
Kooperation und Fairness in der Politik

Michael M. **BECHTEL**¹
Universität St. Gallen
Michael.Bechtel@unisg.ch

Ob Klimaschutz oder Euro-Rettung, viele politische Herausforderungen lassen sich nur in Kooperation mit anderen Staaten bewältigen. Regierungen fällt es jedoch schwer, auf diese drängenden Probleme zeitnah zu reagieren. Während hierfür häufig die Ideologisierung der Wählerschaft verantwortlich gemacht wird, zeigt die aktuelle Forschung, dass die Politik drängende Probleme angehen kann, wenn sie dabei die Fairnessvorstellungen der Bevölkerung stärker berücksichtigt. Denn Wähler beurteilen politische Entscheidungen vor dem Hintergrund ihrer eigenen Vorstellungen von Gerechtigkeit. Da sich auch Bürgerinnen und Bürger ideologisch unterschiedlicher Orientierungen hinsichtlich ihrer Fairnessvorstellungen relativ einig sind, bietet sich für die Politik ein bislang nicht ausgeschöpfter Gestaltungspielraum für internationale Kooperation wie auch nationale Reformvorhaben.

1 Kooperative Politik und Ideologisierung

Die Gesellschaft sieht sich großen Herausforderungen gegenübergestellt. Viele dieser Herausforderungen werden nur dann zu bewältigen sein, wenn sich Staaten in stärkerem Ausmaß auf internationale Kooperation einlassen. Dies lässt sich an zwei Problemen illustrieren: Ein erstes Beispiel ist die Klimapolitik. Nur wenn die großen und wirtschaftsstarke Länder ihren Ausstoß an Treibhausgasen gemeinsam verringern, lässt sich die globale Erwärmung auf ein erträgliches Maß reduzieren. Ein zweites Beispiel ist der durch den Brexit angeschlagene europäische Wirtschafts- und Währungsraum. Dieser lässt sich nur dann dauerhaft bewahren, wenn die EU-Mitgliedsstaaten dazu bereit sind, die Kosten für die hierfür erforderlichen Institutionen zu schultern.

Beide Beispiele zeigen: Zwischenstaatliche Kooperation mit der Bereitschaft zu gemeinsamen Investitionen stellt eine notwendige Voraussetzung für die Lösung wichtiger Probleme bzw. den Erhalt nützlicher Institutionen dar. Wie entscheidend dabei die innenpolitische Unterstützung seitens der Bürgerinnen und Bürger ist, hat nicht zuletzt die Brexit-Abstimmung über den Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union unmissverständlich zum Ausdruck gebracht. Jede Regierung weiß: Politik ist auf Dauer nicht gegen den Willen der Bevölkerung machbar und das ist in einer Demokratie auch so beabsichtigt.

Vor dem Hintergrund dieser Logik könnte das Zaudern der Regierungen bei der Bewältigung wirtschafts- und umweltpolitischer Probleme auf die zunehmende ideologische Polarisierung westlicher Gesellschaften zurückzuführen sein: In Frankreich erstarkt die Front National, in Österreich gewinnt die Freiheitliche Partei Österreichs, in Deutschland etabliert sich die Alternative für Deutschland, in Griechenland dominiert Syriza, in Spanien rebelliert Podemos und in Großbritannien erwirkt die UK Independence Party den Austritt aus der Europäischen Union. Diese ideologische Polarisierung könnte ein Grund dafür sein, warum Regierungen, deren

¹ Michael M. Bechtel ist SNF-Förderprofessor für Politikwissenschaft an der Universität St. Gallen.

politisches Überleben von der Wiederwahl abhängt, politische Reformen so zögerlich angehen. Ideologisch rechte und linke haben möglicherweise völlig unterschiedliche Vorstellungen davon, wie Politik auszusehen hat, dass es Regierungen niemandem mehr recht machen können. Die ideologische Spaltung der Wählerschaft wird für Regierungen zum Minenfeld, auf dem jeder Schritt in eine bestimmte Richtung den nächsten Wahlsieg kosten könnte. Also entscheidet sich die Politik oft für die scheinbar sicherste Lösung: Den Stillstand. Mit einer ideologisch zerstrittenen Bevölkerung bleibt – so das Ideologisierungargument – wenig Raum für innenpolitische Reformen und erst recht nicht für zwischenstaatliche Kooperation, die mit der Investition von Steuergeldern verbunden wäre.

2 Fairness und Politik-Design

Ideologische Gräben innerhalb der Wählerschaft mögen politische Reformen zwar erschweren, aber sind Lösungen für drängende Wirtschafts- und Umweltprobleme deshalb tatsächlich unmöglich? Einen Gegenentwurf zur vermeintlichen Ideologisierungsfalle liefert die aktuelle politikwissenschaftliche Forschung. Hier lautet eine Vermutung, dass internationale Kooperation ebenso wie innenpolitische Reformen durchaus eine Chance haben, wenn deren spezifische Ausgestaltung unter Beachtung von Fairnessprinzipien erfolgt. Zum Beispiel könnte eine Reform auch von ideologisch gegensätzlichen Lagern akzeptiert werden, sofern die hieraus resultierenden Kosten nach anerkannten Fairnessvorstellungen verteilt werden. Im Bereich der internationalen Klimakooperation wäre ein Klimavertrag möglicherweise eher mehrheitsfähig, wenn sich viele andere Staaten ebenfalls daran beteiligen und so die Herausforderungen des Klimawandels gemeinsam angehen.

Wie wichtig ist die Ausgestaltung solcher Kooperationsvorhaben für die Unterstützung dieser Politiken in der Bevölkerung? Die aktuelle Forschung ist dieser Frage in zwei Politikfeldern aus den Bereichen Umwelt und Wirtschaft nachgegangen: Der globalen Klimapolitik und der Einrichtung des Euro-Rettungsschirms.² Dabei wurde insbesondere untersucht, welche Rolle Fairnessprinzipien für die Beurteilung von Politiken durch die Wählerinnen und Wähler spielen. Diese Untersuchung wurde durch die theoretische Überlegung geleitet, dass es in der Bevölkerung Fairness- bzw. Gerechtigkeitsvorstellungen gibt, die auch für die Popularität von internationalen Kooperationsprojekten wichtig sein sollten.

Die besondere Herausforderung zwischenstaatlicher Kooperation besteht darin, dass sie letztlich auf die Bereitstellung so genannter Kollektivgüter abzielt. Viele würden beispielsweise vom Erfolg klimapolitischer Maßnahmen profitieren, aber das wäre auch dann der Fall, wenn ein einzelnes Land selbst nichts dazu beigetragen hätte. Es existiert also ein starker Anreiz zum so genannten Schwarzfahren. Keiner ist bereit, einen Beitrag zur Erreichung des gemeinsamen Zieles zu leisten und hofft stattdessen darauf, dass die anderen Akteure das Gut bereitstellen. Somit besteht die Gefahr, dass politische Kooperationsprojekte scheitern, obwohl ein gemeinsames Anliegen existiert.

Aus zahlreichen Studien wissen wir jedoch, dass Kooperation auch unter diesen widrigen Bedingungen möglich ist, weil Menschen ähnliche Vorstellungen davon haben, wann eine Handlung oder Entscheidung fair ist. Viele erachten es beispielsweise als fair, wenn man selbst einen Beitrag für gemeinschaftliche Projekte leistet, sofern auch andere etwas beitragen. Diese Norm der Reziprozität könnte auch erklären, warum manche Klimaabkommen in der Bevölkerung populärer sind als andere: Bürger würden es als fair erachten, wenn ihr eigenes

² Bechtel, Michael M./Scheve, Kenneth F. 2013. "Mass Support for Climate Cooperation Depends on Institutional Design", in: Proceedings of the National Academy of Sciences 110 (34): 13763-13768; Bechtel, Michael M./Genovese, Federica/Scheve, Kenneth. 2016. "Interests, Norms, and Mass Support for International Climate Policy". SSRN Working Paper, <http://ssrn.com/abstract=2528466>; Bechtel, Michael M./Scheve, Kenneth. 2016. "Public Goods and the Causal Effect of Expected Cooperation in Representative Samples" SSRN Working Paper, <http://ssrn.com/abstract=2419678>; Bechtel, Michael M./Hainmueller, Jens/Margalit, Yotam M. 2015. "Policy Design and Domestic Support for International Bailouts" SSRN Working Paper, <http://ssrn.com/abstract=2163594>.

Land sich an den Kosten des Klimaschutzes beteiligt, sofern andere Länder ebenfalls etwas dazu beitragen.

Sind Fairnessnormen wie Reziprozität tatsächlich wichtig dafür, wie Bürgerinnen und Bürger Klimaverträge beurteilen? In einer groß angelegten, repräsentativen Mehrländerbefragung wurden hierzu über 8.000 Personen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den Vereinigten Staaten hypothetische Klimaabkommen vorgelegt, die hinsichtlich ihrer Ausgestaltung zufällig variierten. Manche Klimaabkommen besaßen beispielsweise nur relativ wenige Teilnehmerländer (20 von 192 Ländern), während sich an anderen Abkommen sehr viel mehr Teilnehmerländern beteiligten (160 von 192 Ländern). Im Anschluss konnten die Befragten das von ihnen bevorzugte Abkommen auswählen. Mittels dieses Experiments konnte ermittelt werden, welche Wirkung die Ausgestaltung eines Klimavertrags auf die Unterstützung in der Bevölkerung ausübt.

Die Ergebnisse dieser Studie sind deutlich: Im Vergleich zu einem Abkommen mit wenig Unterzeichnern erhöht ein Klimavertrag mit vielen Unterzeichnerstaaten die Zustimmung zu diesem Abkommen um etwa 15 Prozentpunkte (von knapp 50% auf 65%). Klimavereinbarungen, an denen sich mehr Länder beteiligen, sind somit in den Augen der Bürger wesentlich attraktiver. Dieser Effekt ist vereinbar mit der Vermutung, dass Menschen ihre Vorstellungen von Fairness als Reziprozität auch bei der Beurteilung politischer Entscheidungen anwenden.

Wenn sich politische Entscheidungen an den Fairnessvorstellungen der Bevölkerung orientieren, sind auch kostenträchtige Politiken möglich.

Dieses Ergebnis lässt sich auf andere Politikfelder übertragen. So untersuchte eine weitere Studie beispielsweise individuelle Unterstützung für den Euro-Rettungsschirm, der den Erhalt der gemeinsamen Währung sichern soll.³ Länder wie Griechenland, Portugal oder Irland waren zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf Grund hoher Staatsschulden auf die finanzielle Unterstützung durch die Eurozone angewiesen. Diese Finanzhilfen waren und sind vor allem in Deutschland, dem größten Geberland, ausgesprochen unpopulär. Die Umfrageergebnisse zeigen jedoch, dass die Zustimmung zum Euro-Rettungsschirm zunimmt, je stärker sich auch andere Länder an dessen Kosten beteiligen. Dieser Effekt kann nicht dadurch erklärt werden, dass mehr Beitragszahler die Kosten pro Land reduzieren würden und die Bürger sich somit lediglich für die kostengünstigste Lösung entscheiden. Denn selbst wenn die Kosten für Deutschland explizit konstant gehalten werden (z.B. bei €200 Milliarden), sind Beiträge zum Rettungsschirm auch dann populärer je mehr andere Länder sich ebenfalls beteiligen.

Bei der Beurteilung des Euro-Rettungsschirms wie auch globaler Klimaabkommen sind sich übrigens sowohl ideologisch linke wie rechte Personen überraschend einig: In beiden Lagern erhalten stärker konditional kooperativ ausgerichtete Finanzhilfen mehr Unterstützung. Je mehr andere Länder beteiligen, desto mehrheitsfähiger wird ein Kooperationsvorhaben, das gemeinsame Investitionen erfordert. Wenn sich die Ausgestaltung politischer Entscheidungen an den Fairnessvorstellungen der Bevölkerung orientiert, sind auch kostenträchtige Politiken möglich.

3 Konditionale Kooperation in der Gesellschaft

Wer eher dazu bereit ist, sich für eine Gemeinschaftsaufgabe zu engagieren, wenn auch andere dies tun, der verhält sich konditional kooperativ. Die diesem Verhalten zugrundeliegende Fairnessnorm der Reziprozität ist wichtig, um gesellschaftliche Herausforderungen politisch zu bewältigen. Allerdings hängt die Bedeutung von Fairnesselementen in politischen Entscheidungen für deren gesellschaftliche Unterstützung letztlich davon ab, wie verbreitet

³ Bechtel, Michael M./Hainmueller, Jens/Margalit, Yotam M. 2015. "Policy Design and Domestic Support for International Bailouts" SSRN Working Paper, <http://ssrn.com/abstract=2163594>.

solche Gerechtigkeitsvorstellungen in der Bevölkerung tatsächlich sind. Zum Beispiel könnten bestimmte Bevölkerungsgruppen grundsätzlich eher dazu bereit sein, sich für die Gemeinschaft anzustrengen, sofern auch andere einen Beitrag leisten. In anderen Milieus könnte eine Reziprozitätsnorm hingegen nur sehr schwach ausgeprägt sein und deshalb hätten konditional kooperativ angelegte Politikentscheidungen auch nur geringe Erfolgsaussichten.

Existieren solche Unterschiede in der Bedeutung von Fairnessnormen in der Bevölkerung? Bis vor kurzem konnte die Forschung hierauf kaum eine Antwort liefern. In den zahlreichen Studien hatte man vor allem Universitätsstudenten oder andere Personenkreise wie japanische Fischer, Gäste in britischen Pubs oder Ureinwohner-Stämme im peruanischen Amazonas-Gebiet untersucht. Man wusste nicht, ob und wie stark Vorstellungen von Fairness als Reziprozität in der Bevölkerung industrieller Demokratien ausgeprägt sind.

Aktuelle Ergebnisse zeigen, dass sich etwa 50 Prozent der Bevölkerung konditional kooperativ verhalten.⁴ Ihre Bereitschaft, sich finanziell an einem Gemeinschaftsprojekt zu beteiligen, hängt in der Tat davon ab, ob auch andere bereit sind, einen Beitrag zu leisten. Die eigene Kooperationsbereitschaft ist vor allem durch die Erwartungen hinsichtlich des Verhaltens anderer getrieben. Nur geringe Unterschiede in der Kooperationsbereitschaft existieren hingegen zwischen Frauen und Männern, Alten und Jungen, Armen und Reichen, ideologisch Linken und Rechten sowie Personen mit unterschiedlichen Bildungsniveaus.

Dieses Wissen über die Verbreitung von Fairnessvorstellungen ist nützlich, um die Erfolgsaussichten von Reformvorhaben zu beurteilen. Es erlaubt jedoch nur, auf die existierenden Fairnessvorstellungen zu reagieren, nicht aber, sie zu verändern. Wenn sich die Bedeutung von Reziprozitätsvorstellungen in der Bevölkerung verstärken liesse, dann könnte dies nicht nur dabei helfen, gesellschaftliche Kooperationsprobleme zu lösen, sondern auch Erkenntnisse über die Entstehung von Fairnessvorstellungen liefern.

Dieses Wissen über die Verbreitung von Fairnessvorstellungen ist nützlich, um die Erfolgsaussichten kooperativer Reformvorhaben zu beurteilen.

Eine mögliche Erklärung für die Entstehung von Fairnessnormen lautet, dass Vorstellungen von Gerechtigkeit vor allem im familiären Umfeld erlernt werden. Dabei dienen bestimmte Familienmitglieder als Vorbilder, deren Handeln und Erklärungen die eigenen Auffassungen von Gerechtigkeit und angemessenem Verhalten prägen. Wie plausibel ist diese Erklärung? Im Rahmen einer repräsentativen Umfrage in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den Vereinigten Staaten sind wir dieser Frage nachgegangen.

Die Befragung enthielt ein so genanntes Kollektivgutspiel, das mit einem Experiment verbunden war. In diesem Spiel konnten die Teilnehmer eines jeden Landes zwei Amazon-Gutscheine im Wert von je €100 gewinnen. Jeder Befragte hatte zudem die Möglichkeit, den Wert der Gutscheine zu verändern. Er konnte nämlich entscheiden, dem Gewinner des anderen Gutscheins etwas vom eigenen Gutschein abzugeben. Jeder Betrag, den man an den anderen Gewinner abzugeben bereit war, wurde verdoppelt. Diese Verdopplung macht Kooperation wertvoller: Würde man beispielsweise dem anderen den Gesamtwert von €100 abgeben, so hätte dessen Gutschein einen Wert von €200. Und umgekehrt.

Allerdings gab es einen starken Anreiz zum Schwarzfahren: Finanziell am besten wäre es natürlich, wenn man selbst nichts abgegeben hätte, der andere hingegen alles. Dann wäre nämlich der eigene Gutscheinwert auf €300 angestiegen ($100+2 \times 100$). In diesem Fall wäre die andere Person jedoch völlig leer ausgegangen. Wenn nun beide Akteure so denken und deshalb nichts beitragen – in der Hoffnung darauf, dass der andere doch etwas abgeben möge – dann bleibt der Gutscheinwert für jeden bei €100 – niemand gibt ja etwas ab – und das ist natürlich

⁴ Bechtel, Michael M./Scheve, Kenneth. 2016. "Public Goods and the Causal Effect of Expected Cooperation in Representative Samples" SSRN Working Paper, <http://ssrn.com/abstract=2419678>.

weitaus weniger als die Summe von €200, die man erreicht hätte, wenn beide vollständig kooperiert hätten.

Die Bedeutung von Vorbildern wurde mittels eines Experiments untersucht, das in die Erklärung des Kollektivgutspiels eingebettet war. Diese Erklärung enthielt ein Rechenbeispiel, um zu illustrieren, wie die Werte der beiden Amazon-Gutscheine von den Entscheidungen der Befragten abhingen. Eine zufällig ausgewählte Gruppe von Befragten erhielt dabei ein Beispiel, in dem der andere einen geringen Beitrag (€10) abgab. Eine andere Gruppe hingegen erhielt ein Beispiel, in dem der andere einen höheren Beitrag abgab (€30, 60 oder 90). Das Verhalten des anderen in diesem Beispiel kann eine vorbildähnliche Funktion besitzen: In der Abwesenheit von Informationen darüber, was in der gegebenen Entscheidungssituation angemessen wäre, bietet das Beispiel einen Orientierungspunkt, an dem man sein eigenes Verhalten ausrichten kann.

Wie beeinflusst dieser Orientierungspunkt das Geberverhalten der Befragten? Im Durchschnitt gaben die Befragten in dem hohen Beitragsbeispiel €2 mehr an den anderen ab als Personen in dem niedrigen Beitragsbeispiel. Dies deutet darauf hin, dass das Schaffen von Vorbildern tatsächlich eine positive Wirkung auf die Lösung von Kooperationsproblemen besitzt.

4 Politische Lösungen für Kooperationsprobleme

Gesellschaften sind heutzutage wirtschaftlich stärker vernetzt als je zuvor in der Menschheitsgeschichte. Diese Vernetzung bietet viele Vorteile, aber sie schafft auch neue Herausforderungen. Eine dieser Herausforderungen besteht darin, wie die Europäische Union damit umgeht, wenn ein Mitgliedstaat massiv überschuldet ist und damit die Stabilität der gemeinsamen Währung bedroht. Eine andere ist die Frage nach den Chancen grenzüberschreitender Kooperation in der Klimapolitik. Die Chancen für kooperative, internationale Antworten auf diese Herausforderungen hängen maßgeblich von deren innenpolitischer Akzeptanz ab. Welchen innenpolitischen Spielraum können Regierungen bei der Reaktion auf diese Probleme erwarten? Und wie lässt sich dieser gestalterische Spielraum ausschöpfen?

Ein bislang unterschätzter Faktor für die Akzeptanz zwischenstaatlicher dringender Reformvorhaben in der Bevölkerung ist deren Ausgestaltung: Um Herausforderungen wie den Klimawandel oder die Rettung der Eurozone zu meistern, geht es nicht nur um das Ob, sondern auch um das Wie. Wer so gestalten will, dass nationale Reformen ebenso wie internationale Kooperationsprojekte trotz regelmäßiger Wahlen eine Zukunft besitzen, der sollte die Fairnessvorstellungen der Bevölkerung berücksichtigen. Reziprozität, also die Bereitschaft zur Mithilfe unter der Bedingung, dass auch andere etwas beitragen, eröffnet dabei nicht nur einen Weg zur Bewältigung zwischenstaatlicher Kooperationsprobleme. Sie bietet auch Schutz gegen staatliche Alleingänge, die nicht in der Lage sein werden, wichtige wirtschaftliche und umweltpolitische Herausforderungen zu lösen.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
