



Möglichkeiten und Grenzen der politischen Realisierbarkeit intra- und intergenerativer Gerechtigkeit

**Raimund Krumm
Jürgen Volkert**

Studie gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Verbundprojekt „GeNECA-Forschungsprojekt („Gerechtigkeit und Nachhaltige Entwicklung im Kontext des Capability-Ansatzes – GeNECA)

GeNECA-Discussion Paper

Möglichkeiten und Grenzen der politischen Realisierbarkeit intra- und intergenerativer Gerechtigkeit

Raimund Krumm und Jürgen Volkert

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW)

Stichwörter: Intra- und intergenerative Gerechtigkeit,
Nachhaltige Entwicklung, Public Choice, Capability-Ansatz,
Umweltpolitik, Soziale Sicherheit, Umverteilung

Vorwort

Dieser Beitrag ist auf der Grundlage von Diskussionen und Ergebnissen des GeNECA-Forschungsprojekts („Gerechtigkeit und Nachhaltige Entwicklung im Kontext des Capability-Ansatzes – GeNECA) entstanden. Es handelt sich um die überarbeitete Fassung des gleichnamigen GeNECA-Diskussionspapiers dp 13, das im Juni 2015 am Helmholtz Zentrum für Umweltforschung UFZ Leipzig publiziert wurde. Ziel dieses Beitrags ist es, vor dem Hintergrund des Capability-Ansatzes (CA) zu untersuchen, welche Hinweise sich aus dem ökonomischen Public Choice-Ansatz auf Möglichkeiten und Grenzen der politischen Realisierbarkeit intra- und intergenerativer Gerechtigkeit ergeben. Auswirkungen auf Gerechtigkeitsfragen ermitteln wir auf der Grundlage von John Rawls' Theorie der Gerechtigkeit als Fairness. Ferner war es unser Ziel, Probleme und Grenzen des Public Choice-Ansatzes selbst ins Blickfeld zu rücken und herauszuarbeiten, welche Beiträge der CA, auf der Basis des Public Choice-Ansatzes, für eine kritisch-konstruktive Fundierung von Analysen einer politischen Nachhaltigkeitsgovernance leisten kann.

Das GeNECA-Projekt wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung in Auftrag gegeben und in dessen Förderschwerpunkt „Wirtschaftswissenschaften für Nachhaltigkeit“ (FKZ 01UN1015A) erstellt. Unser Dank gilt daher zunächst dem Bundesministerium für Bildung und Forschung für die finanzielle Unterstützung.

Darüber hinaus danken wir unseren wissenschaftlichen Projektpartnern sowie dem internationalen GeNECA-Projektbeirat für die Diskussion früherer Fassungen unseres Papers im Rahmen von GeNECA-Projekttreffen in Den Haag im Jahr 2011, am IAW Tübingen im Jahr 2012 und für die konstruktiven Anregungen bei Projekttreffen in Hamburg und Leipzig im Jahr 2013. Sie haben uns wichtige Impulse für die Weiterentwicklung unserer Überlegungen, insbesondere zu den Grenzen und denkbaren Konsequenzen gegeben, die die Basis für eine weitere empirische GeNECA-Studie bilden.¹ Claus Dierksmeier danken wir für seine wichtigen weiterführenden Hinweise und Anregungen zur Diskussion der intergenerativen Gerechtigkeit bei Rawls.

Matthias Seckler hat es mit seinen flankierenden empirischen Untersuchungen erst ermöglicht, weitergehende Forschungsfragen zu präzisieren und zu analysieren. Anna Ahnert, Lisa Weber und Raphael Feinäugle haben sich durch ihre Mitwirkung an der Aufbereitung von Daten, redaktionelle Arbeiten an Präsentationen und nicht zuletzt an diesem Beitrag

¹ Seckler/Volkert/Krumm (2016).

selbst verdient gemacht. Ein besonderer Dank geht an Julia Schmidtke, Birgit Ullrich sowie an Maximilian Ludwig für die redaktionelle Begleitung und Endredaktion dieses Papiers.

Ihnen allen sei herzlich für ihre Unterstützung gedankt. Für Fehler und Ungereimtheiten unserer Untersuchung übernehmen wir die alleinige Verantwortung.

Raimund Krumm und Jürgen Volkert

Tübingen, im Februar 2016

Abstract

The aim of this GeNECA discussion paper is to analyze the feasibility of intra- and inter-generational justice from an economic perspective and to draw conclusions regarding the findings and methods of the existing economic studies.

To achieve these goals, we reconsider contents and importance of public reasoning driven democratic institutions and processes for realizing intra- and intergenerational justice in the second chapter. Thereafter, in chapter 3, we sketch the foundations of John Rawls' "Theory of Justice as Fairness" in a necessarily brief overview. We adopt Rawls' theory as a reference for identifying and analyzing issues of justice or injustice throughout our paper. Violations of intra- or intergenerational justice are often the result of political competition processes. In the past the capability approach has remained rather silent about political institutions and processes. The economic public choice approach, which we briefly introduce in chapter 3, has analyzed much more intensively the incentives, actors and results of political competition. Based on this, we discuss public choice studies, approaches and findings related to intragenerational justice in chapter 4 with a focus on financial redistribution, educational and environmental policies. In chapter 5 we consider public choice analyses and major challenges of intergenerational justice. In doing so, we specifically refer to budgetary policy and public debt as well as to environmental policy.

In chapter 6, the final main chapter, we first recapitulate our key findings on the positions and results of public choice (6.1). We sketch why public choice researchers argue that major steps towards intra- or intergenerational justice remain rather unlikely. On the one hand, a major cause of this skepticism is the strength of the public choice approach as an abundant source of worst case scenarios which are well suited to diagnose and analyze state failure. However, another underlying reason of the pessimistic public choice view lies in methodological as well as normative problems and challenges of many, notably "classic", public choice studies. In quite a few major cases, of which some are particularly related to issues of intra- and intergenerational justice, real world developments are at odds with both the assumptions and the predictions of the public choice theory. We argue that major methodological and normative challenges of the public choice assumptions can be overcome by complementing them with the more comprehensive motivational concepts established by the capability approach. For instance, it is recommendable to extend the public choice theory's motivational assumption of self-interest to a broader framework which also includes personal commitments and obligations. Nevertheless, at the end of the day, research on public choice as well as the capability approach will have to clarify the empirical relevance of any narrow or broad assumptions on the motivation of social actors in the political process. A further GeNECA-discussion paper (Seckler, Volkert and Krumm 2016) aims at contributing to this need for empirical research on the underlying motivational assumptions of both the public choice and the capability approach.

Zusammenfassung

Ziel dieses GeNECA-Diskussionspapiers ist eine Analyse der Realisierbarkeit intra- und intergenerativer Gerechtigkeit aus ökonomischer Perspektive sowie hierauf aufbauender inhaltlicher und methodischer Schlussfolgerungen.

Hierzu erörtern wir im zweiten Kapitel zunächst Kontext und Bedeutung des öffentlichen Vernunftgebrauchs („public reasoning“) im Rahmen demokratischer Institutionen und Prozesse für die Verwirklichung intra- und intergenerativer Gerechtigkeit. Im Anschluss daran skizzieren wir in Kapitel 3 in notwendigerweise knapper Form Grundzüge von John Rawls' Theorie der Gerechtigkeit als Fairness, die wir im weiteren Verlauf als Referenzkonzeption für Gerechtigkeitsurteile heranziehen. Verletzungen intra- und intergenerativer Gerechtigkeit sind nicht selten Ergebnis politischer Wettbewerbsprozesse. Mehr als der Capability-Ansatz hat sich die ökonomische Public Choice-Theorie, über die wir in Kapitel 3 ebenfalls einen kurzen Überblick geben, mit Anreizen, Akteuren und Ergebnissen des politischen Wettbewerbs auseinandergesetzt. Hierauf aufbauend erörtern wir in Kapitel 4 Untersuchungen, Vorgehensweisen und Ergebnisse des Public Choice-Ansatzes zu Fragen intra-generativer Gerechtigkeit von finanzieller Umverteilungspolitik, Bildungspolitik sowie Umweltpolitik. In Kapitel 5 diskutieren wir sodann Public Choice-Analysen und besondere Herausforderungen intergenerativer Gerechtigkeit. Besondere Berücksichtigung finden dabei die Budgetpolitik und Staatsverschuldung sowie die Umweltpolitik.

Im letzten, abschließenden Hauptkapitel 6 fassen wir die zentralen Positionen und Ergebnisse der Public Choice-Theorie zunächst noch einmal zusammen (6.1). Deutlich wird, dass die Realisierung intra- und intergenerativer Gerechtigkeit aus der Public Choice-Perspektive höchst unwahrscheinlich ist. Ein Grund hierfür ist einerseits die Stärke dieses Ansatzes, im Sinne eines worst-case-Szenarios Politikversagen identifizieren und analysieren zu können. Eine weitere Ursache liegt allerdings andererseits in methodischen und normativen Problemen und Grenzen vieler, insbesondere „klassischer“, Public Choice-Studien. Teilweise widersprechen beispielsweise bedeutende reale Entwicklungen, nicht zuletzt in Fragen intra- und intergenerativer Gerechtigkeit, den Grundannahmen und -vorhersagen der klassischen Public Choice-Theorie. Wir zeigen, dass wesentliche methodische und normative Probleme des Public Choice-Ansatzes mittels einer komplementären Ergänzung durch die umfassendere Konzeption der Motivationsgrundlagen im Capability-Ansatz überwunden werden können. So erscheint es sinnvoll, wie es einzelne Public Choice-Vertreter bereits praktizieren, den Public Choice-Ansatz über das Selbstinteresse hinaus durch weitere denkbare Motivationsarten zu ergänzen, so etwa durch persönliche Commitments und Verpflichtungen. Jedoch stellen sich am Ende sowohl für die Public Choice-Forschung als auch für den Capability-Ansatz offene Fragen. So etwa die Frage, welche der jeweiligen impliziten Annahmen über die Motivation gesellschaftlicher Akteure sich auch in empirischen Analysen bestätigen lassen. Die Klärung dieses empirischen Forschungsbedarfs zu den Grundannahmen beider Konzeptionen ist Gegenstand eines weiteren GeNECA-Discussion Papers (vgl. Seckler, Volkert und Krumm 2016).

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abstract	7
Zusammenfassung.....	8
1 Nachhaltige menschliche Entwicklung, Gerechtigkeit und demokratische Prozesse.....	10
2 Grundlagen der Rawls'schen Gerechtigkeit als Fairness und des Public Choice-Ansatzes	12
2.1 Überblick: Grundzüge von John Rawls' Gerechtigkeit als Fairness.....	12
2.2 Grundannahmen und Vorgehensweise der Public Choice-Konzeption	14
3 Politische Rationalität und intragenerative Gerechtigkeit – eine Public Choice-Analyse.....	16
3.1 Umverteilungspolitik – und intragenerative Gerechtigkeit.....	16
3.1.1 Finanzielle Umverteilungspolitik.....	16
3.1.2 Bildungspolitik	32
3.2 Umweltpolitik – und intragenerative Gerechtigkeit	35
4 Intergenerative Gerechtigkeit aus einer Public Choice-Perspektive	44
4.1 Budgetpolitik und intergenerative Gerechtigkeit.....	44
4.2 Umweltpolitik und intergenerative Gerechtigkeit.....	50
5 Schlussfolgerungen und Perspektiven.....	53
5.1 Realisierungschancen Nachhaltiger Menschlicher Entwicklung aus einem Public Choice-Blickwinkel.....	53
5.1.1 Realisierungschancen intragenerativer Gerechtigkeit	53
5.1.2 Intergenerative Gerechtigkeit – Schlussfolgerungen der Public Choice-Analyse.....	57
5.2 Grenzen des Public-Choice-Ansatzes und offene Forschungsfragen.....	59
5.2.1 Methodische Einwände gegen die Public Choice-Konzeption	60
5.2.2 Normative Kritik an den Verhaltensannahmen der Public Choice-Theorie	62
5.2.2.1 Kritik an grundlegenden normativen Annahmen der Public Choice-Theorie.....	62
5.2.2.2 Mehr Erklärungsgehalt durch Einbeziehung unterschiedlicher menschlicher Entscheidungs- und Handlungsmotive?	67
5.3 Konsequenzen für den Public Choice-Ansatz.....	70
5.4 Der Capability-Ansatz als Basis für eine erweiterte Perspektive intra- und intergenerativer Gerechtigkeit.....	76
Literatur	80

1 Nachhaltige menschliche Entwicklung, Gerechtigkeit und demokratische Prozesse

Nachhaltige Entwicklung lässt sich definieren als „Dauerhafte (nachhaltige) Entwicklung..., die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“² Ausgehend von der Erkenntnis, dass das Wohlergehen heutiger und künftiger Generationen nicht allein von der Bedürfnisbefriedigung,³ sondern vielmehr auch von menschlichen Freiheiten abhängt, hat Amartya Sen (2009: 251-252) im Rahmen seiner Konzeption des Capability-Ansatzes (CA) den Begriff der Nachhaltigen Entwicklung weiterentwickelt. Er versteht darunter „sustainable freedom to encompass the preservation, and when possible expansion, of the substantive freedoms and capabilities of people today, without compromising the capability of future generations' to have similar or more freedom“. Im Zentrum beider Varianten der Konzeption nachhaltiger Entwicklung stehen mithin Fragen der intra- und intergenerativen Gerechtigkeit.⁴

Zwar betont Sen, Institutionen als solche seien kein unmittelbarer Ausdruck von Gerechtigkeit, vielmehr bedürfe eine gerechte Gesellschaft eines öffentlichen Vernunftgebrauchs und daraus entstehender Begründungen. Jedoch spielen Institutionen ungeachtet dessen eine zentrale Rolle bei der Förderung von Gerechtigkeit.⁵ Darüber hinaus sind Diskussionen einer breiten Öffentlichkeit unabdingbar, da es nicht nur um Ergebnisse, sondern ebenso um den Prozess einer allgemein reflektierten und debattierten Beurteilung von Gerechtigkeitsfragen geht. Sie sind wichtig, um jene Verwirklichungschancen (Capabilities) zu bestimmen, denen aus Sicht der Betroffenen besondere Bedeutung zukommt. Dabei zählt die Stimme jeder und jedes einzelnen, allein schon weil individuelle Belange betroffen sind und weil sich – gerade mit einem gewissen Abstand – neue, weiterführende Aspekte in eine öffentliche Diskussion über Gerechtigkeit einbringen lassen. So erweisen sich Gültigkeit und Fortbestand daraus entstehender Urteile und Entscheidungen im öf-

² Von Hauff (1987).

³ Vgl. Sen (2013, S. 6).

⁴ Siehe beispielsweise zu Gerechtigkeitsfragen im Kontext des Klimawandels Ekardt (2012).

⁵ Vgl. Sen (2009, S. 82 und 242).

fentlichen Diskurs daran, ob diese im Kontext informierter kritischer Argumente aus verschiedensten Richtungen bestehen können.⁶

Grundsätzlich ermöglicht öffentlicher Vernunftgebrauch mit breiter Beteiligung wesentliche Funktionen der Partizipation, insbesondere:

- die Berücksichtigung der Belange und Informationen aller Akteure
- die Gewinnung von mehr und vielfältigeren Ideen
- die kritische Prüfung des Einflusses von Partikularinteressen sowie vorherrschender Traditionen und Bräuche
- eigene Werte zu hinterfragen und weiterzuentwickeln sowie
- eine Identifikation mit den getroffenen Entscheidungen.⁷

Der enge Zusammenhang von Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit und öffentlichem Vernunftgebrauch erzeugt eine weitere Verbindung dieser Fragestellungen mit der Demokratie, verstanden als ‚government by discussion‘: wenn nämlich Gerechtigkeit nur mit Hilfe öffentlichen Vernunftgebrauchs entstehen kann, der wiederum Kennzeichen einer Demokratie ist, ergibt sich eine enge Verbindung zwischen Gerechtigkeit und Demokratie.⁸ Ebenso zeigt sich ein unmittelbarer Zusammenhang von Nachhaltiger Entwicklung im Sinne intra- und intergenerativer Gerechtigkeit und Demokratie. So stärken vertiefte öffentliche Diskurse und Entscheidungen die Effektivität von Partizipation und Demokratie und erleichtern es, die Idee sozialer Gerechtigkeit und nachhaltiger menschlicher Entwicklung auf die Fairness gesellschaftlicher Prozesse zu gründen.⁹ Eine Auseinandersetzung, etwa von Governance-Systemen zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung, muss daher besonderes Augenmerk auf die Qualität des demokratisch-institutionellen Prozesses legen. Letztere bestimmt sich nicht allein nach dem jeweils erreichten Ergebnis. Zumindest ebenso wichtig sind die Art und Gerechtigkeit der Vorgänge, durch die Gesellschaftsmitglieder politisch (aus-)wählen, die individuellen Entscheidungs- und Handlungsspielräume und der Stellenwert persönlicher bzw. anonymer Beziehungen.¹⁰

Die Analyse politischer Institutionen und insbesondere von Entscheidungen, Handlungen sowie von Macht innerhalb politischer Institutionen, hat in der CA-Literatur bislang relativ

⁶ Vgl. Sen (2009, S. 112 f.)

⁷ Vgl. Alkire (2002, S. 129 ff. und 45).

⁸ Vgl. Sen (2009, S. 324 ff.).

⁹ Vgl. Sen (2009, S. 112-113).

¹⁰ Vgl. Sen (2009, S. 215-16).

wenig Beachtung gefunden.¹¹ So hat Stewart (2011) politische Machtungleichheiten als „fundamental (and overlooked) dimension of inequality“ charakterisiert. Im Unterschied dazu beschäftigen sich innerhalb der Ökonomik so genannte Public Choice-Ansätze bereits seit einigen Jahrzehnten mit Motiven, Prozessen, Ergebnissen und Problemen des Handelns innerhalb politischer Institutionen.

Ein Ziel dieses Papers ist es, Rückschlüsse auf Möglichkeiten und Grenzen nachhaltiger menschlicher Entwicklung im Sinne von intra- und intergenerativer Gerechtigkeit zu ziehen. Hierzu erläutern wir zunächst in der gebotenen Kürze die Grundlagen des Public Choice-Ansatzes sowie seine Parallelen zum CA. Hieran anschließend gehen wir ausführlicher auf Public Choice-Analysen in ausgewählten Politikfeldern ein. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf Herausforderungen und Risiken intra- und intergenerativer Gerechtigkeit sowie auf Lösungsvorschlägen aus einem Public Choice-Blickwinkel. Daran schließt sich eine kritische Diskussion der Probleme und Grenzen des Public Choice-Ansatzes an. Sie ermöglicht es, notwendige Weiterentwicklungen des Public Choice-Ansatzes, die Rolle des CA und weitere konzeptionelle sowie empirische Fragen, herauszuarbeiten, die den Ausgangspunkt eines weiteren GeNECA-Diskussionspapiers bilden werden.¹²

2 Grundlagen der Rawls'schen Gerechtigkeit als Fairness und des Public Choice-Ansatzes

2.1 Überblick: Grundzüge von John Rawls' Gerechtigkeit als Fairness

Zur Analyse nachhaltiger menschlicher Entwicklung ist ein Referenzrahmen unabdingbar, der, aufbauend auf einer Gerechtigkeitskonzeption, die ethische Idee intra- und intergenerativer Gerechtigkeit, die das Nachhaltigkeitskonzept prägt, konkretisiert. Unsere nachfolgende Analyse rekurriert unter diesem ethischen Blickwinkel auf John Rawls' Gerechtigkeit als Fairness, über deren Grundzüge hier ein erster Überblick gegeben werden soll.

Rawls begründet Prinzipien, die eine faire Verteilung der Aussichten auf jene gesellschaftlichen Grundgüter gewährleisten, über die jeder rationale Mensch verfügen möchte, unabhängig davon, was sie oder er sonst noch gerne hätte. Zu diesen Grundgütern gehö-

¹¹ Siehe aber Esquith and Gifford (2010).

¹² Vgl. Seckler, Volkert und Krumm (2016).

ren, so Rawls (1988, S. 112), Rechte, Freiheiten, Chancen, Einkommen und Vermögen sowie die Grundlagen der Selbstachtung.

Rawls argumentiert, gesellschaftliche Grundsätze einer Theorie der Gerechtigkeit als Fairness ließen sich nur beschließen, wenn diese Entscheidung nicht durch individuelle Interessen oder Machtpositionen aufgrund natürlicher oder gesellschaftlicher Unterschiede verzerrt würde. Zur Herleitung von Gerechtigkeitsgrundsätzen konstruiert Rawls daher einen fiktiven, ahistorischen „Urzustand“, in dem alle Beteiligten hinter einem „Schleier des Nichtwissens“ entscheiden. Dieser beinhaltet ein Unkenntnis aller an der Entscheidung Beteiligten über die persönlichen Eigenschaften (natürliche Fähigkeiten, Geschlecht, Intelligenz, Präferenzen, Risikobereitschaft, Lebenspläne etc.) sowie über die gesellschaftlichen Besonderheiten, die das eigene Leben prägen (familiäre Herkunft, Generation, gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Bedingungen). Unbekannt ist den Einzelnen im Urzustand auch die Generation, der sie angehören. Über dieses Unkenntnis und Neutralität hinsichtlich eigener Verhältnisse und Interessen hinaus setzt Rawls jedoch auch voraus, dass im Urzustand allen die wesentlichen allgemeinen Gesetze, Theorien und Tatsachen bekannt sind, so dass interessenunabhängige, aber rationale Entscheidungen möglich sind. Hierauf aufbauend, leitet Rawls Grundsätze der Gerechtigkeit als Fairness ab, die hinter einem solchen „Schleier des Nichtwissens“ von allen akzeptiert werden können.¹³

Konkret schließt John Rawls (1988, S. 336) auf folgende Gerechtigkeitsgrundsätze für Institutionen:

„Erster Grundsatz: Jedermann hat gleiches Recht auf das umfangreichste Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten, das für alle möglich ist.“

„Zweiter Grundsatz: Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten müssen folgendermaßen beschaffen sein: a) sie müssen unter der Einschränkung des gerechten Spargrundsatzes den am wenigsten Begünstigten den größtmöglichen Vorteil bringen, und b) sie müssen mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen gemäß fairer Chancengleichheit offenstehen.“

Verletzungen intragenerativer Gerechtigkeit entstehen in einer Gesellschaft demnach durch Verstöße gegen grundlegende Gerechtigkeitsprinzipien: so etwa gegen die Gewähr-

¹³ Siehe hierzu Rawls (1998, 1993, S. 273) sowie Volkert (1999, S. 34).

leistung gleicher Grundfreiheiten, durch eine Verletzung des Differenzprinzips, nach dem die Schwächsten so gut wie möglich gestellt werden sollen, oder durch das Fehlen fairer Chancengleichheit. Intergenerative Gerechtigkeit wird verletzt, wenn sich die heutige zu Lasten künftiger Generationen besser stellt. Solche Ungerechtigkeiten sind oftmals Folge polit-ökonomischer Prozesse, zumal die Gewährleistung von Rawls' Gerechtigkeitsprinzipien noch keinen fairen Wert politischer Freiheiten sicherstellt.¹⁴ Die Public Choice-Theorie eignet sich, um denkbare Ursachen und Implikationen solcher polit-ökonomisch verursachter Ungerechtigkeiten zu analysieren. Im Folgenden erörtern wir zunächst, welche Gerechtigkeitseffekte und insbesondere auch -defizite politisch rationale Umverteilungsprozesse aus einer Public Choice-Sicht erzeugen können.

2.2 Grundannahmen und Vorgehensweise der Public Choice-Konzeption

Die Public Choice-Forschung ist ein Teilgebiet der Wirtschaftswissenschaften, das auch unter dem Begriff „Neue Politische Ökonomie“ firmiert. Ebenso wie der CA betrachten Public Choice-Vertreter, etwa James Buchanan, die Demokratie als öffentlichen Argumentations- und Diskussionsprozess. Rechtliche und politische Gleichheit sind dabei auch für ihn Teil eines erstrebenswerten Gesellschaftsbildes.¹⁵

Charakteristisch für Public Choice-Perspektiven ist die Annahme, dass Akteure sowohl auf Märkten als auch in der Politik typischerweise ihre Eigeninteressen verfolgen, um ihren Eigennutz zu maximieren.¹⁶ Insofern gibt es hier nicht das vereinfachende Konstrukt eines „wohlwollenden Diktators“ bzw. „sozialen Planers“, der bei seinen politischen Entscheidungen für die Umsetzung von „Gemeinwohlinteressen“ sorgen würde. Im Gegensatz dazu untersucht die Public Choice-Theorie explizit die Verhaltensweisen der am politischen Prozess beteiligten Akteure und deren Interaktionen. Ihren Annahmen gemäß erwartet die Public Choice-Forschung, dass Wählerinnen und Wähler eigennutzorientiert abstimmen und Politiker zunächst Wiederwahlsicherung oder Stimmenmaximierung anstreben, da dies die Verfolgung ihrer persönlichen Ziele erleichtert.

Interessenverbände nehmen Einfluss auf die Regierung und Verwaltung. Dies gilt für die Umverteilungs- und Bildungspolitik nicht anders als für die Umweltpolitik. Aufgrund der

¹⁴ Siehe dazu im Kontext des Differenzprinzips Rawls (1996, S. 228).

¹⁵ Vgl. hierzu Sen (2009, S. 324), der Buchanan vor dem Hintergrund der vergleichbaren Sichtweise rechtlicher und politischer Gleichheit auch als „konservativen Konkurrenten“ der Sozialwahltheorie bezeichnet (Sen 2009, S. 291).

¹⁶ Zur Public Choice-Theorie im Allgemeinen vgl. etwa Mueller (2003).

hohen Komplexität und Abstraktheit dieses Politikfeldes erfordert die Gesetzgebung in diesem Bereich das Wissen von Experten (vgl. Erdmann 2005, S. 363). Interessengruppen haben durch ihre Nähe zu den jeweiligen Verbänden aus Wirtschaft und Umweltgruppen, deren Interessen sie vertreten, Zugang zu fachspezifischen Informationen. Diese sind für den Prozess der Politikformulierung erforderlich und werden durch die relevanten Interessengruppen für die politisch-administrativen Entscheidungsträger bereitgestellt. Zusätzlich zur direkten Funktion der Informationsbereitstellung erfüllen Interessengruppen für Politiker die indirekte Funktion der Bereitstellung von Wählerpotenzialen (vgl. Michaelowa 1998, S. 11). Sie ermöglicht es den Politikern sich leichter an den Wählerinteressen zu orientieren, was wiederum die Wahrscheinlichkeit ihrer Wiederwahl erhöht. Im Unterschied zu den Wählern, deren Einfluss im Wesentlichen auf den Wahltag begrenzt ist, haben Interessenverbände die Möglichkeit der stetigen politischen Einflussnahme folglich über die gesamte Legislaturperiode hinweg. Zudem sind die Einflussmöglichkeiten der Interessenverbände zielgenauer als die der Wähler, weil letztere gewissermaßen über ein mehrdimensionales Wahlprogramm abstimmen müssen.

Die Umsetzung der in einem solchen eigeninteressierten politischen Wettbewerb getroffenen politischen Entscheidungen obliegt der öffentlichen Verwaltung. Die dort tätigen „Bürokraten“ verfügen gegenüber den Politikern oft über einen Informationsvorteil, den sie annahmegemäß, ebenfalls beeinflusst von politischen Interessengruppen, wiederum zur Förderung ihrer Eigeninteressen nutzen. Zu diesen gehören etwa die Maximierung von Budgets oder von Annehmlichkeiten („Slack“).

Einerseits finden sich ähnliche Verhaltensannahmen auch im CA. So betont auch Sen (2009, S. 194), altruistisches Verhalten könne nicht immer vorausgesetzt werden. Vielmehr sei eine auf dem Eigeninteresse beruhende Perspektive gerade bei Fragen von ökologischer Nachhaltigkeit oder Allmendegütern wesentlich, um deren Ausbeutung zu verhindern, indem verbindliche Gesetze und Verhaltensregeln konzipiert und durchgesetzt werden. Das Konzept des Eigeninteresses umfasst im CA, wie auch in der Rational Choice-Forschung, sowohl das enge Eigeninteresse für die eigene Person als auch ein durch Sympathie oder Antipathie motiviertes Interesse an anderen Personen. Andererseits unterstellt der CA, im Gegensatz zur Public Choice-Theorie, dass Menschen in der Wirklichkeit nicht nur durch engen Eigennutz, Sympathie und Antipathie motiviert werden, sondern sich möglicherweise auch von Verpflichtungen („Commitments“) oder reinem Altruismus leiten

lassen. Zudem spielt im CA, über verbindlichen Zwang als Koordinationsinstrument, die Entwicklung freiwilliger Normen eine größere Rolle als in der Public Choice-Literatur.¹⁷ Solche konzeptionellen Unterschiede und die sich daraus ergebenden abweichenden Schlussfolgerungen bilden die Grundlage für die Formulierung weiterer Forschungsfragen am Ende dieses Beitrags, die in einem weiteren GeNECA-Diskussionspapier¹⁸ theoretisch und empirisch analysiert werden.

Die nachstehenden Ausführungen behandeln, jeweils aus einem Public Choice-Blickwinkel, zunächst die Budgetpolitik, insbesondere finanzielle Umverteilungspolitik, die Bildungspolitik sowie Fragen der Staatsverschuldung und die damit verbundenen Implikationen bezüglich intra- und intergenerativer Gerechtigkeit. Anschließend werden in analoger Weise umweltpolitische Fragen erörtert. Dabei wird jeweils untersucht, welche Aspekte die Umsetzung von intra- bzw. intergenerativer Gerechtigkeit beeinflussen oder auch beeinträchtigen.

3 Politische Rationalität und intragenerative Gerechtigkeit – eine Public Choice-Analyse

Neben der Verankerung von Rechtsvorschriften hat der Staat vor allem mit seiner Budgetpolitik die Möglichkeit, gesellschaftliche Gerechtigkeitsprinzipien umzusetzen. Im vorliegenden Kontext von Gerechtigkeitsfragen konzentrieren wir uns in diesem Beitrag auf sozialpolitische und bildungspolitische Ausgaben sowie auf Fragen der Besteuerung und Staatsverschuldung. Zunächst diskutieren wir diese Politikfelder in einem intragenerativen Kontext und gehen im darauf folgenden Abschnitt auf intergenerative Gerechtigkeitsaspekte ein.

3.1 Umverteilungspolitik – und intragenerative Gerechtigkeit

3.1.1 Finanzielle Umverteilungspolitik

Es ist unstrittig, dass der Grad der durch staatliche Umverteilungsmechanismen bewirkten Einkommensumverteilung und insofern letztendlich auch die damit determinierte „endgültige“ Einkommensverteilung in einer Gesellschaft von polit-ökonomischen Phänome-

¹⁷ Vgl. Sen (2009, S. 188-189 und S. 202-203).

¹⁸ Vgl. Seckler/Volkert/Krumm (2016).

nen mitbestimmt wird. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass sich auch die Public Choice-Theorie dieses Themas angenommen hat. Aus der Perspektive von John Rawls' Gerechtigkeitstheorie (1988, S. 336) sind politische Institutionen und Maßnahmen intragenerational dann gerecht, wenn sie nicht allein Einkommen, sondern wesentliche Grundgüter im Allgemeinen so umverteilen, dass die Schwächsten, die über die wenigsten Grundgüter verfügen, so gut wie möglich gestellt werden.

Wie im vorigen Kapitel ausgeführt, geht die Public Choice-Theorie davon aus, dass die Wähler, wie auch die anderen politischen Akteure, ihren eigenen Nutzen maximieren. Rationale Wähler gehen demnach zur Wahl, wenn die erwarteten Erlöse aus einer Wahlbeteiligung die erwarteten Kosten übersteigen. Dabei ist dieser „Investitionsnutzen“ der Wahlbeteiligung unter sonst gleichen Bedingungen umso höher, je stärker sich die Parteiprogramme unterscheiden und je knapper der Wahlausgang voraussichtlich sein wird.¹⁹ Allerdings ist das „Investitionsmotiv“ mit dem Problem konfrontiert, dass es rationalen Wählern aufgrund ihres meist sehr geringen Einflusses auf die Wahlentscheidung an Anreizen mangelt, um überhaupt wählen zu gehen. Das Investitionsmotiv erklärt damit zwar die Wahlentscheidung aus einer eigeninteressierten Perspektive, scheitert aber bereits daran, zu erklären, warum Wahlberechtigte nicht selten mehrheitlich an einer Wahl teilnehmen. Die ökonomische Theorie des Wählens hat daher das Entscheidungskalkül über den Investitionsnutzen hinaus auf den Konsumnutzen von Wählern erweitert. Die Beteiligung an Wahlen hat demnach (auch) den Charakter einer Freizeitbeschäftigung, aus der sich Konsumnutzen unabhängig vom Wahlausgang ergibt. Als Beispiele werden die Beruhigung des staatsbürgerlichen Gewissens, die Freude an der Teilnahme an politischen Prozessen²⁰ oder der Wunsch von Wählern, ihrer Unterstützung politischer Parteien Ausdruck zu verleihen, genannt.²¹ Die konzeptionelle Erweiterung des Wahlkalküls um den Konsumnutzen ermöglicht es, hohe Wahlbeteiligungswerte zu erklären, da der Konsumnutzen, anders als der Investitionsnutzen, nicht durch den geringen Einfluss des Wählers auf den Wahlausgang geschmälert wird. Im Rahmen eines solchen Konsummotivs ist es auch denkbar, dass Wähler altruistische Präferenzen und Nutzeninterdependenzen zum Aus-

¹⁹ Zu den mit einer Wahlbeteiligung verbundenen Kosten zählen insbesondere die Opportunitätskosten der Wahlbeteiligung, d.h. entgangene Einkommen oder Freizeit.

²⁰ Hier werden Parallelen zwischen dem Konsumnutzen der Wahlbeteiligung und der Bereitschaft zur Beteiligung an politischen Diskussionen herausgearbeitet, die beide keinen Einfluss auf das politische Ergebnis haben.

²¹ Ähnlich dem Konsumnutzen der Unterstützung von Fußballmannschaften, die keinen Einfluss auf den Ausgang eines Wettbewerbs haben.

druck bringen können und das Kollektivgutproblem der Wahlbeteiligung ebenso wie der Offenlegung altruistischer Präferenzen zu vermindern.²² Hierauf aufbauend formuliert Mueller²³ seine „ethical voter hypothesis“ mit einer Nutzenfunktion der Wähler, die neben eigeninteressiertem auch teilweise oder rein altruistisches Verhalten der Wähler berücksichtigt. Sowohl die Investitionsnutzen- als auch die Konsumnutzentheorie des Wählens verweisen auf die Gefahr rationaler Uninformiertheit von Wählern. Nach dem Investitionsmotiv dürfte die Bereitschaft von Wählern, politische Informationen mit nennenswertem finanziellem und zeitlichem Aufwand zu beschaffen, gering sein. Schließlich gibt auch ein vollständig informierter Wähler fast nie den Ausschlag für das Wahlergebnis. Konsumnutzenorientierte Wähler benötigen dagegen oft keine Informationen, da bei ihnen bereits die Teilnahme an der Wahl, unabhängig vom Kenntnisstand und Wahlausgang, Nutzen stiftet.²⁴

Haben die Wähler mithin nur wenige Anreize, sich über die Wahl und die Wahlprogramme der Parteien zu informieren, werden sie eher Informationen verarbeiten, die kostenlos oder leicht verfügbar und verwertbar sind. Verfügbarkeit und Verwertbarkeit wahlrelevanter Informationen stärken das Investitionsmotiv, da die Wahrscheinlichkeit von Fehleinschätzungen sinkt und die Verlässlichkeit der eigenen Kalkulation steigt. Ebenso kann das Interesse konsumnutzenorientierter Wähler höher ausfallen, je mehr Kenntnisse sie über den politischen Wettbewerb haben.

Allerdings ist die Informiertheit über politische Prozesse zwischen den Wählern nicht gleich verteilt. Eine bessere Informiertheit über wahlrelevante Fakten folgt beispielsweise aus einer stärker ausgeprägten Fähigkeit, komplexe politische Informationen zu erfassen und auszuwerten. Zudem verfügen gesellschaftliche Entscheidungsträger in der Regel ohne eigene Kosten über mehr stichhaltige Einblicke in politische Prozesse. Sowohl die Fähigkeit, komplexe politische Informationen zu erfassen und auszuwerten, als auch in gesellschaftliche Entscheidungspositionen aufzusteigen, hängen aber von der Bildung ab. Dementsprechend betont die ökonomische Theorie des Wählens seit langem den Bil-

²² Beispielsweise können auch eigennutzenorientierte Wähler relativ „gefahrlos“ für eine Unterstützung von Armen oder künftigen Generationen stimmen. Denn die Wähler müssen aufgrund ihres Votums in der Regel mit keinen höheren Kosten rechnen, da es aufgrund ihres geringen Einflusses auf den Wahlausgang unwahrscheinlich ist, dass ausgerechnet ihre Einzelentscheidung eine solche Politik und die damit verbundenen Kosten ermöglicht.

²³ Vgl. Mueller (2003, S. 322-329).

²⁴ Siehe zum Investitions- und Konsummotiv des Wählens Volkert (1999, S. 103-106) sowie Volkert (1997, S. 172-177).

dungsstand als wesentlichen Einflussfaktor der Wahlbeteiligung, der zugleich in empirischen Untersuchungen bestätigt wurde. So hat sich in der Vergangenheit theoretisch²⁵ wie auch empirisch gezeigt, dass die Wahlbeteiligung mit steigendem Bildungsstand sowie mit höherer beruflicher Qualifikation und Einkommen ansteigt. Beispielsweise zeigen neuere Studien, dass höhere Bildung, Qualifikation und Einkommen – nicht nur – in Deutschland das politische Interesse, die Wahlbeteiligung, aber auch andere Formen der politischen Partizipation (Parteimitgliedschaft, Teilnahme an Unterschriftenaktionen, politischen Diskussionen oder Demonstrationen etc.) erhöhen.²⁶ Auffallend ist, dass die Ungleichheit der politischen Beteiligung in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern überdurchschnittlich stark ausfällt.²⁷

Die soziale Asymmetrie der politischen Beteiligung ebenso wie Unterschiede in der Informiertheit der Bürgerinnen und Bürger legen es aus Sicht der Public Choice-Theorie für ökonomisch rational handelnde Politiker nahe, gebildeten, qualifizierten und gut verdienenden Wählern besondere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Im politischen Wettbewerb schwieriger durchsetzbar und unattraktiver ist dagegen die Gewährleistung einer hinreichenden Unterstützung politisch wenig oder nicht engagierter Gruppen, so etwa von gering Qualifizierten, Arbeitslosen und anderen Transferleistungsempfängern, Obdachlosen, sowie nicht wahlberechtigten Ausländern, geistig Behinderten oder psychisch Kranken.²⁸

Die Gefahr einer ökonomisch rationalen Privilegierung und Diskriminierung einzelner Gruppen im politischen Umverteilungsprozess spricht nicht gegen die Attraktivität von Umverteilungspolitik zur Wiederwahlsicherung. Vielmehr empfiehlt sich Umverteilung als deutlich spürbares Instrument einer Wiederwahlstrategie. Im Vordergrund steht aus Sicht der Public Choice-Theorie die Frage, ob die jeweiligen Wähler von der im Wahlprogramm einer Partei angekündigten Umverteilungspolitik profitieren oder benachteiligt werden. Insofern ergibt sich bei Wahlen oftmals eine unmittelbare Verbindung zum vorliegenden Thema „Umverteilung“ und damit auch zu Gerechtigkeitsfragen. Dabei dürfte aus Sicht der Public Choice-Theorie nicht so sehr die Bedürftigkeit der Begünstigten eine Rolle spielen, sondern deren politische Beteiligung und Einfluss. Es bietet sich daher eine Verlagerung

²⁵ Vgl. bereits Volkert (1997, S. 179-183 und 1998, S. 106-110) sowie Schneider und Volkert (2005).

²⁶ Zu aktuellen Entwicklungen siehe u.a. Adam (2014), Bundesregierung (2013), Lelkes (2013) sowie Kroh und Könnecke (2013).

²⁷ Vgl. Lelkes (2013) sowie Kroh und Könnecke (2013).

²⁸ Vgl. Volkert (1999, 1997).

der Umverteilung von Bedürftigen hin zur politisch bedeutenderen und großen Zahl von Mittelschichtangehörigen oder zu Bürgern mit überdurchschnittlicher politischer Informiertheit und Beteiligung an.

So orientieren sich Politiker vor der Wahl möglicherweise relativ stark am so genannten Medianwähler, also an der Mitte des politischen Spektrums. Die Mitte des politischen Spektrums ist im politischen Wettbewerb zwischen zwei Parteien interessant, wenn diese davon ausgehen, dass die Wähler für die ihnen am nächsten stehende Partei votieren.

Auf der Grundlage dieser polit-ökonomischen Annahmen und Implikationen ist anzunehmen, dass wiederwahlorientierte Politiker den Anreiz haben, Umverteilungspolitik so weit auszudehnen, bis diese den Medianwähler erreicht. In einer Demokratie wird also nicht nur zugunsten der ärmeren, insbesondere der am schwächsten gestellten, Bevölkerung umverteilt, sondern auch zugunsten des für politische Umverteilung besonders attraktiven Medianwählers.²⁹ Dies bestätigen empirische Untersuchungen, welche eine staatliche Umverteilung zugunsten des am Einkommensniveau gemessenen Medianwählers nachweisen. Dies zeigt sich teilweise bei der Umverteilung mittels der Einkommenssteuer sowie durch staatliche Transferzahlungen, bei denen mitunter die Einkommensgrenzen für die Gewährung entsprechender Leistungen in der Nähe des Medianeinkommens liegen.

Von Bedeutung ist nun auch der von Berthold und Thode (2000, S. 23f) angesprochene Aspekt, dass sich der Medianwähler umso weniger für Umverteilung aussprechen wird, je weniger er im täglichen Leben die Ungleichheit zu spüren bekommt. Insofern ist es auch von Relevanz, ob in „räumlicher Nähe“ des Medianwählers eine größere Ungleichheit vorliegt. Lebt der Medianwähler in einem hinsichtlich der Einkommensverteilung relativ homogenen Umfeld, dann nimmt er die in einer Gesellschaft als Ganzes vorhandenen Einkommensunterschiede nicht mehr allzu stark wahr.

Insgesamt ist es mit dem Medianwähleransatz allerdings nicht gelungen, verlässliche Vorhersagen der Steuerpolitik zu fundieren, besonders, wenn man die Betrachtung auf das gesamte Steuersystem und die unterschiedlichen Steuerarten ausweitet.³⁰

Verlässt man das Basismodell des Medianwählers mit nur zwei Parteien und geht davon aus, dass zur Durchsetzung von Umverteilungspolitik eine Koalition von verschiedenen

²⁹ Vgl. Berthold und Thode (2000, S. 23).

³⁰ Vgl. Feld und Schaltegger (2012, S. 118).

Wählergruppen bzw. Einkommensklassen und damit eine andere Art von „Nähe“ zwischen den Einkommensschichten relevant ist, dann stellt sich die Situation folgendermaßen dar: „Bei einer groben Einteilung in Arme, Mittelschicht und Reiche kommt es zu einer ausgedehnten Umverteilung, wenn sich Arme und Mittelschicht näherstehen und die individuelle Mobilität zwischen diesen beiden Klassen relativ hoch ist. Besteht dagegen eine größere Nähe zwischen Mittelschicht und den Reichen, so wird sich eine Koalition aus diesen beiden Gruppen wohl wenig um redistributive Maßnahmen kümmern“ (Berthold et al. 2000).

Im Hinblick auf die Steuerpolitik im Kontext von Umverteilungspolitik ist aus Sicht der Public Choice-Theorie nicht zuletzt auf den Aspekt der „Opportunistic taxation“ hinzuweisen.³¹ Hier geht es in Anlehnung an die klassischen Beiträge von Tufte (1978) und Nordhaus (1975) um die Hypothese, dass wiederwahlorientierte Regierungen vor den Wahlen die Steuern senken und/oder Sozialtransfers erhöhen, um so die Entscheidung der Wähler zu ihren Gunsten zu manipulieren und die Wahlchancen zu erhöhen. Dies bedeutet, dass Steuererhöhungen erst nach den Wahlen erfolgen sollen. Insofern kann die Steuerpolitik ein Instrument sein, welches so genannte politische Konjunkturzyklen (mit)erklärt. Hintergrund ist dabei die polit-ökonomische These, dass die Wähler mit Blick auf die Kosten der Informationsbeschaffung bzw. -speicherung vorwiegend Informationen verarbeiten, die sich auf die jüngste Vergangenheit beziehen.

Das Leviathan-Modell geht dagegen nicht davon aus, dass sich Politiker maßgeblich an ihren Wählern ausrichten. Vielmehr ist der Staat hier ein monopolistischer Einnahmemaximierer mit dem Ziel, das Eigeninteresse von Politikern zu fördern. Ausweichreaktionen von Steuerzahlern werden als legitime Reaktion auf eine übermäßige Besteuerung durch den Staat interpretiert. Die empirische Evidenz zu diesem Ansatz ist jedoch gemischt.³²

Regierungen und Parteien wollen aber nach Möglichkeit auch eigene ideologische Vorstellungen umsetzen. Nach den Partisan-Modellen, die nicht zuletzt auf Arbeiten von Hibbs (1997) und Tufte (1978) zurückgehen, können Regierungen auch durch „unverwechselbare ideologische Ziele charakterisiert werden, die von ihrer Klientel herrühren“ (Koester 2005, S. 9). Da linke Regierungen eher einen großen öffentlichen Sektor präferieren und mehr Umverteilung wünschen, ist in der Regierungszeit entsprechender Parteien eher mit einem

³¹ Zu Opportunistic Taxation und zu den Partisan-Modellen, vgl. zum Beispiel Koester (2005, S. 9).

³² Vgl. Feld und Schaltegger (2012, S. 119-122).

Anstieg der Steuerlast zu rechnen. Der betreffende Effekt ist gemäß der polit-ökonomischen Theorie in der Tendenz dann höher, wenn die Regierung auch noch in der zweiten Parlamentskammer die politische Mehrheit hat („undivided government“). Jedoch kommt Koester (2005, S. 17) aus empirischer Sicht, zumindest was die deutsche Steuerpolitik der Jahre 1964 bis 2004 angeht, zu einem anderen Ergebnis: So nutzten „undivided governments“ keineswegs ihre politische Macht, um Steuererhöhungen umzusetzen. Vielmehr zeige sich eher das Gegenteil. Koester erklärt dies so, dass Regierungen der Opposition nicht die Möglichkeit geben wollen, ihr die alleinige Verantwortung für Steuererhöhungen geben zu können.

In Frey und Schneider (1978) werden die beiden vorgenannten Konzepte miteinander kombiniert. Dabei geht es darum, dass Parteien zwar ideologische Ziele verfolgen, sich vor Wahlen jedoch opportunistisch verhalten, wenn sie ihre Wiederwahlchancen gefährdet sehen. Dies würde im Falle von linken Regierungen bedeuten, dass sie vor der Wahl auf ideologisch erwünschte Steuererhöhungen verzichten, um ihre Wiederwahl nicht zu gefährden. Die Umsetzung ideologischer Ziele mittels Steuererhöhung würde man stattdessen auf die Zeit nach der Wahl verschieben.

Feld und Schaltegger (2012) ermitteln für die Schweiz, dass der Spielraum der Steuerpolitik durch kantonalen Steuerwettbewerb oder durch direktdemokratische Elemente wie ein Finanzreferendum eingeengt wird. Beide institutionellen Regelungen verringern die Steuereinnahmen, ändern aber auch die Abgabenstruktur, da Steuern mit breiter Bemessungsgrundlage weniger, Gebühren und Beiträge dagegen stärker eingesetzt werden.³³

Stellt man auf den Zusammenhang zwischen Steuerpolitik und der damit intendierten Umverteilung ab, dann ist aus polit-ökonomischer Sicht auch die Frage von Belang, in welchem konkreten konstitutionellen Rahmen sich die Politiker „bewegen“. Vor diesem Hintergrund untersuchen etwa Iversen and Soskice (2006) das für die vorliegende Fragestellung relevante politische Geschehen in siebzehn entwickelten Demokratien für den Zeitraum von 1945 bis 1998. Sie kommen dabei zu dem Ergebnis, dass bei Ländern mit Verhältniswahlrecht (proportional representation) etwa 75 % der Regierungen dem linken Spektrum angehörten, was Umverteilung zugunsten der Niedrigeinkommensgruppen impliziere. Dagegen dominierten im Falle eines Mehrheitswahlrechts (majority system) in

³³ Vgl. Feld und Schaltegger (2012, S. 133).

etwa gleichem Umfang rechtsgerichtete Regierungen, was eine geringere steuerliche Umverteilung bedeute. In diesen Kontext gehört beispielsweise auch die Untersuchung von Persson/Tabellini (2003), die den Einfluss bestimmter Wahlsysteme und Regierungsformen auf den Grad der staatlichen Umverteilung analysieren. Dabei kommen sie auf der Basis von empirischen Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass in Ländern mit Mehrheitswahlrecht der Wohlfahrtsstaat schwächer ausgeprägt ist als in Ländern mit Verhältniswahlrecht. Die Empirie bestätigt insoweit entsprechende theoretische Hypothesen. Des Weiteren zeigen sie, dass in „präsidialen“ Systemen die Sozialausgaben regelmäßig geringer ausfallen als in parlamentarischen.

Feld/Fischer/Kirchgässner (2010) vergleichen dagegen den Einfluss der „repräsentativen versus direkten Demokratie“ auf die staatliche Einkommensumverteilung. In Bezug auf repräsentative Demokratien betonen sie zum einen die Bedeutung der Beeinflussung der Abgeordneten bzw. der ins Parlament gewählten Politiker durch Interessengruppen. Sie stellen fest, dass es im Zuge der Rent-seeking-Aktivitäten von Interessengruppen zu Einkommensumverteilungen zu Lasten derjenigen Gruppen kommt, die bei ihrem Lobbying gegenüber den Politikern weniger erfolgreich sind. Zum anderen verweisen sie darauf, dass sich die gewählten Abgeordneten an den Interessen der Wähler ihres Wahlkreises orientieren (Weingast/Shepsle/Johnsen 1981). Dies zeigt sich am Bestreben, die Vorteile aus politischen Entscheidungen in räumlicher Hinsicht auf eigene Wahlbezirke zu konzentrieren, die damit verbundenen Kosten aber auf das gesamte Gemeinwesen streuen zu lassen. Diese Strategie läuft in der polit-ökonomischen Literatur unter dem Begriff „pork barrel politics“. Entsprechenden Defiziten der repräsentativen Demokratie stellen Feld/Fischer/Kirchgässner (2010) die folgenden Vorzüge der direkten Demokratie gegenüber: Demgemäß hätten Abgeordnete unter den Bedingungen einer direkten Demokratie im Falle vollständiger Information nur begrenzte Möglichkeiten, ihre eigenen Ziele oder die spezieller Interessengruppen bzw. ihrer Wählerschaft zu verfolgen. Die Autoren räumen allerdings ein, dass bei asymmetrischer Information ein solches Ergebnis nicht sichergestellt ist. Hier könnten Interessengruppen den Abgeordneten damit drohen, eine Initiative zu starten, um auf diesem Wege eine politische Entscheidung in der betreffenden Legislaturperiode herbeizuführen. Falls die Interessengruppen nun erfolgreich vorgeben können, dass sie über die Bürgerpräferenzen besser informiert wären als die Politiker, dann könne es sogar zu einem noch weniger befriedigenden Ergebnis führen. Feld/Fischer/Kirchgäss-

ner (2010, S. 833) kommen bei ihrer Analyse letztendlich zu dem Schluss, dass in direkten Demokratien Sozialausgaben wohl geringer ausfallen dürften als in repräsentativen Demokratien. Andererseits könnten die Umverteilungswirkungen aufgrund einer geeigneteren Form der Implementierung aber durchaus stärker ausfallen. Insofern liefert die entsprechende Public Choice-Literatur zwar lediglich alternative Szenarien der „polit-systemischen“ Rahmenbedingungen, mit denen intragenerative Gerechtigkeit eher erreicht oder verfehlt wird. Sie gibt aber auch Anhaltspunkte über das systemische Ausmaß von Umverteilungswirkungen oder zumindest über das Niveau von staatlichen Sozialausgaben.

Zu einem weiteren Aspekt staatlicher Budgetpolitik und intragenerativer Gerechtigkeit kommt man bei Betrachtung einer als Umlagesystem konzipierten gesetzlichen Rentenversicherung. Dieses System impliziert, dass die Rentner ihre Transferzahlungen von den Jüngeren über deren Rentenversicherungsbeiträge aus den laufenden Arbeitseinkommen erhalten. Im vorliegenden Zusammenhang sei auf ein von Schneider (1999) vorgestelltes „Zusammenspiel“ zwischen stimmenmaximierenden Politikern und der Wählerschaft eingegangen. Zunächst wird die polit-ökonomisch gängige Annahme getroffen, dass der Wähler zur Bewertung der Regierungsleistung lediglich die aktuelleren politischen Ergebnisse vor Augen hat. Wenn die Regierung unter diesen Voraussetzungen im Wahljahr aus dem umlagefinanzierten Rentensystem nun die Transfers an die Rentner erhöhe, dann könne sie mit zusätzlichen Wählerstimmen rechnen und zwar nicht nur bei den Rentnern, die von dieser Maßnahme unmittelbar profitieren. Auch aus der nächsten Altersgruppe, den 40- bis 65-Jährigen, kann die Regierung zusätzliche Stimmen erwarten, da diese Gruppe, wenn sie im Rentenalter ist, auch von der entsprechenden Transfererhöhung profitiert, welche die höheren Beitragslasten während der verbleibenden „Einzahlungsphase“ überkompensiert. Und selbst bei der Gruppe der unter 40-Jährigen könne die Regierung noch mit Stimmenzuwächsen rechnen, obwohl diese eindeutig die Nettozahler dieser sozialpolitischen Maßnahme wären. Hier wird argumentiert, dass die betreffende Gruppe nicht zuletzt aufgrund der Aufteilung der Rentenversicherungsbeiträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer einer gewissen „Fiskalillusion“ unterliegen würde. Darüber hinaus könne die Regierung geltend machen, dass mit dieser Entscheidung auch diese Altersgruppe während ihrer Rentenphase besser „da steht“. Letztendlich kommt es damit durch eine rein wiederwahlorientierte Regierung zu einer Umverteilung zugunsten der Rentner innerhalb der Wählergruppen. Inwiefern bei der Gruppe der Jüngeren tatsächlich eine Art Fiskalillu-

sion zum Tragen kommt, ist dann für das Ergebnis unwichtig, wenn diese im Hinblick auf die Zahl der Wahlberechtigten oder aufgrund einer unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligung eine schwächere Wählergruppe darstellt.

Verschiedene empirische Untersuchungen über den Einsatz sozialpolitischer Instrumente zur Sicherung der Wiederwahl von Politikern bestätigten diesen Sachverhalt. In diesem Zusammenhang verweist Schneider (1999, S. 391f) auf die beiden folgenden Aspekte: Nimmt man zunächst die Faktoren, die Einfluss auf die laufende Popularität der Regierung – und damit Einfluss auf deren Wiederwahlchancen – haben, so zeigt sich, dass Transferzahlungen, ebenso wie die klassischen wirtschaftlichen Faktoren Arbeitslosigkeit und Inflation, entscheidenden Einfluss auf die Bewertung der Regierungsleistung durch den Wähler haben. Betrachtet man darüber hinaus den Einsatz der Sozialpolitik, so zeigt eine Reihe von Studien, dass die Gewährung sozialpolitischer „Wohltaten“ viel wahrscheinlicher vor als nach Wahlterminen erfolgt. Das ist für die Seite der Sozialtransfers der analoge Ansatz zum Konzept der „Opportunistic Taxation“, der bereits erwähnt wurde und der Steuererleichterungen vor der Wahl und Steuererhöhungen erst nach dem Wahltermin vorsieht.

Empirische Befunde belegen außerdem, dass Regierungen den Ausbau des Sozialstaates und die damit verbundene Verteilungspolitik oftmals für rein eigennützige bzw. wahltaktische Zwecke einsetzen. Die Regierung kann nämlich damit rechnen, dabei von der Mehrheit der Wählerschaft unterstützt zu werden. Dies setzt freilich voraus, dass die Vorteile der ausgeweiteten Sozialtransfers für einen hinreichend großen Teil der Wähler unmittelbar erkennbar sind. Die Finanzierung dieser Wohltat dagegen, die ja oft in Form von allgemeinen, meist auch zeitlich verzögerten Steuererhöhungen von der gesamten Wählerschaft zu tragen sein wird, ist zunächst weniger merklich. An dieser Stelle sei ergänzt, dass dies besonders für so genannte indirekte Steuern gilt, und noch mehr für den Fall, dass die Finanzierung der Sozialleistungen zumindest vorläufig nicht über Steuererhöhungen, sondern über staatliche Verschuldung erfolgt. Ist die letztgenannte Option, etwa aufgrund von Verschuldungsgrenzen, nicht gegeben, muss auf die Steuerfinanzierung ausgewichen werden. Beim Wähler ergibt sich dann doch eine „Merklichkeit“ der Finanzierungslast dieser Politik.

Schneider (1999) resümiert: Solange die Finanzierungskosten für staatliche Sozialausgaben für den Wähler nicht besonders spürbar sind, wird deren Erhöhung vom Wähler befürwortet, sodass die Regierung mit dieser Strategie zusätzliche Wählerstimmen gewinnt.

Muss die Regierung aufgrund einer verschlechterten Finanzierungssituation allerdings Sozialausgaben kürzen, dann wird dies vom Wähler in der Regel nicht honoriert und bei den direkt von den Kürzungen betroffenen Wählern besteht die Gefahr von Stimmenverlusten. Dies gilt umso mehr, je weniger Einfluss die Wähler bzw. Steuerzahler auf die Frage haben, welche Sozialausgaben gekürzt und für welche Zwecke die frei werdenden Mittel verwendet werden sollen.

Die Public Choice-Theorie betont die Bedeutung der Interessengruppen im politischen Wettbewerb, etwa auch bei der durch Steuern und Sozialtransfers praktizierten Umverteilungspolitik. Interessant ist in diesem Zusammenhang eine Untersuchung von Schöbel (2005). Dieser befasst sich mit der Rolle von Interessengruppen in der deutschen Steuerpolitik, und zwar speziell mit der Bedeutung des „Bundes der Steuerzahler“, der „entgegen seiner Titulierung als Massenorganisation keine großflächige Vertretung von Sozialinteressen aufweisen“ kann (Sebaldt/Straßner, 2004, S. 115). So ist der Anteil der Selbständigen in diesem Verband vergleichsweise hoch und der Anteil der Arbeitnehmer äußerst gering. Zahlreiche Aktivitäten des Bundes der Steuerzahler zeigen, dass dieser – wie bei Interessenverbänden allgemein üblich – die Interessen der Mitglieder im Auge hat und nicht die der Allgemeinheit. Insofern verhält sich der Bund der Steuerzahler als typischer Rentseeker. Damit greift auch hier die ökonomische Theorie der Interessengruppen, die im Wesentlichen von den Arbeiten von Olson (1968) zur „Logik kollektiven Handelns“ und von Tullocks (1993) Theorie des „rent seeking“ geprägt wurden.

Die Theorie der Interessengruppen innerhalb der Public Choice-Literatur verweist mit Olson (1968) darauf, dass politische Interessenvertretung ein Kollektivgut sei, das die Gefahr von Trittbrettfahrerverhalten verursacht. So ergibt sich im Erfolgsfall der Nutzen der Interessenvertretung, etwa in Form einer Gesetzesänderung, für alle Interessenten gleichermaßen, auch wenn sie eine Trittbrettfahrerposition eingenommen haben. Die Organisationsfähigkeit großer Gruppen ist daher weniger wahrscheinlich als die kleinerer Gruppen. Dementsprechend orientiert sich die Organisationsfähigkeit politischer Interessen nicht an der Wichtigkeit und Dringlichkeit für die Gruppe oder für die Gesellschaft, sondern an strukturellen Faktoren der Organisationsfähigkeit, die davon unabhängig sind. Gemäß diesen Ansätzen aus der polit-ökonomischen Theorie der Interessengruppen streben kleine, gut organisierte Gruppen mit homogenen Mitgliederpräferenzen nach Sondervorteilen. „Die Steuerzahler stellen jedoch eine sehr große Gruppe mit vergleichsweise heterogenen

Präferenzen dar. Dies würde einen niedrigen Organisationsgrad bedingen“ (Schöbel 2005, S. 9). Nimmt man nun die Tatsache, dass im Bund der Steuerzahler nicht einmal 1,5 % der deutschen Einkommensteuerpflichtigen Mitglied sind, dann ist der Organisationsgrad relativ gering. Erklärbar ist dies, da Steuerzahler eine große Gruppe mit unterschiedlichen Interessen darstellen, deren Mitglieder sich überwiegend als Trittbrettfahrer verhalten. Für den einzelnen Steuerzahler ist es attraktiv, vom Kollektivgut einer Interessenvertretung zu profitieren, ohne der Gruppe beizutreten und einen Beitrag zu zahlen. Olson vertritt deshalb die These, dass große und latente (das heißt nicht zustande kommende) Verbände über das Kollektivgut hinaus, private, nur den Mitgliedern zugängliche Güter, zur Mitgliederbindung bereitstellen müssen. Daneben stellt Olson drei unterschiedliche Funktionen großer Verbände (Interessenvertretung, Mitgliederbindung und gesellschaftliche Funktion) fest, die im Falle des Bundes der Steuerzahler deutlich erkennbar sind (Schöbel 2005, S. 9).

Während der Bund der Steuerzahler eher die Interessen von Selbstständigen vertritt und damit in der Tendenz für weniger steuerliche Umverteilung zugunsten ärmerer Bevölkerungsschichten eintritt, setzen sich andere Verbände und Interessengruppen für eine stärkere Umverteilung (von Reichen zu Armen) ein. Dazu zählen unter anderem die Gewerkschaften, die zum einen die spezifischen Interessen ihrer Mitglieder verfolgen, darüber hinaus aber auch versuchen, die Umsetzung bestimmter gesellschaftlicher Gerechtigkeitsvorstellungen in Richtung einer gleichmäßigeren Einkommens- und Vermögensverteilung zu unterstützen.³⁴ Eine gänzlich andere Kategorie von Interessengruppen, deren Mitglieder eine Umverteilung zugunsten der ärmeren Bevölkerungsteile befürworten, sind Arbeitsloseninitiativen als Interessenvertretung von erwerbslosen Personen. Diese unterscheiden sich von Gewerkschaften, da sie weniger Mitglieder und politischen Einfluss haben. Der geringe Einfluss von Mitgliedern in Arbeitsloseninitiativen ist nicht zuletzt auch Ergebnis einer mangelnden Droh-, Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit, die neben der geringen Organisationsfähigkeit ein weiteres Handicap von Arbeitsloseninitiativen darstellt. Ferner ist das politische Interesse an der Verbesserung der Situation Arbeitsloser in vielen Fällen zeitlich enger bis zur Wiederaufnahme eines Arbeitsverhältnisses begrenzt (Volkert 1997).

In den politischen Umverteilungsprozess ist auch die öffentliche Verwaltung mit einbezogen. Insbesondere Vertreter der Ministerialbürokratie verfolgen gemäß den Annahmen

³⁴ Allerdings ist es denkbar, dass die Gewerkschaften sich stärker an ihren Mitgliedern als an arbeitslosen, bedürftigen Outsidern orientieren, die nach dem Differenzprinzip so gut wie möglich zu priorisieren wären.

der Public Choice-Theorie das Ziel der Budgetmaximierung. Schließlich bedeutet ein höheres Verwaltungsbudget für Bürokraten ein tendenziell höheres Einkommen sowie mehr Macht oder Prestige. Bürokraten bevorzugen daher möglichst komplexe Regelungen und Verfahren, etwa ein kompliziertes Steuer- bzw. Sozialrecht, um durch Intransparenz Informationsasymmetrien zu erzeugen, die ihre Machtposition stärken. Entscheidend ist, dass dies in der Steuer- bzw. Sozialverwaltung zu arbeits- und ressourcenaufwändigen Arbeitsprozessen führt, was budgetsteigernd wirkt. Ob diese nun mit einer Umverteilung zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen bzw. Einkommensschichten einhergeht, ist für die betreffenden Bürokraten weniger von Interesse. Auch geht es ihnen nicht notwendigerweise um die effiziente Umsetzung von Umverteilungspolitik. Die Präferenz der Bürokraten für komplexe Regelungen ergibt sich nicht zuletzt aus dem Wunsch, gegenüber Politikern einen Informationsvorsprung und damit mehr Chancen auf Maximierung ihres Eigennutzes zu haben, was die Stellung der Verwaltung verbessert. Sozial schwächere Bürgerinnen und Bürger schreckt die Komplexität der Verfahren dagegen nicht selten von der Beantragung ihnen zustehender Sozialleistungen ab. Die hieraus folgenden Nichtinanspruchnahmequoten von existenzsichernden Leistungen sind dann Ausdruck einer Verletzung des Rawls'schen Differenzprinzips (Volkert 1999).

An dieser Stelle soll noch kurz auf einige „steuertechnische“ Aspekte der Einkommensbesteuerung eingegangen werden, da diese verschiedene Implikationen hinsichtlich der Umverteilung und Polit-Ökonomie haben: Die durch die Einkommensteuer ermöglichte Einkommensumverteilung zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen hängt vom Steuertarif einerseits und der Steuerbemessungsgrundlage andererseits ab.³⁵ Stellt man auf die Verhältnisse in Deutschland ab, so zeichnet sich die Bemessungsgrundlage durch zahlreiche Ausnahmetatbestände aus. Bestimmte Einkommensbestandteile sind von der Steuer freigestellt, so dass sich steuerliche „Gestaltungsmöglichkeiten“ bzw. Optimierungsmöglichkeiten ergeben. Diese sind in der Tendenz für die Gruppe der Selbstständigen am größten, so dass diese am ehesten ihr so genanntes steuerpflichtiges Einkommen „kleinrechnen“ können. Insofern sind Arbeitnehmer benachteiligt, da diese weniger einkommensteuerliche Gestaltungsoptionen haben.

Die relativ vielen Ausnahmetatbestände und Sonderregelungen sind auch Ergebnis des politischen Einflusses von Interessenverbänden bzw. Partikularinteressen. Dabei geht es

³⁵ Winer et al. (2009) sprechen in diesem Zusammenhang von „*tax skeleton*“.

nicht nur um Gruppen, deren Mitglieder direkt von den Steuerbefreiungen profitieren, sondern auch um ganze Wirtschaftszweige, wie die Steuerberater. Deren Arbeit gründet nicht unwesentlich darauf, dass steuerliche Ausnahmetatbestände existieren und das Steuerrecht sehr komplex machen. Insofern deckt sich die Präferenz der entsprechenden Interessenverbände mit der der Steuerbürokraten.

Die Einkommensteuerlast bestimmt sich für den Einzelnen nicht nur durch die Breite der Bemessungsgrundlage, sondern auch durch den darauf anzuwendenden Steuersatz. Dabei steigt in Deutschland, wie auch in vielen anderen Staaten, der (Grenz-)Steuersatz mit zunehmender Bemessungsgrundlage bzw. zunehmendem „steuerpflichtigen Einkommen“ bis zum Spitzensteuersatz, als dem höchsten Grenzsteuersatz des Steuertarifs, an. Insofern liegt ein Progressionstarif vor. Hinter dieser Tarifforn steht die Vorstellung des steuerlichen Leistungsfähigkeitsprinzips als tragendes Gerechtigkeitsprinzip im Steuerrecht, wonach höhere Einkommen überproportional zum Steueraufkommen beitragen sollen. Dies impliziert eine Umverteilung zu Lasten der Einkommensstarken, wenn man davon ausgeht, dass diese Bevölkerungsgruppe ihre Steuerbemessungsgrundlage nicht übermäßig „verkürzen“ kann. Die effektive Steuerlast bzw. der effektive Steuersatz ergibt sich dann durch das „Zusammenspiel“ von nominalem Steuersatz (aus dem Steuertarif) und der Breite der Bemessungsgrundlage. Die einkommensteuerliche Umverteilung ist dagegen oft geringer als dies die Höhe des (nominalen) Spitzensteuersatzes signalisiert. Und auch unter Gerechtigkeitsvorstellungen sind die effektiven und nicht die nominalen Steuersätze relevant, da es – beispielsweise bei der Besserstellung der am schlechtesten Gestellten nach Rawls' Differenzprinzip (1988, S. 336) – auf die tatsächliche und nicht auf die nominale Umverteilungswirkung ankommt.

Von manchen Interessenverbänden und Politikern wird in diesem Zusammenhang das Phänomen ausgenutzt, dass bei „Steuer geschenken“ für bestimmte gesellschaftliche Gruppen das Einräumen von Steuervergünstigungstatbeständen für den Durchschnittsbürger weniger merklich und damit insbesondere vor Wahlterminen weniger angreifbar ist, als etwa eine Absenkung des Spitzensteuersatzes. Zudem kann ein Befreiungstatbestand oftmals kosteneffizienter und zielgenauer auf eine bestimmte Klientelgruppe fokussiert werden, als wenn man Änderungen am Steuertarif vornehmen würde.

Erfolgt im Rahmen einer Steuerreform eine Absenkung des Spitzensteuersatzes, so bleibt die Entlastungswirkung auf die Reichen beschränkt. Wird dagegen der Grundfreibetrag erhöht, so profitieren davon nicht nur die niedrigen Einkommen, sondern auch die Spitzenverdiener, deren „untere“ Einkommensteile dann in größerem Umfang steuerfrei gestellt werden. Dagegen haben Personen mit sehr niedrigem oder ohne Einkommen von dieser steuerpolitischen Maßnahme nichts.

Interessant sind der Kinderfreibetrag im deutschen Einkommensteuerrecht und das Kindergeld im Rahmen der staatlichen Sozialausgaben. Unter horizontalen Gerechtigkeitsgesichtspunkten ist die Begünstigung der Eltern gegenüber Erwachsenen ohne Kinder dem Grunde nach in jedem Fall angezeigt. Es wird dabei jedoch teilweise die Frage nach möglichen Ungerechtigkeiten innerhalb der Gruppe der Eltern gestellt, weil Hochinkommensbezieher über den Kinderfreibetrag zu einer höheren „Förderung“ kämen als Niedrigeinkommensbezieher über das Kindergeld.

Empirisch stellt sich die Frage, inwieweit staatliche Umverteilungspolitik die Ungleichheit der Einkommensverteilung beeinflusst. Bezug genommen wird dabei auf eine Studie der OECD (2008). Die Untersuchung zeigt, dass im Durchschnitt der 25 in die Studie einbezogenen OECD-Länder das Steuer- und Transfersystem einen Rückgang der Einkommensungleichheit bewirkt hat und zwar um etwa ein Drittel, bezogen auf die Gesamtbevölkerung und etwa ein Viertel, wenn man nur auf die Bevölkerung im Erwerbsalter abstellt. Für die meisten kontinentaleuropäischen Staaten sind die entsprechenden Reduktionsraten über dem Durchschnitt, während sich für die englischsprachigen Länder (außer Australien) und die Schweiz unterdurchschnittliche Reduktionsraten ergeben (vgl. Förster and Whiteford 2009, S. 37f.). So verzeichnen etwa Schweden und Dänemark fast doppelt so starke Umverteilungseffekte wie die USA. Deutschland gehört neben Skandinavien zu den Ländern, in denen das Einkommensarmutsrisiko durch das Sozialtransfer- und Steuersystem relativ stark vermindert wird.³⁶

Im vorliegenden Zusammenhang ist interessant, wie die Umverteilungswirkungen bezüglich der ärmsten Bevölkerungsgruppen ausfallen, die hier als das unterste Einkommensquintil erfasst werden. Die OECD-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass von den staatlichen Geldtransfers Mitte des letzten Jahrzehnts im OECD-Durchschnitt nur 23,7 % an die Grup-

³⁶ Vgl. Bundesregierung (2008, S. XII).

pe der 20 % Ärmsten ging. Dasselbe Einkommensquintil trägt 3,8 % der durch direkte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bestehenden Steuer- und Abgabenlast. Der Umverteilungseffekt zugunsten der ärmsten Bevölkerungsschicht fällt also über die Steuerseite deutlich höher aus als über Sozialtransfers. Die Verhältnisse streuen jedoch sehr stark über die einzelnen OECD-Länder. Dies zeigt sich etwa daran, dass in Australien 41,5 % der staatlichen Geldtransfers auf die 20 % Ärmsten entfallen und diese zum Steuer- und Abgabenaufkommen nur 0,8 % beitragen. Ein entgegengesetzter Fall ist Polen: Hier erhalten die 20 % einkommensschwächsten Bevölkerungsgruppen nur 9,0 % der Sozialtransfers, also deutlich weniger als ihrem Anteil an der gesamten Einwohnerzahl entspricht. Gleichzeitig zahlen sie 6 % der Steuer- und Abgabenlast. Nimmt man als Vergleich die Situation in Deutschland, so entfallen hier 17,4 % der staatlichen Geldtransfers auf das untere Fünftel der Einkommensbezieher, so dass für sich genommen von keiner Umverteilung zugunsten der Ärmsten die Rede sein kann. Hierbei muss aber berücksichtigt werden, dass die entsprechende Bevölkerungsgruppe nur 2,1 % zum Steuer- und Abgabenaufkommen beiträgt. D.h. in Deutschland erfolgt die Umverteilung zugunsten der unteren Einkommenschichten über das Steuer- und Abgabensystem (vgl. Förster and Whiteford 2009, S. 39).

Auf den ersten Blick mag dies erstaunen, hat doch der Anteil der Bevölkerung in Deutschland, der staatlichen Maßnahmen zur Verringerung von Einkommensunterschieden zustimmt, seit 2002 von etwas mehr als der Hälfte (53,5 %) auf mehr als zwei Drittel der Bevölkerung zugenommen.³⁷ Übten alle Bürgerinnen und Bürger den gleichen politischen Einfluss aus, wäre eine stärkere Ausrichtung der Umverteilung auf die Armuts- und Ungleichheitsverminderung zu vermuten. Wie es jedoch im Kontext der ökonomischen Theorie des Wählens erörtert wurde, lässt sich theoretisch erklären und empirisch bestätigen, dass deutliche Unterschiede in den Bestimmungsfaktoren der politischen Beteiligung und damit auch in der politischen Partizipation in der Bevölkerung auftreten. Wie erwähnt, ist theoretisch zu erwarten, dass Bildung eine zentrale Rolle bei der Erklärung dieser Unterschiede spielt.

Neuere Untersuchungen bestätigen diese Annahme: Demnach steigt die Wahlbeteiligung bei Wahlberechtigten mit höherer Bildung (und damit verbundenem höheren Einkommen). Bereits das politische Interesse nimmt in Deutschland mit wachsendem Einkommen

³⁷ Vgl. Bundesregierung (2013, S. 328).

zu, während ein sehr geringes politisches Interesse bei Arbeitslosen festzustellen ist.³⁸ Der Abstand zwischen der Wahlbeteiligung ist in den letzten Jahrzehnten deutlich angestiegen: 1983 war die Wahlbeteiligung des unteren Drittels der Einkommensbezieher 4 Prozentpunkte niedriger als die des oberen Einkommensdrittels. Dieser Unterschied in der Wahlbeteiligung zwischen Hoch- und Niedrigeinkommensbezieher ist in den nachfolgenden Jahrzehnten bis 2009 auf 26 Prozentpunkte angestiegen.³⁹ Kroh und Könnecke (2013) weisen ebenfalls einen tendenziellen Anstieg in der Ungleichheit des politischen Beteiligungsniveaus in Deutschland aus, die demnach im Vergleich zu anderen Demokratien leicht überdurchschnittlich ausfällt. Sie zeigen außerdem, dass der Eintritt von Einkommensarmut und Arbeitslosigkeit zwar die Lebenszufriedenheit verringert, aber weder das politische Interesse noch die Mitarbeit in Parteien und politischen Organisationen vermindert. Demnach lassen sich die Unterschiede in der politischen Beteiligung auf Herkunftseffekte, z. B. annahmegemäß auf Bildungsdefizite, zurückführen, die zugleich im Zusammenhang mit Einkommensarmut und Arbeitslosigkeit stehen.⁴⁰ Insofern kommt Bildung eine Schlüsselfunktion zu, um die egalitäre Teilhabe am politischen System und damit auch die Güte dieses demokratischen Systems zu erhöhen (Kroh und Könnecke 2013, 3).

3.1.2 Bildungspolitik

Bildungspolitik ist also bereits von zentraler Bedeutung als Voraussetzung für politische Beteiligung und die daraus folgenden politischen Chancen, Umverteilungspolitik im Sinne des Differenzprinzips intragenerativ gerecht zu gestalten. Darüber hinaus ist Bildungspolitik unabdingbar zur Realisierung intragenerativer Gerechtigkeit im Sinne von Rawls' Prinzip der fairen Chancengleichheit, das Verteilungsunterschiede vermeiden soll, die sich andernfalls aus moralisch willkürlichen Herkunftseffekten ergäben.⁴¹

Über die ethische Bedeutung hinaus ist ein polit-ökonomischer Ausgangspunkt der Bildungspolitik die in der Literatur aufgestellte Standardthese, wonach politisch „links“ stehende Regierungen mehr Geld für Bildung ausgeben als bürgerliche (vgl. etwa Castles

³⁸ Vgl. Bundesregierung (2013, S. 254).

³⁹ Vgl. Adam (2013, S. 109). Ungleichheiten im politischen Engagement in Deutschland und Europa zeigen sich auch bei anderen politischen Beteiligungsformen, etwa der Kontaktaufnahme mit Politikern, der Beteiligung an Unterschriftenkampagnen, Demonstrationen oder Boykotten; siehe Lelkes (2013, S. 8-9).

⁴⁰ Kroh und Könnecke (2013, S. 11-13).

⁴¹ Vgl. Rawls (1988, S. 92-94).

1998, S. 180 oder Schmidt 2002, S. 13).⁴² Gleichzeitig kann aber nach Schmidt (2002, S. 11) davon ausgegangen werden, dass die ideologischen Grenzlinien in der Bildungspolitik weniger stark ausgeprägt sind als beispielsweise in der übrigen Wirtschaftspolitik. Gleichwohl verbleiben aber gewichtige parteipolitische Differenzen, die Busemeyer (2006, S. 400f) wie folgt zum Ausdruck bringt: Die politischen Unterstützungsgruppen linker Parteien, die man sich vereinfacht als aus den unteren Einkommensschichten und der Gruppe der Arbeitnehmer zusammengesetzt vorstellen kann, haben in der Regel ein Interesse am Ausbau öffentlicher Bildungsmöglichkeiten; letztere können Bildungsfernen und unteren Einkommensschichten sowie insbesondere deren Kindern die soziale Aufwärtsmobilität eröffnen und die Chancengerechtigkeit stärken. Die Wähler der bürgerlichen Parteien, die oberen Einkommensschichten, haben dagegen ein Interesse daran, dass ihre Steuerlast nicht allzu groß ausfällt, was mit dem Ziel hoher öffentlicher Bildungsausgaben in Konflikt steht. Zudem können es sich die oberen Einkommensschichten eher leisten, Bildung über private Ausgaben zu finanzieren, so dass sie weniger auf das öffentliche Bildungssystem angewiesen sind. Bei den Mitteparteien schließlich, die vor allem Christdemokraten und Liberale umfassen, wäre eine weniger starke Ausprägung der „Parteiendifferenz“ zu erwarten. Wenn aber Wähler bürgerlicher Parteien, wie im vorigen Abschnitt deutlich wurde, politisch stärker engagiert sind, entsteht die Gefahr, dass die Bildungsausgaben ökonomisch ineffizient niedrig ausfallen und zugleich Rawls' Gerechtigkeitsprinzip der fairen Chancengleichheit verletzen.

Busemeyer (2006, S. 396f) empfiehlt, den politischen Prozess *nicht* aus der herkömmlichen Perspektive als politischen Kampf zwischen Interessengruppen, Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und anderen bekannten politischen Akteuren zu begreifen. Er verweist aber auf das in gleicher Weise der Public Choice-Theorie zuzuordnende Olson'sche Konzept der „Latenten Gruppen“, die er für den vorliegenden Fall an bestimmten Altersgruppen der Gesellschaft festmacht. „Die Gruppe der Älteren wird im Zuge des demographischen Wandels zu einer wahlpolitisch entscheidenden und mächtigen, stillen Vetomacht, die die Sicherung der gewährten Ansprüche vor die aktive Zukunftsvorsorge stellt“ (Kielmansegg 2001; indirekt zitiert aus Busemeyer 2006, S. 397). Dagegen hat die Gruppe der Schüler und Studierenden nur wenig politischen Einfluss. Diese Personen sind aus

⁴² In diesem Zusammenhang ist allerdings zu bedenken, dass höhere Bildungsausgaben nicht automatisch auch höheren „Bildungserfolg“ implizieren, da es hier auch auf die Effizienz des Bildungssystems ankommt. Vgl. zum Beispiel Krumm/Strotmann (2009, S. 49ff) zum Input und Output im Bildungssektor verschiedener Länder.

Altersgründen zum Teil überhaupt noch nicht wahlberechtigt und daher auf die stellvertretende Interessenwahrnehmung durch ihre Eltern angewiesen, was die Nachteile aber nur teilweise kompensieren kann. Zwar hat die Gruppe der Eltern zum einen aus Sympathie- und Prestige Gründen sowie aus Gründen der familiären Vorsorge ein gewisses Eigeninteresse an einem bestimmten Mindestbildungsniveau ihrer Kinder. Zum anderen kommt noch das Interesse – hier sind Erwachsene ohne Kinder mit einbezogen – an der qualifikatorischen Sicherung der ökonomischen Grundlagen des Systems und damit auch der Sicherung des öffentlichen Rentensystems, dazu. Gleichwohl tritt aber bei den Eltern und mehr noch bei den kinderlosen Erwachsenen der Konflikt zu deren ureigenen, streng gegenwartsbezogenen Bedürfnissen, was zur Gefahr einer Vernachlässigung der Bildungsansprüche der jungen Generation führen kann.

Zusammenhänge zwischen Bildungspolitik und der zuvor behandelten Sozialpolitik entstehen auch durch die Finanzierungskonkurrenz. Diese weist sowohl politisch-ökonomische Hintergründe als auch Konsequenzen für die faire Chancengerechtigkeit auf. So zeigt Busemeyer (2006, S. 399f) empirisch für kontinentaleuropäische Länder relativ geringe Bildungsausgaben, aber umso höhere Kosten für eine kompensierende Sozialpolitik, auf. Umgekehrt ist es in der angelsächsischen Welt, besonders dann, wenn zu den staatlichen auch noch die privaten Bildungsausgaben hinzuaddiert werden. „Die Ausgabenmuster geben den Stellenwert der Bildung gegenüber der primär kompensierenden und ausgleichenden Sozialpolitik wieder“ – und damit den Stellenwert, sowie das Spannungsverhältnis zwischen den beiden hier betrachteten Rawls'schen Prinzipien der fairen Chancengleichheit und des Differenzprinzips. Es bedarf hier eines breiten demokratischen Diskussionsprozesses, wie dieses Spannungsverhältnis aufgelöst werden soll, der aber wiederum durch ungleiche politische Beteiligung beeinträchtigt werden kann. Hinzu kommt, dass Bildungspolitik im Vergleich zur Umverteilungspolitik für kurzfristige Wiederwahlziele relativ unattraktiv ist, da erstere nur sehr langfristig sichtbare Erfolge zeitigt.

Für den Fall, dass damit die Umverteilungspolitik die Bildungspolitik dominiert, was etwa auch in Deutschland gelten dürfte, verweist Busemeyer (2006) auf die Bedeutung, dass hinter der Sozialpolitik mit Gewerkschaften und Sozialverbänden mächtigere Gruppen „stehen“ als hinter der Bildungspolitik. Dies liegt daran, dass die große Zahl der Bildungsklientel und ihre Abhängigen (Schüler, Eltern, Studenten, Lehrer) nicht nur über ein vergleichsweise geringeres Organisationspotenzial verfügen, sondern auch über ein geringe-

res Konfliktpotenzial. Zur Durchsetzung ihrer Ansprüche können sie kaum mit dem „Entzug von für die Gesellschaft lebensnotwendigen Ressourcen drohen“ (Busemeyer 2006, S. 400), etwa im Gegensatz zu den Gewerkschaften, die bis zu einem gewissen Grad als Interessenvertretung der Sozialklientel auftreten.

Empirisch zeigt sich für Deutschland nach wie vor, dass bereits der Besuch in Kindertagesstätten, der die Chancen im späteren schulischen Bereich mitbestimmt, bei Kindern aus bildungsfernen und einkommensschwachen Familien oder aus Elternhäusern mit Migrationshintergrund seltener und von kürzerer Dauer ist. Die Inanspruchnahme von Kindertagesstätten ist dagegen stärker, je höher der Bildungsabschluss sowie die Informiertheit und Betreuungsoptionen der Eltern sind und je weniger diese mit Sprachbarrieren konfrontiert sind. Bei der Einschulung werden Kinder mit Migrationshintergrund und niedrigem sozio-ökonomischen Status häufiger wegen Entwicklungsstörungen zurückgestellt. In der Grundschule begünstigen ein guter Bildungsstand und hohe Bildungserwartungen sowie das Unterstützungspotenzial der Eltern die Chancen von Kindern in der Grundschule, ebenso wie beim Übergang auf das Gymnasium.⁴³ Ungeachtet der Fortschritte in den letzten Jahren besteht auch in den weiterführenden Schulen nach wie vor das Problem der sozialen Selektivität des Bildungserfolgs. So verfügten im Vergleich zu Jugendlichen aus Haushalten der obersten sozialen Gruppe im Jahr 2009 noch immer dreimal mehr Jugendliche, deren Eltern un- oder angelernte Arbeiterinnen und Arbeiter waren, über nur schwache Lesekompetenzen.⁴⁴

3.2 Umweltpolitik – und intragenerative Gerechtigkeit

Fragen intra- wie auch intergenerativer Gerechtigkeit sind eng verbunden mit ökologischen Herausforderungen.⁴⁵ Staatliche Rahmenbedingungen und Eingriffe sind notwendig, um die Umwelt vor Marktversagen und vor einer „Übernutzung“ zu schützen und damit auch die Lebensgrundlagen der Bürgerinnen zu sichern.

Intragenerative Gerechtigkeit im Bereich des Umweltschutzes könnte man dann als realisiert ansehen, wenn innerhalb einer Generation Umweltbedingungen gewährleistet wären, die allen Angehörigen dieser Generation eine vergleichbare Ausweitung ihrer dauerhaften Freiheiten und Verwirklichungschancen gewährleistet. So soll die produktions- oder

⁴³ Vgl. Bundesregierung (2013, S. XIII-XV).

⁴⁴ Im Jahr 2000 waren es noch viermal so viele. Vgl. Bundesregierung (2013, S. 93).

⁴⁵ Siehe beispielsweise Meyer (2012) sowie Ekardt (2012).

konsumseitige Nutzung eines Umweltmediums (z.B. der Luft oder des Wassers) durch Personen oder Gruppen zu keiner nennenswerten Beeinträchtigung der für andere Personen oder Gruppen relevanten Umweltqualität führen. Im Falle einer solchen Beeinträchtigung soll, soweit möglich, eine angemessene Kompensationsleistung (z.B. Schadensersatz) erbracht werden.

Ausgangspunkt sei im vorliegenden Zusammenhang der so genannte Oberlieger-Untерlieger-Fall, bei dem der an einem Fluss gelegene „Oberlieger“, z. B. eine Fabrik, einem „Untерlieger“, z. B. einem Fischer, durch die Einleitung von produktionsbedingtem Schmutzwasser die Fischereimöglichkeiten beeinträchtigt. In diesem Fall verursacht die Fabrik gegenüber dem Fischer einen negativen externen Effekt, d. h. es werden die Fischfangmöglichkeiten des Untерliegers beeinträchtigt, ohne dass eine monetäre Kompensation erfolgt. Sieht man vom vorgenannten Oberlieger-Untерlieger-Fall ab, bei dem eine klare Trennung zwischen der Verursacher- und Geschädigtengruppe vorliegt, so können Umweltschädigungen teilweise von derselben Gruppe ausgehen, die vom Schaden betroffen ist. So etwa, wenn man den Konsumenten die umweltschädigende Produktion der von ihnen konsumierten Güter zurechnet. Im vorliegenden Fall sehen wir hiervon allerdings ab. Zur Vereinfachung nehmen wir an, dass überwiegend Produzenten die Umweltschäden verursachen und deren Ausmaß bis zu einem gewissen Grad beeinflussen können, und dass alle Bürger – durch schlechtere Umweltqualität oder gesellschaftliche Vermeidungskosten – von produktionsbedingten Einbußen der Umweltqualität betroffen sind. Weiter nehmen wir an, dass zwar alle Bürger von der produktionsbedingten Verschlechterung der Umweltqualität bzw. von den zu finanzierenden „Umweltreparaturkosten“ negativ betroffen sind, die Nutzen aus der umweltschädigenden Produktion aber insofern ungleich verteilt sind, als die Produzentenseite aus der Produktion und dem Absatz der betreffenden Güter größere Vorteile zieht, als die diese Güter nachfragenden Konsumenten. Unter diesen Bedingungen ergibt sich eine intragenerativ ungerechte Situation. Umweltpolitische Maßnahmen können hier zu mehr Gerechtigkeit beitragen. Die Umweltpolitik kann zum Beispiel eine Internalisierung negativer externer Effekte vornehmen, indem sie marktwirtschaftliche Instrumente wie etwa Umweltsteuern erhebt und die Geschädigten vom Steueraufkommen profitieren lässt. Alternativ könnte sie der Fabrik, durch Ordnungsrecht, den Betrieb einer Kläranlage vorschreiben, um negative externe Effekte zu beseitigen; werden

Umweltbestimmungen verletzt, müssen verursachende Unternehmen Schadenersatz in Höhe der gesellschaftlichen Kosten zahlen.

Sowohl ordnungsrechtliche als auch marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente eröffnen also Möglichkeiten zur Verbesserung der intragenerativen Umweltgerechtigkeit; denn beide Arten umweltpolitischer Instrumente verursachen beim umweltverschmutzenden Produzenten zusätzliche Kosten und können zu einer Verbesserung der Umweltqualität führen. Kommt es dagegen aufgrund unzureichender Umweltpolitik zu einer andauernden Beeinträchtigung, dann ist die intragenerative Gerechtigkeit zu Lasten des Geschädigten beeinträchtigt. Bei ordnungsrechtlichen Instrumenten der Umweltpolitik handelt es sich um Verbote oder Gebote (z.B. Festsetzung bestimmter Grenzwerte für die Schadstoffemission betrieblicher Produktionsanlagen), die beim Produzenten zur Emissionsvermeidung bis hin zum Grenzwert führen und bei diesem entsprechende Vermeidungskosten verursachen. Marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente, wie z.B. eine als Emissionssteuer ausgelegte Öko-Steuer, zählen dagegen zu monetären Anreizmechanismen, die den umweltverschmutzenden Produzenten zu einer Einschränkung seiner Emissionen anregen sollen. In dem Umfang, in dem er Emissionen vermeidet, wird die Umwelt entlastet, jedoch fallen bei ihm dafür Emissionsvermeidungskosten an. Für die verbleibende Emissionsmenge ist für jede Emissionseinheit Öko-Steuer zu zahlen, so dass es insoweit zu einer „Internalisierung der externen Kosten“ kommt. Damit erfolgt die Emissionsvermeidung schwerpunktmäßig bei denjenigen Emittenten, die niedrige Emissionsvermeidungskosten aufweisen, was volkswirtschaftlich kosteneffizient ist. Durch die Besteuerung der verbleibenden Emissionen ergeben sich zudem umwelttechnische Innovationsanreize. Im ersten Fall spricht man von statischen, im zweiten Fall von dynamischen Effizienzvorteilen, die marktwirtschaftliche Instrumente gegenüber ordnungsrechtlichen Instrumenten haben. Aufgrund dieser Effizienzvorteile kann beim Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente – bei gleichem volkswirtschaftlichen Ressourceneinsatz – eine höhere Umweltqualität erreicht werden, so dass unter diesen Voraussetzungen aus ökonomischer Sicht marktwirtschaftliche Instrumente vorzuziehen sind.⁴⁶

Ausgehend von dieser Feststellung stellt sich die Frage, unter welchen Rahmenbedingungen über den Inhalt sowie das „Ausmaß“ und auch die Instrumentenwahl umwelt-

⁴⁶ Vgl. dazu z.B. Endres (2000). Geht man davon aus, dass auf dem Markt für das betreffende Gut einigermaßen funktionierende Wettbewerbsverhältnisse herrschen, dann ist eine Überwälzung dieser den Produzenten vom Staat auferlegten Kosten auf den Konsumenten zumindest nicht vollständig möglich.

politischer Maßnahmen entschieden wird. Es ist also danach zu fragen, inwieweit die verschiedenen Akteure, die an politischen Entscheidungsprozessen mitwirken, das Ziel einer wirksamen Umweltpolitik verfolgen oder inwieweit sie anderweitige eigennützige Ziele verfolgen. Von besonderem Interesse sind außerdem Unterschiede im politischen Einfluss auf die Umweltpolitik und daraus folgende Konsequenzen für das umweltpolitische „Ergebnis“.

Die Bevölkerung im Allgemeinen und die Wähler im Besonderen zeigen in Umfragen großes Interesse an Umweltschutz⁴⁷. Dies passt zur Feststellung der relativ neuen Disziplin der Glücksforschung, nach der Umweltqualität und individuelles Glücksempfinden positiv korrelieren. Andere Studien belegen eine relativ ausgeprägte Zahlungsbereitschaft für CO₂-Emissionsminderungsmaßnahmen. Die bekundete Zahlungsbereitschaft ist in der Gruppe der Eltern überdurchschnittlich hoch⁴⁸, was mit dem Verantwortungsbewusstsein der entsprechenden Erwachsenenengruppe für die Kinder zu tun haben könnte und damit eine gewisse stellvertretende Interessenvertretung für die junge Generation impliziert.⁴⁹ Zwar gehen Kollmann/Schneider davon aus, dass umweltpolitische Fragen beim Wähler eine große Rolle spielen, gleichzeitig aber alltägliche Dinge, wie Einkommenserzielung und Arbeitsplatzsicherung, ein größeres Gewicht haben als weniger „fassbare“ Dinge, wie CO₂-Emissionen oder Umweltschutz. Darin schlägt sich der Umstand nieder, dass die Wähler gemäß der gängigen Public Choice-Annahme eher Informationen verarbeiten, die leicht beschaffbar und verwertbar sind, was für eine Reihe umweltpolitischer Fragen nicht zutrifft. „Umweltmoral oder intrinsische Motivation“ laufen Gefahr, so die Public Choice-Theorie, ein zu geringes umweltpolitisches Aktivierungspotenzial zu besitzen, um Wahlentscheidungen zu bestimmen und die Umwelt bei der Stimmabgabe zu priorisieren. Zumal die Kosten für umweltpolitische Maßnahmen bereits heute anfallen, während sich die Nutzen daraus erst mit einer mehr oder weniger großen zeitlichen Verzögerung ergeben, was Umweltpolitik für Politiker und manche ihrer Wähler weniger attraktiv erscheinen lässt. Wenn auch für einen Teil der Bevölkerung gewisse altruistische Motive unterstellt werden können, die sich in Wahlentscheidungen zugunsten des Umweltschutzes und möglicherweise auch in einem Engagement bzw. einer Unterstützung von Umweltgrup-

⁴⁷ Vgl. zum Folgenden Kollmann/Schneider (2010, S. 25).

⁴⁸ Vgl. hierzu auch die im Rahmen einer empirischen Analyse von Halla, Schneider and Wagner (2008, S. 18) abgeleitete Feststellung, wonach Eltern über CO₂-Emissionen besorgter sind als Erwachsene ohne Kinder.

⁴⁹ Vgl. Halla/Schneider/Wagner (2008, S. 18).

pen bzw. „grünen“ Interessenverbänden niederschlagen, stellt sich die Frage, wie weit diese Haltung in der Bevölkerung verbreitet ist.

In Anlehnung an die an früherer Stelle gemachten Ausführungen werden wiederwahlorientierte Politiker eine bestimmte Politik nur dann verfolgen, wenn der so genannte Medianwähler dies möchte. Wenn der Wähler aber den Umweltschutz – wie oben dargelegt – zwar als wichtiges Thema einstuft, aber gegenüber Aspekten wie Einkommenserzielung oder Arbeitsplatzsicherheit zumindest nicht vorzieht, dann wird der Medianwähler typischerweise keine (strenge) Umweltpolitik wünschen. Vor diesem Hintergrund werden die Politiker im Wahlkampf keine ambitionierte Umweltpolitik ankündigen. Allerdings gilt die strikte politische Orientierung am Medianwähler, wenn überhaupt, so nur vor anstehenden Wahlen, nicht aber während der gesamten Legislaturperiode. Zudem wird sich eine Regierungspartei gemäß Frey/Schneider (1978) nur dann nach den politischen Vorstellungen des Medianwählers richten, wenn sie ihre Wiederwahlchancen als gering einstuft. Sieht sie für ihre Wiederwahl dagegen große Chancen, dann wird sie ihre Politik an ihrer Ideologie orientieren. Was bedeutet dies nun für die Motivation eines Politikers, umweltpolitische Ziele zu verfolgen?⁵⁰

- Weck-Hannemann (2008) hebt hervor, dass Politiker nicht vollständig an die Medianwählerwünsche gebunden sind, weil sich rationale Wähler nur so lange politisch informieren, bis die Grenzkosten dem Grenznutzen zusätzlicher Informationen entsprechen. Wenn der Einfluss eines einzelnen Wählers auf das Wahlergebnis aber marginal ist, dann ist der Nutzen aus der Informationsbeschaffung auch marginal, was die mangelnde Informiertheit vieler Wähler erklärt. Folglich können die Politiker mit uninformierten Wählern ihre eigenen Ziele verfolgen. Das Informationsdefizit der Wähler eröffnet zudem Spielraum für Interessengruppen, um Politiker zu beeinflussen.
- Die Wähler schätzen folglich die Umwelt, haben aber keine vollständige Information über Umweltfragen, ihre Bedeutung und die Eignung verfügbarer umweltpolitischer Instrumente. Zudem befürchten Wähler, bei umfassenden umweltpolitischen Maßnahmen finanziell überbelastet zu werden.
- Umweltfragen könnten für den Medianwähler nur von zweitrangiger Bedeutung sein. Aber wenn zweitrangige Fragen die Wahlentscheidung des Medianwählers

⁵⁰ Vgl. hierzu Kollmann/Schneider (2010, S. 18f).

nicht beeinflussen, so kann es durchaus Wähler geben, die Umweltfragen außerordentlich hohe Bedeutung zumessen.

- List/Sturm (2006), die das Ausgabenverhalten und die Umweltpolitik von US-Gouverneuren empirisch untersuchten, fanden heraus, dass diese in Staaten mit vielen ökologisch orientierten Wählern eine weniger umweltfreundliche Politik vorantreiben, wenn ein Wahltermin bevorsteht. Sie beobachteten außerdem ein gegenteiliges Muster in Staaten mit relativ wenigen umweltorientierten Wählern, in denen Gouverneure intensiv Umweltschutz betreiben, wenn sie nicht mehr gewählt werden können, auch da sie dann ggfs. eigenen wiederwahlunabhängigen Umweltzielen folgen können. List und Sturm (2006) interpretieren ihre Beobachtungen als Beleg für ihre Theorie, dass Politiker ihre Politik ändern, um zusätzliche Wähler zu gewinnen und folgern, dass selbst zweitrangige Politikfragen wie Umweltpolitik stark durch Wahlen beeinflusst werden.

Politische Entscheidungsträger können also unter bestimmten polit-ökonomischen Konstellationen motiviert sein, Umweltschutzpolitik zu implementieren. Damit stellt sich die Frage, ob sie hierfür eher ordnungsrechtliche oder marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente bevorzugen. Aus politisch-ökonomischer Sicht richtet sich diese Entscheidung nicht nur nach der ökonomischen Effizienz, sondern auch nach der wahlpolitischen Eignung umweltpolitischer Instrumente.⁵¹ Zugunsten einer Präferenz der Politiker für marktwirtschaftliche Instrumente spricht, dass Politiker über dieses Instrumentarium vermutlich besser informiert sind und speziell auch über dessen relative Effizienzvorteile. Die Erhebung von Öko-Steuern ist gegenüber der Öffentlichkeit leichter vermittelbar als die anderer Steuern, weil sie als Strafe für die Umweltverschmutzer deklariert werden kann. Marktwirtschaftliche Instrumente erhöhen, zumindest im Falle von Öko-Steuern und auktionierten Emissionszertifikaten, die Staatseinnahmen, was finanzpolitischen Spielraum schafft – und damit die vom Medianwähler gewünschte Senkung bestimmter Steuern oder die Finanzierung bestimmter Staatsausgaben ermöglicht. In diesem Zusammenhang kann es für Politiker auch von Vorteil sein, eher kontrollieren zu können, wer die Gewinner oder Verlierer einer solchen Politik sein werden. Mit dem Zusammenspiel von Mittelenerhebung und gleichzeitiger Mittelverwendung ergeben sich außerdem viele alternative interperso-

⁵¹ Siehe hierzu Schneider/Volkert (2004, 1999).

nelle Verteilungskonstellationen und daraus folgende Möglichkeiten, Gerechtigkeitsvorstellungen umzusetzen.

Dagegen spricht aus politisch-ökonomischer Sicht zugunsten ordnungsrechtlicher Instrumente, dass sie für nutzenmaximierende Politiker zu unmittelbaren und merklichen Nutzensgewinnen beim Medianwähler führen, während die damit verbundenen Kosten weniger wahrnehmbar sind als bei marktwirtschaftlichen Instrumenten. Wiederwahlorientierte Politiker werden demnach versuchen, entweder ihren Wählern oder politischen Interessengruppen entgegenzukommen. Beide Gruppen bevorzugen aber ordnungsrechtliche Instrumente. Die Wähler sind diese Instrumente gewohnt und Interessengruppen haben beim Einsatz dieser Instrumente mehr Spielraum, ihre Interessen in Verhandlungen mit der Umweltverwaltung stärker zur Geltung zu bringen. Zudem eignen sich ordnungsrechtliche Instrumente als Eintrittsbarrieren für neue Unternehmen, da für neue Firmen oft höhere Umweltstandards vorgeschrieben werden als für bereits existierende; somit werden diese von existierenden Firmen vorgezogen und von Politikern, die die alten Firmen schützen wollen (Kollmann/Schneider 2010).⁵²

Die Interessengruppen sind keine homogene „Gruppe“. So ist im vorliegenden Kontext insbesondere zwischen Umweltgruppen und traditionellen Interessenverbänden zu unterscheiden, die der Umweltpolitik einen unterschiedlichen Stellenwert einräumen. Es gibt darüber hinaus auch Unterschiede hinsichtlich ihrer Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit. In Anwendung von Olsons Theorie der Interessengruppen haben Umweltschutzverbände gegenüber anderen Interessengruppen Nachteile hinsichtlich der Organisierbarkeit. So weisen Schneider/Kollmann (2010) darauf hin, dass Umweltschutzverbände von ihrer Mitgliederzahl her oft sehr groß sind und die damit zusammenhängenden relativ hohen Kosten der Interessenorganisation von einer solchen Gruppe nur dann in Kauf genommen werden, wenn der für ihre Mitglieder daraus resultierende Nutzen diese Kosten übersteigt. „Zudem stehen Umweltgruppen vor dem klassischen Öffentlichen-Gut-Problem: Erreichen sie die Durchsetzung von Umweltmaßnahmen, profitiert die gesamte Bevölkerung davon, gleichgültig, ob sie in der Umweltgruppe organisiert sind oder nicht und wie viel Zeit und Kosten sie aufgewendet hat“ (Schneider/Kollmann 2010). Unter den Vorzeichen von Olsons Theorie ist das Zustandekommen von politisch durchsetzungsstar-

⁵² Noch nicht gegründete Unternehmen haben noch keine etablierte und schlagkräftige Lobby in Wirtschafts- bzw. Branchenverbänden.

ken Umweltschutzverbänden also nicht allzu wahrscheinlich. Umweltschutzverbände bleiben gegenüber ihren politischen „Gegenspielern“, den Wirtschaftsverbänden, Nachteile hinsichtlich politischer Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit. Wirtschaftsverbände sind regelmäßig kleiner und damit leichter zu organisieren, dazu verfügen sie in den meisten Fällen über eine ausreichende und dauerhafte Finanzierungsbasis, um im politischen Entscheidungsprozess ihre Interessen effizient artikulieren und zur Geltung bringen zu können. Allerdings sind Wirtschaftsverbände eine heterogene Gruppe. So können sich einzelne Branchenverbände für mehr Umweltschutz einsetzen – und damit in ihren Zielen mit Umweltschutzverbänden übereinstimmen – sofern die betreffenden Branchen von einer strikteren Umweltpolitik profitieren. Dies gilt etwa für Verbände von Firmen, die Umweltschutzanlagen herstellen.⁵³ Es ist aber noch eine andere Konstellation möglich, bei der selbst Branchenverbände von Emittenten sich für eine strengere Umweltpolitik einsetzen: so etwa deutsche Unternehmen, wenn sie dadurch im EU-Kontext nur unwesentlich höhere Kosten zu tragen hätten, während bei ihren europäischen Konkurrenten aufgrund einer schlechteren Ausgangssituation höhere Kostensteigerungen anfielen. Mit einer solchen „raising rivals costs“-Strategie ließe sich die Wettbewerbssituation deutscher Emittenten gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten verbessern. Insgesamt sind dies aber Ausnahmen der meist gültigen Regel, nach der Wirtschafts- und Branchenverbände einem strikteren Umweltschutz tendenziell ablehnend gegenüber stehen.

Gullberg (2008) zeigt, dass traditionelle Interessengruppen, insbesondere Wirtschafts- bzw. Branchenverbände in der EU, Lobbying insbesondere gegenüber der Bürokratie betreiben. Umweltschutzverbände adressieren dagegen eher das Parlament. Wirtschaftsverbände sind demgegenüber aufgrund ihres Informationsvorsprungs in Sachen Umwelttechnik oft stärker in die frühen Phasen des Policy-Making einbezogen als Umweltverbände.

Es bleibt damit noch die Frage nach der von diesen Interessenverbänden präferierten Instrumentenart. In diesem Zusammenhang sei vorab festgestellt, dass nicht nur Wirtschafts- und Branchenverbände als Interessenvertreter der umweltverschmutzenden Produzenten, sondern möglicherweise auch Umweltschutzverbände ordnungspolitische Maßnahmen den marktwirtschaftlichen Instrumenten vorziehen (Schneider/Kollmann 2010). Für Wirtschaftsverbände können ordnungspolitische Instrumente vorteilhaft sein, da mit diesen

⁵³ Siehe in diesem Zusammenhang etwa Brandt und Svendsen (2004) mit Bezug auf die Produzenten von Windkraftanlagen.

nur die Verschmutzung vermieden werden muss, die die gegebenen Grenzwerte übersteigt, während die darüber hinaus gehenden Emissionen kostenfrei bleiben. Zusätzlich zeigen sich für umweltverschmutzende Unternehmen Verhandlungsspielräume für Ausnahmeregelungen, bei denen sie ihren Informationsvorsprung hinsichtlich der Vermeidungstechnik nutzen können. Oates/Portney (2003) argumentieren, Umweltgruppen seien aus „philosophischen“ Gründen gegen marktwirtschaftliche Instrumente, da sie ein damit verbundenes „Recht auf Verschmutzung“ als unmoralisch ansähen.

Bei der Vorbereitung und Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen spielt die Bürokratie demnach eine wichtige Rolle. Zumindest ein Teil der Ressorts dürfte umweltpolitischen Maßnahmen eher skeptisch gegenüber stehen, sofern eine größere Nähe zu wirtschaftspolitischen Zielen besteht, die mit einer stärkeren Nähe zu Interessenverbänden aus der „Wirtschaft“ einhergeht. Zwar kann für die Umweltbürokratie grundsätzlich eine größere Aufgeschlossenheit gegenüber Umweltschutzpolitik angenommen werden; jedoch bedeutet dies nicht zwangsläufig eine effiziente Umsetzung entsprechender Maßnahmen. Schließlich haben Behörden und die Ministerialbürokratie, den Annahmen der politisch-ökonomischen Bürokratiethorie zufolge, ein Interesse an arbeits- und ressourcenintensiven umweltpolitischen Maßnahmen, weil sie damit ihren Einfluss ausweiten können. Vor dem Hintergrund dieser „Anreizstruktur“ erklärt sich der empirische Befund, nach dem marktwirtschaftliche Instrumente der Umweltpolitik (wie Öko-Steuern oder handelbare Emissionszertifikate) bisher nur wenig zum Zuge gekommen sind und stattdessen noch immer dirigistische Maßnahmen (z. B. Gebote, wie Emissionsgrenzwerte) dominieren. Bei letzteren ist der bürokratische Aufwand höher und damit auch das zur Verfügung stehende Verwaltungsbudget, so dass sich die Position der Bürokratie verbessert. Die Präferenz der Umweltbürokratie für ordnungsrechtliche Instrumente ergibt sich außerdem aus ihrem Informationsvorsprung gegenüber der Regierung. Produzenten und Bürokratie haben demnach die stärksten Anreize, ordnungsrechtliche Instrumente zu bevorzugen.⁵⁴ Zudem verfügen diese beiden Gruppen über hinreichende politische Macht und Ressourcen, um das Design der Umweltpolitik zu beeinflussen.

⁵⁴ Vgl. Kollmann/Schneider (2010, S. 24).

4 Intergenerative Gerechtigkeit aus einer Public Choice-Perspektive

4.1 Budgetpolitik und intergenerative Gerechtigkeit

Nachdem die Budgetpolitik sowie die Bildungspolitik im vorherigen Abschnitt unter dem Blickwinkel der intragenerativen Gerechtigkeit betrachtet wurden, soll hier auf den Aspekt der intergenerativen Gerechtigkeit abgehoben werden. Eine besondere Rolle spielt dabei die Staatsverschuldung und ihr Verhältnis zu einer intergenerativen Gerechtigkeit. Im Zentrum intergenerativer Gerechtigkeit steht nach Rawls die Frage eines gerechten Spargrundsatzes über Generationen hinweg. Für eine Gerechtigkeitstheorie ist dieser von besonderer Bedeutung, da es von den Sparleistungen vorheriger Generationen abhängt, wie viel umverteilt werden kann und welche Einkommensniveaus somit erreicht werden können, um die Aussichten der am wenigsten Bevorzugten nach dem Differenzprinzip so gut wie möglich zu gestalten. Schließlich kann eine geringere Ersparnis vorhergehender Generationen, etwa als Folge von Staatsverschuldung, die (am Einkommen gemessene) verfügbare Grundgüterausstattung der am schlechtesten Gestellten in künftigen Generationen vermindern.⁵⁵ Außerdem begrenzt der Betrag, der gerechterweise für künftige Generationen gespart werden sollte, den Umverteilungsspielraum in jeder Generation. Nettoinvestitionen in Produktionsmittel sowie Bildungsinvestitionen, die sich an einem gerechten Spargrundsatz ausrichten, bestimmen zugleich das Existenzminimum künftiger Generationen. Wie auch bei der grundsätzlichen Begründung des Differenzprinzips muss hierbei das Risiko von Leistungshemmnissen Berücksichtigung finden. Hohe Steuern zur Finanzierung von Umverteilung können Leistungs- sowie Investitionsanreize in einem Maß vermindern, dass sich mit den erwirtschafteten Einkommen auch die Umverteilungspotenziale und die Aussichten der am wenigsten Begünstigten verschlechtern. Die im Urzustand an den Grundsatzentscheidungen Beteiligten werden die daraus folgenden potenziellen Zielkonflikte berücksichtigen, zumal sie hinter dem Schleier des Nichtwissens keine Informationen haben, welcher der Generationen sie angehören. Angesichts der Erwartungen künftiger Generationen gegenüber der eigenen Generation werden den Entscheidenden ihre Nachkommen nicht gleichgültig sein. Es wird daher ein Spargrundsatz beschlossen, der gewährleistet, dass jede Generation Verantwortung für die Nachkommenden über-

⁵⁵ Rawls (1988, S. 319) argumentiert in seinen Ausführungen zur intergenerativen Gerechtigkeit auf der Basis von Löhnen. Jedoch eignen sich aus ökonomischer Sicht Einkommens- besser als Lohnkonzepte, um die für Rawls wichtige Verbindung finanzieller Ströme mit Finanzvermögen und nicht-finanziellen Grundgütern zu erfassen.

nimmt. Im Idealfall sollte sich am Ende jede und jeder der Beteiligten wünschen können, alle Generationen hätten sich an diesem gerechten Spargrundsatz ausgerichtet. Zweck einer solchen nach und nach steigenden Kapitalakkumulation ist die Verwirklichung einer materiellen Grundlage für wirksame, gerechte Institutionen und Grundfreiheiten, die einen fairen Wert der Freiheit ermöglichen.⁵⁶

Rawls (1988, S. 319) selbst hat die Notwendigkeit ebenso wie die Schwierigkeiten einer Auseinandersetzung mit Fragen intergenerativer Gerechtigkeit und der Bestimmung eines gerechten Spargrundsatzes deutlich hervorgehoben. Beispielsweise sind weder der Ressourcenbedarf, noch die Möglichkeiten künftig verfügbarer Technologien bekannt⁵⁷, was nur einer der Gründe ist, die die Bestimmung von konkreten Schwellenwerten auch für einen solchen gerechten Spargrundsatz erschweren.⁵⁸ Mit dem Bemühen von Rawls um eine Weiterentwicklung seiner intergenerativen Gerechtigkeitskonzeption und den konzeptionellen Ungereimtheiten, die ihm dabei unterlaufen sind, haben sich unter anderem Tremmel (2009) sowie Dierksmeier (2006)⁵⁹ auseinandergesetzt. Tremmel analysiert, begründet und betont die Eignung des von Rawls eingeführten „Schleiers des Nichtwissens“ für die Herleitung intergenerativer Gerechtigkeitsprinzipien. Insofern ist Rawls Fehler nicht in seiner ursprünglichen Theorie zu sehen, sondern darin, dass er seine Grundkonzeption im weiteren Verlauf vorschnell verworfen hat. Sie stellt, so Tremmel, nach wie vor einen gut geeigneten Ausgangspunkt für weitere intergenerative Theoriebildung dar, auch wenn Rawls selbst nicht darauf aufgebaut hat.⁶⁰

Börsch-Supan (2003, S. 1) reklamiert, das Konzept der Generationengerechtigkeit führe zu keinen konkreten Handlungsanweisungen („pragmatischer Grund zur Skepsis“), zumal es nicht auf einem theoretisch sauber definierten Konzept beruhe („konzeptioneller Grund zur Skepsis“). Hierzu bedürfe es für jede Generation einer Bilanz aller Vor- und Nachteile, Gewinne und Kosten, die nach dem Verursacherprinzip zuzurechnen sei. Da dies unmög-

⁵⁶ Rawls (1988, S. 319-327). Über den letztgenannten Akkumulationszweck hinaus kann es weitere private Sparmotive, z. B. privater Vermögensakkumulation geben, die das Ausmaß eines gerechten Spargrundsatzes aber unberührt lassen.

⁵⁷ Leach et al. (2010).

⁵⁸ Weitere Gründe für Schwierigkeiten einer intergenerativen Gerechtigkeit erörtern beispielsweise Gutwald et al. (2014) und finden in diesem Paper im Abschnitt über intergenerative Gerechtigkeit von Umweltpolitik Berücksichtigung.

⁵⁹ Dierksmeier (2006) begründet außerdem eine, auf Kant aufbauende, freiheitsbasierte Begründung von Pflichten, Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu übernehmen.

⁶⁰ Vgl. Tremmel (2009, S. 158 und S. 170), der aus Rawls' ursprünglicher Konzeption zwei intergenerative Gerechtigkeitsprinzipien hergeleitet hat, über die im Urzustand Einigung erzielt werden kann.

lich sei, handle es sich bei der Idee der Generationengerechtigkeit um eine „Schimäre“.⁶¹ Grundsätzlich verweist Börsch-Supan auf ein Charakteristikum jeglichen zukunftsorientierten planvollen Handelns, das im Ideal auf vollständigen, sicheren Informationen beruhen sollte, in der Realität jedoch nie auf einen solchen idealen Informationsstand zurückgreifen kann. Insofern ist Börsch-Supans pragmatische Skepsis gegenüber der Eignung notwendiger Informationen für künftige Handlungsanweisungen nachvollziehbar, jedoch lässt sich hieraus nicht ein Verzicht auf planvolle zukunftsorientierte Strategien im Allgemeinen und auf intergenerativ gerechtes Handeln im Besonderen ableiten. Vielmehr kritisiert Sen⁶² solche perfektionistischen Forderungen „transzendentaler“ Gerechtigkeitsvorstellungen, eine allumfassende Konzeption von Gerechtigkeit zu etablieren, die alle Fragen beantwortet. Stattdessen verweist er auf die Möglichkeit, ungeachtet der Unvollständigkeit von Informationen und in Einzelfragen widersprüchlicher Entscheidungen, Orientierung in einer Reihe von Fragen sozialer Gerechtigkeit zu geben, die als ethisches Problem offenkundig und unbestritten sind. Insofern gibt es keinen Grund, auf die Fertigstellung perfekter pragmatischer Voraussetzungen und eine perfekte Theorie zu warten, bevor man unbestrittene, offenkundige Gerechtigkeitsprobleme vermindert.

Staatsverschuldung, und damit eine Verschiebung der Zahllast in die Zukunft bzw. auf zukünftige Generationen, ist nach dem Musgrave'schen „Pay-as-you-use-Prinzip“ dann zulässig, wenn die Verschuldung nicht der Finanzierung von staatlichem „Konsum“ dient, sondern der Finanzierung von staatlichen Investitionen (Caesar 2010, S. 24). Denn im Falle von Investitionen kann unterstellt werden, dass sich der Nutzenstrom daraus über einen längeren Zeitraum in die Zukunft verteilt.

Nach dem Pay-as-you-use-Konzept verbietet sich aber eine schuldenfinanzierte Gewährung von Sozialleistungen. Ist die Gewährung entsprechender Sozialtransfers zur Umsetzung *intragenerativer* Gerechtigkeit aber notwendig, dann steht dies im Konflikt zu *intergenerativen* Gerechtigkeitsvorstellungen. Schließlich wurden im vorherigen Abschnitt politisch-ökonomische Mechanismen identifiziert, die eine solche verschuldungsfinanzierte Sozialpolitik begünstigen.

An früherer Stelle wurde bereits angedeutet, dass die Regierung mit Hilfe der Staatsverschuldung über ein Instrument verfügt, das ihre Budgetrestriktion lockert und langfristig

⁶¹ Börsch-Supan (2003, S. 221).

⁶² Sen (2009, S. 70 und 96), der seine Kritik auch auf Rawls' Theorie der Gerechtigkeit als Fairness bezieht.

verschleiern kann. Daher ist die Staatsverschuldung oft Teil eines polit-ökonomischen „Spiels“, in dem diese zu den „unmerklichen Staatseinnahmen“ zählt, die zur Finanzierung „merklicher Ausgaben“, wie Sozialtransfers oder Subventionen, verwendet werden. Diesen über die Public Choice-Theorie hinaus bekannten Sachverhalt bestätigt von Weizsäcker (2009) mit seinem empirischen Befund, dass die merklichen Ausgaben insbesondere kurz vor Wahlterminen angehoben werden, um Wählerstimmen zu gewinnen, und dass diese Leistungen mit unmerklichen Einnahmen – vorzugsweise der Staatsverschuldung – finanziert werden, um keine Wähler zu verlieren. Mit diesem Aspekt der Theorie des „politischen Konjunkturzyklus“ innerhalb der Public Choice-Forschung⁶³ nutzt die Regierung die im Falle von Staatsverschuldung unvollständige Information der Wähler. Besondere Bedeutung kommt der intertemporären Lastverschiebung zu. Von Weizsäcker (2009) hebt hervor, mittels Staatsverschuldung könnten die Staatsausgaben heute erhöht werden, während die Kosten der staatlichen Wohltaten auf jene abgewälzt würden, die für die heutige Regierung als Wählergruppe von vorneherein überhaupt nicht in Frage kommt. Diejenigen, welche die Zins- und Tilgungslasten der gegenwärtigen Verschuldungspolitik zu tragen haben, sind nämlich zumindest zum Teil überhaupt noch nicht geboren und damit auch in keiner Weise am gegenwärtigen politischen Entscheidungsprozess beteiligt.

Beim Thema „Staatsverschuldung“ kommen allerdings noch weitere polit-ökonomische Aspekte zum Tragen, die auf Institutionen im Allgemeinen und auf das Parteiensystem im Besonderen abstellen. Empirische Untersuchungen – etwa von Roubini/Sachs (1989) oder Jochimsen/Nuscheler (2007) – zeigen unter anderem folgende „stilisierte“ Befunde: Demnach ist die Staatsverschuldung umso höher, je stärker die Polarisierung innerhalb einer Mehrparteienkoalition, je größer die Zahl der Koalitionspartner, je wahrscheinlicher die Abwahl der amtierenden Regierung und je kürzer die von der Verfassung vorgesehene Legislaturperiode ist (von Weizsäcker 2009, S. 8). Wie lässt sich dies erklären? Selbst dann, wenn alle Koalitionspartner Budgetkürzungen präferieren, so möchte jeder von ihnen die von ihm vertretenen Ressorts oder Klientel vor Kürzungen bewahren. Gibt es aber keine Mechanismen, die eine kooperative Lösung für dieses Gefangenendilemma ermöglichen, dann kommt es aus Sicht der Spieltheorie zu einem nicht-kooperativem „Spielausgang“, bei dem das Budget an keiner Stelle gekürzt wird, sondern mit Hilfe von Staatsverschul-

⁶³ Siehe hierzu unter zahlreichen anderen de Haan (2013), der zeigt, dass politische Konjunkturzyklen in jungen Demokratien häufiger und stärker auftreten, was von der Erfahrung der Wählerschaft oder von der Verlässlichkeit der Information durch Medien abhängen kann. Regierungsparteien profitieren vor den Wahlen umso mehr von einer expansiven Fiskalpolitik, je intransparenter die staatlichen Budgets sind.

dung zu Lasten künftiger Generationen finanziert wird. Eine kooperative Lösung ist umso schwieriger, je stärker die oben genannten, empirisch belegten kritischen Situationen ausfallen, d. h. je größer die Polarisierung innerhalb einer Koalition ist, je mehr Koalitionspartner vorhanden sind etc. Dies bestätigt die oben genannte Feststellung zur Höhe der Sozialausgaben, dass auch hier im Kontext des staatlichen Verschuldungsniveaus das Wahlsystem eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielt. So bringt es das Verhältniswahlrecht im Gegensatz zum Mehrheitswahlrecht mit sich, dass eher viele Parteien im Parlament vertreten sind, es daher öfter Koalitionsregierungen gibt, die zudem aus mehreren Koalitionspartnern bestehen. Insofern begünstigt das Verhältniswahlsystem eine übermäßige Staatsverschuldung (vgl. Persson/Roland/Tabellini 2007).

Hinzu kommt die politisch-ökonomische Option einer „strategischen Verschuldung“ (vgl. z.B. Caesar 2010). Im intertemporalen Wettbewerb zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien gelingt es der amtierenden Regierung dabei, den finanzpolitischen Spielraum der nachfolgenden Regierung durch übermäßige Neuverschuldung einzuengen. Für die Regierungspartei hat dies auch den erwünschten Nebeneffekt, die heutigen Wähler an ein hohes Anspruchsniveau zu gewöhnen, das nach dem politischen Wechsel nicht mehr aufrechterhalten werden kann (von Weizsäcker 2008, S. 92). Der Anreiz zu einer solchen Verschuldungsstrategie ist besonders hoch, wenn die Wiederwahl der amtierenden Regierung stark gefährdet ist.

In der Diskussion der politischen Ökonomie der Staatsverschuldung darf der Einfluss von Interessengruppen nicht vernachlässigt werden. So verweist von Weizsäcker (2008, S. 92) auf die Notwendigkeit des „Ausbalancierens gegenwartsorientierter Interessengruppen“ im polit-ökonomischen Prozess. Darunter sind solche Interessenverbände zu verstehen, für die eine Verschiebung von finanziellen Lasten auf zukünftige Generationen unbedenklich ist.

Das grundsätzliche Problem bei der Umsetzung intergenerativer Gerechtigkeit besteht also darin, dass zukünftige Generationen ihre Interessen nicht selbst wahrnehmen können und diese nicht oder nur selten stellvertretend von der aktuell lebenden Generation und deren politischen Interessengruppen wahrgenommen werden. Schließlich gibt es relativ wenig Gruppen, die nicht ihre heutigen, sondern die Interessen künftiger Generationen vertreten. Dies führt zu einer Benachteiligung zukünftiger Generationen, die die intergenerative Chancengerechtigkeit beeinträchtigt, da die Ausgangsbedingungen für diese

schlechter sind als für die Vorgeneration. Dies ist dann der Fall, wenn für die durch Staatsverschuldung auf sie übertragene Finanzierungslast keine angemessene Kompensation erfolgt, wie sie im Falle von hinreichend produktiven Investitionen zumindest theoretisch gegeben sein kann. Da mit Blick auf empirische Befunde die Höhe der Staatsverschuldung aber nicht nur durch das mit intergenerativer Gerechtigkeit zu vereinbarende Pay-as-you-use-Prinzip verantwortlich ist, wird das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit, die auch eine Ausprägung der Chancengerechtigkeit entlang der zeitlichen bzw. Längsachse darstellt, zu Lasten der künftigen Generationen verletzt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie in dem hier interessierenden Kontext der staatlichen Budgetpolitik berechnigte Interessen der zukünftigen Generationen gewahrt werden könnten.

Um die Staatsverschuldung auf ein vertretbares, etwa auf ein dem Pay-as-you-use-Prinzip angemessenes Maß zu begrenzen, gibt es finanzwissenschaftliche Vorschläge,⁶⁴ wie etwa Verfassungsschranken, Budgetverfahren und Teilausgliederung. In diesen Kontext gehören auch die in Deutschland für die Bundes- und Länderebene beschlossenen „Schuldengrenzen“,⁶⁵ für die jedoch die Gefahr besteht, dass sie gerade auch unter polit-ökonomischen Einflüssen vor ihrem eigentlichen Inkrafttreten noch aufgeweicht bzw. später zu großzügig ausgelegt werden. Unabhängig von diesen stark an der Budgetpolitik ausgerichteten Vorschlägen gibt es Konzepte, die den Belangen künftiger Generationen im politischen Entscheidungsprozess stärkere Berücksichtigung verschaffen sollen. Zu diesen gehören die Verankerung der Gerechtigkeit gegenüber künftigen Generationen in der Verfassung, die Benennung von Ombudspersonen für intergenerative Gerechtigkeit, niedrigere Altersgrenzen für Wahlberechnigte, Einführung von Quoten für Jüngere in wichtigen Parteigremien oder die Verlängerung der Legislaturperioden des Bundestags (vgl. Tremmel und Wegner 2010). Vier von diesen fünf Vorschlägen fänden im Deutschen Bundestag allerdings keine Mehrheit. So zeigt sich in einer Befragung deutscher Bundestagsabgeordneter, dass lediglich die Verlängerung der Legislaturperiode auf 5 Jahre unter diesen die Zustimmung einer – allerdings deutlichen – Mehrheit von 80 % fände.⁶⁶ Diese mehrheitliche Zustimmung zu längeren Legislaturperioden ist nicht notwendigerweise durch intergenerative Überlegungen motiviert. Sie wird allgemein als Möglichkeit zur Verminderung der Kurzfristorientierung parlamentarischer Entscheidungen diskutiert und entspräche

⁶⁴ Vgl. von Weizsäcker (2009).

⁶⁵ Siehe zur Politischen Ökonomie der Staatsverschuldung und der Rolle schweizerischer und deutscher Schuldengrenzen Kirchgässner (2013).

⁶⁶ Vgl. Tremmel und Wegner (2010, S. 95).

den Eigeninteressen der gewählten Abgeordneten. Dagegen engen die übrigen Vorschläge die Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Abgeordneten tendenziell ein. Insofern sind die ablehnenden Haltungen erklärbar, wenn man die Public Choice-Annahme des eigennützligen Handelns der politischen Akteure unterstellt. Warum sollte die heutige Generation der Parlamentarier diese institutionellen Reformen implementieren bzw. die verschuldungsbegünstigenden Rahmenbedingungen ändern, wenn sie sich egoistisch verhält und wenig Anreize hat, auf künftige Generationen Rücksicht zu nehmen?

4.2 Umweltpolitik und intergenerative Gerechtigkeit

Sowohl in der Definition nachhaltiger Entwicklung des Brundtland-Berichts als auch in der darauf aufbauenden Konzeption nachhaltiger menschlicher Entwicklung Amartya Sens (2009), die beide zu Beginn dieses Papiers vorgestellt wurden, kommt der Generationengerechtigkeit eine zentrale Rolle zu. In Bezug auf den anthropogenen Treibhauseffekt ist damit etwa zu klären, welcher Temperaturanstieg als noch tolerabel anzusehen ist, ohne dass zukünftige Generationen unter der weiteren Klimaentwicklung „leiden“.

Gutwald et al. (2014, S. 358-360) betonen hierzu in ihrem Überblickspapier über Fragen intergenerativer Gerechtigkeit im Kontext des Capability-Ansatzes eine Reihe grundlegender Herausforderungen, denen sich eine solche Klärung gegenüber sieht. So ergibt sich das „*Non-Identity-Problem*“, nach dem künftige Generationen noch nicht existieren, aber in ihrer Existenz, wie auch in ihren konkreten Lebensbedingungen von Entscheidungen heutiger Generationen abhängen. Darüber hinaus sind heutige Weichenstellungen hinsichtlich künftiger Generationen von erheblichen „*Unsicherheiten und Wissenslücken*“ geprägt. Zum Beispiel gibt es Unsicherheiten hinsichtlich der Technologien, welche zukünftige Generationen zur Verfügung haben werden. Und in Bezug auf gesellschaftliche und natürliche Systeme lässt sich nur extrapolieren, wohl wissend, dass eine entsprechende Extrapolation mit Unsicherheiten bezüglich der Schwellenwerte, Nichtlinearitäten usw. behaftet ist.⁶⁷ Hinzu kommen offene Fragen der „*Reichweite der intergenerativen Gerechtigkeit zwischen Generationen*“, also das Problem des Mangels an Überlappung und Kooperation unterschiedlicher Generationen. So lassen sich Vereinbarungen oder Verpflichtungen mit noch nicht existierenden Generationen weder treffen noch durchsetzen. Aus Public Choice-Sicht stellt sich hier die Frage nach dem Einfluss, den einzelne Generationen auf den umweltpolitischen Entscheidungsprozess haben – oder genauer ausge-

⁶⁷ Leach et al. (2010).

drückt, inwieweit die aktuelle Generation bei ihren umweltpolitischen Entscheidungen auch die Interessen der zukünftigen Generationen mitberücksichtigt. Werden die Interessen zukünftiger Generationen im Hinblick auf die Verfügbarkeit hinreichender ökologischer Bedingungen vernachlässigt, verletzt dies die Norm einer intergenerativen Gerechtigkeit. Ausschlaggebend hierfür kann auch das von Gutwald et al. (2014, S. 360) genannte „motivationale Problem“ sein, nach dem es von den Motiven und Anreizen heutiger Generationen abhängt, ob intragenerative Gerechtigkeit realisiert werden kann oder nicht.

Am Beispiel der Klimaschutzpolitik lässt sich auch dieses „motivationale Problem“ verdeutlichen. Der Nutzen des Klimaschutzes tritt erst viel später auf als in anderen Bereichen der Umweltpolitik und die Kosten einer Unterlassung von Umweltschutzpolitik haben teilweise erst die folgenden Generationen zu tragen. Gleichzeitig können aber die zukünftigen Generationen auf die heutigen politischen Weichenstellungen keinerlei Einfluss nehmen. Dies wäre dann kein Problem, wenn politische Akteure der heutigen Generation deren Interessen angemessen wahrnehmen würden. Aus einer Public Choice-Perspektive lässt sich eine solche Priorisierung von Interessen meist unbekannter Angehöriger künftiger Generationen nicht erwarten.

Vielmehr werden, so die Mehrzahl der Public Choice-Vertreter, die Wähler bei ihrer Wahlentscheidung vor allem eigene Nutzen und Kosten abwägen. Zumindest ein großer Teil der Wähler droht damit die langfristigen, generationsübergreifenden Kosten zu vernachlässigen. Dagegen sind altruistische Motive gegenüber zukünftigen Generationen für die Wahlentscheidung demnach von keiner oder nur geringer Bedeutung.

Politiker werden demnach, sofern sie sich strikt an die selbstinteressierten Wählerpräferenzen halten, aus eigenem Antrieb keine angemessene Klimaschutzpolitik in die Wege leiten. Lockert man allerdings diese extreme polit-ökonomische Restriktion etwas, wie dies zum Teil auch im Rahmen der Public Choice-Theorie gemacht wird, dann ist nach einer möglichen intrinsischen Motivation der Politiker für Umweltpolitik zu fragen. Wie bereits im Kontext der intragenerativen Gerechtigkeit (in Abschnitt 4.1) aufgeführt, kann es im dort behandelten Rahmen durchaus Situationen bzw. Konstellationen geben, in denen sich die Politiker nicht am Medianwähler orientieren und stattdessen gewisse umwelt-politische Maßnahmen beschließen. Doch dürfte dies unter der hier diskutierten inter-generativen Dimension noch weniger gelten als im intragenerativen Kontext.

Bei globalen Umweltproblemen kann sich der Widerstand gegen Umweltpolitik noch verstärken, beispielsweise auch in der Klimaschutzpolitik. Schließlich wird der Treibhauseffekt durch Klimaschadstoffe verursacht, die den Charakter von Globalschadstoffen haben. Hier zeigen sich negative externe Effekte in globalem Maßstab, unabhängig davon, an welcher Stelle der Erde und in welchem Land der Schadstoffausstoß erfolgt ist. Dies hat zur Folge, dass ein Land, das Klimaschutzanstrengungen unternimmt, die Kosten allein zu tragen hat, während alle Länder davon profitieren. Es ergibt sich also eine „internationale Freifahrerproblematik“ als Teil eines intra- und mittelbar auch intergenerativen Gerechtigkeitsproblems auf zwischenstaatlicher Ebene. Dies verschärft den polit-ökonomischen „Widerstand“ gegen eine rein nationale Klimaschutzpolitik.

Wenngleich die Umweltverbände als Interessenvertreter in Sachen Umweltschutz agieren, so ist aus Public Choice-Sicht auch für sie „motivationshemmend“, dass sich der Nutzen aus Emissionsvermeidungsmaßnahmen im Klimaschutz erst bei späteren Generationen ergibt, wodurch der Umweltschutznutzen im Vergleich zum intragenerativen Fall noch später anfällt. Anreize zu einer Internalisierung durch heutige Umweltgruppen fielen demnach äußerst gering aus. Gleichwohl ist bei deren Mitgliedern unter Umständen doch ein gewisser Altruismus denkbar, der auch auf der intergenerativen Ebene zum Ausdruck kommen könnte. So sind deren Mitglieder möglicherweise jener Teil der Wähler, der sich vom Medianwähler darin unterscheidet, dass sie Fragen nach Umwelt und künftigen Generationen hohe Bedeutung beimessen und als wahlrelevante Themen aufgreifen.

Bei der Umweltbürokratie kann man davon ausgehen, dass diese eine intergenerativ verantwortliche Klimaschutzpolitik unterstützt. Schließlich führen die dafür erforderlichen Maßnahmen zu einem größeren Budget. Insofern harmoniert hier das Umweltschutzziel mit dem Budgetmaximierungsziel der Bürokraten. Allerdings ist aus bürokratiethoretischer Sicht von keiner effizienten Zielerreichung auszugehen.

5 Schlussfolgerungen und Perspektiven

5.1 Realisierungschancen Nachhaltiger Menschlicher Entwicklung aus einem Public Choice-Blickwinkel

5.1.1 Realisierungschancen intragenerativer Gerechtigkeit

Aus der Perspektive von John Rawls' Gerechtigkeit als Fairness sollte finanzielle **Umverteilungspolitik** nach dem Differenzprinzip die Situation der hinsichtlich ihrer Grundgüterausstattung am schlechtesten Gestellten unter Berücksichtigung von Leistungsanreizen so weit wie möglich verbessern. Public Choice-Vertreter argumentieren, eigeninteressierte Wähler seien bei ihrer Wahlteilnahme und -entscheidung in der Regel rational uninformatiert, was die demokratische Kontrolle, etwa einer intragenerativen Politik schwächt und politischen Interessengruppen Möglichkeiten eröffnet, eigene Ziele zu Lasten wenig Informierter und Organisierter durchzusetzen (Denzau/Munger 1986). Die Beeinträchtigung der Kontrolle intragenerativ gerechter Umverteilungspolitik durch die Wähler verstärke sich weiter durch die zunehmend geringere Wahlbeteiligung bildungsferner, sozial schwächerer Bürgerinnen und Bürger bei nach wie vor hoher Wahlbeteiligung gebildeter, wohlhabender Wähler. Solche Tendenzen lassen sich mit der Bedeutung von Bildung und Herkunft innerhalb eines eigeninteressierten Wahlkalküls erklären und liefern eine Begründung für die wachsende soziale Asymmetrie institutionalisierten, wie auch neueren zivilgesellschaftlichen politischen Engagements im Allgemeinen (Jörke 2011; Böhnke 2011). Die daraus folgende Konzentration der Umverteilung, zumindest auf die Mitte des Wählerspektrums (statt auf die Schwächsten), kann zugleich im Sinne einer rationalen Medianwählerorientierung wiederwahlorientierter Politiker sein.

Empirisch wird die von der Public Choice-Theorie prognostizierte Asymmetrie der politischen Beteiligung in vielen Ländern bestätigt; jedoch fällt diese in Deutschland stärker aus als in Europa insgesamt. Unterschieden in der Bildung kommt aus theoretischer wie aus empirischer Sicht eine zentrale Rolle für politische Nachhaltigkeits-Governance-Systeme zu. Sie hindern weniger Gebildete daran, politische Prozesse angemessen zu erfassen und zu beurteilen. Es fällt diesen daher auch schwerer, ein Interesse an Politik und zutreffende politische Einschätzungen zu entwickeln, die für politische Mitentscheidungs-

und Handlungspotenziale grundlegend sind. Neuere empirische Untersuchungen zeigen die Tragweite, die dies nicht zuletzt in Deutschland hat.⁶⁸

Aus der Perspektive des Capability-Ansatzes beeinträchtigen diese Ungleichheiten der Bildungschancen und politischen Beteiligung den öffentlichen Vernunftgebrauch und damit die Diskussion und Verständigung, die grundlegend für eine Politik intragenerativ gerechter, nachhaltiger menschlicher Entwicklung sind. Hierdurch entsteht das Risiko einer Vernachlässigung von Informationen, Belangen, Lebensplänen und Werten politisch nicht oder wenig Organisierter, ohne deren Kenntnis intragenerative Gerechtigkeit nicht zu erreichen ist.⁶⁹ Verschärft wird dieses Problem durch die verbreitete Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungsansprüchen durch sozial schwache, bildungsferne Haushalte. Sie kann, je nach Maßnahme, jedes der Rawlsschen Prinzipien gefährden und bestätigt die, in diesem Rahmen nicht weiter ausgeführte, These des Capability-Ansatzes, nach der es einer gezielten Stärkung von Transparenzgarantien (etwa hinreichend einfachen Zugang zu sozialen Rechten und Chancen) bedarf, um die mit den sonstigen instrumentellen Freiheiten angestrebten formalen Zugänge und Rechte in reale Freiheiten umzuwandeln.⁷⁰

Im Kontext von Rawls' Gerechtigkeit als Fairness bedeuten diese Asymmetrien eine Verletzung der fairen Chancengleichheit aufgrund der sozialen Selektivität des deutschen Bildungssystems. Aus ihr kann eine Vernachlässigung politisch nicht oder nur wenig Organisierter erwachsen, unter denen sich in überdurchschnittlichem Maße Personen befinden, die als die gesellschaftlich Schwächsten angesehen werden können. Aufgrund der unmittelbaren Verletzung der fairen Chancengleichheit entsteht mithin eine mittelbare Gefahr der Verletzung des Differenzprinzips, nach dem die gesellschaftlich Schwächsten so gut wie möglich gestellt werden sollen. Dies gilt umso mehr, wenn sich Umverteilungsziele aus Gründen politischer Rationalität vom Kriterium der Bedürftigkeit zur Alimentation politisch einflussreicherer, qualifizierter Mittelschichtgruppen verlagern. Nicht zuletzt können Ungleichheiten in der politischen Beteiligung zusammen mit Verletzungen des Differenzprinzips den Wert der im ersten Rawls'schen Grundsatz gesicherten Grundfreiheiten schmälern.⁷¹

⁶⁸ Kroh und Könnecke (2013) sowie Adam (2014).

⁶⁹ Vgl. Schneider und Volkert (2005).

⁷⁰ Vgl. Volkert (2014).

⁷¹ Zu Rawls' Gerechtigkeitsgrundsätzen siehe Rawls (1988, S. 336).

Bildungspolitik ist von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung des Prinzips der fairen Chancengleichheit als konstitutiver Bestandteil intragenerativer wie auch intergenerativer Gerechtigkeit. Aufgrund der Finanzierungskonkurrenz von Umverteilungs- und Bildungspolitik sind, so die Public Choice-Theorie, Zielkonflikte zwischen Umverteilungs- und Bildungspolitik zu Lasten des Prinzips der fairen Chancengleichheit absehbar. Ein Grund hierfür ist unter anderem der immer kürzere Zeithorizont der Wähler, unter denen Familien mit Kindern nur noch eine Minderheit ausmachen. Dem gegenüber steigt der Anteil kinderloser Doppelverdiener-Ehepaare. Es wird damit zunehmend schwieriger und unattraktiver, langfristig wirksame bildungspolitische Maßnahmen in einem überwiegend an kurzfristigen Wiederwahlzielen orientierten politischen Wettbewerb durchzusetzen.

Für eine intragenerativ gerechte **Umweltpolitik**, die allen Angehörigen einer Generation dauerhaft vergleichbare reale Freiheiten eröffnen will, bilden Marktversagen wie Externalitäten und öffentliche Güter, insbesondere bei nationalen und globalen Governance-Lücken⁷², zentrale Herausforderungen. Eine erste notwendige Bedingung, um Marktversagen im Umweltschutz mit Hilfe des politischen Governance-Systems überwinden zu können, ist eine hinreichend hohe und weit verbreitete Wertschätzung der Umwelt in der Bevölkerung. Empirische Befragungen haben wiederholt gezeigt, dass durchaus großes Interesse am Umweltschutz besteht. So zählt die Bevölkerung in Deutschland den Umweltschutz zu den wichtigsten Problemen.⁷³ Gleichwohl haben Wähler, die sich an ihrem engen Eigeninteresse ausrichten, dennoch kaum Anreize, ihre Stimme zugunsten eines öffentlichen Gutes wie etwa der Umweltqualität einzusetzen. Hinzu kommt, dass andere Dimensionen des Wohlergehens, die in der Bevölkerung ebenfalls einen hohen Stellenwert einnehmen, im Konfliktfall den Ausschlag gegen eine strikte Umweltpolitik geben können. Insofern ist von eigennutzorientierten Wählern kein hinreichender politischer Druck zugunsten einer ambitionierten Umweltpolitik zu erwarten. „Ethische Wähler“ könnten dagegen aufgrund einer ausgeprägten Umweltmoral intrinsisch motiviert sein, zugunsten der Allgemeinheit für umweltpolitische Maßnahmen zu stimmen. Jedoch geht die Public Choice Theorie davon aus, dass altruistische Motive, so sie überhaupt als relevant angenommen werden, zu schwach sind, um Wahlen entscheidend zu beeinflussen. Entspre-

⁷² Vgl. Moczadlo und Volkert (2012).

⁷³ Derzeit werden einzelne Herausforderungen der sozialen Sicherung allerdings noch häufiger genannt. Vgl. BMU und UBA (2015, S. 19-20).

chend finden ethische Wähler in der Regel nur selten Beachtung, weshalb die Bedeutung von Umweltfragen für den Wahlausgang in Zweifel gezogen wird.

Vor allem wiederwahlorientierte Politiker, die in starkem Wettbewerb stehen, haben demnach keine Anreize, Umweltbelange zu berücksichtigen. Ist dagegen eine Wiederwahl gesichert oder nicht mehr möglich oder die Wählerschaft uninformiert, können Politiker, so die Public Choice-Theorie, eine ‚ideologische‘ Umweltpolitik verfolgen, die eine neue Wählerklientel mit solchen „zweitrangigen“ Politikfragen erschließt. Ungeachtet dessen zweifeln Public Choice-Vertreter an der effizienten und effektiven Umsetzung von Umweltpolitik. Schließlich eröffnen uninformierte Wähler nicht nur Möglichkeiten einer ideologisch motivierten Umweltpolitik, sondern auch Spielräume für politische Interessengruppen, partikulare Interessen zu Lasten Uninformierter durchzusetzen. Politiker haben zwar ein gewisses Interesse an effizienten marktwirtschaftlichen Instrumenten der Umweltpolitik, doch widerspricht dies der entgegengesetzten Position von Unternehmen, Bürokratie und politischen Interessengruppen, die an ordnungsrechtlichen Instrumenten interessiert sind.

Zivilgesellschaftliche Umweltgruppen werden, gemäß Olsons Logik kollektiven Handelns, auf der Basis engen Eigeninteresses kaum entstehen. Schließlich ist nicht nur der Umweltschutz selbst ein Kollektivgut; vielmehr stellt auch die Bildung einer darauf gerichteten Interessengruppe ein Kollektivgut dar, dessen freiwillige Bereitstellung, angesichts der großen Zahl der potenziell Begünstigten, an Trittbrettfahrerproblemen scheitern dürfte. In jüngerer Zeit werden allerdings vermehrt Gruppenmitgliedschaftsmotive diskutiert, die einem erweiterten Konzept des Eigeninteresses entsprechen. Zunächst kann das Eintreten für den Umweltschutz selbst Nutzen stiften, etwa wenn die Gruppenmitgliedschaft Anerkennung vermittelt, Kontakte oder berufliche Chancen eröffnet oder schlicht Freude bereitet. Hierzu gehören beispielsweise „solidarity“ sowie „purposive und expressive benefits“. Da der den Mitgliedern hieraus entstehende Nutzen nicht ohne eine Mitwirkung in der Gruppe zustande kommt, lassen sich damit Trittbrettfahrerprobleme vermeiden. Der Nachteil dieses „impure altruism“ ist dagegen die Gefahr ineffizienter Gruppenaktivitäten, etwa wenn die Motive der Gruppenmitglieder, wie der Wunsch nach Anerkennung, Kontakten und Spaß in der Gruppe das formale Gruppenziel in den Hintergrund treten lassen. Zudem gehen Public Choice-Vertreter davon aus, dass selbst Umweltgruppen, die durch unreinen Altruismus zustande kommen, in der Regel über einen geringeren Einfluss auf politische

Entscheidungen verfügen als Produzenteninteressen. Zwar werden inzwischen teilweise auch Produzenten berücksichtigt, die Interesse an Umweltschutz haben; doch bleibt die politische Durchsetzung von Umweltinteressen umso schwieriger je ausgeprägter der Machtvorsprung umweltkritischer Interessengruppen ist.

Aus Sicht der Public Choice-Theorie ist es daher sehr fraglich, ob eine intragenerativ gerechte Umweltpolitik im Rahmen des politischen Governance-Systems hinreichende Realisierungschancen besitzt. Schließlich ist die Umweltpolitik bereits auf intragenerativer Ebene für – im Sinne des Public Choice-Ansatzes – rationale Politiker insoweit unattraktiv, als ihr Nutzen oftmals erst mit deutlicher Verzögerung eintritt. Noch mehr gilt dies für Fragen intergenerativer Gerechtigkeit.

5.1.2 Intergenerative Gerechtigkeit – Schlussfolgerungen der Public Choice-Analyse

Die entscheidende Frage für die Realisierbarkeit intergenerativer Gerechtigkeit ist aus Sicht der Public Choice-Theorie, ob eigeninteressierte Motive und damit verbundene Anreize ausreichen, damit die Belange künftiger Generationen im Rahmen einer politischen Nachhaltigkeits-Governance hinreichende Berücksichtigung finden.

Aus diesem Blickwinkel ist die Realisierung **intergenerativer Gerechtigkeit** eher unwahrscheinlich. Schließlich sind zumindest ungeborene Generationen in der Regel für das enge Eigeninteresse kaum von Belang, ebenso ist nicht davon auszugehen, dass Nutzeninterdependenzen, etwa Sympathie gegenüber noch ungeborenen Nachkommen besteht. Allenfalls käme unreiner Altruismus, etwa Anerkennung, Einfluss oder Macht, als Anreiz in Betracht, um aktiv für noch ungeborene Generationen einzutreten. Jedoch können Motive eines solchen unreinen Altruismus oft mit nur wenig effektivem Engagement, etwa für Belange ungeborener Generationen, einhergehen. So etwa, wenn eigene Ziele, zum Beispiel eigener Einfluss oder Chancen auf eine Arbeitsstelle, höher gewichtet werden als das „Nebenziel“ intergenerativer Gerechtigkeit. Ohnehin unterstellt die Public Choice-Theorie oft nur ein enges Eigeninteresse und berücksichtigt Nutzeninterdependenzen oder altruistische Präferenzen allenfalls als seltene Sonderfälle. Zwar mögen Eltern und Großeltern Sympathien für ihre bereits geborenen Kinder und Enkel hegen, doch dürfte die Bedeutung dieser Motive mit abnehmendem Anteil der Familien mit Kindern in der Gesellschaft hinter die Eigeninteressen Kinderloser zurücktreten. Ohnehin haben rational handelnde

Politiker nach der Public Choice-Theorie kaum Anreize, Kinder zu fördern, die kein eigenständiges Wählerstimmenpotenzial besitzen und deren Unterstützung zwar kurzfristige Kosten verursacht, jedoch im besten Fall erst langfristig, nach dem Wahltermin merklichen Nutzen erzeugen kann.

Aus einer Public Choice-Perspektive ist es somit unwahrscheinlich, dass intergenerative Gerechtigkeit mit Hilfe des politischen Nachhaltigkeits-Governance-Systems verlässlich gewährleistet werden kann. Vielmehr ist, so die Public Choice-Literatur, eine politisch rationale Begünstigung von Gegenwartsinteressen auf Kosten künftiger Generationen zu erwarten. Für die Budgetpolitik gilt dies nicht weniger als für die Umweltpolitik.

Für eine intergenerativ gerechte **Budgetpolitik** spielen Fragen der Staatsverschuldung eine zentrale Rolle. Schließlich hängt es von den Leistungsanreizen, Investitionen und Sparleistungen vorhergehender Generationen ab, wie viel in späteren Generationen umverteilt und welches Existenzminimum von den Schwächsten erreicht werden kann, aber auch, in welchem Umfang sich beispielsweise Bildungspolitik finanzieren lässt. Ein intragenerativ gerechter Spargrundsatz ist daher aus Rawls'scher Sicht notwendig, um die Gerechtigkeit als Fairness, so etwa das Differenzprinzip oder auch das Prinzip fairer Chancengleichheit, zu gewährleisten.

Im Gegensatz dazu betont die Public Choice-Literatur, dass eine eigeninteressierte rationale Politik starke Anreize hat, Staatsverschuldung als ein polit-ökonomisches Spiel einzusetzen, das merkliche Gegenwartsausgaben mit Hilfe „unmerklicher Staatseinnahmen“ finanziert, die die Wiederwahl sichern und in hohem Maße von noch nicht wahlberechtigten Generationen finanziert werden müssen. Politisch rational ist dies auch, wenn die Wiederwahl einer Regierung stark gefährdet ist, die daher hohe Ausgaben vor der Wahl tätigt. Im Erfolgsfall wird sie doch noch gewählt werden, im Misserfolgsfall engt sie damit den finanzpolitischen Spielraum der nachfolgenden Regierung ein.

Im Rahmen der **Umweltpolitik** mag es im inter- wie auch im intragenerativen Kontext politische Konstellationen geben, in denen ökologisch orientierte Politiker weniger Schwierigkeiten haben, umweltpolitische Maßnahmen durchzusetzen. Jedoch dürften diese, wegen der vorstehend erörterten allgemeinen Anreizdefizite im Fall der intergenerativen Politik noch seltener sein als in intragenerativer Hinsicht.

Insgesamt ist aus der Sicht der Public Choice-Theorie in der Regel weder mit einer hinreichenden, noch mit einer effizienten Realisierung intragenerativen Umweltpolitik zu rechnen.

Angesichts der erheblichen Zweifel der Public Choice-Theorie an den Realisierungschancen intergenerativer Gerechtigkeit im Rahmen des demokratischen Wettbewerbs, werden Lösungsmöglichkeiten, wenn überhaupt, so oftmals in einer institutionellen Weiterentwicklung des Wettbewerbs in der Demokratie gesehen werden. Diskutiert werden Vorschläge, die die Entscheidungsmacht der Parlamente einschränken, etwa durch Verfassungsschranken, Budgetverfahren, Teilausgliederungen, Schuldengrenzen und Zukunftsräte oder Ombudspersonen für künftige Generationen etc. Sie würden aus diesem Blickwinkel die politisch-ökonomisch bedingten Realisierungsdefizite intergenerativer Politik zumindest vermindern. Fraglich ist jedoch, weshalb rational eigeninteressierte Politiker solche Vorschläge freiwillig initiieren sollten, vor allem, wenn diese den politischen Spielraum zur Verfolgung eigener Interessen einschränken würden. Aus Sicht des Capability-Ansatzes gilt es zu vermeiden, dass der öffentliche Vernunftgebrauch sowie Bedeutung und Wirksamkeit politischer Bürgerbeteiligung hierdurch eingeschränkt werden. Ob, inwieweit und in welchen Fällen solche Maßnahmen Realisierungs- und Erfolgchancen besitzen, hängt nicht zuletzt davon ab, wie alternativlos und unvermeidlich die Szenarien der Public Choice-Theorie sind. Abschließend werden daher die Grenzen des Public Choice-Ansatzes ebenso wie deren Konsequenzen und daraus folgende weiter führende Forschungsfragen diskutiert.

5.2 Grenzen des Public-Choice-Ansatzes und offene Forschungsfragen

Es sollte deutlich geworden sein, dass der Public Choice-Ansatz um eine kritische Analyse politischer Strukturen, Prozesse und Inhalte bemüht ist.⁷⁴ Unbestritten ist, dass eine Klärung dieser Zusammenhänge insbesondere auch für die Realisierung einer gerechten Nachhaltigen Entwicklung von großer Bedeutung ist. So sind Staats- und Politikversagen bei der notwendigen Korrektur von Marktversagen häufig Ursachen von Nachhaltigkeitsproblemen, deren Analyse unabdingbar für eine Nachhaltigkeitsstrategie ist, die politischen Gegebenheiten in kritisch-realistischer Weise Rechnung zu tragen vermag. Umstritten sind dagegen die Methoden, Grundannahmen sowie die daraus folgenden Probleme und Grenzen der Public Choice-Theorie. Besonders die viel beachtete und umfassende

⁷⁴ Vgl. Dehling und Schubert (2011, S. 145).

Kritik des Rational Choice-Ansatzes der Public Choice-Konzeption durch Green und Shapiro (1994) hat die Diskussion über Jahre hinaus geprägt.⁷⁵

5.2.1 Methodische Einwände gegen die Public Choice-Konzeption

Es ist wissenschaftlich sinnvoll, die Gültigkeit einer Theorie im Voraus aus konzeptionellen Gründen einzuschränken. Der Public Choice-Theorie wird jedoch vorgeworfen, sie mache den von ihr postulierten Geltungsbereich *im Nachhinein* vom jeweiligen empirischen Erklärungserfolg abhängig. In den Geltungsbereich einbezogen würden Fälle, in denen die Modellvorhersagen mit der Empirie übereinstimmten, empirische Widersprüche in anderen Feldern würden dagegen ignoriert. Teilweise erfolge auch ein Rückzug aus Forschungsgebieten, in denen sich die Theorie empirisch nicht bestätigen lasse.⁷⁶ Ebenso werde die Theorie so lange verändert, bis sie zu den empirischen Daten passe, ohne alternative Erklärungen zur Kenntnis zu nehmen. Teilweise würden Tests durch unpräzise Hypothesen oder vage Operationalisierungen verwendet, um empirische Ergebnisse, die der Public Choice-Theorie zunächst widersprechen, durch Einführung nicht oder schwer erklärbarer Variablen bestätigen zu können.⁷⁷ Nicht zuletzt liefere die Public Choice-Theorie selten Hinweise, in welchem Ausmaß empirische Abweichungen noch mit der Theorie im Einklang stehen. Beispielsweise lässt sich die Existenz von Umweltgruppen, die sich für den Klimaschutz einsetzen, einerseits als Widerspruch zu Olsons Logik kollektiven Handelns deuten, die das Entstehen solcher Gruppen aufgrund von Trittbrettfahrerproblemen ausschließt. Andererseits könnte der relativ geringe Organisationsgrad in diesen Gruppen auch als Bestätigung eines Trittbrettfahrerproblems gewertet werden. Solange es keine begründeten Schwellenwerte für diese Entscheidung gibt, lässt sich mit der Public Choice-Theorie keine präzise Verifikation erreichen.⁷⁸ Insgesamt, so lautet ein aus all dem folgender Vorwurf, sei die Public Choice-Vorgehensweise methodengetrieben statt problemorientiert. Sie erstelle eine Theorie unabhängig von den zu erklärenden Sachverhalten, um dann nach Empirie zu fahnden, die die gegebene Theorie bestätige und widersprechende Ergebnisse unter-

⁷⁵ Beispiele hierfür sind die 14 Aufsätze im Sammelband von Friedman (1996), die kritisch, teilweise auch unterstützend, zu Green und Shapiro Stellung beziehen samt einer abschließenden Erwiderung durch Green und Shapiro; aber auch Dennis Muellers (2003, S. 658-674) Fokus auf die Argumentation von Green und Shapiro bei der Diskussion von Schwächen der Public Choice-Theorie in Muellers einschlägigem Werk zur Public Choice bis hin zu Schubert und Dehling (2011, S. 145-164), die sich in ihrer Kritik am Public Choice-Ansatz auch im Jahr 2011 noch weithin auf Green und Shapiro beziehen.

⁷⁶ Vgl. Dehling und Schubert (2011, S. 158), aufbauend auf Green und Shapiro (1994: 42-46).

⁷⁷ Vgl. Green und Shapiro (1994, S. 37-42).

⁷⁸ Vgl. Dehling und Schubert (2011, S. 156).

drücke. Stattdessen müssten empirische Wissenschaften problemadäquate Theorien entwickeln, um reale Phänomene erklären zu können.⁷⁹ Mueller hat dagegen zu bedenken gegeben, eine spezifische Theorie für jeden Einzelfall führe zu Einbußen an Klarheit und Konsistenz in der wissenschaftlichen Diskussion.⁸⁰ Ohnehin gilt die hier vorgestellte methodische Kritik nicht in gleichem Maße für alle Public-Choice-Vertreter. Sie lässt sich zudem durch geeignete Verfahren überwinden, was Green und Shapiro auch einräumen.⁸¹ Gleichwohl sieht sich die Public Choice-Forschung nicht nur mit Problemen der empirischen Methoden konfrontiert, sondern zudem mit sehr grundsätzlicher normativer Kritik an ihren Verhaltensannahmen.

⁷⁹ Green und Shapiro (1994, S. 194-195) veranschaulichen diese Kritik mit einem Zitat von Abraham Kaplan: „if the only tool in one’s possession is a hammer, everything in sight begins to resemble a nail.“

⁸⁰ Vgl. Mueller (2003, S. 673-674).

⁸¹ Vgl. Green und Shapiro (1994, S. 46).

5.2.2 Normative Kritik an den Verhaltensannahmen der Public Choice-Theorie

5.2.2.1 Kritik an grundlegenden normativen Annahmen der Public Choice-Theorie

Über die genannten einzelnen methodischen Einwände hinaus, sieht sich die Public Choice-Theorie einer grundsätzlichen normativen Kritik gegenüber. Letztere richtet sich gegen die Annahme einer ausschließlichen Eigennutzmaximierung zur Erklärung menschlicher Verhaltensmotivation, die in der Rational Choice-Theorie und Ökonomik im Allgemeinen und von der Public Choice-Theorie im Besonderen oft unterstellt wird.⁸² Besonders für die Analyse nachhaltiger Entwicklung sowie für die Möglichkeiten und Grenzen von Nachhaltigkeitsstrategien ist die Diskussion um diese normativen Annahmen von besonderer Bedeutung.⁸³

Zwar teilen Kritiker die Skepsis der Public Choice-Theorie gegenüber der Annahme, politische Akteure handelten grundsätzlich im Interesse eines wie auch immer definierten Gemeinwohls. Jedoch räumen inzwischen teilweise selbst Public Choice-Vertreter ein, es sei ein Fehler, die ebenso starke Verhaltensannahme eingeführt zu haben, nach der Politiker nie zu Gunsten der Allgemeinheit, sondern immer nur selbstinteressiert handelten. Beispiele für solch extreme Verhaltensannahmen sind Stiglers ökonomische Theorie der Regulierung oder Niskanens Bürokratietheorie. Sie unterstellen, politische Akteure handelten ausschließlich im materiellen Eigeninteresse. Eine solche, auch aus der Sicht mancher Public Choice-Vertreter, wie etwa Downs, „zynische Sichtweise“⁸⁴ geht jedoch deutlich über die üblichen ökonomischen Verhaltensannahmen hinaus. Sie widerspricht letztlich der ökonomischen Prämisse, keine Präferenzen oder spezifischen Motivationsarten zu unterstellen, sondern diese als Ergebnisse individuell freier Entscheidungen zu begreifen, deren Vielfalt empirisch überprüfbar ist. Jedoch soll die Theorie Analysen nicht auf vorgegebene Ziele und Präferenzen (z. B. Gemeinwohl oder Eigeninteresse) verkürzen (vgl. Schroeder 2010: 462). So hat bereits Adam Smith auf uneigennützige Motive als Basis menschlichen Verhaltens, wie etwa Großzügigkeit, Gemein Sinn (public spirit), Gerechtigkeit oder Humanität hingewiesen und die Notwendigkeit uneigennützigem Verhalten ausführlich diskutiert.⁸⁵

⁸² Dehling und Schubert (2011, S. 147 sowie 161).

⁸³ Vgl. zum Beispiel Schöpke und Rauschmayer (2014) zu den Grenzen ausschließlich eigeninteressierter Verhaltensannahmen für die motivationale Analyse einer nachhaltigen Transformation.

⁸⁴ Siehe Dehling und Schubert (2011, S. 162).

⁸⁵ Vgl. die ausführliche Erörterung dieser Grundannahmen in Sen (2009, S. 184 ff.).

Ohnehin ist die Public Choice-Theorie bereits seit langem mit dem Problem konfrontiert, dass sie unter der Prämisse, Menschen seien ausschließlich durch ihr Eigeninteresse motiviert, politische Prozesse und Probleme oft nur erklären kann, indem sie die skizzierten methodisch fragwürdigen Praktiken heranzieht. Jedoch hat bereits Downs betont, die eigeninteressierte Interpretation der Wahlteilnahme stehe vor dem Problem, dass die Wählerstimme des Einzelnen den Wahlausgang fast nie verändert, so dass sich rational eigeninteressierte Wähler nahezu nie an Wahlen beteiligen dürften. Mithin versagt die eigeninteressierte Rational Choice-Auffassung des Public Choice-Ansatzes bereits bei der Erklärung der Wahlbeteiligung als zentralem Bestandteil jeglicher Demokratieanalyse. Der Versuch der Public Choice-Theorie, die in der Realität weitaus höhere Wahlbeteiligung durch ad hoc eingeführte zusätzliche Motivations- und Verhaltensannahmen („Konsumnutzen“, z. B. der Unterhaltungswert einer Wahlbeteiligung, der dem eines Kinobesuchs entspreche u. ä.) sind methodisch wenig überzeugend.⁸⁶ Die PublicChoice-Konzeption hat insofern erhebliche Schwierigkeiten überzeugend zu erklären, warum Wahlberechtigte überhaupt wählen gehen.

Ebenso zeigt die Analyse der Entscheidungen von Politikern, dass die Erklärungskraft von Modellen größer ist, wenn diese, über das Eigeninteresse hinaus, die jeweilige Auffassung von Politikern integrieren, wie die Regierung, nach Ansicht der Betroffenen am besten ihrer eigenen Vorstellung des Gemeinwohls entsprechen könne.⁸⁷

Mancur Olsons eigennutzbasierte Erklärung, nach der die Organisation politischer Interessen ein Kollektivgut mit damit verbundenen Trittbrettfahrerproblemen darstellt, kann erklären, weshalb bedeutsame Interessen der Allgemeinheit, etwa hinsichtlich ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit in der Regel nicht mit dem Entstehen großer politischer Interessengruppen mit hohem Organisationsgrad einhergehen, die diese Interessen vertreten. Olsons Ansatz zeigt, wie oben erörtert, auch, weshalb es kleinen Produzentengruppen leichter fällt, ihre Eigeninteressen selbst dann zu organisieren, wenn diese dem Interesse der Allgemeinheit widersprechen. Olsons Public Choice-Konzept erklärt beispielsweise, warum kleinen Gruppen eine politische Organisation wirtschaftlicher Interessen oft gelingt, während eine breite Organisation von Gruppen zur Vertretung von Nachhaltigkeitsinteressen systematisch misslingt. Die daraus folgende „Zero-Participation-These“, nach der zum Beispiel die Organisation breiter Nachhaltigkeitsinteressen an eigeninteressiertem

⁸⁶ Vgl. die Auseinandersetzung mit diesen Problemen in Green/Shapiro (1994, Kapitel 4).

⁸⁷ Vgl. Schroeder (2009, S. 16).

Trittbrettfahrerverhalten scheitert, kann zwar erklären, weshalb beispielsweise Umweltgruppen schwerer zu organisieren sind als Industrieverbände, nicht aber, warum es in der Realität überhaupt Umweltgruppen gibt. Noch schwieriger ist die Erklärung empirischer Beobachtungen, nach denen die Wahrscheinlichkeit kollektiven Handelns in Wahlbezirken die Stringenz und Strenge der Umweltpolitik erhöht, die auf diese Weise teilweise über das Maß einer effizienten Umweltpolitik hinausgehen kann.⁸⁸

Teilweise beruht die empirische Evidenz der Public Choice-Verhaltensannahmen auch in dieser Hinsicht auf einer fragwürdigen Methodik. Ein Beispiel hierfür sind Peltzmans Public-Choice Analysen von Sicherheitsregulierungen in den USA. Er stellt fest, die Regulierungen brächten, wenn überhaupt, nur Interessengruppen Vorteile. Dagegen kam Kelman, unter Berücksichtigung von Peltzmans Methodik und Daten, zum Ergebnis, die untersuchten Fälle hätten die gesellschaftliche Wohlfahrt im Durchschnitt erhöht.⁸⁹ Allgemein ist moniert worden, die Public Choice-Theorie könne administrative Deregulierungsmaßnahmen nicht überzeugend erklären, da sie geprägt sei durch ein „strangely passive pattern of behavior by regulatory agencies“.⁹⁰

Croley (2008: 241) hat an der Public Choice-Bürokratiethorie kritisiert, diese entwerfe ein sehr grobes, oberflächliches Bild von Entscheidungsprozessen im Rahmen administrativer Regulierung; zugleich unterstelle sie jedoch voraussetzungsreiche Prozesse, die sehr spezielle Regulierungsergebnisse produzierten (Regulierungsrenten für Interessengruppen) und schlosse andere denkbare Ergebnisse (wohlfahrtserhöhende Regulierung) aus. In seiner eingehenden Analyse von Regulierungsprozessen in mehreren Fallstudien⁹¹ zeigt er Widersprüche zu den Public Choice-Annahmen über Regulierungsergebnisse auf. So gelang es in den von ihm untersuchten Fallstudien weder Gesetzgebern, noch sehr einflussreichen, teilweise extrem opponierende Interessengruppen Regulierungsprozesse nach deren Vorstellungen zu beeinflussen. Vielmehr konnte die Verwaltung gesellschaftlich

⁸⁸ Vgl. Schroeder (2010, S. 466), der, gestützt auf Davis (2007), auch auf Beobachtungen hinweist, nach denen politische Interessengruppen, die die Interessen von ärmeren Kommunen mit sonst geringerer politischer Beteiligung vertreten, eine Umweltpolitik erreichen, die sich stärker an den Interessen der Bevölkerung ausrichtet.

⁸⁹ Kelman (1988).

⁹⁰ Mitchell und Munger (1991, S. 522)

⁹¹ Zu diesen US-Fallstudien gehören die „Ozone and Particular Matter Rules“ der Environmental Protection Agency (EPA), die „Tobacco Initiative“ der Food and Drug Administration sowie die „Roadless Forest Policy for National Forests“ des Forest Service. Sie werden ausführlich in Croleys (2008) Kapiteln 9-11 (S. 163 -212) erörtert. Darauf aufbauend zieht er in den Kapiteln 13-16 (S. 213 – 306) Konsequenzen für die Public Choice-Theorie.

wohlfahrtserhöhende Regulierungen⁹² gegen starken Widerstand verwirklichen. Anders als im Public Choice-Ansatz unterstellt („Legislative Dominance Claim“), zeigt sich, dass Bürokraten teilweise durchaus motiviert sein können, im öffentlichen Interesse und gegen Partikularinteressen zu handeln. So sind Croleys Fälle alle geprägt von Behördenleitern, die sich nachdrücklich für öffentliche Interessen einsetzen und „in some cases a small group of very *committed* people at the agency took on the impossible.“ (Croley 2008: 269; Hervorhebung durch RK&JV). Croley verweist darauf, dass in diesen Fällen eine Reihe von Public Choice-Behauptungen an der Realität vorbeigehen. So zeigt sich in keinem der Fälle die im Public Choice-Ansatz behauptete Orientierung der Verwaltung an einflussreichen Interessengruppen („interest group motivation claim“). Vielmehr basieren die Verwaltungsinitiativen hier auf einer Mobilisierung breiter öffentlicher Interessen, die auch künftigen Generationen zugutekommen und gegen einflussreiche Einzelinteressen⁹³ durchgesetzt werden. Dem entsprechend verweist dies auch darauf, dass die Annahme der Public Choice-Vertreter, es komme grundsätzlich zu Umverteilungsprozessen zugunsten einzelner Organisierter und zu Lasten vieler nicht Organisierter („Redistributional Assumption“), in der Wirklichkeit nicht notwendigerweise gegeben sein muss. Nicht zuletzt widersprechen Croleys Fälle der bürokratiethoretischen Behauptung einer bewusst erzeugten administrativen Intransparenz („Intransparency and Discretionary Claim“). In Croleys Fällen haben die Behörden, in einem deutlich über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehenden Maße, bewusst frühzeitig die Öffentlichkeit informiert und eine breite Diskussion angeregt und gefördert.⁹⁴

Das Versagen des eigeninteressierten Public-Choice-Ansatzes beim Versuch einer umfassenden Erklärung des Wahlverhaltens, administrativer Prozesse und Ergebnisse, wie auch einer über Wahlen hinausgehenden politischen Beteiligung in Gruppen zur Vertretung gesellschaftlicher Interessen, wird auch von Public-Choice-Vertretern als schwerwiegendes Problem angesehen. So zeigen sich Oates und Portney (2003: 336) überrascht über den Widerspruch zwischen der Vorhersage einer theoretisch begründeten Zero-Contribution-These Olsons einerseits und der in der Realität beobachtbaren, mit dieser Theorie aber unerklärbaren, Mobilisierung von Umweltbewegungen und –gruppen andererseits. „What ... seems surprising is the extent to which environmental advocacy groups have mobilized

⁹² In jedem der Fälle wurde dies durch Kosten-Nutzen-Analysen ermittelt.

⁹³ Zu diesen gehören u.a. umweltverschmutzende Industrien, Holzwirtschaft oder auch Tabakfirmen.

⁹⁴ Croley (2008, S. 242-250).

their constituencies so effectively in seeming contradiction to some interpretation of Olsonian theory."⁹⁵

Gestützt auf eine Reihe empirischer Studien hat Ostrom (2000: 137-138) die Widersprüche der Public Choice-Vorhersagen mit der empirischen Realität hervorgehoben. Anders als von der traditionellen Public Choice-Literatur vermutet, gehen viele Wahlberechtigte wählen, hinterziehen keine Steuern und engagieren sich in gesellschaftlichen Gruppen. Angesichts dieser und weiterer Widersprüche zwischen den Public Choice-Ergebnissen und der Realität räumt Mueller als Vertreter des Public Choice-Ansatzes ein: „There is no question that these sorts of results constitute a great challenge to the rational choice approach to politics.“ Er teilt zudem die methodische Kritik: „some of the attempts to modify the theory by proponents of the rational choice approach raise more questions than they answer. G&S [Green and Shapiro; RK & JV] make much of these failures of the rational choice approach and many of their points are well taken.“⁹⁶

Aus heutiger Sicht führen die Schwierigkeiten der Public Choice-Theorie mit der Erklärung grundlegender demokratischer Prozesse zu der noch weitergehenden Herausforderung, neuere post-demokratische Entwicklungen und Prozesse gehaltvoll zu analysieren. So nimmt die Beteiligung an klassischen demokratischen Entscheidungsprozessen, etwa der Wahlbeteiligung, in zahlreichen westlichen Ländern ab. Zugleich kommt es aber in allen OECD-Staaten zu einer „Partizipationsrevolution“, das heißt zu einer Zunahme der Zahl und Qualität unkonventioneller politischer Beteiligung in Bürgerforen, Volksabstimmungen, und der Tendenz zu politischem oder nachhaltigem Konsum.⁹⁷ Konnte die Public Choice-Theorie in früheren Jahren bereits die hohe Wahlbeteiligung als solche mit eigennutzorientiertem Rationalverhalten allein nicht überzeugend erklären, so fällt es nicht leichter, den Rückgang von diesem unerwartet hohen Niveau zu interpretieren. Mindestens ebenso unerklärlich erscheint die „Partizipationsrevolution“. Sie stellt ein breites, freiwilliges Engagement zugunsten politischer Allgemeininteressen dar, das aus Sicht des Public Choice-Ansatzes als öffentliches Gut zu Trittbrettfahrerproblemen führen müsste, die wiederum eine solche Zunahme unkonventioneller Partizipation verhindern sollten. Insofern lässt sich in der Gegenwart erneut eine Entwicklung beobachten, die aus dem Blickwinkel der traditionellen Public Choice-Theorie nicht vorkommen dürfte. Dem ent-

⁹⁵ Oates und Portney (2003, S. 336).

⁹⁶ Beide Zitate entnommen aus Müller (2003, S. 666).

⁹⁷ Jörke (2011, S. 14-15).

sprechend stellt sich die Frage, wie die traditionelle Public Choice-Theorie für gehaltvolle Analysen grundlegender politischer Institutionen und Prozesse geeignet sein soll, deren Existenz allein schon den eigenen Annahmen und Vorhersagen oft widerspricht.

Ebenso fällt es der traditionellen Public Choice-Theorie schwer, empirische Beobachtungen schlüssig zu erklären, nach denen Umweltgruppen entstehen können, die mit Industrien koalieren, die ein stärkeres Interesse an einer strikten Umweltpolitik haben. Vielversprechender ist hier die Common-Pool-Literatur, die zeigt, dass Individuen Kollektivgutprobleme überwinden und relativ große Umweltgruppen bilden können. Zwar besitzen diese weniger Macht als Produzenteninteressen, sie wirken aber stärker über die Wählerstimmen. Olson selbst hat als maßgeblicher Begründer der Public Choice-Theorie gefordert, kollektives Handeln in großen Gruppen intensiver zu erforschen, was bereits teilweise, auch für die Vertretung von Umweltinteressen, geschehen ist.⁹⁸

Es lässt sich dabei theoretisch wie empirisch zeigen, dass einem breiten Engagement in größeren Gruppen oftmals Motive zugrunde liegen, die deutlich über enges Eigeninteresse hinausgehen und die Politik wirksam beeinflussen können.⁹⁹

5.2.2.2 Mehr Erklärungsgehalt durch Einbeziehung unterschiedlicher menschlicher Entscheidungs- und Handlungsmotive?

Die neuere Literatur erklärt die Organisations- und Funktionsfähigkeit von solchen „broad base groups“ zum Schutz von Bürgerrechten oder der Umwelt mit Beitritts- und Mitgliedschaftsmotiven, die über materielles Eigeninteresse hinausgehen. Demnach orientieren sich Gruppenmitglieder auch am „Solidaritätsnutzen (solidarity benefits)“, der sich aus dem Beteiligungsprozess ergibt, so etwa durch Freude und Spaß, Statureffekte oder Prestige als Folge der Mitwirkung in einer Gruppe. Darüber hinaus wird der „expressive Nutzen (expressive oder purposive benefits)“ einer Gruppenmitgliedschaft genannt, der entsteht, wenn Gruppenmitglieder mit Hilfe ihrer Mitgliedschaft ihre Unterstützung eines bestimmten Anliegens oder einer Ideologie (vgl. Loomis and Cigler 2007: 9f) zum Ausdruck bringen. Zwar gehen diese Motive über materielles Eigeninteresse hinaus, lassen sich aber nach wie vor als eigeninteressierte Motive interpretieren. Darüber hinaus werden aber auch uneigennützige Motive, zum Beispiel grundsätzliche persönliche Bekenntnisse und Verpflichtungen („principled commitments“), etwa für ein gesellschaftliches Anliegen, unterstellt.

⁹⁸ Vgl. Schroeder (2010, S. 458 und 461) und die dort angegebene weiterführende Literatur.

⁹⁹ Vgl. Denzau und Munger (1986) sowie Aidt (1998) zu entsprechenden theoretischen Konzeptionen.

Sie bilden, teilweise auch zu Lasten des eigenen Wohlergehens, handlungsleitende Mitgliedschaftsmotive. Der Anreiz für eine Mitarbeit bzw. Mitgliedschaft in einer entsprechenden Organisation ist für jede dieser Motivationsarten höher als wenn sich die Bürgerinnen und Bürger nur am engen materiellen Eigeninteresse ausrichten würden. Es zeigt sich, dass Modelle, die sich auf breitere Motivationsannahmen stützen, indem sie Eigeninteressen wie auch altruistische Motive berücksichtigen, mehr Erklärungskraft besitzen als Modelle auf der Basis rein selbstinteressierter Verhaltensannahmen.¹⁰⁰

Die Verkürzung von Verhaltensannahmen auf Annahmen eigeninteressierten Verhaltens, wie sie von einigen „Klassikern“ des Public Choice-Ansatzes getroffen wurde, ist daher nicht allein konzeptionell fragwürdig, sondern büßt aufgrund solch eindimensionaler Motivationsannahmen an empirischer Erklärungskraft ein. Vielversprechender ist dagegen eine intensivere Forschung zu den Bestimmungsfaktoren einer freiwilligen Bereitstellung öffentlicher Güter und altruistischen Handelns, die in der Realität, neben eigennützigem Verhalten, ebenfalls zu beobachten sind. Beispielsweise wird die Entscheidung zum Beitritt in eine Gruppe, die öffentliche Güter, wie etwa den Klimaschutz vertritt, vom Vertrauen beeinflusst, das Individuen in die anderen Gruppenmitglieder haben. Schließlich stärkt Vertrauen die Zuversicht, dass sich auch andere beteiligen werden.¹⁰¹ Spieltheoretische Experimente zeigen, dass solche „conditional cooperators“, deren Beteiligung an freiwilligen Kooperationen zur Bereitstellung öffentlicher Güter vom Vertrauen und der Erfahrung mit der Kooperation anderer abhängt, in mehrstufigen Spielen überleben und sich durchsetzen. Voraussetzung ist eine vollständige Information über die Eigeninteressiertheit und Kooperationsbereitschaft der einzelnen Spieler. Fehlt es an Informationen über einzelne Spielertypen, setzen sich dagegen rationale Egoisten durch.¹⁰² Solche Ergebnisse lassen sich mit Beobachtungen vereinbaren, nach denen die Kooperationsbereitschaft auch zunimmt, wenn eine Kommunikation zwischen den Akteuren möglich ist, sofern der Nutzen den Gruppenmitgliedern zukommt, die miteinander kommunizieren. Schließlich werden Informationen und Vertrauen in andere Individuen durch Kommunikation gestärkt. Umgekehrt treten eigennützige Strategien und Kooperationsverweigerungen verstärkt auf, wenn Trittbrettfahrerverhalten seitens anderer Akteure bekannt wird oder wenn Kooperationskosten zunehmen. Allein schon diese Beispiele zeigen, dass die Bereitschaft, freiwillig

¹⁰⁰ Vgl. Schroeder (2010, S. 450, 461-467 und 478).

¹⁰¹ Vgl. Schroeder (2009, S. 15).

¹⁰² Vgl. Ostrom (2000, S. 144 f.).

ge Beiträge zur Bereitstellung öffentlicher Güter zu leisten unter sonst vergleichbaren Bedingungen stark vom sozialen Kontext abhängt, in den sie eingebettet sind.¹⁰³

In seiner Kritik der Public Choice-Bürokratiethorie hat Croley (2008) gezeigt, dass Leiter und Teams aus Behörden zur Förderung öffentlicher Interessen bereit und motiviert sein können. In den entsprechenden von ihm untersuchten Fallstudien zeigt sich darüber hinaus, dass eine solche Motivation ebenso wie Verpflichtungen (commitments) zugunsten gesellschaftlicher Ziele ein Vorgehen nahelegt, dass breite politische Beteiligung und Mitwirkung an Regulierungen fördert. Schließlich kann die Einbindung einer breiten Öffentlichkeit in Regulierungsvorhaben einer Administration wichtige Unterstützung und Daten verschaffen, besonders wenn die Unterstützer gut informiert sind. So hat externe wissenschaftliche Mitwirkung beispielsweise die Vorschläge der US-Umweltbehörde EPA im Regulierungsprozess im Sinne einer „peer review of peer review of peer review“ maßgeblich gestärkt und ihnen eine höchst solide wissenschaftliche Fundierung gegeben. Einflussreiche Gegner aus der Industrie waren ebenfalls in den Regulierungsprozess eingebunden, mussten aber nicht nur die Position der EPA selbst widerlegen, sondern ebenso zeigen, dass sich auch die Wissenschaftler, die die EPA unterstützten, geirrt hatten. Eine breite Beteiligung, auch von Regulierungsgegnern, ermöglicht es den Behörden ferner, Art und Ausmaß politischen Widerstands gegen eigene Vorschläge abzuschätzen und diese Vorhaben entsprechend weiterzuentwickeln. Insofern können Bükratien in der Wirklichkeit, anders als von Public Choice-Vertretern oft unterstellt, eine Regulierung im Sinne öffentlicher Interessen erreichen, ohne in Passivität zu verharren oder sich von Informationen und Interessen einflussreicher Lobbies abhängig zu machen.¹⁰⁴ Zugleich ist es in solchen Fällen absehbar, dass die Schwächen unausgereifter Behördenvorschläge in der öffentlichen Diskussion schnell deutlich werden und kaum Realisierungschancen besitzen.¹⁰⁵

Ungeachtet dieser und einer Reihe weiterer bereits bestehender Erkenntnisse¹⁰⁶ bedarf es weiterer Forschung, um die Bestimmungsfaktoren und Hemmnisse kollektiven und nicht-eigennützigen Handelns zu erklären. Sobald die Möglichkeit einer Organisation und Ein-

¹⁰³ Vgl. Green und Shapiro (1994, S. 90-93).

¹⁰⁴ Vgl. Croley (2008, S. 259-262).

¹⁰⁵ Vgl. Croley (2008, S. 267).

¹⁰⁶ Es wurde bereits eine Reihe solcher Faktoren identifiziert, z. B. – neben der Gruppengröße – die Knappheit des Gutes, die Heterogenität der Gruppe, Grenzbeiträge einzelner Gruppenmitglieder zum Kollektivgut, das Ausmaß des Kollektivgutnutzens, die Bereitschaft zum Trittbrettfahrerverhalten, frühere Erfahrungen und Umfang von Sozialkapital, Selbst- oder Fremdbestimmung von Regeln. Einen umfassenden Überblick gibt Ostrom (2009, S. 421).

flussnahme breiter kollektiver Interessen im Public Choice-Ansatz Berücksichtigung findet, sind verschiedenste Ergebnisse denkbar, die für das Design einer Nachhaltigkeits-Governance und für eine Politik intra- und intergenerativer Gerechtigkeit entscheidend sein könnten.¹⁰⁷

Demgegenüber liefern traditionelle Public Choice-Ansätze oft nur ein „worst-case-Szenario“ auf der Grundlage eindimensionaler Motivationsannahmen.¹⁰⁸ Zwar haben sich auf dieser Basis manche Risiken und Ergebnisse von Politikversagen erklären lassen, mit denen oftmals Forderungen nach einer Abschaffung staatlicher Maßnahmen und Eingriffe begründet wurden. Inwieweit diese pessimistischen Positionen eine zutreffende Situationsanalyse ermöglichen, hängt aber von der Stichhaltigkeit der ausschließlich eigeninteressierten Motivationsannahmen ab. Dementsprechend ergibt sich aus dem Public Choice-Ansatz derzeit keine konzeptionelle Fundierung für die Bedingungen und Möglichkeiten einer wünschenswerten Veränderung politischer Prozesse oder für eine Verbesserung der Regierungsführung, beispielsweise als Ergebnis eines Institutionenvergleichs. Insgesamt gibt dies Anlass, die Forschung über Hindernisse, Möglichkeiten und Einfluss breiter Beteiligung sowie Commitments zu stärken, um fundierte Einsichten in die Funktionsweise politischer Institutionen und Entscheidungen zu erlangen, die präferenzgerechtere Ergebnisse gewährleisten können.¹⁰⁹

5.3 Konsequenzen für den Public Choice-Ansatz

Eine Erweiterung der Motivationsannahmen im Public Choice-Ansatz ist daher für das Design von Governance-Strukturen sowie für die Ausgestaltung politischer Prozesse, mithin für eine realitätsorientierte Überwindung von Staats- und Regierungsversagen bedeutsam, welches von der Public Choice-Theorie, allerdings auf einer verkürzten motivationalen Grundlage, beklagt wird. Darüber hinaus ermöglichen realistische Motivationsannahmen die Konzeption und Formulierung neuer Strategien. Beispielsweise haben Schöpke und Rauschmayer betont, die Kompensation von Effizienzstrategie-gewinnen durch verhaltensbedingte Rebound-Effekte erfordere die Konzeption und Umsetzung von Suffizienzstrategien, um eine wirksame Nachhaltigkeitsstrategie zu realisieren. Jedoch basieren Suffizienzstrategien in erheblichem Maße auf Verhaltensänderungen, die sich nicht zuletzt

¹⁰⁷ Vgl. Schroeder (2009, S. 13).

¹⁰⁸ Vgl. Dehling und Schubert (2011, S. 164).

¹⁰⁹ Vgl. (Schroeder 2009, S. 3 und 32-34).

aus altruistischen Motiven ergeben. Ausschließlich eigennutzorientierte Modelle können solche Strategien daher nicht begründen. Dagegen kann eine Politik, die auch von individuellen Zielen zugunsten anderer („other-regarding goals“) ausgeht, menschliche Freiheiten zugunsten nachhaltigen Verhaltens sowohl intentional als auch substanzuell erweitern.¹¹⁰

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Ausweitung von Märkten und die zunehmende Bedeutung utilitaristischer Gesamtnutzenmaximierung in vielen Lebensbereichen zu einer Verdrängung anderer Motive durch eigeninteressiertes Verhalten führen.¹¹¹ Eine Beantwortung dieser Frage und, falls erforderlich, eine Konzeption von Strategien zur Eindämmung solcher Verdrängungseffekte sind für Governance-Fragen, Ökonomik und Gesellschaft insgesamt höchst bedeutsam. Schließlich benötigen Gesellschaften ein moralisches Fundament und stabile Moralstandards (z. B. Ehrlichkeit, Zuverlässigkeit, Aufrichtigkeit) als Voraussetzung jeder Kooperation, die sich nicht auf einer rein eigeninteressierten Basis herausbilden können.¹¹²

Dabei ist unbestritten, dass eigeninteressierte Motive in Wirtschaft und Gesellschaft hohe Relevanz besitzen. Selbst vehemente Kritiker der Public Choice-Theorie wie Green und Shapiro verlangen nicht, die Public Choice-Theorie aufzugeben. Wohl aber ist es an der Zeit, die meist zugrundeliegenden Annahmen und oft verwendete Methodik grundsätzlich zu überdenken.¹¹³

So sollte mehr Berücksichtigung finden, dass die Ziele einer Gesellschaft über die allokativen Effizienz hinausgehen und zum Beispiel auch Verteilungs- und Gerechtigkeitsziele umfassen können,¹¹⁴ die von einem utilitaristischen Gesamtnutzenmaximierungskalkül vernachlässigt werden. Ferner sollten Herausbildung, Bedeutung, Potenziale und Gefährdungen intrinsischer Motivation für intra- und intergenerative Gerechtigkeit stärker erforscht werden. Umso mehr gilt dies, da Normen als Grundlage einer freiwilligen Kooperation oft dauerhafter wirksam bleiben als Kooperationen, die durch Regeln von außen auferlegt wurden, und die nicht selten schnell aufgegeben werden (Ostrom 2000: 147).

¹¹⁰ Schäpke und Rauschmayer (2014, S. 30-33).

¹¹¹ Schäpke und Rauschmayer (2014, S. 43), Müller (2003, S. 668) sowie Ostrom (2000, S. 143-144).

¹¹² Vgl. Noll (2013, S. 251-252).

¹¹³ Vgl. Green und Shapiro (1994, S. 46).

¹¹⁴ Vgl. Schroeder (2009, S. 24).

Eine entscheidende Rolle spielt hier die Erweiterung der Motivationsannahmen über das Eigeninteresse hinaus. So betont Dennis Mueller als einer der führenden Public Choice-Vertreter, die grundsätzliche Anwendung des Rational Choice-Konzepts verlange nicht, die Einsichten anderer wissenschaftlicher Disziplinen (z. B. der Soziologie oder Psychologie) zu vernachlässigen, die es erleichtern die individuellen Ziele der Akteure in angemessener Weise zu spezifizieren. Gleiches gilt für die Entscheidung über die Restriktionen, die in einem Modell angenommen werden sollen.¹¹⁵

Hierauf aufbauend schlägt Mueller eine erweiterte formale Verhaltensgleichung vor:

$$O_i = U_i + \theta_i \sum_{j \neq i}^n U_j$$

Nach ihr hängt der Nutzen einer Person i von ihrem eigenen wie auch vom Nutzen anderer Personen ab. Für rein eigeninteressierte Akteure wäre $\theta = 0$, während sich θ mit zunehmender Bedeutung von Altruismus und weiteren Zielen zugunsten anderer erhöht. Mueller verweist selbst darauf, dass diese Vorgehensweise lediglich einer post hoc-Anpassung entspricht und einer wirklichen wissenschaftlichen Erklärung des konkreten Wertes von θ bedarf. Darüber hinaus sollte eine allgemeine Theorie menschlichen Verhaltens in der Lage sein, zu erklären, warum das Verhalten eines Individuums in einer Situation vielleicht einem Wert von θ in Höhe von 0 und in einer anderen Situation einen deutlich höheren Wert von θ aufweist. Ein solch erweiterter Erklärungsansatz ist auf die Unterstützung der Psychologie und weiterer Disziplinen angewiesen, wofür Mueller auch plädiert.¹¹⁶

Es steht außer Frage, dass sich Mueller damit weit von älteren Public Choice-Ansätzen entfernt. Er selbst stellt klar: „Many proponents of rational choice modeling like Stigler and Becker [...] would reject any attempt to improve the predictive power of a rational choice model by allowing preferences to be malleable, and Riker [...], whom G&S [Green and Shapiro; JV] cite [...], explicitly rejects behaviorism as an alternative to rational choice modelling....anyone who would follow the route that I have suggested would take a long step away from the pure forms of rational choice analysis, and indeed a step in the direc-

¹¹⁵ Vgl. Mueller (2003, S. 659). Bemerkenswert ist Muellers beispielhafte Erläuterung seiner Ausführungen: „While *some* economists might study the Catholic Church by positing that it maximizes profits, and the behavior of priests assuming that they are only concerned about income and leisure, other more daring and ambitious scholars might try to determine from other sources what are reasonable assumptions about the goals of these actors.“ (Mueller: 2003, S. 659, kursiv im Original).

¹¹⁶ Vgl. Mueller (2003, S. 667 f.).

tion of the approach advocated by G&S, which tries to identify “cognitive or social-psychological factors that affect the degree to which actors follow impulse, habit or the lead of others [...]”¹¹⁷

Wenngleich die Entwicklung des Mainstreams der Public Choice-Forschung noch deutlich hinter Muellers Position herhinkt,¹¹⁸ so steht Mueller damit nicht allein. Schroeder betont beispielsweise, die Public Choice-Forschung müsse, angesichts neuerer empirischer Erkenntnisse und der damit verbundenen Potenziale, der Existenz von über das Eigeninteresse hinausgehenden Motiven, Ideologien und prinzipiellen Verpflichtungen („Commitments“) mehr Beachtung schenken, die, wie auch breite Interessen der Bevölkerung, wirksamen Einfluss auf Politikergebnisse besitzen können.¹¹⁹

So setzt sich auch Geoffrey Brennan, Koautor von James Buchanan und erster nicht US-amerikanischer Präsident der Public Choice Society, seit Jahrzehnten mit motivationalen Grundlagen einer Public Choice-Forschung auseinander, die über das enge Eigeninteresse hinausgeht.¹²⁰ Er sieht die Eigennutzorientierung der ökonomischen Rational Choice-Orientierung des Homo Oeconomicus als eine Art „Grammatik der Argumentation“ in der Ökonomik, die diszipliniertes Denken statt ad hoc-Argumentationen ermöglicht. Jedoch ist es ihm wichtig, diese Funktion der Rationalitätsannahme deutlich von den Motivationsannahmen für menschliches Handeln zu unterscheiden. Schließlich sei das, was in den Nutzenfunktionen berücksichtigt würde, unabhängig von der argumentativen Grammatik des Rational Choice-Ansatzes, der der Ökonomik ebenso wie der Public Choice-Theorie meist zugrunde liegt. Zu den relevanten Motiven zählt er über das Eigeninteresse hinaus auch das Bedürfnis nach gesellschaftlicher Anerkennung und Selbstachtung ebenso Motive wie einen Bürgersinn und Verpflichtungen gegenüber dem Gemeinwesen. Brennan unterstellt, dass die meisten Akteure solche über Eigeninteresse hinausgehenden moralischen und gesellschaftlichen Normen berücksichtigen, auch wenn sie sich nicht immer daran halten.¹²¹

¹¹⁷ Vgl. Mueller (2003, S. 668).

¹¹⁸ Als Grund für diesen Mangel an konzeptioneller Weiterentwicklung vermutet Schroeder (2009, S. 32), „stress that the grim branch of the public choice literature has placed on abandoning government, rather than on improving it.“

¹¹⁹ Vgl. Schroeder (2009, S. 32).

¹²⁰ Die englische Wikipedia-Plattform führt den Volkswirt Brennan inzwischen als „australischen Philosophen“.

¹²¹ Vgl. Brennan (2014, S. 338), siehe zu einem seiner frühen Werke Brennan und Buchanan (1977).

Ähnlich wie Ostrom vertritt Brennan die Position, dass Anreizsysteme in der Ökonomik wichtig sind, sie „funktionieren aber nicht nur über monetäre Belohnungen oder Strafen, sondern auch über soziale Normen, die auf gemeinsamen, in der Gesellschaft geteilten Vorstellungen von moralischem Handeln beruhen.“ (Brennan 2014: 338). Dementsprechend schlägt er vor, die unterstellte individuelle Zielfunktion, aufbauend auf spieltheoretischen, und experimentalökonomischen empirischen Beobachtungen menschlichen Verhaltens um Fairness-Präferenzen oder um die Neigung zur Sanktionierung nicht-kooperativer Akteure zu erweitern.¹²²

Nicht nur Kritiker, sondern auch Vertreter der Public Choice-Forschung haben mithin begonnen, Motive in theoretische und empirische Analysen einzubeziehen, die über das enge Eigeninteresse hinausgehen. Zu ihnen gehören beispielsweise Fairnesspräferenzen, Verteilungs- und Gerechtigkeitsziele, Selbstachtung, Altruismus, grundlegende gesellschaftliche Ziele und Verpflichtungen (Commitments), aber auch weitere empirisch ermittelbare Motive freiwilliger gesellschaftlicher Kooperation. Hierdurch eröffnet sich der Public Choice-Forschung die Möglichkeit, zwischen verschiedenen politischen Entscheidungen zu unterscheiden, die, aus sehr unterschiedlichen Gründen, zu ökonomisch ineffizienten Ergebnissen führen. So können einerseits unerwünschtes Politikversagen und Produzentenlobbyismus zu Abweichungen von einer ökonomischen Gesamtnutzen- und Gewinnmaximierung beitragen; davon zu unterscheiden sind politische Entscheidungen, die mit den Präferenzen einer Mehrheit übereinstimmen, allerdings als ökonomisch ineffizient gelten, da sie nicht auf Werten und Normen beruhen, die den eigeninteressiert-utilitaristischen normativen Grundlagen der Ökonomik entsprechen.¹²³ Damit würde die Gefahr vermindert, eine Politik, die den Gesamtnutzen der heutigen Generation nicht maximiert, weil sie auch intra- und intergenerative Gerechtigkeitsvorstellungen der Bevölkerung in legitimer Weise berücksichtigt, vorschnell als „Politikversagen“ zu kritisieren.

Derzeitige nationale und globale Governance-Lücken erschweren intra- und intergenerativ gerechte Politikstrategien. Schließlich schwächen diese Lücken die Möglichkeiten, von externen Entscheidungsträgern (Regierungen, internationalen Organisationen oder Multi-Stakeholder-Entscheidungen) implementierte Regeln überwachen und Regelverstöße sanktionieren zu können. Es wird damit attraktiv, solche schwachen Governance-Regeln im

¹²² Vgl. Brennan (2014, S. 339).

¹²³ Vgl. Schroeder (2009, S. 16, 23 f.).

Eigeninteresse zu unterlaufen. Zugleich unterbleibt die Herausbildung von Normen, die eine freiwillige Kooperation stärken.¹²⁴ Vor dem Hintergrund einer solchen institutionellen „worst of all worlds“ (Ostrom 2000: 147) kann eine weiterentwickelte Public Choice-Konzeption zudem analysieren, welche Motive Firmen heutzutage dazu bewegen, eigene Nachhaltigkeitsstrategien auf den Weg zu bringen.¹²⁵ Von besonderem Interesse ist dabei, welche Auswirkungen dies auf politische und gesellschaftliche Entscheidungsprozesse hat, aber auch mit welchen Problemen und Grenzen solche Initiativen konfrontiert sind.

Es bietet sich an, die Zielsetzung der Public Choice-Forschung in differenzierter Weise weiterzuentwickeln, wie es Croley für die Public Choice-Forschung und Bürokratietheorie formuliert: „To the extent that special interests pressure re-election minded legislators for favorable regulation, and insofar as legislators respond to these pressures by ensuring that administrative agencies cater to special interests' regulatory preferences, and provided that agencies cannot resist legislative influence or are not motivated to do so, agencies deliver regulatory rents to special interests.“¹²⁶

Eine solch differenzierte Weiterentwicklung bringt die zugrundeliegenden Annahmen explizit zum Ausdruck und erleichtert die Verifizierung und Falsifizierung. Sofern alle genannten Voraussetzungen zutreffen, sollten sich die Public Choice-Hypothesen bestätigen. Weichen die Grundannahmen jedoch von den realen Gegebenheiten ab, so ist zu prüfen, ob und wann es zu anderen Ergebnissen kommt. Beispielsweise wenn Gesetzgeber nicht (mehr) wiederwahlorientiert sind und sich an dem von ihnen angenommenen öffentlichen Interessen ausrichten, wenn sie aus anderen Gründen nicht auf Forderungen von Partikularinteressen reagieren, etwa bei hinreichender Gegenmacht öffentlicher Interessen; oder, wenn, wie in Croleys (2008) Fallstudien, Behörden bereit sind, sich einflussreichen Lobbys zu widersetzen und mit breiter Beteiligung eine Regulierung zugunsten öffentlicher Interessen verfolgen. Je stärker die Grundannahmen von den oben zitierten Hypothesen abweichen, umso mehr können die Ergebnisse dem öffentlichen Interesse entsprechen und, wie in Croleys Beispielen, eine gesellschaftlich wohlfahrtssteigernde Politik und Regulierung begünstigen. Auf dieser Grundlage ermöglichen es weitergehende Analysen, die An-

¹²⁴ Vgl. Ostrom (2000, S. 147 f.).

¹²⁵ Vgl. Spence (2001, S. 969).

¹²⁶ Croley (2008, S. 296).

forderungen zu ermitteln, unter denen wohlfahrtserhöhende Politiken und Regulierungen möglich oder auch wahrscheinlich werden.¹²⁷

Es lassen sich damit insgesamt die Eigenschaften eines institutionellen Designs erforschen, mit deren Hilfe präferenzgerechtere politische Entscheidungen wahrscheinlicher werden, die an mehr als nur einem gesellschaftlichen Ziel ausgerichtet sind. Beispielsweise lassen sich Anforderungen an eine Nachhaltigkeits-Governance herausarbeiten, die die Realisierung intra- und intergenerativer Gerechtigkeitsstrategien ermöglichen.

5.4 Der Capability-Ansatz als Basis für eine erweiterte Perspektive intra- und intergenerativer Gerechtigkeit

Amartya Sen hat einerseits hervorgehoben, der von ihm begründete CA weise insofern Ähnlichkeiten zur Public Choice-Theorie auf, da seine Konzeption wie auch die Public Choice-Auffassung James Buchanans, öffentliche Begründungs- und Verständigungsprozesse als konstitutiv für eine funktionierende Demokratie ansähen.¹²⁸ Jedoch kritisiert Sen, dass der Rational Choice-Ansatz das Verfolgen von Zielen, die über das eigene Wohlergehen hinausgehen, als nicht begründbar und irrational ansieht. Stattdessen plädiert er für erweiterte motivationale Grundannahmen, die sich stärker an den Prämissen Adam Smiths orientieren.¹²⁹ So bezieht Sen individuell empfundene Pflichten, gesellschaftliche Verpflichtungen und Selbstverpflichtungen als denkbare Motive menschlichen Handelns ebenso ein wie andere Formen altruistischen Handelns. Er betont, Selbstverpflichtungen (commitments) durchbrächen die Verbindung zwischen individueller Wohlfahrt und der Wahl einer Handlung, die unabhängig von der eigenen Wohlfahrt erfolgen kann.¹³⁰ Dementsprechend reichen menschliche Entscheidungs- und Handlungsspielräume („agency“)¹³¹ zugunsten nachhaltiger Entwicklung, nach der Auffassung des CA, über die eigenen Interessen hinaus. Entscheidungs- und Handlungsfreiheiten zugunsten nachhaltiger Entwicklung können dabei eine Verantwortung gegenüber der Umwelt oder bedrohten Arten begründen.¹³² Sie können aber auch eine subjektiv empfundene Pflicht und

¹²⁷ Vgl. Croley (2008, S. 301).

¹²⁸ Vgl. Sen (2009, S. 324).

¹²⁹ Vgl. Sen (2009, S. 190 f.)

¹³⁰ Als Beispiel nennt Sen, das auf einer empfundenen gesellschaftlichen Verpflichtung aufbauende eigene Engagement zur Beseitigung von Not, von der man selbst in keiner Weise betroffen ist; vgl. Sen (2009, S. 188 f. und 217).

¹³¹ Zum Agency-Begriff im Kontext von Nachhaltiger Entwicklung siehe auch Leßmann (2011, S. 45).

¹³² Vgl. Sie die Anmerkungen zu Umweltaspekten sowie zu Fragen des Artenschutzes in Sen (2009, S. 227 sowie 251).

Rechenschaft für die Verantwortung eigenen Handelns oder Unterlassens gegenüber den Betroffenen sein.¹³³

Gesellschaftliche Normen sowie individuelle Werte und Motive, wie etwa Altruismus, Gerechtigkeit, gesellschaftliche (Selbst-) Verpflichtungen und die Bereitschaft zu freiwilliger Kooperation richten sich nicht selten auf menschliche Ziele, die über die eigene Wohlfahrt hinausgehen. Im Rahmen einer CA-Konzeption könnten sie damit unter Umständen intra- und intergenerative Strategien einer nachhaltigen Entwicklung fördern. Sie bestimmen auch Zielsetzung und Richtung, in der eigene Ressourcen durch persönliche, gesellschaftliche sowie umweltbedingte Umwandlungsfaktoren in Verwirklichungschancen umgewandelt werden. Ebenso geben individuelle Werte und gesellschaftliche Normen den Ausschlag bei Entscheidungen darüber, welche der verfügbaren Verwirklichungschancen am Ende realisiert und wie die erzielten Ergebnisse beurteilt werden. Politische Governance-Systeme beeinflussen diese Prozesse maßgeblich. So determiniert die politische Nachhaltigkeitsgovernance bereits die verfügbaren gesellschaftlichen und umweltbedingten Umwandlungsfaktoren sowie die Möglichkeiten nachhaltige Lebensstile zu erreichen. Scheitern nachhaltige Lebensstile, die Bürgerinnen und Bürger als wertvoll ansehen aufgrund unzureichender gesellschaftspolitischer Voraussetzungen, so entscheidet sich in den Nachhaltigkeits-Governance-Systemen auch, ob und wie politische Kritik und Protest zu erwünschten Veränderungen führen. Letztere sind unmittelbar ausschlaggebend für die Frage nach der Veränderung der Governance-Systeme und mittelbar für die Veränderung von Ressourcen, Umwandlungsfaktoren und Capability Sets im Zeitverlauf.¹³⁴

Zur Weiterentwicklung dieses Grundmodells nachhaltiger Entwicklung haben Schäpke und Rauschmayer unlängst die CA-Interpretation eines Ansatzes von Pick & Sirkin (2010) mit dem Norm Activation Model von Schwartz & Howard kombiniert. Ihr "dynamic norm-activation capability model" berücksichtigt individuelle und gesellschaftliche Normen als Bestimmungsfaktoren des Umwandlungsprozesses von Ressourcen in Verwirklichungschancen. Auf diese Weise lässt sich die Bedeutung von Normen für die Wahrnehmung wünschenswerter Möglichkeiten und für die Bewertung von Ergebnissen auf der Grundla-

¹³³ Vgl. Sen (2009, S. 217), der darüber hinaus erörtert, dass eine utilitaristische Gesamtnutzenmaximierung, die Glück und Zufriedenheit der Gesamtheit ins Zentrum stellen nur schwerlich in der Lage sind, Pflichten und Selbstverpflichtungen als Motive menschlichen Handelns zu begründen (Sen 2009, S. 218 f. und 271).

¹³⁴ Vgl. Lessmann und Rauschmayer (2013, S. 97-100).

ge moralischer und nicht-moralischer Kriterien konzeptionell integrieren.¹³⁵ Werden moralische Normen freiwilliger Kooperation berücksichtigt, so kann dies ermöglichen, Kriterien der individuellen Bewertung von Ergebnissen realisierter Chancen zu identifizieren und zu präzisieren, die eine Grundlage des Erlernens kooperativer Normen bilden.¹³⁶

Sens explizite Berücksichtigung eigennütziger wie auch darüber hinausgehender Normen und Motive menschlichen Handelns kann Impulse für die Weiterentwicklung der Public Choice-Theorie, aber auch für eine Rückbesinnung der Ökonomik insgesamt auf Adam Smiths differenzierte motivationstheoretische Grundannahmen geben. Jedoch lässt die konzeptionelle Berücksichtigung kooperativen und altruistischen Verhaltens des CA nicht zwangsläufig darauf schließen, ob und inwieweit diese Verhaltensweisen empirisch relevant oder in einem Ausmaß beobachtbar sind, das sich günstig auf intra- und intergenerative Gerechtigkeit auswirkt. Ob beispielsweise Kooperation zur freiwilligen Bereitstellung öffentlicher Güter entsteht, bleibt letztlich eine Frage der Bedingungen und ist empirisch zu prüfen.¹³⁷

Ungeachtet seiner vielversprechenden konzeptionellen Breite gibt der CA selbst bislang wenig Hinweise auf die empirische Relevanz uneigennütziger Gründe menschlichen Verhaltens. Empirische Beobachtungen der Psychologie zur Bedeutung intrinsischer Motivationen lassen sich heranziehen, um den Ansatz der Verwirklichungschancen zu stärken.¹³⁸ Um die konzeptionell mögliche Weiterentwicklung der Public Choice-Perspektive durch den CA voranzutreiben, bieten sich gezielte Untersuchungen zu Relevanz und Bestimmungsfaktoren freiwilligen kooperativen und altruistischen Verhaltens an. Zu untersuchen ist zunächst die empirische Evidenz konzeptioneller Grundannahmen des CA, die Fragen aufwerfen wie zum Beispiel:

- Welchen persönlichen Wert messen die Bürgerinnen und Bürger Fragen intra- und intergenerativer Gerechtigkeit bei? Sind andere Dimensionen des Wohlergehens,

¹³⁵ Vgl. Schäpke und Rauschmayer (2014, S. 38-39). Rauschmayer et al. (2015) schlagen den CA zudem als Teil einer Strategie vor, in der dieser gemeinsam mit anderen Ansätzen die Transformation zu einer gesellschaftlich und wirtschaftlich nachhaltigen Entwicklung fundieren könne.

¹³⁶ Spielmaeckers et al. (2011, S. 78) argumentieren in diesem Zusammenhang, dass Individuen, die ein höheres gesellschaftliches Wohlergehen genießen, die Ergebnisse ihrer realisierten Chancen positiver bewerten, auch weil sie gesellschaftliche Prozesse, deren Teil sie sind, besser verstehen. Sie seien daher außerdem motivierter, gesellschaftliche Beiträge zu leisten, statt sich allein auf ihr eigenes Wohlergehen zu konzentrieren. Nicht zuletzt fördere dies die Bereitschaft, sich für die Ziele anderer und für künftige Generationen einzusetzen.

¹³⁷ Vgl. Schroeder (2009, S. 10).

¹³⁸ Vgl. Schäpke und Rauschmayer (2014, S. 40).

die einen stärkeren Bezug zur eigenen Wohlfahrt aufweisen, von größerer Bedeutung?

- Ist die Bevölkerung über Nachhaltige Entwicklung informiert und kann sich damit konstruktiv an öffentlichen Begründungs- und Verständigungsprozessen beteiligen? Oder ist sie rational uninformiert?
- Messen die Bürgerinnen und Bürger der politischen Beteiligung einen hohen Stellenwert bei, der der Bedeutung eines damit ermöglichten „Public Reasoning“ entspricht? Oder sind ihnen eigeninteressierte Ziele wichtiger?
- Lassen sich Motive und (Selbst-) Verpflichtungen, die über das Eigeninteresse der Akteure hinausgehen unter den Mitgliedern von Nachhaltigkeitsgruppen feststellen? Oder ist die Mitgliedschaft Ausdruck mittelbar oder unmittelbar eigennütziger Motive?
- Sind die Motive einer solchen freiwilligen Kooperation stark genug, um Trittbrettfahrer-Verhalten zu überwinden? Oder gelingt dies nur in einem relativ begrenzten Umfang?
- Haben Bürgerinnen und Bürger, die öffentliche Güter freiwillig bereitstellen, genügend Entscheidungs- und Handlungsmotivation und Spielräume? Zeigen auch andere wichtige Akteure freiwilliges reziprokes Engagement?
- Oder besteht die Gefahr einer Demotivation von „Conditional Cooperators“ infolge des Versagens oder Trittbrettfahrerverhaltens von Akteuren, die als mächtiger und einflussreicher angesehen werden?

Diese weiterführenden Fragen sind Gegenstand einer weiteren empirischen GeNECA-Studie.¹³⁹

¹³⁹ Vgl. Seckler, Volkert und Krumm (2016).

Literatur

- Adam, Hermann (2013): Die politische Ökonomie wachsender Ungleichverteilung der Einkommen, *Wirtschaftsdienst*, 94 (2), S. 104-111.
- Aidt, Toke S. (2010): Green Taxes: Refunding Rules and Lobbying, Paper, Faculty of Economics and Jesus College, University of Cambridge, Cambridge.
- Aidt, Toke S. (1998): Political internalization of economic externalities and environmental policy, *Journal of Public Economics* 69, S. 1-16.
- Alkire, Sabina (2002): Valuing freedoms, Sen's Capability Approach and poverty reduction, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Barbaro, Salvatore und Jens Suedekum (2008): Voting on income tax exemptions, *Public Choice* (2009) 138, S. 239-253.
- Bertelsmann-Stiftung (2010): Soziale Gerechtigkeit in der OECD – Wo steht Deutschland? Sustainable Governance Indicators, Gütersloh.
- Berthold, Norbert und Eric Thode (2000): Umverteilung in der Mittelschicht – notwendiges Übel im Kampf gegen Armut? *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik* Nr. 34, Würzburg.
- Börsch-Supan, Axel (2003): Zum Konzept der Generationengerechtigkeit, in *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 52, Heft 2, S. 221-226.
- Böhnke, Petra (2011): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1-2, S. 18-25.
- Bofinger, Peter (2008): Gerechtigkeit für Generationen. Eine gesamtwirtschaftliche Perspektive, Bonn.
- Brandt, Urs Steiner und Gert Tinggaard Svendsen (2004): Fighting Windmills: The Coalition of Industrialists and Environmentalists in the Climate Change Issue, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 4 (4), S. 327-337.
- Brennan, Geoffrey (2014). Für Ökonomen muss alles auf eine Leinwand passen. *Das Gespräch, Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 15 (4), S. 334-345.
- Brennan, Geoffrey und James M. Buchanan (1977): Towards a Tax Constitution for Leviathan, in: *Journal of Public Economics*, 8, S. 255-273.
- Buchanan, James M. (1987): Tax reforms as political choice, in: *Economic Perspectives*, Vol. 1, S. 29-35.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMU) und Umweltbundesamt (UBA) (2015): Umweltbewusstsein in Deutschland 2014. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Berlin und Dessau.
- Bundesregierung (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin und Bonn.
- Bundesregierung (2008): Lebenslagen in Deutschland. Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin und Bonn.
- Busemeyer, Marius R. (2006): Der Kampf um knappe Mittel: Die Bestimmungsfaktoren der öffentlichen, privaten und sektoralen Bildungsausgaben im OECD-Länder-Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 47. Jg., Heft 3, S. 393-418.
- Caesar, Rolf (2010): Wirksame Grenzen für die Staatsverschuldung – eine Illusion?, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, 61. Jg., S. 21-44.
- Calliess, Christian (2008): Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung zum Generationengerechtigkeits-gesetz am 15. Oktober 2008, Berlin.
- Castles, Francis G. (1998): *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*, Cheltenham/Northampton MA.
- Croley, Steven P. (2008): *Regulation and Public Interests. The Possibility of Good Regulatory Government*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Daley, Dorothy M. (2007): Citizengroups and Scientific Decision Making. Does Public Participation influence Environmental Outcomes?, *Journal of Policy Analysis and Management*, 26, S. 349-368.

- De Haan, Jakob (2013): Democracy, Elections and Government Budget Deficits, *German Economic Review* 15 (1), S. 131-142.
- Dehling, Jochen und Klaus Schubert (2011): *Ökonomische Theorien der Politik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Denzau, Arthur D. und Munger, Michael C. (1986): Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests get Represented, *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 1, March, S. 89-106.
- Dierksmeier, Claus (2006): John Rawls on the rights of future generations, in: Joerg Chet Tremmel (Hrsg.): *Handbook of Intergenerational Justice*, Northampton, Mass.: Palgrave, S. 72 -85.
- Dijkstra, Bouwe R. (1999): *The Political Economy of Environmental Policy*, Cheltenham and Northampton.
- Döring, Thomas (2002): Lässt sich ein Abbau der öffentlichen Verschuldung politökonomisch erklären?, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 51, S. 142-171.
- Ekardt, Felix (2012): Klimagerechtigkeit: Neue universalistische Diskursethik, neue Freiheitstheorie, neue Abwägungstheorie. Eine ethische und menschenrechtliche Analyse – und eine Alternative zur Kosten-Nutzen-Analyse, in Felix Ekardt (Hrsg.): *Klimagerechtigkeit. Ethische, rechtliche, ökonomische und transdisziplinäre Zugänge*, Marburg; Metropolis, S. 157-204.
- Endres, Alfred (2000): *Umweltökonomie*, 2. Aufl., Stuttgart.
- Erlei, Mathias; Martin Leschke und Dirk Sauerland (2007): *Neue Institutionenökonomik*, 2. Auflage, Stuttgart.
- Esquith, Stephen L. und Gifford Fred (Hrsg.) (2010): *Capabilities, Power, and Institutions. Towards a More Critical Development Ethics*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania Park.
- Feld, Lars P; Justina A.V. Fischer und Gebhard Kirchgässner (2010): The effect of direct democracy on income redistribution, in: *Economic Inquiry*, Vol. 48, S. 817-840.
- Feld, Lars P. und Christoph A. Schaltegger (2012): Die Politische Ökonomie der Besteuerung, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 13, S. 116-136.
- Förster, Michael und Peter Whiteford (2009): How much redistribution do welfare states achieve? The role of cash transfers and household taxes, in: *CESifo DICE Report* 3/2009, S. 34-41.
- Frey, Bruno S. und Gebhard Kirchgässner (2002): *Demokratische Wirtschaftspolitik*, München.
- Fuest, Clemens (2007): Sind unsere sozialen Sicherungssysteme generationengerecht? Walter Eucken Institut, *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, 7/3, Freiburg.
- Galasso, Vincenzo und Paola Profeta (2002): The political economy of social security: a survey, in: *European Journal of Political Economy*, Vol. 18 (2002), S. 1-29.
- Green, Donald P. und Shapiro, Ian (1994): *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science*. New Haven und London: Yale University Press.
- Gullberg, A.T. (2008): Lobbying friends and foes in climate policy: The case of business and environmental interest groups in the European Union, in: *Energy Policy*, 36 (8), S. 2964-2972.
- Gutwald, Rebecca; Ortrud Leßmann; Torsten Masson und Felix Rauschmayer (2014): A Capability Approach to Intergenerational Justice? Examining the Potential of Amartya Sen's Ethics with Regard to Intergenerational Issues, *Journal of Human Development and Capabilities*, 15 (4), S. 355-368.
- Halla, Martin, Friedrich G. Schneider and Alexander F. Wagner (2008): Satisfaction with Democracy and Collective Action Problems: The Case of the Environment, *IZA DP No. 3613*, Bonn.
- Hibbs, Douglas A. Jr. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *American Political Science Review* (71), S. 1467-1487.
- Higgs, Robert und Carl P. Close (2005, Hrsg.): *Re-Thinking Green: Alternatives to Environmental Bureaucracy*, Oakland, CA.
- Holcombe, Randall G. (1998): Tax policy from a public choice perspective, in: *National tax journal*, Vol. 51, S. 359-371.
- Homburg, Stefan (2011): Colonel Blotto und seine ökonomischen Anwendungen, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 12 (1), S. 1-11.
- Iversen, Torben (2005): *Capitalism, democracy and welfare*, Cambridge et al.
- Iversen, Toben und David Soskice (2006): Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why some Democracies redistribute more than others, in: *American Political Science Review*, 100 (2), S. 165-181.

- Jochimsen, B. und R. Nuscheler (2007): *The Political Economy of the German Länder Deficits*, Discussion Paper SP II 2007 – 06, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin.
- Jörke, Dirk (2011): *Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie*, Aus *Politik und Zeitgeschichte*, Nr.1-2, 2011, S. 13-18.
- Kelman, Mark (1988): *On Democracy-Bashing: A Sceptical Look at The Theoretical and "Empirical" Practice of the Public Choice Movement*, *Virginia Law Review*, Vol. 74, Symposium on the Theory of Public Choice, No. 2, March, S. 199-273.
- Kielmannsegg, Peter Graf (2001): *Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln?* Manuskript der Rede anlässlich der Verleihung des Schader-Preises 2001.
- Kirchgässner, Gebhard (2013): *On the Political Economy of Public Deficits and Debt*, *German Economic Review* 15 (1), S. 116-130.
- Kirsch, Guy (2004): *Neue Politische Ökonomie*, 5. Auflage, Basel et al.
- Koester, Gerrit B. (2005): *The political economy of tax reforms. Evidence from the German case 1964-2004* Discussion paper, Humboldt University, Berlin.
- Kollmann, Andrea und Friedrich Schneider (2010): *Why does Environmental Policy in Representative Democracies Tend to be Inadequate? A Preliminary Public Choice Analysis*, in: *Sustainability*, S. 3710-3734.
- Kroh, Martin und Christian Könneke (2013): *Arm, arbeitslos und politisch inaktiv?* *DIW Wochenbericht*, 80. Jg., Nr. 42, S. 3-15.
- Krumm, Raimund und Harald Strotmann (2009): *IAW-Wirtschaftsmonitor Baden-Württemberg 2009. Zur Positionierung des Landes im nationalen und internationalen Standortwettbewerb*, Tübingen.
- Leach, Melissa; Ian Scoones und Andy Stirling (editors) (2010): *Dynamic Sustainabilities: Technology, Environment, Social Justice*, London: Earthscan.
- Lelkes, Orsolya (2013): *The Loneliness of the Unemployed: Social and Political Participation in Germany in a European Context*, *Informationsdienst soziale Indikatoren*, Ausgabe 50, August 2013, S. 7-11.
- Lessmann, Ortrud (2011): *Sustainability as a Challenge to the Capability Approach*, in: Rauschmayer, Felix; Oman, Ines; Frühmann, Johannes (Hrsg.): *Sustainable Development. Capabilities, needs and well-being*, Abingdon, Oxon: Routledge, S. 43-61.
- Lessmann, Ortrud und Felix Rauschmayer (2013): *Re-conceptualizing Sustainable Development on the Basis of the Capability Approach: A Model and its Difficulties*, *Journal of Human Development* 14 (1), February, S. 95-114.
- List, John A. und Sturm, Daniel M. (2006): *How elections matter: Theory and evidence from environmental policy*, in: *Quarterly Journal of Economics*, 121 (4), S. 1249-1281.
- Loomis, Burdett A. und Allan J Cigler. (2007): *Introduction: The Changing Nature of Interest Group Politics*, in: Loomis, Burdett A. und Allan J Cigler. (eds.): *Interest Group Politics (2007)*, Washington, D.C., S. 1-36.
- Meyer, Lukas H. (2012): *Klimawandel und historische Gerechtigkeit. Eine philosophische Analyse*, in: Felix Ekardt (Hrsg.): *Klimagerechtigkeit. Ethische, rechtliche, ökonomische und transdisziplinäre Zugänge*, Marburg; Metropolis, S. 83-103.
- Michaelowa, Axel (1998): *Übertragung des Demokratiemodells der Neuen Politischen Ökonomie auf die Klimapolitik*, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, S. 463-491.
- Mitchell, William C. und Michael C. Munger (1991): *Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey*, *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 2, May, S. 512-546.
- Moczadlo, Regina und Jürgen Volkert (2012): *Wettbewerb und Nachhaltigkeit bei globalen Governancelücken*, in: Harald Enke und Adolf Wagner (Hrsg.): *Zur Zukunft des Wettbewerbs: in memoriam Karl Brandt und Alfred E. Ott*, Metropolis Marburg, S. 275-296
- Mueller, Dennis C. (2003): *Public Choice III*, Cambridge et al.
- Nelson, Michael A. (2000): *Electoral Cycles and the Politics of State Tax Policy*, in: *Public Finance Review*, Vol. 28, No. 6, S. 540-560.
- Noll, Bernd (2013): *Wirtschafts- und Unternehmensethik in der Marktwirtschaft*, 2. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Stuttgart: Kohlhammer.
- Nordhaus, William (1975): *The Political Business Cycle*, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 42, Issue 2, S. 169-190.

- Oates, Wallace E. und Paul R. Portney (2003): The Political Economy of Environmental Policy, in: Handbook of Environmental Economics, Amsterdam, S. 325-354.
- OECD (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries, Paris.
- Ostrom, Elenor (2009): A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems, Science 325, 419 (200), S. 419-422.
- Ostrom, Elenor (2000): Collective Action and the Evolution of Social Norms, Journal of Economic Perspectives, Vol. 14, No. 3, Summer, S. 137-158.
- Ono, Tetsuo (2009): The political economy of environmental and social security policies: the role of environmental lobbying, in: Economics of Governance, 10, S. 261-296.
- Paulus, Alari et al. (2009): The effects of taxes and benefits on income distribution in the enlarged EU EURO-MOD Working Paper No. EM8/09, April, o. O.
- Persson, Torsten und Guido Tabellini (2000): Political Economics. Explaining Economic Policy, London.
- Persson, Torsten und Guido Tabellini (2003): The Economic Effects of Constitution, London.
- Pfarr, Christian und Volker Ulrich (2011): Discrete-Choice-Experimente zur Ermittlung der Präferenzen für Umverteilung, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Band 62, Nr. 3, 2011, S. 232 - 262.
- Pick, Susan und Sirkin, Janna (2010): Breaking the Poverty Cycle. The Human Basis for Sustainable Development. New York: Oxford University Press.
- Potrafke, Niklas (2007): Social Security in Germany: A Prey of Political Opportunism? DIW Discussion Papers 677, Berlin.
- Potrafke, Niklas (2010): Does Government Ideology Influence Budget Composition? Empirical Evidence from OECD Countries, University of Konstanz Working Paper Series, 2010-16, Konstanz.
- Potrafke, Niklas (2011): Is German Domestic Social Policy Politically Controversial? University of Konstanz Working Paper Series 2011-06, Konstanz.
- Profeta, Paola (2008): Political support and tax reforms: an Italian example, in: CESifo DICE Report 1, S. 32-36.
- Rauschmayer, Felix; Tom Bauler und Niko Schöpke (2015): Towards a thick understanding of sustainability transitions – linking transition management, capabilities and social practices, Ecological Economics, 109 (1), S. 211-221.
- Rawls, John (1996): Political Liberalism, New York: Columbia Press.
- Rawls, John (1988): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main: Suhrkamp Wissenschaft.
- Roine, Jesper (2006): The political economics of not paying taxes, Public Choice, Vol. 126, Issue 1, S. 107-134.
- Roubini, N. und J.D. Sachs (1989): Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, in: European Economic Review, 33, S. 903-933.
- Schöpke, Niko und Felix Rauschmayer (2014): Going beyond efficiency: including altruistic motives in behavioral models for sustainability transitions to address sufficiency, Sustainability: Science, Practice and Policy, Volume 10, Issue 1, Spring 2014, S. 29-44.
- Schmidt, Manfred G. (2002): Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 43, S. 3-19.
- Schneider, Friedrich (1999): Die Entwicklung der Sozialpolitik in repräsentativen und in direkten Demokratien: Königsweg oder Sackgasse? Einige Bemerkungen aus der „Public Choice“-Perspektive, in: Swiss Journal of Economics and Statistics, Vol. 135, S. 387-406.
- Schneider, Friedrich und Gebhard Kirchgässner (2001): Zur politischen Ökonomie der Umweltpolitik: Hat die Politikberatung etwas bewirkt? Einige Gedanken aus Public-Choice-Sicht (Paper).
- Schneider, Friedrich und Andrea Kollmann (2010b): Erstickt die repräsentative Demokratie die „Ökologie“?, in: Neue Zürcher Zeitung vom 17.11.2010; <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/erstickt-die-repraesentative-demokratie-die-oekologie-1.8404861>
- Schneider, Friedrich und Jürgen Volkert (2005): Politische Chancen, Armut und Reichtum, in: Jürgen Volkert (Hrsg.): Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen. Amartya Sens Capability-Konzept als Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 259-281.
- Schneider, Friedrich und Jürgen Volkert (2004): No Chance for Incentive-Orientated Environmental Policies in Representative Democracies? A Public Choice Analysis, in: Robert N. Stavins (ed.): The Political Economy of Environmental Regulation, The International Library of Critical Writings in Economics, edited

- by Mark Blaug, No. 180, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 325 – 340 (Neuabdruck von Schneider Volkert (1999))
- Schneider, Friedrich und Jürgen Volkert (1999): No chance for incentive-oriented environmental policies in representative democracies? A Public Choice Analysis, *in: Ecological Economics*, S. 123-138.
- Schöbel, Enrico (2005): Politische Partizipation als Verbandsarbeit: Der Bund der Steuerzahler zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, Discussion Paper No. 2005-006E, Universität Erfurt, Erfurt.
- Schroeder, Christopher H. (2010): Public Choice and Environmental Policy, in Daniel A. Farber and Anne Joseph O'Connell (Hrsg.): *Research Handbook on Public Choice and Public Law*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, S. 450-485.
- Schroeder, Christopher H. (2009): Public Choice and Environmental Policy: A Review of the Literature, Duke Law School Public Law & Legal Theory Paper No. 247, May, Durham, US. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1401375>.
- Seckler, Matthias; Jürgen Volkert und Raimund Krumm (2016): Sustainability and the Capability Approach: an Actor's Based Public Choice Perspective, erscheint als GeNECA Discussion Paper, UFZ Leipzig.
- Sen, Amartya (2009): *The Idea of Justice*, London, Penguin.
- Sen, Amartya (2013): The Ends and Means of Sustainability, *Journal of Human Development and Capabilities*, Vol. 14, No. 1, S. 6-20.
- Spence, David B. (2001): The Shadow of the Rational Polluter: Rethinking the Role of the Rational Actors Model in Environmental Law, *California Law Review*, 89 (4), S. 917-998.
- Spillemaeckers, Sophie; Luc van Ootegem und Gerben J. Westerhof (2011): From individual well-being to sustainable development: a path where psychologists and economists meet, in: Rauschmayer, Felix; Oman, Ines; Frühmann, Johannes (Hrsg.): *Sustainable Development. Capabilities, needs and well-being*, Abingdon, Oxon: Routledge, S. 62-82.
- Stewart, Frances (2011): Inequality in Political Power: A fundamental (and overlooked) dimension of inequality, *European Journal of Development Research*, Vol. 23, 4, S. 541-545.
- Tremmel, Joerg Chet (2009): *A Theory of Intergenerational Justice*, London: Earthscan.
- Tremmel, Joerg Chet und Patrick Wegner (2010): German Bundestag Survey on Intergenerational Justice in the Labour Market, in: Tremmel, Joerg C. (Hrsg.): *A Young Generation Under Pressure? Financial situation and 'rush hour of life' of the cohorts 1970-1985 in a generational comparison?* Berlin/ Heidelberg: Springer Verlag, S. 77-105.
- Tufte, Edward R. (1978): *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, New Jersey, and New Haven, CT.
- Volkert, Jürgen (2014): Der Capability-Ansatz als gesellschaftspolitischer Analyserahmen, in: *Was macht ein gutes Leben aus? Der Capability-Ansatz im Fortschrittsforum*, herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 8-19.
- Volkert, Jürgen (1999): *Soziale Dienste und Umverteilung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Volkert, Jürgen (1997): *Existenzsicherung in der marktwirtschaftlichen Demokratie*, Heidelberg und New York: Physica / Springer Verlag.
- Von Hauff, Volker (1987): *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. Greven: Eggenkamp Verlag.
- von Weizsäcker, Carl Christian (2011): Wie vertragen sich Nachhaltigkeit und Demokratie? Konflikte zwischen generationsübergreifenden Plänen der Klimapolitik und der Innovationskraft demokratischer Prozesse, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 4. Mai 2011. <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/wie-vertragen-sich-nachhaltigkeit-und-demokratie-1.4550282>
- von Weizsäcker, Robert K. (2008): Repräsentative Demokratie und öffentliche Verschuldung: Ein strategisches Verhängnis, in: Baus, Ralf T., Annegret Eppler und O. Wintermann (Hrsg.): *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen*, St. Augustin.
- Warskett, Goerge; Stanley L. Winer und Walter Hettich (1998): The complexity of tax structure in competitive political systems, in: *International Tax and Public Finance* 5, S. 123-151.
- Weck-Hannemann, H. (2008): Environmental Politics, in: Rowley, C.K und Schneider, F.G. (eds.): *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*, New York, S. 567-577.

- Weingast, B., K. Shepsle und C. Johnson (1981): The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, in: *Journal of Political Economy*, 89, S. 642-664.
- Winer, Stanley L., Lawrence W. Kenny und Walter Hettich (2009): Political Regimes, Institutions and the Nature of Tax Systems (Paper), download über: <http://ssrn.com/abstract=1593753>.
- Wolf, Frieder (2007): Die Bildungsausgaben der Bundesländer: Bestimmungsfaktoren und sozialpolitische Relevanz, in: *ZSR* 53 (2007), Heft 1, S. 31-56.