



Thesenpapier zur Sicherheitspolitik, Nr. 6/2015

Transnationale Unternehmen als Akteure der Politik

von **Volker Hagen Walz**,

Teilnehmer des Seminars für Sicherheitspolitik 2015

In Anbetracht einer globalisierten Welt spielen transnational agierende Unternehmen aus wirtschaftlicher Sicht eine große Rolle. Die Einordnung ihrer Bedeutung für die Innen- und Außenpolitik scheint jedoch nicht eindeutig zu sein. Der Autor erörtert zum einen mögliche Rollen transnationaler Unternehmen in der Außenpolitik und zum anderen Voraussetzungen, die erfüllt sein müssten, um das Primat der Politik zu wahren. Zielführend und notwendig sei daher ein konstruktiver Diskurs, der eine systematische Integration von Unternehmen in die nationale und internationale Politik thematisieren sollte. Vordergründig für den Autor ist der Optimierungsgedanke einer eng abgestimmten Zusammenarbeit zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor.

„In einer Strategie für den Frieden im 21. Jahrhundert ist Außenpolitik zugleich Prävention, Krisendiplomatie und geduldige Transformationsunterstützung. Sie ist Zimmermannsarbeit an Elementen einer tragfähigen, friedlichen und gerechten internationalen Ordnung – eingebunden in eine immer engere Union Europas, in der Deutschland seine Verantwortung auch in der Form verhandelter Führung wahrnimmt. [...] Um diesen Beitrag zu leisten, braucht unser Land einen schlagkräftigeren Auswärtigen Dienst und ein eng abgestimmtes Zusammenwirken aller außenpolitischen Akteure, auch über das Auswärtige Amt hinaus.“¹

„Krise – Ordnung – Europa“ – diese Schlagworte beschreiben laut dem Abschlussbericht des bei seinem Amtsantritt im Dezember 2013 von Außenminister Steinmeier initiierten Projekts „Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken“ des Auswärtigen Amts die mittelfristigen Herausforderungen deutscher Außenpolitik. Krisenprävention, Krisenbewältigung und Krisennachsorge, die gestaltende Mitarbeit an Elementen einer neuen globalen Ordnung und eine noch konsequentere europäische Einbettung der deutschen Außenpolitik sind dabei die bekräftigten Kernelemente der deutschen Außenpolitik, die zukünftig mit dem Anspruch „früher, entschiedener und substantieller“² zu handeln umgesetzt werden soll. Dabei ist – folgt man dem einleitenden Zitat Frank Walter Steinmeiers – ein Zusammenwirken aller außenpolitischen Akteure – auch und gerade über das Auswärtige Amt hinaus – gefragt.

Doch wie weit reicht der Terminus außenpolitische Akteure? Wie soll man in diesem Zusammenhang mit einer sich wandelnden internationalen Ordnung und dem Aufstieg neuer Akteure umgehen? Welche Rolle können und sollen transnationale Unternehmen dabei einnehmen?

¹ http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/699336/publicationFile/202955/Review_Abschlussbericht.pdf, S 12f.

² http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/699336/publicationFile/202955/Review_Abschlussbericht.pdf, S 9.

Das vorliegende Thesenpapier plädiert für eine systematische Integration transnationaler Unternehmen in die nationale wie internationale Politik und für einen konstruktiven Diskurs darüber, welche Voraussetzungen dabei gewahrt sein müssen, um das Primat der Politik zu wahren und gleichzeitig eine eingeforderte eng abgestimmte Zusammenarbeit zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor optimieren zu können.

1. Transnationale Unternehmen in der nationalen und internationalen Politik – eine Standortbestimmung

(Außen)politisches Handeln ist schon lange nicht mehr allein die Aufgabe der Außen- und sonstiger Fachministerien. Nationale Politiken sowie die Außenbeziehungen eines Landes reichen weit über das Regierungshandeln hinaus und werden zu einer Aufgabe, die alle Teile der Gesellschaft betrifft.³ Auch transnationale Unternehmen spielen hier eine besondere Rolle als Koproduzenten von Governance-Leistungen, die, will man ihr volles Potential ausschöpfen, weiter ausgebaut werden könnte und müsste. Bevor transnationale Unternehmen im Handlungsgeflecht (inter)nationaler Akteure verortet werden können, bedarf es zumindest eines kurzen Blickes auf das analytische Konzept der „Governance“ – ohne dabei allzu sehr in die Tiefen der zugrundeliegenden politikwissenschaftlichen Diskussion abtauchen zu wollen.

Das Konzept der Governance verweist unter anderem darauf, dass die autoritative Regelung gesellschaftlicher Problemlagen nicht mehr zwangsweise an Staaten gebunden ist.⁴ Neben der „governance by government“ (der klassischen staatszentrierten Politik) kann es aus Sicht dieses Ansatzes auch „governance without government“ (Selbstauflegung von Normen und Regeln durch gesellschaftliche Akteure) und „governance with governments“ (Verpflichtung von Staaten im Umgang miteinander auf bestimmte Normen und Regeln, ohne dass diese von einem übergeordneten Akteur beschlossen und durchgesetzt werden können) geben.

Folgt man diesem Konzept, so können auch nichtstaatliche Akteure Träger nationaler wie auch internationaler politischer Regelungen und Aktivitäten sein. Dies umfasst sowohl gesellschaftliche (z.B. NGOs) wie auch privatwirtschaftliche Akteure (z.B. transnationale Unternehmen), die eine Reihe sogenannter Governance-Leistungen erbringen können, die im Folgenden noch skizziert werden. Insbesondere die Regelung Nationalstaaten übergreifender Herausforderungen findet dabei in einer Art Mehrebenensystem unter Einbeziehung einer Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure statt, bei der die einzelnen Akteurs- und Handlungsebenen zwar funktional differenziert werden können, jedoch bei der Erbringung entsprechender Governance-Leistungen voneinander abhängig sind.

Ein transnationales Unternehmen kann so beispielsweise mit ausländischen Direktinvestitionen nicht nur Arbeitsplätze schaffen, sondern – ganz in der Tradition der „Wandel durch Handel“-These – auch direkt Einfluss auf Transformationsprozesse nehmen. Ob durch die Bereitstellung von Arbeitsplätzen und somit der Herausbildung einer Mittelschicht, die ihrerseits politische und somit demokratische Partizipationsmöglichkeiten einfordert, ob durch die Setzung von Arbeits-, Umweltschutz- und Menschenrechtsstandards oder bei Fragen der Korruptionsbekämpfung, ein transnationales Unternehmen kann die nationalen aber auch außenpolitischen Interessen eines Staates fördern, indem die Wirtschaftskraft und daraus resultierende Abstrahleffekte auch für die Außenpolitik genutzt werden. Geschieht dies in einer mit der Außenpolitik eines Landes koordinierten Art und Weise, so kann dies als sogenannte Mehrebenen-Governance bezeichnet werden.

Eine solche Mehrebenen-Governance kann einerseits die Effizienz entsprechender transnationaler Regelleistungen erhöhen, birgt jedoch immer auch das Risiko der Intransparenz sowie die gesonderte Her-

³ Siehe hierzu auch: Volker Perthes: „Wirtschaft macht Außenpolitik. Deutsche Firmen haben international oft mehr Einfluss als die Bundesregierung. Der Politik muss es darum gehen, diese Aktivitäten zu lenken.“ in: Süddeutsche Zeitung, Außenansicht, 02.01.2013, S. 2.

⁴ vgl. u.a. Zürn, Michael 2010: Internationale Institutionen und nicht-staatliche Akteure in der Global Governance, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: 34-35, 14-20.

ausforderung, dass nicht alle involvierten Akteure auch demokratisch legitimiert sind. Legt man somit das Konzept der „Global Governance“ zugrunde, so können transnationale Unternehmen nationalen wie internationalen Akteursstatus erreichen und effiziente Governance-Leistungen erbringen. Gleichzeitig sind entsprechende Ansätze immer auch dem in Teilen berechtigten Vorwurf der Intransparenz sowie mangelnder demokratischer Legitimierung ausgesetzt, die auch die Frage nach notwendigen Kontrollmechanismen aufwerfen und im Folgenden nicht unterschlagen werden sollen.

2. Politische Rahmenbedingungen für transnationale Unternehmen

Das politische Interesse von transnationalen Unternehmen entwickelt sich im Spannungsfeld der eigenen ökonomischen, ökologischen und sozialen Prioritäten sowie global, regional wie lokal geltender politischer Rahmenbedingungen, entsprechenden politischen Anforderungen an und/oder Unterstützungsleistungen für Unternehmen. Dabei scheinen auf dem politischen Radar eines transnationalen Unternehmens nicht nur regulative Herausforderungen sowie Markt(zugangs)- und Wettbewerbsumfelds-Themen auf, auch sicherheitspolitische sowie reputative Herausforderungen beeinflussen mittel- und unmittelbar die jeweiligen Rahmenbedingungen und folglich den Handlungsspielraum eines Global Players. Wichtig dabei ist auch, dass die angesichts der jeweiligen Herausforderungen notwendigen Maßnahmen der Politik ihrerseits wiederum global, regional sowie national unterschiedlich – oft auch gegensätzlich – ausfallen können.

Während transnationale Unternehmen ihre Produktions-, Vertriebs- sowie Wertschöpfungsketten global zu optimieren suchen, sind sie gleichzeitig um einen Interessensausgleich mit den politischen Akteuren, die die regionalen, nationalen oder lokalen politischen Rahmenbedingungen bestimmen, bemüht. Diese wiederum verfolgen oftmals diametral entgegengesetzte Interessen. Während es so beispielsweise immer im Interesse der Regierung des Stammsitzes eines Unternehmens – insbesondere in der Triade – liegen wird, Produktion, Entwicklungsleistung, Know-how sowie Beschäftigung vor Ort zu halten, wird es immer im Interesse eines prosperierenden und folglich attraktiven Auslandmarktes liegen, sich vom bloßen Exportmarkt hin zum integralen Teil des globalen Produktionsnetzwerkes eines Global Players zu entwickeln. Je größer dabei die Attraktivität eines Marktes und je geschickter die dortige Regierung mit einer entsprechenden Ausrichtung ihrer Industriepolitik Einfluss zu nehmen fähig ist, umso größer ist die Notwendigkeit regional wie lokal Produktions- und Wertschöpfungstiefe sowie entsprechende Beschäftigungszahlen und Entwicklungsleistungen, aber auch entsprechendes technisches Know-how vorzuhalten oder offenzulegen, um Marktzugänge und entsprechende Marktchancen überhaupt nutzen zu können.

Um also langfristig und nachhaltig global erfolgreich wirtschaften zu können, gilt es aus Sicht eines global operierenden Unternehmens die an sie herangetragenen Forderungen sowie entsprechende Verantwortlichkeiten gegenüber den eigenen Shareholdern und weiteren internen wie externen Stakeholdern immer wieder neu zum Ausgleich zu bringen. Dies gilt sowohl für Entscheidungen zur langfristigen strategischen Ausrichtung des Unternehmens für die laufende operative Planung wie auch entsprechende Maßnahmen im Tagesgeschäft. Insbesondere börsennotierte Unternehmen sind dabei immer auch gezwungen, sich zusätzlich der Herausforderung zu stellen, kurz- (Monatsergebnisse & Quartalszahlen), mittel- (operative Planung) und langfristige (strategische Planung) Optimierungsoptionen gegeneinander abzuwägen.

Die politischen Rahmenbedingungen eines transnationalen Unternehmens konkretisieren sich somit immer lokal, ohne dass dabei das Spannungsfeld konkurrierender nationaler, regionaler sowie globaler Interessen der jeweils handlungsleitenden politischen Akteure aus Sicht des Unternehmens immer restlos aufgelöst werden kann. Transnationale Unternehmen richten ihr Handeln in diesen ständig wechselnden politischen Umfeldbedingungen national wie international immer wieder neu aus und folgen dabei einer immer wieder neu gegeneinander auszubalancierenden kurz-, mittel- sowie langfristigen Nutzenoptimierungsstrategie. Dies heißt auch,

dass transnationale Unternehmen immer wieder im Spannungsfeld der Interessen ihres Heimatstandortes sowie der Interessen ihrer Zielmärkte stehen.

Vor dem Hintergrund kooperativer Politikansätze insbesondere in der Außenpolitik heißt dies jedoch nicht, dass eine Kooperation per definitionem ausgeschlossen ist. Vielmehr geht es darum, sich diese Spannungsfelder bei der Konzeption entsprechender kooperativer Ansätze bewusst zu machen und bei der Entscheidung, ob und welche Ansätze gemeinsam realisiert werden können und welche – aufgrund der vorab geschilderten möglichen Spannungsfelder – entweder für die Bundesregierung oder ein zu beteiligendes Unternehmen nicht umsetzbar sind, entsprechend zu berücksichtigen.

3. Transnationale Unternehmen als Adressaten und Akteure der Politik

Die politikwissenschaftliche Analyse und Theoriebildung verweist unter dem Terminus des „politischen Systems“ auf die Gesamtheit der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure, Regeln und Verfahren, die innerhalb eines abgegrenzten Handlungsrahmens von Politikstrukturen an fortlaufenden Prozessen der Formulierung und Lösung politischer Probleme sowie der Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher politischer Entscheidungen beteiligt sind. Kurz gesagt, das politische System ist für die Produktion kollektiver verbindlicher Entscheidungen oder alternativ formuliert von „Governance-Leistungen“ zuständig. Der Systembegriff impliziert – so ein entsprechender politikwissenschaftlicher Definitionsversuch – „die Vorstellung einer zum Gleichgewicht tendierenden, intern in eine Vielzahl interdependenter Elemente, Rollen und Prozesse differenzierten Einheit, die von einer sozialen, kulturellen, ökonomischen und physischen Umwelt unterscheidbar, mit dieser aber durch wechselseitige Austauschprozesse verbunden ist“.⁵

Stellt man sich das politische System als eine Art Organismus vor, der mit seinem gesellschaftlichen und internationalen Umfeld in einer Austauschbeziehung steht, so ist jedes politische System Adressat von gesellschaftlichen Forderungen und Unterstützungsleistungen. Aufgabe des politischen Systems ist es, aus diesen Forderungen auszuwählen, einige Forderungen abzuweisen oder abzuschwächen, anderen nachzugeben und sie zu bündeln. Auf diese Weise produziert das politische System Outputs. Diese wirken auf das gesellschaftliche Umfeld ein und auf das politische System in Form eines so genannten Feedback-Prozesses zurück. Als Ergebnis dieses Feedbacks entstehen neue Inputs im politischen System, entweder als Unterstützungen oder als Forderungen. Wichtigste Prozess-Funktionen innerhalb dieses analytischen Ansatzes sind dabei die Interessenartikulation, Interessenaggregation, Politikformulierung, Politikimplementierung und -anpassung, d.h. die Umsetzung von Inputs in Outputs des politischen Systems. Zwischen der politisch interessierten Bevölkerung auf der einen und dem eigentlichen Regierungssystem auf der anderen Seite finden sich neben den klassischen Transformatoren der Parteien, Verbände und Vereine aller Art unter anderem auch religiöse Vereinigungen, NGOs, soziale Bewegungen sowie Bürgerinitiativen und Massenmedien wie auch (transnationale) Unternehmen, die im Weiteren im Mittelpunkt stehen sollen.

In ihrer Funktion der Transformation politischer Inhalte und Entscheidungen zwischen der gesellschaftlichen und der politischen Ebene sind letztere somit

- auf der Inputseite ein Akteur, der Forderungen sowie Unterstützungsleistungen an das politische System heranträgt, gleichzeitig sind sie
- auf der Outputseite Adressat der Entscheidungen des politischen Systems und können darüber hinaus
- im Rahmen eines Mehrebenen-Governance-Ansatzes auch kooperativer Akteur der Politik sein.

⁵ vgl. u.a. Nohlen, Dieter/ Thibaut Bernhard 2002: Politisches System, in: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze, Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2. München, S. 732-734.

Soviel zur Theorie – nun zur Praxis. Legt man die politischen Rahmenbedingungen eines transnationalen Unternehmens sowie den obigen Systemansatz zugrunde und betrachtet insbesondere die genannten Prozess-Funktionen, so ist nun die Frage zu stellen, wo transnationale Unternehmen in Abgrenzung – insbesondere zur Exekutive – zu verorten sind und wie transnationale Unternehmen seitens der unabhängigen Gewalten bei der Ausgestaltung eines koordinierten Politikansatzes genutzt werden können. Hierbei muss einerseits die normative Frage gestellt werden, welche Grenzziehung der wechselseitigen Einflussosphären gezogen werden muss, andererseits gilt es der funktionalistischen Frage nachzugehen, wie eben diese wechselseitigen Einflussmöglichkeiten effizient genutzt werden können, um das bestmögliche Zustandekommen politischer Entscheidungen, die dem Allgemeininteresse dienen, garantieren zu können.

Einfacher formuliert:

- Wie weit wollen, sollen und dürfen transnationale Unternehmen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse nehmen,
- wie weit sollen/müssen Unternehmen beteiligt werden, damit national wie international nachhaltige Politikprozesse und im Ergebnis nachhaltige Politikinhalte garantiert werden können und
- welche Grenzziehungen sind notwendig, um eine – möglicherweise unternehmerischen Grundprinzipien widersprechende – Vereinnahmung der Unternehmen durch die Politik ausschließen zu können?

4. Stolpersteine und Synergien – warum ein konstruktiver Diskurs über die Integration transnationaler Unternehmen in die nationale und internationale Politik notwendig und zielführend ist

Natürlich kann es weder darum gehen, nationale Politiken oder den deutschen diplomatischen Dienst für die Forcierung wirtschaftlicher Interessen zu instrumentalisieren, und auch nicht darum, deutschen Vorstandsvorsitzenden Direktiven aus Berlin zu oktroyieren. Zielkonflikte zwischen der Verfolgung unternehmerischer Partikularinteressen und der politischen Gestaltung zur Förderung des Allgemeininteresses werden weiterhin Grundvoraussetzung eines jeden pluralistischen Systems bleiben und der konstruktive politische Streit und die dem Allgemeinwohl dienliche Auflösung solcher Konflikte müssen auch zukünftig ein Qualitätsmerkmal funktionierender Demokratien sein. Dennoch erscheint es sinnvoll, wenn die verschiedenen Akteure sich gemeinsam Gedanken darüber machen, wie auf nationaler wie auch internationaler Ebene eine bessere Entscheidungsfindung vorbereitet und erreicht werden kann sowie sich Ziele im nationalen wie auch internationalen Raum gemeinsam im Rahmen einer Mehrebenen-Governance erreichen lassen, indem entsprechende Kompetenzen, Ressourcen und Instrumente wo möglich miteinander verknüpft werden.

Um dies zu erreichen und sowohl die normative Frage nach entsprechender Grenzziehung sowie die funktionalistische Frage nach der Hebung größtmöglicher Synergien zu adressieren, benötigen wir einen konstruktiven Diskurs über die systematische Integration transnationaler Unternehmen in die nationale und internationale Politik, der insbesondere die Möglichkeiten, Grenzen sowie notwendigen Kontrollmechanismen entsprechender Ansätze auslotet. Drei mögliche Schwerpunkte eines solchen Diskurses sollen im Folgenden kurz angerissen werden.

4.1 Das Primat der Politik ist gesetzt, muss aber mit einer zeitgemäßen Öffnung des politischen Systems für private, nichtstaatliche Akteure Hand in Hand gehen.

Professionell, transparent und unter fairen und klaren Regeln ausgeführt, kann die systematische Integration transnationaler Unternehmen⁶ – wie im folgenden Abschnitt noch dargestellt – eine qualitativ bessere Entscheidungsfindung der politisch Verantwortlichen auf breiterer gesellschaftlicher Ebene sicherstellen. Unternehmen sowie ihr institutionelles und personelles Know-how sollten dabei noch systematischer im Vorfeld politischer Entscheidungsfindung genutzt werden. Gleichzeitig muss ein gesellschaftlicher Konsens darüber hergestellt werden, wo die Grenzziehung zwischen der Teilnahme an der Entscheidungsvorbereitung und der letztendlichen Entscheidungsfindung zu ziehen ist und wie diese im politischen Alltag – auch durch das Vorhalten entsprechender Kontrollmechanismen – garantiert werden kann.

4.2 Eine systematische Integration transnationaler Unternehmen ist sowohl im Vorfeld politischer Entscheidungsfindung, aber auch bei der Umsetzung und Durchsetzung nationaler wie internationaler Politik zielführend. Dies sollte stärker als bisher auch bei der Neuausrichtung der deutschen Außenpolitik Berücksichtigung finden.

Ob auf dem Feld der Arbeitsmarkt-, Ausbildungs- oder Bildungspolitik, ob zu Fragen nachhaltiger Sozialsysteme, ob auf dem Gebiet der nationalen wie internationalen Industrie- & Handelspolitik, ob bei Energie- und Rohstofffragen, Fragen der Digitalisierung und Industrie 4.0, ob auf dem Gebiet der Finanzmarkt- und Steuerpolitik, Forschungs- und Entwicklungspolitik, der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik, ob bei generellen Fragen wirtschaftlich nachhaltiger und sinnvoller regulativer Rahmenbedingungen, Unternehmen können bei all diesen und weiteren Themen einen entscheidenden Beitrag bei der Interessenartikulation, Interessenaggregation, der Entscheidungsvorbereitung, aber auch der gemeinsamen Politikformulierung im Vorfeld der eigentlichen politischen Entscheidung, die den politischen Mandatsträgern vorbehalten sein muss, leisten.

Dies gilt auch und gerade für das Feld der Außenpolitik. Hier können und sollten Unternehmen jedoch nicht nur Teil des Formulierungsprozesses und der Entscheidungsvorbereitung, sondern im Rahmen einer Mehrebenen-Governance auch eigenständige Akteure sein. Ein Konzept der umfassenden Sicherheitspolitik sollte auch die „wirtschaftliche Staatskunst“ berücksichtigen. Um es mit den Worten Hillary Clintons zu formulieren: „We have to position ourselves to lead in a world where security is shaped in boardrooms and on trading floors as well as on battlefields. [...] Our problems have never respected dividing lines between global economics and international diplomacy. And neither can our solutions. [...] Economic statecraft has two parts: first, how we harness the forces and use the tools of global economics to strengthen our diplomacy and presence abroad; and second, how we put that diplomacy and presence to work to strengthen our economy at home.”⁷ Wenn internationale Sicherheit also auch wirtschaftliche Staatskunst sein muss, ist es umso verwunderlicher, dass Unternehmen oder die Wirtschaft im Abschlussbericht des Review-Prozesses – außer in Form eines Verweises auf eine zurückliegende Veranstaltung zur Wechselwirkung von Wirtschaft und Weltpolitik im Anhang des Dokuments – keinerlei explizite Erwähnung finden. Blickt man auf die Schwerpunkte, die im Rahmen einer Neuausrichtung der deutschen Außenpolitik in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt werden – sei es beim Ausbau der politischen Krisenfähigkeiten und Instrumente, sei es bei der Stärkung neuer und bestehender Elemente internationaler Ordnung, der internationalen Rechtszusammenarbeit und Rechtsstaatsförderung oder dem eingeforderten zusätzlichen Raum für strategische Reflexion – halten hier insbesondere transnationale Unternehmen hilfreiche bis dato nicht systematisch genutzte Expertise, Know-how sowie Infrastrukturen und Ressourcen vor und könnten im Rahmen einer

⁶ Gleiches gilt selbstverständlich auch für andere gesellschaftliche Akteure, auf die an dieser Stelle jedoch nicht gesondert eingegangen werden soll.

⁷ Secretary Clinton's Speech at Economic Club of New York on October 14, 2011.

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/10/20111014172924su0.9650494.html#ixzz3ahcNHNWW>

beispielsweise vom Auswärtigen Amt koordinierten Mehrebenen-Governance einen entscheidenden Mehrwert leisten. Einfacher gesagt, auf vielen Feldern der Außenpolitik muss und kann „diplomatic statecraft“ durch eine „economic statecraft“ ergänzt werden. Wie können dementsprechend transnationale Unternehmen die Ziele deutscher Außenpolitik unterstützen? Wie können hier Synergien genutzt und vorhandene, die diplomatischen Beziehungen ergänzende, globale Netzwerke genutzt werden? Wie kann das Auswärtige Amt eine entsprechende Koordinierung der in Frage kommender Akteure gewährleisten? Welche Grenzen sind entsprechenden Ansätzen gesetzt und welche zusätzlichen Kontrollmechanismen sind dabei vorzuhalten um einer Instrumentalisierung der Politik durch die Wirtschaft wie auch der Wirtschaft durch die Politik entgegenzuwirken? All dies sind Fragen, die im Rahmen der laufenden Neuausrichtung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik mit adressiert werden sollten.

4.3 Der – auch mehrfache – personelle Wechsel zwischen Politik und Zivilgesellschaft, wie auch zwischen Politik und Wirtschaft fördert – unter Voraussetzung der Wahrung der Demokratien und Rechtsstaaten zu Grunde liegenden Gewaltenteilung sowie der Vermeidung von Interessenskonflikten – das wechselseitige Verständnis, aber auch die Qualität der politischen Entscheidungsfindung wie auch der Umsetzung und Durchsetzung nationaler und internationaler Politik.

So wie ein nachhaltiger „Whole-of-Government“-Approach einen wechselseitigen inhaltlichen wie personellen – teilweise institutionalisierten – interministeriellen Austausch voraussetzt, setzt ein „Whole-of-Society“-Ansatz nationaler wie internationaler Politik einen analogen inhaltlichen wie personellen Austausch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren voraus. Grundvoraussetzung für gute Politik ist dabei das wechselseitige Verständnis für die Denkweise, Mechanismen und Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen wie auch des politischen Systems. Jeglicher Wechsel von der Politik in die Wirtschaft oder von der Wirtschaft in die Politik kann dieses wechselseitige Verständnis nur fördern, ist jedoch in Deutschland anders als in manchen anderen Demokratien immer noch eine – zumeist auch öffentlich hoch kritisierte – Ausnahme. Dies dürfte jedoch weniger an der prinzipiellen Verwerflichkeit eines generell engeren Austausches liegen, sondern vielmehr daran, dass es bis dato keinen breiten gesellschaftlichen Konsens darüber gibt, welche – auch rechtlichen – Voraussetzungen für einen derartig intensivierten personellen Austausch und klar geregelte regelmäßige Wechsel zwischen Wirtschaft und Politik und vice versa gelten müssten, um nicht nur ungewollte Auswüchse zu vermeiden, sondern auch bestehende bürokratische und formale Hürden, die einen Wechsel in Deutschland nahezu unmöglich machen, zu beheben. Auch hier gilt es, in einer breiteren politischen Debatte über die jüngsten Neuregelungen zu Karenzzeiten für Regierungsmitglieder hinaus gangbare Wege auszuloten. Mit den seit Juli 2015 gültigen Neuregelungen sollte dabei auch die konsensstiftende Hoffnung verbunden sein, dass der Wechsel zwischen Politik und Beruf grundsätzlich erwünscht ist. Kurzfristige wie auch langfristige Wechsel auf der Führungs- und Arbeitsebene sollten in klar definierten Bahnen auch in Deutschland zur gewollten Normalität werden.

5. Fazit

Ein konstruktiv kritischer Diskurs über eine intensivierte, systematische Integration transnationaler Unternehmen in die politische Entscheidungsvorbereitung sowie Um- und Durchsetzung ist zwingend notwendig. Dabei müssen sowohl normative Fragen der Legitimation und nachhaltigen Vermeidung von Interessenskonflikten, jedoch auch ganz praktische Fragen, wie wechselseitige Synergien des politischen Systems und des wirtschaftlichen Systems – insbesondere im Hinblick auf eine Neuausrichtung der deutschen Außenpolitik im Rahmen des Review-Prozesses im Auswärtigen Amt – besser genutzt werden können, ohne das Primat der Politik zu unterlaufen, offen diskutiert werden.