

## TTIP und die Funktionsbedingungen moralisch rechtfertigbarer Märkte

Lisa Herzog

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Funktionsbedingungen von Märkten und die Verhinderung von Schädigungen
- III. „Technische“ oder demokratische Gestaltung von Märkten?

### I. Einleitung

Die Debatte um TTIP wird in Deutschland intensiv geführt: Als im Herbst 2015 das Bündnis „Stop TTIP“ eine Petition mit 3,28 Millionen Unterschriften an Martin Schulz, den Präsidenten des Europäischen Parlaments, überreichte, stammte fast die Hälfte davon aus Deutschland.<sup>1</sup> Die Befürchtungen sind vielfältig und reichen von der Unterwanderung europäischer Standards durch angeblich laxere amerikanische Standards bis zum generellen Einfluss großer Konzerne auf die Politik; auch unangenehme nationalistische Töne mischen sich in den Chor. Vor allem der Sinn und Zweck internationaler Schiedsgerichte wird aus juristischer und ökonomischer Perspektive heftig diskutiert.<sup>2</sup>

Ich möchte in diesem Beitrag versuchen, der Debatte um TTIP eine positive Seite abzugewinnen, und zwar, indem ich sie als Er-

gebnis eines gesellschaftlichen Lernprozesses lese, an dessen Ende die Einsicht steht, dass es bei Fragen der Wirtschaftspolitik um mehr und um Grundsätzlicheres geht als um „mehr Markt“ versus „mehr Staat“. Vielmehr geht es um Kämpfe um die Gestaltung des institutionellen Rahmenwerks, innerhalb dessen Märkte stattfinden, und das maßgeblichen Einfluss auf ihre Ergebnisse hat. Für die Vereinbarkeit globaler Märkte mit Menschenrechten und Demokratie ist entscheidend, wer hier die Oberhand hat. Auch wenn die TTIP-Debatte in der Sache noch nicht entschieden ist: In ihr werden die richtigen Fragen gestellt; Fragen, die sich die Gesellschaft auch in Bezug auf andere nationale und internationale Kontexte stellen muss.

Ich werde zunächst einige grundsätzliche Überlegungen dazu vortragen, wie Märkte innerhalb von Gesellschaften so funktionieren können, dass sie keine unzulässigen Schädigungen hervorbringen und damit moralisch überhaupt rechtfertigbar sind – eine Frage, die über bloße Effizienzfragen hinausgeht. Im zweiten Schritt werde ich argumentieren, dass die Gestaltung von Märkten nicht nur im Sinne eines sachten Nachjustierens, sondern auf grundsätzlicher Ebene keine technische, sondern eine politische Angelegenheit ist. Die Debatte um TTIP stellt insofern einen Fortschritt gegenüber früheren Debatten, z. B. um die Finanzkrise, dar, als die den Märkten *vorgelagerten* politischen Entscheidungen, die deren Ergebnisse maßgeblich beeinflussen, als solche erkannt und nicht mehr hinter einem ideologischen Schleier, der Märkte als selbstregulierend beschreibt, versteckt werden.

---

<sup>1</sup> Bernd Rürup, TTIP: Gut gemeint – schlecht gemacht, in: Handelsblatt Research Institut Analyse, 20. November 2015, S. 1, [http://research.handelsblatt.com/assets/uploads/files/chefoekonom/Newsletter%20PDFs/br\\_TTIP.pdf](http://research.handelsblatt.com/assets/uploads/files/chefoekonom/Newsletter%20PDFs/br_TTIP.pdf) (besucht am 13.7.2016).

<sup>2</sup> Wie Rürup dazu festhält: „Die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström antwortete kürzlich auf die Nachfrage des deutschen Europaparlamentarier Fabi De Masi, dass es keinen ‚unmittelbaren und ausschließlichen Kausalzusammenhang‘ zwischen einem Zustrom ausländischer Direktinvestoren und über dem nationalen Recht stehenden Schiedsgerichten gibt. Wenn dies der Fall ist, dann sind Schiedsgerichte

---

selbst aus einer rein ökonomischen Perspektive überflüssig“ (Rürup, Fn. 1, S. 3).

## II. Die Funktionsbedingungen von Märkten und die Verhinderung von Schädigungen

Die Rede von der „unsichtbaren Hand“ und die mathematischen Modelle von Märkten betonen deren freiheitsfördernde und effizienzsteigernde Eigenschaften, die auch in der Debatte um TTIP von Befürwortern hervorgehoben werden. Sie verschleiern allerdings durch eine Reihe von idealisierenden Annahmen verschiedene Möglichkeiten, wie Märkte moralisch problematische Schädigungen hervorrufen können – auch Verletzungen von Menschenrechten, z. B. den Rechten auf Nichtdiskriminierung (Art. 2 AEMR), Sicherheit (Art. 3 AEMR) oder Gesundheit (Art. 25 AEMR). Hierbei lassen sich systematisch drei „Orte“ von Schädigungen unterscheiden: Schädigungen innerhalb von Transaktionen, Schädigungen Dritter und Schädigungen von Gesellschaften als ganzen.<sup>3</sup>

Standardmodelle von Märkten gehen davon aus, dass die Akteure über alle relevanten Informationen verfügen, vollständig rational sind, ihre eigenen Präferenzen kennen und zeitlich konsistentes Verhalten aufweisen, also z. B. nicht kurzfristig Präferenzen haben, die sie langfristig bereuen. Diese Annahmen, verbunden mit der Annahme der grundsätzlichen Freiwilligkeit von Markthandeln, führen dazu, dass man davon ausgehen kann, dass Individuen nur Entscheidungen treffen, die sie besserstellen. Nur wenn eine Transaktion eine „Win-win-Situation“ ermöglicht, sich also beide Parteien besserstellen, kommt sie zustande. Wenn dem so ist, sind auch keine regulativen Maßnahmen nötig, um zu verhindern, dass Marktteilnehmer *innerhalb von Transaktionen* geschädigt werden können.

De facto aber liegen diese idealisierenden Annahmen fast nie vor; die „Konsumentensouveränität“ wird vielmehr durch eine Reihe an Maßnahmen erst hergestellt, mit mehr oder minder großem Erfolg. Diese

reichen von Informationspflichten und Aufklärungskampagnen über Rücktrittsrechte innerhalb von „Abkühlungsphasen“ bis zum Verbot bestimmter Formen von Werbung, die irrationale Elemente der menschlichen Psyche ansprechen. Wo genau hier die Grenzen zu ziehen sind, lässt sich nicht aus der Natur von Märkten ablesen. Vielmehr geht es um normative Entscheidungen, bei denen die Interessen und Rechte verschiedener Akteure gegeneinander abgewogen werden müssen: z. B. das Recht von Herstellern, ihre Produkte in einem möglichst günstigen Licht darstellen zu dürfen, gegen das Recht von Verbrauchern, auch weniger günstige Aspekte zu erfahren. Teilweise spielt hier auch der paternalistische Schutz gegen selbstschädigende Entscheidungen eine Rolle, wobei er freilich vor dem Hintergrund einer Marktsituation gesehen werden muss, in der zahlreiche Akteure Energie darauf verwenden, Individuen zu gerade solchen Entscheidungen zu drängen.

Eine zweite Form von Schädigungen, die freie Märkte auslösen können und die von ihren Befürwortern gerne unterschlagen werden – möglicherweise auch, weil sie in den idealisierenden Lehrbuchmodellen per Annahme nicht existieren – sind *punktu-elle Schädigungen Dritter*, oder im ökonomischen Jargon: negative Externalitäten. Externalitäten meinen Nutzenveränderungen, die nicht bei den Marktteilnehmern selbst auftreten und deswegen von ihnen nicht eingepreist werden. Ein klassisches Beispiel ist der Lärm, der die Nachbarschaft einer Fabrik plagt, den der Fabrikbesitzer aber nicht von sich aus reduzieren wird, wenn die Nachbarn kein Recht darauf haben, dies von ihm zu verlangen und gegebenenfalls juristisch durchzusetzen. Gibt es solche Rechte, so können, wie Ronald Coase in einem berühmten Aufsatz<sup>4</sup> gezeigt hat, die Parteien untereinander eine effiziente Lösung – z. B. eine gewisse Lärmreduktion verbunden mit Schadenersatzzahlungen – aushandeln, allerdings nur, wenn diese Verhandlungen selbst keine Transaktionskosten verursachen. Andernfalls, und das

<sup>3</sup> Siehe hierzu auch Lisa Herzog, Was bedeutet es ‚Märkte einzubetten‘? Eine Taxonomie, in: Zeitschrift für Praktische Philosophie 3 (1) (2016), S. 13–52.

<sup>4</sup> Ronald H. Coase, The Nature of the Firm, in: *Economica*, New Series 4 (16) (1937), S. 386–405.

dürfte die Mehrzahl der Fälle sein, ist staatliche Regulierung nötig.

Auch hier gilt es also von politischer Seite Grenzen zu setzen, deren genaue Gestalt normativer Festlegungen bedarf. Schon die Antwort auf die Frage, was überhaupt als „Schädigung“ gilt, enthält normative Vorannahmen – z. B. wird eine „Schädigung“ meines ästhetischen Empfindens durch die kitschige Gestaltung des Nachbargartens kaum als solche zählen; nisten sich dort allerdings Schädlinge ein, die auf meinen Garten überspringen, mag es schon anders sein. Schädigungen, die die wirtschaftliche Situation direkter Konkurrenten betreffen, werden in der Regel *nicht* berücksichtigt – ist es doch aus Sicht von Ordnungspolitikern gerade der Wettbewerb zwischen Konkurrenten, der zu effizienter Allokation und verbesserten Angeboten führt (was allerdings voraussetzt, dass dieser Wettbewerb gut reguliert ist und nicht anhand der „falschen“ Kategorien stattfindet, z. B. der größtmöglichen Kostensenkung durch Umweltverschmutzung).

Der dritte systematische Ort, an dem Märkte Schädigungen herbeiführen können, betrifft *Gesellschaften als ganze*, also nicht nur punktuelle, sondern kollektive Schädigungen von Personengruppen, die räumlich und zeitlich oft schwer abgrenzbar sind.<sup>5</sup> Im Extremfall kann die Menschheit als ganze, auf eine unbestimmte Zukunft hin, betroffen sein. Derartige Schädigungen können durch die *Summierung* der Effekte vieler Einzelhandlungen entstehen; klassisches Beispiel hierfür ist der durch CO<sub>2</sub>-Ausstoß verursachte Klimawandel. Oftmals werden die Dimensionen, um die es hier geht – eben z. B. Klimawandel oder andere Formen der Umweltverschmutzung, oder auch kultureller Wandel – in Marktmodellen außen vor gelassen, so dass die entsprechenden Effekte aus diesen theoretischen Perspektiven heraus unsichtbar sind.

Diese Dimension von Schädigungen durch Märkte ist oft schwer fassbar, und damit

auch geeignetes Schlachtfeld für Deutungskämpfe, die manchmal stark anekdotisch und mithilfe kultureller Schlagworte argumentieren (z. B. „Macdonaldisierung“). Trotzdem sollte sie nicht vorschnell abgetan werden. Insbesondere in einer Hinsicht sind solche Schädigungen für demokratische Gesellschaften relevant: dann nämlich, wenn sie deren Fähigkeit zur demokratischen Selbststeuerung erodieren. Diese kann durch verschiedene Mechanismen gefährdet werden, z. B. durch die zunehmende Kommodifizierung von Lebensbereichen, die für eine funktionierende öffentliche Debatte und demokratische Willensbildung notwendig sind, z. B. eine pluralistische Medienlandschaft.

Schädigungen aller drei Arten können auf verschiedene Art und Weise verhindert werden. Theoretisch denkbar, in der Praxis aber nur punktuell vorliegend, ist eine Verhinderung allein durch soziale Normen. Bei wiederholten Interaktionen, insbesondere in kleinen Gruppen mit persönlichen Kontakten, lässt sich soziologisch (oder auch spieltheoretisch<sup>6</sup>) erklären, wie sich Normen stabilisieren können, die die Einzelnen z. B. davon abhalten, die Irrtümer anderer Marktteilnehmer zugunsten eigener Interessen auszunutzen. In internationalen Märkten mit unüberschaubaren Teilnehmerzahlen kann auf derartige Mechanismen aber kaum gesetzt werden. Möglicherweise rühren manche Ressentiments in der TTIP-Debatte von dem Gedanken her, dass innerhalb nationaler Gemeinschaften soziale Normen noch eine gewisse Rolle spielen können, doch für Länder von der Größe Deutschlands scheint diese Annahme unrealistisch.

Relevant sind deswegen vor allem rechtliche Regelungen, die mit der Macht des Rechtsstaats durchgesetzt werden können. Dabei reicht oft die bloße *Möglichkeit* der rechtlichen Durchsetzung, um Verhalten zu regulieren, insbesondere wenn die Regeln auch dem Moralempfinden der Beteiligten entsprechen und sie intrinsisch motiviert sind, ihnen zu gehorchen (ohne rechtliche

<sup>5</sup> In manchen Fällen können Schädigungen sowohl in diese Kategorie als auch in die zweite fallen, sie können aber auch getrennt auftreten.

<sup>6</sup> Vgl. insbesondere Robert Axelrods Arbeiten zu wiederholten Gefangenendilemmata: *Ders., The Evolution of Cooperation*, 1984.

Basis aber nicht wissen, ob ihre Interaktionspartner die Norm ebenfalls akzeptieren, was sie evtl. zu präventivem Defektieren bewegt). In erster Linie ist dabei an Eigentums- und Vertragsrecht zu denken, ohne das Märkte, wie wir sie üblicherweise verstehen, kaum entstehen können. Aber auch andere Rechtsnormen, z. B. im Schuldrecht, Gesellschaftsrecht, internationalen Handelsrecht, Wettbewerbsrecht und Strafrecht haben Einfluss darauf, welche Schädigungen durch Märkte entstehen können – nicht zuletzt dadurch, dass sie festlegen, wer im Zweifelsfall die Haftung trägt.<sup>7</sup>

Dieser Punkt lässt sich durch eine Parallele aus der Diskussion um legitime Besteuerung erhellen. Viele Debatten um Steuern, sei es aus Gerechtigkeits- oder Effizienz-sicht, drehen sich um die Fragen der Steuersätze, die auf das Markteinkommen von Individuen und Organisationen erhoben werden. Liam Murphy und Thomas Nagel<sup>8</sup> haben gegen dieses Vorgehen eingewandt, dass es ein Kategorienfehler ist, die Verteilung von Einkommen *vor* der Besteuerung als einen Referenzpunkt zu sehen, der ei-

genständiges normatives Gewicht hätte. Denn diese Verteilung ist selbst das Ergebnis politischer Setzungen – eben all der Regeln und Regulierungen, innerhalb derer Märkte stattfinden –, die nicht von kategorisch anderer Art sind als die politischen Setzungen, die sich auf die Steuersätze beziehen (wobei, was das Argument noch stärkt, letztere natürlich auch die Einkommensverteilung *vor* Steuern beeinflussen können, wenn die Akteure die Besteuerung antizipieren und ihr Verhalten anpassen). Ähnlich sollte man auch die Regeln, die Schädigungen in Märkten betreffen, nicht nur als nachträgliche Korrekturen verstehen, die in einen vorher „freien“ Markt eingreifen. Vielmehr kommt es auf die *Summe* aller Regeln an, sowie auf die Wechselwirkungen zwischen ihnen. Dabei können auch scheinbar „technische“ Regeln weitgehende Auswirkungen haben, nicht nur auf die Struktur von Märkten und die Schädigungen, die sie erzeugen, sondern auch in Bezug auf die Verteilung von Ressourcen, die am Ende resultiert.

Viele ökonomische Akteure haben dies längst verstanden – und daraus die Konsequenz gezogen, sich höchst engagiert in Prozesse der Regelsetzung einzubringen, um diese im eigenen Interesse zu beeinflussen. Um viele Fragen, die auf den ersten Blick rein „technisch“ erscheinen, finden unterhalb des Radars der öffentlichen Wahrnehmung Kämpfe statt. Für die USA beschreibt dies Rob Reich in *Saving Capitalism*;<sup>9</sup> ein ähnliches Buch ließe sich vermutlich auch für Europa oder einzelne europäische Länder schreiben. Reich unterscheidet fünf Dimensionen der Gestaltung von Märkten: Eigentumsrechte, Monopolregulierung, Vertragsrecht, Insolvenzrecht, und die Durchsetzung von Recht und Gesetz. In all diesen Bereichen hätten sich, so Reich, in den letzten Jahrzehnten die Gewichte verschoben, und zwar meist zugunsten der Interessen großer Unternehmen. Zum Beispiel gibt es immer noch keine vernünftige Regelung bezüglich des Eigentums an CO<sub>2</sub>-Ausstoßrechten – was der Allgemeinheit zugutekäme, aber für viele Firmen teuer wäre –, während scheinbar unwichtige Detailregeln

<sup>7</sup> Dabei ist allerdings zu beachten, dass „mehr“ rechtliche Einbettung nicht automatisch mit „weniger“ Schädigung gleichzusetzen ist. Das zeigt ein Fall, auf den *Leif Wenar* (*Blood Oil – Tyrants, Violence, and the Rules That Run the World*, 2016) neulich aufmerksam gemacht hat. Das internationale Handelsregime für Rohstoffe funktioniert so, dass Eigentumsrechte von anderen Ländern anerkannt werden, auch wenn Rohstoffe aus illegitimen Quellen stammen, z. B. aus den Händen von Bürgerkriegsparteien. Das bedeutet, dass illiberale Gruppierungen einen Anreiz haben, an die Macht zu kommen, um sich an diesen Rohstoffen zu bereichern. Der „Resource Curse“ führt dazu, dass die Bevölkerung vieler Länder in Armut und Unterdrückung lebt. Wenar schlägt deswegen vor, Eigentumsrechte nur anzuerkennen, wenn Rohstoffe eine legitime Herkunft haben und entsprechend zertifiziert sind. Diese Märkte sollen also *weniger* stark rechtlich eingebettet werden, bzw. die rechtliche Einbettung soll nur dann erfolgen, wenn dies auch moralisch gerechtfertigt werden kann. Allerdings schlägt Wenar zusätzliche zwischenstaatliche Regelungen zur Sanktionierung von Normabweichungen vor, die wiederum ein „mehr“ an rechtlicher Regelung erfordern würden (ich danke Valentin Beck für diesen Hinweis).

<sup>8</sup> *Liam Murphy/Thomas Nagel, The Myth of Ownership – Taxes and Justice*, 2002.

<sup>9</sup> *Rob Reich, Saving Capitalism – For the Many, not the Few*, 2015.

im Patentrecht dazu führen, dass finanzstarke Firmen Innovationen verhindern können, indem sie Patente von Konkurrenten aufkaufen. Bezüglich der Durchsetzung von Recht und Gesetz hat die Ideologie des „schlanken Staates“ dazu geführt, dass viele Aufsichtsbehörden ihr Personal massiv zurückfahren mussten, so dass die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung und Sanktionierung von Verstößen, z. B. im Bereich der Arbeitssicherheit, stark gesunken ist.

Bei all diesen Punkten geht es um *normative* Fragen, die in den Aufgabenbereich der politischen Philosophie fallen, wobei natürlich ökonomische Einsichten, am besten empirisch fundierte, eine wichtige Rolle bei ihrer Beantwortung spielen. Oftmals geht es um ein Abwägen von Rechten, das mehr ist als das Vergleichen von Wohlfahrtsgewinnen und -verlusten, und somit auch nicht allein anhand des Maßstabs der Pareto-Effizienz entschieden werden kann. Bei vielen Rechten, um die es geht – z. B. Gesundheit oder Beteiligung an genuin demokratischen Prozessen der Selbstbestimmung – ist nicht einmal klar, ob sie sich überhaupt in Geldwerten ausdrücken lassen und ob dies ethisch zulässig ist. Insbesondere wenn es um Rechte geht, die zum Katalog der Menschenrechte gehören, darf dies bezweifelt werden.

### III. „Technische“ oder demokratische Gestaltung von Märkten?

Diese Systematik von drei Orten der Schädigung und die Perspektive auf Märkte, die diese als grundsätzlich politisch verfasst versteht, lassen sich auch verwenden, um die in der TTIP-Debatte verhandelten Fragen nach niedrigeren oder höheren „Standards“ zwischen den USA und Europa zu gliedern; ein Problem dabei ist freilich, dass vieles von dem, was offenbar verhandelt wird, nicht öffentlich gemacht wird. Es ist nicht klar, dass die Standards in Europa *grundsätzlich* „höher“ sind – was in der Regel einen besseren Schutz von Verbrauchern meint – und es nicht auch Bereiche gibt, in denen weder die eine noch die andere Regelung per se moralisch höher stehend ist oder die Interessen bestimmter Gruppen besser schützt; das Design von Autoblinkern

scheint in diese Kategorie zu gehören.<sup>10</sup> Die Frage, die sich aus pragmatisch-politischer Perspektive also stellt, ist, ob ein Abkommen möglich wäre, das an moralisch neutralen Stellen, an denen es um reine Harmonisierung geht, tatsächlich Vorteile bieten könnte, während es an anderen Stellen, an denen Schädigungen verhindert werden müssen, nicht nachgibt – oder man sich sogar auf höhere Standards, im Sinne einer Reduktion von Schädigungsmöglichkeiten, einigen könnte.

Die grundlegende Frage ist allerdings, wer überhaupt die Macht hat, die entsprechenden Regeln zu setzen: sind dies demokratische Parlamente und rechtsstaatlich legitimierte Gerichte oder private Akteure, die eigentlich Spieler *im* Spielfeld sein sollten, nicht Entscheider über die Regeln. Damit Märkte ohne problematische Schädigungen funktionieren können, braucht es staatliche Strukturen, die *fähig* und *willens* sind, die entsprechende Regulierung vorzunehmen. Diese *Fähigkeit* fehlt zum Beispiel bei sehr schwach ausgeprägten oder korrupten Staaten; auch eine starke Abhängigkeit der Staaten von der Finanzierung auf Finanzmärkten kann sie gefährden. Der *Wille* zur Regulierung wird gefährdet, wenn die Willensbildung nicht mehr die der Allgemeinheit ist, sondern sie durch mächtige Player bestimmt wird, die kein Interesse an Regulierungen zugunsten des Allgemeinwohls haben.

Die Frage ist also, ob es ein „Primat der Politik“ gibt.<sup>11</sup> Wo Politik nur ein Machtspiel ökonomischer Akteure mit anderen Mitteln ist, gerät das gesamte Model eines legitimen und konstruktiven Miteinanders von Demokratie und Markt in Gefahr. Fragen nach „mehr Markt“ versus „mehr Staat“, und genauso Fragen, die sich rein um Effizienz drehen, verschleiern, dass es hier um fundamentale Machtfragen geht. Diese Machtfra-

<sup>10</sup> Dennoch könnte es beim Übergang zu neuen Regelungen auch Gewinner und Verlierer geben, so dass sich auch hier Fragen nach Ausgleichsmechanismen (vgl. unten) stellen können.

<sup>11</sup> Siehe auch *Sheri Berman, The Primacy of Politics – Social Democracy and the Making of Europe’s Twentieth Century*, 2006.

gen stellen sich auf den beiden Seiten des Atlantiks auf in der Sache gleiche, in der Form aber unterschiedliche Art und Weise. Dürften es in den USA aufgrund der dortigen Art der Wahlkampffinanzierung vor allem direkte Geldzuwendungen sowie, über den Mechanismus der „Revolving Doors“, die Aussichten auf lukrative Jobs nach Ende der politischen Laufbahn sein, die privaten Firmen Einfluss auf politische Entscheidungsträger verschaffen, scheint in Brüssel die Frage nach dem Zugang von Lobbyisten zu EU-Beamten eine zentrale Rolle zu spielen.<sup>12</sup>

Die Gefahr, die von derartigen Formen der Einflussnahme auf die demokratische Selbstbestimmung ausgeht, liegt auf der Hand. Trotzdem war das öffentliche Interesse an diesen Prozessen lange begrenzt. Vermutlich hat dabei eine Rolle gespielt, dass die Ideologie von den „freien“ Märkten und ihren Selbststeuerungskräften den Blick dafür verstellt hat, in welchem Maße Märkte durch ihre politische Rahmensetzung beeinflusst werden, während gleichzeitig die Rede von der „Konsumentensouveränität“ und die externalitätenfreien Lehrbuchmodelle von Märkten wunderbar dazu geeignet waren, die Frage nach möglichen Schädigungen durch Märkte und nach der daraus resultierenden Notwendigkeit ihrer Einbettung zu verschleiern. Die Einsicht, wie wenig „souverän“ menschliches Verhalten oft ist, ist nicht besonders schmeichelhaft, was viel-

leicht zur psychologischen Abwehr der Fragen, die sich aus ihr ergeben, beiträgt. Und natürlich stellen sich, wenn diese Einsicht einmal akzeptiert wird, schwierige Fragen nach der Grenze zwischen zulässigen und unzulässigen Formen paternalistischer Eingriffe. Bequemer ist es, die Fiktion vom souveränen Konsumenten aufrechtzuerhalten, besonders, wenn man selbst zur Gruppe derjenigen gehört, die auch mit wenig regulierten Märkten gut zurechtkommen. Bei Schädigungen der zweiten und dritten Art – Externalitäten auf konkrete Dritte oder Schädigungen der Gesellschaft als ganzer – haben möglicherweise generelle individualistische Tendenzen gegen die Akzeptanz dieser Probleme gewirkt, werfen sie doch Fragen auf, die durch kollektives Handeln in mehr oder weniger großen Gruppen, im Extremfall von ganzen Gesellschaften, beantwortet werden müssten.<sup>13</sup>

Die Verhaltensökonominnen Georg Akerlof und Robert Shiller haben neulich versucht, dem Narrativ von den Segnungen des freien Marktes ein Gegennarrativ entgegenzusetzen, das der Ambivalenz von Märkten besser gerecht wird: in ihrem Buch *Phishing for Phools*<sup>14</sup> (dt. in etwa: *Angeln nach Idioten*) beschreiben sie, wie in Märkten nicht nur genuine Bedürfnisse befriedigt werden, sondern auch die Unwissenheit, die Seh-

<sup>12</sup> Wie *Rürup* (Fn. 1) im Herbst 2015 schrieb: „Höchst irritierend ist es [...], dass die für TTIP zuständigen EU-Beamten sehr viele und intensive Gespräche mit Vertretern von Wirtschaftsverbänden führten, während Sprecher von Verbraucherverbänden, Umweltgruppen, Gewerkschaften, öffentliche Unternehmen, Kommunen oder Kulturschaffende nicht eingeladen waren. Dies räumt die EU-Kommission auf ihrer Website offen ein.“ Weitere Berichte zu diesem Thema finden sich bei *Hugh Muir*, TTIP talks: EU alleged to have given ExxonMobil access to confidential strategies, in: *The Guardian*, 27. November 2015, der den Einfluss der Öl- und Erdgasindustrie auf die EU-Kommission beschreibt, und bei *Christoph Pauly*, Studie zu TTIP: Die Lobbyistenträume sind längst Wirklichkeit, in: *Der Spiegel*, 18. Januar 2016. Pauly schildert bezugnehmend auf eine Studie der NGO „Lobbycontrol“ die Kontakte zwischen der EU-Kommission und dem „Transatlantischen Wirtschaftsdialog“ (TABD).

<sup>13</sup> Auch die Rede vom „Wirtschaftswachstum“ als etwas, gegen das man schlicht nicht sein könne, verdient kritisch hinterfragt zu werden. Die Annahme ist in der Regel, dass Wirtschaftswachstum einer Gesellschaft als ganzer zugutekommt und es insbesondere auch die Position der ärmeren Mitglieder verbessert. Ob dem aber so ist, ist alles andere als klar (und die Debatte um die moralische Zulässigkeit eines ressourcenintensiven und damit klimafeindlichen Wirtschaftswachstums soll hier gar nicht erst aufgemacht werden). Daten aus den USA zeigen, dass die Profiteure wirtschaftlicher Expansion in letzter Zeit nicht mehr die unteren 90 %, sondern die obersten 10 % der Bevölkerung waren. Vgl. *Paulina R. Tcherneva*, Reorienting Fiscal Policy: A Critical Assessment of Fiscal Fine-Tuning, *Levy Economics Institute Working Paper No. 772*, 2013. Für eine Diskussion siehe auch *Lisa Herzog*, The Normative Stakes of Economic Growth – Why Adam Smith does not rely on ‘trickle down’, in: *Journal of Politics* 78 (1) (2016), S. 50–62.

<sup>14</sup> *Georg A. Akerlof/Robert J. Shiller*, *Phishing for Phools – The Economics of Manipulation and Deception*, 2015.

süchte, das Vertrauen oder die Süchte von Kunden ausgenutzt werden. Dies, so ihre Botschaft, seien keine vernachlässigbaren Pathologien, die nur gelegentlich aufträten, sondern Phänomene, die in der Natur von Märkten selbst lägen, weil das Profitstreben, das in ihnen freigesetzt wird, eben auch Kreativität in der Suche nach Möglichkeiten freisetze, nach Idioten zu angeln.<sup>15</sup> Daraus ergibt sich direkt die Notwendigkeit der rechtlichen Einbettung, und damit die Frage danach, wer die Macht hat, diese einbettenden Regeln zu setzen oder ihre Setzung zu verhindern.

Das altbekannte Problem der gegenwärtigen Situation ist natürlich das Spannungsverhältnis von globalisierter Wirtschaft und national organisierten Demokratien, das es den Global Players erlaubt, Nationalstaaten gegeneinander auszuspielen, falls letztere nicht schon in vorauseilendem Gehorsam in ein „race to the bottom“ eintreten. Das zeigt sich im Bereich der Besteuerung,<sup>16</sup> aber auch im Bereich der Standardsetzung. Die Antwort darauf muss, sieht man von den normativ problematischen und faktisch kaum realisierbaren Optionen entweder eines Weltstaats oder aber eines Zurückschraubens der Globalisierung ab, in internationaler Zusammenarbeit und Koordination liegen.

Hierin liegt freilich die traurige Ironie der TTIP-Debatte: *Eigentlich* könnte es der richtige Ansatz sein, sich gemeinsam auf rechtliche Standards zu einigen, welche globale Märkte einbetten und so verhindern, dass sie Schädigungen herbeiführen.<sup>17</sup> Aber die Frage ist eben, wer diese Standards setzt – die Global Players, indem sie die Nationalstaaten unter Druck setzen, oder die Natio-

nalstaaten, indem sie die Global Players in die Schranken weisen? Ersteres ist ein Szenario, das weder für Menschenrechte noch für Demokratie Gutes verheißt. Allerdings müsste man sogar im kontrafaktischen Fall von Verhandlungen, die in bester Absicht von vollkommen am Gemeinwohl orientierten demokratischen Regierungen geführt würden, kritische Fragen nach der sich ergebenden Verteilungswirkung stellen. Es ist unrealistisch zu glauben, dass eine Intensivierung des Handels, sogar wenn Schädigungen vermieden und *in der Summe* Wohlfahrtsgewinne geschaffen würden, nicht auch einige Verlierer hervorbringen würde, die zumindest kurzfristig das Nachsehen hätten, z.B. durch steigende Arbeitslosigkeit.<sup>18</sup> In einer funktionierenden Demokratie, die das Wohlergehen aller Individuen gleichermaßen berücksichtigt, müssten auf nationaler Ebene (oder auf der Ebene von Einheiten wie der EU) Ausgleichsmechanismen für diese Verluste geschaffen werden. Im Rahmen der TTIP-Debatte hat eine Auseinandersetzung mit diesem Thema bisher gefehlt, was die Skepsis bezüglich der Intentionen der beteiligten Akteure weiter steigen lässt.

Allerdings zeigt sich in der Debatte auch, dass die Öffentlichkeit gelernt hat: das Bewusstsein für die Problematik wirtschaftlichen Einflusses auf die Setzung der Spielregeln des Marktes scheint gewachsen zu sein. In den vergangenen Jahren wurde oft gefragt, ob aus der Finanzkrise von 2008 die richtigen Konsequenzen gezogen wurden. Die Frage ist berechtigt, scheinen doch die Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanz-

<sup>15</sup> Akerlof/Shiller (Fn. 14), S. 166.

<sup>16</sup> Siehe z. B. Peter Dietsch, *Catching Capital – The Ethics of Tax Competition*, 2015.

<sup>17</sup> Hierbei blende ich allerdings die Frage aus, inwiefern ein solches Abkommen negative Auswirkungen auf dritte Länder, insbesondere im globalen Süden, haben könnte, die aus Gerechtigkeitsperspektive problematisch wären. Ob dies der Fall wäre, ist empirisch umstritten; wie dies normativ zu bewerten wäre, dürfte ebenfalls kontrovers sein. Denkbar wäre eine Art Ausgleichszahlung aus der „Dividende“ von TTIP an benachteiligte Länder.

<sup>18</sup> Vgl. dazu wiederum Rürup (Fn. 1): „Denn auch wenn man davon ausgehen kann, dass ein Abbau von Zollbarrieren und eine Verringerung von nicht-tarifären Handelshemmnissen grundsätzlich mit Wohlfahrtsgewinnen für die beteiligten Länder verbunden ist, so gebietet es die intellektuelle Redlichkeit darauf hinzuweisen, dass damit noch nichts gesagt ist, wie sich diese Gewinne auf die einzelnen Länder verteilen und wer dort die Begünstigten und die Verlierer sind.“ Nach Rürups Auffassung würde Deutschland als Exportnation insgesamt wohl profitieren, andere europäische Länder würden möglicherweise viel härter getroffen werden. Ob es legitim für Deutschland wäre, diese Gewinne auf Kosten anderer europäischer Länder mitzunehmen, darf bezweifelt werden.

sektors halbherzig und schleppend und viele sinnvolle Vorschläge, z. B. höhere Eigenkapitalquoten der Banken,<sup>19</sup> wurden bis heute nicht umgesetzt. Aber vielleicht hat die Finanzkrise an anderer Stelle ein Umdenken und einen gesellschaftlichen Lernprozess in Gang gesetzt, der langfristig seine Wirkung zeitigen wird: in der Erkenntnis nämlich, dass Märkte politisch gestaltet werden müssen, und dass wesentliche Dimensionen des Kampfes um demokratische Selbstbestimmung sich auf diesem Feld abspielen.

Dies wäre langfristig eine positive Entwicklung, die allerdings noch nichts darüber sagt, wo es mit TTIP konkret hingehen könnte und sollte. Der öffentliche Druck scheint gewisse Wirkung zu zeigen: die EU-Kommission hat sich in Bezug auf die Rolle privater Schiedsgerichte bewegt, allerdings nach Ansicht vieler Kritiker, zum Beispiel des deutschen Richterbundes,<sup>20</sup> noch nicht weit genug. Die Verhandlungen finden immer noch weitgehend hinter verschlossenen Türen statt, so dass selbst Bundestagsabgeordnete nur sehr beschränkten Zugang zu den Texten bekommen.<sup>21</sup> Angesichts all der ungelösten Fragen, aber auch angesichts der Delegitimierung, die der gesamte Prozess durch das Öffentlich-Werden von Lobby-Praktiken erlebt hat, ist fraglich, ob eine Fortsetzung der Verhandlungen wünschenswert ist. Ein besseres Signal an die Öffentlichkeit, und ein Ausweis der Fähigkeit westlicher Demokratien, sich von ökonomischer Einflussnahme freizuhalten, wäre, die politischen Energien zunächst vor allem auf andere Bereiche zu konzentrieren, in denen internationale Zusammenarbeit dringend gefragt ist: z. B. im Bereich der internationalen Steuerharmonisierung, wo eine Schließung diverser Schlupflöcher nötig wäre, um auch internationale Konzerne

zur Zahlung von Steuern in angemessener Höhe zu zwingen. Dies würde die Staaten auch besser in die Lage versetzen, mit größeren finanziellen Mitteln das zu tun, was im Modell westlicher Staaten, in der Kombination aus Demokratie und Marktwirtschaft, eine ihrer vordringlichsten Aufgaben ist: soziale Sicherheit zu schaffen und damit eine Form der Schädigung durch Märkte zu bekämpfen, die sich in den letzten Jahren massiv verschärft hat: die Unsicherheit insbesondere für diejenigen am unteren Rand des Einkommensspektrums, die eine massive Gefährdung des Rechts auf ein selbstbestimmtes Leben darstellt. *Anschließend* einen neuen Anlauf in den TTIP-Verhandlungen zu nehmen, im klaren Bewusstsein, dass es dabei um die Interessen der *Allgemeinheit* gehen muss, schiene aus der Sicht von Menschenrechten und Demokratie plausibler, als die derzeitigen Verhandlungen um jeden Preis fortsetzen zu wollen.

<sup>19</sup> Siehe insbesondere Anat Admati/Martin Hellwig, *The Bankers' New Clothes – What's Wrong with Banking and What to Do about it*, 2013.

<sup>20</sup> Siehe z. B. Petra Pinzler, *TTIP – Deutscher Richterbund lehnt Schiedsgerichte ab*, in: *Die ZEIT*, 3. Februar 2016.

<sup>21</sup> Katja Kipping, *Das Gegenteil von Transparenz*, in: *Die Linke im Bundestag*, 4. Februar 2016, verfügbar unter <http://www.linksfraktion.de/im-wortlaut/gegenteil-transparenz/> (besucht am 13.7.2016).