson 1991): Demnach ist insbesondere die wachsende Zahl *organisierter Interessensgruppen* in einer Gesellschaft verantwortlich für eine Zunahme politisch erwirkter Umverteilung. Olson erwähnt den Begriff des Rent Seeking selber nur am Rande, aber es ist klar, dass er Phänomene dieser Art im Blick hat, wenn er die Erfolgsbedingungen für Strategien analysiert, die auf eine systematische Beeinflussung politischer Entscheidungen im Interesse partikularer Gruppen zielen. – An dieser Theorie möchte ich mit meinen eigenen Überlegungen ansetzen.

Zunächst einmal stellt Olson fest, dass eine gezielte und wirkungsvolle Einflussnahme auf politische Entscheidungen nur in Ausnahmefällen von einzelnen Individuen initiiert werden kann. Auch ökonomisch mächtige Akteure sind in der Regel auf ein organisiertes Handeln mit anderen angewiesen, um ihre ökonomische Macht in politische Macht umzusetzen. Olson beschäftigt sich folglich ausführlich mit der Rolle von „Verteilungskoalitionen“, ihren internen Strukturen, unterschiedlichen Ausprägungen sowie ihrer Effizienz. Erstaunlicherweise finden sich aber nur wenige Hypothesen über die speziellen gesellschaftlichen Bedingungen, die eine Entstehung und Verbreitung von Verteilungskoalitionen fördern oder verhindern. Zwar stellt Olson fest, dass sich Gesellschaften „erheblich in dem Maße“ unterscheiden, „in dem die Gruppen, die [...] organisiert sein *könnten*, auch tatsächlich organisiert *sind*.“ (1991, S. 45) Und er erläutert diesen Befund durch einen Rückgriff auf seine eigene Theorie kollektiven Handelns, in der ja bekanntlich die Probleme von Gruppen mit gemeinsamen Interessen, sich wirkungsvoll zu organisieren, im Mittelpunkt stehen. Aber diese grundsätzlichen Überlegungen münden nicht in konkrete Annahmen darüber, welche Voraussetzungen günstig sind, damit Interessensgruppen die Probleme kollektiven Handelns erfolgreich überwinden können. Stattdessen belässt Olson es bei einer sehr allgemeinen Behauptung: „Stabile Gesellschaften [...] neigen dazu, im Laufe der Zeit mehr Kollusionen und Organisationen für kollektives Handeln zu akkumulieren.“ (1991, S. 52)

Tatsächlich lässt sich diese allgemeine Behauptung aber konkretisieren. Die Faktoren lassen sich benennen, die in „stabilen Gesellschaften“ häufig einen günstigen Nährboden für ein erfolgreiches kollektives Handeln und damit auch für organisierte Interessensgruppen mit dem Ziel des Rent Seeking bilden. Man kann dafür eine Theorie heranziehen, die zu der Zeit, als Olson sein Buch schrieb, noch nicht entwickelt war: die Theorie des Sozialkapitals – und diese Theorie damit auf einen Gegenstand anwenden, der ihren Schöpfern so nicht vorschwebte.

3.1. *Making Democracy Work: Bowling Together*

Die moderne Sozialkapitaltheorie entwickelte sich im Anschluss an die Beobachtung, die Robert D. Putnam (1993) in seiner wegweisenden Studie in Italien machte, dass die gleichen demokratischen Institutionen höchst unterschiedliche Ergebnisse produzieren, je nach dem, in welches soziale und gesellschaftliche Umfeld sie eingebettet sind. Die generelle Botschaft der Sozialkapitaltheorie lautet demgemäß, dass man nicht alle Probleme der sozialen und politischen Ordnung durch klug konzipierte Institutionen und ihre Anreize lösen kann. Die Folgen einer Institution und ihrer Wirkungsweise beruhen auf einem Gleichgewicht, das sich aus den Merkmalen der Institution *und* exogenen Faktoren ergibt (Pettit 1997; Warren 1999; Brennan/Hamlin 2000; Cook 2001; Brennan/Pettit 2004; Baumann/Zintl 2006; Baumann 1996, 2002).

Nach der Sozialkapitaltheorie ist die Qualität der sozialen Beziehungen zwischen den Bürgern einer Gesellschaft entscheidend dafür, ob die politischen Institutionen der Demokratie gut funktionieren oder nicht. Das Handeln in sozialen Netzwerken und Assoziationen vermittelt demnach zivile Tugenden wie die Fähigkeit und Bereitschaft, reziproke und kooperative Beziehungen einzugehen, an gemeinsamen Aufgaben zu partizipieren und dabei die Prinzipien der Fairness zu beherzigen. Die Integration in eine Gruppe kann zu freundschaftlich und altruistisch gefärbten Beziehungen zwischen ihren Mitgliedern führen und so eine emotionale Verbundenheit fördern, die wiederum die Basis für ein solidarisches Handeln ist. Schließlich honorieren und sanktionieren die Normen und Regeln in Netzwerken und Gruppen persönliche Vertrauenswürdigkeit und machen damit wechselseitiges Vertrauen möglich, was

wiederum die allgemeine Soziabilität in einer Gesellschaft unterstützt (Gambetta 1988; Lahno 2002; Baumann/Lahno 2002).

Soziale Beziehungen mit diesen Qualitäten konstituieren insgesamt den Bereich einer „Zivilgesellschaft“. Ihre Dynamik beruht auf den Bestrebungen und Werten der Bürger und ihren privaten Initiativen: angefangen von den schwachen Bindungen in den lockeren sozialen Netzwerken von Nachbarschaften, über Bowling-, Wander- und Gesangsvereine, Fußballclubs und Bibelgruppen bis hin zu politischen Parteien und Verbänden, NGOs und sozialen Bewegungen. Nehmen die Bürger aktiv an den sozialen Beziehungen der Zivilgesellschaft teil, dann – so jedenfalls die Hoffnung – werden die Verhaltensweisen und Einstellungen, die sie hier erwerben, in ihren Wirkungen über die private Sphäre hinausreichen und für eine demokratische Gesellschaft insgesamt von Nutzen sein.

3.2. *Making Economy Work: Collaborating Together*

Die Sozialkapitaltheorie betont aber nicht nur die positiven Auswirkungen zivilgesellschaftlicher Strukturen für die Demokratie. Kooperative Netzwerke, persönliche Bindungen und Vertrauen sollen ebenfalls segensreiche Auswirkungen auf wirtschaftliche Produktivität und Effizienz haben (Fukuyama 1995; Woolcock 1998; Dasgupta 2000; Putnam 2001): Funktionierende Netzwerke zwischen wirtschaftlichen Akteuren erleichtern die Koordination und Kooperation in ökonomischen Beziehungen, persönliche Verbundenheit zwischen Geschäftspartnern fördert Fairness und Loyalität im Umgang miteinander und wechselseitiges Vertrauen reduziert Transaktionskosten und senkt ökonomische Risiken (Baumann im Druck).

Das gilt für die marktliche Transaktion als solcher, bei Verträgen, die dem Transfer von Gütern oder Leistungen dienen. Angesichts von notorischen Informationsasymmetrien, Unvorhersehbarkeiten und Unsicherheiten während der Vertragsabwicklung sowie der unvermeidbaren Unvollständigkeit von Verträgen profitieren die Beteiligten erheblich davon, wenn ihre Partner zuverlässig, redlich und wohl gesonnen sind und nicht jede Gelegenheit ausnutzen, um zusätzliche Gewinne oder Vorteile auf Kosten anderer zu erlangen (Held et al. 2005).

Eine substantielle Nachfrage nach Fairness, Loyalität und Vertrauen entsteht ebenfalls innerhalb des Unternehmens (Osterloh/Weibel 2006). In Unternehmen kooperieren Akteure kontinuierlich miteinander, um gemeinsam ein bestimmtes Ergebnis zu produzieren. Sie induzieren deshalb ein Interesse an Personen, die sich nicht als Drückeberger und Trittbrettfahrer betätigen, sondern intrinsisch motiviert sind, ihren fairen Anteil an den Lasten eines kollektiven Handelns zu übernehmen und sich gegenüber gemeinsamen Zielen verpflichtet fühlen (Frey 1997).

Inwiefern ein solcher Bedarf an kooperativen und vertrauenswürdigen Partnern für ökonomische Beziehungen befriedigt werden kann, ist nach der Sozialkapitaltheorie wesentlich vom Niveau an Sozialem Kapital in einer Gesellschaft abhängig und vom Grad, in dem ökonomische Beziehungen in dieses Soziale Kapital eingebettet sind (Granovetter 1985).

3.3. *Making Democracy Worse: Bombing Together*

Aber nicht jede Form von Sozialem Kapital hat positive politische oder ökonomische Auswirkungen. Nicht jede Variante privater Assoziationen produziert wünschenswerte Externalitäten und Spill-over Effekte. Es ist eine böse Ironie für die Sozialkapitaltheorie, für die bekanntlich das Buch *Bowling Alone* (Putnam 2000) einen Meilenstein darstellt, dass Timothy McVeigh und seine Mitverschwörer ihren Bombenanschlag in Oklahoma während eines gemeinsamen Bowlingabends abgesprochen haben: Sie haben – leider – nicht alleine Bowling gespielt (Levi 1996). Auch Osama Bin Laden ist kein isolierter Einzelkämpfer, sondern ist in ein internationales Terror-Netzwerk eingebunden. Diese extremen Beispiele machen klar, dass Kooperation und Partizipation in Netzwerken zur Erreichung gemeinsamer Ziele, dass ein solidarisches Zusammenwirken in einer Gruppe Gleichgesinnter, die sich emotional miteinander verbunden fühlen mögen und sich gegenseitig vertrauen, nicht zwangsläufig auch für Außenstehende oder die Demokratie insgesamt wünschenswert sein müssen. Kooperation und Partizipation kann auch in Konspiration und Verschwörung münden, emotionale Verbundenheit zu ideologisch verblendeter Hingabe und irrationaler Opferbereitschaft beitragen, Vertrauen zu den Mitgliedern der eigenen Gruppe kann zu Misstrauen und Feindseligkeit nach außen führen. Das öffentliche Gut für eine Gruppe kann ein

öffentliches Übel für die Gesellschaft sein: Soziales Kapital kann eine dunkle, ja finstere Seite haben (Portes und Landolt 1996; Adler/Kwon 2000).

Aber auch wenn man an weniger dramatische Beispiele denkt, kann eine teilweise Mobilisierung der Bevölkerung entlang ethnischer, rassischer, religiöser oder anderer askriptiver Merkmale zu partikularistischen Anliegen und Forderungen führen und eine demokratische Ordnung eher unterminieren als stärken (Hardin 1995). Anstatt die Bereitstellung und Erhaltung öffentlicher Güter und das allgemeine Wohl zu fördern, kann sie Konflikte provozieren, indem sie antagonistische Interessen ausbildet und organisiert und einen Teufelskreis von Machtkämpfen und Feindseligkeiten schafft. Seilschaften und Machtkartelle, die opportunistisch die Partikularinteressen ihrer Mitglieder verfolgen und ein rein instrumentelles Verhältnis zur politischen und rechtlichen Ordnung ihrer Gesellschaft haben, sind ebenso Formen Sozialen Kapitals wie Menschenrechtsorganisationen und karitative Stiftungen (Baumann 2005a).

3.4. *Making Rent Seeking Work: Colluding Together*

Soziales Kapital in Gestalt von Netzwerken, Verbundenheit und Vertrauen zwischen bestimmten Gruppen von Menschen ist nach alledem keine Garantie für positive Transfer-Effekte nach außen. Es kann die Grundlage für die Organisation und Durchsetzung von Partikular- und Sonderinteressen sein. Das gilt für dramatische Formen wie Terrorismus oder organisierte Kriminalität – das gilt aber auch für legale Aktivitäten wie Interessenspolitik und eben Rent Seeking.

Im Fall des Rent Seeking sind die Strukturen Sozialen Kapitals, die das ökonomische Handeln von Akteuren auf dem Markt und in Unternehmen fördern, indem sie Koordination und Kooperation, Fairness, Loyalität und Vertrauen zwischen wirtschaftlichen Partnern erleichtern, zugleich Strukturen, die auch eine Übersetzung der ökonomischen Macht dieser Akteure in ein politisches Handeln im Rahmen von Verteilungskonkurrenzen und Sonderinteressensgruppen wirkungsvoll unterstützen: Kooperative Netzwerke helfen nicht nur der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, sie bilden auch eine gute Grundlage für eine politische Zusammenarbeit und Kooperation bei der Organisation kollektiver Interessensvertretung. Im Umfeld von zunächst rein wirtschaftlich motivierten Aus-

tauschbeziehungen können sich soziale „Ligaturen“ bilden, die auch für andere Zwecke und Absichten nutzbar sind. Persönliche Verbundenheit und Vertrauen, die sich als Folge kontinuierlicher Geschäftsbeziehungen einzustellen vermögen, sichern nicht nur Fairness und Loyalität in den ökonomischen Beziehungen und erleichtern so wirtschaftliche Transaktionen, sie sichern eine solche Fairness und Loyalität auch dann, wenn man gemeinsam handelt, um kollektive Güter bereitzustellen und dabei die Anreize zu einem Trittbrettfahren überwinden muss.

Die pauschale These von Olson, dass stabile Gesellschaften im Laufe der Zeit Zusammenschlüsse und Organisationen für kollektives Handeln akkumulieren, kann mit Hilfe der Sozialkapitaltheorie also bestätigt und konkretisiert werden: Erfolgreiche Verteilungskonkordien – und damit auch Rent Seeking – sind in stabilen Gesellschaften deshalb besonders häufig anzutreffen, weil in solchen Gesellschaften *ceteris paribus* auch die besten Chancen zur Herausbildung von Sozialem Kapital in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen existieren. Und ebenso wie dieses Soziale Kapital wünschenswerte Formen der politischen Partizipation und des Engagements fördern kann, kann es auch zu weniger willkommenen Formen der politischen Organisation, Einflussnahme und Machtausübung beitragen.

Damit ist auch deutlich, dass an *diesem* Faktor kaum angesetzt werden kann und sollte, wenn es um die Frage geht, durch welche Maßnahmen sich Rent Seeking und andere Formen partikularer Interessensverfolgung unterbinden lassen. Abgesehen davon, dass Soziales Kapital in einem evolutionären und spontanen Prozess wächst und sich durch politisch legitime Eingriffe kaum gezielt einschränken lässt, wäre eine solche Einschränkung nicht wünschenswert. Nach allem, was wir heute wissen, ist das Soziale Kapital einer vitalen Zivilgesellschaft in seiner Rolle für Demokratie und Marktwirtschaft nicht substituierbar. Wir müssen uns damit abfinden, dass gerade in gut funktionierenden Demokratien mit einem generalisierten sozialen Vertrauen, einer entwickelten Fähigkeit zur Organisation und einem hohen Maß an Soziabilität Potenziale entstehen, die unvermeidlich auch für weniger akzeptable Ziele genutzt werden können und die eine Übersetzung ökonomischer Macht in den Bereich der Politik erleichtern. Das akzeptiert auch Adam Smith, wenn er nach seiner oben zitierten Klage über die bei gesellschaftlichen Treffen drohenden Verschwörungen fortfährt: “It is impossible indeed to prevent

such meetings, by any law which either could be executed, or would be consistent with liberty and justice.” (Smith 1965, S. 128 [1776])

4. Die Eindämmung von Rent Seeking

“The institution of delegated power implies that there is a portion of virtue and honor among mankind, which may be a reasonable foundation of confidence.” (Alexander Hamilton, *Federalist Papers* No. 76)

Wenn Rent Seeking in einer stabilen Demokratie durch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erheblich unterstützt wird, kann man nicht erwarten, dass eine „unsichtbare Hand“ das Problem löst. Kann man aber erwarten, dass die politischen Institutionen einer repräsentativen Mehrheitsdemokratie wirksame Anreize produzieren, gegen Rent Seeking aktiv zu werden? Können diese Institutionen eine wirksame Grenze für die politische Macht wirtschaftlicher Interessensgruppen bilden?

Auf den ersten Blick könnte es scheinen, als wenn unter nicht unrealistischen Annahmen von den Institutionen einer Mehrheitsdemokratie durchaus gewisse Anreize ausgehen, die politische Entscheider, ökonomische Akteure, Wähler und Bürger zu einer Eindämmung von Rent Seeking motivieren könnten:

1. Unter einer demokratischen Mehrheitsregel muss jeder davon ausgehen, dass er mal zu den Gewinnern und Bevorzugten zählt, mal zu den Verlierern und Benachteiligten. Das gilt insbesondere auch für die Akteure, die politische Macht zur Erzielung eines Renteneinkommens anstreben: Sie können nicht damit rechnen, immer nur zu den Nutznießern zu zählen, sie müssen auch einkalkulieren, dass sie unter dem erfolgreichen Rent Seeking anderer leiden werden.
2. Über längere Sicht werden die Kosten durch das Rent Seeking anderer höher sein als der Nutzen aus dem eigenen Rent Seeking – andernfalls entfielen der entscheidende Grund, Rent Seeking überhaupt als Problem zu sehen. Daraus folgt, dass unter Voraussetzung der Gültigkeit der ersten Annahme langfristig die große Mehrheit der Mitglieder einer Gesellschaft durch Rent Seeking insgesamt Nachteile in Kauf nehmen muss.

3. Eine wirksame Eindämmung von Rent Seeking Prozessen käme demnach langfristig auch der großen Mehrheit aller Betroffenen zugute – sie hätten deshalb grundsätzlich auch eine Präferenz für eine solche Eindämmung und ein Motiv, sie zu unterstützen.

Auf der Grundlage dieser Annahmen würde die folgende Matrix eine typische Auszahlungsstruktur für die von Rent Seeking Betroffenen wiedergeben. Von kumulierten Auszahlungen ist dabei die Rede, weil die langfristigen Konsequenzen von Rent Seeking abgebildet werden sollen.

Abb. 1: Kumulierte Auszahlungen bei Rent Seeking

		B	
		- R	+ R
A	- R	I 0, 0	II - 9, 6
	+ R	III 6, - 9	IV - 3, - 3

Die Matrix stellt ein einfaches Modell für die möglichen Alternativen und ihre Konsequenzen dar, die in Bezug auf Rent Seeking Gegenstand einer politischen Mehrheitsentscheidung sein können. Die jeweilige Mehrheit kann entweder entscheiden, Renten an ihre Mitglieder zu verteilen (+R), oder sie kann davon absehen (-R). II, III und IV sind die sozialen Zustände in der Welt, die durch die Entscheidungen der Mehrheiten herbeigeführt werden können, I ist der status quo. Die verschiedenen Weltzustände sind über die Auszahlungen für zwei repräsentative Gruppenmitglieder A und B definiert. Die erste Ziffer misst die Auszahlungen für den Akteur A, die zweite Ziffer für B.¹ A und B sind jeweils

Angehörige von Gruppen von Rent Seeking Interessenten, die in einer Mehrheitskoalition oder in der Minderheit sein können.

In der Modellwelt der Matrix können die Optionen für politische Entscheidungen zu vier Ergebnissen führen: Bei I bleibt es beim Status quo, es werden weder A noch B Renten gewährt. Bei IV erhalten beide Gruppen gleichermaßen ein Renteneinkommen, bei II und III erhält jeweils nur eine Gruppe eine Rente. Die kumulierten Auszahlungen für die Mitglieder der beiden Gruppen ergeben sich gemäß der oben formulierten Annahmen: Erhält nur eine der beiden Gruppen Renten, verbessert sich ihre Situation gegenüber dem Status quo, allerdings auf Kosten der anderen Gruppe, die durch die Privilegien der Rentenbezieher größere Nachteile zu erleiden hat als die Rentenbezieher Nutzen erzielen. Daraus ergibt sich, dass bei wechselseitiger Gewährung von Renten sich alle Beteiligten schlechter stellen als im Status quo ohne Rentenzahlungen.

Diese Auszahlungen entsprechen der Struktur eines Gefangenendilemmas. Die Angehörigen der beiden Gruppen haben jeweils einen Anreiz, in der Mehrheitsposition Renten für ihre Gruppe anzustreben, gleichgültig ob der Ausgangspunkt der Status quo ist oder die andere Gruppe bereits Renten erhält. Wenn beide Gruppen erfolgreich sind, dann wird bei wechselnden Mehrheiten entweder langfristig der Zustand IV mit einem Renteneinkommen für alle eintreten (bei der nicht unplausiblen Unterstellung, dass eine Rücknahme bereits gewährter Renten mit prohibitiv hohen politischen Kosten verbunden sein kann) oder es wird einen regelmäßigen Wechsel zwischen den Zuständen II und III geben. In beiden Fällen ergibt sich ein für die Beteiligten suboptimales Ergebnis, weil der Status quo ohne ein wechselseitiges Renteneinkommen für alle vorzugswürdig ist.

Trotzdem ist die Konstellation, wie sie durch die Matrix verkörpert wird, keine aussichtslose Situation. Zum einen haben die Angehörigen der Minderheit gute Gründe, durch defensives Rent Seeking einen politischen Erfolg der Mehrheit zu verhindern. Zum anderen haben die Beteiligten angesichts einer Situation mit einem *ex post* für alle suboptimalen Ergebnis ein Motiv, die Situation *ex ante* so zu verändern, dass dieses Ergebnis verhindert wird. A und B müssen gerade bei der Erwartung eines wechselseitig erfolgreichen Rent Seekings ein konstitutionelles Interesse daran entwickeln, die politischen Entscheidungsträger auf die

¹ Die objektiven Auszahlungen werden als Indikatoren für interpersonell vergleichbare Nutzenwerte betrachtet. Die Problematik eines interpersonellen Nutzenvergleichs kann hier nicht erörtert werden; vgl. Harsanyi (1976) und Binmore (1994/1998).

Ablehnung von Rentenprivilegien festzulegen. Die Gegenkräfte gegen Rent Seeking wären also nicht zu vernachlässigen.

Die tatsächliche Anreizsituation wird sich für die Akteure aber in Wirklichkeit anders darstellen als sie durch die Auszahlungen in Abb. 1 verkörpert wird. Die effektiv wirksamen Anreize ergeben sich nämlich nicht aus den *kumulierten*, langfristig auftretenden Konsequenzen des Rent Seekings, sondern vielmehr aus den kurzfristigen, *situativen* Folgen. Die typische Anreizsituation wäre dementsprechend eher durch die folgenden Auszahlungen charakterisiert (Abb. 2).

Abb. 2: Situative Auszahlungen bei Rent Seeking

		B	
		- R	+ R
A	- R	I 0, 0	II - 1, 6
	+ R	III 6, - 1	IV 5, 5

Diese Auszahlungen geben wieder, dass den Mitgliedern einer Mehrheitskoalition in der Regel nicht durch eine singuläre politische Entscheidung allen gemeinsam Renten zugestanden werden, sondern dass es sich um einen sukzessiven politischen Prozess handelt, der sich über längere Zeiträume hinzieht. Durch eine einzelne politische Entscheidung wird dabei jeweils nur einer kleinen Subgruppe der Mehrheitskoalition eine Rente zugesprochen. Die Nachteile eines erfolgreichen Rent Seeking bleiben so zunächst marginal, auch wenn sie für die Nutznießer erhebliche Vorteile bringen sollten. Die situativ spürbaren Kosten der Einzelentscheidung werden für die Mitglieder der benachteiligten Minderheit deshalb nur mit -1 beziffert. Insofern wird ebenfalls unterstellt, dass auch die situativen Auszahlungen eines wechselseitigen Renteneinkommens für die Beteiligten erst einmal positiv sind.

Das hat erhebliche Auswirkungen auf die wirksamen Handlungsanreize. Die Mitglieder der Minderheit hätten dann allenfalls eine schwache

Motivation, politische Macht in ein defensives Rent Seeking zu investieren. Attraktiver erscheint es dagegen, auf einen Wechsel der Mehrheiten und auf eigene Vorteile aus einem zukünftigen aktiven Rent Seeking zu hoffen. Weder lohnen sich große Aufwendungen für ein defensives Rent Seeking, wenn die Nachteile der Renten anderer bezogen auf die einzelne politische Entscheidungssituation marginal bleiben, noch gibt es eine klare kritische Grenze für die Aktivierung eines konstitutionellen Interesses gegen Rent Seeking, wenn zu jedem einzelnen Entscheidungszeitpunkt nicht die kumulierten Nachteile zur Entscheidung stehen, sondern regelmäßig nur die als vernachlässigbar erlebten situativen Kosten.

Das ist natürlich eine modellhaft vereinfachte Zuspitzung, bei der die subtilen Varianten verschiedener institutioneller Arrangements nicht berücksichtigt werden. Dennoch sollte deutlich sein, dass die Institutionen einer Mehrheitsdemokratie nicht ohne weiteres *von selbst* Anreize für die Beteiligten produzieren, im Einzelfall oder grundsätzlich gegen Rent Seeking vorzugehen. Wenn aber die politisch mächtigen und einflussreichen ökonomischen Akteure in den konkreten politischen Entscheidungssituationen kein Interesse daran haben, auf die Politiker *gegen* Rent Seeking einzuwirken, dann werden auch die Anreize für die politischen Entscheidungsträger, Entscheidungen gegen Rent Seeking zu treffen, entsprechend schwach ausfallen.

5. Politics by Principle, Not Interest

Wenn rein anreizgesteuerte demokratische Entscheidungen eine wohlfahrtsmindernde Übersetzung ökonomischer in politische Macht nicht verhindern können, was wäre die Alternative? James M. Buchanan und Roger D. Congleton, zwei Autoren, die einer vorschnellen Kritik an der Anreiztheorie sicher unverdächtig sind, formulieren bereits im Titel ihres Buches eine solche Alternative: *Politics by Principle, Not Interest* (1998). Sie untergraben generell die Hoffnung, dass allein aufgrund der in einer Majoritätsdemokratie wirksamen Anreize politische Entscheidungen eine positive Bilanz für alle Beteiligten produzieren. Sie argumentieren, dass in einer Demokratie eine prinzipiengeleitete Politik gegenüber einer rein interessen dominierten Politik bessere Ergebnisse

erzielt. Um welche Art von Prinzipien geht es dabei und welche Konsequenzen haben sie speziell für das Problem des Rent Seeking?

Um diese Frage zu beantworten, muss man sich ein paradigmatisches Bild von der Alternativenmenge machen, die Gegenstand politischer Entscheidungen mit einer *umverteilenden* Wirkung für die Betroffenen sind.²

Abb. 3: Politische Verteilungsoptionen

		B		
		I	II	III
		0, 0	-9, 6	-1, 5
A	IV	V	VI	
	6, -9	-3, -3	1, 2	
	VII	VIII	IX	
	5, -1	2, 1	1, 1	

Mit dieser Matrix sollen Konstellationen mit einem exemplarischen Charakter erfasst werden. Es ist für die möglichen distributiven Wirkungen politischer Entscheidungen demnach typisch, dass *erstens* durch solche Entscheidungen die Mitglieder einer Gruppe insgesamt und im gleichen Maße besser oder schlechter gestellt werden können, dass *zweitens* eine Ungleichverteilung möglich sein kann, ohne jemanden gegenüber einer Gleichverteilung absolut schlechter zu stellen, dass *drittens* ein geringfügiges Opfer einer Gruppe zugunsten einer anderen Gruppe diese möglicherweise deutlich besser zu stellen vermag und dass *viertens* schließlich auch eine nur marginale Besserstellung einer Gruppe auf Kosten

anderer eine gravierende Verschlechterung für die Mitglieder der benachteiligten Gruppe nach sich ziehen kann.

Die politisch wählbaren Weltzustände I bis IX, die wiederum nach den Präferenzen repräsentativer Akteure A und B bewertet sind, verkörpern diese exemplarischen Fälle: I entspricht dem Status quo, in dem keine umverteilende Entscheidung getroffen wird. II und IV stellen Optionen dar, in denen die Besserstellung einer Gruppe mit überproportionalen Lasten für die andere Gruppe verbunden ist: Sie entsprechen einer Rentenvergabe an eine Gruppe auf Kosten der anderen (mit kumulierten Auszahlungen). Eine wechselseitige Rentenvergabe entspricht V, mit einer gemeinsamen Schlechterstellung gegenüber dem Status quo. IX repräsentiert eine Situation, bei der eine Gleichbehandlung der Gruppen zu einer gemeinsamen Besserstellung gegenüber dem Status quo führt (etwa durch eine gemeinsame Steuerentlastung), VI und VIII charakterisieren Optionen, bei der eine Ungleichverteilung Vorteile für eine Gruppe bringt, ohne die andere absolut schlechter zu stellen (etwa durch die Beseitigung bürokratischer Hemmnisse in einem bestimmten Bereich), und III und VII schließlich entsprechen Entscheidungen, bei der einer Gruppe ein geringfügiges Opfer zugemutet wird zugunsten der deutlichen Verbesserung der Situation einer anderen Gruppe (etwa durch elementare wohlfahrtsstaatliche Vorsorgemaßnahmen).

Welche Möglichkeiten gibt es nun, politische Entscheidungen für die Optionen II, IV und V – d.h. in unserem Fall also für Rentenvergaben – mit langfristig für alle schädlichen Konsequenzen zu verhindern und stattdessen dafür zu sorgen, dass Alternativen gewählt werden, die für alle zu einer Verbesserung ihrer Situation führen? Durch die Erweiterung des Optionenspektrums verändert sich unter Anreizgesichtspunkten jedenfalls zunächst nichts: Weiterhin würden die Akteure (aufgrund der unveränderten situativen Anreize) zum Rent Seeking motiviert sein und als Mitglieder einer Mehrheitskoalition versuchen, Entscheidungen für II bzw. IV oder V durchzusetzen.

Ein genereller Verzicht auf kollektive Entscheidungen mit Umverteilungswirkung und damit ein Verbleiben auf dem Status quo wäre angesichts der prinzipiell vorhandenen Optionen für die Beteiligten unbefriedigend. Könnten aus dem Möglichkeitsraum andere Zustände als II, IV oder V verwirklicht werden, wäre – wiederum unter der Voraussetzung regelmäßiger wechselnder Mehrheiten – eine deutliche Verbesserung der

² Buchanan und Congleton konzentrieren sich in ihrem Buch auf den Unterschied zwischen uneingeschränkten Mehrheitsentscheidungen und Mehrheitsentscheidungen unter Beachtung des Gleichheitsprinzips. Hier sollen dagegen noch weitere Varianten eingeschränkter Mehrheitsentscheidungen erörtert werden (Baumann 2005b).

gemeinsamen Situation prinzipiell denkbar. Unter dieser Voraussetzung bleibt also nur noch der Weg, entweder die Wahloptionen zu begrenzen oder das Abstimmungsverhalten selber zu verändern.

Kann eine *Begrenzung* der wählbaren Optionen in der politischen Realität verwirklicht werden? Wenn man tatsächlich dafür sorgen könnte, dass „schädliche“ Alternativen wie II, IV oder V gar nicht erst zur Entscheidung stünden, würden die Mitglieder der wechselnden Mehrheitskoalitionen allein schon aufgrund der dann noch bestehenden Anreize durch ihr Wahlverhalten langfristig zu einer Wohlfahrtsmehrung für alle Beteiligten beitragen.

Man kann auf die Verfassungen real existierender Demokratien verweisen, um für diese Idee Unterstützung zu finden. Diverse Formen des verfassungsmäßig verankerten Minderheitenschutzes, vor allem auch die Positivierung von subjektiven Rechten lassen sich als Versuche interpretieren, bestimmte Entscheidungsoptionen, bei denen gewisse Individuen oder Gruppen zugunsten anderer Individuen oder Gruppen exzessiv benachteiligt würden, für die jeweilige Mehrheit zu versperren. Könnten in dieser Weise nicht auch politische Rentenvergaben konstitutionell verhindert werden?

Es wäre aber eine Illusion, dass man durch Verfassungsprinzipien und individuelle Rechte *alle* Optionen, wie sie exemplarisch durch die Verteilungsstrukturen in II, IV und V verkörpert werden, politischen Entscheidungen entziehen kann. Es geht dabei ja nicht nur um justiziable Verletzungen von Grundrechten oder anderen gewichtigen Rechtspositionen, wie sie etwa einer direkten Übereignung von Gütern und unmittelbar wirksamen Eingriffen in Besitzstände entsprechen. Eine Vielzahl politischer Maßnahmen und Entscheidungen haben erhebliche distributive Folgen, ohne dass sie jedoch den Charakter einer offensichtlichen Enteignung annehmen müssen (Tullock 1959) – wie eben auch bei der Gewährung von Renten der verschiedensten Art. Die Gefahr, dass sich unter einer Mehrheitsregel ein Kontinuum von eher undramatischen Einzelentscheidungen zu einer Summe mit erheblichen Umverteilungswirkungen addiert, kann durch Grenzziehungen in einer Verfassung nicht verhindert werden.

Ist eine rechtlich festgeschriebene Begrenzung politisch wählbarer Optionen jedenfalls im gewünschten Umfang nicht realisierbar, kommen nur noch Restriktionen in Frage, die das *Entscheidungsverhalten* selber

zum Gegenstand haben. Sie müssen darauf abzielen, dass die politischen Akteure und die Angehörigen der jeweiligen Mehrheit ihre Entscheidungen nicht (nur) unter dem Gesichtspunkt treffen, welche der zur Wahl stehenden Optionen ihren eigenen Interessen am besten entsprechen, sondern dass sie bei ihren Entscheidungen (auch) andere Prinzipien berücksichtigen. Legt man die Matrix in Abb. 3 als Modell der relevanten Alternativenmenge zugrunde, müssen diese Prinzipien Entscheidungen für Optionen wie II, IV oder V als unzulässig ausschließen bzw. Entscheidungen für Optionen wie III, VII, VI, VIII oder IX vorschreiben.

Solche Prinzipien lassen sich tatsächlich leicht angeben. Alle Optionen, die vom Interessensstandpunkt von A und B langfristig als mögliche Ergebnisse kollektiver Entscheidungen gegenüber II, IV und V vorzuziehen sind, entsprechen bekannten *ethischen Prinzipien*.³ Die Option IX entspricht dem *Gleichheitsprinzip*, VI und VIII entsprechen dem *Pareto-Prinzip* und III und VII dem *utilitaristischen Prinzip*.⁴ Wenn sich demnach das Wahlverhalten der relevanten Akteure an dem Gleichheitsprinzip orientiert, werden sie als Angehörige der Majorität IX wählen. Wenn sie dem Pareto-Prinzip folgen, werden sie sich für VI oder VIII entscheiden, und wenn sie bei ihren Entscheidungen die Kriterien des Utilitarismus anwenden, werden sie für III oder VII eintreten.

Dabei würde von den Mitgliedern der jeweiligen Mehrheit nicht verlangt, ihre eigenen Interessen vollständig neutral zu behandeln – so dass etwa eine Majoritätskoalition um B die Option VII wählen müsste. Verlangt wird dagegen, dass die Mehrheit ihren Interessen nur innerhalb von gewissen moralischen Schranken den Vorzug gibt – dass also etwa die Mehrheit um B III anstatt II wählt. In diesem Fall würde die Mehrheit zwar nicht selber zugunsten der Minderheit ein Opfer bringen, sie würde aber andererseits ein solches Opfer auch nur dann durchsetzen, wenn es

³ Bei leichter Abwandlung der Beispiele hätte man zusätzlich auch das *Differenzprinzip* berücksichtigen können.

⁴ Um die Analyse zu vereinfachen, wird dabei unterstellt, dass A und B jeweils die einzigen Angehörigen ihrer Gruppen sind, die von den kollektiven Entscheidungen betroffen werden. Sonst müsste man bei der Anwendung des utilitaristischen Prinzips neben den individuellen Auszahlungen zusätzlich die Größenverhältnisse zwischen den Gruppen berücksichtigen.

nach moralischen Maßstäben im Grundsatz gerechtfertigt werden kann.⁵ Von den Beteiligten würde kein moralischer Heroismus, sondern nur eine gewisse – wenn auch nicht ganz unerhebliche – Einschränkung bei der Verfolgung ihrer eigenen Interessen gefordert.

Die Ergebnisse einer Mehrheitsregel lassen sich demnach durch eine Ergänzung dieser Institution mit ethischen Prinzipien deutlich verbessern – wobei das Gleichheitsprinzip, das Pareto-Prinzip und das Prinzip des Utilitarismus gleichermaßen eine prinzipiell positive Bilanz gegenüber dem Status quo und einer uneingeschränkten Majoritätsregel versprechen.⁶ Hierbei geht es aber nicht darum, demokratische Entscheidungsverfahren und ihre Ergebnisse selber nach ethischen Kriterien zu bewerten. Der Bedarf an einer moralischen Restriktion politischer Entscheidungen kann vielmehr allein auf der Grundlage der Interessen und Präferenzen der Beteiligten begründet werden. *Politics by interest* bei der Festlegung des Rahmens für Politik führt zu einem Wunsch nach *politics by principle*, wenn es um die politische Praxis in diesem Rahmen geht.

Eine prinzipiengeleitete moralische Einschränkung von Mehrheitsentscheidungen kann allerdings nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn die beteiligten Akteure eine hinreichende intrinsische Motivation zur Befolgung der einschlägigen ethischen Prinzipien besitzen. Das „konstitutionelle Interesse“ an Moral muss durch eine innere Bindung an Moral

⁵ Wenn man dagegen unterstellt, dass die Beteiligten immer vollständig moralisch entscheiden, würde z.B. eine Majorität um B grundsätzlich bereit sein, auch eine Option wie VII zu wählen. Unter dieser Voraussetzung könnte man die Matrix so interpretieren, dass die einzelnen Optionen nicht länger Alternativen sind, die zum gleichen Zeitpunkt zur Wahl stehen, sondern Situationen, die für die Beteiligten sukzessive auftreten, d.h. zu einem Zeitpunkt wäre etwa A in einer Situation wie VII, zu einem anderen Zeitpunkt B in einer Situation wie III. Die Akzeptanz eines ethischen Prinzips als Grundlage kollektiver Entscheidungen wäre dann nicht mehr von der Erwartung regelmäßig wechselnder Mehrheiten, sondern von der Erwartung regelmäßig wechselnder Situationen bzw. Rollen abhängig.

⁶ Ein utilitaristisches Prinzip erscheint dabei gegenüber einem Pareto- oder Gleichheitsprinzip attraktiver, weil die Gewinnerwartungen aus der Anwendung des utilitaristischen Prinzips größer sind als im Fall der anderen Prinzipien. Das ist in gewisser Weise selbstverständlich, wenn man den Utilitarismus im Sinne einer Forderung nach Maximierung des Durchschnittsnutzens versteht. Es kann dann *ceteris paribus* kein Prinzip geben, das angesichts gleichverteilter Chancen und Risiken besser abschneidet (näher dazu Baumann 2001b, 2005b).

umgesetzt werden. Unter welchen empirischen Bedingungen in einer Gruppe oder Gesellschaft mit einer hinreichenden Verbreitung moralischer Prinzipienfestigkeit unter ihren Bürgern und Politikern gerechnet werden kann, ob eine solche Hoffnung überhaupt und in welchem Maße realistisch ist, kann an dieser Stelle nicht erörtert werden (Baumann 1996, 2001a; Baumann/Lahno 2002). Hier kam es zunächst nur darauf an, am Beispiel der Problematik des Rent Seeking den grundlegenden Bedarf plausibel zu machen, der in einer Demokratie an moralischen Normen und Prinzipien *und* an einer intrinsischen Motivation zur Bindung an diese Normen und Prinzipien entstehen muss, wenn die Möglichkeiten ökonomisch mächtiger Akteure eingeschränkt werden sollen, ihre Macht politisch umzumünzen.

6. Fazit

Einfluss auf politische Entscheidungen ist in der Regel nur möglich, wenn man organisiert und gemeinsam handelt. Das gilt auch für die Übersetzung ökonomischer Macht in den Bereich der Politik. Interessensgruppen und Verteilungskoalitionen sind die relevanten, *kollektiven* Akteure, die politischen Einfluss ökonomischer Interessenten sichern können. Die Organisation kollektiven Handelns bedarf aber neben materieller vor allem auch sozialer Ressourcen. Aus diesem Grund ist das Soziale Kapital einer Gesellschaft eine wichtige Basis für die erfolgreiche Übersetzung ökonomischer Macht in den Bereich der Politik: Die gleichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die als Soziales Kapital die Funktionsfähigkeit der Demokratie fördern, fördern auch die Entstehung von Interessensgruppen und Verteilungskoalitionen.

Allerdings schließt sich am Ende der Kreis in gewisser Weise: Soziales Kapital ist für die Funktionsfähigkeit der Demokratie vor allem auch deshalb wichtig, weil es zu der Entstehung und Festigung von zivilen Tugenden und moralischen Orientierungen unter den Bürgern und Politikern beiträgt. Zivile Tugenden und moralische Orientierungen sind aber ebenfalls notwendig, damit politische Entscheidungen in einer Mehrheitsdemokratie jenseits der institutionellen Anreize auch ethische Prinzipien verwirklichen. Die gleichen Ursachen, die eine Umsetzung öko-

nomischer Macht in die Politik fördern, stützen deshalb auch die Gegenkräfte: Wenn die optimistischen Einschätzungen über die Rolle von Sozialem Kapital in einer Demokratie zutreffen, dann kann man hoffen, dass in seiner Schlussbilanz dann doch ein moralisches Gleichgewicht und nicht ein Gleichgewicht partikularer Interessensverfolgung zu finden ist.

Literatur

- Adler, Paul S. und Kwon, Seok-Woo (2000): Social Capital: The Good, the Bad, and the Ugly. In: Lesser, Eric E. (Hg.): *Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications*. Boston: Elsevier, S. 89-113.
- Baumann, Michael (1996): *Der Markt der Tugend – Recht und Moral in der liberalen Gesellschaft*. Tübingen: Mober Siebeck (2. Aufl. 2000).
- Baumann, Michael (2001a): Freiheit und Tugend. Moralische Bedarfsdeckung durch die unsichtbare Hand? In: Prisching, Manfred (Hg.): *Postmoderne Tugenden? Ihre Verortung im kulturellen Leben der Gegenwart*. Wien: Passagen, S. 109-141.
- Baumann, Michael (2001b): Rationing Yes, Politics No. For a Right-based Approach in Rationing Medical Goods. In: Breyer, Friedrich, Kliemt, Hartmut und Thiele, Felix (Hg.): *Rationing in Medicine. Ethical, Legal and Practical Aspects*. Berlin u.a.O.: Springer, S. 95-104.
- Baumann, Michael (2002): Vertrauen und Anerkennung. Wie weiche Anreize ein Vertrauen in Institutionen fördern können. In: Maurer, Andrea und Schmid, Michael (Hg.): *Neuer Institutionalismus. Beiträge zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen*. Frankfurt: Campus, S. 107-132.
- Baumann, Michael (2005a): Korruption, Recht und Moral. In: Alemann, Ulrich von (Hg.): Dimensionen politischer Korruption. *Politische Vierteljahresschrift* Sonderheft 35, S. 164-182.
- Baumann, Michael (2005b): Mehrheit ohne Moral? Warum demokratische Entscheidungen ethische Prinzipien erfordern. In: Lütge, Christoph und Vollmer, Gerhard (Hg.): *Fakten statt Normen? Zur Rolle einzelwissenschaftlicher Argumente in einer naturalistischen Ethik*. Baden-Baden: Nomos, S. 153-176.
- Baumann, Michael (im Druck): Lokale und globale Verantwortung von Unternehmen. Drei Thesen zum Verhältnis von Markt und Moral. In: Heidbrink, Ludger (Hg.): *Verantwortung in der Marktgesellschaft*. Frankfurt/New York: Campus.
- Baumann, Michael und Lahno, Bernd (2002): Vertrauen, Kooperation und große Zahlen. In: Schmalz-Bruns, Rainer und Zintl, Reinhard (Hg.): *Politisches Vertrauen. Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation*. Baden-Baden: Nomos, S. 191-220.
- Baumann, Michael und Zintl, Reinhard (2006): Social and Cultural Preconditions of Democracy. In: Brennan, Geoffrey (Hg.): *Preconditions of Democracy*. Tampere: Tampere University Press, S. 19-74.
- Binmore, Ken (1994/1998): *Game Theory and the Social Contract. Volume I: Playing Fair. Volume II: Just Playing*. Cambridge/London: MIT Press.
- Brennan, Geoffrey und Hamlin, Alan (2000): *Democratic Devices and Desires*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey und Pettit, Philip (2004): *The Economy of Esteem*. Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, James M. (1980): Rent Seeking and Profit Seeking. In: Buchanan, James M., Tollison, Robert D. und Tullock, Gordon (Hg.): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A & M University Press, S. 3-15.
- Buchanan, James M. und Congleton, Roger D. (1998): *Politics By Principle, Not Interest*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, James M., Tollison, Roger D. und Tullock, Gordon (Hg.) (1980): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A & M University Press.
- Cook, Karen S. (Hg.) (2001): *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.
- Dasgupta, Partha (2000): Economic Progress and the Idea of Social Capital. In: Dasgupta, Partha und Serageldin, Ismail (Hg.): *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington DC: World Bank, S. 325-424.
- Fischer, Pius V. (2004): Rent-Seeking, Institutions and Reforms in Africa: Theory and Empirical Evidence for Tanzania. *Preprint version*. Internet: <http://www.nadel.ethz.ch/forschung/rir>.
- Frey, Bruno S. (1997): *Markt und Motivation. Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-)Moral verdrängen*. München: Vahlen.
- Fukuyama, Francis (1995): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Gambetta, Diego (Hg.) (1988): *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford/New York: Basil Blackwell.

- Granovetter, Mark S. (1985): Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology* 91 (3), S. 481-510.
- Hardin, Robert (1995): *One for All. The Logic of Group Conflict*. Princeton: Princeton University Press.
- Harsanyi, John C. (1976): Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility. In: Ders.: *Essays on Ethics, Social Behavior, and Scientific Explanation*. Dordrecht/Boston: Reidel, S. 6-23.
- Held, Martin, Kubon-Gilke und Sturm, Richard (Hg.) (2005): *Reputation und Vertrauen*. Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomie Bd. 4. Marburg: Metropolis.
- Krueger, Anne O. (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review* 64 (3), S. 291-303.
- Lahno, Bernd (2002): *Der Begriff des Vertrauens*. Paderborn: Mentis.
- Levi, Margaret (1996): Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's "Making Democracy Work". *Politics & Society* 24 (1), S. 45-55.
- Olson, Mancur (1991): *Aufstieg und Niedergang von Nationen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Osterloh, Margit und Weibel, Antoinette (2006): *Investition Vertrauen. Prozesse der Vertrauensentwicklung in Organisationen*. Wiesbaden: Gabler.
- Pettit, Philip (1997): *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Portes, Alejandro und Landolt, Patricia (1996): The Downside of Social Capital. *American Prospect* 26 (May-June), S. 18-22.
- Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York u.a.O.: Simon & Schuster.
- Putnam, Robert D. (Hg.) (2001): *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Smith, Adam (1965): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. New York: The Modern Library [Orig. 1776].
- Tullock, Gordon (1959): Some Problems of Majority Voting. *Journal of Political Economy* 67 (December), S. 571-579.
- Warren, Mark E. (Hg.) (1999): *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woolcock, Michael (1998): Social Capital and Economic Development. *Theory and Society* 27 (2), S. 151-208.