

Pies, Ingo; Valentinov, Vladislav

Working Paper

Brauchen wir NGOs?

Diskussionspapier, No. 2017-06

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Pies, Ingo; Valentinov, Vladislav (2017) : Brauchen wir NGOs?, Diskussionspapier, No. 2017-06, ISBN 978-3-86829-895-6, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Lehrstuhl für Wirtschaftsethik, Halle (Saale), <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-73733>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/170462>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Ingo Pies und Vladislav Valentinov

Brauchen wir NGOs?

Diskussionspapier Nr. 2017-06

des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,
hrsg. von Ingo Pies,
Halle 2017

Haftungsausschluss

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

ISBN 978-3-86829-894-9 (gedruckte Form)
ISBN 978-3-86829-895-6 (elektronische Form)
ISSN 1861-3594 (Printausgabe)
ISSN 1861-3608 (Internetausgabe)

Autoranschrift

Prof. Dr. Ingo Pies
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Wirtschaftswissenschaftlicher Bereich
Lehrstuhl für Wirtschaftsethik
Große Steinstraße 73
D-06108 Halle
Tel.: +49 (0) 345 55-23420
Fax: +49 (0) 345 55 27385
Email: ingo.pies@wiwi.uni-halle.de

Korrespondenzanschrift

Prof. Dr. Ingo Pies
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Wirtschaftswissenschaftlicher Bereich
Lehrstuhl für Wirtschaftsethik
Große Steinstraße 73
D-06108 Halle
Tel.: +49 (0) 345 55-23420
Fax: +49 (0) 345 55 27385
Email: ingo.pies@wiwi.uni-halle.de

Kurzfassung

Zivilgesellschaftliche Organisationen erfüllen in der modernen Demokratie zwei wichtige Funktionen. Zum einen stellen sie öffentliche Güter und Dienstleistungen bereit („service delivery“). Zum anderen dienen sie der politischen Interessenvertretung („advocacy“). Allerdings sehen sich zivilgesellschaftliche Organisationen gegenwärtig mit Anreizdefiziten konfrontiert, die systematisch zu zwei verschiedenen Arten von Diskursversagen führen, was ihre Advocacy-Funktion stark beeinträchtigen kann. Hiergegen hilft eine Ordnungspolitik zweiter Ordnung, die den zivilgesellschaftlichen Organisationen Anreize setzt, sich selbst zu regulieren.

Schlüsselwörter: Zivilgesellschaftliche Organisationen, Nichtregierungs-Organisationen, Non-Profit-Organisationen, Diskursversagen, Ordnungspolitik zweiter Ordnung, Selbstregulierung

Abstract

In a modern democracy, civil-society organizations fulfil two important functions. First, they provide public goods and services. Second, they represent interests in the political process (“advocacy”). However, under current circumstances civil-society organizations face disincentives that systematically entail two different kinds of discourse failure, which strongly undermines their advocacy function. The appropriate therapy consists of a second-order politics that provides civil-society organizations with incentives for self-regulation.

Key Words: Civil-Society Organizations, Non-Governmental Organizations, Non-Profit Organizations, Discourse Failure, Second-Order Politics, Self-Regulation

Brauchen wir NGOs?

von Ingo Pies und Vladislav Valentinov*

Die im Titel aufgeworfene Frage beantworten wir mit einem „Ja, aber ...“. Doch bevor wir diese Antwort mitsamt einigen ihrer interessanten Implikationen entwickeln, möchten wir betonen, dass sich die Wissenschaft lange Zeit sehr schwer getan hat, die Organisationen der Zivilgesellschaft – des dritten Sektors neben Staat und Wirtschaft – analytisch zu erfassen. Das lässt sich schon an den üblichen Bezeichnungen ablesen, die ja vorwiegend negativ abgrenzende Definitionen zum Ausdruck bringen.

Betrachtet man die Organisationen des dritten Sektors aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive, dann fällt primär auf, dass wir es hier *nicht* mit staatlichen Akteuren zu tun haben. So erklärt sich die Bezeichnung NGOs. Sie steht ja für „non-governmental organizations“, also „Nicht-Regierungs-Organisationen“.

Auch wenn wir den Blickwinkel wechseln, verhält es sich ganz ähnlich. Betrachtet man die Organisationen des dritten Sektors aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive, dann fällt primär auf, dass wir es hier *nicht* mit Unternehmen zu tun haben. So erklärt sich die ebenfalls häufig verwendete Bezeichnung NPOs. Sie steht für „non-profit organizations“.

Somit ist festzuhalten: Die zivilgesellschaftlichen Organisationen des dritten Sektors beschäftigen sich mit Politik, sind aber keine staatlichen Akteure. Zugleich erzeugen sie wirtschaftliche Güter, sind aber keine Unternehmen.

((1)) Tabelle 1 gibt einen Überblick, welche Unterschiede, aber auch welche Gemeinsamkeiten zu beobachten sind, wenn man zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) mit Unternehmen vergleicht. Hier sind fünf Punkte hervorzuheben.

- Unternehmen haben es vergleichsweise leicht. Sie bieten private Güter an. Deshalb können sie sich darauf verlassen, dass ihre Kunden eine private Zahlungsbereitschaft haben, die sie auf dem Markt auch tatsächlich offenbaren, indem sie die Güter gegen Geld kaufen. Demgegenüber haben es zivilgesellschaftliche Organisationen vergleichsweise schwer. Sie bieten öffentliche Güter an. Die kann man auch nutzen, wenn man nichts dafür zahlt. Hier gibt es für die Nutzer folglich einen Anreiz zum Trittbrettfahren: Man setzt darauf, auch ohne Geldzahlung in den Genuss des öffentlichen Gutes zu kommen. Dies macht es für die ZGO extrem schwierig, ihre Produktionskosten zu decken. Am Beispiel: Wenn sich eine ZGO als Lobbyorganisation für Gesetzesreformen ausspricht, die den Kinderschutz vorantreiben, dann wird man kaum erwarten können, dass die unmittelbar Betroffenen, also die Kinder, die Kosten dafür übernehmen; stattdessen benötigt man Finanzierungsmodelle, die interessierte Erwachsene dazu bringen, sich aus Einsicht an den Kosten zu beteiligen. Beim Tierschutz oder beim Einsatz für Biodiversität

* Prof. Dr. Ingo Pies ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg. PD Dr. Vladislav Valentinov ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Agarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) in Halle. – In diesem Kurzttext beziehen wir uns auf zahlreiche Überlegungen, die wir (z.T. mit Ko-Autoren) bereits anderweitig publiziert haben. Für einen Überblick vgl. die im Literaturverzeichnis aufgelisteten Publikationen. Wir danken Stefan Hielscher für anregende Diskussionen und wertvolle Hinweise. – Für diesen Aufsatz konnten wir auf eine Förderung durch den Wissenschaftscampus Pflanzenbasierte Bioökonomie Halle zurückgreifen, für die wir uns ebenfalls bedanken möchten.

ist das naturgemäß noch schwieriger. Hier muss man Bürger aktivieren, die sich für solche Belange einsetzen und auf freiwilliger Grundlage ein zivilgesellschaftliches Engagement entfalten.

	ZGO	Unternehmen
Güterproduktion?	öffentliche Güter	private Güter
Trittbrettfahrerproblem beim Umsatz?	ja	nein
angewiesen auf zusätzliche Finanzierungsquellen (neben Nutzern der Güter)?	ja	nein
Gewinnstreben?	ja	ja
Gewinnverwendung?	eingeschränkt	uneingeschränkt
unter Konkurrenzdruck?	vorwiegend auf Input-Märkten	auf Input- und Output-Märkten
anfällig für schwarze Schafe?	ja	ja
anfällig für „media biases“?	stark	schwach
anfällig für „mission creep“?	groß	gering
angewiesen auf funktionale Wettbewerbsordnung?	Ja, primär durch Selbstregulierung	ja, primär durch gesetzliche Fremdregulierung

*Tabelle 1: Zivilgesellschaftliche Organisationen und Unternehmen im Vergleich
Quelle: Eigene Darstellung*

- Auch wenn es manche überraschen mag: Der Begriff „Non-profit-Organisation“ ist extrem irreführend. Denn genau wie Unternehmen streben auch ZGO danach, die positive Differenz zwischen Umsatz und Kosten (= Gewinn) möglich groß werden zu lassen, was ja im Kern bedeutet, jeder Form von Verschwendung durch Bemühung um Wirtschaftlichkeit systematisch zu begegnen. Der wichtige Unterschied zu Unternehmen besteht lediglich darin, dass zwar nicht die Gewinnerzielung, wohl aber die Gewinnverwendung bei ZGO eingeschränkt ist. Während Unternehmen frei sind, ob sie ihre Gewinne an die Unternehmenseigner ausschütten oder im Unternehmen re-investieren, sind ZGO darauf festgelegt, erwirtschaftete Gewinne zur Skalierung ihres Geschäftsmodells zu verwenden, um möglichst noch mehr Menschen in den Genuss der von ihnen produzierten öffentlichen Güter kommen zu lassen.
- Unternehmen stehen üblicherweise auf zwei Seiten unter Wettbewerbsdruck: zum einen konkurrieren sie auf der Absatzseite (beim Output) um Kunden, und zum anderen konkurrieren sie auf der Beschaffungsseite (beim Input) um Mitarbeiter, Kapital und Lieferanten. Bei ZGO ist das anders, aber nur etwas anders. Da sie als Anbieter öffentlicher Güter gewissermaßen als Nischenanbieter auftreten, haben sie i.d.R. nicht zu befürchten, dass andere ZGO exakt das gleiche Gut anbieten. Aber auf der Beschaffungsseite konkurrieren sie miteinander um knappe Ressourcen: um engagierte Mitglieder, um Spenden, um öffentliche Aufmerksamkeit usw.
- Ebenso wie Unternehmen sind auch zivilgesellschaftliche Organisationen anfällig für schwarze Schafe, d.h. für Kollateralschäden, die durch Fehlverhalten von Organisationen des eigenen Sektors ausgelöst werden. Ein wichtiges Beispiel hierfür sind Spendenskandale, die das generelle Spendenaufkommen beeinträchtigen, so

dass auch solche Organisationen in Mitleidenschaft gezogen werden (können), die sich selbst gar nichts haben zu Schulden kommen lassen. Aber anders als bei Unternehmen besteht bei zivilgesellschaftlichen Organisationen eine große Anfälligkeit für „media biases“ und „mission creep“, was letztlich daran liegt, dass hier öffentliche und eben nicht private Güter anzubieten versucht werden. Ein „media bias“ kann dazu führen, dass ZGO nicht jene gesellschaftlichen Missstände skandalisieren, die besonders reformbedürftig sind, sondern vielmehr auf solche Themen setzen, die sich leicht skandalisieren lassen, weil sie für mediale Aufmerksamkeit sorgen. So kann es dazu kommen, dass ZGO ihre ursprüngliche Programmatik (und das inhaltliche Anliegen ihrer Mitglieder) schrittweise so anpassen, dass das Existenzinteresse der Organisation ein Übergewicht erhält („mission creep“).

- Zivilgesellschaftliche Organisationen sind mindestens ebenso sehr auf eine funktionale Rahmenordnung angewiesen wie Unternehmen, damit unerwünschte Wettbewerbshandlungen unterbunden werden und eine Leistungskonkurrenz zustande kommt, die die gesellschaftlich erwünschten Ergebnisse hervorbringt. Ähnlich wie bei Unternehmen Vorschriften des Verbraucherschutzes sicherstellen, dass unnötige Gesundheitsrisiken vermieden werden, benötigen wir auch bei zivilgesellschaftlichen Organisationen Qualitätsstandards und Haftungsregeln, die sicherstellen, dass die Glaubwürdigkeit des Sektors nicht durch schwarze Schafe unterminiert wird. Da eine staatliche Regulierung von ZGO heikler ist als die Regulierung von Unternehmen, weil ZGO ja auch politische Akteure sind, benötigen wir insbesondere ein „enabling environment“ für eine kollektive Selbstregulierung zivilgesellschaftlicher Organisationen – und eine Stärkung entsprechender Initiativen wie z.B. „Accountable now“.¹

((2)) Vor diesem Hintergrund formulieren wir nun unsere Antwort auf die Titelfrage: Natürlich benötigen wir NGOs. Aber nicht als Selbstzweck. Sondern als Treiber gesellschaftlicher Lernprozesse. Zivilgesellschaftliche Organisationen übernehmen in einer pluralistischen Demokratie wichtige Funktionen, die man unter den Oberbegriffen „service delivery“ und „advocacy“ zusammenfassen kann. Zum einen ergänzen sie die Bereitstellung von Gütern durch Staat und Wirtschaft, indem sie – wie beispielsweise die Caritas im Pflegebereich – wichtige Dienstleistungen anbieten. Auch die Produktpalette der „Eine-Welt-Läden“ oder die Secondhand-Shops von Oxfam fallen in diese Kategorie, ebenso wie die Verkaufsaktivitäten der Behindertenwerkstätten oder die Dunkelrestaurants, welche die allgemeine Bevölkerung für die besondere Situation Sehbehinderter sensibilisieren („service delivery“). Zum anderen dienen zivilgesellschaftliche Organisationen der Interessenvertretung. Sie verleihen quer über das gesamte Pluralismusspektrum hinweg gerade auch randständigen Anliegen eine Stimme und verschaffen ihnen damit Gehör. Sie lenken die öffentliche Aufmerksamkeit auf Themen, die ansonsten leicht vernachlässigt werden. Sie wecken Problembewusstsein, decken Missstände auf und erzeugen politischen Druck, etwaigen Missständen durch Reformen wirksam zu begegnen („advocacy“).

((3)) Abschließend wollen wir das „Aber“ in unserer Antwort etwas näher ausbuchstabieren. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind ambivalent. Einerseits leisten sie gerade mit ihrer „Advocacy“-Funktion einen unverzichtbaren Beitrag zum demokratischen

¹ Vgl. <http://accountablenow.org/>.

Pluralismus. Sie bereichern den Diskurs, indem sie Kritik formulieren und Anliegen vorbringen, die dann in den politischen Prozess eingespeist werden. Andererseits aber arbeiten zivilgesellschaftliche Organisationen unter ausgesprochen nicht-idealen Bedingungen. Zum einen können sie aufgrund des Trittbrettfahrerproblems nicht ohne Weiteres davon ausgehen, dass die Menschen, deren Interessen sie vertreten, sich an den Kosten dieser Interessenvertretung auch tatsächlich beteiligen, so dass der dritte Sektor generell auf pfiffige Geschäftsmodelle einer Art Umwegfinanzierung angewiesen ist. Zum anderen kommt verschärfend hinzu, dass die Eigenlogik medialer Aufmerksamkeit zu beachten ist. Folglich sehen sich viele Organisationen des dritten Sektors gezwungen, eher mit negativen als mit positiven Botschaften zu arbeiten. Manche erliegen gar der Versuchung, nicht das zu skandalisieren, was besonders skandalisierungswürdig ist, sondern vielmehr das, was sich leicht skandalisieren lässt. Auf diese Weise kann es zu gedanklichen Blockaden der gesellschaftlichen Auseinandersetzung bis hin zum Diskursversagen kommen.

Abbildung 1 hilft, sich vor Augen zu führen, dass zwei Arten von Diskursversagen zu unterscheiden sind.

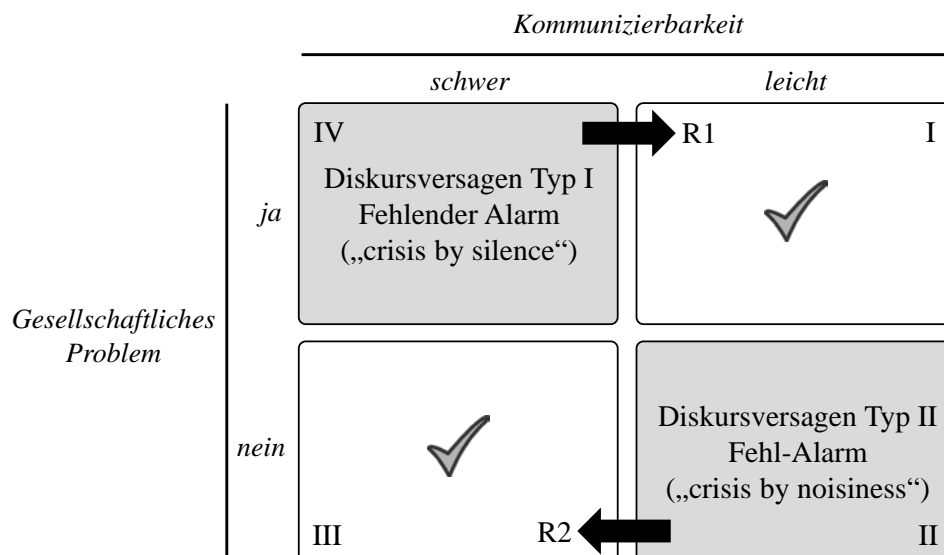


Abbildung 1: Zwei Formen von Diskursversagen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Pies et al. (2017; Abb. 2).

Relativ unproblematisch sind die Quadranten I und III. In Quadrant III wird der gesellschaftliche Diskurs nicht aktiviert, was angemessen ist, weil es kein gravierendes Problem gibt, das zu lösen wäre. In Quadrant I hingegen liegt ein gravierendes Problem vor, und es wird auch öffentlich thematisiert, so dass mit der medialen Aufmerksamkeit auch ein politischer Druck entsteht, das Problem durch geeignete Reformanstrengungen einer Lösung zuzuführen. Insofern repräsentieren die Quadranten I und III diejenigen Konstellationen, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen mit ihrer kritischen Advocacy-Funktion zum besseren Funktionieren des demokratischen Diskurses und der durch ihn angeleiteten Lernprozesse beitragen. Hier wird das erste Element unserer „Ja, aber“-Antwort beleuchtet.

Das zweite Element unserer „Ja, aber“-Antwort rückt ins Blickfeld, wenn man die Quadranten II und IV betrachtet. Hier werden die Schattenseiten der zivilgesellschaftlichen Advocacy-Funktion ausgeleuchtet und aufgeklärt. Wir haben es mit *zwei* unter-

schiedlichen Formen von Diskursversagen zu tun: zum einen mit dem Problem des fehlenden Alarms und zum anderen mit dem spiegelbildlichen Problem des Fehl-Alarms: (a) Quadrant IV repräsentiert die Konstellation, dass ein gesellschaftlicher Missstand nicht leicht kommuniziert werden kann, weil das übliche Verfahren zur Generierung medialer Aufmerksamkeit – die mit eindrucksvollen Bildern in Szene gesetzte Personalisierung einer story – nicht zu Anwendung kommen kann, was bei strukturellen Themen, die sachliche Komplexität und lange Zeithorizonte aufweisen, leicht der Fall sein mag. Hier herrscht „silence“ (Diskursversagen Typ I). (b) Hingegen repräsentiert Quadrant II den genau umgekehrten Fall, wo sich mit den Mitteln der Emotionalisierung leicht eine Skandalwirkung herstellen lässt, obwohl in Wirklichkeit gar kein Problem vorliegt. Hier liegt „noise“ vor (Diskursversagen Typ II).

Einige Beispiele mögen die unterschiedlichen Quadranten in Abbildung 1 verdeutlichen:

- Als in der ersten Hälfte der 1990er Jahre die zivilgesellschaftliche Organisation „Transparency International“ gegründet wurde, nahm sie sich des Themas „Korruptionsbekämpfung“ an, das damals eindeutig in Quadrant IV angesiedelt war. Dank einer professionellen Informationspolitik – u.a. in Form einer regelmäßigen Erstellung des „Corruption Perception Index“² – ist das einst stark vernachlässigte Thema mittlerweile ins Zentrum medialer Berichterstattung und öffentlicher Aufmerksamkeit gerückt, so dass es nun Quadrant I erreicht hat. Dies ist ein Beispiel für einen außerordentlich schnellen und erfolgreichen Lernprozess, der sich in institutionellen Reformen auf nationaler und supra-nationaler Ebene niedergeschlagen hat.
- Obwohl sich die renommierte zivilgesellschaftliche Organisation „Amnesty International“ mit einem am 26. Mai 2016 veröffentlichten Positionspapier für die Menschenrechte von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern ausgesprochen hat, bleibt dieses Thema (und mithin die Interessenlage dieser Bevölkerungsgruppe) nach wie vor außerordentlich marginalisiert (Quadrant IV).³
- Am 29. Oktober 2012 wandten sich zwölf zivilgesellschaftliche Organisationen – darunter attac, campact, foodwatch, Misereor, Oxfam und die Welthungerhilfe – an Bundesfinanzminister Schäuble mit der Bitte, bestimmten Formen von Finanzspekulation mit Nahrungsmitteln regulatorisch Einhalt zu gebieten. Als Begründung wurde angegeben: „Es gibt erdrückende Belege dafür, dass diese exzessive Spekulation die Ausschläge an den Börsen auf die Spitze treibt, die Märkte destabilisiert, die Schwankungen der Lebensmittelpreise auf Rekordniveau hievt und dadurch Hungerkrisen verschärft, unter denen besonders die Ärmsten der Armen leiden.“⁴ Mittlerweile ist von Seiten der Wissenschaft klargestellt worden, dass es die erdrückenden Belege, auf die man sich hier berief, gar nicht gibt und dass dieser Alarm als ein Fehl-Alarm eingestuft werden muss (Quadrant II).⁵
- Ein weiteres Beispiel für Quadrant II: In den letzten Jahren gab es in gewissen Abständen – zuletzt im Februar 2016 – eine aufgeregte mediale Berichterstattung

² Vgl. <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

³ Vgl. <https://www.amnesty.de/amnesty-position-zum-schutz-der-menschenrechte-von-sexarbeiterinnen-und-sexarbeitern>.

⁴ Vgl. <https://www.medico.de/nahrungsmittelspekulationen-eindaemmen-14462/>.

⁵ Vgl. Will et al. (2016).

über vermeintlich alarmierende Rückstände des Pflanzenschutzmittels „Glyphosat“ im Bier. Hierzu schreibt Andreas Hensel, der Präsident des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR): „Die Tatsache, dass man ... Glyphosat in vierzehn Biersorten gefunden hat, ist als solche nicht bemerkenswert, geschweige denn alarmbedürftig. Das wäre sie nur gewesen, wenn die täglich lebenslang maximal aufnehmbare Menge überschritten worden wäre. Legt man die höchsten in den Medien veröffentlichten Werte zugrunde, müsste man jedoch täglich 1.000 Liter Bier trinken, um die für Glyphosat ermittelte, gesundheitlich noch akzeptable tägliche Aufnahmemenge zu erreichen.“ Und weiter: „Es besteht ... weltweit Konsens zwischen allen zuständigen Risikobewertungsinstitutionen: das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), die zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten sowie das Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues (JMPR), aber auch zahlreiche andere wissenschaftliche Institutionen der Risikobewertung außerhalb Europas kommen zu dem Schluss, dass nach derzeitigem Stand des Wissens bei bestimmungsgemäßer und sachgerechter Anwendung des Pflanzenschutzmittelwirkstoffes Glyphosat keine Gesundheitsbeeinträchtigung für den Menschen zu erwarten ist. Das gilt für die Exposition über Lebensmittel, aber auch für die Anwender und unbeteiligte Dritte.“⁶

- Ein weiteres Beispiel für Quadrant IV: Die zivilgesellschaftliche Organisation „Gapminder“ setzt sich dafür ein, die rationale Ignoranz gebildeter Menschen zu korrigieren. Ihr empirischer Ausgangsbefund lautet: „Almost nobody knows the basic global facts!“. Ihrem Bildungsauftrag kommt die Organisation dadurch nach, dass sie hochgradig innovative Verfahren entwickelt hat, um statistische Entwicklungen visuell vor Augen zu führen.⁷ Obwohl diese Produkte der Wissensvermittlung sich einer gewissen internationalen Beliebtheit erfreuen, haben sie doch noch auf absehbare Zeit mit dem Strukturproblem zu kämpfen, dass viele Bürger gar nicht wissen, dass sie nicht wissen, was sie nicht wissen.

In Abbildung 1 sind zwei schwarze Pfeile eingezeichnet. Sie markieren die je unterschiedliche Stoßrichtung, die Reformmaßnahmen verfolgen müssen, um den beiden Typen von Diskursversagen nachhaltig entgegenzuwirken.

Um Diskursversagen vom Typ I zu bekämpfen, muss man Maßnahmen – mit der Stoßrichtung R1 – ergreifen, die zur Folge haben, dass traditionell vernachlässigte Themen von Quadrant IV zu Quadrant I wechseln. Im Kern geht es darum, ein zivilgesellschaftliches Frühwarnsystem zu etablieren. Die Ausschreibung von Preisen oder die Subventionierung entsprechender Anstrengungen könnte hierfür hilfreich sein.

Demgegenüber ist es vergleichsweise schwieriger, die Ausprägungsformen des Diskursversagens vom Typ II zu bekämpfen. Denn dafür muss man nicht bestimmte Aktivitäten fördern, sondern bestimmte Aktivitäten unterbinden. Staatliche Maßnahmen geraten hier leicht in die Nähe von Zensur. Um dieser Gefahr zu entgehen, kommt es vor allem darauf an, auf eine öffentliche Aufklärung der Bürger, auf mehr Urteilskraft in der medialen Berichterstattung sowie auf staatliche Anreize für eine kluge Selbstregulierung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu setzen. Im Kern geht es darum, Maßnahmen – mit der Stoßrichtung R2 – zu ergreifen, die zur Folge haben, dass systematische Fehl-Alarme unterbleiben oder doch zumindest heruntergedimmt werden, was bedeutet, dass hoch

⁶ Vgl. Hensel (2016; S. 448 und S. 450).

⁷ Vgl. <http://www.gapminder.org/>.

emotionale Aufreger-Themen von Quadrant II zu Quadrant III wechseln. Geeignete Ansatzpunkte hierfür wären sanktionsbewehrte Anforderungen an das Qualitätsmanagement zivilgesellschaftlicher Organisationen, bei ihrer Informationspolitik genau jene Sorgfalts- und Wahrhaftigkeits-Standards einzuhalten, die sie völlig zu Recht von anderen einfordern. Es ist unabdingbar, dass ZGOs eigenständige Maßnahmen ergreifen, um die Anreize für Fehlalarme zu verringern, etwa indem besonders kritikwürdige Alarmkampagnen aus dem eigenen Sektor heraus mit einer besonderen Negativberichterstattung versehen werden. Ein Beispiel hierfür ist der „Rusty Radiator“, der jährlich jenes Funding-Video von ZGOs (negativ) prämiert, das die schlimmsten Stereotypen des globalen Südens öffentlichkeitswirksam verbreitet.⁸ Ferner würde es helfen, wenn die Medien nicht fortfahren würden, Qualitätsjournalismus systematisch abzubauen und ihren redaktionellen Aufwand dadurch zu minimieren, dass sie die Skandalmeldungen der ZGO ohne kritische Prüfung kolportieren. Gerade bei den einschlägigen Pressemitteilungen der ZGO wäre eine mediale Filter- und Korrektiv-Funktion wünschenswert, um nicht den – in dynamischer Hinsicht: unwiderstehlichen, aber für den dritten Sektor letztlich desaströsen – Fehl-Anreiz zu setzen, dass primär diejenigen Gehör finden, die am lautesten schreien.

((4)) Abschließend wollen wir noch ein weiteres Beispiel etwas genauer betrachten. Johan Swinnen hat überzeugend belegt, dass namhafte Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit vor 2008 – in einer Zeit niedriger Agrarpreise – die geringen Erlöse der ländlichen Kleinbauern für die verbreitete Armut in der Dritten Welt verantwortlich gemacht haben. Interessanterweise haben dieselben Organisationen nach 2008 – in einer Zeit ausgesprochen hoher Agrarpreise – geradewegs umgekehrt die hohen Lebensmittelausgaben der Stadtbevölkerungen als maßgebliche Ursache der Armut ausgemacht. Wohlgermerkt: Hier geht es nicht um irgendwelche Laien, die in ihrer Freizeit ein zivilgesellschaftliches Hobby pflegen, sondern es geht um sehr gut ausgestattete Organisationen mit einer hoch professionellen Mitarbeiterschaft und fest etablierten Dependancen rund um den Erdball, die genau wissen, was sie tun, und dem Vernehmen nach selbst nicht recht glücklich darüber sind, dass sie in beiden Fällen bestenfalls Halbwahrheiten von sich gegeben haben. In einer Marktwirtschaft sind Preisniveaus – und vor allem auch: knappheitsinduzierte Veränderungen von Preisniveaus – ja nie die eigentliche Problemsache, sondern stets eine Reaktion auf solche Ursachen und mithin immer schon ein Lösungsbeitrag für die zugrunde liegenden Probleme. Swinnen zufolge sahen sich die Entwicklungsorganisationen jedoch durch einen medialen „negative bias“ dazu veranlasst, wider besseres Wissen die Erwartungen der Öffentlichkeit zu bedienen, um für ihre in der Tat guten Zwecke Ressourcen zu mobilisieren.

((5)) Vor diesem Hintergrund sei jeweils ein abschließender Hinweis für Theorie und Praxis erlaubt. Zunächst zur Theoriebildung: Für den Sektor zivilgesellschaftlicher Organisationen hat die Kategorie des Diskursversagens eine ähnlich grundlegende Bedeutung wie die Kategorie des Marktversagens für den Sektor wirtschaftlicher Organisationen. Und nun zur Praxis: Ähnlich wie man im Hinblick auf Unternehmen (und die von ihnen zu verantwortenden Missstände) am besten mit einer ordnungspolitischen Aktivierung marktlicher Selbstheilungskräfte reagiert, geht es ganz analog darum, auch im Hinblick auf zivilgesellschaftlich zu verantwortende Missstände die Selbstheilungskräfte des dritten Sektors ordnungspolitisch zu aktivieren. In beiden Fällen kann man es nicht einfach bei einem Laisser-faire belassen, sondern benötigt einen Ordnungsrahmen. Aber im Hinblick auf den dritten Sektor kommt eine wichtige Besonderheit hinzu. Hier stehen wir vor

⁸ Vgl. <http://www.rustyradiator.com>.

der Herausforderung einer Ordnungspolitik zweiter Ordnung: ZGO benötigen ein „enabling environment“. Nur dann können sie die Funktionen erfüllen, auf die eine moderne Demokratie dringend angewiesen ist. Deshalb müssen verschiedene Akteure – aus Politik, Recht und Wissenschaft, aber auch aus den Medien – gemeinsam daran arbeiten, Rahmenbedingungen zu gestalten, von denen eine Anreizwirkung ausgeht, dass die ZGO sich im Rahmen einer funktionalen Selbstregulierung selber Anreize setzen, die Quadranten II und IV zu verlassen.

Literatur

- Hensel, Andreas (2016): Zwischen Wissen und Metaphysik – wo steht das Vorsorgeprinzip im Streit um die Risikobewertung des Pflanzenschutzmittelwirkstoffs Glyphosat?, in: Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht (ZLR), 43. Jahrgang, Ausgabe vom 17. August 2016, S. 447-450.
- Hielscher, Stefan, Ingo Pies und Aloys Prinz (2015): Umfassende Organisationsethik für die moderne Gesellschaft: Ein systematischer Vergleich gewinnorientierter und nichtgewinnorientierter Unternehmen, Diskussionspapier Nr. 2015-8 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle.
- Hielscher, Stefan, Ingo Pies und Vladislav Valentinov (2012): How to Foster Social Progress: An Ordonomic Perspective on Progressive Institutional Change, in: Journal of Economic Issues (JEI), Vol. XLVI (3), S. 779-797.
- Hielscher, Stefan, Pies, Ingo, Valentinov, Vladislav, and Chatalova, Lioudmila (2016): Rationalizing the GMO Debate: The Ordonomic Approach to Addressing Agricultural Myths, in: International Journal of Environmental Research and Public Health 13(5), Nr. 476, doi:10.3390/ijerph13050476.
- Hielscher, Stefan, Winkin, Jan, Crack, Angela and Ingo Pies (2017). Saving the Moral Capital of NGOs: Identifying One-Sided and Many-Sided Social Dilemmas in NGO Accountability, in: *Voluntas*, doi:10.1007/s11266-016-9807-z
- Pies, Ingo (2012): Ethik der Spekulation: Wie (un-)moralisch sind Finanzmarktgeschäfte mit Agrarrohstoffen? – Ein ausführliches Interview mit einem Ausblick auf die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen, Diskussionspapier Nr. 2012-12 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle.
- Pies, Ingo (2013): Ordnungsethik der Zivilgesellschaft – Eine ordonomische Argumentationsskizze aus gegebenem Anlass, in: *Forum Wirtschaftsethik* 1/2013, S. 2-8.
- Pies, Ingo (2013): Die zivilgesellschaftliche Kampagne gegen Finanzspekulationen mit Agrarrohstoffen – Eine wirtschaftsethische Stellungnahme, in: *Das weite Feld der Ökonomik: Von der Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik bis zur Politischen Ökonomik und Wirtschaftsethik*, hrsg. von Ingo Pies, Stuttgart 2013, S. 57-90.
- Pies, Ingo (2014): Interview zur Moral der Finanzspekulation mit Agrarrohstoffen und zur Ordnungsethik der Zivilgesellschaft, Diskussionspapier Nr. 2014-6 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle.
- Pies, Ingo (2016): Hunger durch Agrarspekulation? – Zur Geschichte eines Fehl-Alarmes, Diskussionspapier Nr. 2016-8 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, hrsg. von Ingo Pies, Halle.
- Pies, Ingo und Stefan Hielscher (2008): Der systematische Ort der Zivilgesellschaft. Welche Rolle weist eine ökonomische Theorie der Moral zivilgesellschaftlichen Organisationen in der modernen Gesellschaft zu?, in: *zfwu – Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 9(3), S. 337-344.
- Pies, Ingo und Stefan Hielscher (2015): Miteinander oder Gegeneinander? Zur Verhältnisbestimmung von Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, in: Michael Hüther, Knut Beckmann und Dominik H. Enste (Hrsg.): *Unternehmen im öffentlichen Raum. Zwischen Markt und Mitverantwortung*, Wiesbaden, S. 201-228.
- Pies, Ingo, Stefan Hielscher, Vladislav Valentinov, Sebastian Everding (2017): Gesellschaftliche Lernprozesse zur Förderung der Bioökonomie – eine ordonomische Argumentationsskizze, in: *Forum Wirtschaftsethik online*, <http://forum-wirtschaftsethik.de/category/dossiers/biooekonomie/>
- Swinnen, Johan (2011): The Right Price of Food, in: *Development Policy Review*, Vol. 29, No. 6, S. 667-688.
- Valentinov, Vladislav, Stefan Hielscher und Ingo Pies (2013): The meaning of nonprofit advocacy: An ordonomic perspective, in: *The Social Science Journal*, 50(3), S. 367-373.

- Valentinov, Vladislav, Stefan Hielscher und Ingo Pies (2015): Nonprofit Organizations, Institutional Economics, and Systems Thinking, in: *Economic Systems* 39, S. 491-501.
- Will, Matthias Georg und Ingo Pies (2016): Discourse Failures and the NGO Sector: How Campaigning Can Undermine Advocacy, in: *Voluntas*, DOI 10.1007/s11266-016-9770-8
- Will, Matthias Georg, Sören Prehn, Ingo Pies und Thomas Glauben (2016): Is Financial Speculation with Agricultural Commodities Harmful or Helpful? A Literature Review of Empirical Research, in: *Journal of Alternative Investments (JAI)*, Vol. 18, Issue 3, S. 84-102.

*Diskussionspapiere*⁹

- Nr. 2017-06 **Ingo Pies, Vladislav Valentinov**
Brauchen wir NGOs?
- Nr. 2017-05 **Ingo Pies**
The Ordonomic Approach to Business Ethics
- Nr. 2017-04 **Ingo Pies**
Ironie bei Schumpeter – Ein Interpretationsvorschlag zum 75. Jubiläum von ‚Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie‘
- Nr. 2017-03 **Ingo Pies**
Ordonomik als Methode zur Generierung von Überbietungsargumenten – Eine Illustration anhand der Flüchtlings(politik)debatte
- Nr. 2017-02 **Ingo Pies, Stefan Hielscher, Vladislav Valentinov, Sebastian Everding**
Gesellschaftliche Lernprozesse zur Förderung der Bioökonomie – eine ordonomische Argumentationsskizze
- Nr. 2017-01 **Matthias Georg Will**
Voluntary Turnover: What We Measure and What It (Really) Means
- Nr. 2016-09 **Carl Christian von Weizsäcker**
Die Zukunft von Zuwanderung und Integration
- Nr. 2016-08 **Ingo Pies**
Hunger durch Agrarspekulation? – Zur Geschichte eines Fehl-Alarmes
- Nr. 2016-07 **Ingo Pies**
Klima, Politik und Moral
- Nr. 2016-06 **Ingo Pies**
Laudatio zum Max-Weber-Preis für Wirtschaftsethik für Janaina Drummond Nauck
- Nr. 2016-05 **Ingo Pies**
Interview zur Drogenpolitik
- Nr. 2016-04 **Ingo Pies**
Wirtschaftsethik zwischen Theologie und Ökonomik – ein Briefwechsel
- Nr. 2016-03 **Stefan Hielscher, Jan Winkin, Ingo Pies**
NGO Credibility As Private or Public Good?
A Governance Perspective on How to Improve NGO Advocacy in Public Discourse
- Nr. 2016-02 **Ingo Pies**
Wirtschaftsethik der Rohstoffgewinnung –
Vom Ressourcenfluch zur Governance nachhaltiger Entwicklung
- Nr. 2016-01 **Ingo Pies**
Werte-Erziehung? Wirtschafts-Unterricht? –
Vier ordonomische Thesen zum schulischen Bildungsauftrag
- Nr. 2015-14 **Ingo Pies**
Die schulische Förderung Hochbegabter – Eine ordonomische Argumentationshilfe
- Nr. 2015-13 **Stefan Hielscher**
The Societal Role of Business in the Context of Economic History: An Argumentative Outline for a Conceptual Framework and an Empirical Research Program
- Nr. 2015-12 **Stefan Hielscher**
Ehre und Vertrauen im Fernhandel der Deutschen Hanse:
Ein Beitrag zur Debatte um das Ideal des „Ehrbaren Kaufmanns“ aus Sicht der Ordonomik

⁹ Als kostenloser Download unter <http://ethik.wiwi.uni-halle.de/forschung>. Hier finden sich auch die Diskussionspapiere der Jahrgänge 2003-2014.

- Nr. 2015-11 **Ingo Pies**
Kommentar zur Spekulation mit Agrarrohstoffen – Eine Replik auf Christian Conrad
- Nr. 2015-10 **Joachim Weimann**
Wissen wir, was wir tun? – Die deutsche Energiepolitik zwischen moralischem Anspruch und ökonomischer Realität
- Nr. 2015-9 **Ingo Pies**
Wirtschaftsethik ohne Wirtschaftskompetenz? – Zwei Rezensionen und eine Grundlagenreflexion zum Wirtschaftsethik-Buch von Franz Segbers
- Nr. 2015-8 **Stefan Hielscher, Ingo Pies, Aloys Prinz**
Umfassende Organisationsethik für die moderne Gesellschaft: Ein systematischer Vergleich gewinnorientierter und nicht-gewinnorientierter Unternehmen
- Nr. 2015-7 **Ingo Pies**
Individuelethik versus Institutionenethik? – Zur Moral (in) der Marktwirtschaft
- Nr. 2015-6 **Ingo Pies**
Die Ordnungsethik plädiert nicht für maßlose Gier, sondern für eine sorgsame Vermeidung intentionalistischer Fehlschlüsse
- Nr. 2015-5 **Ingo Pies**
Solidarität unter Fremden – Zur moralischen Leistungsfähigkeit des Marktes
- Nr. 2015-4 **Ingo Pies**
Rezension zum Wirtschaftsethik-Buch von Nils Ole Oermann
- Nr. 2015-3 **Mathias Georg Will**
Privacy and Big Data: The Need for a Multi-Stakeholder Approach for Developing an Appropriate Privacy Regulation in the Age of Big Data
- Nr. 2015-2 **Ingo Pies**
Diskurs mit Schiefelage Eine ordnungsethische Nachbetrachtung der Mindestlohndebatte
- Nr. 2015-1 **Ingo Pies**
Ordnungsethik für eine bessere Ordnungspolitik: Ordonomische Anregungen zum schulischen Bildungsauftrag

Wirtschaftsethik-Studien¹⁰

- Nr. 2013-1 **Ingo Pies**
Chancengerechtigkeit durch Ernährungssicherung – Zur Solidaritätsfunktion der Marktwirtschaft bei der Bekämpfung des weltweiten Hungers
- Nr. 2010-1 **Ingo Pies, Alexandra von Winning, Markus Sardison, Katrin Girlich**
Sustainability in the Petroleum Industry: Theory and Practice of Voluntary Self-Commitments
- Nr. 2009-1 **Ingo Pies, Alexandra von Winning, Markus Sardison, Katrin Girlich**
Nachhaltigkeit in der Mineralölindustrie: Theorie und Praxis freiwilliger Selbstverpflichtungen
- Nr. 2007-1 **Markus Beckmann**
Corporate Social Responsibility und Corporate Citizenship
- Nr. 2005-3 **Ingo Pies, Peter Sass, Roland Frank**
Anforderungen an eine Politik der Nachhaltigkeit – eine wirtschaftsethische Studie zur europäischen Abfallpolitik
- Nr. 2005-2 **Ingo Pies, Peter Sass, Henry Meyer zu Schwabedissen**
Prävention von Wirtschaftskriminalität: Zur Theorie und Praxis der Korruptionsbekämpfung
- Nr. 2005-1 **Valerie Schuster**
Corporate Citizenship und die UN Millennium Development Goals: Ein unternehmerischer Lernprozess am Beispiel Brasiliens

¹⁰ Als kostenloser Download unter <http://ethik.wiwi.uni-halle.de/forschung>.

Nr. 2004-1

Johanna Brinkmann

Corporate Citizenship und Public-Private Partnerships: Zum Potential der Kooperation zwischen Privatwirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit und Zivilgesellschaft