Legitimationsfragen der Globalisierung – eine vertragstheoretische Sicht*

Abstract: In this article I argue that contractarian theory is a fruitful approach for dealing with questions of legitimacy in light of globalisation. I try to point out that impaired conditions for providing collective goods in nation-states do not call the legitimacy of globalisation into question, even if the provision of such goods meets with consent amongst the citizens of the nation-state. The need to raise taxes as a consequence of the transfer of mobile resources to other countries can indicate the existence of state activities which lack legitimacy from the contractarian perspective. However, the impossibility of applying the exclusion principle in providing collective goods indeed entails legitimatory problems of globalisation. In this respect, a need for international agreements exists. Nevertheless, unilateral attempts by nation-states to withraw the domestic economy from global influences can interfere with the welfare of other collectives and they therefore lack legitimacy, a moral consequence which is in danger of being neglected even from a contractarian approach.

1. Einleitung

In der ordnungspolitischen Diskussion der vergangenen 25 Jahre hat sich die Thematik in einer bemerkenswerten Weise verschoben: diagnostizierten liberale Ökonomen unterschiedlicher theoretischer Herkunft zunächst relativ einmütig eine ordnungspolitisch bedenkliche säkulare Tendenz zur Ausweitung staatlicher Tätigkeit im Wohlfahrtsstaat, so wird seit jüngster Zeit im Zusammenhang mit Fragen des internationalen Wettbewerbs eine wettbewerbliche Gegenkraft ausgemacht, welche die Staatstätigkeit nicht nur auf ein unbedenkliches Maßrückführen, sondern wirtschaftspolitische Handlungsmöglichkeiten sogar in kritischer Weise beschneiden könnte. Hieraus würde im schlimmsten Fall ein bis dahin unbekanntes Problem nationaler und internationaler Ordnungspolitik erwachsen, welche darauf ausgerichtet werden müsse, den Nationalstaaten jenes Minimum an wirtschaftspolitischer Autonomie zu sichern, welches ihnen auch aus Sicht eines liberalen ökonomischen Ansatzes zugestanden werden müsse. Daß der Wettbewerb der Nationalstaaten um mobile Ressourcen der Tendenz nach wirtschaftspolitisches Handeln beschränkt, gilt demnach als eine allgemein

^{*} Für anregende Diskussionen und Hinweise danke ich den Teilnehmern des Forschungskolloquiums der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät an der TU Chemnitz, den Teilnehmern des Forschungskolloquiums zur institutionellen und evolutorischen Ökonomie in Buchenbach/Freiburg, Sven Meth, Mark Peacock, Reinhard Penz, Birger Priddat sowie den Herausgebern.

akzeptierte Hypothese, der sich die ökonomische Forschung der letzten Jahre ausgiebig gewidmet hat.

Die unterschiedliche Bewertung des internationalen Wettbewerbs hat ihre Ursache in der Vielfalt liberaler ökonomischer Ansätze, aus denen Art und Umfang wirtschaftspolitischer Tätigkeit abgeleitet wird. Diese vereint zunächst nur der gemeinsame normative Bezugspunkt, daß wirtschaftspolitisches Handeln Individuen und nur diesen zugute kommen solle, womit antiindividuelle wirtschaftspolitische Ziele, welche auf Kosten von Individuen oder Gruppen verfolgt werden, ausgeschlossen wären. Auch wenn Individuen nicht explizit als Ziel wirtschaftspolitischen Handelns aufgeführt zu werden brauchen, so müssen sie als letztes Ziel in liberalen Konzepten zumindest gedacht werden können. Ansonsten weisen diese Konzepte hinsichtlich ihrer individualistischen Rechtfertigung Unterschiede auf: sie äußern sich bereits darin, ob eine liberale Wirtschaftspolitik inhaltlich-materiell, formal oder prozedural bestimmt werden soll.² Diese unterschiedlichen Begründungsweisen wirken auf die Beurteilung des internationalen Wettbewerbs fort: während Sinn befindet, daß der (durch die Globalisierung ausgelöste) Systemwettbewerb der Nationalstaaten "inhärent instabil und ineffizient" sei (Sinn 1997, 48), versucht Vanberg (2000) umgekehrt nachzuweisen, daß die Demokratie gestärkt wird, wenn Regierungen einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Streit und Kiwit wiederum legen dar, daß der Wettbewerb von Regierungen vielleicht nicht unbedingt die Demokratie stärkt, wohl aber die marktwirtschaftliche Ordnung befördert und darum auch den Wohlstand der Bürger (Streit/Kiwit 1999).

Obwohl sich die meisten Autoren – Ökonomen wie auch politische Philosophen – auf die Rechte von Individuen berufen, wenn sie ihre jeweilige Position begründen, wirft dieser normative Bezugspunkt bei der Analyse des Regierungswettbewerbs neue Fragen auf, deren Beantwortung weitergehende normative Setzungen verlangt, um zu klaren ordnungspolitischen Antworten zu gelangen. Die Übertragung individualistischer Ansätze bei der Herausarbeitung internationaler Ordnungsfragen erscheint dabei als ein lohnenswertes Unterfangen, das die moderne Konstitutionenökonomik fortschreibt und zugleich einem Anwendungstest aussetzt. Dieser Aufgabe ist die nachfolgende Analyse gewidmet. Ich beginne zunächst mit einer Definition der Begriffe "Globalisierung" und "Systemwett-

¹ Selbst das in der aktuellen politischen Diskussion häufig genannte Ziel der "Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft" wäre einem Test zu unterziehen, ob die Individuen als Profiteure eindeutig ausgemacht werden könnten.

² Eine inhaltlich-materielle Festlegung von Wirtschaftspolitik liefern wohlfahrtstheoretisch begründete Versuche der Bestimmung von Staatsaufgaben, wie sie etwa aus einer Theorie des Marktversagens herleitbar sind und auch im Zusammenhang mit Globalisierungsfragen von Sinn 1997 verfolgt werden (s.u.); das inhaltlich-materielle Ziel liegt hier in der Wohlfahrtsmaximierung. Eine formale Festlegung liefert der Hayeksche Ansatz, welcher die institutionelle Form wirtschaftspolitischer Steuerung vorgibt und sich hinsichtlich der Ziele von Wirtschaftspolitik offener verhält (dieser Ansatz wird in weiten Teilen auch bei Streit zugrunde gelegt; vgl. Streit 2001 und Streit/Kiwit 1999). Eine prozedurale Bestimmung von Wirtschaftspolitik ist im Buchananschen Ansatz zu sehen, welcher die Legitimation wirtschaftspolitischer Eingriffe aus dem (hier: konsensuellen) Verfahren herleitet (Buchanan 1987); in dem hier diskutierten Kontext hat insbesondere Vanberg 2000 diesen Ansatz verfolgt und in seinen Applikationen untersucht.

bewerb", wie sie mir für die nachfolgende Analyse zweckmäßig erscheint und nehme danach einige ordnungspolitische Vorklärungen vor, welche die Bestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Marktteilnehmern betreffen. Danach wende ich mich schwerpunkthaft einer kontraktualistischen Position zu und frage, wie aus einer solchen Sichtweise die Globalisierung zu interpretieren wäre. Dieser Theorieansatz wurde maßgeblich von Buchanan entwickelt und ist jüngst von Vanberg (2000) auf demokratietheoretische Aspekte der Globalisierung angewandt worden. In Fortsetzung dieser Ansätze kann gezeigt werden, daß diese Variante der politischen Philosophie des Liberalismus eine Präzisierung der Legitimationsprobleme der Globalisierung erlaubt. Voraussetzung hierfür bildet allerdings die Zustimmung der Bürger zu einer Marktökonomie überhaupt. Von besonderer Relevanz erweist sich die Differenzierung zwischen nationalen und zwischenstaatlichen Kollektivgütern. Sie erlaubt eine Strukturierung und auch zumindest teilweise Beantwortung viel diskutierter Legitimationsfragen sowie die Entwicklung ordnungspolitischer Lösungsansätze.

2. Begriffe und ordnungspolitische Vorklärungen

Unter Globalisierung sei im folgenden die Zusammenkunft folgender Phänomene verstanden:

- Die Nationalstaaten haben ihren Handel mit Gütern und Diensten weitgehend liberalisiert und sehen von Handelsbeschränkungen tarifärer und nichttarifärer Art ab (Zölle einerseits sowie Produktregulierungen andererseits; mit letzteren wird die Einfuhr von Waren beschränkt, welche den Regulierungsstandards des Einfuhrlandes nicht entsprechen). Insbesondere anerkennen die Nationalstaaten wechselseitig das Prinzip der Meistbegünstigung für gleichartig hergestellte Produkte und verzichten auf eine internationale Harmonisierung von Regulierungen; diese betreffen Produktregulierungen und insbesondere Regulierungen von Produktionsbedingungen (z.B. in Form von core labour standards). Damit gilt das Ursprungslandprinzip, womit Exporteure zur Einfuhr in ein anderes Land berechtigt sind, sofern sie die Regulierungsstandards ihres eigenen Landes erfüllen. Hingegen verzichten die Importländer auf eine Anwendung ihrer Regulierungsbestimmungen auf Einfuhrprodukte (insbesondere auch auf Sozialstandards wie Mindestlohnbedingungen oder Kündigungsschutzbestimmungen) zugunsten des freien Handels.
- Eine Standortverlagerung ist grundsätzlich möglich; allerdings unterliegt die Verlagerung von Ressourcen in andere Staaten sowohl formal-rechtlichen Beschränkungen als auch (Substitutions-) Kostenbeschränkungen. In der Regel sind die Chancen für eine Standortverlagerung in Volkswirtschaften ungleich verteilt; während die Wanderung des Faktors Kapital zumeist ungehindert erfolgen kann, entstehen für Arbeitskräfte vielfältige Kosten, die den Wechsel in ein anderes Land zumeist ökonomisch unattraktiv machen. Deshalb wird in einschlägigen Modellen der Faktor Arbeit zumeist als vollkommen immobil, der Faktor Kapital hingegen als vollständig mobil angenommen.
 - die Pro-Kopf-Einkommen der Handel treibenden Volkswirtschaften können

beträchtlich differieren, und zwar nicht zuletzt aufgrund unterschiedlich langer Vorlaufzeiten des marktwirtschaftlichen Systems im jeweiligen Land.

— zumindest in einem Teil der beteiligten Volkswirtschaften ist die Wirtschaftspolitik mit einem umfangreichen Lenkungsauftrag ausgestattet, der nicht nur die Produktion öffentlicher Güter vorsieht, sondern auch Umverteilungsmaßnahmen zwischen den Einkommensbeziehern zugunsten höherer Einkommensgleichheit. Von einem Minimalstaat im Sinne Nozicks sind die empirischen Wirtschaftspolitiken i.d.R. weit entfernt.

Daß aus dieser Ausgangskonstellation ein wettbewerblicher Anpassungsdruck mit Umverteilungswirkungen resultiert, ist in der Literatur wiederholt theoretisch nachgewiesen worden, obwohl die empirische Evidenz einstweilen weniger eindeutig ausfällt (Straubhaar 1998). Da die mobilen Produktionsfaktoren nach den vorteilhaftesten Standorten suchen werden, geraten die Volkswirtschaften in einen Wettbewerb um solche Faktoren, um ihren nationalen Wohlstand zu sichern. Dabei wird der Standortwettbewerb um mobile Ressourcen auch von den Besitzern immobiler Ressourcen mitverursacht: verlagern sie ihre Kaufkraft zugunsten gebietsfremder Produkte und Dienstleistungen, bewirken sie einen Abwanderungsdruck für heimische Produzenten; dies gilt zumindest dann, wenn die Kostenvorteile standortbedingt sind. Die inländische Regierung wiederum kann diesen Standortnachteil nicht dadurch ausgleichen, daß sie den Import von Produkten an das Bestimmungslandprinzip bindet und damit inländische Regulierungen auch für Importprodukte für verbindlich erklärt. Denn dies würde einer (einseitigen) Handelsbeschränkung gleichkommen.

Aufgrund dieser Liberalisierung des Handels stellt der Abwanderungsdruck mobiler Ressourcen einen wettbewerblichen Zusammenhang zwischen Regierungen her. Globalisierung und Systemwettbewerb sind deshalb eng miteinander verknüpft (Streit/Kiwit 1999), wobei die wirtschaftspolitische Autonomie der Nationalstaaten eine wettbewerbliche Beschränkung erfährt. Eine Autonomie ist zwar auch schon bei offenen (durch internationalen Handel verflochtenen) Volkswirtschaften eingeschränkt, jedoch in deutlich geringerem Maße. Bei geringem (oder abwesenden) Standortwettbewerb drückt sich wirtschaftspolitische Autonomie nämlich darin aus, daß sowohl die Bereitstellung öffentlicher Güter als auch Umverteilungsmaßnahmen (etwa infolge eines Sozialstaatsprinzips) lediglich einer rechtsstaatlich-demokratischen Legitimation in den Parlamenten bedürfen. Unter den Bedingungen des Standortwettbewerbs müssen jedoch allokations- und verteilungspolitische Entscheidungen auch daraufhin beurteilt werden, ob der Volkswirtschaft produktive Ressourcen entzogen werden, welche das Wohlfahrtspotential langfristig reduzieren könnten. Politische Entscheidungen sind deshalb einer wettbewerblichen Beschränkung ausgesetzt und die Beachtung von Fernwirkungen des Standortwettbewerbs rückt in das Ei-

³ Dieser Punkt steht im Zentrum der Analysen des Globalisierungsskeptikers Sinn (s.u.). Die Ausgangsbeschreibung sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch die Globalisierung eine Zwischenphase darstellt, in welcher nach erfolgter Marktöffnung eine tendenzielle Annäherung von Faktorpreisunterschieden stattfinden wird, und zwar als Folge der Reichtumsentwicklung vormals ärmerer Länder. Der faktorpreisbedingte Anpassungsdruck wird damit langfristig wieder gemildert.

geninteresse politischer Entscheider. Das Unbehagen an dem Systemwettbewerb resultiert aus dieser unstrittigen Souveränitätsbeschränkung von Demokratien, welche häufig als (gesteigertes) Primat der Ökonomie interpretiert wird.

Von Höffe ist denn auch aus demokratietheoretischen Gründen ein Legitimationsdefizit der Globalisierung angemahnt worden. Insbesondere transnationale Unternehmungen würden mit ihren ökonomischen Entscheidungen Individuen unter Anpassungsdruck setzen, ohne von einem Parlament hierzu legitimiert worden zu sein; gleichzeitig verrringere sich die Gestaltungsmacht der Parlamente (Höffe 1999, 26). Kritiken dieser Art sollen im nachfolgenden allerdings ausgeklammert werden, da sie bei näherem Hinsehen nicht nur auf eine Kritik an der Globalisierung, sondern an der Marktwirtschaft überhaupt hinauslaufen. Wer eine demokratische Legitimation ökonomischer Entscheidungen – ob national oder international agierender Wirtschaftssubjekte – einfordert, verständigt sich nicht hinreichend über die darin enthaltenen ordnungspolitischen Implikationen. Denn damit würde die ökonomische Dispositionsfreiheit von Individuen grundsätzlich in Frage gestellt werden, die freilich auch immer grenzüberschreitend genutzt werden kann, wie die liberale Ökonomie von Beginn an unterstrichen hat. Daß ökonomische Entscheidungen immer auch die Umstände für andere Individuen verändern können - sei es in Form von Restriktionen, sei es in Form neuer Chancen - liegt in der Natur von Marktprozessen (vgl. Vanberg 2000), welche individuelle Entscheidungen verarbeiten und damit ökonomische Daten (Preise, Faktorentgelte etc.) für andere Marktteilnehmer verändern. Die Forderung nach demokratischer Legitimation, wie sie u.a. Höffe erhebt, zeitigt deshalb überaus weitreichende Konsequenzen; denn sie verwandelt - in ihrer Konsequenz zu Ende gedacht - letztlich Parlamente zu Wirtschaftsräten, welchen ökonomische Entscheidungen zu überantworten wären und die in einem wie auch immer definierten gesellschaftlichen Auftrag handelten. Der Preis hierfür wäre die Suspendierung ökonomischer Dispositionsfreiheit, die sich – wie nicht nur die jüngere Wirtschaftsgeschichte gelehrt hat – als conditio sine qua non des Reichtums der Nationen erwiesen hat.

Wer die ordnungspolitische Prämisse akzeptiert, daß Individuen ein Recht auf ökonomische Dispositionsfreiheit besitzen und von diesem auch grenzüberschreitend Gebrauch machen dürfen, kann überhaupt nur noch nach den institutionellen Regeln fragen, welche dieser Freiheit Grenzen setzen. Damit ist bereits ausgeschlossen, daß sich ein Parlament das Recht vorbehielte, in die individuelle Dispositionsfreiheit willkürlich zu interferieren und diese damit de facto außer Kraft setzte. Im folgenden sollen Legitimationsfragen der Globalisierung unter der Prämisse individuell geschützter Rechte diskutiert werden. Freiheitsbegrenzungen qua institutioneller Regeln könnten durchaus in Frage kommen, jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen, welche das interventionistische Vorverständnis einer liberalen Ökonomie ausmachen. Zum einen dürfen institu-

⁴ "Den global players mangelt es aber nicht bloß an demokratischer Legitimation; von Unternehmenszielen, ökonomischen Gesetzen und der Marktsituation bestimmt, fehlt ihnen auch die politische Gestaltungsmacht. Infolgedessen treten sie nicht etwa in Konkurrenz zur (demokratischen) Politik, sondern nehmen, falls sie zur dominanten Kraft werden, deren Verdrängung vor; sie ersetzen sie durch ein anderes Medium." (Höffe 1999, 26)

tionelle Regeln nicht laufend korrigiert werden, da hierbei die Erwartungssicherheit der Subjekte beeinträchtigt werden würde; vielmehr gilt ein Euckensches Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik, welches den Regelcharakter von Institutionen anzuerkennen hätte. Noch wichtiger jedoch dürfen Regeln überhaupt nur unter streng gefaßten Voraussetzungen in die ökonomische Dispositionsfreiheit der Wirtschaftssubjekte eingreifen: Da solche Eingriffe eine Ausübung hoheitlicher Zwangsgewalt des Staates darstellen, müssen sie durch Vorteilhaftigkeit für die Rechtsunterworfenen gerechtfertigt werden können (Schefczyk 2003). Die kontraktualistische Version des ökonomischen Liberalismus verlangt die freiwillige Zustimmung der Individuen, da nur diese die Vorteilhaftigkeit garantiert und vor mißbräuchlicher Zwangsausübung - etwa zulasten von Minderheiten - schützt. Darüber hinaus dürfen sanktionsbewehrte, allgemeingültige Regeln nur dann individuelle Freiheit begrenzen, wenn andere Formen sozialer Koordination nicht geeignet sind, die Rechtsunterworfenen besser zu stellen (ebd.). Auch hier schützt das Kriterium der freiwilligen Zustimmung vor nachteiligen Freiheitsbeschränkungen und läßt sich darum als ökonomisches Übermaßverbot interpretieren.

Bereits an dieser Stelle sei auf die mögliche Differenz eines solchen Ansatzes der Legitimierung von Staatstätigkeit im Vergleich zu konventionellen Marktversagenskonzepten aus der ökonomischen Standardtheorie verwiesen. Es ist zwar durchaus möglich, daß Individuen eine Korrektur von Marktversagen im Sinne der ökonomischen Theorie wünschen; jedoch kann dieser Wunsch von einem Beobachter nicht einfach vorausgesetzt werden, ohne die Individuen zu befragen, welche immerhin die Kosten der korrigierenden Staatstätigkeit zu tragen hätten. Die Diagnose von Marktversagenstatbeständen gerät ihrererseits zu einem Verfahrensproblem und kann nicht an einen idealen Beobachter delegiert werden, der von individuellen Befragungen absieht und seine Wertungen aus einem objektiven Referenzmaßstab gewinnt, wie der vertragstheoretische Konstitutionalismus schon früh erkannt hat.

Nach dieser Vorklärung ist bereits ausgesagt, daß nicht die Beschneidung jeglicher Souveränität des Staates durch den internationalen Wettbewerb ein ordnungspolitisches Problem heraufbeschwört, sondern die Beschneidung *legitimer* Zwangsausübung, welche im Dienste der Individuen zu stehen hat.

3. Die kontraktualistische Position der Constitutional Political Economy

Damit können wir uns der kontraktualistischen Position zuwenden, welche auf der konstitutionellen Ökonomik Buchanans aufbaut. Jüngst hat Vanberg (2000) auf dieser Basis den Systemwettbewerb der Nationalstaaten zu beschreiben versucht und ist insgesamt zu einer positiven Bewertung gelangt: im Gegensatz zu vielen öffentlichen Diskussionen attestiert Vanberg dem Systemwettbewerb sogar die Fähigkeit zur Stärkung der Demokratie, wenn man nur von einem angemessenen Demokratiebegriff her argumentiere. Dieser sei durch die oben genannte Normierung staatlicher Zwangsausübung bereits hinreichend beschrieben. An-

ders ausgedrückt werden Individuen nur dann einer Freiheitsbeschränkung zustimmen, wenn auf keine andere Weise ein Kollektivgut produziert werden kann, welches nach Abzug von Bereitstellungskosten jedes Individuum besser stellt. Ermangelt es einer Kollektivguteigenschaft, könnten auch freiwillige Übereinkünfte auf privatrechtlicher Grundlage zu einem Vorteil führen, womit die Rechtfertigung für Staatshandeln entfiele.

In Ergänzung zu Vanberg bleibt zu betonen, daß es mit einer einmaligen Rechtfertigung für Staatshandeln nicht getan ist, sondern diese im Sinne des vertragstheoretischen Ansatzes als kontinuierliche Aufgabe zu begreifen ist: So ist das aktuelle Angebot an Kollektivgütern fortwährend darauf hin zu überprüfen, ob es mit den Präferenzen der Individuen noch kongruiert. So können sich sowohl neue Präferenzen bilden, denen noch kein aktuelles Kollektivgutangebot gegenübersteht, als auch bisherige Präferenzen auflösen, während noch eine Bereitstellung erfolgt. Ersteres läßt ein unternehmerisches Problem bezüglich staatlicher Angebotsinnovation entstehen, letzteres legt fortlaufende Aufgabenkritik für bestehende Staatstätigkeit nahe. Die mangelnde Synchronisierung des aktuellen Angebots an kollektiven Gütern mit dem individuellen Präferenzenwandel wirft ein neues Verfahrensproblem auf und kann nur dann qua Annahme als gelöst unterstellt werden, wenn man sich der kontraktualistischen Fiktion des Staates als Club bedient, dessen Mitglieder sich jederzeit unmittelbar beim Clubvorstand 'Staat' Gehör verschaffen könnten. Diese Fiktion ist schon aufgrund von Legislaturperioden realiter nicht erfüllt, weshalb Kommunikationsunterbrechungen einen Regelfall darstellen und zwangsläufig zu Verletzungen kontraktualistischer Normen führen müssen.

Angesichts dieses Verfahrensproblems arbeitet offensichtlich der Systemwettbewerb der Nationalstaaten dem Niveau legitimer Staatstätigkeit zu. Auch wenn sich an den aktuellen Verfassungsnormen zunächst nichts ändert (Mehrheitsentscheidungen der Parlamente, vorgegebene Wahlperioden), eröffnet die Handelsliberalisierung zumindest in gewissem Umfange Exit-Optionen und damit neue Wahlmöglichkeiten bezüglich staatlicher Leistungen. Umgekehrt ist der Umstand positiv zu werten, daß Staaten ihr Regelsetzungsmonopol verlieren und mit Abwanderung rechnen müssen, wenn die Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bürger (unter die auch Zwangsabgaben fallen) von diesen als Wohlfahrtsverlust bewertet werden. Damit wandeln sich Staaten approximativ zu Clubs, die ihre Mitglieder nur dann zum Beitritt und damit zu freiwilligen Zahlungen bewegen können, wenn das Kollektivgutangebot auf die Präferenzen abgestimmt ist.⁵

Die Möglichkeit zum Austritt verschafft auf diese Weise einen Freiheitsgewinn, der in der Auflösung des staatlichen Regelsetzungsmonopols seinen Aus-

⁵ Sinn 1997 verfehlt die Buchanansche Argumentation, wenn er annimmt, daß Staatstätigkeit dann geboten sei, wenn eine Clublösung nicht mehr möglich sei, weil diese freiwillig und darum privat stattfinden könnte, wohingegen der Staat 'selektiv' für den 'Rest' eintreten müsse (dies meint sein Selektionsprinzip). Der private Club wird vielmehr aus kontraktualistischer Sicht zum Vorbild von Staatstätigkeit überhaupt, welche immer als Übereinkunft der Bürger gedacht werden können muß. Einen Rest gibt es nicht. Das sogenannte 'Selektionsprinzip' führt hier zu einem Fehlschluß. Erst recht kann nicht aus der faktischen Existenz von Staaten rückgeschlossen werden, daß eine Ausrichtung von Staatstätigkeit an der Clublösung nicht funktionieren könne und darum als normative Referenz auszuschließen sei.

druck findet. So signalisiert die Abwanderung mobiler Ressourcen in ein anderes institutionelles Regime zunächst, daß das dort vorgefundene Angebot kollektiver Leistungen gegenüber dem vorhergehenden präferiert wird und damit zumindest eine Präferenzannäherung stattfindet. Stehen die Nationalstaaten in einem Wettbewerb um mobile Ressourcen, müßten jene Staaten, welche ihre Abwanderung beklagen, Eingriffe in die private Dispositionsfreiheit (einschließlich der Besteuerung) korrigieren, um sich als Standort wieder attraktiver zu machen.

Von dieser Freiheit können auch die Besitzer immobiler Ressourcen Gebrauch machen, indem sie etwa gebietsfremde Produkte präferieren und damit implizit über die Vorzugswürdigkeit gebietsfremder Institutionen 'abstimmen', welche die Produktionsbedingungen beeinflussen: die Präferenz für kostengünstigere Produkte des Auslandes kann dann auch als implizite Präferenz für eine andere Arbeitsmarkt- oder Produktregulierung interpretiert werden, um zwei Beispiele möglicher Institutionen zu nennen. Obwohl inländischen Bürgern die Möglichkeit zur Standortverlagerung rechtlich oder (infolge prohibitiver Kosten) tatsächlich verwehrt sein mag, bleiben sie von den Chancen des Standortwettbewerbs nicht ausgeschlossen, Zahlungsbereitschaften für alternative institutionelle Regime zu offenbaren und ungewünschten Freiheitseinschnitten zu entgehen: Mit Kaufkraftverlagerungen zugunsten von Importgütern signalisieren ortsansässige Inländer die Vorzugswürdigkeit eines anderen als des heimischen institutionellen Regimes und setzen darum die inländische Regierung unter Anpassungsdruck, ohne daß hier ein Legitimationsdefizit ersichtlich wäre.

An dieser Auffassung ändert sich aus kontraktualistischer Sicht auch dann nichts, wenn die Exit-Optionen ungleich verteilt sein solllten und dies Gerechtigkeitsintuitionen prima facie widerspräche. Zwar ist die Exit-Option für sämtliche Individuen zu wünschen – dies bildet traditionell ein starkes Argument für den föderativen Staat –, jedoch ist ein positiver Nettonutzen durch Staatstätigkeit bereits für jedes einzelne Wirtschaftssubjekt zu fordern. Wenn nur ein Teil der Individuen eine solche Präferenzannäherung herzustellen in der Lage ist, wäre dies aus kontraktualistischer Sicht schon als Verbesserung anzusehen. Umgekehrt etwa wäre es illegitim, einzelnen Bürgern (oder Ressourcenbesitzern) die Möglichkeit zum Staatsaustritt zu verweigern, nur weil nicht alle hiervon Gebrauch machen können. Staatstätigkeit muß gegenüber jedem einzelnen Bürger rechtfertigbar sein, weshalb ein Kollektiv nicht als höherrangig gilt; schon einzelne Konsequenzen als individuelle Antwort auf nicht gerechtfertigte Staatstätigkeit gelten darum a priori als legitim.

An dieser Stelle liegt ein Einwand nahe, der auf einen wichtigen Aspekt der Legitimation von Globalisierung zielt. So wäre es durchaus denkbar, daß sich bei einem Teilaustritt von Individuen aus einem institutionellen Regime – also der realistischen Variante – der Alternativenraum für die verbleibenden Individuen in nachteiliger Weise verändert.⁶ Damit könnte die Legitimität des Austritts in Frage gestellt und mit der Forderung verknüpft werden, die Ausgetretenen zu einer Zahlung für das inländische Kollektivgutangebot zu bewegen. Forderungen nach einer Harmonisierung auf internationaler Ebene zielen zumeist in

⁶ Ich setze mich im folgenden mit einem Argument von Schefczyk 2002 auseinander, welches dieser in einem scharfsinnigen Vortrag entwickelt hat.

irgendeiner Form auf eine solche Kostenbeteiligung, um die immobilen Ressourcenbesitzer vor einer Schlechterstellung zu schützen.

Wenn die kontraktualistische Sicht konsequent beibehalten wird, ergeben sich jedoch Zweifel, ob eine Verschlechterung des Alternativenraumes infolge Abwanderung bereits einen ordnungspolitischen Eingriff legitimiert. Nach dieser Sichtweise gäbe es – anders als Sinn (1997) unterstellt – keinen prinzipiellen Unterschied zwischen legitimer Staatstätigkeit und einem privaten Club, welchem das Monopol zur Zwangsausübung widerruflich übertragen wird. Jede Abwanderungsentscheidung unterliegt einem legitimen privaten Nutzen-Kosten-Kalkül, bei der der entgangene Nutzen des Kollektivgutes als die vorteilhaftere Alternative befunden wird. Resultiert dadurch eine Verschlechterung des Alternativenraumes für die verbleibenden Mitglieder der Gesellschaft, so liegt es an ihnen, das vorhandene Kollektivgutangebot auf die Zahlungsbereitschaft erneut abzustimmen. Der Austritt von Gesellschaftsmitgliedern verändert lediglich die Restriktionen rationalen Entscheidens, erlaubt aber immer noch eine als vorteilhaft befundene Staatstätigkeit. Man denke hier an einen privaten Club, der aufgrund von Austrittsentscheidungen Einzelner höhere Beiträge bei den verbleibenden Mitgliedern einfordern muß, womit aber immer noch ein positiver Nettonutzen der Clubmitgliedschaft möglich ist. Diese Überlegungen lassen sich auch auf die indirekten Kosten (in Form von Standortnachteilen) übertragen, die einer Gesellschaft aufgrund eines institutionellen Angebotes entstehen und die nach Abwägung des Nutzens immer noch präferiert werden mögen.

Ein Kontraktualist bräuchte darüber hinaus keinesfalls leugnen, daß die verbleibenden Individuen nach Austrittsentscheidungen (oder Standortverlagerungen mobiler Ressourcen ins Ausland) in eine Situation geraten könnten, die durch einen negativen Nettonutzen des Kollektivgutangebotes geprägt ist. Man denke etwa an den Fall, daß in einer Gesellschaft ein gewisses Maß von Umverteilung allgemein gewünscht wird und aus vielerlei Erwägungen heraus auf Seiten der Individuen eine entsprechende Zahlungsbereitschaft für ein solches Kollektivgut existiert. Abwanderungsentscheidungen können die Finanzierung dieses Kollektivgutes gefährden, so daß bei unverändertem Maß an Bereitstellung die individuellen Zahlungsbeiträge in Form von Steuern erhöht werden müssten. In einer solchen Konstellation kann sich ergeben, daß die Individuen den Nettonutzen nunmehr negativ bewerten und einer Erhöhung ihrer Zahlungsbeiträge nicht zustimmen. Allerdings läßt sich daraus kein Anspruch gegenüber jenen Individuen ableiten, welche die Abwanderung vollzogen oder veranlaßt haben. Würde der Staat sich über die Präferenzen der Gesellschaftsmitglieder hinwegsetzen und den im Inland verbleibenden Gesellschaftsmitgliedern einen Nettonachteil zufügen, so wäre dieser durch ein nunmehr illegitimes Ausmaß von Staatstätigkeit verursacht, welches entsprechend zu korrigieren wäre. Scheitern die Individuen darin, eine solche Korrektur herbeizuführen, so fügt ihnen der Leviathan einen Nettonachteil zu, nicht jedoch die Gruppe der Abwanderer. Ordnungspolitische Bemühungen sind deshalb gegen ein Übermaß an Staatseingriffen zu richten, nicht aber gegen jene, die sich dem Leviathan zu entziehen vermögen; eine Austrittsoption sollte grundsätzlich für alle Individuen eingerichtet werden,

nicht aber bei jenen beschränkt (oder mit Kosten belegt) werden, die darüber aktuell schon verfügen.

Überdies dürfte der Leviathan eine Abwanderung kaum unbeschadet überstehen. In der globalisierungstheoretischen Literatur sind Begründungen vorgetragen worden, daß eine Belastung des immobilen Faktors infolge der Abwanderung zunächst einmal im Wettbewerb um Wählerstimmen durchsetzbar sein muß und hierfür Grenzen bestehen (Sinn 1992). Begründete Vermutungen sprechen dafür, daß die zu höheren Zahlungen aufgeforderten Bürger erhöhte Anreize besitzen, eine Nutzen-Kosten-Überprüfung des öffentlichen Kollektivgutangebots einzuleiten und sich einer einseitigen Belastung zu widersetzen, sofern ihre tatsächliche Zahlungsbereitschaft gegenüber wachsender Steuerlast zurückbleibt. Die Inertialkräfte der Wirtschaftspolitik werden nach dieser Hypothese am ehesten dann überwunden, wenn Politik ihre Ineffizienz auch noch zu steigern gedenkt. Der Rechtfertigungsdruck auf die Regierungen steigt, ihren Bürgern zu begründen, welche Wohlfahrt das bereitgestellte Kollektivgutangebot eventuell stiftet. Der abwanderungsbedingte Kostendruck kann keinesfalls sanktionslos auf die Bürger weitergegeben werden; vielmehr arbeitet der Systemwettbewerb auch hier der kontraktualistischen Fiktion von Staatstätigkeit zu, welche von den Gesellschaftsmitgliedern vereinbart worden ist oder vereinbart worden sein könnte. Bemühungen der Regierungen um 'Harmonisierungen' von Steuern und Regulierungen schalten hingegen den Systemwettbewerb aus und stellen sich aus dieser Sicht als Versuche dar, via Kartelle den Leviathan international zu re-etablieren.

Man sieht, wie sich das Blatt gegen die verbreitete Globalisierungskritik wendet, wenn man nur von einer angemessenen demokratietheoretischen Position argumentiert. Die mögliche Schlechterstellung von immobilen Ressourcen bedarf einer differenzierten Beurteilung. So ist im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Infrastruktur – welche insbesondere vom mobilen Faktor Kapital genutzt werden könnte - aufgezeigt worden, daß die Steuerlast auf den immobilen Faktor übertragen wird, und zwar auch dann, wenn keine reinen öffentlichen Güter vorliegen, welche durch vollständige Nicht-Rivalität in der Nutzung gekennzeichnet sind. Ein solcher Fall wäre gegeben, wenn sogenannte positive Grenzballungskosten infolge von Kapazitätsbeschränkungen vorliegen; man denke etwa an den Fall der Nutzung von Straßen, welche sich ab einer gewissen Nutzungsintensität zu einem Gut mit z.T. rivalisierender Nutzung wandeln (Stau). Auch in einem solchen Fall kann es aus wohlfahrstsökonomischer Perspektive vorteilhaft sein, auf eine vollständige Benefit-Taxation zu verzichten: dies könnte z.B. bedeuten, Unternehmen nicht oder nur begrenzt zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur heranzuziehen, obwohl sie diese – etwa für Transportleistungen – nutzen und die Besteuerung eine Gegenleistung (Äquivalenz) für staatlich bereitgestellte Kollektivgüter darstellen würde.⁷ Obwohl eine solche (Teil-) Subventionierung des Faktors Kapitals seitens der Bürger prima facie besonders unplausibel erscheint, ergibt eine Betrachtung der möglichen Alternative Aufschluß: Bürger können nämlich die fehlende Möglichkeit einer Kapital-

 $^{^7}$ Handelt es sich um reine öffentliche Güter und sind die Kosten versunken, läßt sich wohlfahrtstheoretisch ohnehin zeigen, daß die unentgeltliche Nutzung des Faktors Kapital optimal wäre und die Steuerlast von den immobilen Faktoren zu tragen wäre.

besteuerung immer noch als die für sie vorteilhaftere Alternative bewerten, z.B. mit der Überlegung, daß das Anlocken von Kapital das Volkseinkommen erhöht und darum einen Nettonutzen für die Bürger stiftet, obwohl das Kapital die Nutzung von Infrastruktur nicht vollständig bezahlt. Die Verfehlung des Äquivalenzprinzips dürfte nicht als Exploitation der Bürger interpretiert werden, nur weil sich der Alternativenraum zu ihren Ungunsten verändert hat.

Eine legitime internationale wirtschaftliche Ordnung zeichnet sich in kontraktualistischer Perspektive dadurch aus, daß Individuen den Umfang von Staatstätigkeit in freier Übereinkunft festlegen können. Dabei kann es zu einer "Neuordnung" der Staaten kommen, wenn ein Teil der Individuen entsprechend seiner Zahlungsbereitschaft für öffentliche Güter den Standort wechselt. Daß rationale Entscheidungen einzelner Individuen auch Rückwirkungen auf andere haben, gehört zur Normalität wettbewerblicher Handlungen, welche von allen Individuen zu akzeptieren wäre. Hingegen würde sich eine internationale – wie auch eine nationale – staatliche Ordnung als illegitim auszeichnen, schlösse sie Zahlungsverpflichtungen für nicht-präferierte staatliche Leistungen ein. Insofern bleibt die Sinnsche Schlußfolgerung wenig nachvollziehbar, daß die (Teil-) Subventionierung eines mobilen Faktors als Resultat rationaler Erwägungen der (immobilen) Bürger "kein gutes Licht auf den Systemwettbewerb" werfen würde (Sinn 1997, 25).

Ein Ordnungsproblem entsteht lediglich für den Fall, daß ein Gemeinwesen die Nutzung des von ihm bereitgestellten (und finanzierten) Kollektivguts für Nichtzahler ausschließen will, dies aber mangels Ausschließbarkeit nicht tun kann. Es scharf zu differenzieren, ob ein Gemeinwesen auf Zahlungsbeiträge im eigenen Interesse verzichtet, weil die Vorteile der Zuwanderung eine unentgeltliche Bereitstellung rechtfertigen, oder ob ein Gemeinwesen seine Entscheidungsautonomie einbüßt, weil es - entgegen seinem Willen - gebietsfremde Mitnutzer eines nationalen Kollektivgutes nicht ausschließen kann. Obwohl Austrittsoptionen auch im ersten Fall den Entscheidungsraum für ein Gemeinwesen beeinträchtigen, handelt es sich noch nicht um eine ordnungspolitisch bedenkliche Souveränitätsbeschränkung. Eine solche entsteht erst im zweiten Fall; denn kann eine Bürgerschaft gebietsfremde Ressourcenbesitzer nicht mehr von der Nutzung eines nationalen Kollektivguts ausschließen, obwohl dies so entschieden wurde, müsste sie sich durch die Mitnutzer ausbeuten lassen. Im Einklang mit grundlegenden Erkenntnissen aus der ökonomischen Theorie der Kollektivgüter wäre erst in diesem Fall Handlungsbedarf für die internationale Ordnungspolitik angezeigt (s.u.).

4. Eine Erweiterung des Kollektivgutbegriffes

Bislang wurde der Kollektivgutbegriff nur abstrakt verwendet; er wird hier in einem weiten Sinne angewandt und schließt nicht nur staatliche Infrastrukturleistungen ein, sondern auch wirtschaftspolitische Eingriffe in das Marktgeschehen für Allokations- und Verteilungsziele. Regulierungen für Produkte oder Umweltregulierungsziele zählen dazu ebenso wie Regulierungen des Arbeitsmark-

tes (Kündigungsschutz, Recht auf Erziehungsurlaub etc.) und Umverteilungsmaßnahmen der bekannten Art (soziale Sicherungssysteme, Gewährung von Unterstützungsleistungen für Bedürftige in Form der Sozialhilfe, progressive Einkommenssteuer). Mit all diesen Maßnahmen werden kollektive Ziele verfolgt, für die wiederum Kosten direkter und indirekter Art anfallen. Insbesondere im Falle von Umverteilungszielen ergibt sich schon definitorisch, daß nur ein Teil der Individuen zu Zahlungen herangezogen wird, weshalb der Kollektivgutcharakter dieses Politikziels von vielen bestritten wird. Deutet man sie mit Sinn (1997) als Versicherung für (individuell) nicht beeinflußbare Einkommens- und Lebensrisiken um, könnte man mit etwas Interpretationskunst auch hier ein Kollektivziel erblicken, sofern man das ältere Konzept des sozialen Friedens als Ziel der Umverteilungspolitik heute nicht mehr für überzeugend hält.⁸

Ziehen wir an dieser Stelle ein Zwischenfazit: Mit Einführung des Kollektivgutbegriffes und seiner Verwendung in einem weiten Sinne sortieren sich Legitimationsfragen der Globalisierung. Aus Sicht des Kontraktualismus findet in der Globalisierung eine begrüßenswerte Begrenzung politischer Herrschaft statt, die darin besteht, Zwangsbeiträge von Bürgern für die Produktion von Kollektivgütern erheben zu können, ohne sich stets der Präferenzen für Kollektivgüter vergewissern zu müssen. In dieser Form politischer Herrschaftsausübung sieht der Kontraktualismus grundsätzlich eine (wohlfahrtsreduzierende) Rechtsverletzung, die erst mit Blick auf die Alternative, das Konsensprinzip tatsächlich zu implementieren, nachträgliche Rechtfertigungsgründe erfahren kann. Vor diesem Hintergrund ist vor allem die Form der Begrenzung politischer Herrschaft in der Globalisierung zu begrüßen. Denn die Austrittsoption bringt staatliche Kollektivgutproduktion keineswegs zum Stillstand, wie man es bei Etablierung eines faktischen Konsensprinzips zu befürchten hätte. Staatliche Kollektivgutproduktion bleibt vielmehr intakt, nur daß Individuen Wahloptionen erhalten, die sie von der zwangsweisen Finanzierung nicht präferierter kollektiver Leistungen befreien. Stattdessen können sie zwischen alternativen Bereitstellungsangebo-

⁸ Sinn 1997 wirbt für den Umverteilungsstaat mit einem semi-kontraktualistischen Argument, das jedoch bei näherem Hinsehen auf einen Paternalismus hinausläuft. So begründet er die Umverteilung - nicht unplausibel - mit dem Gleichnis einer Versicherung, welche die Bürger hinter dem Schleier des Nichtwissens abschließen, um sich vor den von Ihnen nicht vorhersehbaren Lebensrisiken (einschl. der "genetischen" Zuweisung von Begabung, Gesundheit etc.) zu versichern. Eine solche Versicherung sei unter Allokationsgesichtspunkten effizient, jedoch nach Lüftung des Schleiers nicht mehr abschließbar: Da ex post jedes Individuum absehen kann, ob es zahlen muß oder empfangen darf, ist es für einen Konsens hinsichtlich des Umverteilungsstaates jetzt zu spät, obwohl dieser im status quo ante erzielbar war. Eine solche Rawlsianische Begründung erweist sich trotz ihres kontraktualistischen Gewandes als paternalistisch. Denn der Verzicht auf die faktische Zustimmung zum Umverteilungsstaat gerät zum Problem: Individuen dürfen gar nicht mehr befragt werden, ob sie mit dem Umverteilungsstaat konform gehen, da ihnen jede Ablehung des status quo als interessengebundene Aussage ausgelegt würde (Zahler lehnen nur deswegen ab, weil sie überhaupt zahlen, Empfänger nur deswegen, weil sie zuwenig bekommen etc.). Im Prinzip könnte die Legitimation des Umverteilungsstaates auch einer Gerechtigkeitsexpertokratie überantwortet werden, die für die Individuen befindet, wievel Umverteilungsaktivitäten sie zu akzeptieren haben, womit einer Apologetik des Wohlfahrtsstaates Tür und Tor geöffnet wäre. Diese Art der Begründung wendet sich aber gegen die Individuen, insofern sie den Umfang wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten nicht mehr selbst festlegen dürften; ihre Einsprüche würden von vornherein als unberechtigt gelten.

ten wählen, worin ein Gewinn an individueller Freiheit zu sehen ist. Staaten wandeln sich auf diese Weise zu Clubs. Zu bedauern bleibt aus kontraktualistischer Sicht lediglich, daß nicht alle Gesellschaftsmitglieder von dieser Freiheit Gebrauch machen können. Ordnungspolitische Bemühungen sind aber gerade darauf auszurichten, die genannte Wahlmöglichkeit zu einem Allgemeingut zu machen, anstatt wohlfahrtsbegrenzende staatliche Herrschaft zu re-etablieren.

Darauf aufbauend ist aus kontraktualistischer Sicht nach möglichen Defekten der sich abzeichnenden Clublösung zu fragen. Erst solche Beeinträchtigungen begründen Legitimationsdefizite der Globalisierung, so daß sich nunmehr ein Strukturierungsprinzip gewinnen läßt. Zu fragen ist stets, ob Individuen, welche eine Exit-Option wahrnehmen, inländische Kollektivgüter unentgeltlich mitnutzen können und Inländer diese Mitnutzung nicht abwehren können, weil es eines durchsetzbaren Ausschlußprinzips ermangelt.

In diesem Zusammenhang entstehen eine Reihe interessanter Detailfragen, die hier nur skizziert werden sollen, um das kontraktualistische Beurteilungsprinzip exemplarisch zu verdeutlichen:

- (1) Eindeutig dürfte der Fall der Regulierung von Produkten zum Zwecke der Produktqualität und sicherheit sein. Regulierungen dieser Art weisen eher den Charakter eines privaten Gutes auf, so daß sich ohnehin die Frage nach der Legitimität hoheitlicher Eingriffe stellt. Präferieren Inländer aufgrund des Ursprungslandprinzips ein niedrigeres Regulierungsniveau (bei in der Regel niedrigeren Preisen), so sind sie vom Nutzen der inländischen Regulierung automatisch ausgeschlossen. Vom kontraktualistischen Standpunkt aus erweist es sich als illegitim, die Handlungsfreiheit der Konsumenten einzuschränken; käme es im Gefolge höherer Wahlfreiheit zu einer Erosion des inländischen Regulierungsniveaus, so offenbarte dies nur dessen bisherige Illegitimät.
- (2) Ebenso eindeutig ist der Fall der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen wie etwa Bildungseinrichtungen oder staatlicher Infrastruktur. Die Inländer müssen grundsätzlich in der Lage sein, eine Nutzungsgebühr gemäß der Benefit-Taxation zu verlangen, wenn ihnen dies vorteilhaft erscheint; entgegenstehende rechtliche (zwischenstaatliche) Übereinkünfte ermöglichten dagegen ein Trittbrettfahren. Dies schließt den Umstand ein, daß austretende Individuen gegebenenfalls mit einer Exit-Gebühr zu belasten wären. Zu denken ist hier an den Fall, daß Inländer freie öffentliche Bildungseinrichtungen in ihrer Ausbildungsphase nutzen, jedoch in der Phase ihres Einkommenserwerbs auswandern und somit auch nicht zu Steuerzahlungen herangezogen werden können. Vor dieser Form des Free-Riding müßte sich eine Bürgerschaft schützen können, wenn sie es wünscht, was entweder eine Nutzungsgebühr für öffentliche Bildungseinrichtungen erforderlich macht (also deren freie Bereitstellung beendet) oder das Recht zur Abwanderung an eine nachträglich Zahlungsverpflichtung bindet;¹⁰

 $^{^9}$ Eventuelle Probleme asymmetrischer Information und die von Sinn behauptete Wahrscheinlichkeit eines Race-to-the-bottom habe ich in Wegner 2003 diskutiert.

¹⁰ Ein Schutz vor unentgeltlicher Mitnutzung wurde beispielsweise dem belgischen Staat versagt, als dieser ausländische Studierende an einer Kunstakademie in Lüttich zu Studiengebühren verpflichten wollte. Der Europäische Gerichtshof untersagte die Erhebung von Studiengebühren für Ausländer (die die Mehrheit unter den Studierenden bildeten) unter Hin-

diese müßte gegebenenfalls transnational durchsetzbar sein, wofür eine zwischenstaatliche Vereinbarung erforderlich wäre. 11

Im Falle von Umweltregulierungen ergeben sich entsprechend des kontraktualistischen Prinzips allerdings Differenzierungen.

- (3) Wandern mobile Ressourcenbesitzer in ein Land mit niedrigerem Niveau von Umweltregulierungen aus, so ist auch dieser Fall unter legitimatorischen Gesichtspunkten als unbedenklich einzustufen. Zwar kann das Bruttoinlandsprodukt aufgrund von Abwanderungen sinken, jedoch gehört dies zu den Kosten, welche die Inländer gegen den Vorteil von Umweltqualität abzuwägen haben, welche sie mit Umweltregulierungen zu realisieren gedenken. Eine Prämisse für diese Einschätzung bildet allerdings die Abwesenheit grenzüberschreitender negativer externer Effekte.
- (4) Diese Bewertung ändert sich für den nach unseren definitorischen Setzungen - bedeutsameren Fall der Nachfrage nach gebietsfremden Produkten bei Geltung des Ursprungslandprinzips. Hier findet keine Abwanderung im physischen Sinne statt, vielmehr wird lediglich ein anderes Regulierungsregime nachgefragt. Offensichtlich kann in diesem Falle ein Kollektivgut unentgeltlich mitgenutzt werden, ohne daß grenzüberschreitende externe Effekte vorzuliegen brauchen, wie in früheren Studien in diesem Zusammenhang unterstellt. ¹² Man denke etwa an den Fall, daß im Inland hergestellte Konsumgüter strengen Rücknahmeund Entsorgungsverpflichtungen unterliegen, weil hierdurch die Umweltqualität im Inland verbessert wird. Fragen daraufhin inländische Nachfrager vermehrt gebietsfremde Produkte und damit implizit das gebietsfremde Regulierungsregime nach, so würden sie nach wie vor das Kollektivgut "Umweltqualität" nutzen; denn dieses entsteht annahmegemäß als Folge der Einhaltung des inländischen Regulierungsregimes. Da sich aber diese inländischen Nachfrager nicht an den Bereitstellungskosten für das Regulierungsregime beteiligen, wird offenkundig ein Free-Rider-Problem aufgeworfen. Zu dessen Lösung bieten sich entsprechend der Theorie der Kollektivgüter zweierlei Maßnahmen an:
- (a) das inländische Regulierungsregime wird für verpflichtend erklärt, womit alle Nutzer des Kollektivguts zu Zahlern werden. Es ist dann ausgeschlossen, sich seinem Zahlungsbeitrag zu entziehen. Mit dieser naheliegenden Lösung könnte sich aber ein legitimatorisches Problem verbinden, welches der Verpflichtung geschuldet ist, ein angebotenes Kollektivgut nach Art und Umfang nachfragen zu müssen. Werden die tatsächlichen Präferenzen gar nicht erst überprüft, kann die Abwendung der inländischen Nachfrage zugunsten von gebietsfremd regulierten

weis auf das Diskriminierungsverbot in der Europäischen Union und verpflichtete damit die belgischen Steuerzahler auf die unentgeltliche Bereitstellung eines Kollektivgutes. Die Argumentation des belgischen Staates, daß Inländer auf dem Wege späterer Steuerzahlung zur Finanzierung beitrügen, während sich ausländische Studierende dieser Zahlungsverpflichtung entziehen könnten, hatte keinen Erfolg (EUGH, Rechtsache 293/83 'Gravier').

¹¹ Es bleibt erneut zu betonen, daß es lediglich um das *Recht* der Bürgerschaft geht, eine Austrittsgebühr zu erheben und grenzüberschreitend durchzusetzen. Sie könnte dann immer noch die Nutzung z.B. öffentlicher Bildungseinrichtungen für frei erklären (z.B. für Studierende aus Entwicklungsländern etc.).

¹² Vgl. die Untersuchung von Ngo Van Long/Siebert 1991, welche die Wahlmöglichkeit von institutionellen Regimen ohne physiche Abwanderung hier nicht näher betrachtet haben.

Produkten durchaus eine geringere Zahlungsbereitschaft für Umweltqualität signalisieren, welcher die Politik durch Reregulierung Rechnung zu tragen hätte. Ebenso könnte die Abwanderung auf heterogene Präferenzen hindeuten, so daß die Frage zu beantworten wäre, warum Individuen mit schwächeren Umweltpräferenzen zu einer Mitfinanzierung für andere veranlasst werden sollten.

(b) die unentgeltlichen Mitnutzer werden vom Kollektivgut ausgeschlossen, so daß dieses als Clubgut behandelt würde. Im hier vorliegenden Fall (der Abwesenheit grenzüberschreitender externer Effekte) ginge damit allerdings auch ein physischer Ausschluß aus dem Staatsverband einher, womit diese Form der Abwehr von Free-Rider-Verhalten mit Grundrechtsnormen kollidieren würde und damit ausschiede. Bereits in einem föderativen System mit dezentralen Regulierungskompetenzen (auf der Ebene von Bundesstaaten oder Ländern) würde das Ausschlußprinzip gegen die Norm der Freizügigkeit durchzusetzen sein und käme daher in einer freiheitlich verfassten Gesellschaft nicht in Betracht.

Diese Überlegungen können grundsätzlich auf andere national bereitgestellte Kollektivgüter übertragen werden, welche einseitig die inländischen Güter und Dienste verteuern und einen Angebotsnachteil verursachen. Befunden über vermeintliche Regelungsdefizite der Globalisierung ist allerdings mit Vorsicht zu begegnen, da zwischen Kollektivgütern in einem echten Sinne und Gruppenkollektivgütern scharf zu unterscheiden ist. Lediglich erstere finden grundsätzlichen Konsens unter allen (oder zumindest einer überwiegenden Zahl von) Gesellschaftsmitgliedern, während letztere Gruppen zugute kommen, welche die Eigengesetzlichkeiten politischer Entscheidungsprozesse zu nutzen verstehen, um sich selbst Gruppenkollektivgüter zu verschaffen und die Mehrheit hierfür zahlen zu lassen. Im Falle der Umverteilungspolitik liegt es zumindest nahe, von vornherein von einem Dissens auszugehen, so daß Umverteilungspolitik nicht zu jenen echten Kollektivgütern zu zählen wäre, welche einen gesellschaftsweiten Konsens finden. Andere Deutungen sind aber immerhin möglich, wonach auch Umverteilungspolitik in einem möglicherweise neu zu bestimmenden Ausmaß von allen Gesellschaftsmitgliedern als Kollektivgut befürwortet wird. Ein Free-Rider-Verhalten besteht also auch hier der Möglichkeit nach. ¹³

5. Grenzen der kontraktualistischen Sicht

Mit der hier vorgenommenen Deutung können zunächst einmal die Legitimationsfragen der Globalisierung auf eine relevante Teilmenge eingegrenzt werden. Zu den vieldiskutierten Fragen gehören allerdings auch die vermehrten Einkommensungewißheiten einzelner Individuen oder Personengruppen (z.B. in bestimmten Branchen) als Folge vergrößerter Märkte, welche das Unbehagen an der Globalisierung gemeinhin begründen. Obwohl eine Wettbewerbsgesellschaft Marktteilnehmer stets der Ungewißheit aussetzt, daß ihre Handlungs- und da-

¹³ Die Durchsetzung des Ausschlußprinzips wäre allerdings auch hier mit besonderen Rechtfertigungsproblemen verbunden, da nicht nur in die Freiheit der Konsumwahl (hier: von gebietsfremden Produkten) einzugreifen wäre, sondern protektionistische Maßnahmen auch zu Wohlfahrtsverlusten führen würden.

mit auch Einkommensmöglichkeiten eine Entwertung erfahren, so gilt dies bei geöffneten Märkten in vermehrtem Maße. Auch wenn man die Auffassung zu teilen bereit ist, daß nur weltweit geöffnete Märkte den Wohlstand der Nationen am stärksten mehren – und vice versa abgeschottete Märkte den Wohlstand stagnieren lassen – so kann doch immerhin der Fall der Schlechterstellung einzelner Personen eintreten. Diese könnten dann "die Legitimitätsfrage" stellen und mit Verweis auf ihre Schlechterstellung protektionistische Gegenmaßnahmen fordern, damit ihre Markteinkommen auf ihr früheres Niveau steigen. Vorstellbar ist auch der Fall einer gesellschaftsweiten Verweigerung der Zustimmung zu einem ordnungspolitischen Regime, welches mit der Bedrohung individueller Einkommenspositionen als Antriebsmoment für Wohlstand untrennbar verknüpft ist.

Grundsätzlich hätte eine kontraktualistische Sicht, wie sie Buchanan vorgelegt hat, Bewertungsfragen dieser Art den Individuen zu übereignen und nicht meritorisierend vorwegzunehmen. Vanberg (2000) hat in diesem Zusammenhang eine interessante Spekulation vorgelegt: danach könnten sich Gesellschaftsmitglieder auch aus einer Bedrohungssituation für eine Marktöffnung und gegen protektionistische Abwehrmaßnahmen aussprechen, sofern sie nur von der wohlstandsschaffenden Wirkung der Globalisierung überzeugt sind. Ex-post Maßnahmen mit protektionistischer Wirkung können zwar einzelnen Individuen zugute kommen, sind aber mit dem Preis einer wettbewerblichen Beeinträchtigung behaftet und können damit die Wohlstandsquelle insgesamt zum Versiegen bringen. Aus einer – wie Vanberg dann zeigt – gefangenendilemmatischen Situation kann der Gesellschaftsvertrag einer Marktöffnung dann als rationale Selbstbindung gedeutet werden, auf systemschließende Wirtschaftspolitiken kollektiv zu verzichten.

Allerdings könnte diese intelligente theoretische Spekulation auch umgekehrt werden (vgl. Wegner 2003): So ist der Fall denkbar, daß die Individuen einer Gesellschaft eine Präferenz für (Einkommens-) Sicherheit aufweisen, welche gegenüber dem Wohlstandsgewinn infolge globalisierten Wettbewerbs höher bewertet wird. Unter diesen Umständen müßten sie sich kollektiv gegen ihre defektierenden Konsumhandlungen schützen, da sie in ihrer Rolle als Konsumenten stets individuell rational handeln und die kollektiven Folgen nicht berücksichtigen werden. Der Kauf von präferierten ausländischen Gütern stellt sich aus dieser Sicht als Defektion dar, welche das Kollektivgut 'gemäßigter Wettbewerb', (gleich 'bequemeres Leben') erodieren läßt. Dessen Schutz könnte dann in Form eines Gesellschaftsvertrags erfolgen, der die Schließung des nationalen Marktes zum Inhalt hat.

Hypothetische Überlegungen hinsichtlich des voraussichtlichen Vertragsinhaltes verweisen auf Grenzen des vertragstheoretischen Konstitutionalismus im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Ordnungsfragen. Man kann die Spekulation Vanbergs als eine Empfehlung interpretieren, mit der er sich an das Kollektiv wendet und für freie Märkte plädiert, bevor dieses dann über den Vertrag befindet. Der faktische Konsens dürfte damit freilich nicht suspendiert werden, da diese Art des Liberalismus sich dann der Meritorisierung individueller Präferenzen schuldig machen würde – also entgegen liberalen Prämissen ökonomische Ordnungsregeln den Individuen auferlegen würde. Eine solche Delegitimierung

ökonomischer Ordnung wäre bestenfalls dann zu vermeiden, wenn ein außenstehender Beobachter zweifelsfrei ökonomische Vorteile für alle Gesellschaftsmitglieder ausmachen könnte und diese sich davon überzeugen ließen.

Auch wenn wettbewerbsstiftende Ordnungsregeln auf allgemeine Vorteilhaftigkeit abzielen, so vermögen sie letztere nicht in jeder Phase zu garantieren. Wettbewerb vermag gerade nicht zu beliebigen Zeitpunkten pareto-effiziente Resultate zu sichern, so daß sich seine allgemeine Vorteilhaftigkeit nur in längerfristiger Betrachtung erweisen kann, wobei Individuen allerdings diese lange Sicht etwa mit Blick auf ihr eigenes Lebensalter – als Beurteilungsgrundlage ablehnen könnten. 14 Die zumindest potentielle temporäre Schlechterstellung von Marktteilnehmern kann geradezu als Essenz von Marktprozessen betrachtet werden ein Resultat, welches bekanntermaßen in der stationären Markttheorie aus dem Blickfeld der Betrachtung gerät und daher in seinen Konsequenzen notorisch verharmlost wird.

Berücksichtigt man jedoch die markttypischen (besser: die marktkonstituierenden) Phänomene der Entwertung von Handlungsmöglichkeiten bis hin zur Schumpeterschen 'schöpferischen Zerstörung', so erscheint die Idee der Möglichkeit eines gesellschaftsweiten Konsenses im Zusammenhang mit Ordnungsfragen recht voraussetzungsvoll. Denn diese Idee muß eine Einigungsfähigkeit der Individuen auch im Falle von Gewinner-/Verlierersituationen unterstellen, mit denen sich eine besondere Konsequenz verbindet: die Kompensation der Verlierer durch marktschließende Wiederherstellung des status quo ante ist zwar prinzipiell möglich, trüge aber den Nachteil von Funktionsstörungen des marktwirtschaftlichen Systems insgesamt in sich. 15 Nur der Verzicht auf Kompensation würde eine solche marktwirtschaftliche Funktionstörung generell vermeiden; allerdings bliebe auch dann offen, ob und in welcher Weise die Verlierer wettbewerblicher Prozesse künftig an den Wohlfahrtsgewinnen eines offenen marktwirtschaftlichen Systems partizipieren werden. Denn zwischen Ordnungsregeln und Verteilungskonsequenzen besteht kein deterministischer Zusammenhang; gerade aus den Entscheidungsspielräumen, welche Ordnungsregeln gewähren, kann eine spontane Ordnung, mithin ein evolutives System erwachsen. 16

Die Forderung nach einem allgemeinen Verzicht auf marktschließende Kompensationen (Protektionismus) würde einer ordnungspolitischen Pflichtenethik gleichkommen, derzufolge Individuen temporäre Verluste zu akzeptieren hätten, weil dies der ökonomischen Ordnung insgesamt dienen würde. Ob diese Akzeptanz später auch belohnt würde, bleibt jedoch ungewiß: da Einkommen in einer evolutiven Marktordnung ungeplant entstehen, entziehen sich Individualeinkommen ihrer vertraglichen Vereinbarung durch einen Gesellschaftsvertrag. Eine marktwirtschaftliche Ordnung erlangt erst dadurch Funktionsfähigkeit, daß lediglich die Regeln des Markthandelns vereinbart werden und Gewißheit erlan-

 $^{^{14}}$ Vgl. etwa die Argumentationsschritte von Witt 1996, in der dieses Ergebnis systematisch

abgeleitet wird.

15 In Verhandlungssituationen bei gegebenem aufzuteilendem Ergebnis zeigen experimentelle Spiele, daß Fairness-Konzepte einen Konsens durchaus möglich machen, obwohl eine Gewinner-/Verlierersituation vorliegt, vgl. Anderhub/Gächter/Königstein 2002.

¹⁶ Dieser Zusammenhang wird in spieltheoretischen Ansätzen zur Institutionenökonomie, wie etwa bei Knight 1992, häufig übersehen.

gen, wohingegen sich Marktresultate aus den Interaktionen Vieler ergeben. Auch volkswirtschaftliche Aggregatbetrachtungen und Hinweise auf Wachstumserfolge von Ökonomien, welche marktöffnende Ordnungsregeln anwenden, ändern hieran nur bedingt etwas, denn auch in wachstumsstarken Ökonomien koexistieren Gewinner und Verlierer, zumindest temporär.

Als Fazit dieser Überlegung bleibt festzuhalten: es kann von einem Beobachter nicht prognostiziert werden, welche Ordnungsregeln die Gesellschaftsmitglieder konsensuell vereinbaren würden, und es spricht zunächst nichts dafür, die Einigung auf einen anti-wettbewerblichen Ordnungsrahmen ex ante als eine Möglichkeit auszuschließen. Wäre jedoch ein solcher Vertrag, der auf einen (Teil-) Protektionismus unweigerlich hinausliefe, auch legitim im Sinn des Kontraktualismus? Die normativen Prämissen des Kontraktualismus scheinen dafür zu sprechen, denn die Legitimation eines Vertrags speist sich vollständig aus der Zustimmung seitens der vertragsschließenden Parteien.

Diese mögliche protektionistische Implikation kontraktualistischen Denkens bedarf jedoch besonderer Prüfung; insbesondere ist die Angemessenheit der Übertragung kontraktualistischer Hypothesen von einer geschlossenen Gesellschaft auf eine Vielzahl von Gesellschaften zu untersuchen. Die Legitimitätsvermutung frei verhandelter Gesellschaftsverträge gründet sich auf der impliziten Prämisse, daß diese Verträge nicht zulasten Dritter abgeschlossen werden, denn auch Dritte sind als Individuen zu betrachten, deren Interessen zu berücksichtigen wären – trotz ihres möglichen Ausschlusses vom Vertrag. Im Falle einer protektionistischen Marktschließung würde nun allerdings ein Kollektiv seine Interessen einseitig wahrnehmen und dafür die Kosten anderen Kollektiven aufbürden. Als sich die Kollektive zuerst darauf verständigt hatten, die Märkte zu liberalisieren, stellten sie quasi ein Weltkollektivgut bereit, das allen Kollektiven einen potentiellen Nutzen versprochen hatte. Darauf hin setzten Anpassungsprozesse ein, um die Allokation der Ressourcen auf neu gewonnene Verwendungsmöglichkeiten in der internationalen Arbeitsteilung einzurichten. Wenn diese Prozesse in den einzelnen Kollektiven unterschiedlich gut gelingen und nunmehr ein einzelnes Kollektiv in den internationalen Ordnungsregeln ein kollektives Übel erblickt, das es zurückzudrängen gilt, so würden entsprechende protektionistische Maßnahmen auf Kosten anderer Kollektive ergriffen. ¹⁷ In bezug auf das Weltkollektivgut des freien Handels liegt sogar im allgemeinen ein Trittbrettfahrerverhalten vor, da sich eine protektionistische Politik nicht dadurch kennzeichnet, den Welthandel gänzlich zu verlassen. Vielmehr wird dieses Weltkollektivgut durchaus noch partiell genutzt, soweit es Vorteile verspricht (indem heimische Produkte exportiert werden), womit der Umstand ausgenutzt wird, daß sich andere Kollektive noch an die Ordnungsregeln halten, welche den Welthandel sichern. Das protektionistische Kollektiv würde ,einseitig defektieren', d.h. seinen eigenen Beitrag zum Weltkollektivgut unterbrechen und den anderen Handelsnationen (bzw. deren Gesellschaftsmitgliedern) Kosten aufbürden.

Wenn im Gefolge der Globalisierung im Sinne Höffes (1999) ein neues Selbst-

¹⁷ Der Form nach könnten solche protektionistische Maßnahmen neben tarifären Handelshemmnissen die Wiedereinsetzung des Bestimmungslandprinzips bedeuten, wodurch Verstöße gegen inländische Regulierungen einen Ausschluß vom Inlandsmarkt zur Folge hätten.

verständnis der Bürger heranreifen sollte und sich Rechtssubjekte über nationalstaatliche Grenzen hinweg in ihren Interessen anerkennen, die in Weltverträgen miteinander in Einklang zu bringen sind, so entsteht offensichtlich ein neues Problem des Interessenausgleichs. Der nationale Konsens garantiert dann keineswegs mehr Legitimität, sondern müßte sich vielmehr befragen lassen, ob er zu Lasten Dritter geht und gegebenenfalls einem übergeordneten, suprastaatlichen Kollektiv zur Entscheidung überantwortet werden müsse. Vorher kann gar nichts über Legitimität ausgesagt werden! Dieser Fall ist von der früher erörterten Alternativenverschlechterung des Inlandes aufgrund von Abwanderungsentscheidungen einzelner Inländer klar zu trennen: im Falle einer politischen Entscheidung für eine (partielle) Marktschließung entscheidet sich ein Kollektiv, seine Beiträge für ein zwischenstaatliches Kollektivgut einzustellen. Es betätigt sich durch dieses defektierende Verhalten als Trittbrettfahrer, zumal von den anderen Kollektiven nach wie vor Kooperation erwartet wird (indem diese ihre Märkte für Einfuhren zur Verfügung stellen), während defektierendes Verhalten anderen Kollektiven Wohlfahrtseinbußen zufügt. Diese Form der Alternativenverschlechterung aufgrund einer kollektiven Entscheidung wirft ein internationales Ordnungsproblem auf und ist anders als jener Fall zu beurteilen, in dem Abwanderer auf der Suche nach besseren Standorten die Finanzierbarkeit inländischer Kollektivgüter gefährden.

Die Souveränität nationalstaatlicher Entscheidungen bietet sich also mitnichten als Richtschnur für Legitimitätsfragen im Zusammenhang mit der Globalisierung an, insbesondere dann nicht, wenn souverän getroffene nationalstaatliche Entscheidungen in die Interessen anderer Weltbürger eingreifen und negativ affizieren. Ohne eine solche Prüfung weltweiter Externalitäten kann auch der nationale Gesellschaftsvertrag seine Legitimität einbüßen.

6. Konsequenzen

Aus dem zuletzt Ausgeführten kann nur geschlußfolgert werden, daß verbindliche Regulierungen gegebenenfalls international vereinbart werden müssten, um der Legitimitätsforderung zu genügen. Zwar handelte es sich in diesem Falle aus Sicht der Theorie des Systemwettbewerbs wiederum um eine Wettbewerbsbeschränkung in Form eines politischen Kartells, jedoch um eine legitime, wenn sie (1) von den Weltbürgern vereinbart worden ist und (2) die damit verbundenen Ziele eines politischen Eingriffs der Staaten in die Märkte zwingend bedürfen (s.o.). Dies würde die Übertragung des Kontraktualismus auf die globale Entscheidungsebene darstellen. Ein Weltkollektivgut würde dann insofern bereitgestellt, als die Bürger der beteiligten Länder die Einhaltung regulativer Mindeststandards freiwillig vereinbarten (Umweltstandards, Core Labor Standards etc.) und hierzu einen Beitrag erbringen, typischerweise in Form höherer Produktionskosten.

Diese abstrakte Redeweise darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Begriff des Weltkollektivguts hier nur noch formal gehandhabt wird. Im engeren Sinne wären hierunter nämlich nur Kollektivgüter zu verstehen, die einer zwi-

schenstaatlichen Vereinbarung bedürfen, damit sie einen Nutzen für alle Bürger der beteiligten Staaten stiften: Kandidaten hierfür sind Vereinbarungen zur Vermeidung grenzüberschreitender Umweltschäden (wie z.B. Weltklimaabkommen oder Meeresschutzabkommen) oder Vereinbarungen zur grenzüberschreitenden Offnung der Märkte. Würde sich hingegen ein Exportland auf die Einhaltung von Umweltnormen eines Einfuhrlandes verpflichten, ohne daß ein grenzüberschreitender externer Effekt vorliegt, so geschähe dies - wie oben gezeigt nur zum Schutze der Bereitstellung eines nationalen Kollektivgutes ,Umweltqualität'. Trifft das Exportland auch unter dieser Bedingung eine solche zwischenstaatliche Vereinbarung, so dürfte dies vor allem dem Zwecke dienen, Zugang zum Markt des Hochregulierungslandes zu gewinnen und dafür quasi eine Markteintrittsgebühr zu zahlen. Zwar wird in politikwissenschaftlichen Studien (Zürn 1998) gelegentlich darauf hingewiesen, daß in zwischenstaatlichen Verhandlungen auch eine Präferenzkorrektur seitens der niedrig regulierenden Länder stattfinden kann. Doch bei Abwesenheit grenzüberschreitender externer Effekte ist eine zwischenstaatliche Aushandlung im Grunde nicht erforderlich. Diese Argumentation ist im wesentlichen auch auf Core Labor Standards übertragbar, mit denen Hochregulierungsländer anderen Importländern die Bereitschaft abzukaufen versuchen, Mindestregulierungsstandards auch dann zu akzeptieren, wenn hierfür keine nationalen Präferenzen existieren.

Damit können unsere Überlegungen soweit zusammengefaßt werden:

- (1) Der Kontraktualismus im Sinne des vertragstheoretischen Konstitutionalismus erlaubt eine Präzisierung der Legitimationsfragen, welche durch die Globalisierung aufgeworfen werden.
- (2) Die Veränderung des Alternativenraumes für nationale Kollektive aufgrund von Abwanderungsentscheidungen wirft anders als häufig unterstellt grundsätzlich kein Legitimationsproblem auf.
- (3) Globalisierungsprozesse begünstigen die Erosion national bereitgestellter Kollektivgüter, insoweit eine Mobilität von Individuen nicht zwingend erforderlich ist, um gebietsfremde Regulierungen nachzufragen. Grundsätzlich besteht ein Legitimationsproblem immer dann, wenn die Nationalstaaten für die von ihnen bereitgestellten Kollektivgüter ein Ausschlußprinzip nicht mehr durchsetzen können.
- (4) Ordnungspolitische Korrekturmaßnahmen sind jedoch daraufhin zu überprüfen, ob kollektive Entscheidungen zulasten anderer Kollektive gehen und die Erosion eines gemeinsam genutzten zwischenstaatlichen Kollektivgutes begünstigen. In diesem Falle muß auch die Zustimmung der mitbetroffenen Individuen anderer Kollektive eingeholt werden, um ordnungspolitische Korrekturmaßnahmen als legitim ausweisen zu können.
- (5) Der Kontraktualismus erlaubt hingegen keine Deduktion, wie die Gesellschaft eine Marktöffnung und die damit aufgenommenen Einkommensrisken überhaupt bewerten wird. Aus vertragstheoretischer Sicht bleibt die

Zustimmung der Individuen zu einer international geöffneten Marktökonomie auch faktisch einzuholen und darf nicht einer ordnungspolitischen Expertokratie überantwortet werden, welche über den hypothetischen Konsens mutmaßt.

Bibliographie

- Anderhub, V./S. Gächter/M. Königstein (2002), Efficient Contracting and Fair Play in a Simple Principal-Agent Experiment, in: Experimental Economics 5, 5–25
- Buchanan, J. M. (1987), The Constitution of Economic Policy, in: American Economic Review 77, 243–250
- Höffe, O. (1999), Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München
- Knight, J. (1992), Institutions and Social Conflict, Cambridge
- Ngo Van Long/H. Siebert (1991), Institutional Competition Versus ex ante-Harmonisation: The Case of Environmental Policy, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 147, 296–311
- Schefczyk, M. (2003), Umverteilung als Legitimationsproblem, München
- (2002), Legitimitätsbedingungen der Globalisierung, unveröff. Manuskript, Zürich
- Sinn, H.-W. (1997), Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: A. Oberhauser (Hrsg.), Fiskalföderalismus in Europa, Berlin, 9–60
- Sinn, S. (1992), The Taming of Leviathan, in: Constitutional Political Economy 3, 177-196
- Straubhaar, Th. (1998), Empirische Indikatoren für den Systemwettbewerb Moderne und historische Befunde, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17, Tübingen, 243–272
- Streit, M. E. (2001), Die soziale Marktwirtschaft, ein offenes und komplexes System, in: M. E. Streit (Hrsg.), Jenaer Beiträge zur Institutionenökonomie und Wirtschaftspolitik, Baden-Baden, 139-151
- /M. Wohlgemuth (Hrsg.) (1999), Systemwettbewerb als Herausforderung an Politik und Theorie, Baden-Baden
- /D. Kiwit (1999), Zur Theorie des Systemwettbewerbs, in: Streit/Wohlgemuth (Hrsg.), 13–48
- Vanberg, V. (2000), Globalization, Democracy, and Citizens' Sovereingty: Can Competition Among Government Enhance Democracy?; in: Constitutional Political Economy 11, 87–112
- Wegner, G. (2003), Nationalstaatliche Institutionen im Wettbewerb wie funktionsfähig ist der Systemwettbewerb?, Berlin
- Witt, U. (1996), Innovations, Externalities and the Problem of Economic Progress, in: *Public Choice* 89, 113–130
- Zürn, M. (1998), Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt