

Inhalt

Themenschwerpunkt: Eingriffe in den Markt

<i>Stefan Gosepath/Peter Niesen</i> Editorial der Gastherausgeber.....	3
---	---

Abhandlungen

<i>Marco Meyer</i> Die Rolle der Gerechtigkeit in der Regulierung von Märkten.....	8
---	---

<i>Jürgen Sirsch</i> Wie sollte eine „Property-Owning Democracy“ realisiert werden? Eine Diskussion von redistributiven Maßnahmen unter nicht-idealen Bedingungen.....	26
--	----

<i>Sebastian Huhnholz</i> Der permanente Fiskalvertrag. Die steuerdemokratische Effizienz kollektiver Güter bei Knut Wicksell und James M. Buchanan.....	45
--	----

<i>Fabian Schuppert</i> Zur Auferlegung systemischer Finanzrisiken. Moralische Unzulässigkeit und staatliche Sorgfaltspflicht.....	67
--	----

Weitere Abhandlung

<i>Daniel Schulz</i> Politische Theorie des Datenschutzes. Ein Beitrag zur Mischverfassung der Moderne	84
--	----

Forschungsbericht

<i>André Brodocz / Manuel Kautz</i> Können Frauen nur von Frauen repräsentiert werden? Über den Forschungsstand zur deskriptiven und substantiellen Repräsentation von Frauen in Parlamenten anlässlich der Parité-Urteile in Brandenburg und Thüringen.....	107
---	-----

Rezension*Christian E. Roques*

Ist der Ordoliberalismus noch aktuell?

Die deutsche Tradition im Spannungsfeld von Modernisierung, Globalisierung und

Neoliberalisierung 133

Die Rolle der Gerechtigkeit in der Regulierung von Märkten

Marco Meyer*

Schlüsselwörter: Gerechtigkeit, Märkte, John Rawls, Wohlfahrtsökonomik, Steuern, Regulierung

Abstract: Wann Einkommen und Vermögen gerecht verteilt wären, ist unter politischen Philosophinnen umstritten. Die unterschiedlichen Standpunkte beruhen auf unterschiedlichen Theorien von Gerechtigkeit und auf unterschiedlichen ökonomischen Annahmen. Einig sind sich viele Autorinnen aber darin, dass die tatsächliche Verteilung von Einkommen und Vermögen in entwickelten Marktwirtschaften ungerecht sei. Eine gerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen erfordere folglich Eingriffe in deren vom Markt hervorgebrachte tatsächliche Verteilung. Diese weithin geteilte Einsicht wirft die Frage auf, wo und wie in die Verteilung von Einkommen und Vermögen eingegriffen werden sollte. Steuern und Transferzahlungen werden allgemein für geeignet gehalten, vom Markt hervorgebrachte Verteilungen gerechter zu machen. Strittig ist, ob darüber hinaus auch die Märkte selbst so gestaltet werden können, dass sie Einkommen und Vermögen gerechter verteilen. Einflussreiche politische Philosophinnen wie John Rawls halten Steuern und Transfers für hinreichend. Ich halte dagegen, dass diese Eingriffe nicht hinreichen, und dass zur Schaffung von Gerechtigkeit in die Regulierung von Märkten eingegriffen werden sollte. Ihre Regulierung sollte nicht nur Kriterien der Effizienz folgen, sondern auch Kriterien der Gerechtigkeit.

Abstract: When income and wealth would be fairly distributed is disputed among political philosophers. The different points of view are based on different theories of justice and on different economic assumptions. However, many authors agree that the actual distribution of income and wealth in developed market economies is unfair. A fair distribution of income and wealth therefore requires intervention in the actual distribution of income and wealth. This widely shared insight raises the question of where and how the distribution of income and wealth should be interfered with. Taxes and transfer payments are generally considered to make market-produced distributions fairer. But philosophers disagree whether markets can also be designed to distribute income and wealth more fairly. Influential political philosophers such as John Rawls consider taxes and transfers to be sufficient. I argue that these interventions are insufficient, and that in order to create justice, intervention in the regulation of markets should be undertaken. Their regulation should not only follow criteria of efficiency, but also criteria of justice.

* Marco Meyer, Universität Hamburg.
Kontakt: marco.meyer@uni-hamburg.de

Was unterscheidet Umverteilung von Marktregulierung?¹ Einkommen und Vermögen können durch progressive Steuern und Sozialleistungen umverteilt werden, aber auch durch Subventionen sowie durch Gebühren wie Maut oder Förderabgaben. Diese Maßnahmen haben gemeinsam, dass sie entweder vor oder nach dem Handel auf dem Markt greifen. Das Marktgeschehen selbst soll nicht im Sinne der Gerechtigkeit beeinflusst werden, sondern nur dem Effizienzkriterium unterliegen. Allerdings werden Märkte wie der Arbeitsmarkt auch heute schon im Sinne der Gerechtigkeit geregelt, etwa durch Gesetze zu Arbeitszeiten, Urlaubsansprüchen, Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung oder Mindest- wie Höchstlöhnen. Auch in die Finanzmärkte wird bereits heute im Sinn der Gerechtigkeit eingegriffen, etwa durch die Begrenzung von Preisen und Provisionshöhen für Anlageprodukte, Eigenkapitalregeln für Banken oder die Regulierung von internationalem Handel mit Finanzprodukten.

Die meisten zeitgenössischen politischen Philosophinnen schlagen zur Verwirklichung ihrer Gerechtigkeitsvorstellungen Umverteilung vor. Die Regulierung von Märkten ziehen sie nicht in Betracht oder verwerfen sie. Ronald Dworkin will die unverdiente Ungleichheit der Begabungen durch ein Versicherungssystem ausgleichen (vgl. Dworkin 1981). Philippe Van Parijs und andere fordern aus Sicht des liberalen Egalitarismus ein bedingungsloses Grundeinkommen (vgl. Van Parijs/Vanderborgh 2017). Martin O'Neill und andere treten für eine Vermögensumverteilung ein, bei der jeder Bürger einen Grundstock an Kapital in Form von Bargeld, Unternehmensanteilen und Gutscheinen erhält (vgl. O'Neill/Williamson 2012). Viel seltener wird hingegen vorgeschlagen, sich beim Regulieren der Märkte verstärkt von Gerechtigkeitserwägungen leiten zu lassen und bereits das Marktgeschehen im Sinne der Gerechtigkeit zu beeinflussen.² Das ist umso überraschender, als John Rawls, der vielleicht wichtigste Vertreter des zeitgenössischen liberalen Egalitarismus, die Regulierung grundlegender gesellschaftlicher Institutionen ausdrücklich zum Gegenstand seiner Gerechtigkeitsprinzipien bestimmt (vgl. Rawls 1999; 2001; 2013). Märkte sind solche Institutionen. Ich werde aber zeigen, dass diese Vernachlässigung der Marktregulierung im Sinne der Gerechtigkeit bereits auf Rawls zurückgeht. Rawls argumentiert auf Grundlage der Wohlfahrtsökonomik dafür, Effizienz und Gerechtigkeit institutionell zu trennen. Diese Forderung nenne ich die *Separationsthese*. Ihre Befürworter vertreten die Annahme, dass auf dem Markt Effizienz herrschen soll. Gerechtigkeit soll anders als durch Regulierung des Marktgeschehens verwirklicht werden. Ungerechten Verteilungen soll entweder vorgebeugt oder sie sollen nachträglich berichtigt werden. Transferzahlungen zum Beispiel teilen schlechter gestellten Nachfragern vor dem Gang zum Markt zusätzliche Kaufkraft zu. Progressive Einkommenssteuern zum Beispiel berichtigen ungerechte Preise, die der Arbeitsmarkt gebildet hat. Die Separationsthese wird in der Literatur selten explizit thematisiert, aber häufig implizit angenommen. Das Anliegen dieses Artikels ist es, die Separationsthese kritisch zu hinterfragen. Rawls zeichnet sich dadurch aus, dass er ein detailliertes Argument für die Separationsthese vorgelegt und damit die philosophische Debatte stark beeinflusst hat. Sein Argument für die Separationsthese hält der Überprüfung an der Wirklichkeit jedoch nicht stand. Zwar ist theoretisch eine Wirtschaftsweise denkbar, bei der der Staat Einkommen und Vermögen seiner Bürger weitgehend einzieht und nach Gerechtigkeitserwägungen neu verteilt. Damit würden aber auch die marktwirtschaftlichen Anreize zur Effizienz weitgehend ausgeschaltet.

1 Vielen Dank an Alex Oliver, Boudewijn de Bruin, Jens van't Klooster, Kate Vredenburg, Joachim Helfer, Martin O'Neill, Mathias Risse und Richard Holton sowie eine Gutachterin der ZPTh für Kommentare und Diskussionen zu diesem Artikel.

2 Ausnahmen sind beispielsweise Dietsch 2010; Wenar 2015.

Wie sollte eine „Property-Owning Democracy“ realisiert werden?

Eine Diskussion von redistributiven Maßnahmen unter nicht-idealen Bedingungen

Jürgen Sirsch*

Schlüsselwörter: Ideal Guidance Approach, Ideale Theorie, Nicht-ideale Theorie, Staatsfonds, Soziale Dividende, Kapitalsteuer

Abstract: Damit Normative Politische Theorie kein Selbstzweck bleibt, ist es notwendig, sich mit Strategien zur Realisierung gerechter Gesellschaften zu beschäftigen. Allerdings hat sich in großen Teilen der Normativen Politischen Theorie ein, aus der Sicht von realistischen und komparativen Kritiker*innen, zunächst ungeeignet erscheinender idealtheoretischer Zugang etabliert. Im Rahmen idealer Theorie steht meist die Frage im Mittelpunkt, wie Prinzipien und Institutionen einer vollständig gerechten Gesellschaft aussehen (Rawls 2001). Der idealtheoretische Ansatz beansprucht jedoch auch, praktische Fragen nach gerechtem politischem Handeln unter nicht-idealen Bedingungen zu beantworten: Im Rahmen des „Ideal Guidance Approach“ (IGA) werden verfügbare politische Maßnahmen nicht nur im Hinblick auf ihre unmittelbaren, gerechtigkeitsrelevanten Folgen beurteilt, sondern auch, inwiefern sie langfristig zur Erreichung eines ambitionierten Ideals beitragen. Hierbei muss jedoch auch beachtet werden, dass die Auswahl von Maßnahmen politische Auswirkungen hat und ihre Verfügbarkeit politischen Restriktionen unterliegt. Der vorliegende Beitrag setzt sich mit der realistischen und komparativen Kritik am IGA auseinander und erarbeitet vor diesem Hintergrund Kriterien für die Auswahl von politischen Programmen. Auf dieser Grundlage werden zwei Reformoptionen, die zur Realisierung des liberal-egalitären Ideals einer „Property Owning Democracy“ (Rawls 2001) beitragen sollen, diskutiert: Erstens die Erhöhung von Einkommens- und Vermögenssteuern (Piketty 2014) und zweitens den Vorschlag der Einrichtung eines schuldenfinanzierten Staatsfonds (Corneo 2018a; 2018b).

Abstract: To ensure that normative political theory does not remain an end in itself, it is necessary to deal with questions of strategies for the realization of just societies. However, large parts of political philosophy rely on an ideal-theoretical approach, which, at least from the perspective of comparativist and realist critics, initially seems unsuitable for this purpose. Ideal theory focuses on the question of how the principles and institutions of a fully just society should look like (Rawls 2001). However, the ideal-theoretical approach also claims to answer practical questions regarding political action under non-ideal conditions: Within the framework of the „Ideal Guidance Approach“ (IGA), available political measures are not only assessed in terms of their immediate, justice-relevant consequences, but also in terms of the extent to which they contribute to the achievement of an ambitious ideal in the long term. However, the selection of measures has political implications and their availability is subject to political restrictions. Addressing the realist and comparativist challenges, the present

* Jürgen Sirsch, Universität Bamberg
Kontakt: juergen.sirsch@uni-bamberg.de

contribution develops criteria for the selection of political programmes under non-ideal conditions and discusses two reform options that should contribute to the realisation of the liberal-egalitarian ideal of a „Property Owning Democracy“ (Rawls 2001): First, the introduction of a progressive tax on capital (Piketty 2014) and second, the proposal to establish a debt-financed sovereign wealth fund (Corneo 2018a; 2018b).

Im Zuge der Renaissance von Fragen sozio-ökonomischer Ungleichheit nach der Veröffentlichung von Thomas Pikettys „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ diskutiert die Normative Politische Theorie und Philosophie¹ vermehrt Gesellschaftsmodelle, die eine gleichmäßigere Verteilung von Gütern und Lebenschancen vorsehen.² Vor dem Hintergrund der Rolle, die Vermögensungleichheit bei der ungleichen Verteilung von Chancen in liberalen Demokratien spielt (vgl. Piketty 2014) – und der im Zuge fortschreitender Digitalisierung und Automatisierung zu erwartenden Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt – erscheint neben Grundeinkommensmodellen (vgl. Van Parijs 2004) insbesondere Rawls' (2001) idealtheoretischer Vorschlag einer „Property-Owning Democracy“ (hiernach POD) besonders vielversprechend, um liberale Demokratien gerechter und stabiler zu machen. Eine POD sieht eine gleichmäßige Verteilung von Vermögen und Kapital vor und erzeugt so gleiche Ausgangsbedingungen für alle Bürger*innen. Zudem macht sie den individuellen Lebensstandard unabhängiger von Erfolg im Wettbewerb um Positionen und beteiligt so alle Bürger*innen am Produktivitätsfortschritt.

Obwohl die Normative Politische Theorie problemadäquate Gesellschaftsmodelle formuliert, wird ihr von Kritiker*innen unterstellt, praktisch und politisch irrelevant zu sein.³ Dies wird häufig auf die Formulierung dieser Modelle im Rahmen „idealer Theorie“ zurückgeführt. Ideale Theorie blendet bestimmte Restriktionen politischen Handelns aus, sodass die Frage nach einer gerechten Gesellschaft unabhängig von faktischer Ungerechtigkeit untersucht werden kann (vgl. Rawls 1999; Jubb 2012; Estlund 2020). Realist*innen kritisieren jedoch die Verwendung idealtheoretischer Ansätze unter anderem deshalb, weil ideale Theorie durch dieses Vorgehen bestimmte Aspekte des Politischen, wie etwa Macht, Interessenkonflikte und die Rolle von Eigeninteresse, ausblende (vgl. Geuss 2011). Dies führe im besten Fall zu einer politischen Irrelevanz politischer Theorie und im schlimmsten Fall zur Verstärkung ideologischen Denkens, das ohne eine Berücksichtigung der Rolle, die Macht bei seiner Entstehung spielt, nicht identifiziert werden könne. Zusätzlich werfen komparative Theoretiker*innen idealtheoretischen Ansätzen vor, dass der Entwurf nicht unmittelbar realisierbarer Ideale irrelevant für die Beurteilung tatsächlicher Handlungsoptionen sei, da die idealtheoretischen Entwürfe unter aktuellen Bedingungen aufgrund der Feasibility-Restrik-

1 „Normative Politische Theorie“ untersucht Fragen gesellschaftlichen Zusammenlebens aus einer explizit bewertenden Perspektive. Dazu gehören Fragen des adäquaten politischen Handelns, demokratischer Legitimität sowie der Identifikation gerechter Gesellschaftsmodelle. Institutionell lässt sich Normative Politische Theorie keinem bestimmten Fach zuordnen: Sie wird sowohl in der Politikwissenschaft im Bereich der Politischen Theorie als auch in der Philosophie als „Politische Philosophie“ betrieben.

2 Ich danke Doris Unger, den Gastherausgebern Stefan Gosepath und Peter Niesen sowie einer anonymen Gutachter*in für hilfreiche Anmerkungen und Unterstützung. Außerdem danke ich den Teilnehmer*innen der Herbsttagung (2019) der Sektion für Politische Theorie und Ideengeschichte in der DVPW für wertvolle Hinweise und Kommentare.

3 Hierunter soll die Frage verstanden werden, ob handlungsrelevante Gründe für politische Akteur*innen in einem weiten Sinne geliefert werden.

Der permanente Fiskalvertrag

Die steuermokratische Effizienz kollektiver Güter bei Knut Wicksell und James M. Buchanan

Sebastian Huhnholz*

Schlüsselwörter: Fiscal Choice, Virginia School of Public Choice, Neuer Kontraktualismus, James M. Buchanan, Knut Wicksell, demokratische Finanzverfassung

Abstract: Die konstitutionenökonomische Vertragstheorie James M. Buchanans (1919–2013) gilt als einflussreiche Ideologie neoliberaler Austeritätsregime. In Abgrenzung von der expansiven Wohlfahrtsökonomik der zweiten letzten Jahrhunderthälfte begründete Buchanans staatsbildender, -ermächtigender und -begrenzender Kontraktualismus allerdings auch eine steuerstaatsorientierte Demokratietheorie öffentlicher Güter. Mit Rückgriff auf das progressive Werk Knut Wicksells (1851–1926) empfahl Buchanan ein Wohlfahrtskriterium, das aus politischer Einstimmigkeit und subjektivistischem Effizienzkalkül ein Nutzleistungsoptimum für die Bereitstellung von Kollektivgütern konstruierte. Damit sollte eine majoritäre oder autoritäre Überwälzung laufender Demokratiekosten auf Minderheiten, Unbeteiligte oder ungedeckte Quellen konstitutionell behindert sowie budgetäre Transparenz, fiskalische Souveränität und steuerbürgerliche Belastungsfairness prozedural gewährleistet werden. Sowohl die vertragstheoretische Rezeption wie auch die politische Ideologiekritik haben diesen von Wicksell übernommenen steuerstaatlichen Demokratisierungsimpuls von Buchanans Werk weithin vernachlässigt – dabei ist die Frage, ob demokratische Institutionen auf eine fiskalische Selbstverpflichtung aller freiwillig verfassungsunterworfenen Individuen existentiell angewiesen sind, heute wieder sehr aktuell.

Abstract: The economic contract theory of James M. Buchanan (1919–2013) is considered an influential ideology of neoliberal austerity regimes. In contrast to the welfare economics of the second half of the last century, Buchanan's state-building, state-empowering, and government-limiting contractualism, however, also established a tax-state-oriented democratic theory of public goods. Drawing on the progressive work of Knut Wicksell (1851–1926), Buchanan recommended a special welfare criterion: only those public goods that are politically unanimously desired are efficient and democratically legitimate. This was to constitutionally avoid a majoritarian or authoritarian imposition of current costs on minorities, the uninvolved, or dubious sources. Moreover, budgetary transparency, fiscal sovereignty, and fair burden sharing should be procedurally guaranteed. Both reception and ideological criticism have widely neglected this fiscal democratization impulse of Buchanan's work, adopted from Wicksell. Yet the question of whether democratic institutions depend on a fiscal self-commitment of citizens is very relevant again today.

* Sebastian Huhnholz, Leibniz-Universität Hannover
Kontakt: s.huhnholz@ipw.uni-hannover.de

1. Ein „frohe[s] Bewusstsein“ der Steuerpflicht

Braucht die Demokratie Steuern? Diese Frage mutet trivial an, bleibt aber angesichts weiterer Finanzierungsquellen wie Bodenschätzen, Gebühren, Seigniorage, Staatsbetrieben, Finanzmarktfonds, Ver- und Gebrauchslizenzen oder Zukunftsschulden bedeutend. Die positivistische ökonomische Theorie lässt die Besonderheiten steuerfinanzierter Demokratie dennoch meist unkommentiert, weil sie individuelle und kollektive Produktivität als Leitpräferenz politischer Wahlentscheidungen voraussetzt (pars pro toto Hettich/Winer 1988; 1999). Doch ist die Steuerstaatsnorm prosperitätsorientierter und volkswirtschaftlich geschlossener Budgets kein Naturgesetz, sondern ein prekäres *Fiskalideal* tendenziell liberaldemokratischen Staatsdenkens erst der Moderne (vgl. Kirchhof 2014; Reimer 2013).

Schon ideengeschichtliche Antworten fallen darum keinesfalls positiv und eindeutig aus, ebenso wenig die der modernen Politischen Theorie (vgl. Huhnholz 2018a). Ob die Demokratie auf allgemeine und gleichförmige Geldzwangsabgaben angewiesen sein *soll*, hängt von vielen Bedingungen ab: von besagten Finanzalternativen etwa, der öffentlichen Leistungsbandbreite, demokratischen Gefahren kapitalistischer Steuerwirtschaft, monetärer Souveränität, der Zahlungsmoral der Beteiligten sowie den gesamtwirtschaftlichen Ressourcen. Angesichts des Wandels des Gegenwartskapitalismus und seiner politisch geformten globalen Wertschöpfungsketten (vgl. Boltanski/Esquerre 2018; Hager 2015; Iversen/Soskice 2019; Mazzucato 2019; Piketty 2014; 2020; Pistor 2019; Saez/Zucman 2020; Staab 2019; Sahr 2017; Vogl 2021; Yi-chong/Bahgat 2010; Zucman 2014) sind die Staatsfinanzen drei Jahrzehnte nach dem Niedergang planwirtschaftlicher Alternativexperimente wieder zu einer gesellschaftspolitischen Aufgabe geworden. Nicht zufällig wird Fiskalsouveränität heute als zuvörderst demokratische Herausforderung rezipiert (vgl. Döpking 2018; Dietsch 2015; Jörke 2019; Offe 2016; Staab 2019; Streeck/Mertens 2013).

Grundsätzlich optimistisch war noch der in den Klassikerkanon demokratischer Finanzwissenschaften aufgestiegene Schwede Knut Wicksell (1851–1926). In seinen *Finanztheoretischen Untersuchungen* schrieb er, mit einer echten Demokratisierung *durch* Besteuerung kämen klassenpolitische Ungerechtigkeit und die Zeit der Täuschungen „über die wahre Größe und Bedeutung der Steuerlast“ an ein Ende. Durch Freiwilligkeit vereinbarter Selbstbelastungen und Transparenz gemeinsamer Einnahmen und Ausgaben könne „die direkte Erhebungsweise der Staatseinnahmen [zur] Regel werden [...] Jedes Mitglied der Gesellschaft hätte das frohe Bewusstsein, [...] dass die Güter, welche seiner Privathaushaltung entzogen werden“, nicht länger „als Bürden erscheinen“ (Wicksell 1896: 125).

Wicksells Optimismus unterwarf sich strengen Voraussetzungen. Die „Freiwilligkeit“ bestand in der tendenziell *einstimmigen* Bindung von Ausgabenbeschlüssen an kostendeckende Zahlungsverpflichtungen auf Grundlage allgemeiner Steuerpflicht. Das finanztheoretisch Besondere ist hier Wicksells Steuerrechtfertigung durch ein Nutzenprinzip statt durch Leistung. Damit ausgeschlossen werden sollte die Kostenüberwälzung auf Minderheiten und Unbeteiligte, die Belastung wirtschaftlich ungedeckter Quellen oder klandestiner Finanziers sowie eine institutionell selbstläufige Budgetüberforderung durch das Mehrheitsprinzip. Durch die Erzeugung von Einigungsdruck in einer parlamentarischen Versammlung versprach sich Wicksell Tauschinteressentransparenz gesamtverantwortlicher Abgeordneter. Ihre fiskalpolitische Einzelrechtfertigung implizierte eine quasi-konstitutionelle Dauerqualität öffentlicher Güter, eine deliberative Konvergenz von *contrat social* und *contrat fiscal*.

Zur Auferlegung systemischer Finanzrisiken

Moralische Unzulässigkeit und staatliche Sorgfaltspflicht

Fabian Schuppert*

Schlüsselwörter: Systemisches Risiko, Nicht-Beherrschung, Republikanismus, Risikoauferlegung, Finanzrisiken

Abstract: Obwohl seit der Finanzkrise 2008 systemische Finanzrisiken das Objekt zahlreicher wissenschaftlicher Studien waren, hat die Frage, unter welchen Bedingungen und Umständen die Auferlegung eines systemischen Finanzrisikos moralisch unzulässig ist, bisher kaum Beachtung gefunden. Ziel dieses Aufsatzes ist es, eine Reihe von normativen Kriterien für die Einschätzung der moralischen Unzulässigkeit von systemischen Risiken zu entwickeln. Darüber hinaus wird argumentiert, dass staatliche und andere relevante Institutionen zwei zentrale Pflichten hinsichtlich des Umgangs mit systemischen Finanzrisiken haben: eine Schutzpflicht gegenüber allen Bürger*innen und eine Sorgfaltspflicht, um die diesen Institutionen obliegenden Kontroll- und Aufsichtsfunktionen verantwortungsvoll auszuüben.

Abstract: Since the financial crisis of 2008, systemic financial risk has been the object of numerous research projects. However, the question of under which circumstances (if any) the imposition of systemic risk is morally impermissible has received surprisingly little attention. The aim of this paper is to develop a range of normative criteria for assessing the moral status of systemic risk impositions. In addition, an argument will be made that states and other relevant institutions have two core duties when it comes to dealing with systemic risk: a duty to protect all citizens from the foreseeable harmful effects of certain systemic risk imposition, and a duty of due diligence in discharging their task of regulating risk responsibly.

Seit der globalen Finanzkrise 2008 ist systemisches Risiko selbst Leuten außerhalb der Finanzwirtschaft und der Volkswirtschaftslehre ein Begriff. Unter systemischen Risiken versteht man Risiken, welche das System als solches (sei es das Wirtschaftssystem eines Landes oder das Ökosystem einer Region) bedrohen beziehungsweise zu dessen Kollaps führen können. Systemische Risiken sind von spezifischen Risiken zu unterscheiden: Spezifische Risiken betreffen entweder nur einen kleinen Teil des Systems oder aber nur bestimmte Akteur*innen innerhalb des Systems. Systemische Risiken hingegen sind – zumindest in einem gewissen, sehr allgemeinen Sinne – *indiscriminate*, sie betreffen also wahllos alle Teile und Mitglieder eines Systems. Das heißt allerdings nicht, dass alle Teile und Mitglieder des Systems auf die gleiche Weise betroffen sind.¹ Bei systemischen Risiken gilt es zwei unterschiedliche Arten des Risikos zu unterscheiden: residuale Letztrisiken und komplexe Risikogebilde. Im ersteren Sinne sind systemische Risiken lediglich als das Risiko eines Sys-

* Fabian Schuppert, Universität Potsdam
Kontakt: schuppert@uni-potsdam.de

1 Im Normalfall sind nicht alle Teile und alle Mitglieder eines Systems gleich anfällig und verletzlich. Darüber hinaus spielt natürlich auch der regulative Rahmen eine große Rolle darin, wie genau Risiken und Schäden sich manifestieren. Dazu werde ich später mehr sagen.

temkollapses zu verstehen, den man nie hundertprozentig ausschließen kann. Salopp gesagt: Jedes System kann rein theoretisch auch zusammenbrechen. Zum anderen gibt es systemische Risiken als komplexe Risikogebilde, die aus unterschiedlichen Einzelrisiken zusammengesetzt sind und primär durch multivariable Übertragungs- (englisch *spill-over*-) und Contagion-Effekte zustande kommen.² Durch solche Übertragungs- und Contagion-Effekte entwickelte sich beispielsweise die Finanzkrise 2008, welche ursprünglich als Krise im US-amerikanischen Immobilienmarkt ihren Ausgangspunkt nahm, zu einer nahezu globalen Bankenkrise und Staatsschuldenkrise. Diese zweite Form des systemischen Risikos stellt das Untersuchungsobjekt des vorliegenden Aufsatzes dar. Der Grund dafür liegt darin, dass systemische Risiken dieser zweiten Art oftmals primär von einer Untergruppe von Systemmitgliedern kreiert werden, während die möglichen Schäden äußerst ungleich verteilt sein können.

Genauso war es bei der Finanzkrise 2008, welche als reales Anschauungsbeispiel für die theoretischen Überlegungen in diesem Aufsatz dienen soll. Systemfehlfunktionen wie die globale Finanzkrise von 2008 werfen grundlegende Fragen der Gerechtigkeit auf, weil Menschen, die nur am Rande am System beteiligt sind und wenig zur Entstehung systemischer Risiken beitragen, oftmals jene sind, die besonders schwerwiegenden und lebensverändernden Folgen ausgesetzt sind, sollte sich das systemische Risiko tatsächlich materialisieren. Auch wenn viele sogenannte ‚*high rollers*‘ und große Finanzmarktakteur*innen im Zuge des Kollapses des Finanzsystems massive Verluste wegstecken mussten, waren es zumeist Leute in den unteren Einkommensschichten und kleine Unternehmen des Mittelstands, welche ihre komplette Existenz bedroht sahen. Technokratisch gesagt, finden bei systemischen Finanzrisiken oftmals sowohl Risikoverschiebungen als auch Risikoauferlegungen statt. Eine Risikoverschiebung liegt vor, wenn Chancen und Risiken einer bestimmten Aktion ungleich auf zwei oder mehr Aktionsteilnehmer*innen verteilt werden, während eine Risikoauferlegung bedeutet, dass ein*e Akteur*in einem*r anderen unbeteiligten Akteur*in (gegebenenfalls ohne Zustimmung oder Ähnliches) ein Schadensrisiko auferlegt. Die Frage, ob eben diese Risikoauferlegungen im Zuge von systemischen Finanzrisiken zumindest in manchen Fällen moralisch unzulässig sind und wenn ja weshalb, ist Thema der folgenden Ausführungen.

Allgemein gesprochen scheint die Einsicht, dass Finanzrisiken und die Struktur von Finanzmärkten auch Fragen der Moral und Gerechtigkeit aufwerfen heute wenig kontrovers, nicht zuletzt gerade weil die Kosten der Finanzkrise insbesondere auch sozial schwache Bürger*innen traf.³ Was aber in der Folge der Krise von 2008 interessanterweise geschah, war, dass große Teile der Aufarbeitung der Verantwortlichkeiten für die Finanzkrise sowie die Entwicklung von Steuerungs- und Regulierungsmechanismen jenseits der politischen Theorie und der Moralphilosophie geleistet wurden. Während die Fachliteratur zu systemischen Risiken in Disziplinen wie Volkswirtschaftslehre, Finanzwirtschaftslehre und auch den Rechtswissenschaften explodierte, entwickelte diese Literatur sich in den Sozial- und Geis-

2 Übertragungseffekte heißen die Auswirkungen eines Ereignisses auf andere Parameter und Ereignisse, vor allem jene, die nicht direkt mit dem Ursprungsereignis zusammenhängen. Contagion-Effekte sind hingegen nicht intendierte Ansteckungen anderer Systemteile durch Probleme in einem Teilbereich des Systems. Durch diese Ansteckungen wurden beispielsweise auch Banken, die eigentlich gar nicht im US-amerikanischen Immobilienmarkt tätig waren, bereits relativ früh mit in die Finanzkrise hineingezogen.

3 Die tatsächlichen Kosten und Schäden der letzten Finanzkrise sind nicht Thema dieses Aufsatzes. Es sei aber kurz angemerkt, dass viele der sozialen Kosten der Krise 2008 auf die politische Antwort auf die Krise zurückzuführen sind und nicht auf den Kollaps des Systems selbst. Die europäische Austeritätspolitik war sozialpolitisch desaströs (vgl. Blyth 2014).

Politische Theorie des Datenschutzes.

Ein Beitrag zur Mischverfassung der Moderne

Daniel Schulz*

Schlüsselwörter: Digitalisierung, Datenschutz, Verfassung, Mischverfassung, Macht

Abstract: Datenschutz ist bislang entweder als rechtliches oder als technisches Problem verstanden worden. Politiktheoretisch kann jedoch gezeigt werden, dass erst ein komplexer Begriff von Datenschutz die fundamentale Frage politischer Machtteilung sichtbar werden lässt. Rechtliche, technische, politische, ökonomische und sozio-kulturelle Aspekte verweisen so auf eine notwendige Balance symbolischer Machtressourcen in ausdifferenzierten Gesellschaften, die durch digitale Verfügbarkeitstechnologie jedoch radikal in Frage gestellt wird. Die These des Beitrages lautet daher, dass die Überlegungstradition der Mischverfassungstheorien eine Antwort auf die neuen Machtprobleme der Digitalisierung zur Verfügung stellen kann. Dazu wird nach einer Neudefinition des mit dem Datenschutz verbundenen Problemhorizontes politiktheoretisch auf den Machtbegriff verwiesen, um dann im Anschluss eine Verbindung zur politischen Verfassungstheorie zu knüpfen. Durch diese Verbindung wird sichtbar, wie eine politiktheoretische Erweiterung des juristisch-technischen Datenschutzdiskurses aussehen könnte.

Abstract: Data protection has mainly been understood as a juridical or a technological problem. Political theory can show, however, in which way a complex notion of data protection brings to the fore the fundamental question of the political separation of powers. Juridical, technical, political, economical, and socio-cultural aspects all point to the necessary balance of symbolic resources of power in modern societies – a balance that is radically put into question by digital technologies of availability. The thesis of this paper is that the tradition of mixed constitutions may provide us with answers regarding the problems of power inherent to the challenge of the digital age. In this respect, the paper suggests a new definition of data protection and its theoretical horizon. It then discusses a theory of power to highlight the relevance of data protection for political theory. Finally, it links these questions to political constitutionalism in order to extend the techno-juridical discourse of data-protection.

Datenschutz ist zu einer drängenden Frage des digitalen Zeitalters geworden. Skandale um den unangemessenen Gebrauch personenbezogener Daten verursachen ein zunehmendes Unbehagen an den Folgen der technologischen Entwicklung. Die Politische Theorie hat sich diesem Thema bislang allerdings eher zaghaft angenommen. In der politischen Philosophie werden Fragen der normativen Begründung von Privatheit ausführlich als ethisches Problem diskutiert. Dabei wurde an die liberalen Grundlagen der Privatsphäre (vgl. Rössler 2001;

* Daniel Schulz, Freie Universität Berlin
Kontakt: daniel.schulz@fu-berlin.de

Geuss 2002; Seubert/Niesen 2010; Rössler/Mokrosinska 2015; Becker/Seubert 2019) und an die demokratiebegründende Rolle des Privaten erinnert (vgl. Stahl 2016; aus republikanischer Sicht Roberts 2015). Neben dieser ethisch-normativen Perspektive wurden von den *surveillance* und *governmentality studies* auf der Grundlage des von Foucault entwickelten Konzeptes des Panoptismus und der Gouvernementalität die ubiquitären Strukturen von Überwachung und Wissensmacht in modernen und „neoliberalen“ Gesellschaften betont (vgl. Lyon 1994; Bauman/Lyon 2013; Bröckling 2017; Bröckling/Lemke/Krasmann 2000; Buhr/Hammer/Schölzel 2018).

Der folgende Beitrag vertritt nun die Auffassung, dass der Topos des Datenschutzes politiktheoretisch als Problem der Privatheit oder der Überwachung nicht ausgeschöpft ist. Vielmehr scheint es geboten, den Datenschutz als politisches Ordnungsproblem zum Ausgangspunkt der politiktheoretischen Reflexion zu machen. Zu diesem Zweck muss in einem ersten Schritt die Komplexität der mit dem Datenschutz verbundenen Problemzusammenhänge sichtbar gemacht werden. Erst vor dem Hintergrund dieser Rekonstruktion kann dann verdeutlicht werden, inwieweit die unter dem Stichwort „Datenschutz“ diskutierten Aspekte an das Selbstverständnis des demokratischen Verfassungsstaates rühren. Der Beitrag der Politischen Theorie liegt daher zunächst in einer Verknüpfung der verschiedenen Facetten des Problems zu einem komplexen Begriff des Datenschutzes, der über die rechtliche und die technische Debatte hinausgeht. Zugleich aber kann auf diese Weise ein zunehmend relevantes Problem in der „digitalen Konstellation“ (vgl. Berg/Rakowski/Thiel 2020) erkannt werden: Mit dem komplexeren Begriff des Datenschutzes wird eine Verknüpfung von Datenschutzfragen mit dem prekären Wissens- und Machthaushalt moderner Gesellschaften sichtbar. Genau diesen politiktheoretischen Perspektivwechsel will der Beitrag herstellen, indem er Datenschutzfragen in den Problemhorizont der modernen Mischverfassung stellt. Diese Mischverfassung der Moderne umfasst sowohl institutionelle Fragen der Machtteilung, bezieht darüber hinaus aber auch die Balance symbolischer Machtressourcen in ihre Fragestellung mit ein. Sie begreift demnach im Anschluss an Tocqueville „Demokratie“ nicht allein als eine politisch-institutionelle, sondern auch als eine soziale und kulturelle Ordnung.

Eine solche Perspektive ist insofern sinnvoll, als sie die Frage des Datenschutzes von ihrem primären Bezug auf personenbezogene Daten und die damit korrelierende Lösung individueller Grundrechte löst und stattdessen die erweiterte Perspektive auf die Frage gesellschaftlicher Wissensressourcen eröffnet.¹ Damit ist politiktheoretisch nicht zuallererst die Bedrohung individueller Privatheit das größte Problem der digitalen Transformation, sondern die aus der digitalen Verfügbarkeitstechnologie resultierende Möglichkeit einer bislang unbekanntem Akkumulation symbolischer Machtressourcen im diffusen Zusammenspiel staatlicher und privatwirtschaftlich organisierter Akteure. Dabei geht es im Gegensatz zum Gouvernementalitätsansatz nicht darum, diese Strukturen als totalen Macht- und Herrschaftszusammenhang zu überzeichnen. Die politiktheoretische Anbindung an die Tradition des politischen Konstitutionalismus orientiert sich insbesondere an den freiheitsermöglichenden Fragen von Macht- und Gewaltenteilung. Mit der analytischen Betonung der Machtdimension wird daher auf die Herausforderung institutioneller und prozeduraler Problemlösungen übergeleitet, mit denen Machtkonzentrationen aufgebrochen und auch demokratietheoretisch entschärft werden können.

1 Vgl. in dieser Richtung bereits Pohle 2018: 251.

Können Frauen nur von Frauen repräsentiert werden?

Über den Forschungsstand zur deskriptiven und substantiellen Repräsentation von Frauen in Parlamenten anlässlich der Parité-Urteile in Brandenburg und Thüringen

André Brodocz / Manuel Kautz*

Schlüsselwörter: Repräsentation, Paritätsgesetz, Parité-Urteil, Quote, Wahlsystem, Feminismus, critical mass, representative claim

Abstract: Der Beitrag gibt einen Überblick über den Stand der Forschung zur deskriptiven und substantiellen Repräsentation von Frauen. Die deskriptive Repräsentation von Frauen in Parlamenten steigt weltweit. In institutioneller Hinsicht ist dieser Anstieg insbesondere auf Quoten zurückzuführen. Der Einsatz von Quoten ist sowohl in der deutschen verfassungsrechtlichen wie in der internationalen politiktheoretischen Debatte umstritten und wird mit Chancen und Risiken verbunden. Eine Chance für erhöhte deskriptive Repräsentation wird in der verbesserten substantiellen Repräsentation von Frauen gesehen. Empirische Studien weisen unter Einbezug einer Reihe von Kontextfaktoren tendenziell auf einen positiven Zusammenhang hin. Doch der Fokus auf den Zusammenhang deskriptiver und substantieller Repräsentation wird inzwischen auch aus empirischer Perspektive problematisiert. Rekonzeptualisierungen, die hier anknüpfen, provozieren wiederum Nachfragen normativer Art.

Abstract: This contribution reviews the state of research on women's descriptive and substantial representation. Women's descriptive representation in parliaments is increasing worldwide. Institutionally, this upward trend is particularly due to quotas. The use of quotas is controversial in German constitutional law as well as in international debates in political theory. Opportunities and risks are discussed. Improving women's substantial representation is one opportunity that is related to increased descriptive representation. In due consideration of contextual factors, empirical studies rather tend to indicate a positive relationship. However, the problems of the focus on the relationship between descriptive and substantial representation are now also expounded from an empirical perspective. Recent research design proposals in this vein provoke normative queries.

Has Democracy Failed Women? fragt der von Drude Dahlerup 2018 verfasste Überblicksband zur Rolle von Frauen in politischen Systemen weltweit und auf globaler Ebene. Dahlerup muss ihre Leitfrage unmissverständlich bejahen. Nur: Wenn die Demokratie scheitert, wer

* André Brodocz, Universität Erfurt
Kontakt: andre.brodocz@uni-erfurt.de
Manuel Kautz, Universität Erfurt
Kontakt: manuel.kautz@uni-erfurt.de
Unter Mitarbeit von: Sonja Lutz, Robin Reitz und Michel Siebert

sollte es dann richten? Auch die Demokratie, so Dahlerups (2018: 115 f.) eindeutiges Plädoyer, und zwar indem sie es schafft, Frauen ‚besser‘ zu repräsentieren.

Frauen besser zu repräsentieren, war dann auch das Ziel von Wahlrechtsreformen, die die Landtage in Brandenburg und Thüringen 2019 beschlossen haben. Erlangt und garantiert werden sollte so „die Chancengleichheit von Bewerberinnen und Bewerbern sowie die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive politische Einflussnahme der [...] Bürgerinnen und Bürger“ (Landtag Brandenburg Drs. 6/8210: 24; vgl. ähnlich Thüringer Landtag Drs. 6/6964: 1 f.). Beide Gesetze verpflichten Parteien bei Landtagswahlen dazu, ihre Landeslisten, nicht aber die Kandidaturen in den Wahlkreisen, geschlechterparitätisch zu besetzen. Hierzu sollen die Listenplätze abwechselnd an Frauen und Männer vergeben werden, wobei der erste Listenplatz entweder mit einer Frau oder einem Mann besetzt wird. Den Wahlbehörden kommt die Aufgabe zu, die Zulässigkeit von Wahlvorschlägen nach dieser Maßgabe zu überprüfen und sie unter Umständen ganz oder teilweise zurückzuweisen oder neu zu bilden. So soll im ersten Schritt eine verbesserte deskriptive Repräsentation von Frauen durch eine Erhöhung des Anteils an weiblichen Abgeordneten in den Parlamenten erreicht werden, womit im zweiten Schritt auch ein Effekt auf eine verbesserte substantielle Repräsentation von Frauen erwartet wird.¹ Für die Landesregierungen in Brandenburg und Thüringen begründen vor allem die unterschiedliche „Sozialisation“ von Männern und Frauen und ihre divergierenden „Erfahrungen“ die Erwartung, dass die Interessen und Forderungen von Frauen durch eine erhöhte Anzahl an weiblichen Abgeordneten in den Parlamenten häufiger und besser in der Gesetzgebung berücksichtigt werden (vgl. LT Bbg Drs. 6/8210: 26; Thü LT Drs. 6/6964: 1).

Beide Gesetze wurden von den Verfassungsgerichten in Thüringen und Brandenburg als unvereinbar mit den jeweiligen Landesverfassungen erklärt. Das brandenburgische Verfassungsgericht (55/19: Rn. 185) begründet dies unter anderem mit dem „Prinzip der Gesamtrepräsentation“ des Grundgesetzes und der brandenburgischen Landesverfassung. Auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof hatte diese Figur bereits verwendet. Demnach „vertritt jeder und jede Abgeordnete das gesamte Volk und ist diesem gegenüber verantwortlich“ (ThüVerfGH 2/20: 34). Auf eine Zusammensetzung des Parlaments nach Gruppen in der Bevölkerung komme es deshalb nicht an, sondern nur auf die politischen Präferenzen, so wie sie durch Parteien organisiert und durch Wahlen artikuliert werden. Überhaupt sei „[d]ie Frage der [...] Gleichberechtigung der Geschlechter [...] keine der ‚demokratischen Grundsätze‘“ (ebd.: 32). Das Verfassungsgericht in Brandenburg konzidiert zwar, dass es über das Prinzip der Gesamtrepräsentation hinaus wichtig sei, dass Bürger*innen mit einer Pluralität an Perspektiven und Interessen in den Willensbildungsprozess einbezogen werden. Hieraus entstehe jedoch „kein Optimierungsgebot“ (VfGBbg 55/19: Rn. 192). Stattdessen, so auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof, habe die Willensbildung (möglichst) „staatsfrei“ zu erfolgen, was durch die Paritätsgesetze nicht gewährleistet sei (VfGBbg 55/19: Rn. 189, 192; ThüVerfGH 2/20: 27 f.).² In den von allen oder der Mehrheit der Richter*innen getragenen

1 Vgl. zu deskriptiver und substantieller Repräsentation Pitkin, die einen Zusammenhang zwischen diesen Dimensionen – wenn überhaupt – nur sehr eingeschränkt angenommen und als trügerisch beurteilt hat (vgl. Pitkin 1967: 142).

2 Das Bundesverfassungsgericht (2 BvC 46/19) hat darüber hinaus im Dezember 2020 eine Wahlprüfungsbeschwerde zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag als unzulässig verworfen, die das Fehlen gesetzlicher Regelungen zur paritätischen Besetzung der Landeslisten monierte.