

REINHARD ZINTL

Provokationen der Krise: Zum Verhältnis von Unternehmen, Zivilgesellschaft und politischen Institutionen auf der internationalen Ebene

Zusammenfassung

Die zentrale Lehre aus der gegenwärtig noch andauernden Krise ist sicherlich, dass Bedarf an Veränderungen der Beziehung zwischen Politik und Wirtschaft – auch im internationalen Zusammenhang – besteht. Worin genau dieser Bedarf besteht, ist allerdings umstritten. Die folgenden Überlegungen sollen einige ordnungspolitische Aspekte der Situation beleuchten und insbesondere der Frage nachgehen, welche Rolle die „Zivilgesellschaft“ bei alledem spielen könnte. Die Kernthese ist, dass hier nicht so viel von einer Stärkung einer transnationalen Zivilgesellschaft zu erwarten ist wie von der Unterstützung der Herausbildung ausgewogener Zivilgesellschaften in allen Staaten: Im Kern geht es darum, bestimmte gleiche Grundinstitutionen in allen souveränen politischen Gebilden durchzusetzen – nicht nur sehr grundlegende Verfassungstatbestände wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sondern spezifische Requisiten einer starken Zivilgesellschaft wie Vereinigungsfreiheit, Pressefreiheit, Streikrecht. Solche Eigenschaften haben Folgen für die Bedingungen, unter denen der Wettbewerb der Staaten stattfindet. Sie schaffen eine nationalstaatliche Infrastruktur für die Prozesse, die auf der zwischenstaatlichen Ebene ablaufen.

1 ZUM THEMA

Zwar stimmen die in der Öffentlichkeit vorgetragenen Diagnosen zu den Ursachen der Finanzkrise nicht in allen Hinsichten überein, jedoch spielt noch vor den wirtschaftspolitischen Sünden der Staaten das Verhalten der Wirtschaftssubjekte eine tragende Rolle – die außer Kontrolle geratene Gier, die Ausbeutung von Informationsasymmetrien, auch regelrechte Irrationalität.¹ Nur wenige Betrachter gehen so weit, den Kapitalismus hiermit als grundlegend gescheitert oder entlarvt anzusehen. Die meisten sehen die Chance, aus den Erfahrungen der Krise für die Zukunft zu lernen. Vor allem besteht nach übereinstimmender Auffassung Bedarf an Veränderungen der Beziehung zwischen Politik und Wirtschaft. Worin genau dieser Bedarf besteht, ist allerdings umstritten. Ist es zu wünschen, dass vornehmlich mehr konkrete staatliche Intervention im Einzelfall stattfindet, oder sollte eher die allgemeine politische Kontrolle und Steuerung der Wirtschaft intensiviert werden, oder sollten die Staaten vor allem ih-

¹ Die Finanzmärkte sind in dieser Hinsicht wohl untypische Märkte: z. B. scheint hier Herdenverhalten eine größere Rolle zu spielen als auf Gütermärkten.

re Rolle als Regelsetzer wahrnehmen und Veränderungen der Spielregeln des Marktes einführen, der aber ansonsten weiterhin ein sich vor allem selbst steuernder Bereich bleibt? Welche Formen der trans- und internationalen Kooperation sind hierbei plausibel, und wer sollte Träger der Veränderungen sein?

Die folgenden Überlegungen sollen einige ordnungspolitischen Aspekte der Situation beleuchten und insbesondere der Frage nachgehen, welche Rolle die „Zivilgesellschaft“ bei alledem spielen könnte. Zunächst soll grundlegend und kurz skizziert werden, welche Sorten ethischer Fragen sich im Zusammenhang mit Märkten stellen und wer in ihnen welche Verantwortung wofür trägt:

2 MARKT UND MORAL

Das Ethos der Institution „Markt“ ist nicht einfach ein Ethos des Egoismus, des Alleingangs, des Sich-gegen-Andere-Durchsetzens. Es ist vielmehr zuerst ein Ethos der *Freiheit*, des Respekts vor der Freiheit des Anderen, und im enger wirtschaftlichen Felde ein Ethos der Freiwilligkeit in der Kooperation. Erst in diesem Rahmen ist die Verfolgung der je eigenen Ziele statthaft – auch in harter Konkurrenz zu den Zielen Anderer, die das gleiche Recht haben. Jeder sorgt erst einmal für sich selbst – aber der Zustand ist gerade kein Krieg aller gegen alle.

Die Spielregeln des Marktes enthalten dementsprechend mindestens einen geschützten Autonomiebereich (und darin die Institution „Privateigentum“), den Schutz der Freiwilligkeit der Kooperation, die Verpflichtung zur Einhaltung von Verträgen und zum Schadensersatz bei Verletzung der Rechtssphäre Anderer. Drei Typen von institutionellen Vorkehrungen können wir dabei unterscheiden:

Erstens Regeln, die den rechtlichen *Status* eines jeden Akteurs gegen ihn selbst sichern: Die Personen haben kein frei verfügbares Eigentum an sich selbst; sie können mit ihrer Freiheit keinen Handel treiben. Ihr rechtlicher Status ist nicht lediglich unverletzlich, sondern auch unveräußerlich. Beschränkungen der individuellen Handlungsfreiheit von dieser Art sind nicht paradox: Sie sind fundamental und Voraussetzung dafür, dass die Regeln freiwilligen Verkehrs funktionieren können. Der Rechtsstatus selbst kann nicht Vertragsgegenstand sein (er darf durch die Transaktion nicht gefährdet werden) – wären Versklavungsverträge möglich, wäre die Erosion freiheitlicher Institutionen in diese selbst eingebaut.

Zweitens Regeln, die den *Umgang* der Personen miteinander ordnen und die Akteure vor fremdem Übergriff sichern – die bestimmen, was man mit seinem Eigentum anfangen darf und in welcher Weise Kooperation mit anderen zulässig ist.

Drittens Einrichtungen *externen Zwangs*, der die Freiwilligkeit im Vertragsabschluss und die angemessene Erfüllung von Verträgen sichert. Eine externe Zwangsinstanz ist unverzichtbar zum Schutze der Freiwilligkeit im Vertragsabschluss. Diese Instanz unterbindet Verträge vom Typ „Geld oder Leben“ und sorgt so erst dafür, dass „Freiwilligkeit“ eine ethisch überhaupt diskutabile Kategorie wird. Die externe Zwangsinstanz ist darüber hinaus nützlich, wenn auch nicht in allen Fällen unverzichtbar, für die Durchsetzung von Verträgen (sie ist beispielsweise dort entbehrlich, wo drohender Reputationsverlust bei potentiellen Kooperationspartnern kostspieliger ist als die Drohung mit dem Gang zum Gericht).

Profitorientierung und allgemeiner die Verfolgung des je eigenen Interesses ist – im Rahmen der Spielregeln – legitim.² Das bedeutet aber nicht, dass keine moralischen Anforderungen an die Beteiligten gestellt werden:

Zum einen enthalten die Regeln ihrem Geiste nach so etwas wie *Mäßigungserwartungen* an die Handelnden hinsichtlich dessen, was sie aus der Kooperation herausschlagen wollen. Man könnte es das Ethos respektierter gleicher Autonomie nennen. Verträge sollen freiwillig zustande kommen, Notlagen sollen nicht ausgenutzt werden, man soll dem Anderen nicht zumuten, was man selbst als in der umgekehrten Lage als unzumutbar ansehen würde.³

Des Weiteren braucht es ein gewisses Maß an dem, was man *Tugend* nennen kann – die Bereitschaft, Regeln auch dann einzuhalten, wenn es keine lückenlose externe Kontrolle gibt. Gerade in Situationen komplexer Arbeitsteilung gibt es so viele Undurchschaubarkeiten, dass unendlich Spielräume dafür existieren, Verträge nicht korrekt zu erfüllen („Shir-

² Sehr gerne wird in diesem Zusammenhang Friedman zitiert, meist aber unvollständig: „The social responsibility of business [is] to use its resources and engage in activities designed to increase its profits so long as it stays within the rules of the game, which is to say, engages in open and free competition without deception or fraud.“ (*Milton Friedman*, *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*, in Hoffman et al. (eds.), *Business Ethics. Readings and Cases in Corporate Morality*, Boston 2001, 156–160; 160). Vgl. auch allgemeiner *Ders.*, *Kapitalismus und Freiheit*, Frankfurt 2002.

³ Dass diese Moral eine ziemlich robuste psychische Grundlage zu haben scheint, zeigen die Befunde der experimentellen Spieltheorie. Vgl. nur *Werner Güth* et al., *An Experimental Analysis of Ultimatum Bargaining*, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, 3 (1982), 367–388.

king“, „Moral Hazard“ usw.). Gäbe es nicht die Möglichkeit, einander in gewissem Umfang zu trauen, kämen viele Sorten von Kooperation gar nicht zustande. Und Vertrauen besteht ja im Kern darin, dass man dem anderen zutraut, sich selbst zu zügeln, wenn er Versuchungen ausgesetzt ist. Auch hier gibt es Gründe für die Vermutung, dass die Nachfrage nach Tugend sich das zugehörige Angebot verschafft.⁴

Schließlich ist von den Beteiligten die wechselseitige Respektierung der individuellen Verfügung über Eigentum unter Gesichtspunkten der jeweiligen *Privatnützigkeit* verlangt. Wenn die Akteure die Spielregeln richtig verstanden haben, wissen sie nicht nur, dass sie ihre Versprechen halten sollen, sondern sie wissen auch, dass sie keine Ansprüche an andere Akteure haben, wenn diese ihnen gegenüber keine Versprechen abgegeben haben und im Übrigen die Spielregeln nicht verletzt haben.

Mit dem letzten Punkt ist zugleich gesagt, was nicht von Haus aus zur Ethik des Marktes gehört: In einem funktionierenden Markt erfüllen die Akteure und der Prozess insgesamt eine Reihe von gesellschaftlichen Funktionen (Versorgung mit Gütern, Effizienzsteigerung, technischen Fortschritt usw.) – aber das ist ein Effekt wohlgestalteter Regeln der Verfolgung eigener Zwecke (wie schon Adam Smith deutlich ausgesprochen hat), und nicht die Folge der Erfüllung eines Kataloges gesellschaftlicher Pflichten, die den Handelnden Kriterien ihrer Entscheidungen vorgeben. In genau diesem Sinne und nur in diesem Sinne muss der Markt eine Ethik-freie Zone⁵ sein, wenn er der Gesellschaft etwas nützen soll.

Das bedeutet aber im Umkehrschluss: Es gibt offensichtlich ethisch offene Fragen, für die der Markt zwar nicht haftbar gemacht werden kann, die ihn aber betreffen. Betrachten wir kurz die wichtigsten dieser Fragen:

Marktzutritt und Marktfähigkeit: Genügt es uns, wenn alle Mitglieder einer Rechtsgemeinschaft das Spiel zu gleichen Bedingungen spielen, oder sollen wir uns darum kümmern, mit welchen Voraussetzungen sie in das Spiel einsteigen? Ist Chancengleichheit ethisch wichtig? Und wenn sie wichtig ist: Worauf bezogen ist sie wichtig, wie viel davon ist wichtig?

Unterschiedliche Verhandlungsmacht, Informationsasymmetrien: Wenn man als normativen Ausgangspunkt die gleiche und größtmögliche Autonomie aller gewählt hat, dann sollte man sich fragen, ob hierzu schon alles gesagt und getan ist, wenn der Rechtsstatus aller Beteiligten gleich und gleich sicher ist. Oder soll darüber hinaus die gleiche Verhandlungsmacht, bestimmt nach einigermaßen gleichen Kosten des Verzichts auf Koope-

⁴ Vgl. hierzu grundlegend *Michael Baumann*, *Der Markt der Tugend*, Tübingen 1996.

⁵ Vgl. insbesondere *David Gauthier*, *Morals by Agreement*, Oxford 1986.

ration, uns interessieren? Sollen Informationsasymmetrien als ethisch irrelevant gelten?

Konkurrenz und Unterwerfung unter anonymen Zwang: Soll alles, worauf die Akteure sich freiwillig einlassen, als ethisch unproblematisch angesehen werden? Das ist kein Problem des Umgangs gegenüberliegender Markt-Seiten miteinander, sondern ein Problem auf der gleichen Markt-Seite (ein Problem der Interdependenz, nicht der Interaktion). Welches Maß an Auslieferung der Akteure an den Wettbewerb soll es geben? Man tut ja, wenn es um das Überleben oder den Erfolg im Wettbewerb geht, offensichtlich die Dinge nicht notwendig deshalb, weil man sie gerne tut, sondern vielmehr deshalb, weil sie erfolgsträchtig sind und weil man andere Akteure nicht daran hindern kann, sie zu tun. Man kann nun sagen, dass eine allgemeine Beschränkung der individuellen (Wettbewerbs-) Autonomie gelegentlich wenigstens für einen Teil der Akteure und manchmal für alle ein Zugewinn an (individuell nutzbarer) Freiheit ist und obendrein auch erwünschte Folgen für ihre Umgebung hat. Ein Dopingverbot macht Hochleistungssportler frei, nicht zu dopen. Analoges gilt für den in unserem Zusammenhang interessanten Fall des möglichen Verbots hochriskanter Investitionen. Die Handlungslogik in spekulativen Blasen sieht ja oft so aus: Alle wissen, dass irgendwann die Blase platzt. Wer „zu früh“ aussteigt, ist weniger erfolgreich als diejenigen, die noch im Spiel bleiben. Handelt er, als Bankangestellter, auf fremde Rechnung, wird er für seine Verzagtheit von seinen Vorgesetzten bestraft. Wenn hingegen am Ende das Ganze zusammenbricht, sind alle bis zum Schluss Dabeigeblienen im gleichen Boot – und alle können nicht gut bestraft werden. Es ist hier also individuell rational, sehenden Auges in den kollektiven Untergang zu laufen. Das Rationalitätsproblem liegt dann nicht beim einzelnen Akteur, sondern bei den Spielregeln.

Risiken, Notlagen, Fangnetze, Ungleichheiten überhaupt: Wie weit sollen die Risiken reichen können, denen man im Wettbewerb notwendig ausgeliefert ist? Sollen die Akteure sich gegen bestimmte Risiken versichern müssen? Sollen diejenigen, die die Versicherungen nicht bezahlen können, entsprechende Zuschüsse aus anderen Quellen erhalten? Aus welchen Quellen?

Externe Effekte: Die Entscheidungen von Ressourceneigentümern im Markt haben Folgen – externe Effekte – für unterschiedliche Nichteigentümer: für Arbeitnehmer, für Kunden, für die Gemeinde oder sogar die Region, in der ein Unternehmen seinen Standort hat, für die Umwelt, für künftige Generationen. Diese betroffene Umgebung ist überwiegend nicht an den Entscheidungen der Eigentümer von Ressourcen beteiligt.

Ihre Interessen werden in ihnen nicht berücksichtigt. Das bedeutet nicht, dass diese Interessen ethisch unerheblich sind.

Wie kann oder soll man in einer Marktgesellschaft mit solchen Fragen umgehen?

3 LAISSER-FAIRE UND DIE ORDNUNGSPOLITISCHE GESTALTUNG VON MÄRKTEN

Eine Möglichkeit besteht sicherlich darin, die aufgezählten Themen sämtlich als Angelegenheit der Politik und nicht des Marktes einzuordnen. In diesem Fall würde man gewissermaßen den Markt als das Feld der (unmittelbaren) Effizienz und die Politik als das Feld der Gerechtigkeit und gesamtgesellschaftlichen Vorsorge ansehen. Man würde bei einer solchen Separation allerdings übersehen, dass es sehr wohl möglich ist, die Spielregeln des Marktes unterschiedlich auszugestalten. Auch hierfür ist ja die Politik unausweichlich zuständig. Wenn man aber Gestaltungsmöglichkeiten hat, kann man nicht den Standpunkt einnehmen, es sei unmöglich, ethische Standards *innerhalb* der Marktarena zur Geltung zu bringen (manchmal wird dieses Argument *gegen* die Marktwirtschaft ins Feld geführt, manchmal *für* sie, in beiden Fällen ist es falsch).

Selbstverständlich ist eine der möglichen Antworten auf die genannten Fragen, dass es am besten sei, wenn die Gestaltung von Regeln so zurückhaltend wie möglich erfolgt. Das führt zu einer Ordnung der Dinge, die man als Laisser-faire bezeichnen kann.

Laisser-faire bedeutet, dass keine Ausgestaltung der Spielregeln der ökonomischen Arena über das notwendige rechtliche Minimum hinaus erfolgt. Innerhalb des Marktes soll allein die förmlich-rechtliche Freiwilligkeit der Kooperation geschützt sein. Regulation soll es nicht geben. Was auch immer es ist, worauf sich Akteure ohne Zwang einlassen, soll erlaubt sein, nach der Devise „*volenti non fit iniuria*“. Der Staat soll dieses Recht gleicher Freiwilligkeit aller durchsetzen, nicht weniger, aber auch nicht mehr.

Argumente für eine Ordnung des Laisser-faire stützen sich normalerweise auf die Fortschrittsdynamik so beschaffener Institutionen, manchmal verbunden mit dem Hinweis auf die positiven Effekte, die es auch für die Langsameren und Schwächeren aufweise (diese sind zwar in nahezu jeder konkreten Situation auf der Verliererseite, aber insgesamt sei es auch für

sie von Vorteil, in einer prosperierenden und nicht in einer stagnierenden Gesellschaft zu leben).

Die Konzeption des Laisser-faire hat zwar Affinitäten zur Idee des Minimalstaates oder auch Nachwächterstaates (der sich allein um die Durchsetzung des Rechts kümmert), ist aber begrifflich hiervon unabhängig. Befürworter des Minimalstaates werden zwar in der Regel auch Befürworter von Laisser-faire in der ökonomischen Arena sein. Das gilt aber nicht umgekehrt: Befürworter von Laisser-faire können durchaus einen aktiven (seltener einen aktiv umverteilenden, häufiger einen reparierenden, nachschießenden) Staat wünschen; das gegenwärtige politische Verhalten der Banken, das weitgehend der Devise folgt „Gewinne privatisieren, Verluste sozialisieren“, ist ein Beispiel für diese Kombination.

Wie gesagt – Laisser-faire ist eine zulässige Konzeption der Beziehung von Politik und Markt, aber nicht die einzige. Die Alternativen zu dieser Konzeption sind vielgestaltig:

Als Ordnungspolitik im weiteren Sinne kann jede rechtliche Ausgestaltung von „Inhalt und Schranken“ des Eigentums (Artikel 14 Grundgesetz) angesehen werden.⁶ Insbesondere das Vertragsrecht ist hier wichtig. Wenn die Gesetze in allgemeiner Form regulieren, was man mit seinem Eigentum anstellen kann und was man nicht mit ihm anstellen kann, wie man sein Eigentum persönlich und in Kooperation mit Anderen nützen kann, dann wird nicht mehr alles, worauf Leute sich freiwillig einlassen mögen, zugleich als akzeptabel gelten können. Man hat es weiterhin – solange die Privatnützigkeit des Eigentumsgebrauchs respektiert ist – mit einer Marktwirtschaft zu tun, jedoch wird sich der Charakter des Marktes je nach Ausgestaltung des Eigentums- und Vertragsrechts sehr unterschiedlich ausnehmen.

Gestaltungsbeispiele sind das Kartellrecht, das Arbeitsrecht, die Unternehmensverfassung, Setzung von Produktstandards, Setzung von Produktionsstandards und von Verfahrensregeln. Ziel der Normierungen kann die institutionelle Stabilisierung des Wettbewerbs sein, die Beschränkung der Ausnutzung von Informationsasymmetrien (insbeson-

⁶ Ich verwende den Terminus ‚Ordnungspolitik‘ in einem sehr weiten Sinne, im Wesentlichen in Abgrenzung zur ‚Intervention‘, die auf den Einzelfall zielt. Bei Eucken (Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1952), für den der Begriff zentral ist, geht es vor allem um Monopolzähmung. Vgl. im übrigen *Alfred Müller-Armack*, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* Freiburg 1966; *Hartmut Kliemt*, *Das Denken in Ordnungen und die Möglichkeiten ordnungspolitischen Handelns*,“ in: *Walter Eucken Institut* (Hg.), *Ordnung in Freiheit*. Symposium aus Anlaß des 100. Jahrestages des Geburtstages von Walter Eucken am 17. Januar 1991, Tübingen 1992, 31–59.

dere in der Beziehung zwischen Prinzipalen und Agenten), die Neutralisierung von Verhandlungsmacht, die Internalisierung externer Effekte.

Zwei Fragen sind nun zu stellen. Erstens: Können bzw. sollen wir sämtliche ethischen Probleme, die sich in der Marktarena stellen, als Probleme der Regelsetzung ansehen? Und zweitens: Können wir hoffen, diejenigen Probleme, die wir durch Regelsetzung angehen, auf diese Weise ein für alle Male zu lösen?

Zunächst zur Frage danach, was sich überhaupt ordnungspolitisch anpacken lässt: Hier kann man, vereinfacht, sagen, dass es leichter ist, die marktinternen Verhältnisse ordnungspolitisch zu bearbeiten als die mittelbaren Wirkungen der Wirtschaftstätigkeit. Zwar kennen wir oft in groben Zügen, was die Regeln des Marktes wahrscheinlich in Hinsicht auf Zukunft, Minderheiten, Klima, Dritte Welt oder auch gesellschaftliche Ungleichheit bewirken oder nicht bewirken. Und oft genug können wir sehr wohl benennen, warum wir in diesen Hinsichten etwas als wünschenswert oder nicht wünschenswert einschätzen. Es ist sogar durchaus möglich, dass es breiten Konsens in einer Gesellschaft darüber gibt, was man etwa hinsichtlich der Ungleichheit von Einkommen und Vermögen für grundsätzlich ethisch vertretbar oder wünschbar hält, oder was ein fairer und nachhaltiger Umgang mit der Zukunft ist.

Ordnungspolitisch kann all das aber nur in engen Grenzen bearbeitet werden. Grundsätzlich bestehen dabei zwei Möglichkeiten: Man kann erstens an den Handlungsregeln selbst ansetzen und man kann zweitens an den Entscheidungsverfahren ansetzen.

Im ersten Fall werden den Wirtschaftssubjekten entweder bestimmte Handlungen ganz verboten oder es wird ihnen auferlegt, die externen Kosten ihres Tuns in ihren Kalkulationen zu berücksichtigen. Zu nennen ist beispielsweise die Einrichtung eines Marktes für Emissionsrechte. Aber es ist offensichtlich, dass man auf diese Weise nur bestimmte Ausschnitte erfassen kann. Wie soll man etwa die Belange künftiger Generationen in Form von Rechengrößen bereits jetzt einbauen?

Im zweiten Fall ist der Weg, die Betroffenen zu Beteiligten zu machen, also Stakeholder-Mitbestimmung zu institutionalisieren. Das wird vielerorts für die Beschäftigten von Unternehmen praktiziert (verbreitet in Betriebsräten, manchmal in Aufsichtsräten). Für diese gilt allerdings, dass sie eine sehr spezifische Sorte von Stakeholdern sind: Sie sind zwar nicht Eigentümer, haben aber das gleiche Interesse wie die Eigentümer an einer möglichst guten Verwertung der Ressourcen, die in dem Unternehmen stecken (Konflikte zwischen Eigentümern und Belegschaft bestehen

nicht über die Verwertung, sondern nur hinsichtlich der Aufteilung des Kooperationsgewinns). Das bedeutet, dass die meisten uns ethisch interessierenden externen Effekte hierdurch nicht berührt sind. Eine breitere Nichteigentümer-Partizipation an den Entscheidungen von Eigentümern ist zwar im Prinzip durchaus institutionalisierbar, aber auch hier gilt, dass jedenfalls eine umfassende Lösung schwer vorstellbar ist (ob sie wünschenswert ist, wird weiter unten zu betrachten sein).

Es scheint schon von daher plausibel, durchaus pragmatisch nach der jeweils bestmöglichen Kombination von ordnungspolitischer Gestaltung des Wettbewerbs mit politischer Intervention zu suchen, also auch subsidiäre und komplementäre staatliche Intervention zum Zwecke der Vorsorge und Nachsorge, der Ergänzung, der Bereitstellung von Ressourcen usw. vorzusehen.

Es gibt aber noch einen zweiten Grund, aus dem man mit den Ansprüchen und Erwartungen an die Ordnungspolitik zurückhaltend sein sollte. Dieser Grund ist epistemischer Natur.

Die Finanzkrise ist hier ein lehrreicher Fall. Sie zeigt, wie oben schon angesprochen, sicherlich kein Versagen des Marktes „an sich“, sondern zunächst einmal die Grenzen seiner Laissez-faire-Variante. Man kann aber vermuten, dass auch eine aktivere Ordnungspolitik nicht sicher präventiv gewirkt hätte. Die Krise ist ja *auch* ein Resultat der fortwährenden und fortschreitenden Entwicklung von robusten, spontanen und einfachen Märkten hin zu komplexeren Märkten, die produktiver, effizienter, voraussetzungsvoller, abstrakter – und empfindlicher sind.⁷ Reinstes Beispiel für diese Entwicklung ist der immer scharfsinnigere Umgang mit Unsicherheit und den Unwägbarkeiten der Zukunft. Der Scharfsinn der Akteure besteht darin, im Rahmen der geltenden Regeln immer bessere Instrumente – Strategien – zu erfinden: Strategien, die im Augenblick der Regelsetzung noch nicht erfunden waren und im Allgemeinen auch nicht antizipiert werden konnten. Manche dieser Strategien haben unintendierte Folgen für das Funktionieren des Regelwerks insgesamt. Nun kann man zwar neue Strategien ex post als rationale Antworten auf die Anreize deuten, die das gegebene Regelwerk bietet, und hieraus dann wiederum ordnungspolitische Anregungen ziehen – aber man kann nicht grundsätzlich vorab wissen, was an Strategien erfunden werden könnte.

Dieser unberechenbare Scharfsinn der Akteure ist obendrein zumindest teilweise geschult durch die Modellierungen, die die ökonomische Theorie bereitstellt. Das klassische Modell des Marktprozesses soll zwar ei-

⁷ Lesenswert hierzu: *Mancur Olson*, Macht und Wohlstand, Tübingen 2003.

gentlich den Markt beschreiben und nicht ihn beeinflussen (idealer Weise verhält sich das Tun des Ökonomen zum Marktprozess wie das Tun des Meteorologen zum Wetter). Die Subjekte lösen ihre Probleme, der Theoretiker schaut zu und ist imstande, das Ganze zusammenzusetzen und notfalls Justierungen der Anreizkonstellation vorzuschlagen. Wenn aber die Handelnden (und nicht nur die Regelsetzer) die Modelle der Theoretiker kennen, haben diese Modelle unweigerlich Handlungsfolgen. Überspitzt gesagt: Mit der Übernahme der Modellierungen durch die Handelnden selbst verändert sich die modellierte Praxis – und es kommt erst recht unvorhersehbare Unbestimmtheit ins Spiel.

Insgesamt ist also ordnungspolitisches Lernen dauerhaft notwendig. Krisen zeigen nicht immer ein intellektuelles Versagen der gestaltenden Politik an (und auch nicht immer ein moralisches Versagen der Handelnden).

Was wir nun gesehen haben, sind die Möglichkeiten und die Grenzen, dessen, was die Regeln setzende Politik *kann*. Nicht unwichtig ist nun aber auch, was sie *will* und warum sie es *will* bzw. *nicht will*. Hier kommt die Zivilgesellschaft ins Spiel.

4 DIE ZIVILGESELLSCHAFT

Unter Zivilgesellschaft im weiteren Sinne soll im Folgenden die Umgebung der Politik verstanden werden, die selbst eine politische Bedeutung hat, als agierende und reagierende Öffentlichkeit, organisiert oder auch nicht organisiert. Sie ist hier wichtig nicht als ein privater Rückzugsbereich (was sie notwendig auch ist), sondern als ein politisch nicht kontrolliertes Widerlager der Politik. Totalitäre Regime können eine Zivilgesellschaft in diesem Sinne nicht dulden – sie schalten ihre Umgebung gleich, politisieren sie, machen sie zum Vorfeld. Zivilgesellschaftliche Gegenmacht gegen einen potentiell übermächtigen Staat ist überlebenswichtig für eine freiheitliche Verfassung.⁸

Sie ist lebenswichtig, weil ohne eine pluralistische Vorstellung vom Gemeinwohl eine freiheitliche Gesellschaft ja nicht einmal gedacht werden kann: Es gilt in einer freiheitlichen Gesellschaft als legitim und essentiell, dass unterschiedliche Ideen und Interessen in den politischen Entscheidungsprozeß eingebracht werden, und zwar durchaus mit dem Ziel, sie

⁸ Vgl. aus der sehr breiten Literatur hierzu nur *Ernest Gellner*, Bedingungen der Freiheit. Die Zivilgesellschaft und ihre Rivalen, Stuttgart 1995.

auch durchzusetzen. Also ist Konflikt legitim. Dieser Konflikt muss aber, wenn er ein politisches Gemeinwesen nicht zerreißen soll, in gemeinsame Überzeugungen eingebettet sein. Das sind vor allem der geteilte Respekt vor individuellen Rechtssphären und Rechtsgleichheit, die Respektierung von Spielregeln des Umgangs miteinander, die Respektierung von Regeln verbindlicher Kollektiventscheidung und schließlich sicher auch Überzeugungen über den Kernbestand von politischen Leistungsaufgaben. Was als Gemeinwohl gelten kann, ist hiernach nicht vorab inhaltlich bestimmt und jenseits der Interessen evident. Vielmehr kann jedes Resultat des Interessenkonflikts, das unter Respektierung der Spielregeln (einschließlich der in ihnen inkorporierten Sorgfaltspflichten und Fairnessvorstellungen) zustande gekommen ist, diese Kennzeichnung beanspruchen.

Es sollte vielleicht festgehalten werden, dass der hier verwendete – an sich klassische – Begriff von Zivilgesellschaft weiter ist als eine Begrifflichkeit, in der zwischen Zivilgesellschaft einerseits und der Interessengruppenlandschaft andererseits unterschieden wird und in der die Zivilgesellschaft – im engeren Sinne – nur aus denjenigen Gruppen besteht, die keine ökonomischen – „partikularen“ – Interessen vertreten, sondern Anliegen vertreten, die im allgemeinen Interesse liegen (gelegentlich etwas respektlos als PIGs – „Public Interest Groups“ – apostrophiert).⁹ Gegen eine solche Grenzziehung und Ausgrenzung, die ja zunächst lediglich eine sprachliche Konvention ist, ist selbstverständlich nicht viel einzuwenden¹⁰, sofern aus ihr nicht problematische Konsequenzen gezogen werden. Vor allem wäre die Vorstellung problematisch, dass die „allgemeinen“ Anliegen von höherer Dignität seien als die „partikularen“ (und etwas profaneren) Interessen und daher womöglich im Zusammenhang mit politischen Entscheidungen eine andere Rolle als diese spielen sollten. Hierfür spricht nichts:

Die Anliegen, die die Public Interest Groups vertreten, sind ja in einer politisch wesentlichen Hinsicht genau so partikular wie diejenigen Anliegen, die von den klassischen Interessengruppen vertreten werden –

⁹ Das ist die Terminologie etwa von Habermas (Vgl. *Jürgen Habermas*, Faktizität und Geltung, Frankfurt 1992, 399ff.).

¹⁰ Immerhin ist anzumerken, dass die Grenzziehungen zwischen der einen und der anderen Sorte von Gruppen oft schwierig ist: Wenn Lehrerverbände eine Erhöhung der Bildungsausgaben anmahnen, ist die Begründung allgemein, aber die Implikationen für spezifischen Beschäftigungs- und Aufstiegschancen der Mitglieder der Gruppe sind offensichtlich. Umgekehrt und etwas despektierlich könnte man sagen, dass keine Interessengruppe es sich leisten kann, ihr Anliegen nicht als gemeinwohlverträglich und womöglich überdies als gemeinwohlförderlich zu präsentieren.

eben weil sie Anliegen der Mitglieder einer Gruppe sind. Zuerst denken wir bei Gruppeninteressen und Interessengruppen selbstverständlich an Gegenstände, die bereits ihrem Inhalt nach nur eine bestimmte Personengruppe berühren und mit anderen Interessen konkurrieren – etwa an Einkommensinteressen, wie sie vor allem von Verbänden im Bereich der Wirtschaft vertreten werden. Partikular, allerdings nicht notwendig vom Inhalt her, ist aber auch jede von einer begrenzten Personengruppe vertretene Konzeption des Gemeinwohls, also dessen, was diese Gruppe als für alle gut propagiert – man denke nur an die Position der katholischen Kirche zur Abtreibung, an die Position von Greenpeace in Umweltfragen oder an eine „Deutschland den Deutschen“-Initiative. Auch diese Vorstellungen und Ziele sind zunächst einmal ja nur die Vorstellungen und Ziele der jeweiligen Gruppe Gleichgesinnter, und diese Vorstellungen können mit den Vorstellungen anderer Gruppen konfliktieren. In einer freien Gesellschaft werden Diversität und Konflikt nicht nur der partikularen ‚Interessen‘, sondern auch der aufs Allgemeine gerichteten ‚Meinungen‘ der Normalfall sein. Alle Gruppen vertreten zunächst einmal nur sich selbst, sind „selbsternannte“ Anwälte ihres Anliegen. Das ist nicht im Mindesten ehrenrührig, sondern liegt in der Natur der Sache. Keine Gruppe hat ein hierüber hinausgehendes Mandat.

Es gibt also gute normative Gründe, hinsichtlich der angemessenen politischen Rolle von Gruppierungen keinen Unterschied zwischen beiden Typen von Gruppen zu machen – Public Interest Groups sollten keine Beteiligungsprivilegien gegenüber Private Interest Groups haben.

Für die Art und Weise, in der die Gruppen an wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen beteiligt sein können oder sollten, gilt nun folgendes:

In der Marktarena gibt es, wie sich oben bereits angedeutet hat, gute Gründe, mit der Stakeholder-Mitbestimmung innerhalb der Unternehmen zurückhaltend zu sein, soweit sie über die Mitbestimmung der Beschäftigten hinausgeht. Wenn man einmal ganz von den Problemen ihrer Institutionalisierung (wer hat welches Mandat, wer soll mit welchem Gewicht an Entscheidungen beteiligt sein?) absieht, bleibt immer noch der Einwand, dass weitgehende oder sogar umfassende Stakeholder-Mitbestimmung¹¹ Zielkonflikte innerhalb einer Unternehmung erzeugt, die deren Funktionen beeinträchtigen. Sie beschädigt die funktionale Arbeitsteilung in einer Gesellschaft, die eine überaus wichtige Errungenschaft ist. Im Kern

¹¹ Vgl. nur die Visionen von *R. Edward Freeman*, Stakeholder Theory of the Modern Company, in: *W. Michael Hoffmann* et al. (eds.), *Business Ethics. Readings and Cases in Corporate Morality*, Boston 2001, 160–168.

läuft sie ja darauf hinaus, den (ökonomischen) Kontrollmechanismus „Abwanderung“ durch den (politischen) Kontrollmechanismus „Teilhabe“ zu überlagern oder zu ersetzen.¹²

Wie steht es aber mit der Gruppen-Mitbestimmung in der politischen Arena? Hier gibt es erst recht Gründe, „Stakeholder-Mitbestimmung“ nicht einzurichten, auch hier ganz unabhängig davon, ob es sich um Gruppen handelt, die private Interessen vertreten, oder um Gruppen mit öffentlichen Anliegen: In der politischen Arena würde Stakeholder-Mitbestimmung nicht wie im Markt Abwanderung durch Teilhabe überlagern oder ganz ersetzen, sondern zwei Teilhabe-Mechanismen miteinander vermengen und in Konkurrenz zueinander bringen: einerseits die Mitentscheidung derjenigen, die ein allgemeinpolitisches Mandat haben, und andererseits die Mitentscheidung derjenigen, die ein Mandat spezieller Organisationen haben. Die Angehörigen der Interessengruppen würden also in zwei Rollen mitbestimmen – was nichts anderes bedeutet als privilegierte Teilhabe. Bestimmte Vorstellungen von Runden Tischen, in denen „Politiker“ und „die relevanten gesellschaftlichen Gruppen“ gemeinsam entscheiden sollen, beruhen auf einem sehr problematischen Demokratieverständnis.¹³

Das Mittel gegen Abgehobenheit der Politik ist nicht Entscheidungspartizipation der Gruppen, sondern ungehinderter und gleicher Zugang jeglicher Gruppe zu den Trägern des politischen Mandats, verbunden mit einer auch institutionell abgesicherten Argumentations- und Rechenschaftspflicht der Mandatsträger. Solche Pflichten sind zugleich für die Mandatsträger nicht einfach lästig, sondern durchaus hilfreich: Sie erlauben und ermöglichen ihnen eine breitere Abwägung; sie sind den internen Machtkonstellationen weniger ausgeliefert als dann, wenn die Politik hinter verschlossenen Türen stattfindet. Dass die Gruppen nicht mitregieren, bedeutet auf der anderen Seite keineswegs, dass die Politik nach Belieben mit ihnen umgehen kann.

¹² Vgl. hier vor allem *Albert O. Hirschman*, *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen 1974.

¹³ Eine Randbemerkung sei hier erlaubt: Als problematisch sollte unter legitimatorischen Aspekten die weit verbreitete Form der Beschickung von Hochschulräten und vergleichbaren Institutionen angesehen werden: Unbestreitbar sind die Universitäten der Gesellschaft rechenschaftspflichtig, die sie alimentiert. Das macht aber die Übertragung der Kontroll-Rechte an Gruppen mit partikularem Mandat nicht unbedingt plausibel. Erst recht eigentümlich mutet eine Konstruktion wie die des deutschen Akkreditierungsrates im Hochschulwesen an, in dem diejenigen, die ein politisches Mandat haben (KMK), sich sogar in einer Minderheitenposition gegenüber Vertretern diverser gesellschaftlicher Gruppen befinden.

Wenn das so ist, wird die Politik so unabhängig von den Interessengruppen wie notwendig, ohne für sie zu einer fremden Macht zu werden. Zugleich sind Interessengruppen, je weniger sie mitregieren, umso mehr von der Zumutung befreit, alles, was sie wollen, unter Gemeinwohlgesichtspunkten prüfen oder als gemeinwohlträchtig verkaufen zu müssen. Sie können partikularistisch sein, ohne dass ihnen das zum Vorwurf gemacht werden kann.

Tragend für all das ist also nicht eine förmliche Mitbestimmungsmacht der Gruppen der Zivilgesellschaft, sondern vielmehr ihre Einwirkung auf die Entscheidungen, die sie selbst nicht treffen. Ob das Ganze gut oder weniger gut funktioniert, hängt nun ganz wesentlich davon ab, wie diese Einwirkungsmöglichkeiten über die Gruppen hinweg verteilt sind. Hier liegen die wirklichen Probleme.

Nicht alle Bürger nehmen hinsichtlich aller ihrer Interessen mit gleichen Chancen an dem Spiel teil. Sowohl die Organisierbarkeit als auch die Konfliktfähigkeit von Interessen sind ungleich verteilt.¹⁴ Hinsichtlich der Organisierbarkeit schneiden die öffentlichen Interessen schlechter ab als die spezifischen – die Träger des Interesses mögen zahlreich sein, aber es ist für sie nicht von existentieller Bedeutung, sie unterscheiden sich voneinander in allen anderen Hinsichten, sie kennen und erkennen einander nicht ohne weiteres. All das ist für spezifische Interessen anders – sie sind existentiell, ihre Träger teilen etliche Aspekte ihrer Lebenslage, sie können einander identifizieren. Hinsichtlich der Konfliktfähigkeit sieht es nicht anders aus: Entscheidend ist hier vor allem die Fähigkeit einer Gruppe zu deutlich spürbarer Leistungsverweigerung. Diese Fähigkeit ist am höchsten für die Interessen, die unmittelbar um die Produktion herum organisiert sind, also für die wichtigsten der spezifischen Interessen. Bilanz: Die Organisierbarkeit und Konfliktfähigkeit von Interessen ist am größten für spezifische und intensive Interessen der im Arbeitsleben stehenden Personen.¹⁵

¹⁴ Hierzu hat vor allem Mancur Olson Grundlegendes geschrieben. Vgl. *Mancur Olson, Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen 1969, und *Ders., Aufstieg und Niedergang von Nationen*, Tübingen 1985.

¹⁵ Das ist übrigens auch in der Sicht strikt liberaler Theoretiker wie Milton Friedman ein problematischer Tatbestand: So wenig wie der Markt soll die Produzenteninteressen gegen die Konsumenteninteressen durchsetzen (Lehrer sollten nicht über Bildungspolitik, die Rüstungsindustrie nicht über Sicherheitspolitik befinden). Auf jeden Fall sollen nicht die Einkommensinteressen der Produzierenden ausschlaggebend sein, und daher auch nur sehr beschränkt ihre professionellen Überzeugungen davon, was gesellschaftlich notwendig ist, denn das eine ist in aller Regel mit dem anderen eng verbunden.

Es kommt hinzu, dass solche Ungleichheiten umso deutlicher ausfallen, je höher in einem politischen Gemeinwesen die faktischen und rechtlichen Schwellen für die Teilnahme der Bürger am öffentlichen Leben sind – je disparitärer die Bildungschancen, je ungleicher die Verteilung von Einkommen und Vermögen, je schwieriger der Zugang zu Medien, je geringer die Transparenz des politischen Segments etc. sind, umso kleiner wird der Kreis derjenigen sein, die überhaupt mitspielen dürfen und umso mehr werden es ihre spezifischen Interessen sein, die artikuliert werden – eben ihre Interessen an der Bewahrung ihrer Position, einkommensmäßig und auch sonst.

Wir können an dieser Stelle die folgende Zwischenbilanz ziehen: Man kann erwarten, dass die Gesetzgebung ordnungspolitisch umso aktiver und anspruchsvoller sein wird, je breiter und tiefer die Artikulation von Gesichtspunkten, Problemen, Kriterien ist, die aus der Zivilgesellschaft in den politischen Prozess einfließen werden. Je eingeschränkter die Rolle der Zivilgesellschaft ist und je disparitärer die Artikulation ist, umso einseitiger und passiver wird die Gesetzgebung sein.

Von hier aus können wir nun betrachten, wie sich das Zusammenspiel der Kräfte dort darstellt, wo die Beziehung zwischen Wirtschaft und Politik nicht nur als innerstaatliche Sache anzusehen ist.

5 DIE INTERNATIONALE EBENE: WELCHE ZIVILGESELLSCHAFT?

Interdependenz von Staaten und Grenzen überschreitenden Wettbewerb gab es schon immer. Verschärfungen der Interdependenz, dank stark sinkender Transaktionskosten, sind allerdings in den letzten Jahren zu beobachten. Eine wichtige Erscheinung in diesem Globalisierungsprozess ist die Entstehung neuer, transnationaler Akteure und die Ablösung internationaler durch transnationale Beziehungen besonders hinsichtlich Information, Transport, Finanzierung.

Die Folge der Reduzierung von Transaktionskosten für die Staaten ist, einfach gesagt, die Verschärfung des Wettbewerbes unter ihnen. Sie hatten früher mehr Zeit, bis sie anderswo eingeführte Innovationen übernehmen mussten und sie konnten sogar auf Dauer eigene Profile konservieren. Das wird immer schwieriger. Die territorial organisierte Herrschaft ist immer weniger der Filter, durch den alle Entwicklungen erst einmal hindurch müssen und in dem die Entwicklungen an die lokalen Bedingun-

gen angepasst werden.¹⁶ Der moderne Nationalstaat hat vielleicht nicht weniger zu verantworten als früher, aber er kontrolliert weniger von dem, was er verantworten muss.

Die Situation zwischen den Staaten ist, soweit sie sich als Wettbewerbssituation darstellt, mangels einer umgebenden Instanz mit ordnungspolitischer Gestaltungsmacht zunächst einmal am ehesten mit der Ordnung des Laisser-faire zu vergleichen. Die einzelnen Territorialstaaten verlieren in der Unterwerfung unter den internationalen Wettbewerb zwar an Kontrolle über die Folgen ihrer Handlungen, aber nicht an rechtlicher Souveränität. Die jeweilige Faktorausstattung der Staaten unterscheidet sich stark und von daher unterscheiden sich auch die jeweils bevorzugten Strategien. Es genügt ein einfaches Beispiel: Scharfe Umweltstandards oder Unfallverhütungsstandards verteuern die Produktion. Ihre weltweite Einführung kann mit guten allgemeinen Argumenten befürwortet werden, sorgt jedoch zunächst einmal auch dafür, dass die Industrieländer den Vorsprung, den sie haben, erst einmal absichern und sich Konkurrenz vom Halse halten können. Es gibt also neben dem guten Argument mit dem allgemeinen Interesse auch ein weniger gutes partikulares Argument, das protektionistischen Charakter hat. Allgemeiner: Sowohl Regulierungsvorschläge als auch Deregulierungsvorschläge können unter Gesichtspunkten des allgemeinen Interesses als auch unter protektionistischen Gesichtspunkten gesehen und beurteilt werden.

Solange es keine Wettbewerbsverfassung für den Wettbewerb der Staaten gibt, ist also eine Gemengelage von Deregulierungs- und Regulierungsprozessen zu erwarten, abhängig davon, was für einen Staat angesichts der Antworten der anderen Staaten jeweils von Vorteil ist. Laisser-faire-Anhänger mögen das begrüßen und auf die Selbstreinigung des Wettbewerbs durch Krisen, in diesem Falle eben eine globale Krise, setzen. Andere, die Meisten, sehen eher Bedarf an ordnungspolitischen Schritten, um die Risiken zu verringern.¹⁷ Zu klären ist in diesem Falle, wie das institutionell bewerkstelligt werden kann.

¹⁶ Vgl. nur *David Held*, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge 1995.

¹⁷ Legt man universalistische Maßstäbe an, so scheint dies als ethisch wünschenswert: Unter solchen Maßstäben betrachtet man ja konkrete Rechtsgemeinschaften ohnehin nur als Teilelemente der Menschheit als *moral community*. Wenn es also ‚soziale Errungenschaften‘ in einer bestimmten Gemeinschaft gibt, sollten sie nicht als Privileg protektioniert werden, sondern besser global durchgesetzt werden. Was auch immer lediglich in den Grenzen einer separaten politischen und Rechtsgemeinschaft als jedermanns Anrecht angesehen wird, ist insofern immer noch ein partikulares Recht. Bezogen auf Schutz- und Abwehrrechte erscheint uns das ohnehin als selbstverständlich – ein Territorialstaat, der etwa solche Rechte nur als Rechte seiner Bürger definiert, gilt als barba-

Weitgehender Konsens besteht hier sicherlich darin, dass der Nationalstaat faktisch und – mit guten Gründen – auch normativ nicht obsolet ist. Die Idee, durch eine übergeordnete Autorität, den Weltstaat, Regeln setzen zu lassen, muss dementsprechend an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Plausibler und realistischer sind bilaterale und vor allem multilaterale Bindungen vertraglicher Natur, die Souveränität insofern bewahren, als Verpflichtungen widerruflich gelten; und der Zusammenschluss zu problemspezifischen supranationalen Instanzen, in denen Souveränität in begrenzten Ausschnitten abgetreten wird, am ehesten um den Preis einstimmiger Entscheidung.

Die Beispiele hierfür sind zahlreich und müssen hier nicht im Einzelnen beschrieben werden. Auch Erfolge sind unbestreitbar. Dennoch ist nicht zu leugnen, dass immer wieder im Zweifelsfall das einzelstaatliche situative Interesse oder was dafür gehalten wird, sich gegen das durchsetzt, was auch aus seiner Sicht eine konstitutionell vorzugswürdige Praxis wäre. Die Intention dieser opportunistischen nationalen Politik ist immer protektionistisch, auch wenn sie nicht so aussieht: Wenn es um Schutz vor Importen geht, wird sie Handelshemmnisse etablieren; wenn es um Einkommen aus dem Export geht, wird sie freihändlerisch sein. Gegenwärtig ist das sinnfälligste Beispiel das britische Interesse an der Erhaltung des Finanzplatzes London und entsprechendem Widerstand gegen Regulierungen und Bindungen. Die Vitalität des immer noch partikularen Nationalstaats ist offensichtlich also hier und da immer noch unangemessen groß.

Nun können wir versuchen, die Zivilgesellschaft wieder ins Bild zu bringen: Sollten vielleicht die nationalstaatlichen Egoismen, wenn schon übernationale Institutionalisierung nicht möglich und auch nicht wünschenswert ist, von einer sich allmählich entfaltenden *transnationalen* Zivilgesellschaft gebändigt werden? Sollte dieser Entfaltungsprozess nicht nach Kräften gefördert werden?

Um hierzu etwas mehr sagen zu können, ist es nützlich, sich genauer anzuschauen, welche der zivilgesellschaftlichen Gruppen auf welcher Ebene agieren.

Der erste Eindruck ist, dass Public Interest Groups – vor allem in der Form von Nicht-Regierungs-Organisationen – transnational und inter-

risch. Bezogen auf positive Ansprüche, auf Lebens- und Entfaltungsmöglichkeiten von Menschen, erscheint in universalistischer Perspektive die Beschränkung von Verantwortlichkeiten auf den Territorialstaat zwar nicht unbedingt als barbarisch, aber doch als eine Angelegenheit, die ethisch nicht begründbar ist und nach Kräften überwunden werden sollte.

national durchaus sichtbar und auch einflussreich sind. Woran fehlt es also? Das Problem könnte darin bestehen, dass die Gruppen, die spezifische Einkommensinteressen schützen, sich lieber auf die Ebene konzentrieren, auf der am Ende die Entscheidungen fallen. Die Ebene, auf der beispielsweise Wahlen entschieden werden. Die Folge dieser Prioritätensetzung könnte dann sein, dass auf der internationalen Ebene zunächst Entscheidungen getroffen werden, die den Public Interest Groups entgegenkommen. Sofern dann auf der nationalen Ebene die andere Seite der Zivilgesellschaft protektionistisch interveniert, wird die Entscheidung lokal unterlaufen oder sogar von den Politikern selbst sofort umgedeutet (deutsche Politiker schützen nicht Finanzplätze, sondern die Automobilindustrie). Die lokale Defektion höhlt dann das ursprüngliche Übereinkommen auf der oberen Ebene aus.

Diese Divergenz wird sicherlich nie ganz zu vermeiden sein, sie wird aber umso ausgeprägter zu beobachten sein, je schwächer die Public Interest Groups in einem Staat sind. Insbesondere wird sie in Staaten zu beobachten sein, in denen es keine starke Zivilgesellschaft gibt, sondern in denen die wirtschaftlichen Eliten zugleich die politische Macht haben und andere gesellschaftliche Gruppen überhaupt nicht artikulationsfähig sind. Am geringsten ausgeprägt wird sie in den Staaten sein, in denen beide Sorten von Gruppen stark und legitim sind.

Wenn das so ist, hat das aber Folgen dafür, auf welcher Ebene man am besten ansetzen sollte. Die Fähigkeit der Staatengesellschaft, Ordnungspolitik zu betreiben, ist insoweit nicht eine Sache der internationalen, sondern der intranationalen Strukturen.

6 DIE TRANSNATIONALE ROLLE DER NATIONALEN ZIVILGESELLSCHAFTEN

Im Kern geht es darum, bestimmte gleiche Grundinstitutionen in allen souveränen politischen Gebilden durchzusetzen – nicht nur sehr grundlegende Verfassungstatbestände wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sondern spezifische Requisiten einer starken Zivilgesellschaft wie Vereinigungsfreiheit, Pressefreiheit, Streikrecht. Solche Eigenschaften haben Folgen für die Bedingungen, unter denen der Wettbewerb der Staaten stattfindet. Sie schaffen eine nationalstaatliche Infrastruktur für die Prozesse, die auf der zwischenstaatlichen Ebene ablaufen; sie sorgen dafür, dass das, was dort geschieht, nicht anschließend schlicht verpufft.

Es ist nicht das entscheidende Merkmal dieser Zivilgesellschaften, dass sie transnational oder international orientiert sind (was sicherlich eine wünschenswerte Eigenschaft ist). Wichtiger ist es, dass sie in sich ausgewogen sind, dass jeweils beide Sorten von Interessen Gewicht haben und Gehör finden – sowohl die einkommensorientierten als auch diejenigen, die allgemeine Interessen artikulieren.

Erwähnenswert ist vielleicht zum Schluss, dass solche Überlegungen den klassischen Gedanken aufnehmen, dass die Binnenstruktur von Gesellschaften eine entscheidende Rolle für ihre Außenbeziehungen spielt. Das ist die tragende Idee etwa der Überlegungen von Kant zum ewigen Frieden¹⁸: Nicht ein Weltstaat ist in seiner Sicht das Mittel der Friedenssicherung, sondern eine Welt von Staaten, die allesamt „republikanisch“ verfasst sind. Die Überlegung dahinter: Die denkbare Verfassung eines Gemeinwesens von Staaten weist einen fundamentalen Unterschied zur Verfassung des gewöhnlichen Staates auf, der aus Individuen besteht: Anders als im Zusammenleben von Individuen, in dem individuelle Unberechenbarkeit und kollektive Unübersichtlichkeit eine äußerliche Zwangsgewalt notwendig machen, ist im Zusammenleben der Staaten eine sich selbst tragende Ordnung möglich, und das umso mehr, je mehr die innere Verfassung der Staaten rechtsstaatlich und demokratisch ist.

Analog kann man für die Bedingungen der Möglichkeit einer Verfassung des Wettbewerbes der Staaten argumentieren.

LITERATURVERZEICHNIS

- Michael Baurmann*, *Der Markt der Tugend*, Tübingen: Mohr 1996.
- Walter Eucken*, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen: Mohr 1952.
- R. *Edward Freeman*, *Stakeholder Theory of the Modern Company*, in: W. Michael Hoffmann et al. (eds.), *Business Ethics. Readings and Cases in Corporate Morality*, Boston: McGraw Hill 2001, 160–168.
- Milton Friedman*, *Kapitalismus und Freiheit*, Frankfurt a.M.: Piper 2002.
- Milton Friedman*, *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*, in: Hoffman, W.M.; Frederick, R.E.; Schwarz, M.S. (eds.), *Business Ethics. Readings and Cases in Corporate Morality*, Boston: McGraw Hill 2001, 156–160.

¹⁸ *Immanuel Kant*, *Zum ewigen Frieden*, (1795), in: *Werkausgabe*, hg. von *Wilhelm Weischedel*, Bd XI, Frankfurt a. M. 1977, 195–251.

- David Gauthier*, *Morals by Agreement*, Oxford: Oxford University Press 1986.
- Ernest Gellner*, *Bedingungen der Freiheit. Die Zivilgesellschaft und ihre Rivalen*, Stuttgart: Klett Cotta 1995.
- Werner Güth et al.*, *An Experimental Analysis of Ultimatum Bargaining*, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, 3 (1982), 367–388.
- Jürgen Habermas*, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1992.
- David Held*, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press 1995.
- Albert O. Hirschman*, *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen: Mohr 1974.
- Immanuel Kant*, *Zum ewigen Frieden*, (1795), in: *Werkausgabe*, hg. von Wilhelm Weischedel, Bd XI, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1977, 195–251.
- Hartmut Kliemt*, *Das Denken in Ordnungen und die Möglichkeiten ordnungspolitischen Handelns*, in: *Walter Eucken Institut (Hg.), Ordnung in Freiheit. Symposium aus Anlaß des 100. Jahrestages des Geburtstages von Walter Eucken am 17. Januar 1991*, Tübingen: Mohr 1992, 31–59.
- Alfred Müller-Armack*, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft (zuerst 1947)* in: *Ders. (Hg.), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Freiburg: Kastell 1966. 78–134.
- Mancur Olson*, *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen: Mohr 1969.
- Mancur Olson*, *Aufstieg und Niedergang von Nationen*, Tübingen: Mohr 1985.
- Mancur Olson*, *Macht und Wohlstand*, Tübingen: Mohr 2003.