

Zivilgesellschaft – zwischen Wirtschaft und Staat. Eine institutionenökonomische Interpretation

*Birger P. Priddat**

›Civil society‹ seems like a new myth, but to explain it we need an institutional design, developed by Buchanan, Dixit and Barzel: third party enforcement (TPE). Traditionally TPE means the role of the state as a regulator or mediator of all transactional parties on the marketplace. In the context of the civil society TPE demonstrates the non-governmental role of governance, monitoring and governing the relationship between state and society or state and economy – by a third party: NGO i.e., other states, or international institutions like the UN etc. The text explains the institutional design of TPE and its relevance.

»Civil society [...] is an ideal-typical category [...] that both describes and envisages a complex and dynamic ensemble of legally protected non-governmental institutions that tend to be non-violent, self-organizing, self-reflexive, and permanently in tension with each other and with the state institution that frame, constrict and enable their activities« (Keane 1998: 6).

»Zu ›Zivilgesellschaft‹, interpretiert J. Kocka John Keane,

»gehört ein hohes Maß an gesellschaftlicher Selbstorganisation, z.B. in Vereinen, Assoziationen und sozialen Bewegungen, mit entsprechenden Ressourcen wie Kommunikationsfähigkeit, Bildung und Vertrauen« (Kocka 2001: 10).

Was J. Kocka an der Zivilgesellschaft allgemeiner beschreibt, wird vom Soziologen James Coleman als eine Form von Sozialkapital interpretiert. Dazu zählen Normen wie Institutionen, »deren organisatorische Struktur die stabilste Form von gegenseitigen Verpflichtungen und Erwartungen darstellt« (Stecker 2002: 3). Die Zivilgesellschaft nimmt

* Universität Witten/Herdecke.

Korrespondenzanschrift:

Prof. Birger P. Priddat, Zeppelin-University, Lehrstuhl für Politische Ökonomie, Am Seemooser Horn 20, 88045 Friedrichshafen, E-Mail: birgerp@uni-wh.de

Ersteinreichung des Artikels am 4.6.2003, endgültig akzeptiert am 14.11.2003

© INTERVENTION. Zeitschrift für Ökonomie, Jg. 1 (2004), H. 1, S. 67–86

als Sozialkapital nicht nur die Form eines öffentlichen Gutes an, sondern weist eine Vertrauensstruktur auf, die aber nicht *sui generis* stabil ist, sondern spezifische Verfahren braucht, um sie zu sichern.

Colemans Theorie der Zivilgesellschaft als Sozialkapital hat sich in der ökonomischen Interpretation außerhalb des Mainstreams durchgesetzt. Es geht um institutionale Sicherung von Vertrauen. Putnams berühmte Untersuchung des Sozialkapitals führte die *Bürgertugenden* ein: »Diese geht mit einem grundsätzlichen Vertrauen in demokratische Institutionen einher und zeigt sich im Engagement in Vereinen, Clubs und Kulturorganisationen« (Stecker 2002: 3; Putnam 1999, 2001; aber auch: Hardin 1998; Braithwaite 1998; Brennan 1998; Bianco 1998).

Doch was leistet dieses Engagement für die Politik? Welche neuen Politikmuster entstehen? Welche Rolle spielen Bürgerbewegungen und Bürgernetzwerke zwischen Wirtschaft und Politik? Wie steuern sie Politik?

Um das zu klären und um eine institutionenökonomische Interpretation zu bekommen, ist es nützlich, die bisherigen Argumentationen durchzugehen, die die *institutional* und die *constitutional economics* bieten.

Die institutionenökonomische Erklärung, die im Folgenden angeboten wird, kapriziert sich weniger auf die *shared mental models*, die die Bürger als zivilgesellschaftliche Tugenden ausbilden sollen, sondern auf die Funktionsweise von neuen politischen Formationen, die in die Politik einwirken: *third-party enforcers*.

Das ist ein neuer Aspekt der Zivilgesellschaftsdebatte: Wie kann die Zivilität wirksam werden? Welche Agenten setzen welche Muster/Politiken durch? Wie viel Macht braucht man in Zivilgesellschaften?

Das ist um so wichtiger, als die Zivilgesellschaft manchmal als eine rousseauische Utopie eingeführt wird, in der das Demokratiebewusstsein der Bürger *sui generis* sich entfalte und alle Asymmetrien politischer Kontradiktion ausbügeln. Der *Third-party-enforcement*-Ansatz bringt die Politik zurück in die zivilgesellschaftliche Realität: in der folgenden Arbeit wird nach der politischen Funktion der Zivilgesellschaft gefragt, nicht nach ihrem normativen Gehalt.

Dabei wird die Sozialkapital-Interpretation zurückgefahren auf eine institutionenökonomische Argumentation, die die Entstehung neuer Muster von Bargaining-Regeln beschreibt. Natürlich argumentiert eine institutionenökonomische Interpretation ökonomisch, aber in einem angereicherten Modus. Die Methode geht über die komparative Statik nicht hinaus, aber immerhin werden hier Sachverhalte verglichen, die andere noch nicht einmal sehen. Die folgende Argumentation ist für das Zivilgesellschaftsthema neuartig.

In vier Etappen soll geklärt werden, wie Ökonomen, die komplexere Konstellationen zu beschreiben gewohnt sind, Aspekte zivilgesellschaftlicher Politik erklären:

1. grundlegend J.M. Buchanan, der die Konstitution einer Gesellschaft und ihres Staates erklärt (Abschnitt 1),
2. A. Dixits *Transaction-cost-policy*-Ansatz (Abschnitt 2),

3. O.E. Williamsons und N.G. Nooderhavens Kontradiktion von Vertrauen und Opportunismus (Abschnitt 3),
4. Y. Barzels Theorie des *third-party enforcements* (Abschnitt 4),
5. J. Wielands Governance-Gesellschaft-Konzept (Abschnitt 5), um
6. ein eigenes Zivilgesellschaftskonzept darzulegen (Abschnitt 6): Governance-Gesellschaft als Zivilgesellschaft.

Die Argumentationslinie ist neu, unabhängig vom Bürgertugenddiskurs, der in der Zivilgesellschaftsdebatte dominiert. Sie beschreibt Interventions- und Politikpotentiale der Zivilgesellschaft, die im laufenden Diskurs unerwähnt bleiben. Der Aufsatz will lediglich die Politikpotentiale der Zivilgesellschaftspolitik heben helfen, indem er auf sie verweist. Dabei soll allerdings nicht verschwiegen werden, daß die Institutionenökonomik wahrscheinlich als Theorie der Politik eine neue Politische Ökonomie wird begründen helfen können. Autoren wie J.M. Buchanan und Y. Barzel haben ein konzeptionelles Gewicht, das in der deutschen Diskussion noch unentdeckt ist. Der Diskurs ist generell anglo-amerikanisch, so dass kategorial englischsprachige Termini beibehalten werden: wegen Diskursmangels gibt es noch keine deutsche Semantik.

1. J.M. Buchanan: der Staat als third-party enforcer

James M. Buchanan, als konstitutionenökonomischer Vertreter der *Public-Choice*-Theorie, legt sein Hauptaugenmerk darauf, wie Individuen zu Regeln kommen, die die Regeln regeln, nach denen die Gemeinschaft funktioniert (Buchanan 1984, auch für die folgenden Ausführungen; generell Pies/Leschke 1996). Regelgenerierende Regeln heißen bei Buchanan *constitutional rules*. Generell argumentiert Buchanan sozialvertragstheoretisch: Buchanan versteht die Bildung einer Gemeinschaft als Folge rationaler Wahlentscheidungen. Ausgehend von einer natürlichen Verteilung, bei der die Individuen mit unterschiedlichen Eigenschaften ausgestattet sind, entwickelt er ein Modell des Staates als TPE (*third-party enforcement*). Die ursprüngliche Form des Zusammenlebens ist die Anarchie, als Form der herrschaftsfreien Koexistenz. In ihr werden die gegenseitigen Grenzen der Individuen wechselseitig respektiert. Die Anarchie ist somit ein fragiles und instabiles Gleichgewicht, da schon das Nicht-Anerkennen durch einen Einzelnen zum Zusammenbruch führen kann. Um ein Zusammenleben und die damit verbundenen Tauschprozesse abzusichern, finden sich die Akteure zu einer Gemeinschaft zusammen, die ihre Regeln in einem konstitutionellen Vertrag festlegt.

Der konstitutionelle Vertrag und die in ihm abgewickelten Tauschverhältnisse sind teilweise selbstdurchsetzend (*self-enforcing*), teilweise müssen sie von einer rechtsdurchsetzenden Instanz begleitet und abgesichert werden. Hier tritt systematisch der Staat als TPE auf. Bisher mussten die Akteure Investitionen in die Absicherung ihrer bilateralen Verträge tätigen. Diese Absicherung wird jetzt vom Staat übernommen. Die Aufwendun-

gen zum Schutz der Verträge, die jeder Einzelne leisten musste, werden geringer. Neue Kapazitäten werden frei, um die Tauschprozesse auszuweiten, z.B. um Handel zu treiben. Die individuelle Abrüstung von Schutzmaßnahmen lässt zusätzliche Kooperationsrenten entstehen, die ohne den Staat als TPE nicht möglich gewesen wären. Tausch und Tauschgewinne können nur entstehen, wenn *property rights* definiert sind, und wenn eine institutionelle Instanz entsteht, die in der Lage ist, interpersonelle Streitigkeiten beizulegen und Vertragsbedingungen durchzusetzen. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, besteht – im Rahmen der *constraints* – eine größtmögliche Freiheit für die gesellschaftlichen Akteure. Die *choice of rules*, die Buchanan vorschlägt, ist die Wahl der besten Handlungsspielräume.

Sind alle Tauschvorteile erschöpft und können keine weiteren Pareto-effizienten Tauschverhältnisse eingegangen werden, tritt der Staat mit einer neuen Funktion hinzu: als investiver Staat, durch die Bereitstellung öffentlicher Güter. Durch diese Investition werden neue Tauschprozesse in Gang gesetzt, die wiederum zu Pareto-effizienten Verbesserungen führen. TPEs entstehen demnach aus dem Kalkül der individuellen Nutzenmaximierung: Individuen schließen sich zusammen, weil sie durch den Zusammenschluss zu Pareto-Verbesserungen kommen. Durch die Einführung einer TPE gelangen die Individuen zu »gains from trade«, die sie besser stellen gegenüber einer Situation ohne TPE.

In der Theorie von Buchanan wäre es denkbar, dass die Funktion des Schutz des Staates ausgelagert werden könnte. Bedingung hierfür wäre, dass eine andere TPE denselben Zweck günstiger erfüllen könnte und dadurch weitere *gains from trade* entstünden. Buchanan begründet den Staat, ohne diese Begründungsbasis selber zu verwenden, durch Senkung der Transaktionskosten individueller Tauschprozesse.¹ In seiner Theorie existiert ein Optimum, in dem alle Tauschvorteile ausgeschöpft sind. Voraussetzung hierfür ist, daß keine prohibitiv hohen Transaktionskosten existieren. Für Buchanan ist die optimale Lösung immer dann erreicht, wenn keine weitere Pareto-effizienten Verbesserungen durch *bargaining* der Akteure zu erreichen sind. Sein »Sozialstaat« arbeitet nicht über Umverteilungen, sondern über die Ausweitung von Handlungsmöglichkeiten für die individuellen Akteure (Homann/Pies 1996).

Seine Theorie ist eine der politischen Ökonomie der allokativen Effizienz: Die Individuen geben sich den konstitutionellen oder Institutionen-Rahmen, durch den sie sich gegenseitig besser stellen. Buchanans politische Ökonomie ist angemessen interpretiert, wenn man sie so versteht, dass sie auf Integration der Gesellschaft abzielt, gegen die Marginalisierung von Bevölkerungsanteilen. Durch die Bereitstellung öffentlicher Güter ermöglicht sie Individuen den Wiedereintritt in Tauschprozesse, aus dem sie herausgefallen waren. Diese neuen Tauschmöglichkeiten werden durch die ursprüngliche Ungleichheit der Individuen ermöglicht; Gleichheit existiert nur als Gleichheit vor dem Recht: *gains from trade*.

1 Zu Transaktionskosten vgl. Fn. 2

2. A. Dixits transaction-cost-policy: *commitments and constraints*

A. Dixit, ein Evolutionsökonom, betrachtet die Entstehung von TPEs nicht als Mittel zur Pareto-Verbesserung. Da für Dixit jedes *institutional setting* mit Transaktionskosten verbunden ist, kann es, im Gegensatz zu Buchanan, nicht zu einem Optimum kommen. Dixits Kalkül zielt auf »*economizing*«, d.h. Senkung der Transaktionskosten in Tauschprozessen (Dixit 1996; auch für die folgenden Ausführungen).

Als komplexer Tausch- und *Bargaining*-Prozess ist die Politik hoch transaktionskostenanfällig; weil die Transaktionskosten in der Politik generell höher sind als im Markt, ist der politische Prozess ineffizienter als der ökonomische. Natürlich werden hier allgemeine Aussagen geliefert, die je spezifisch zu untersuchen sind. Dixit nennt zwei entscheidende Gründe für die Ineffizienz des politischen Prozesses:

1. die politischen Vertragsinhalte können nicht ausreichend präzise beschrieben werden,
2. die politischen Vertragspartner sind nicht exakt definiert.

Anders als bei D.C. North beispielsweise, sind bei Dixit die politischen Vertragsinhalte unklar. North legt dar, dass im politischen Prozess Stimmen gegen Versprechen getauscht werden (North 1990): Nach Dixit bleibt es aber offen, worin diese Versprechen bestehen. Wenn man nun unterstellt, dass sowohl Vertragspartner als auch -inhalte unklar sind, dann wird deutlich, dass die politischen Verträge schwerer durchzusetzen sind als ökonomische (auf dem Markt).

Zur Durchsetzung dieser Verträge benötigt Dixit TEPs. In der Begründung seiner Transaktionskosten und der damit verbundenen Ineffizienzen wählt er größtenteils das Instrumentarium Williamson (Williamson 1985, 1996b), um ökonomische Ineffizienzen zu erklären: Opportunismus der Beteiligten und alle Formen der Informationsasymmetrien.² Die Bevorzugung gewisser Interessengruppen, deren Einfluss sich der Agent

2 Wirtschaftsakteure agieren mit einer begrenzten Rationalität und handeln systematisch opportunistisch, d.h. sie nehmen ihre eigenen Interessen unter Einsatz von Täuschung des Transaktionspartners wahr. Die Handlungsmaxime für Wirtschaftsakteure lautet nun nicht mehr, den Gewinn zu maximieren, sondern Transaktionen so zu organisieren, dass mit der begrenzten Rationalität ein sparsamer Umgang gepflegt wird und die Transaktionen gleichzeitig gegen die Gefahren opportunistischer Ausbeutung abgesichert werden (Williamson 1985: 32). Vertrauen wird hier eindeutig ersetzt durch institutionelle Absicherung (vgl. auch Williamson 1996c).

Transaktionskosten fallen an, wenn für einen Tausch verhandelt werden muss, wenn überwacht werden muss und wenn Rechte durchgesetzt werden müssen. Die Sicherungs- und Überwachungskosten müssen den ursprünglichen Transaktionskosten hinzugerechnet werden. Die Summe dieser Kosten gilt es zu minimieren. Zur Minimierung der Transaktionskosten muss die passende Organisationsform gefunden werden. Drei Faktoren beeinflussen jede Transaktion maßgeblich: Die Transaktionsunsicherheit, die Transaktionshäufigkeit und – am wichtigsten – der Grad der Faktorspezifität (Williamson 1993).

Die Transaktionsunsicherheit ist vor allem auf den in der Annahme der beschränkten Rationalität gegründeten Opportunismus gegründet. Beherrschungs- und Überwachungsmechanis-

sichern will, lässt »*political entrepreneurs*« entstehen, die sich als *free rider* verhalten und darauf hoffen, dass ihnen die Nutzen ihrer Aktivität zufallen und die Kosten von der Allgemeinheit getragen werden müssen. Werden diese Gruppen unterstützt, so spricht man von »*client politics*«. Weiter führt Dixit an: mangelnder Wettbewerb unter den Akteuren und das Fehlen von »*instrumental rationality*«. North versteht unter »*instrumental rationality*« die Möglichkeit, gewählte Institutionen durch *Feedback* zu verbessern und die mentalen Modelle der Akteure zu korrigieren (*Lernen*).

Im politischen Prozess werden zudem Phänomene wie das »*pooling*« und die »*separation*« der politischen Akteure wirksam. *Pooling* meint die Neigung schlechter politischer Akteure, sich mit besseren politischen Akteuren zusammenzutun, um von deren Qualität zu profitieren. Für den Wähler als Prinzipal wird somit die Zuweisung der Leistung des einzelnen Akteurs erschwert.

Bei der »*separation*« tritt der umgekehrte Fall ein: Politische Agenten versuchen sich von der Menge der schlechten Agenten zu differenzieren. Dies führt zu Kosten auf Seiten des Agenten. Williamson fasst alle Informationsasymmetrien, die zu Ineffizienzen und mangelnder Beobachtung führen, unter dem Begriff der »*information impactedness*« zusammen.

Dixit übernimmt Williamsons Definition der TPE. Williamson definiert TPEs über besondere institutionelle Arrangements: als *monitoring* und *incentives*, d.h. Überwachung und Anreizstrukturen. Sie bilden zusammen eine *governance structure* (ein Begriff, den Williamson generell für die Lösung von Ineffizienzen gewählt hatte). Dixit verwendet diesen Terminus für seine Definition: TPE ist eine *governance structure*. Im komplexen politischen Prozess aber, zeigt Dixit, funktionieren die Williamsonschen TPEs nicht, da

1. *monitoring* schwer durchführbar ist: Wer ist Prinzipal, wer Agent? Was sind die exakten Vertragsinhalte?
2. Auch Anreizstrukturen funktionieren nicht, da in der Politik kein effizienter Wettbewerb herrscht und die Erträge der Agenten oftmals nicht pekuniär ausweisbar sind.

Als Lösung schlägt Dixit die Schaffung eines anderen Typus des TPE vor: *commitment* und *constraints*. *Commitment* als TPE oder Steuerungsregime kann auf verschiedene Arten hergestellt werden:

- a. *locking in*: Aktionen des Agenten, die ihn *ex ante* auf spätere Handlungsweisen festlegen;
- b. *delegation*: Abgabe hoheitlicher Aufgaben an eine neutrale Stelle, die nicht identische Nutzenfunktionen aufweist;

men müssen für alle Transaktionsmodi installiert werden, egal ob es sich um den Markt, Hierarchien oder intermediäre Formen (hybride Arrangements) handelt. Diese Mechanismen sollen die Gefahr des opportunistischen Verhaltens beherrschbar und operationabel machen.

- c. *repetition*: durch die Herstellung weiterer »Spielrunden« wird der Agent von opportunistischem Verhalten abgehalten;
- d. *reputation*: der Agent könnte durch Schädigung seines Rufes bzw. seiner Reputation bestraft werden.

Es geht Dixit um eine Theorie der adaptiven Effizienz, d.h. es wird die TPE gewählt, die am besten zur Senkung der Transaktionskosten beiträgt. Der politische Prozess darf nicht mit den Maßstäben der ökonomischen Effizienz gemessen werden, da diese nicht die höheren Transaktionskosten erfassen. Mit Hilfe einer *comparative institutional analysis* sucht Dixit nach der besten institutionellen Ordnung, nicht, wie Buchanan, nach der idealen.

Politische Prozesse sind geprägt von »*multitask*« und »*multi-principal agencies*«, die verschiedenen Principalen bzw. verschiedenen Aufgaben gerecht werden müssen. TPE sind bei Dixit Steuerungsregimes (*governance structures*) zur Senkung der – in der Politik relativ höheren – Transaktionskosten.

Teilbereiche des TPE können für Dixit durchaus an andere Organisationen ausgelagert werden, wenn dadurch Effizienzvorteile erzielt werden.

3. *Opportunismus und Vertrauen: Williamson und Noorderhaven*

Es sei vorweg gesagt, dass Williamson *Vertrauen* keinen Platz in der Transaktionskostentheorie einräumt (Williamson 1993; Williamson 1996c). »He [Williamson] is less convincing in arguing that transaction through a hierarchical organization lessens transaction costs.« (Kreps 1984: 97). Williamson rezipiert Vertrauen als exklusiven Regelungsmechanismus, ebenso wie Autorität. Die Frage nach der Vertrauenswürdigkeit (oder der Opportunismusneigung) der Akteure hat im »interaktiven« Ansatz einen gänzlich anderen Stellenwert als in der eher statischen Welt der Transaktionen, da die Akteure die Verfolgung ihrer eigenen Interessen bereits eingedenk der aus der Kooperation entspringenden Vorteile konzipieren. Negativ formuliert, bedenken sie bereits, dass sie sich mit opportunistischem Verhalten künftige, möglicherweise profitable, Interaktionen verbauen. Eigene Vertrauenswürdigkeit und die Annahme der Vertrauenswürdigkeit des Tauschpartners eröffnen den Zugang zu einer langfristig besten Verfolgung von Einzelinteressen. Noorderhaven nennt dies »enlightened self-interest« (Noorderhaven 1996: 106).

Wenn beide Parteien so denken und gemäß dieser Vorgabe handeln und gleichzeitig »wissen«, dass der andere genauso tut, dann kann man auch erklären, dass im interaktiven Ansatz *safeguards* relativ unbeachtet bleiben. *Das »aufgeklärte Eigeninteresse« führt zu einer möglichen Kompatibilität von Vertrauen und Transaktionskostenökonomie*, wenn man Vertrauen als situationsbezogen oder dem Charakter des Handelnden exogen zugewiesen konzipiert (Noorderhaven 1996: 109).

Bromiley und Cummings (1992) haben zeigen können, dass Vertrauen Transaktionskosten senken kann. Semlinger (1993) weist darauf hin, dass man von Vertrauen absehen sollte, wenn man allen Akteuren in allen Situationen gleichermaßen Vertrauenswürdigkeit zuspricht. Deshalb führt Noorderhaven den Begriff der »differential trustworthiness« ein, der besagt, dass Personen (Akteure) sich in ihrem moralischen Charakter unterscheiden. Mit dieser Annahme kann Noorderhaven dann weiter formulieren, dass Vertrauen eine Variable zwischen Faktorspezifität und *safeguards* ist (Noorderhaven 1996: 108). Noorderhaven bereitet die Erneuerung des in der Transaktionskostentheorie zu verwendenden Modells der menschlichen Natur vor. Er konzentriert sich auf »interpersonal trust in a specific other« (Noorderhaven 1996: 109).

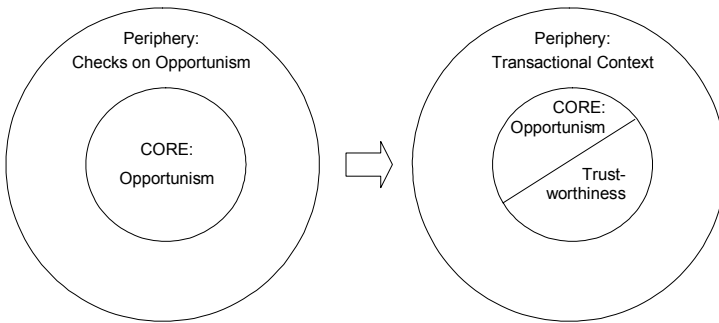
Alle Formen generalisierten Vertrauens in »Anderer«, auch in Institutionen oder in »the order of things«, wird bewusst außer Acht gelassen. Vielmehr geht es um institutionenökonomische Konzeptionen: Vertrauen in Bezug auf die Möglichkeit von Opportunismus. Um sich dem Sprachspiel der Transaktionskostenökonomie anzupassen, braucht Noorderhaven nur die Zand'sche Definition von Vertrauen als »willingness to increase one's vulnerability to another whose behavior is not under one's control« (Zand 1972: 230; zitiert nach: Noorderhaven 1996: 109) umzuformulieren in: »the willingness to engage in a transaction in the absence of adequate safeguards« (Noorderhaven 1996: 109).

Wenn in einer bestimmten Transaktionssituation die *safeguards* vergleichsweise gering sind (geringer als vermutet), dann könnte man auf das Vorhandensein von Vertrauen schließen, Vertrauen, das dazu genutzt wird, an den *safeguards* zu sparen. Das bedeutet, dass Akteure selbst in ökonomischen Zusammenhängen ihr eigenes Interesse hinter die Interessen des Transaktionspartners zurückstellen können. Sie interpretieren ihr eingegangenes Engagement in einer neuen Transaktionssituation derart, dass sie ihrem Transaktionspartner eine bestimmte »Fairness« zuteil werden lassen.

Der von Noorderhaven so konzipierte vertrauenswürdige Akteur ist allerdings auch weiterhin potentiell opportunistisch. Noorderhaven entwickelt ein *Split-core*-Modell: »According to the split-core model human beings are inherently trustworthy and opportunistic« (Noorderhaven 1996: 112). Valerie Braithwaite spricht, in einem anderen Kontext, aber ähnlich, von einer Unterscheidung von »communal and exchange trust« (Braithwaite 1998).

Das so verstandene Vertrauen lässt sich nicht mit der Verfolgung von Interessen auf einer anderen Nutzenebene gleichsetzen. Noorderhaven konzipiert das *Split-core*-Modell als das der menschlichen Natur besser entsprechende Modell: »The human mind is fragmented rather than monolithic, and the split-core model is one possible simplification of this complexity« (Noorderhaven 1996: 113). Damit leistet er den Gegenentwurf zu dem nur auf Opportunismus basierenden Modell von Williamson. Er gesteht diesem zwar zu, dass es mit sehr simplen Annahmen zu weitreichenden und eindeutigen Ergebnissen führt. Er wirft ihm jedoch gleichzeitig vor, dass seinen Erklärungsmöglichkeiten kein Ende zu setzen ist, da immer noch jede beobachtbare Vertrauenswürdigkeit als Berechnung und Eigeninteresse interpretiert werden können, wenn man nur einige Annahmen entsprechend formuliert (Noorderhaven 1996: 123).

Abbildung 1: Human Nature According to TCE and the Split-Core Model of Human Nature



Quelle: Noorderhaven 1996: 107, 112

Opportunismus und Vertrauen sind untrennbar bzw. zwei Sichtweisen des Entscheidungsrisikos, das immer – je nach Einschätzung der Situation des Entscheiders – zu bestimmten Absicherungen und Governance-Strukturen führt. Und man braucht sich – theoretisch gesprochen – nicht dem Widerspruch (und der Unmöglichkeit) des »calculative trust« auszusetzen (vgl. Williamson 1993; 1996c), weil die Handlungen in Entscheidungssituationen, in denen Absicherungen unter Bezug auf die Opportunitäts-(Vertrauens-)Vermutung erfolgen, immer schon interessengeleitet sind. Alle beteiligten Akteure gehen davon aus, in Zukunft besser dazustehen als vor der Handlung.

Für Williamson sind diese Art von Situationen jedoch nur unter besonderen Bedingungen vorstellbar:

Erster Fall: »Be that as it may, trust, if it obtains at all, is reserved for very special relations between family, friends, and lovers.« (Williamson 1983: 484). Er verbannt also Vertrauen aus dem Bereich ökonomischer Interaktionen in den Bereich rein privater Beziehungen, die nicht den Bedingungen der Verfolgung von Interessen unterliegen.

Zweiter Fall: Um Situationen erklären zu können, in denen doch offensichtlicherweise Vertrauen – und zwar »non calculative trust« – das Verhalten der Akteure anleitet, schlägt Williamson die Erweiterung des Handlungskontextes vor und schließt Institutionen und die mit ihnen verbundenen Restriktionen mit ein. Er führt weiter aus, dass das beobachtbare Vertrauen gar keines ist, sondern lediglich der Vollzug einer Verpflichtung.

Williamson stützt sich bei seiner Analyse auf die zunächst von Coleman (vgl. Coleman 1991: 118 f.) untersuchte gegenseitige Hilfe von Bauern. Ein Bauer ist mit dem Verlust seiner Ernte bedroht, wenn er nicht vor Eintreffen des Regens ernten kann. Da sein eigener Traktor defekt ist, leiht ein anderer Bauer ihm seinen Traktor, ohne eine Bedingung zu stellen. Für Coleman ist dies ein Hinweis auf Vertrauen. Der Leihgeber vertraut darauf, dass der Leihnehmer ihm in Zukunft eine Gleichbehandlung zuteil werden lässt. Williamson weist dies ab, weil er sagt, dass der Leihgeber gar nicht die Möglich-

keit hatte, seine Hilfe zu verweigern, weil er sonst nicht im Bedarfsfalle auf eine Gleichbehandlung hoffen könnte. Auf das vorliegende Problem bezogen bedeutet dies, dass man kooperatives Verhalten – laut Williamson – nicht mit Vertrauen erklären kann, sobald Institutionen Teil der Anreizsituation sind. Was Nooderhaven splittet, ist für Williamson im Konflikt-, d.h. im Opportunismusfall anreizkompatibel, also nicht tugend-, sondern institutionengesteuert (vgl. ebenso Hardin 1998: z.B. 22; dagegen: Braithwaite 1998). North, als Institutionenökonom, thematisiert es so:

»Zu betonen ist, daß die Schaffung eines institutionellen Umfeldes, in dem glaubhafte Zusicherungen gedeihen, Hand in Hand geht mit der Erstellung des institutionellen Rahmens aus formgebundenen Regeln, formlosen Beschränkungen und Erfüllungssicherungen, die gemeinsam ermöglichen, daß Transaktionen zu geringen Kosten stattfinden« (North 1992: 69).

North verwendet den Term »credible commitment«: Er ist das geläufige Substitut für Vertrauen. Entscheidend ist die Unterscheidung von Selbst- und Fremdsteuerung dieser Prozesse: *self-enforcement* oder TPE.

Wir klären gleich genauer, was TPE leisten können im Kontext der Zivilgesellschaft; bisher haben wir nur die institutionenökonomischen Arenen durchstreift, um Argumentationsmuster und Konzepte zu entleihen.

4. Y. Barzel: *NGO's als third-party enforcers*

»The realization of the gains from specializing requires exchange, and exchange agreement must be enforced. The exchange parties themselves may enforce the agreements. Self-enforcement, however, works well for some agreements, but third-party enforcement works better for others. Third parties, at a cost, provide the principals to an agreement with an altered set of alternatives such that they expect their net gains from interacting with each other to exceed what they can attain under self-enforcement« (Barzel 2000: 1).

Austausch verlangt Verträge, die ihrerseits abgesichert werden müssen: durch eine rechtsdurchsetzende Instanz. Die Durchsetzung kann nun entweder innerhalb oder außerhalb der Verträge geschehen. Durchsetzung innerhalb der Verträge sind *self-enforcement* und *private ordering*; die Durchsetzung außerhalb von Verträgen erfolgt durch andere TPEs. Da *self-enforcement* nur begrenzt anwendbar und begrenzt erfolgversprechend ist, bedarf es einer *third party*, die die Rechtsdurchsetzung gewährleistet. Für Barzel fällt diese Aufgabe nicht automatisch dem Staat zu, wenn auch einige Argumente für seine Instantiierung sprechen.

Eine *third party* (dritte Kraft) kann nur dann als *enforcer* (Durchsetzer; durchsetzende Agentur) agieren, wenn sie in der Lage ist, bei anderen Akteuren Kosten zu verursachen.

Dies kann *direkt*, durch Gewaltanwendung (*violence*) erfolgen, oder *indirekt* durch die Beschränkung zukünftiger Transaktionen (z.B. Schädigung der Reputation oder des Rufes).

Die Durchsetzungsfähigkeit der Verträge ist das konstitutive Element der TPE. Sie muss mit der Fähigkeit zur Bestrafung bzw. mit Durchsetzungsmacht ausgestattet sein. Durchsetzungsmacht bedeutet in diesem Zusammenhang: Auferlegung von Kosten. Findet der Austausch auf Spot-Märkten statt, dann müssen sich die Akteure auf einen TPE verlassen, der Macht zur Durchsetzung anwendet, da bei einmaligen Tauschprozessen die Schädigung der Reputation kaum wirksam ist.

Barzels Konzeption wird, in eigentümlicher Koinzidenz, von Margaret Levis Analyse der Relation von *trust and governance* ergänzt: »How can the state create interpersonal trust?« (Levi 1998: 85).

»The most important attributes (of a state capable of producing such trust) would seem to be the capacity to monitor laws, bring sanctions against lawbreakers, and provide information and guarantees about those seeking to be trusted« (dito).

»Monitoring, enforcing, and informing« (dito) sind jene Aufgaben, die Barzel für die TPE einführt. Explizit bezieht sich Levi auf die »credible commitments«, die Dixit zuvor, gegen Williamson, für die geeignetere Beschreibung der *trust relations* und ihrer Substitute empfahl.

»Credible commitments and self-enforcing institutions significantly reduce the citizen's need to make a personal investment in monitoring and enforcing government and thus enhance citizen's trust of government. Credible commitments, reputational effects, and other such self-enforcement mechanism that encapsulate interest, require institutional arrangements that will produce the feared sanctions if need be« (Levi 1998: 86 f.).

Gehen wir für einen Moment wieder auf Barzel zurück. Auch bei Barzel geht es, wie bei Dixit, um adaptive Effizienz. Er verwendet die TPEs im Sinne einer *governance structure*, die für die Lösung des spezifischen Problems am besten geeignet scheint. Wie Dixit richtet sich auch Barzel an der Senkung der Transaktionskosten aus. Dies wird deutlich, wenn er davon spricht, dass durch ein TPE verschiedene Probleme gelöst werden und dass verschiedene Vertragsverhältnisse von demselben TPE durchgesetzt werden können. Durch Standardverträge und Skalenerträge – also eine Senkung der Transaktionskosten – kommt es zur Entstehung des Staates als TPE. Die teilweise Überlappung der Zuständigkeit und die Konzentration der Durchsetzungsgewalt lassen einen TPE entstehen, der das Gewaltmonopol besitzt: einen Staat. Gestützt wird diese Einschätzung von einem Schneeballeffekt, der darin besteht, dass, je größer und transparenter das *Enforcement-Potential* ist, desto seltener es tatsächlich genutzt wird.³

3 Der Gewalteinfluss des TPE kann dadurch umgangen werden, dass man sich dessen Einflussbereich entzieht. Wenn sich Bürger zur Auswanderung entschließen, kann sie der Staat nicht mehr sanktionieren (ebenso kann die Katholische Kirche nur den exkommunizieren, der ihrer

Margaret Levi, die Barzels Argumentation stützt, ohne sie zu kennen, sieht keinen Automatismus des Vertrauens in die Regierung:

»The literature on credible commitments explicates and illustrates the origins and maintenance of institutional arrangements that effectively punish short-term opportunistic behavior by rulers and thereby promote the public welfare and, often, the rulers' long-term interests [...]. Punishment is a step towards gaining trust, but not yet enough. To earn the trust of the citizens, government actors place themselves in institutional arrangements that structure their incentives so as to make their best options those in which their individual benefits depend on the provision of the collective benefit« (Levi 1998: 87).

Barzels TPEs leisten nichts anderes. Barzel zielt dabei auf TPEs, deren Mittel der Durchsetzung Ideologie, Moral, Sitte, etc. sind. Die Funktion der TPEs wird vom Staat auf funktionale Äquivalente übertragen, die durch Rufschädigung oder Reputationsverluste schädigen können. Jeder TPE kann wirksam werden, der effizienter, im Sinne adaptiver Effizienz, arbeitet. Der Staat hat – und behält – zwar das Gewaltmonopol, aber *in der zweiten Funktion, in der Reputationskommunikation, können andere TPEs wirkmächtig werden.*

Als erste sind hier die NGOs zu nennen, die entweder dadurch entstehen, dass sich die Vertragspartner ihnen freiwillig unterwerfen oder dadurch, dass sie durch Reputationskommunikationen von sich aus aktiv werden. Sie steuern politisches *bargaining* in den Bereichen, wo des Staates Gewaltmonopol entweder nicht greift – im internationalen Bereich – oder wo es inopportun ist, es einzusetzen. An diesem Punkt spielen die Nicht-Regierungs-Organisationen als »third-party enforcements« eine hochbedeutsame Rolle im »policy network«: Sie sind die Kommunikatoren von Regelverstößen. Sie sensibilisieren die Unternehmen, indem sie eine politische und Medienöffentlichkeit herstellen, in der »abweichendes Verhalten« (genauer: vom eigenen »commitment« bzw. Versprechen, so und nicht anders zu handeln, abweichendes Verhalten) als Nachfrageboykott oder -rückgang ökonomisch notierbar wird.

Die TPE-Konzeption Barzels (und – im folgenden – Wielands) versucht, ein Argument dafür zu liefern, dass es zwar faktisch staatsfreie Räume gibt, dass sie aber wegen des Fehlens einer klassischen politischen Form der Gewalt deshalb nicht politik- und *governance*-frei bleiben müssen. Hier kommt die Zivilgesellschaft ins Spiel.

Die Barzel-Variante des TPE substituiert staatliche Erzwingungsmachtfunktionen (*public orderings*) durch *private orderings*. *Private order* ist hier der Name für alle nicht

Glaubensrichtung angehört). Barzel spricht dabei von »evasion«. Diese »evasion« ist für den Einzelnen mit hohen Kosten verbunden, kann jedoch für ökonomische Organisationen durchaus relevant sein. North verwendet den Begriff »exit« synonym und beschreibt ein anderes Mittel der Beschränkung der Macht des TPE, die so genannte »vote«, die Abgabe der Stimmen bei Wahlen (vgl. North 1990). Es wird deutlich, dass der Staat als Gewaltdurchsetzer außerhalb seiner Grenzen keine Macht besitzt; für einen globalen oder Globalisierungszusammenhang müssen andere TPEs gewählt werden. Das gilt dann aber auch für andere staatsferne Gebilde.

legitimierten, staatsfernen Ordnungs- und *Governance*-Strukturen. Es wird ein Zusatzargument eingeführt, dass die Geltung von *order* höher zu bewerten ist als ihr Fehlen – und zwar durch NGOs bzw. ein weiteres Spektrum an Nicht-Regierungs-Organisationen: *Zivilgesellschaft in nuce*.

Es geht hier nicht um normative Postulate zur Zivilgesellschaft, sondern um funktionale Äquivalente der Macht, die sonst Politik und/oder Wirtschaft durchsetzen. Die Zivilgesellschaft konstituiert sich nicht durch moralische Konfundation des normalen Politikprozesses, sondern durch eigenständige Formierungen von Politikprozessen, die Realisationschancen bekommen: durch *third-party enforcement*. TPE ist hier nicht anderes als eigenständige Kommunikations-, Droh- und Eingriffsmacht von NGOs etc.

Am ehesten verkörpert es sich in den *sozialen Bewegungen*, die in Deutschland, weil sie staatsfern agieren, immer das Prädikat *gegen den Staat* erhalten müssen, um legitim zu sein. Wir sind in allen diesen Dingen sehr staatsverhaftet: dafür oder dagegen. Uns fehlt eine republikanische oder zivilgesellschaftliche Gelassenheit, diese Angelegenheiten als Politik der Gesellschaft, nicht des Staates anzusehen.

5. J. Wieland: Die neue Governancegesellschaft

Barzels Verweis auf die TPE-Struktur von NGOs wird von Wieland aufgenommen, aber erweitert und in eine neue Form der Kooperationsökonomik integriert:

»Selbst die Gestaltung der neuen Weltordnung (etwa eine neue Finanzordnung) und die Stabilisierung ganzer Regionen wird nur noch vom vernetzten Zusammenspiel von Politik, Unternehmen und anderen Kräften der Gesellschaft erwartet« (Wieland 1999: 15).

Im Prozess der Erzwingung von Verträgen, wie die Globalisierung politisch betrachtet wird, ist der Staat *nur eine Möglichkeit* im Kontext einer »diversity of Third Party Enforcers« (vgl. Wieland 1999: 15, Fn. 6). Nicht mehr der Staat, sondern intermediäre Organisationen können den doppelten Komplexitätszuwachs, den wirtschaftliche Transaktionen durch Individualisierung und Globalisierung erfahren, am effizientesten abarbeiten. Es sind solche intermediäre Organisationen gefragt, »die entweder nicht mehr an die nationale Raumdimension sozialer Handlungen gebunden sind oder aber diese transaktionskosteneffizient überwinden können« (Wieland 1999: 37).

Als typisches TPE hatte Barzel die Erzwingungsfunktion des Nationalstaates herausgestellt: als Erzwingung von Verträgen über nichtpersonale und finale Machtmittel. Die TPE-Funktion des Nationalstaates ist auf anonymen Markttausch zugeschnitten. Eben dies, betont Wieland, beschränkt die TPE des Nationalstaates. Anstelle nationaler Machtmittel treten internationale Kooperationen, die eigene Commitments und Verhaltensregeln ausbilden. Da deren Einhaltung nicht durch – klassische – Macht erzwungen werden kann, müssen andere Anreiz- und Sanktionsmechanismen wirksam wer-

den. Da solche internationalen TPE-Regimes Kooperationsmechanismen sind, kann die Steuerung eher über Zugang bzw. Ausschluss von der Kooperation erfolgen.

»Folgerichtig gewinnt in der Kooperationsökonomie die Identität und damit die Reputation der Kooperationspartner und damit auch die Drohung mit Reputationsverlusten als Erzwingungsinstrument an Bedeutung. Reputation wirkt auf die Fähigkeit zur Kooperation und damit auf die Menge der jeweils erreichbaren Kooperationschancen. Sie wirkt weiterhin auf den Markennamen von Produkten und damit auf deren Stellung im Wettbewerb. Es ist demnach genau die rekursive Vernetzung von Kooperation und Wettbewerb als Kennzeichen globaler Ökonomie, die dazu führt, daß die glaubwürdige Drohung mit Reputationsmacht immer dann an Bedeutung gewinnt, wenn diese durch zu hohe Transaktionskosten an Effizienz verliert. Dies definiert gleichzeitig die ›Diversity of Third Party Enforcers‹ als diejenigen, die einem Unternehmen glaubwürdig und effizient mit einer Entwertung seines Reputationskapitals drohen können. Diese Fähigkeit kann entweder auf langfristigen vertraglichen Bindungen und damit auch auf Abhängigkeiten basieren und/oder auf der Möglichkeit zu umfassenden und schnellen öffentlichen Verbreitung reputationsschädigender Handlungen eines Akteurs im Markt. Öffentliche Medien und Nicht-Regierungs-Organisationen sind daher heute ebenso mit Erzwingungsmacht gegenüber Unternehmen ausgestattet wie langfristige Vertragspartner und der Staat« (Wieland 1999: 40; vgl. auch Keck/Sicking 1998 über »advocacy networks in international politics«).

Wieland führt eine systematische Unterscheidung zwischen *government* und *state* ein. *Government* ist in diesem Kontext ein Regime der Steuerung globaler ökonomischer und politischer Transaktionen. Für den klassischen Territorial- oder Nationalstaat unterscheidet Wieland drei Funktionen:

1. die Schutzfunktion,
2. die Erzwingungsfunktion (die Barzel in seiner TPE-Analyse herausgearbeitet hat), und
3. die Gestaltungs- und Investitionsfunktion des Staates.⁴

Im Rahmen seiner Schutzfunktion sorgt der Staat für die innere und äußere Sicherheit der Bürger. Die Erzwingungsfunktion bezieht sich auf die Einhaltung von Verträgen (konstitutioneller wie privater Art) zwischen den Bürgern. In seiner investiven Funktion sorgt der Staat für die Bereitstellung kollektiver oder sozialer Güter, wozu

⁴ (1) und (3) sind bei Buchanan ausgearbeitet; (2) ist durch Barzel neu betont worden. Gewöhnlich wird noch eine Umverteilungsdimension angeführt; sie ist in der Schutzfunktion enthalten, wenn Umverteilung als Reaktion auf Marktversagen eingeführt wird. Sie ist andererseits in der Investitionsfunktion enthalten: wenn z.B. allgemeine Bildung als öffentlich-meritorisches Gut eingeführt wird, ist die Umverteilung impliziert. Eine Umverteilung ohne kompensatorischen Grund ist staatstheoretisch unhaltbar; ein Sozialstaat ist durch die Buchanansche Schutzfunktion mit umschrieben. Ökonomisch muss eine Umverteilung allokativer Gründe angeben können.

auch die Gestaltung allgemeiner Spielregeln zählt. Alle diese Funktionen werden heute zum Teil bereits privat erstellt. Diese Funktionen sind keine ausschließlichen Eigenschaften des Staates; er kann sie delegieren, zum Teil effizienter privat erstellen lassen (Lal 1997).

Die Phänomene der Globalisierung, die die Grenzen staatlicher, d.h. genauer: nationalstaatlicher *governance* definieren, lassen – jenseits der alten Dichotomie von ›Markt und Staat‹ – neue *governance structures* entstehen, die als transnationale Netzwerke, NGOs etc. neue TPE-Strukturen entwickeln, in die transnationale Unternehmen ebenso eingewoben sind wie lokale Bürgerbewegungen, die sich international vernetzen (*globalisation*). Politik im globalen Raum wäre dann nicht mehr als Fiktion eines Superstaates zu betreiben, aber auch nicht als normatives Ideal des weltweiten Diskurses und *bargainings*, sondern der Raum kontingent erreichbarer, aber in Extension befindlicher Kooperationschancen (Wieland 1997), die durch diverse, jeweils adaptierte *governance regimes* betrieben werden. Es geht nicht darum, keine Regeln zu haben – und einen Befürchtungsdiskurs des regellosen Wettbewerbs zu entfalten –, sondern darum, Kooperationschancen zu nutzen.

So erleben wir im transnationalen Raum auch *Governance*- und Regelwettbewerbe, d.h. nicht-unifikatorische Prozesse. Wir werden aufhören müssen, die internationale Politik nach dem Muster der nationalen Homogenität der Macht zu beurteilen: es entstehen im internationalen Raum heterogene *Governance*-Regime, uneinheitlich verteilte bindende Strukturen und differenzierte *credible commitments*. Die Reputationen, auf die sich die TPEs der Globalisierung stützen, sind kulturell different, multiple und divers; sie lassen sich nicht so leicht wie im nationalen Raum behandeln.

Zwei Formen dieser im staatsfreien globalen Raum agierenden TPEs sind zu unterscheiden:

1. Die clubartigen virtuellen TPEs, die sich selber Regeln geben und sich selber binden (*auto-governantal* TPEs) und
2. diejenigen TPEs, die von vornherein als *Governance*-Agenturen aufgebaut werden (*allo-governantal* TPEs), die Vertragsverhältnisse anderer steuern wollen.

Die *auto-governantal* TPEs geben sich im regellosen globalen Raum selber Regeln, an die sie sich binden, *qua commitment* und Reputationsschädigungsdrohung. Typisch sind Standardisierungen, Normenallianzen, die über eigene Regeln (oder *soft law*) Proto-Rechtsstrukturen entwerfen, die nur dadurch gelten, indem sich die Beteiligten daran halten. Sie steuern ihr eigenes Verhalten, das anderer nur indirekt (durch Muster, Vorbilder, Modelle etc.).

Die *allo-governantal* TPEs steuern die Vertragsverhältnisse von internationalen Unternehmen, die Politik einzelner oder vieler Nationalstaaten etc. Sie wollen, in Stellvertretung unberücksichtigter allgemeiner Interessen, die sie nur ideell, nicht demokratisch legitimiert vertreten, Unternehmen wie Staaten in *commitments* bringen, die diese selber nicht (oder zu langsam) eingehen und entwickeln.

6. Interne staatsferne Räume: die Governancegesellschaft als Zivilgesellschaft

Was Wieland für den globalen Raum beschreibt, gilt für den nationalen oder internen Raum genauso, zum einen

1. wegen der Globalisierung, die staatsfreie Räume schafft, die von TPEs übernommen werden. TPEs, die staatsfreie globale Räume übernehmen, sind allo-governantale Agenturen, die zugleich interne oder national staatsfreie Räume übernehmen.
2. Zum anderen haben wir in den globalen TPEs ein Modell für die nationalen TPEs, d.h. ein zivilgesellschaftliches Modell.

Dazu führen wir die Zivilgesellschaft nicht-rousseauisch ein: nicht als gemeinsamen Willen, sondern als eine Organisationsform mit einer *governance structure*, die, um stabil zu agieren, nicht auf reiner Kooperationsfreiwilligkeit beruhen kann, sondern institutionale Komponenten und Anreizkompatibilität aufweist.

»Die hier entwickelten Überlegungen und Argumente sprechen eher für eine Governance-Gesellschaft. Deren ordnungspolitischer Referenzpunkt ist nicht mehr der Staat, sondern die Gesellschaft freier Bürger und ihrer Organisationen, die zur Lösung ihrer Gestaltungs- und Erzwingungsprobleme multiple Governance-Strukturen nutzen können und nutzen werden. Staatliche Organe, Unternehmen, Kirchen, Umweltschutzgruppen, Audit-Organisationen und so weiter – sie sind alle immer auch Steuerungsstrukturen gesellschaftlicher Aufgaben. Ob dem Staat eine herausragende Rolle über die Definitionsmacht von Kontexten und ultimativen Machtmitteln zu deren Durchsetzung zukommen wird, ist möglich und wahrscheinlich und sinnvoll, aber in der Governancegesellschaft nicht mehr notwendig zwingend. Die Kriterien bei der Entscheidung dieser Wahl zwischen Governancestrukturen [...] sind die Förderung und Stabilisierung von Kooperationsbereitschaft, Kooperationsfähigkeit und Kooperationschancen der Bürger einer Gesellschaft und zwischen den Bürgern verschiedener Gesellschaften« (Wieland 1999: 42).

Politik wird nicht mehr als Domäne des Staates eingeführt, sondern als eine Interferenz von Staat und anderen sozialen Organisationen. Zivilgesellschaft ist kein Name für die Übernahme der Regierung durch die Bürger (deren repräsentatorische Form die Demokratie ist und bleibt), sondern ein Name für einen Prozess der Interrelation von Staat und NGOs, Bürgergesellschaften und -organisationen diverser Arten, *virtual communities* etc. Die Governancegesellschaft ist dann ein präziserer Name für die Intention der Zivilgesellschaft, nämlich um Verfahren präzisiert, die Zivilgesellschaft jenseits rousseauischer Romantik *in effigie* einzuführen, um die *Kooperationschancen zu erhöhen*.

Es ist wahrscheinlich unzweckmäßig, Zivilgesellschaft als einen Prozeß endogener Moralität, Tugend oder bürgerlicher Kompetenz einzuführen, weil man dann nicht angeben kann, unter welchen Bedingungen dieser Prozess stabil bleibt. Es wäre auch unzweckmäßig, Zivilgesellschaft als eine Art Ersatzgesellschaft einzuführen für das Nicht-

funktionieren der vorherrschenden Gesellschaftsformation, oder als Lösung des Problems der Unregierbarkeit oder Politikverdrossenheit etc. Zivilgesellschaft ist dann zweckmäßig beschrieben, wenn sie als *third-party enforcement* den Staat und die bisherige *political society* in den entscheidenden Reputationsarenen zu opponieren und zu steuern beginnen kann.

Formal geht es um die Zivilgesellschaft als politisch effektive Organisation, die die vorhandenen Organisationen und Institutionen auf neue Art und Weise treibt, anregt, bedrängt etc. – d.h. es geht um eine *governance structure*. Die Drohung, entscheidende Prozesse der Politik selbständig in die eigene Hand zu nehmen, kann ebenso dazu gehören wie Interventionen, dem Staat neue Aufgaben zuzuweisen, über deren Erfüllung zu wachen die Zivilgesellschaft besondere Monitore aufstellt: *Politikcontrolling* (vgl. Jansen/Priddat 2001).

Im Konzeptionsraum der Relation Institutionenökonomie/Zivilgesellschaft ist man sparsam bis vorsichtig im Umgang mit der Ressource Vertrauen. Man geht eher davon aus, dass für politische Prozesse kein oder kaum Vertrauen vorhanden ist, deshalb auch nicht für selbständige zivilgesellschaftliche Politikinitiativen. Das Misstrauen in die Ineffektivität selbstorganisierter Politik ist oft höher als die, wenn auch unwillige, Delegation an *political professionals*. Die Erfahrungen etlicher sozialer Bewegungen in Deutschland haben deren Dissoziationsgehalt bewiesen. Bürger vertrauen sich selten, es besser zu machen, obwohl die Behauptungen darüber Legion sein mögen.

Zivil- oder Bürgergesellschaft ist ein Entwicklungsprojekt: hin auf eine 2nd order democracy, die im kommunalen Kontext beginnen kann über erhöhte Mitentscheidungen kommunaler Haushalte (vgl. Priddat 2001, 2002; aber auch: Jansen/Priddat 2001). Die Kommunen werden deshalb favorisiert, weil sie das Wissen der Bürger integrieren können: ihr Lebenswelt- und *lifestyle*-Wissen. Die Idee, diese Prozesse als eGovernment-Prozesse zu gestalten, liegt in einer modernen Wissensgesellschaft nahe (Priddat 2002; Jansen/Priddat 2001). Viel näher aber liegt der Gedanke, das Wissen der Bürger zu internalisieren, um Governance-/Rezeptionsdiskrepanzen zu mindern. Politikprozesse werden *Prosuming*-Prozesse: d.h. parallele Konsumtion und Produktion von Politik. Nicht die Verselbständigung einer Bürgergesellschaft gegenüber formeller Politik und gegenüber dem Markt, sondern eine erhöhte Integration: TPE bahnt sich an.

Margaret Levi sieht die Vertrauensbeziehung der Bürger zum Staat als einen »contingent consent«:

»Citizens are likely to trust government only to the extent that they believe that it will act in their interests, that its procedures are fair, and that their trust of the state and others is reciprocated. These are the conditions of contingent consent, behavioral compliance with government demands even when an individual's costs somewhat exceed her individual benefits and even in the absence of strong ideological convictions that make costs totally irrelevant. Contingent consent is a citizen's decision to comply or volunteer in response to demand from a government only if she perceives government as trustworthy and she is satisfied that other citizens are also engaging in ethical reciprocity« (Levi 1998: 88).

Was Margaret Levi hier für die Vertrauens-Möglichkeitsbeziehung zur Regierung sagt, gilt für die Zivilgesellschaft – als politischem Modus der *governance* der Bürger durch sich selbst – ebenso: Eine soziale Bewegung erweist sich zuerst als hoch vertrauenswürdig, weil man es selbst ist, baut dann aber oft schnell ab, weil man merkt, dass die Unprofessionalität der Politik, die die Bürger selber veranstalten, sie schlimmer agieren lässt, als die Politiker, von denen man sich gerade abwandte. Das Misstrauen explodiert und erlahmt die soziale Bewegung. Deshalb ist

- a. die Zivilgesellschaft nicht *sui generis* stabil und dem *gleichen contingent consent* unterlegt, wenn sie
- b. nicht Verfahren angibt, innerhalb derer die Gesellschaft lernt, sich selbst zu trauen, d.h. TPEs bildet, die die Zivilgesellschaftsprozesse steuern und supervisionieren.

Die Zivilgesellschaft ist kein moralischer Verein, sondern ein hochdiversifizierter Raum potentieller Netzworlbildungen. Nachdem wir historisch die Chancen individueller Transaktionsgelingen erhöht haben, erhöhen wir, indem wir die Zivilgesellschaft konstituieren, die Chancen von Netzworlbildungen. Denn es geht ja nicht nur, wie die Institutionenökonomien annehmen, darum, die Transaktionschancen zu erhöhen, sondern, Wieland aufgreifend, die Kooperationschancen.

Die modernen Gesellschaften, die wir bilden, bilden ein neues Sozialkapital aus, das nicht in synthetischen Gemeinschaftsbildungen besteht, sondern in viablen losen Kopplungen neuer Anschlüsse in diversen Netzwerken, die jedes für sich zu einer *dritten Kraft* werden kann, die die Politik, die Wirtschaft, die Gesellschaft nötigen kann, andere Entscheidungen zu fällen, weil man die so gebildete TPE nicht unberücksichtigt lassen darf.

Es geht nicht um neue Werte, nicht um die Reaktivierung von Bürgertugenden, sondern um die Mobilisation von Bürgerkompetenz, die – sozial intelligent – Drohpotentiale ins Spiel der politischen Macht einspielen kann, die Rücksichtnahme und politische Aufmerksamkeit fordern. Es geht in der Zivilgesellschaft um die Diversifikation möglicher Mitspieler im Politikspiel, nicht um konsensuale Integration.

Wir würden ein falsches Modell einer Zivilgesellschaftsentwicklung anbieten, wenn wir der Illusion unterlägen, besondere Formen von *shared mental models* zu erwarten. Es geht nicht um die Homogenisierung des Bürgerbewusstseins, sondern um seine Aktivierung als TPE. Hier kann die Institutionenökonomik andere Konzepte anbieten: Welche TPE kann in welche Politik intervenieren?

Literatur

- Barzel, Yoram (2000): The State and the Diversity of Third Party Enforcers, S. 211 ff. in: Menard, C. (ed.): Institutions, Contracts and Organizations, Cheltenham: Edward Elgar
- Bianco, William T. (1998): Uncertainty, Appraisal, and Common Interest: The Roots of Constituent Trust, S. 245 ff. in: Braithwaite/Levi 1998

- Braithwaite, Valerie / Levi, Margaret (1998) (eds.): *Trust and Governance*, New York: Russell Sage Foundation
- Braithwaite, Valerie (1998): *Communal and Exchange Trust Norms: Their Value Base and Relevance to Institutional Trust*, S. 46 ff. in: Braithwaite/Levi 1998
- Brennan, Geoffrey (1998): *Democratic Trust: A Rational Choice Theory View*, S. 197 ff. in: Braithwaite/Levi 1998
- Bromiley, P./Cummings, L. L. (1992): *Transactions Cost in Organizations with Trust*, Discussion Paper No. 128, Strategic Management Research Center, Minneapolis: University of Minnesota
- Buchanan, James M. (1984): *Die Grenzen der Freiheit*, Tübingen: Mohr (Siebeck)
- Coleman, J.S. (1991): *Grundlagen der Sozialtheorie. Band 1: Handlungen und Handlungssysteme*, München/Wien
- Dixit, Avinash K. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge/Mass./London: The MIT Press
- Hardin, Russell (1998): *Trust in Government*, S. 9 ff. in: Braithwaite/Levi 1998
- Homann, Karl / Pies, Ingo (1996): *Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik*, S. 203 ff. in: Pies/Leschke 1996
- Jansen, St.A. / Priddat, B.P. (2001): *Electronic Government. Neue Potentiale für einen modernen Staat*, Stuttgart: Klett-Cotta
- Keane, John (1998): *Civil Society*, Cambridge: Cambridge University Press
- Keck, Margaret E. / Sikkink, Kathryn (1998): *Activist beyond Borders: Advocacy Networks in international Politics*, Ithaca and London: Cornell University Press
- Kocka, Jürgen et al. (2001): *Neues über Zivilgesellschaft*, Arbeitsgruppe Zivilgesellschaft, WZB, P01-801
- Kocka, Jürgen (2001): *Zivilgesellschaft. Zum Konzept und seiner sozialgeschichtlichen Verwendung*, S. 4 ff. in: Kocka et al. (2001)
- Kreps, D.M. (1984): *Corporate culture and economic theory*, mimeo, Graduate School of Business, Stanford University
- Lal, Deepak (1997): *Private Provision of Public Goods and Services*, S. 329 ff. in: Giersch, Herbert (ed.): *Privatization at the End of the Century*, Berlin-Heidelberg,
- Levi, Margaret (1998): *A State of Trust*, S. 77 ff. in: Braithwaite/Levi 1998
- Noorderhaven, N.G. (1996): *Transaction Cost Economics*, S. 105 ff. in: J. Groenewegen (ed.), *Transaction cost economics and beyond*, Boston
- North, D.C. (1990): *A Transaction Cost Theory of Politics*, S. 355 ff. in: *Journal of Theoretical Politics* 2, no. 3
- North, D.C. (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen: Mohr Siebeck
- Pies, Ingo / Leschke, Martin (Hrsg.) (1996): *James Buchanans konstitutionelle Ökonomik*, Mohr Siebeck: Tübingen
- Priddat, Birger P. (2001): *Zivilgesellschaft als E-Government*, S. 1248 ff. in: *Universitas*, Nr. 666, Jg. 56

- Priddat, Birger P. (2002): E-Government als Virtualisierungsstrategie des Staates. Demokratisierung des Staates und professioneller Staat, S. 14 ff. in: Technikfolgenabschätzung, Nr. 3–4, Jg. 11
- Putnam, Robert D. (1999): Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community, NY.
- Putnam, Robert D. (2001) (ed.): Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich, Gütersloh: Bertelsmann
- Semlinger, K. (1993): Effizienz und Autonomie in Zulieferernetzwerken – Zum strategischen Gehalt von Kooperation, S. 309 ff. in: Staehle, W. H./Sydow, J. (Hrsg.): Managementforschung 3. Berlin/New York
- Stecker, Christina (2002): Sozialkapital, S. 3 f. in: aktuell. Aktive Bürgerschaft e.V., H. 4, 2002
- Wieland, Josef (1997): Unternehmensethik als Erfolgsfaktor in globalen Kooperationen, S. 527 ff. in: Krystek, Ulrich / Zur, E. (Hrsg.): Internationalisierung. Eine Herausforderung an die Unternehmensführung, Berlin: Springer
- Wieland, Josef (1999): Die Ethik der Governance, Marburg: Metropolis
- Williamson, Olivier E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York: Free Press
- Williamson, Oliver E. (1993): Calculativeness, Trust, and Economic Organization, S. 453 ff. in: Journal of Law & Economics, vol. XXXVI, April
- Williamson, Olivier E. (1996a): The Mechanism of Governance, Oxford: Oxford University Press
- Williamson, Olivier E. (1996b): The Politics and Economics of Redistribution and Efficiency, in: Williamson 1996a
- Williamson, Olivier E. (1996c): Calculativeness, Trust and Economic Organization, S. 250 ff. in: Williamson 1996a
- Zand, D. (1972): Trust and Managerial Problem Solving, S. 229 ff. in: Administrative Science Quarterly, June, 17