

4. Kapitel

Die Entstehung einer kollektiven Sanktionsmacht

I. Kollektive Sanktionsmacht als öffentliches Gut

A. Vom individuellen zum kollektiven Handeln

Gruppen, deren Mitglieder gemeinsame Interessen haben, handeln nicht zwangsläufig so, daß ihre gemeinsamen Interessen gefördert werden.¹ Rationale Nutzenmaximierung kann bei informell und unkoordiniert verlaufenden sozialen Interaktionen zu einem Gesamtergebnis führen, das den Interessen aller Beteiligten grundlegend widerspricht. Wenn informelles und unkoordiniertes *individuelles* Handeln zu einem unerwünschten Ergebnis führt, dann besteht die Möglichkeit, das Handeln planmäßig zu ›organisieren‹, um auf diesem Wege die gemeinsamen Wünsche durch *kollektives* Handeln zu realisieren.² Die Möglichkeit eines kollektiven Handelns einzubeziehen, widerspricht dem Methodologischen Individualismus eines ökonomischen Ansatzes und den Prämissen eines ökonomischen Weltbildes nicht – auch wenn das Instrument kollektiven Handelns in der ökonomischen Tradition unter dem Einfluß von Marktmodellen der spontanen Ordnungsentstehung lange Zeit unterschätzt wurde und dem Verdikt eines verfehlten »Konstruktivismus« (Hayek) ausgesetzt war.³

Doch ebenso, wie es das Ergebnis einer nutzenmaximierenden Entscheidung eines Akteurs sein kann, seine persönlichen Fähigkeiten und Mittel nach seinem eigenen Gutdünken separat einzusetzen, kann es das Ergebnis einer solchen Entscheidung sein, persönliche Fähigkeiten und Mittel in eine Organisation zu investieren, d.h. mit den Ressourcen ande-

¹ Olson 1968, 1 f.

² Vgl. S. 143 f.

³ Vgl. die Kritik Viktor Vanbergs an dieser Einseitigkeit: 1981; 1982, 12 ff., 37 ff., 61 ff.; 1984.

rer Individuen zu vereinigen und seine autonome Kontrolle über ihre Verwendung aufzugeben.⁴ Freilich verlangt diese Entscheidung die Abwägung der spezifischen Kosten und Risiken, die mit einem solchen ›Transfer‹ von Ressourcen verbunden sind. Sie bestehen in dem Verlust der zu erwartenden Erträge, die einem Akteur aus einer individuellen Disposition über diese Ressourcen erwachsen können, sowie der Gefahr, daß sie für Ziele verwendet werden, die seinen Intentionen widersprechen.⁵ Dem steht als möglicher Gewinn gegenüber, daß durch kollektives Handeln für jeden Beteiligten größere Vorteile erzielt werden können als er durch eine individuelle Handlungsstrategie realisieren würde.

B. Von interpersonaler Reziprozität zum Sanktionsstab

Offensichtlich ist es ein Faktum, daß in allen entwickelten Gesellschaften die Durchsetzung sozialer Normen zu einem beträchtlichen Teil ein Gegenstand kollektiven Handelns ist. An die Stelle der individuellen Sanktionsmacht des einzelnen Norminteressenten tritt die Sanktionsmacht organisierter *Sanktionsstäbe*, die als *Normgaranten* das kollektive Gut der Normdurchsetzung bereitstellen. Ihre spezialisierte Ausrichtung ermöglicht es, daß sie die beiden entscheidenden Hürden überwinden, die sich in großen sozialen Gruppen informellen Sanktionsmechanismen in den Weg stellen: die Mobilität und Anonymität sozialer Beziehungen, d.h. die Kurzfristigkeit und Zukunftslosigkeit vieler persönlicher Kontakte sowie die für den einzelnen oft prohibitiv hohen Kosten, wenn er Informationen über das Verhalten der anderen Gruppenmitglieder erhalten will oder den Versuch unternimmt, einen Übeltäter zu identifizieren und seiner habhaft zu werden. Existiert ein eigens eingerichtetes Kollektiv von Normgaranten, dann ist ein ausreichendes Niveau allgemeiner Normkonformität nicht mehr von dem individuellen Sanktionsverhalten der einzelnen Mitglieder der Gesellschaft abhängig, während für die Mitglieder des Sanktionsstabes die ausschließliche Konzentration auf ihre spezielle Tätigkeit – Überwachung und Kontrolle normrelevanten Verhaltens, Aufdeckung normabweichenden Handelns, Ermittlung und Verfolgung der Täter, Feststellung des genauen Sachverhalts, Verhängung und Vollzug von Zwangsakten etc. – durch ihre Freistellung von anderen Aufgaben möglich und durch besondere Gratifikationen individuell lohnend wird.

⁴ Vgl. zu diesem Begriff von Organisation: Coleman 1979b; 1980; 1986; 1988; 1990, 325 ff.

⁵ Vgl. Coleman 1979b, 35 ff.; 1980; Vanberg 1982, 15 ff., 176 ff.; Raub 1984, 7 ff.

Wenn eine Organisation eine notwendige Voraussetzung ist, um die gemeinsamen Interessen einer Gruppe zu realisieren, dann ist es auch im gemeinsamen Interesse der Gruppe, daß diese Organisation existiert. Ein rationaler Akteur wird von einem Standpunkt individueller Nutzenmaximierung aus eine Gesellschaft mit einem Sanktionsstab präferieren, wenn er erkennen muß, daß auf einem anderen Weg sein Interesse an einer stabilen Normgeltung nicht zu verwirklichen ist. Er wird also nicht nur eine Gesellschaft mit allgemeiner Normbefolgung einer Gesellschaft vorziehen, in der niemand Normen beachtet, sondern er wird einer solchen Gesellschaft ebenfalls eine Gesellschaft vorziehen, in der die allgemeine Normbefolgung durch eine kollektive Sanktions- und Zwangsmacht durchgesetzt und gesichert wird.⁶

Damit scheint in einer ökonomischen Theorie sozialer Ordnung ein weiterer wichtiger Schritt zu einer ökonomischen Soziologie des *Rechts* getan. Denn es läßt sich jetzt nicht nur zeigen, daß rationale Nutzenmaximierer den begründeten Wunsch haben, daß soziale Normen durch wirksame Sanktionen durchgesetzt werden, sondern es läßt sich auch zeigen, daß sie darüber hinaus den Wunsch nach einer wirksamen *Organisation* dieser Sanktionen entwickeln. Das würde bedeuten, daß sich auch rationale Nutzenmaximierer die *staatlichen Institutionen* wünschen, wie sie für eine Rechtsordnung im modernen Sinn des Wortes charakteristisch sind.

Aber wir sind bereits davor gewarnt, rational begründete Wünsche eines Homo oeconomicus als bare Münze eines wirksamen Handlungsmotivs zu nehmen, das zu einer zielstrebigem Verwirklichung dieser Wünsche führt. So läßt sich der Wunsch nach einer institutionalisierten und organisierten Normdurchsetzung durch einen Sanktionsstab nur dann in gesellschaftliche Realität umsetzen, wenn nicht unerhebliche Ressourcen an die Mitglieder des Sanktionsstabes übertragen werden. Ebenso wie ein rationaler Nutzenmaximierer abwägen mußte, ob eine individuelle Reziprozitätsstrategie als Instrument zur Durchsetzung normkonformen Handelns lohnend für ihn ist, muß er also jetzt abwägen, ob die Übertragung der benötigten Ressourcen an einen speziellen Sanktionsstab eine für ihn nützliche Investition ist. Dabei kann man durchaus unterstellen, daß die *prinzipielle* Abwägung von Nutzen und Kosten einer kollektiven Normdurchsetzung bei einer Vielzahl von Normen leicht fällt. Zumin-

⁶ »Wenn die soziale Struktur eine Norm nicht ausreichend wirksam unterstützt, um die Interessen der potentiellen Nutznießer der Norm zu befriedigen, dann stellt sich die Frage nach der Konstruktion eines korporativen Akteurs.« (Coleman 1990, 327; meine Übersetzung)

dest bei den Normen einer Kernmoral wird der Nutzen ihrer Geltung die Organisationskosten einer zentralen Sanktionsinstanz deutlich übertreffen.

Die Tatsache, daß ein rationaler Nutzenmaximierer sich unter bestimmten Voraussetzungen ein gemeinsames Handeln wünscht, um seine Interessen zu verwirklichen, ändert jedoch nichts an seinem Charakter als einer Person, die ihre Entscheidungen durchweg nach dem Maßstab der Maximierung ihres *individuellen* Nutzens trifft. Daraus folgt insbesondere, daß er sich wünschen wird, die Kosten für die Bereitstellung einer Organisation mögen von seinen Mitmenschen aufgebracht werden und nicht von ihm – ebenso wie er sich von Anfang an gewünscht hat, daß soziale Normen am besten nur für andere gelten sollen und nicht auch für seine eigene Person. Er selber wird Pflichten und Lasten im Zusammenhang mit der Gründung und Erhaltung einer Organisation nach Möglichkeit vermeiden. Die Einsicht in sein Interesse an der Existenz einer Organisation führt also keineswegs automatisch in entsprechende Aktivitäten, um diese Organisation tatsächlich ins Leben zu rufen und zu bewahren.

Daß die Organisation einer sozialen Gruppe kein leicht verfügbares Allheilmittel zur Überwindung der dilemmatischen Kluft zwischen gemeinsamen Wünschen und einem gemeinsamen Willen sein kann, liegt auf der Hand. Denn wenn ein gemeinsames Interesse einer Gruppe nur durch eine Organisation dieser Gruppe zu realisieren ist, dann ist auch die Einrichtung und Erhaltung dieser Organisation für die Gruppe ein gemeinsames Interesse, das zunächst den gleichen Bedingungen unterliegt wie das ursprüngliche Gruppenziel auch. Handelt es sich bei einem Zustand allgemeiner Normkonformität um ein öffentliches Gut, wird auch die Existenz einer Organisation, die diesen Zustand sicherstellt, ein öffentliches Gut sein.⁷ Und ist es aufgrund von Insignifikanz oder mangelnder Interdependenz für das einzelne Mitglied der Gruppe individuell-rational, seinen persönlichen Beitrag zur Realisierung des ursprünglichen Gruppenziels zurückzuhalten, dann ist es naheliegend, daß es für dieses Mitglied ebenso rational sein wird, seinen persönlichen Beitrag für eine Abhilfe schaffende Gruppenorganisation zurückzuhalten.

⁷ Vgl. Kliemt 1986a, 194 ff.; 1988; Vanberg 1982, 153.

C. Der Sanktionsstab als Kollektivgut

Nun gibt es allerdings zwischen dem Kollektivgut ›allgemeine Normkonformität‹ und dem Kollektivgut ›Organisation zur Durchsetzung allgemeiner Normkonformität‹ wichtige sachliche Unterschiede, die eine vor-schnelle Gleichsetzung verbieten. Denn während die Produktion des Gutes ›allgemeine Normkonformität‹ der Natur der Sache nach darauf angewiesen ist, daß sich mehr oder weniger *alle* Mitglieder einer sozialen Gruppe an seiner Produktion beteiligen, gilt das für eine Organisation zur Durchsetzung allgemeiner Normkonformität nicht – eine solche Organisation kann im Prinzip auch von einer Untergruppe einer sozialen Gruppe geschaffen und getragen werden. Das bedeutet, daß das Kalkül des einzelnen, unter welchen Bedingungen er sich an der Produktion des jeweiligen Gutes beteiligen sollte, unterschiedlich ausfallen kann. Während es für ihn irrational sein mag, durch eigene Normkonformität einen Beitrag zu dem Gut ›allgemeine Normkonformität‹ zu leisten, muß dies für einen Beitrag zu einer Organisation der Normdurchsetzung nicht ebenfalls gelten: wenn er etwa eine solche Organisation mit der Hilfe einer relativ geringen Anzahl weiterer Personen zustande bringen könnte.⁸ Aus der Tatsache, daß im Rahmen einer interpersonalen Reziprozitätsstrategie der individuelle Beitrag einer Person zur Durchsetzung normkonformen Handelns insignifikant ist, folgt nicht zwangsläufig, daß auch ihr möglicher Beitrag für eine *Organisation* zur Durchsetzung normkonformen Handelns insignifikant sein muß.

Aber von der Möglichkeit, daß sich ein einzelnes Individuum in einer Position befindet, in der es bereits aufgrund seiner persönlichen Ressourcen erheblich oder sogar entscheidend zur Gründung und Erhaltung einer Organisation beitragen kann, die mit ausreichender Sanktionsmacht ausgestattet ist, um in einer sozialen Gruppe Normen durchzusetzen, soll vorläufig abstrahiert werden. Unser Ausgangspunkt ist ja die Existenz eines *gemeinsamen* Interesses der Bewohner einer ökonomischen Welt an der Gründung einer Institution mit Sanktionsmacht, durch die den von ihnen gewünschten Normen Geltung verschafft wird. Untersucht werden soll deshalb auch zunächst, welche Chancen für sie bestehen, eine solche Institution als Kollektivgut zur Existenz zu verhelfen. Ist es jedoch der Fall, daß einzelne oder wenige Mitglieder ihrer sozialen Gruppe die Chance haben, eine durchsetzungsfähige Zwangsgewalt zu etablieren,

⁸ Vorausgesetzt, die individuellen Erträge aus diesem Kollektivgut übersteigen dann immer noch die individuellen Kosten – zu einer ins Detail gehenden Analyse der hier möglichen Konstellationen vgl. Olson 1968, 21 ff.; de Jasay 1989, 125 ff.

ohne daß sie auf die Unterstützung der anderen angewiesen sind, dann werden diese ›Mächtigen‹ keinen Grund haben, eine solche Organisation als Kollektivgut bereitzustellen: Sie werden keinen Grund haben, die von ihnen ins Leben gerufene Organisationsmacht im gemeinsamen Interesse der Gesamtgruppe auszuüben. Falls sie von vornherein in der Position sind, auf die Gründung und Erhaltung einer entsprechenden Organisation wesentlichen Einfluß auszuüben, werden sie vielmehr dafür sorgen, daß diese Kollektivmacht ausschließlich in *ihrem* Interesse und exklusiv zur Durchsetzung *ihres* Willens ausgeübt wird. Sie sind dann in der Lage, sich den ›Wunschraum‹ eines rationalen Nutzenmaximierers nach einem einseitigen Normdiktat zu erfüllen. Aus der Sicht der anderen Mitglieder würde sich die entstandene kollektive Macht nicht zu einem öffentlichen Gut, sondern zu einem öffentlichen Übel entwickeln.⁹

Es wird daher auch in diesem Fall von einer *annähernden Machthomogenität* in der betreffenden sozialen Gruppe ausgegangen. Ebenso wie bisher unterstellt wurde, daß kein Mitglied der Gruppe aufgrund seiner *individuellen* Macht in der Position ist, gegenüber den anderen Gruppenmitgliedern einseitig seinen Willen und damit ein Normdiktat durchzusetzen, soll nunmehr unterstellt werden, daß kein Mitglied der Gruppe über ausreichende Ressourcen verfügt, um mit wenigen Verbündeten eine Organisation *kollektiver* Sanktionsmacht zu gründen und zu erhalten. Jeder soll zur Erfüllung seines Wunsches nach einer solchen Macht auf Beiträge der großen Mehrzahl der anderen Mitglieder seiner Gruppe angewiesen sein – jeder einzelne wird sich demnach bewußt sein, daß es von seinen persönlichen Ressourcen nicht abhängt, ob eine solche Institution gegründet wird oder nicht.

D. Der Sanktionsstab und das Kollektivgutproblem

Unter diesen Voraussetzungen tritt für das Kollektivgut ›Organisation zur Durchsetzung allgemeiner Normkonformität‹ aber nicht nur ein Insignifikanzproblem auf. Es wiederholt sich aufgrund der unveränderten sozialen Randbedingungen auch das Interdependenzproblem, das bereits dem ursprünglichen Kollektivgutproblem bei der informellen Normdurchsetzung zugrunde lag. Ein Teufelskreis droht zu entstehen, weil die Gründung einer Organisation zur Durchsetzung allgemeiner Normkon-

⁹ Daß diese Möglichkeit erst einmal zurückgestellt wird, heißt allerdings nicht, daß sie grundsätzlich unberücksichtigt bleibt; im Gegenteil wird sie noch eine ausschlaggebende Rolle spielen, vgl. das 5. Kapitel *Der Rechtsstaat und die Macht des Volkes*.

formität gerade die Überwindung des Interdependenzproblems ermöglichen sollte. Eine organisierte Sanktionsmacht erscheint so unmöglich wie eine Großgesellschaft ohne eine solche Institution, denn »man muß das Problem, das man lösen will, auf einer anderen Ebene zumindest implizit als gelöst unterstellen«. ¹⁰

Genauer betrachtet besteht die Schwierigkeit darin, daß man der Notwendigkeit einer informellen, unorganisierten Normdurchsetzung letzten Endes nicht entgehen kann: Wenn die Gründung einer kollektiven Sanktionsmacht mit einem Insignifikanzproblem belastet ist und damit für den einzelnen der unmittelbare Anreiz fehlt, einen Beitrag zur Etablierung einer solchen Organisation zu leisten, dann muß sich ein Organisationsinteressent die Geltung von Normen wünschen, die ein ausreichendes Beitragsverhalten in seiner Gruppe sicherstellen. Er muß sich die Geltung von »Organisationsnormen« wünschen, die als spezielle Fairnessnormen von jedem Mitglied seiner Gruppe einen angemessenen Beitrag für die Gründung und Erhaltung der Organisation verlangen. Der Wunsch nach einer kollektiv organisierten Durchsetzung sozialer Normen mündet also zwangsläufig in einen Wunsch nach der Geltung *weiterer* Normen. Kollektive Institutionen und Organisationen stellen keine gegenüber Normen prinzipiell alternativen Instrumente zur Bildung sozialer Ordnung zur Verfügung. Sie sind im Gegenteil ihrerseits auf die Geltung von Normen angewiesen. Damit wird eine Organisation der Normdurchsetzung aber für die gleichen Probleme anfällig, die sie bei den Normen, deren Durchsetzung ihr Zweck ist, gerade überwinden sollte.

Bei den von ihm gewünschten Organisationsnormen steht ein Norminteressent wieder vor den gleichen Fragen wie bei anderen Normen auch. Er muß sich fragen, ob es für ihn eine rationale Entscheidung sein kann, seinen Wunsch nach der Geltung dieser Normen durch eine Strategie interpersonaler Reziprozität zu verwirklichen. Ebenso wie bei den Normen, für deren Durchsetzung er sich die Existenz der betreffenden Organisation wünscht, wird er dann allerdings feststellen müssen, daß er auch bei den Organisationsnormen mit einem Interdependenzproblem konfrontiert ist, weil ein relevanter Teil des Adressatenkreises dieser Normen sich außerhalb seiner Bezugsgruppe befindet – das war ja gerade die *Grundlage* für seinen Wunsch nach einer Organisation zur Normdurchsetzung. Damit kann er auch bei der Durchsetzung der Organisationsnormen nicht auf den Mechanismus interpersonaler Reziprozität bauen. Die gleiche Situation mangelnder sozialer Interdependenz, die eine Real-

¹⁰ Kliemt 1988, 158.

sierung seiner ursprünglichen Normwünsche verhinderte, droht auch eine Realisierung seiner Nachfolgewünsche zu verhindern. Die meisten Gründe für die Notwendigkeit eines staatlichen Sanktionsstabes sind so »auch Gründe, die ebenfalls *gegen* seine Möglichkeit sprechen«. ¹¹ Eine gelungene Erklärung für die Existenz einer organisierten Sanktionsmacht scheint automatisch eine gelungene Erklärung für ihre Überflüssigkeit zu sein.

Die ›Weitervererbung‹ des ursprünglichen Problems auf die Problemlösungsinstrumente selber macht deutlich, daß ein organisiertes und kollektives Handeln nur auf den ersten Blick als ein universell anwendbares Mittel erscheinen kann, um in einer ökonomischen Welt die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Etablierung und Durchsetzung sozialer Normen zu überwinden. Insoweit auch organisierte Kollektive auf der Geltung von ›organisierenden‹ Normen beruhen, können diese Normen nicht alle wiederum durch organisiertes Handeln gesichert sein. Zumindest die basale Organisationsstruktur einer sozialen Gruppe muß sich aus einem organisationsfreien Zustand entwickeln. Eine Theorie sozialer Ordnung kann sich der Anforderung nicht entziehen, die Geltung zumindest einiger zentraler sozialer Normen auf der Grundlage *unorganisierten* Handelns zu erklären. Das ›Problem der sozialen Ordnung‹, das Hobbes so prägnant formuliert hat, besitzt einen harten Kern, dessen Auflösung jenseits der staatlich-rechtlichen Institutionen liegen muß, die Hobbes selber als Ausweg anbietet.

Das vorläufige Fazit lautet jedenfalls, daß es für einen rationalen Nutzenmaximierer unter den Bedingungen mangelnder sozialer Interdependenz keinen wirksamen Anreiz gibt, seinen individuellen Beitrag zur Errichtung und Erhaltung der von ihm gewünschten kollektiven Sanktionsmacht zu leisten. Auch hier öffnet sich wieder die Kluft zwischen Wunsch und Willen, die für rationale Nutzenmaximierer typisch ist. Eine ökonomische Theorie der Normgeltung scheint sich durch die Inanspruchnahme kollektiven Handelns einen unfruchtbaren Regreß aufzubürden und das ›Problem der sozialen Ordnung‹ lediglich auf eine andere Ebene zu verschieben.

Diese Problemverschiebung ist allerdings in einer gewissen Hinsicht der Sache durchaus angemessen, denn – wie man im ersten Teil der Untersuchung gesehen hat – bevor man staatlich-rechtliche Institutionen als *Instrumente* der Normdurchsetzung erklären kann, muß man zunächst einmal erklären, wie sie selber als *Bestandteile* sozialer Ordnung entstehen

¹¹ Kliemt 1986a, 195.

und existieren können. Insofern ist es nur folgerichtig, daß sich bei einer Erklärung für die Entstehung dieser Institutionen die Frage stellt, auf welchem Wege diejenigen Normen etabliert werden, die den kollektiven Sanktionsinstitutionen selber zugrunde liegen. In den Schwierigkeiten einer ökonomischen Theorie sozialer Ordnung bilden sich nur die tatsächlichen Strukturen dieser Institutionen ab.

E. Re-Individualisierung und Zwangsvollstreckung

Welche Möglichkeiten stehen einem Norminteressenten in einer ökonomischen Welt noch offen, um seine Wünsche zu realisieren? Grundsätzlich sind in dieser Situation zwei Auswege erwägenswert: Zum einen kann eine Organisation so beschaffen sein, daß sie eine *Re-Individualisierung* der von ihr bereitgestellten Kollektivgüter einschließt; zum anderen kann eine Organisation versuchen, die notwendigen Beitragsleistungen durch *Zwangsvollstreckung* einzutreiben.

Die *Re-Individualisierung* eines Kollektivgutes bedeutet, daß nur derjenige in den Genuß dieses Gutes kommt, der zu seiner Bereitstellung tatsächlich beiträgt, daß also die fehlende ›natürliche‹ Verbindung zwischen Beitragsleistung und Nutznießerschaft hergestellt wird. Gelingt eine solche *Re-Individualisierung*, dann wird der Anreiz, sich etwa bei der Gründung und Erhaltung einer Organisation als Trittbrettfahrer zu betätigen, auch in einer beliebig großen und anonymen Gruppe überwindbar. Eine *Re-Individualisierung* ist im Prinzip bei vielen Kollektivgütern möglich und selber eine Frage der Organisation und ihrer Kosten. Ohne besondere Vorkehrungen jedenfalls stellt man mit der generellen Sanktionierung normabweichenden Verhaltens durch einen Sanktionsstab den Mitgliedern einer sozialen Gruppe ein Kollektivgut zur Verfügung: Man trägt zu einer Abschreckung von normabweichenden Handlungen bei, die jedem zugute kommt.

Durch *Zwangsvollstreckung* der Beitragsleistungen für ein Kollektivgut bleibt der Charakter dieses Gutes dagegen unverändert.¹² Auf diesem Weg wird die Bereitstellung zahlreicher öffentlicher Güter in modernen Staaten gesichert. Steuern als Beiträge zur Finanzierung etwa eines Sanktionsstabes werden zwangsweise eingezogen, ihre Abgabe wird durch spezielle Vorkehrungen kontrolliert. Die heutige Gesellschaft scheint insofern drohende Kollektivgutprobleme auf dem Wege der Zwangsvoll-

¹² Vgl. Olson 1968, 65 ff.

streckung erfolgreich und in voller Übereinstimmung mit der ökonomischen Sichtweise zu lösen.

Selbst wenn aber die Zwangsvollstreckung von Beitragsleistungen als Lösung für Kollektivgutprobleme prinzipiell einleuchtend sein mag, als Weg einer Überwindung der *anfänglichen* Kluft zwischen dem Wunsch nach einer organisierten Sanktionsmacht und konkreten Schritten zu ihrer Gründung und Erhaltung ist sie wenig tauglich. Schließlich geht es in diesem Fall um eine Organisation, mit der ein funktionierendes Instrument der Zwangsausübung überhaupt erst geschaffen werden soll. Es ist ja gerade der Mangel an wirksamer Zwangs- und Sanktionsmacht, der hier den Wunsch nach einer kollektiven Bündelung von Kräften erzeugt. Das Mittel der Zwangsvollstreckung ist jedoch nur dann anwendbar, wenn eine genügend mächtige Instanz bereits existiert.

Es bleibt also nur der Ausweg einer Re-Individualisierung organisierter Normdurchsetzung. Und dieser Weg ist für Norminteressenten in einer ökonomischen Welt auch tatsächlich begehbar.¹³ Denn die Möglichkeit, sich zum Zweck kollektiver Machtausübung zusammenzuschließen, umfaßt nicht nur die Möglichkeit einer Organisation *aller* Mitglieder einer sozialen Gruppe. Es gibt auch die Möglichkeit einer *partiellen* Organisation, indem man sich nur mit *einigen* anderen Personen zusammenschließt und durch die Bildung einer ›Schutzvereinigung‹ zumindest eine Verbesserung der unerfreulichen Situation herbeiführt.¹⁴ Eine Re-Individualisierung des gewünschten Kollektivguts findet dabei insofern statt, als man nur dann in den Genuß der Dienste dieser Vereinigung kommt, wenn man erkennbar zu ihren ›zahlenden‹ Mitgliedern gehört. Die Vereinigung schützt nur ihre Mitglieder vor Angriffen und sanktioniert normabweichendes Handeln nur dann, wenn es sich gegen die Interessen ihrer Mitglieder richtet.

II. Schutzvereinigungen und Schutzorganisationen

A. Von der Bezugsgruppe zur Schutzvereinigung

Einer ausdrücklichen Gründung von Schutzvereinigungen bedarf es nicht. Sie werden sich auf ›natürlicherem‹ Wege aus den jeweiligen Bezugsgruppen der Individuen bilden. Kontinuierliche persönliche Beziehungen

¹³ Vgl. Buchanan 1984, 156.

¹⁴ Vgl. zum folgenden Kliemt 1980, 37 ff. im Anschluß an Nozick 1976, 25 ff.

und damit Bezugsgruppen werden auch bei einem Wachstum der umfassenden sozialen Gruppe und einer damit einhergehenden Zunahme an Mobilität und Anonymität weiterhin existieren. Auch wenn er in einer größer werdenden Gesellschaft verstärkt mit nicht-kooperativen Verhaltensweisen rechnen muß, wird es für jeden Akteur nützlich sein, wenn er wenigstens zu einigen Menschen kontinuierliche persönliche Beziehungen pflegt und in diesem Rahmen die Vorzüge einer stabilen Kooperation genießt. Bezugsgruppen werden als ›Kooperationskerne‹ auch innerhalb einer ›feindlichen‹ Umwelt funktionieren und ihren Mitglieder erhebliche Vorteile bieten.¹⁵

Einer dieser Vorteile besteht in der Geltung von Solidaritätsnormen, d.h. von Normen, die die Gruppenmitglieder zu gegenseitiger Hilfeleistung und Beistand verpflichten. Die Geltung solcher Solidaritätsnormen enthält bereits den Keim für die Entwicklung einer Bezugsgruppe zu einer Schutzvereinigung. Ihr Schutz ist für die Gruppenmitglieder ein ›Klubgut‹,¹⁶ das extern durch Abgrenzung gegenüber Außenstehenden und intern durch die informellen Sanktionsmechanismen einer Bezugsgruppe garantiert wird. Die kontinuierlichen persönlichen Beziehungen zwischen ihren Mitgliedern lassen Anreize zu unsolidarischem Handeln bzw. zu einer Verweigerung der Beiträge zum gemeinsamen Ziel nicht entstehen. Innerhalb der Schutzvereinigung ist der Nutzen, den der einzelne aus der Realisierung des kollektiven Ziels gewinnt, unlösbar mit seinen Beitragsleistungen zur Realisierung dieses Ziels verknüpft.

Eine Schutzvereinigung besteht im einfachsten Fall darin, daß die Mitglieder einer Bezugsgruppe ihre individuellen Machtressourcen bei Bedarf ›solidarisch‹ bündeln, um sich vor externen Angriffen zu schützen und gegenseitig in Situationen zu helfen, in denen sie das Opfer unkooperativer Handlungen Außenstehender werden. Erfolgreiche Schutzvereinigungen werden allerdings – besonders wenn sie sich gegenüber konkurrierenden Vereinigungen behaupten können – ein Größenwachstum zu verzeichnen haben.¹⁷ Aufgrund der Vorteile, die sie bieten, werden weitere Personen Mitglieder werden wollen. Diese Zunahme wird für die bereits vorhandenen Mitglieder auch durchaus erwünscht sein, denn jedes neue Mitglied einer Schutzvereinigung bedeutet *ceteris paribus* einen für alle Mitglieder nützlichen Machtzuwachs der Vereinigung.

¹⁵ Vgl. Voss 1985, 6; Vanberg/Buchanan 1988.

¹⁶ Vgl. Buchanan 1965; Zintl 1993.

¹⁷ Vgl. Nozick 1976, 25 ff., 61 ff.

Diese ›natürliche‹ Entwicklung stellt jedoch längerfristig die Re-Individualisierung des Kollektivguts einer gemeinsamen Normdurchsetzung wieder in Frage. Es droht dann in der Schutzvereinigung selber ein gruppeninternes Kollektivgutproblem. Durch den Zustrom neuer Mitglieder läßt sich der Zeitpunkt absehen, an dem die Vereinigung so groß wird, daß die soziale Interdependenz über einen kritischen Punkt hinaus abnimmt und das Geflecht kontinuierlicher persönlicher Beziehungen zwischen den Gruppenmitgliedern zerreißt. Die informelle Kontrolle, ob alle Mitglieder ihre Beiträge in Form wechselseitiger Solidarität leisten, wird immer schwieriger. Damit entstehen für den einzelnen zunehmende Anreize, seine Verpflichtungen gegenüber den anderen Gruppenmitgliedern nicht mehr zu erfüllen. Mit dem Wachsen der Gemeinschaft wird ihre interne Stabilität und die Erfüllung ihrer Aufgabe gefährdet – angesichts der Konkurrenz mit anderen Schutzvereinigungen und unter Berücksichtigung der Effektivitätsvorteile aber kann sie andererseits auf eine Machtzunahme durch Größenwachstum kaum verzichten.

Ein Schwinden der sozialen Kohäsion in einer Schutzvereinigung führt aber nicht nur dazu, daß die Solidarität zur gegenseitigen Hilfe *nach außen* abnimmt. Wenn innerhalb der Schutzvereinigung für ihre Mitglieder eine neue – anonyme – Umwelt aus Personen entsteht, mit denen sie keine kontinuierlichen persönlichen Beziehungen unterhalten, dann werden die informellen Kontrollmechanismen zur Aufrechterhaltung einer gruppeninternen Normkonformität *generell* gefährdet. Unkooperatives Verhalten, entsprechende Konflikte und Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedern der Schutzvereinigung werden immer wahrscheinlicher. Das Größenwachstum importiert die Probleme der Außenwelt, die ursprünglich der Anlaß für die Bildung von Schutzvereinigungen sind, in die Schutzvereinigungen selbst.

B. Von der Schutzvereinigung zum Sanktionsstab

Dieser Prozeß kann durch planvolle Eingriffe aufgehalten und korrigiert werden. Die Mitglieder einer Schutzvereinigung werden als rational kalkulierende Individuen eine solche bedrohliche, ihren gemeinsamen Interessen entgegenlaufende Entwicklung erkennen. Solange sie sich auf dem Fundament einer funktionierenden Interdependenzstruktur kontinuierlicher persönlicher Beziehungen bewegen, können sie die in dieser Struktur enthaltenen Potentiale zu einer kollektiven Problemlösungsstrategie nutzen.

Da die Mitglieder einer Schutzgemeinschaft auf ein weiteres Größen-

wachstum ihrer Vereinigung schwerlich verzichten können, bedarf es zur Vermeidung der damit drohenden Risiken allerdings der Errichtung einer komplexen organisatorischen Struktur. Während ein wirksames kollektives Handeln innerhalb der mit den ursprünglichen Bezugsgruppen identischen Schutzvereinigungen noch mehr oder weniger ungeplant und spontan vorstellbar ist, sind unter den veränderten Bedingungen einer großen Zahl von Beteiligten ›künstliche‹ Strukturen unverzichtbar, in deren Rahmen eine koordinierte Tätigkeit mit klar definierten Aufgaben und Zielen stattfinden kann. Der Schritt von der *informellen* Schutzvereinigung zur *formellen* Schutzorganisation muß getan werden.

Die aktive Beteiligung an der Durchführung einer solchen organisatorischen Neuerung ist für das einzelne Mitglied einer Schutzvereinigung dann eine lohnende Investition, wenn sie früh genug, d.h. vor Erreichen der ›kritischen Grenze‹ des Größenwachstums bei noch intakter sozialer Interdependenz in Angriff genommen wird. Die Errichtung einer neuen Organisationsstruktur stellt zwar für die Gruppe ein genuines Kollektivgut zur Verfügung. Sie muß aber nicht mit einem unlösbaren Kollektivgutproblem belastet sein, wenn sie vor dem Zeitpunkt in der Gruppenentwicklung anvisiert wird, an dem aufgrund mangelnder sozialer Interdependenz Anreize wirksam werden, die einen rationalen Nutzenmaximierer von einer Investition in kollektive Ziele abhalten. Beachten die Mitglieder einer Schutzvereinigung diese Schwelle, dann kann eine Kooperation zur Durchführung organisatorischer Neuerungen auf dem gleichen Wege erreicht werden wie eine Kooperation für andere gemeinsame Ziele in einer Bezugsgruppe auch.

Wie muß die neue organisatorische Struktur aussehen, damit bei einem weiteren Größenwachstum die Aufrechterhaltung der Organisationsstruktur selber und die Aufgabenerfüllung einer Schutzorganisation nicht gefährdet werden? Eine solche Neuorganisation muß die Vorteile der Arbeitsteilung nutzen und eine Struktur institutionalisieren, die verschiedene Aufgaben und Funktionen für aktive ›Agenten‹ der Organisation einerseits und ›passive Mitglieder‹ andererseits einführt. Der grundlegende Schritt zur »Spezialisierung in professionelle Rechtsschützer und geschützte Individuen«¹⁸ muß getan werden. Die ›geschützten Individuen‹ müssen dabei den ›professionellen Rechtsschützern‹ Dispositionsrechte über die Verwendung bestimmter organisatorischer und physischer Ressourcen der Gruppe einräumen sowie regelmäßige Beiträge zur Finanzierung laufender Kosten leisten, an erster Stelle für den Lebensunterhalt der

¹⁸ Kliemt 1980, 42.

aktiven Agenten, die als Spezialisten über keine anderen Einkünfte mehr verfügen. Eine Organisationsstruktur mit einer solchen Rollenteilung bezweckt, daß die Mitglieder der Schutzorganisation das Ziel ihrer Vereinigung nicht mehr durch ad hoc geplantes gemeinsames Handeln und »spontanen« gegenseitigen Beistand verwirklichen müssen, sondern daß die Verwirklichung dieses Ziels den aktiven Agenten der Organisation obliegt. Es geht also wieder darum – dieses Mal allerdings nicht auf der Ebene der Gesamtgesellschaft, sondern gruppenintern –, einen spezialisierten Sanktionsstab einzurichten.

Auf der Grundlage einer solchen organisatorischen Umstrukturierung scheint ein Größenwachstum der Schutzvereinigung denkbar, ohne daß destabilisierende Anreize wirksam werden:

1. Die regelmäßigen Beitragszahlungen der passiven Mitglieder in Form von Kompensationsleistungen an die Agenten können leicht überprüft werden. Schutz erhält weiterhin nur derjenige, der diesen Schutz mitfinanziert. Die Kontrolle des Beitragsverhaltens wird von den Agenten der Organisation übernommen.

2. Die Realisierung der Zwecke der Organisation durch ihre Agenten wird durch eine spezielle Vergütung gesichert, die eine Verwirklichung der Organisationsziele an die Verwirklichung der persönlichen Interessen der Agenten knüpft. Auch die Agenten haben dann keinen Anreiz, ihren aktiven Beitrag für die Organisation zurückzuhalten.

3. Der durch die wachsende Zahl von Mitgliedern zunehmenden Gefahr gruppeninterner »Unordnung« wird begegnet, indem man den Agenten die Normdurchsetzung auch innerhalb der Gruppe überträgt. Je größer eine Schutzorganisation wird, desto größer wird ihre externe Macht und desto geringer die Gefahr, die ihren Mitgliedern von außen droht – desto wichtiger wird aber die Funktion von Normgaranten für ihre interne soziale Ordnung.

Halten diese Annahmen einer Überprüfung stand, dann könnten sich die Wünsche nach einer wirksamen gesellschaftlichen Organisation der Normdurchsetzung in einer ökonomischen Welt doch noch verwirklichen lassen. Die Norminteressenten würden ihren Willen gegenüber den Normadressaten mit Hilfe einer kollektiven Sanktionsmacht auch dann durchsetzen können, wenn die soziale Interdependenz zwischen Norminteressenten und Normadressaten verloren gegangen ist. Die von ihnen geschaffene Organisation würde dabei in gewisser Hinsicht als »unsichtbare Hand« ihre Leistung erbringen: Sie würde wunschgemäß funktionieren, obwohl keiner der Beteiligten seine konkreten Handlungsmotive weiterhin aus diesen Wünschen ableitet. Eine solche Organisation wäre

eine ›selbsttragende‹ Institution, insofern sie die Handlungsanreize, die sie für ihre Erhaltung benötigt, selber produzierte und nicht länger auf die Interessen angewiesen wäre, die für ihre Entstehung unverzichtbar waren.

C. Von der Schutzorganisation zur staatlichen Zwangsgewalt

In der Endphase der Entwicklung von Schutzorganisationen wird noch einmal eine wichtige Veränderung stattfinden, die sie den real existierenden staatlichen Rechts- und Zwangsordnungen ein weiteres Stück ähnlicher werden läßt. Die Antriebskraft zu dieser Entwicklung liegt darin, daß in großen sozialen Gruppen nicht nur *eine* Schutzorganisation entstehen wird, sondern eine ganze Anzahl solcher Organisationen, die miteinander konkurrieren werden. Sie werden einen Anreiz zur Monopolbildung haben und um ein solches Monopol miteinander kämpfen.¹⁹ Anders als letzten Endes mehr oder weniger gleichstarke Individuen können Kollektive sehr unterschiedliche Machtpotentiale akkumulieren und somit auch mit Aussicht auf Erfolg versuchen, ihre Konkurrenten endgültig zu unterwerfen.

Am Ende solcher Auseinandersetzungen wird das faktische Gewalt- und Zwangsmonopol derjenigen Schutzorganisation stehen, die sich im Kampf um die Vorherrschaft in einem bestimmten Gebiet durchgesetzt hat. Aufgrund ihrer Macht wird sie in der Lage sein, durch die »Anwendung ›fundamentaler Zwangsgewalt‹«²⁰ – also auch gegen den Wunsch und Willen von zunächst Außenstehenden – eine *Zwangsmitgliedschaft* für *alle* Personen in ihrem Herrschaftsbereich durchzusetzen. Die Krücken ihrer Entwicklung kann die zur staatlichen Monopolmacht gewachsene Schutzorganisation am Ende fortwerfen, denn sie steht dann auf den eigenen Beinen der Zwangsmitgliedschaft und kann durch Zwangsvollstreckung ein positives Beitragsverhalten ihrer passiven Mitglieder wirkungsvoll sichern. Schutzorganisationen werden sich also aus eigenem Antrieb zu einem staatsähnlichen Zustand entwickeln.²¹

Eine Re-Individualisierung des Kollektivguts ›Durchsetzung allgemeiner Normkonformität‹, die eine sukzessive Entwicklung einer kollektiven Sanktionsmacht in einer ökonomischen Welt zu erklären vermag, ist ja in

¹⁹ Vgl. Nozick 1976, 29 ff., 90 ff.

²⁰ Kliemt 1980, 52.

²¹ »Aus der Anarchie entsteht durch spontane Gruppenbildung, Vereinigungen zum gegenseitigen Schutz, Arbeitsteilung, Marktverhältnisse, ökonomische Größenvorteile und vernünftiges Eigeninteresse ein Gebilde, das sehr stark einem Minimalstaat oder einer Gruppe geographisch abgegrenzter Minimalstaaten ähnelt.« (Nozick 1976, 30)

der Tat nicht das Instrument, mit dem *faktisch* in modernen Gesellschaften die Unterstützung des Sanktionsstabes durch die passiven Mitglieder der Gesellschaft gesichert wird. Der Schutz der staatlichen Rechts- und Zwangsordnung kommt jedem Mitglied dieser Gesellschaften unterschiedslos zugute. Aber die Bedingung der Zwangsvollstreckung der notwendigen Beitragsleistungen ist unbestreitbar erfüllt. Niemand wird gefragt, ob er freiwillig seine Beiträge für die Institutionen des Staates leisten möchte oder nicht. In dieser Hinsicht würde eine ökonomische Theorie sozialer Ordnung im Ergebnis mit der gesellschaftlichen Realität also gut übereinstimmen. Während es unter der Bedingung fehlender sozialer Interdependenz unerklärbar bliebe, wie es in einer ökonomischen Welt zu einer wirkungsvollen Kooperation der Mitglieder einer sozialen Gruppe zum Zweck der Organisierung einer kollektiven Sanktionsmacht kommen kann, zeigt die Vorstellung einer ›evolutionären‹ Entwicklung von zunächst partiellen Schutzvereinigungen und Schutzorganisationen eine zumindest prinzipielle Möglichkeit, wie auch unter der Voraussetzung rationaler Nutzenmaximierung aller Beteiligten schließlich eine umfassende kollektive Sanktionsmacht aus einem ›Naturzustand‹ entstehen kann.²²

Im folgenden wird es vor diesem Hintergrund um die Untersuchung der Frage gehen, ob die in ihrer *Entstehung* erklärte kollektive Sanktionsmacht in einer ökonomischen Welt auch *stabilen Bestand* haben kann – genauer gesagt: ob sie als *Kollektivgut* für die betreffende soziale Gruppe stabilen Bestand haben kann, also als eine Institution, die im gemeinsamen Interesse vor allem der passiven ›Normalbürger‹ ist, die ja die große Mehrzahl der Mitglieder einer sozialen Gruppe stellen. Können sie als Bewohner einer ökonomischen Welt Staat und Recht als öffentliche *Güter* erhoffen, oder müssen sie befürchten, daß sich die von ihnen etablierten Institutionen zu einem öffentlichen *Übel* entwickeln werden?

²² Im Gegensatz zu einem Ansatz, der die Entstehung gesellschaftlicher Organisationen in Großgesellschaften als einen (fiktiven) ursprünglichen Gesellschaftsvertrag zwischen allen Beteiligten konzipiert, könnte man diese Konzeption als ›evolutionären‹ oder ›sukzessiven‹ Gesellschaftsvertrag bezeichnen; vgl. Kliemt 1980, 75 f., 99; 1988, 157 – Olson 1968, 65 ff., hat eine evolutionäre Entwicklung dieser Art für die heutigen Großgewerkschaften skizziert.

III. Macht durch Ermächtigung

A. Verfassung und Verfassungsschutz

Die Einrichtung eines Sanktionsstabes bedeutet, daß das Verfügungsrecht über Sanktionsmacht dem einzelnen Norminteressenten entzogen und von den Agenten des Sanktionsstabes als spezialisierten Normgaranten ausgeübt wird. Der einzelne Norminteressent, soweit er als Normalbürger zu den passiven Mitgliedern seiner sozialen Gruppe zählt, kann nicht mehr individuell darüber entscheiden, wann und unter welchen Bedingungen diese Macht im konkreten Fall angewendet wird. Der Schaffung einer kollektiven Sanktionsmacht mit einem Sanktionsstab liegt ein Prozeß der *Machtübertragung* zugrunde, in dem der einzelne seine persönliche Macht und ihre Ausübung an ein Kollektiv anderer Personen abtritt.

Die Macht der Sanktionsagenten schließt dabei nicht nur das Recht ein, die kollektiven Zwangsmittel einer sozialen Gruppe gegenüber Außenstehenden anzuwenden – wie es für eine Schutzvereinigung typisch ist –, sondern auch das Recht, innerhalb der eigenen sozialen Gruppe Sanktionen zu verhängen und Zwang auszuüben. Mit der Einrichtung eines Sanktionsstabes nehmen die Normalbürger eine zweifache Einschränkung ihrer Autonomie in Kauf. Zum einen verzichten sie auf die individuelle Verfügung über persönliche Machtressourcen zugunsten der Agenten des Sanktionsstabes und erzeugen damit eine von ihren eigenen Entscheidungen losgelöste Machtinstanz. Zum anderen ordnen sie sich dieser Instanz selber unter. Dieser doppelte Verlust an persönlicher Autonomie wirft die Frage auf, wie sich die Normalbürger gegen einen möglichen *Mißbrauch* der Macht durch die Sanktionsagenten absichern können, wie sie sicherstellen können, daß die von ihnen geschaffene kollektive Sanktionsmacht ausschließlich zur Durchsetzung von Normen eingesetzt wird, deren Durchsetzung in ihrem Interesse ist und deren Geltung sie sich wünschen.

Für eine Antwort auf diese Frage ist es von zentraler Bedeutung, daß auch die Existenz einer kollektiven Sanktionsmacht ihrerseits von der Geltung bestimmter Normen abhängt. Erwähnt wurden im vorangehenden Abschnitt bereits die Normen, die festlegen, welche Leistungen und Beiträge die Normalbürger erbringen müssen, um Entstehung und Erhaltung eines Sanktionsstabes zu gewährleisten. Diese ›Beitragsnormen‹ sind aber nicht die einzigen Normen, die der Organisation eines Sanktionsstabes zugrunde liegen. Jede Organisation muß eine Vielzahl von Koordinierungsproblemen lösen. Weitere Organisationsnormen werden bestimmen, welche Schutz- und Sanktionsaufgaben die Agenten des Sanktions-

stabes im einzelnen zu erfüllen haben und welche Mittel ihnen dabei zur Verfügung stehen. Normen müssen die Positionen und Rollen definieren, die in einer Organisation zu besetzen sind, die Pflichten auf die verschiedenen Positionsinhaber und Rollenträger verteilen und ihre Tätigkeit aufeinander abstimmen. Jede Organisation muß durch Normen regeln, wie die in ihr zusammengefaßten Ressourcen verwendet werden sollen und wer das Recht und die Pflicht hat, über ihren Einsatz zu entscheiden.

Da die grundlegenden Organisationsnormen eine Organisation mit bestimmten Aufgaben und einer spezifischen Struktur erst schaffen, kann man sie als ›Verfassungsnormen‹ einer Organisation bezeichnen. Wenn wir deshalb im folgenden der Frage nachgehen, ob eine bestimmte Organisation kollektiver Sanktionsmacht in einer ökonomischen Welt eine stabile Existenz haben wird, dann kann man sie mit der Frage gleichsetzen, ob die Verfassungsnormen dieser Organisation eine stabile Geltung haben werden, bzw. ob man mit einer ausreichenden ›Verfassungstreue‹ der ›Verfassungsadressaten‹ und einem ausreichenden ›Verfassungsschutz‹ durch die ›Verfassungsinteressenten‹ rechnen kann.

Die Geltung der Verfassungsnormen einer kollektiven Sanktionsmacht ist mit speziellen Problemen verbunden, die nur für diese besondere Art von Organisation entstehen. Denn eine solche Organisation muß in einem von organisiertem Zwang und formellen Sanktionen freien sozialen Raum existieren. Zur Sicherung ihrer Verfassung läßt sich keine bereits bestehende Machtinstanz in Anspruch nehmen. Existiert erst einmal eine institutionalisierte Zwangsgewalt, dann können die Verfassungen aller *anderen* Organisationen im Prinzip durch das Sanktionspotential dieser Institution geschützt werden. Für diese Institution selber stellt sich das ›Ordnungsproblem‹ dagegen in seiner ursprünglichen Form.

In diesem Zusammenhang gilt es, konsequent die Folgen aus der Tatsache zu erörtern, daß auch die aktiven Funktionäre einer Organisation in einer ökonomischen Welt strikt nutzenmaximierende Entscheider sind, die in jeder Situation allein ihren persönlichen Vorteil und ihr privates Wohl im Auge haben.²³ Die regelmäßige Befolgung von Verfassungsnormen ist daher von der gleichen Bedingung abhängig wie die Konformität gegenüber allen anderen Normen auch. Ihre Befolgung muß in jedem einzelnen Fall für die Normadressaten eine rationale, nutzenmaximierende Entscheidung sein. Die Organisation der Gesellschaft ist kein *deus ex machina*, der durch externe und neutrale Kräften bewegt wird, sondern

²³ Vgl. Vanberg 1982, 68; Buchanan 1984, 140 ff.; Coleman 1974, 44 ff., 93f.; 1980; Raub 1984, 8 ff.

durch Menschen von dieser – in diesem Fall: ökonomischen – Welt: »Jeder, der die Person des Volkes verkörpert oder Mitglied der verkörpernden Versammlung ist, verkörpert auch seine eigene natürliche Person. Und selbst wenn er als politische Person sich sorgfältig um das Gemeinwohl kümmert, so kümmert er sich doch mehr, oder mindestens nicht weniger, um sein Privatwohl, um das Wohl seiner Familie, Verwandtschaft und seiner Freunde, und wenn das öffentliche Interesse zufällig dem privaten in die Quere kommt, so zieht er meistens das private vor, denn die Leidenschaften der Menschen sind gewöhnlich mächtiger als ihre Vernunft. Daraus folgt, daß dort, wo das öffentliche und das private Interesse am meisten zusammenfallen, das öffentliche am meisten gefördert wird.«²⁴

Die zentrale Frage für eine ökonomische Theorie sozialer Ordnung ist in der Tat, ob das Eigeninteresse der Agenten des Sanktionsstabes als natürlicher Personen mit dem »öffentlichen Interesse«, daß sie als Organe der Verfassung Treue und Loyalität der Verfassung gegenüber zeigen und die Verfassungsnormen verwirklichen, zusammenfallen wird. Zwei Sachverhalte sind dabei von besonderer Bedeutung:

Erstens geht mit dem Aufbau einer arbeitsteilig organisierten Sanktionsmacht eine grundlegende Veränderung im Verhältnis zwischen Norminteressenten und Normadressaten einher. Ausgangspunkt war eine weitgehend *homogene* soziale Gruppe, deren Mitglieder aufgrund ihrer bei elementaren Lebensproblemen mehr oder weniger identischen Interessenlage den gemeinsamen Wunsch haben, daß bestimmte Normen allgemeinverbindlich gelten mögen. Es handelt sich um Normen, die sich zumindest in ihrem Kernbestand an alle Mitglieder der sozialen Gruppe wenden und von den Wünschen und Interessen aller Mitglieder dieser Gruppe getragen werden. Jeder der Beteiligten ist im Hinblick auf diese Normen sowohl Adressat als auch Interessent.

Diese weitgehende personale Identität von Normadressaten und Norminteressenten wird durch die Etablierung eines Sanktionsstabes zerstört. Das ist in gewisser Weise trivial, denn da die entsprechenden Verfassungsnormen die Struktur einer arbeitsteiligen Organisation festlegen und die verschiedenen Positionen in dieser Organisation mit ihren Rechten und Pflichten bestimmen, können nicht alle Mitglieder einer sozialen Gruppe gleichermaßen *Adressaten* dieser Normen sein. Einige dieser Normen wenden sich nur an die aktiven Agenten und Funktionsträger der Organisation, andere ausschließlich an die Normalbürger. Es muß

²⁴ Hobbes 1651, 146 f.

aber überprüft werden, inwieweit sich daraus auch eine Ende ihrer Gemeinsamkeit als *Norminteressenten* entwickelt, denn zunächst werden alle Mitglieder einer sozialen Gruppe ja den gleichgerichteten Wunsch haben, daß die Verfassungsnormen wirksam in Geltung treten und ein Sanktionsstab soziale Realität wird.²⁵ Die Austauschbarkeit aller Norminteressenten und Normadressaten untereinander, die bei einer Erklärung für die Geltung der Normen einer Kernmoral in einer homogenen sozialen Gruppe vereinfachend in Anspruch genommen werden konnte, fällt jetzt jedenfalls weg.

Zweitens muß man beachten, daß die kritische Schwelle für die Verfassungsstabilität einer Sanktions- und Zwangsordnung in dem Übergang zu einer Situation mit mangelnder sozialer Interdependenz besteht. Solange ein Sanktionsstab Teil einer Bezugsgruppe bleibt, können auch seine Verfassungsnormen mit informellen Mechanismen der Normdurchsetzung gesichert werden. Das ändert sich mit dem Größenwachstum der Gruppe grundlegend. Ihr Normdurchsetzungsbedarf kann dann generell nicht mehr auf dem ›freien Markt der Normgeltung‹ gedeckt werden, weil die Währung interpersonaler Reziprozität ihre Kaufkraft verliert. Zwar wurde eine arbeitsteilige Organisation der kollektiven Sanktionsmacht ausdrücklich im Hinblick auf diese kritische Schwelle eingeführt. Ob sie diese Schwelle aber auch tatsächlich ohne eine ›Verfassungskrise‹ überwinden kann – ob also, mit anderen Worten, die Verfassungsnormen in der Weise ›selbsttragend‹ sind, daß sie auf die informellen Normdurchsetzungsmechanismen einer Bezugsgruppe verzichten können –, muß erst noch geklärt werden.

B. Ermächtigungsnormen als Fundament kollektiver Sanktionsmacht

Ein wesentlicher Bestandteil der Verfassung einer kollektiven Sanktionsmacht sind *Ermächtigungsnormen*, d.h. Normen, durch die nach dem Willen des Normgebers einem Akteur eine bestimmte Macht übertragen wird.²⁶ Ihre Geltung ist die unverzichtbare *empirische Basis* für die Entstehung einer kollektiven Sanktionsmacht mit einem spezialisierten Sank-

²⁵ In der Terminologie James M. Buchanans ausgedrückt muß man also überprüfen, inwieweit die Interessenlage der Beteiligten sich bei der »konstitutionellen« Entscheidung über die Einführung eines Sanktionsstabes von ihrer »postkonstitutionellen« Interessenlage nach Einführung eines Sanktionsstabes unterscheidet, vgl. Buchanan 1984, 50 ff.

²⁶ Vgl. S. 78 ff.

tionsstab. Die Machtposition einer Person, die als Sanktionsagent tätig wird, beruht in einer homogenen sozialen Gruppe nicht auf ihren gegebenen persönlichen Machtressourcen, sondern auf dem *Willen* der übrigen Gruppenmitglieder, daß sie diese Macht erhalten *soll*. Sie sind die Normgeber der Ermächtigungsnormen. Ihre Machtbasis, die sie zu der Durchsetzung dieser Normen und der Gründung einer kollektiven Sanktionsmacht befähigt, sind ihre individuellen Ressourcen, die sie der Disposition der Sanktionsagenten unterstellen können.

Im Übergang von der Anarchie zur staatlichen Ordnung zählen also auch in einer ökonomischen Welt zum Kern dieser Ordnung neben Pflichtnormen ebenso Ermächtigungsnormen. Bisher hatte man es nur mit der gegebenen faktischen Machtverteilung zwischen Individuen zu tun und mit der Zusammenfassung dieser Machtpotentiale im gemeinschaftlichen, solidarischen Handeln. Jetzt entsteht Macht als *normativ* erzeugtes Phänomen, das auf den Willen anderer Personen als der Machthaber selber zurückgeht.

Aber der Wunsch nach Geltung ist auch bei Ermächtigungsnormen nicht hinreichend für ihre tatsächliche Geltung. Die kritische Aufgabe einer ökonomischen Theorie der Normgeltung besteht auch in diesem Fall in einer Erklärung, wie es auf der Grundlage der Interessen und der Handlungsanreize von Norminteressenten und Normadressaten zu einer dauerhaften Durchsetzung von Ermächtigungsnormen als Fundament einer kollektiven Sanktionsmacht kommen kann. Eine Schlüsselfrage ist dabei, wie die Normgeber einer Ermächtigungsnorm in einer ökonomischen Welt ihrem Willen überhaupt Wirksamkeit verleihen können. *Auf welchem Wege* kann die notwendige Machtübertragung stattfinden? Eine ›Verleihung‹ von Macht durch eine Ermächtigungsnorm soll ja keine bloße Willenserklärung bleiben. Sie soll in der Erzeugung einer *realen* Machtposition münden, die neue Handlungsmöglichkeiten *tatsächlich* eröffnet. Im Fall der Sanktionsagenten geht es um eine Ermächtigung zur Sanktionierung, insbesondere auch um eine Ermächtigung zur Zwangsausübung, damit Sanktionen auch gegen Widerstand verhängt werden können. Die neue Handlungsmöglichkeit, die den Sanktionsagenten eröffnet werden soll, ist die Möglichkeit, Sanktions- und Zwangsakte zu verhängen. Sie sollen eine spezifische Sanktions- und Zwangsmacht erhalten, die sie zuvor nicht besessen haben.

Nun ist es nicht schwierig zu erklären, worin die Macht der Interessenten einer solchen Ermächtigung ihre ursprüngliche Basis hat. *Jeder* Mensch verfügt im Normalfall schon aufgrund seiner natürlichen Ausstattung über ein gewisses – mehr oder weniger großes – individuelles Po-

tential an Zwangsmacht und Zwangsmitteln. So scheint auch jeder Mensch in ganz ›natürlicher‹ Weise die Rolle des Normgebers einer Ermächtigungsnorm übernehmen zu können, durch die einer anderen Person zusätzliche Zwangsmacht verliehen werden soll: indem er nämlich als Normgeber sein persönliches Machtpotential dieser anderen Person zur Verfügung stellt. Was heißt das aber genau? Wie kann ein Normgeber der von ihm ermächtigten Person die Disposition über seine Macht wirksam garantieren?

C. Machtübertragung in einer ökonomischen Welt

Die Adressaten einer Ermächtigungsnorm, die das Recht zur Verhängung von Sanktionen und zur Ausübung von Zwang verleiht, sind diejenigen Personen, denen gegenüber die Ermächtigung wirksam werden soll, gegen die also Sanktionen verhängt und Zwang ausgeübt wird. Sie sind diejenigen, die diese Ermächtigung respektieren sollen, bzw. die die Autorität respektieren sollen, die sich aus dieser Ermächtigung ergibt. Eine Ermächtigungsnorm kann nur dann wirksam werden, wenn die ermächtigten Akteure ihre Autorität gegenüber den Adressaten der Ermächtigungsnorm behaupten können.

Grundsätzlich stehen dem Normgeber einer Ermächtigungsnorm drei Wege offen, auf denen er die Macht des von ihm ermächtigten Akteurs so vergrößern kann, daß der (freiwillige oder unfreiwillige) Respekt vor seiner Autorität gesichert ist:

1. Wenn die Macht des Normgebers in dem Besitz von Machtmitteln – wie etwa Waffen, materiellen Ressourcen oder guten Argumenten – besteht, kann er eine Machtvergrößerung des ermächtigten Akteurs dadurch erzielen, daß er ihm diese Mittel faktisch übergibt, also ihm z.B. Gewehre oder Geld überläßt oder ihm beibringt, wie man gut argumentiert.

2. Wenn die Macht des Normgebers in einer Macht über die Handlungsweisen der Adressaten einer Ermächtigungsnorm besteht, kann er die Macht des ermächtigten Akteurs vergrößern, indem er seine eigene Macht dafür einsetzt, daß die Adressaten der Ermächtigungsnorm das tun, was der ermächtigte Akteur will.

3. Wenn die Macht des Normgebers darin besteht, daß er selber zu den Adressaten der Ermächtigungsnorm gehört, kann er die Macht des ermächtigten Akteurs vergrößern, indem er sich seinem Willen unterordnet und selber das tut, was der ermächtigte Akteur will.

Alle drei Wege einer Machtübertragung erscheinen im vorliegenden Zusammenhang *prima facie* als relevant. Betrachten wir zunächst die drit-

te Möglichkeit. Zu dem Kreis der Adressaten der Ermächtigung eines Sanktionsstabes gehören in der Tat auch die Norminteressenten und Normgeber der Ermächtigungsnorm selbst. Die Ermächtigung des Sanktionsstabes schließt das Recht ein, Sanktionen auch und vor allem über die Mitglieder der eigenen Gruppe zu verhängen. Diese Konstellation eröffnet für eine effektive Machtübertragung eine elegante Möglichkeit: Die Normgeber als potentielle Adressaten der Maßnahmen der Sanktionsagenten können ihren Wunsch, daß die Sanktionsagenten über eine ausreichende Autorität verfügen, einfach dadurch Wirksamkeit verleihen, daß sie selber tun, was die Sanktionsagenten wollen, und sich im gegebenen Fall ihren Sanktionen freiwillig unterwerfen.

Ein handlungswirksames Motiv für eine solche freiwillige Respektierung der *Ausübung* der Autorität ermächtigter Personen wird es aber gegenüber Sanktionsagenten in einer ökonomischen Welt *nicht* geben – auch dann nicht, wenn die Adressaten der Ermächtigungsnormen gleichzeitig Norminteressenten sind und auf der ›konstitutionellen‹ Ebene die Geltung dieser Normen *im Prinzip* wünschen und damit ebenfalls wünschen, daß die verliehene Autorität wirksam ist und von den Adressaten der Ermächtigung respektiert wird. Damit ein solches handlungswirksames Motiv vorhanden ist, müßte es für sie aber auch *in jedem Einzelfall* eine nutzenmaximierende Entscheidung sein, sich als Adressaten der Autorität der Sanktionsagenten zu unterwerfen. Im konkreten Einzelfall der ›postkonstitutionellen‹ Entscheidungen kann der Respekt gegenüber dieser Autorität jedoch verlangen, daß man sich den von ihr verhängten Sanktionen und Zwangsmaßnahmen unterwirft. Die persönlichen Kosten der Normbefolgung sind also besonders hoch. Ebenso wie bei anderen Normen, die von ihren Adressaten Opfer verlangen, wird sich ein rationaler Nutzenmaximierer bei den von ihm gewollten Ermächtigungsnormen deshalb wünschen, daß sie nach Möglichkeit nur von anderen Personen befolgt werden müssen. Einen Grund für die eigene freiwillige Normbefolgung, wenn er als Opfer von Sanktionen negativ betroffen ist, wird er dagegen nicht haben. Das gilt spätestens nach der Auflösung der Interdependenzstrukturen einer Bezugsgruppe. Eine Machtübertragung auf die Sanktionsagenten mittels einer freiwilligen Unterwerfung unter ihre Autorität wird dann mit einem unüberwindbaren Kollektivgutproblem konfrontiert sein. Auch hier öffnet sich wieder die Kluft zwischen allgemeinem Wunsch und konkretem Willen – in diesem Fall ist die Kluft allerdings besonders tief und kaum auf eine ökonomische Welt beschränkt.

Die Wirksamkeit der Ermächtigung für die Sanktionsagenten ist aber in jedem Fall davon abhängig, daß der Respekt vor ihrer Autorität gesi-

chert werden kann. Die Normalbürger müssen sie auch in Situationen akzeptieren, in denen sie Opfer von Sanktionen und Zwangsausübung sind. Da sie dies nach dem eben Gesagten aber freiwillig auch dann nicht tun werden, wenn sie den Wunsch aller anderen Mitglieder ihrer sozialen Gruppe nach einer Geltung der Verfassung und ihrer Ermächtigungsnormen teilen, muß eine Möglichkeit gefunden werden, sie auch *unfreiwillig* zu einer Hinnahme der Autorität der Sanktionsagenten zu bewegen.

Zu diesem Zweck muß die Macht der Sanktionsagenten so vergrößert werden, daß sie sich auch bei Auflehnung und Gegenwehr durchsetzen können. Da die Normgeber der Ermächtigungsnormen als Einzelindividuen jeweils ein gewisses Potential an Zwangsmacht besitzen, das zusammen genommen ausreicht, um gegen mögliche Normbrecher zu obsiegen, könnten sie einen solchen Machtzuwachs des Sanktionsstabes erreichen, indem sie den Sanktionsagenten dieses Potential im Bedarfsfall zur Verfügung stellen. Sie könnten also im Sinne der zweiten der oben genannten Möglichkeiten selber aktiv eingreifen, um den Sanktionsagenten gegenüber den Adressaten Respekt zu verschaffen. Die Norminteressenten müßten den Sanktionsagenten zu Hilfe eilen, wenn ihre Autorität bei einer Verhängung von Sanktionen oder der Durchführung von Zwangsmaßnahmen in Frage gestellt wird. Die Mitglieder des Sanktionsstabes benötigten in diesem Fall keine größeren persönlichen Machtressourcen als die anderen Mitglieder ihrer sozialen Gruppe, könnten aber im Notfall über die Machtressourcen anderer verfügen.

Dieser Weg der Machtübertragung an einen ermächtigten Akteur hat insofern Ähnlichkeit mit der zuvor erörterten Möglichkeit, als der Norminteressent einer Ermächtigungsnorm *im konkreten Einzelfall*, in dem eine Inanspruchnahme der Ermächtigung akut wird, freiwillig Kosten der Normerfüllung übernehmen muß: entweder als Adressat, der sich dem Willen des Sanktionsagenten fügt, oder als Garant, der die Norm gegenüber ihren Adressaten durchsetzt und damit dem Willen des Sanktionsagenten ebenfalls Wirksamkeit verleiht.

Die persönlichen Kosten und Risiken mögen nun im zweiten Fall in der Regel geringer sein als im ersten Fall. Trotzdem wird in einer ökonomischen Welt auch auf diesem Weg eine effektive Machtübertragung kaum möglich sein – jedenfalls dann nicht, wenn man sich außerhalb der Strukturen einer Bezugsgruppe befindet. Solange die Mechanismen interpersonaler Reziprozität wirksam sind, kann Hilfestellung unter den Gruppenmitgliedern selber und auch gegenüber einem im gemeinsamen Interesse tätigen Sanktionsstab durch die Geltung von Solidaritätsnormen gewährleistet werden. Ein Sanktionsstab soll aber gerade auch dann noch

effizient funktionieren, wenn auf die Wirkung interpersonaler Reziprozität kein Verlaß mehr ist. In einer anonymen sozialen Gruppe wird jedoch Solidarität für den einzelnen weder gegenüber den anderen passiven Mitgliedern seiner Gruppe noch gegenüber einem Sanktionsstab lohnend sein. Sein möglicher individueller Beitrag zur Stützung der Autorität der Sanktionsagenten bleibt mehr oder weniger insignifikant, und aufgrund fehlender sozialer Interdependenz kann sich auch keine Fairnessnorm etablieren, die für eine Überwindung des Insignifikanzproblems sorgen könnte. In einer anonymen sozialen Gruppe hat der individuelle Akteur ebensowenig einen rationalen Grund, einem Agenten des Sanktionsstabes bei der Verhängung von Sanktionen und Zwangsmaßnahmen zu Hilfe zu kommen, wie er vor der Existenz eines Sanktionsstabes einen Grund hatte, selber normabweichendes Verhalten zu sanktionieren oder andere solidarisch in der Verhängung von Sanktionen zu unterstützen. Es ist vielmehr gerade diese Konstellation mit ihrem fehlenden Anreiz, für eine Durchsetzung der im gemeinsamen Interesse liegenden sozialen Normen beizutragen, die zu dem Wunsch nach einer eigenständigen Sanktionsinstanz führt. Deren Existenz kann dann aber nicht selber auf einem Mechanismus beruhen, den sie wegen seiner mangelhaften Wirksamkeit ersetzen soll.

Auch diese Möglichkeit der Machtübertragung an einen Sanktionsstab wird also durch ein Kollektivgutproblem verbaut. Unter den gegebenen Bedingungen haben die Normgeber einer Ermächtigungsnorm *weder* als Interessenten *noch* als Adressaten dieser Norm einen rationalen Grund, einen freiwilligen Beitrag zur Normwirksamkeit zu leisten. Sie haben zwar *im allgemeinen* auf der Ebene der Verfassungsentscheidung gute Gründe für eine Machtübertragung auf den Sanktionsstab und damit für einen Verzicht auf persönliche Macht. Sie haben aber keine guten Gründe, diese Machtübertragung und diesen Verzicht durch Befolgung oder Durchsetzung der Ermächtigung auch im Einzelfall, in dem es zu einer Einforderung dieser Ermächtigung gegen ihre situationsbezogenen Interessen kommt, aktiv zu vollziehen. Und da sich ein rationaler Nutzenmaximierer auch als Norminteressent und Normgeber prinzipiell nicht an Normen ›binden‹ kann, wird die Tatsache, daß er zu einem bestimmten Zeitpunkt den Wunsch hat, daß ein Sanktionsstab dauerhaft eine bestimmte Machtposition innehat, nicht dazu führen, daß er damit auch seine zukünftige Verfügungsgewalt über seine persönliche Macht an den Sanktionsstab ›bindet‹.

Eine Machtübertragung durch Ermächtigungsnormen muß in einer ökonomischen Welt solange problematisch bleiben, wie das durch eine

Ermächtigungsnorm verliehene *Recht* empirisch *allein* auf den Willen und die Handlungen der Normgeber der Ermächtigungsnorm gestützt wird. Die Wirksamkeit dieses Rechts und damit die Autorität der ermächtigten Personen sind unter dieser Bedingung *vollständig* von den situativen Interessen der Normgeber abhängig – diese situativen Interessen werden in vielen Fällen aber gerade nicht mit ihrem ›konstitutionellen‹ Interesse an der Geltung der Ermächtigungsnorm übereinstimmen.

Die Übertragung eines *bloßen* Rechts auf einen Akteur, etwa Befehle auszusprechen oder Sanktionen zu verhängen, ist grundsätzlich ein zweifelhaftes Instrument, um seine Autorität erfolgreich zu etablieren. Denn er soll ja die Fähigkeit erhalten, auch gegen den Willen und die Wünsche anderer Personen in ihre Handlungen und ihre Interessensphären einzugreifen – er muß also über eine faktisch wirksame Macht verfügen.²⁷ Die *faktische* Kontrollmacht über die eigenen Handlungen kann ein Individuum aber nicht auf eine andere Person übertragen. Es handelt es sich um eine unveräußerliche, von dem jeweiligen Träger empirisch nicht ablösbare Ressource.²⁸ Verfügt der ermächtigte Akteur nicht über zusätzliche Mittel, seiner Autorität Geltung zu verleihen, bleibt er entweder auf den freiwilligen Respekt der Normadressaten oder auf die freiwillige Hilfe der Norminteressenten angewiesen.

Das Grundproblem besteht nach alledem darin, daß die Verfassungsnormen einer kollektiven Sanktionsmacht in einer Welt wirksam sein müssen, in der es noch keine Normdurchsetzung durch die Sanktionen einer solchen Organisation gibt und in der informelle Sanktionsmechanismen voraussetzungsgemäß defizient sind. Unter diesen Bedingungen kann man nicht erwarten, daß eine wie immer geartete *nur normative* Veränderung der Welt ausreichend sein könnte. Fehlende Normbefolgungsbereitschaft kann man nicht durch die Einführung neuer Normen beheben. In einer ökonomischen Welt gibt es nur einen Ausweg: Die Gründung einer kollektiven Sanktionsmacht darf nicht ausschließlich darin bestehen, daß man durch die Proklamation einer Verfassung nur die Nor-

²⁷ James S. Coleman hat den Unterschied, auf den es hier ankommt, mit einer bestimmten Definition der Begriffe ›Autorität‹ und ›Macht‹ akzentuiert: »Autorität ist das Recht, die Handlungen eines anderen Akteurs zu kontrollieren, Macht ist die Fähigkeit, eine solche Kontrolle mit oder ohne Recht auszuüben.« (Coleman 1990, 470; meine Übersetzung) Entscheidend wäre demnach angesichts der geschilderten Problemlage, daß die Sanktionsagenten eine Sanktions*macht* erhalten, die sie von dem bloßen *Recht* zur Verhängung von Sanktionen unabhängig macht. Näher zu Colemans Definitionen der Begriffe ›Macht‹, ›Recht‹ und ›Norm‹ vgl. Baurmann 1993; Coleman 1993.

²⁸ Coleman 1980; 1990, 33, 100; Vanberg 1982, 10 f.

men der Welt neu ›interpretiert‹, sondern man muß auch die Fakten der Welt real verändern! Der neuen Institution dürfen nicht nur neue *Normen*, sondern ihr müssen auch neue *Tatsachen* zugrunde liegen.

D. Vom normativen Zwangsmonopol zum realen Machtmonopol

Die Crux einer nur normativen Übertragung von Rechten an einen Sanktionsstab ist, daß die für eine tatsächliche Praktizierung dieser Rechte relevanten Ressourcen jederzeit wieder zurückgezogen oder verweigert werden können. Es gibt jedoch eine Möglichkeit, dies zu verhindern. Der Norminteressent einer Ermächtigungsnorm kann die Macht des ermächtigten Akteurs nicht nur dadurch vergrößern, daß er seine eigenen Machtressourcen im konkreten Anwendungsfall einer Ermächtigungsnorm dem Willen dieses Akteurs unterordnet. Das wäre nur dann der einzige Weg, wenn *alle* Ressourcen, auf die es ankommt, von ihrem Besitzer empirisch nicht ablösbar sind, wie etwa individuelle Fähigkeiten oder die Kontrolle über die eigenen Handlungen. Wenn dagegen relevante Ressourcen aus physisch übertragbaren Gütern bestehen, kann das Potential des ermächtigten Akteurs auch dadurch vergrößert werden, daß man ihm diese Güter faktisch übergibt. Dies wäre also die erste – und damit letzte, die zu erörtern ist – der oben genannten Möglichkeiten.

Für die Durchsetzung von Normen im Rahmen einer Sanktions- und Zwangsordnung spielen in der Tat Ressourcen dieser Art eine zentrale Rolle: nämlich *physische Machtmittel*. Wenn ein Akteur andere Menschen sanktionieren, gegen ihren Willen zu bestimmten Handlungen bewegen oder über sie Zwangsakte verhängen soll, dann geht er bei ›Waffengleichheit‹ das Risiko einer Auseinandersetzung mit offenem Ausgang ein. Ist er aber mit hinreichend überlegenen physischen Machtmitteln ausgestattet, ist er weder auf eine freiwillige Respektierung seiner Autorität noch auf eine Hilfestellung durch Dritte angewiesen. Die Verfügung über physische Machtmittel spielt für einen spezialisierten Sanktionsstab eine besonders wichtige Rolle, weil in einem sozialen Umfeld mit fehlender Unterstützung durch die Normalbürger eine Überlegenheit der Sanktionsagenten durch ein rein numerisches Übergewicht nicht immer gewährleistet ist. Sie müssen nicht nur mit einzelnen, isolierten Normbrechern rechnen, sondern auch mit einem Zusammenschluß zu Gruppen, die in organisierter Weise Normen übertreten und selber ein erhebliches Machtpotential darstellen können. Außerdem werden die Normalbürger wünschen, daß zur Sicherung einer sozialen Friedensordnung die Ausübung von Zwang im Sinne eines normativen Zwangsmonopols *generell* verboten, bzw. nur

aufgrund einer speziellen Ermächtigung erlaubt wird. Dazu bedarf es einer eindeutigen Übermacht derjenigen, die ein solches Zwangsmonopol durchsetzen sollen.

So verbleibt in einer ökonomischen Welt nur *ein* Weg für die Mitglieder einer sozialen Gruppe, wenn sie einen Sanktionsstab etablieren wollen, der in der Lage sein soll, seine Aufgaben effektiv zu erfüllen und die ihm übertragene Zwangsfunktion wirksam wahrzunehmen. Sie müssen dafür Sorge tragen, daß sich die Agenten des Sanktionsstabes auf ein eindeutig überlegenes *physisches* Machtpotential stützen können und daß dieses Machtpotential *faktisch* in den Händen der Sanktionsagenten konzentriert ist. Dem Sanktionsstab muß ein eigener *Zwangsapparat* zur Verfügung stehen. Die Gründung einer wirksamen kollektiven Sanktionsmacht verlangt von den Normalbürgern an erster Stelle, daß sie sich ›entwaffnen‹ und ihre Waffen an die Sanktionsagenten übergeben. Nur wenn sich der Sanktionsstab aufgrund der Entwaffnung der Normalbürger und seiner autonomen Kontrolle über die freigewordenen Mittel gegenüber allen Adressaten seiner Maßnahmen behaupten kann, wird die Wirksamkeit der Ermächtigungsnormen, auf denen sein Sanktions›recht‹ beruht, nicht mehr von freiwilligem Respekt oder freiwilliger Unterstützung abhängen. Erst ein auf einem überlegenen Zwangsapparat beruhendes *reales Machtmonopol* wird ein normatives Zwangsmonopol durchsetzen können.

Der notwendige Prozeß der Machtübertragung, um die gewünschte Ermächtigung für die Sanktionsagenten wirksam in Geltung zu setzen, muß in einer ökonomischen Welt ein Prozeß der *tatsächlichen* Übertragung physischer Güter und Ressourcen sein. Der *einmalige* Akt dieser Übergabe schafft in Form eines zentralisierten Zwangsapparates eine *dauerhafte* Machtbasis für den Sanktionsstab. Sind die Sanktionsagenten erst einmal faktisch im Besitz dieser Ressourcen und haben einen funktionierenden Zwangsapparat zur ihrer Verfügung, dann können sie ihre Machtbasis bei der Auflösung der ursprünglichen Bezugsgruppe in die anonyme Gruppe ›herüberretten‹. Eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit eines Sanktionsstabes in einer mobilen und anonymen Großgesellschaft scheint mit der realen Monopolisierung der Zwangsgewalt bei den Sanktionsagenten erfüllt.

Der wichtigste Aspekt, in dem sich die Übertragung physischer Ressourcen von der Übertragung bloßer Rechte unterscheidet, besteht darin, daß eine solche Übertragung kein rein ›normativer‹ Vorgang ist, dem nur der Wunsch zugrunde liegt, daß in Zukunft bestimmte Normen Beachtung finden sollen. Es handelt sich dagegen um ein reales Ereignis,

das die Veränderung empirischer Gegebenheiten und Fakten einschließt. Die ›Waffen‹ wandern tatsächlich aus der Hand der Normalbürger in die Hand der aktiven Mitglieder des Sanktionsstabes. Physische Machtmittel sind von dem jeweiligen Besitzer vollständig trennbare Ressourcen, die anderen Personen als Dinge real übergeben werden können. Insofern läßt sich die Verfassung einer kollektiven Sanktionsmacht, der eine solche Umverteilung physischer Ressourcen zugrunde liegt, auch nicht allein durch eine Beschreibung von Verfassungsnormen vollständig charakterisieren. Es muß eine Beschreibung von *Tatsachen* hinzukommen.²⁹

Eine solche nicht-normative, faktische Übertragung von Macht hat folgenschwere Konsequenzen. Die tatsächliche Übereignung von Gütern, insbesondere wenn diese Güter physische Machtmittel sind, kann nicht mehr ohne weiteres rückgängig gemacht werden. Wenn ein Zwangsapparat erst einmal existiert, läßt er sich nur unter großen Schwierigkeiten wieder zerstören. Der bloße *Entschluß*, sich in Zukunft in bestimmten Bereichen und Grenzen der Herrschaft einer anderen Person zu unterwerfen, kann jederzeit gegen den Willen dieser Person wieder revidiert werden – die Machtmittel, auf die man verzichtet oder die man ausgehändigt hat, wird man gegen den Willen der neuen Machthaber dagegen nicht so leicht wieder zurückerhalten. Die Gründung eines realen Machtmonopols durch eine Zentralisierung der gesellschaftlichen Machtmittel hat eine gewisse Endgültigkeit und Unrevidierbarkeit. Der Schritt, der hier von den Mitgliedern einer sozialen Gruppe getan wird, ist ein Schritt in eine Welt mit anderen Tatsachen, in der die Karten der Spieler neu verteilt sind. Ist dieser Schritt getan, ist die weitere Existenz dieser Tatsachen in der Zukunft *nicht* mehr davon abhängig, daß auch die Wünsche und die Motive weiterhin existieren, die zu diesem Schritt geführt haben. Eine Machtbeziehung ist etabliert, die sich nicht mehr auf freiwillige Anerkennung und freiwilligen Respekt vor verliehener Autorität stützt, sondern auf ein *faktisches* Machtgefälle.

Aber genau ein solches neues nicht-normatives, faktisches Element wird in einer ökonomischen Welt gebraucht, um das Dilemma zu überwinden, daß zwar alle Beteiligten einerseits die Wirksamkeit der Ermächtigungsnormen der Verfassung wünschen, ihnen aber andererseits klar sein muß, daß niemand von ihnen im konkreten Fall freiwillig die persön-

²⁹ Das entspricht durchaus der Realität rechtsstaatlicher Verfassungen, deren Gewaltenteilung in bestimmten Aspekten ebenfalls eine Teilung faktischer Ressourcen einschließt, vgl. S. 102 ff.

lichen Kosten der Verfassungsdurchsetzung übernehmen wird. Es *muß* aus diesem Grunde eine Übertragung von Macht stattfinden, die den gordischen Knoten durchschlägt und Machtverhältnisse etabliert, die gegen den Willen der neuen Machthaber nicht ohne weiteres umgestoßen werden können. Die mehr oder weniger irreversible Übertragung physischer Machtmittel an die Sanktionsagenten scheint für einen rationalen Nutzenmaximierer als Normalbürger und Norminteressent ein konsequenter und unverzichtbarer Schritt zu sein.

E. Machtübertragung und Machtverselbständigung

Als treibende Kraft hinter der Entscheidung der Normalbürger, dem Sanktionsstab ein reales Machtmonopol zu übertragen, steht ihr Wunsch, eine stabile Geltung ihrer Verfassung zu erreichen und eine wirksame kollektive Sanktionsmacht als öffentliches Gut zu etablieren. Daß Verfassungsstabilität auf der Grundlage eines realen Machtmonopols des Sanktionsstabes in einer ökonomischen Welt tatsächlich gesichert ist, ist durch die vorangehenden Ausführungen freilich keineswegs nachgewiesen. Bislang ging es nur um einen ersten Schritt auf dem Weg zu diesem Ziel, nämlich darum, dem Sanktionsstab eine tragfähige Machtbasis zu geben und damit eine Respektierung seiner verfassungsmäßigen Autorität sicherzustellen. Der Stellenwert eines realen Machtmonopols ergab sich aus der Lösung *dieses* Problems.

Aber eine tragfähige Machtbasis des Sanktionsstabes ist nur *ein* Aspekt im Zusammenhang mit dem Problem, Verfassungswünsche und Verfassungswirklichkeit in Übereinstimmung zu bringen. Ein verfassungskonformes Handeln der Sanktionsagenten ist nicht schon dadurch garantiert, daß sie aufgrund ihrer Macht verfassungskonform handeln *können*, sondern erst dann, wenn sie auch verfassungskonform handeln *wollen*. Es muß in ihrem eigenen Interesse sein, ihre Macht so auszuüben, wie es dem ›Auftrag‹ der Verfassungsgeber entspricht. Die Verfassungsgeber sind die Normalbürger einer sozialen Gruppe. Worin wird ihr ›Verfassungsauftrag‹ für die Sanktionsagenten bestehen?

In allgemeiner Form ausgedrückt lautet dieser Auftrag, daß die Sanktionsagenten ihre Sanktions- und Zwangsmacht dazu und *nur* dazu verwenden sollen, diejenigen Normen durchzusetzen, deren Befolgung im Interesse der Normalbürger ist. Sie sollen ihre Macht insbesondere nicht dazu verwenden, Normen durchzusetzen, die ausschließlich im partikularen Interesse der Mitglieder des Sanktionsstabes selber sind. Die Agenten einer kollektiven Sanktionsmacht sollen allein ›normprotektive‹ Aufga-

ben erfüllen und keine ›normproduktive‹ Rolle übernehmen.³⁰ Die Normalbürger werden nicht nur den dringenden Wunsch haben, daß die Sanktionsagenten ihre Sanktionspflichten erfüllen. Sie werden auch ein grundlegendes Interesse daran haben, daß sie sich auf die Erfüllung dieser Pflichten beschränken und ihre Rechte nicht überschreiten. Die Delegation von Macht wird nur unter dem Vorbehalt geschehen, daß sie einzig in dem von den Delegierenden gewünschten Ausmaß und das heißt: im Einklang mit der Verfassung wahrgenommen wird.

Wie James S. Coleman in seinen organisationssoziologischen Analysen hervorhebt, ist *jede* Übertragung von Macht, Rechten oder anderen Ressourcen an eine Organisation mit einem fundamentalen Dilemma verbunden. Einerseits ist diese Übertragung die notwendige Voraussetzung dafür, daß der ›korporative Akteur‹ über genügend Möglichkeiten verfügt, die Zwecke zu realisieren, für die er geschaffen wurde. Andererseits verliert der einzelne die individuelle Kontrolle über die übertragenen Ressourcen. Macht wird von ihrer ursprünglichen Quelle getrennt.³¹ Schließt eine Organisation das Recht der Agenten ein, einseitig Anordnungen zu treffen und gegen den Willen anderer Personen zu handeln, dann wird ein Autoritätssystem geschaffen und Herrschaft etabliert. Je umfassender eine Ermächtigung ist, je größer die Autorität, die einem korporativen Akteur verliehen wird, desto einschneidender der Verlust an persönlicher Autonomie für die anderen Mitglieder einer Gruppe und umso wichtiger wird es für sie sein, daß die Organisationsressourcen verfassungsgemäß genutzt werden.

Zur Sicherung der Macht eines Sanktionsstabes erschien es nun allerdings als *unumgänglich*, die Basis dieser Macht von der situativen Interessenlage der Normalbürger unabhängig zu machen. Ist man dabei erfolgreich und hat die Macht eines Sanktionsstabes wirkungsvoll von den Wünschen und dem Wollen der Normalbürger ›abgekoppelt‹, dann hat man die Konsequenz in Kauf zu nehmen, daß er seine Macht auch dann noch behalten und ausüben kann, wenn seine Tätigkeit den Wünschen

³⁰ In Analogie zu James M. Buchanans Unterscheidung zwischen dem »protektiven« Rechtsschutzsstaat und dem »produktiven« Leistungsstaat, vgl. Buchanan 1984, 97 ff.

³¹ Vgl. Coleman 1974, 33 ff.; 1980. In seinem Buch *Foundations of Social Theory* diagnostiziert Coleman es als ein Signum der modernen Gesellschaft, daß Macht zunehmend von Individuen getrennt und in Organisationen konzentriert wird: »Ein immer größerer Teil der Vorgänge, die für die Menschen in einer Gesellschaft wichtig sind, befindet sich unter der Kontrolle korporativer Gebilde, die von den Betroffenen kaum kontrolliert werden können.« (Coleman 1990, 459, vgl. auch 531 ff.; meine Übersetzung)

und dem Wollen der Normalbürger nicht mehr entspricht.³² Als Normalbürger wird man folglich großen Wert darauf legen müssen, daß die Verfassungstreue der Sanktionsagenten auch dann noch gewährleistet ist, wenn man auf ihr Verhalten keinen direkten Einfluß mehr hat. Nur wenn die Normalbürger damit rechnen dürfen, daß ein verfassungsgemäßes Handeln der Agenten des Sanktionsstabes im wesentlichen aus eigenem Antrieb erfolgen wird, erscheint es als eine rationale Entscheidung, auf eine individuelle Kontrolle ihrer persönlichen Ressourcen zugunsten eines Sanktionsstabes zu verzichten. Der Frage, ob es für die Agenten des Sanktionsstabes genügend *selbständige Anreize* gibt, ihre Ermächtigung und ihre Machtmittel verfassungskonform ausschließlich zu normprotektiven Zwecken einzusetzen, kommt deshalb ein zentraler Stellenwert zu.

³² »In einer Gemeinschaft können sich natürliche Personen mit einem gemeinsamen Interesse zusammentun, um dieses Interesse durch kollektives Handeln zu schützen. Mit einer Organisation wird aber eine neue Entität ins Leben gerufen, deren Interessen und Ressourcen verschieden sind von den Interessen und Ressourcen derjenigen, die sie gegründet haben.« (Coleman 1990, 539; meine Übersetzung)