

Zeitschrift für Politische Theorie

Themenschwerpunkt: Eingriffe in den Markt // **Marco Meyer** Die Rolle der Gerechtigkeit in der Regulierung von Märkten // **Jürgen Sirsch** Wie sollte eine „Property-Owning Democracy“ realisiert werden? Eine Diskussion von redistributiven Maßnahmen unter nicht-idealen Bedingungen // **Sebastian Huhnholz** Der permanente Fiskalvertrag. Die steuerdemokratische Effizienz kollektiver Güter bei Knut Wicksell und James M. Buchanan // **Fabian Schuppert** Zur Auferlegung systemischer Finanzrisiken. Moralische Unzulässigkeit und staatliche Sorgfaltspflicht // **Daniel Schulz** Politische Theorie des Datenschutzes. Ein Beitrag zur Mischverfassung der Moderne // **André Brodocz / Manuel Kautz** 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

1.2021

12. Jahrgang ISSN 1869-3016

Verlag **Barbara Budrich**

ZPTh – Zeitschrift für Politische Theorie

Herausgeber:

Prof. Dr. André Brodocz, Universität Erfurt

Prof. Dr. Marcus Llanque, Universität Augsburg

Prof. Dr. Gary S. Schaal, Helmut Schmidt Universität Hamburg

Redaktion und Kontakt:

Dr. Frauke Höntzsch, Universität Augsburg

Lehrstuhl für Politikwissenschaft - Politische Theorie

Universitätsstr. 10, 86159 Augsburg

redaktion@zpth.de

www.zpth.de

Redaktionelle Mitarbeit:

Manuel Kautz, Universität Erfurt

Max Klein, Universität Augsburg

Qualitätssicherung:

Im Abhandlungsteil durchlaufen alle Artikel in der Regel ein doppeltes, anonymisiertes Reviewverfahren. Alle sonstigen Beiträge sind von den Herausgebern und der Redaktion geprüft. Für die Inhalte aller Beiträge sind allein die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Bezugsbedingungen:

ZPTh erscheint halbjährlich mit einem Jahresumfang von ca. 160 S. pro Heft.

Das Einzelheft kostet 28,00 €, das kombinierte Jahresabonnement (print + online) kostet für Privatanutzer 54,00 €, für Studierende 44,00 €, das print-Abonnement 44,00 €, für Studierende 38,00 €, jeweils zuzüglich Zustellgebühr.

Mehrplatzlizenzen: Institutionelles Kombi-Abo (Print + Online) über IP-Adressen 96,00 €.

Das digitale Angebot finden Sie auf <https://zpth.budrich-journals.de>

Die Bezugsgebühren enthalten den gültigen Mehrwertsteuersatz. Abonnementskündigungen müssen drei Monate vor Jahresbeginn erfolgen, anderenfalls verlängert sich das Abonnement um ein weiteres Jahr.

Bestellungen bitte an den Buchhandel oder an:

Verlag Barbara Budrich, Stauffenbergstr. 7, D-51379 Leverkusen – Opladen

Tel.: (+49) (0)2171 79491 50, Fax: (+49) (0)2171 79491 69

www.budrich.de – info@budrich.de

www.budrich-journals.de – info@budrich-journals.de

ISSN: 1869-3016

ISSN-Online: 2196-2103

12. Jahrgang 2021

Anzeigenpreisliste Nr. ZPTH21 · Stand: 01.01.2021

Anzeigenverwaltung beim Verlag: anzeigen@budrich-journals.de

Druck: paper & tinta, Warschau

Satz: 3w+p GmbH, Rimpär

© 2021 Verlag Barbara Budrich Opladen · Berlin · Toronto

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

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

Editorial der Gastherausgeber

Eingriffe in den Markt

Stefan Gosepath/Peter Niesen*

Sind Eingriffe in den Markt zulässig und wenn ja, welche? Darum geht es in diesem Schwerpunkt. In der normativen politischen Theorie und Philosophie stehen sich hinsichtlich dieser Frage grob gesprochen zwei Lager gegenüber, wobei natürlich auch Mischformen vertreten werden. Die Vorteile des Marktes beziehungsweise der ‚freien Marktwirtschaft‘ sind bekannt, und kaum einer bestreitet sie mehr. Es geht bei dem zu Darstellungs- und Einordnungszwecken ins Auge gefassten Kontrast im Groben um die Frage, ob der Markt ‚frei‘ von politischer Gestaltung sein sollte oder nicht. Ein marktförmiger Wettbewerb kann keineswegs als eine rein natürliche Entwicklung verstanden werden, sondern muss als bewusste, rationale Entscheidung begriffen werden, die zumindest denen gegenüber rechtfertigungspflichtig ist, die ihr unterliegen. Damit liegt auch das institutionelle Design prinzipiell in politischer Verantwortung. Wettbewerb kann auch deshalb nicht als vollkommen naturwüchsig angesehen werden, da er immer an Regeln und Institutionen zu seinem Funktionieren gebunden ist. Zum Wettbewerb braucht es bestimmter marktermöglichender ‚Spiel‘-Regeln des *fair play*, die zum einen auf einer bestimmten kooperativen Einstellung der Teilnehmer*innen beruhen und zum anderen auf institutionellen sozialen Arrangements, die informelle oder vor allem auch formelle Sanktionen für den Fall beinhalten, dass diese Regeln verletzt werden. Man darf die Rolle von Institutionen für das Funktionieren von Märkten nicht vernachlässigen. Insofern kann keine Marktwirtschaft völlig frei von politischen Regelungen sein. Die zur Debatte stehenden möglichen Eingriffe in den Markt sind aber nicht diejenigen, die den Markt allererst ermöglichen, und über deren Notwendigkeit oder Geeignetheit ebenfalls unterschiedliche Vorstellungen möglich sind. Vielmehr geht es um die Frage nach zulässigen oder notwendigen Eingriffen in den Markt aus normativen Gründen der Moral, der Gerechtigkeit und der Demokratie. Da zumindest im deutschsprachigen Raum niemand bestreitet, dass die Effekte des Marktgeschehens gerechtigkeitsrelevant sind, also Fragen der Gerechtigkeit aufwerfen, geht es in der Debatte auch nicht darum, ob Gerechtigkeitsüberlegungen überhaupt auf das wirtschaftliche Marktgeschehen zutreffen oder nicht. In der deutschsprachigen Debatte ist nicht umstritten, dass der Markt als solcher zum einen ungleiche und ungerechte Ergebnisse hervorbringt, die aus Gerechtigkeitsgründen korrigiert werden müssen, und zum anderen etliche Marktteilnehmer ökonomisch so schlecht stellt, dass diesen aus Gerechtigkeitsgründen auf jeden Fall eine Art Grundsicherung zugestanden werden muss. Eine gerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen erfordert folglich Eingriffe in die vom Markt hervorgebrachte

* Stefan Gosepath, Freie Universität Berlin
Kontakt: stefan.gosepath@fu-berlin.de
Peter Niesen, Universität Hamburg
Kontakt: peter.niesen@uni-hamburg.de

tatsächliche Verteilung. Die so aus Gerechtigkeitsgründen notwendige Korrektur der Effekte des Marktes soll in der Regel durch die Umverteilung durch Steuern geschehen. Beide Lager betonen also die Bedeutung einer regulierten, aber dennoch freien Marktwirtschaft aus Effizienzgründen und verlangen Umverteilung aus Gerechtigkeitsgründen. Genauere Fragen nach der Art der Steuer, der Art des Transfers, der Art des Sozialstaats und den demokratischen Entscheidungswegen sind dabei natürlich Gegenstand langanhaltender Debatten in der politischen Theorie und politischen Realität westlicher Wohlfahrtsstaaten. Die unterschiedlichen Standpunkte beruhen auf unterschiedlichen Theorien von Gerechtigkeit und auf unterschiedlichen ökonomischen Annahmen und Schulen. Strittig ist zwischen den beiden skizzierten Lagern, ob in den Markt selbst aus Gerechtigkeitsgründen strukturell eingegriffen werden soll oder nicht. Die Gegner*innen solcher Eingriffe sehen die Effizienz des Marktes und die Freiheit der Marktteilnehmer*innen dadurch tendenziell bedroht und votieren dafür, dass der Staat nur *ex post* die Ergebnisse des Marktes korrigieren dürfe, indem er Gewinne ab einer bestimmten Höhe mittels progressiver Steuern abschöpft und diese umverteilt zugunsten der im Markt zu kurz gekommenen.

Den Befürworter*innen von staatlichen Markteingriffen ist das zu wenig. Sie sehen die Gerechtigkeitsdefizite schon in den marktförmigen Interaktionen selbst angelegt, die es folglich aus Gerechtigkeitsgründen zu korrigieren gelte. Im Markt selbst herrschen, so die Kritiker*innen, undemokratische, ungerechte, verdinglichende und strukturell beherrschende soziale und ökonomische Machtstrukturen. Diese werden zumeist durch system-funktionale Imperative ökonomisch gerechtfertigt. Ihrer Anschauung nach lassen sich die nötigen Eingriffe jedoch mit dem Funktionieren einer Marktwirtschaft in Einklang bringen, ohne die Marktmechanismen, die sie ja auch aus Effizienzgründen befürworten, systematisch zu gefährden. Die strukturellen Eingriffe in den ‚freien‘ Markt, die ihrer Meinung nach nötig sind, fungieren bei ihnen nicht nur marktermöglichend, wie beispielsweise Eigentumsregelungen, Monopolverbot, rechtsstaatliche Regelungen als Schutz für Marktteilnehmer*innen und deren Transaktionen sogar im internationalen Rahmen. Vielmehr sollen die strukturellen Eingriffe in den Markt darüber hinaus auch zu mehr Gerechtigkeit *im* Markt führen. Zu den Maßnahmen dieser Art, die uns aus der politischen Debatte hierzulande vertraut sind, zählen etwa staatlich bestimmte Mindestlöhne, Kündigungsschutz, Arbeitsbedingungen, demokratische Mitbestimmung der Arbeitnehmer*innen am Arbeitsplatz, Kapitalanteile der Arbeitnehmerschaft am Unternehmen, Käuferschutzregeln und andere mehr.

Die Beiträge dieses Schwerpunktes ordnen sich in die skizzierte allgemeine Debatte, ob Eingriffe in den Markt aus Gerechtigkeitsgründen erforderlich sind, so ein, dass sie Eingriffe in den Markt zunächst allgemein im Hinblick auf ihre Zulässigkeit oder Gebotenheit erörtern und dann in Schritten zunehmender Konkretion brauchbare Politiken und legitime Entscheidungsverfahren sowie abschließend die zugrundeliegenden normativen Gründe diskutieren, die sich für Markteingriffe mobilisieren lassen. Das Erkenntnisziel aller vier Beiträge geht weit über Begründungen dafür hinaus, dass marktkorrigierende Eingriffe erforderlich sind. Dabei setzen die Beiträge allerdings unterschiedlich an, indem sie marktstrukturierende (Meyer, Schuppert) oder eher marktkompensierende (Sirsch, Huhnholz) Instrumente einer Prüfung unterziehen.

Marco Meyer, Philosoph an der Universität Hamburg, thematisiert in seinem Beitrag „Die Rolle der Gerechtigkeit in der Regulierung von Märkten“ zunächst die grundsätzliche Zulässigkeit und Erwünschtheit von Eingriffen in den Markt. Er nimmt – unter der geteilten Prämisse, dass die Distribution von Einkommen und Vermögen in entwickelten Marktwirt-

schaften ungerecht ist – die Debatte in der politischen Theorie/Philosophie auf, wo und wie in die Verteilung von Einkommen und Vermögen eingegriffen werden sollte und wann Einkommen und Vermögen gerecht verteilt sind. Meyer sieht John Rawls als einen nicht nur aufgrund seines generellen theoretischen Einflusses besonders gewichtigen Vertreter der ‚Separationsthese‘. Diese These besagt, dass Effizienz und Gerechtigkeit institutionell zu trennen sein. Das Anliegen von Meyers Artikel ist es nun, diese Separationsthese hauptsächlich am Beispiel von Rawls und seiner Rezeption der Wohlfahrtsökonomie kritisch zu hinterfragen und als unplausibel zurückzuweisen. Die Übertragung des zweiten Hauptsatzes der Wohlfahrtsökonomie im Arrow-Debreu-Modell lässt sich, so Meyers Kritik, in der Realität auf tatsächliche Volkswirtschaften nicht anwenden. Deshalb müsse zur Schaffung von Gerechtigkeit in die Regulierung von Märkten eingegriffen werden. Ihre Regulierung sollte nicht nur Kriterien der Effizienz folgen, sondern auch Kriterien der Gerechtigkeit. In seinem Beitrag geht es Meyer darüber hinaus auch in methodischer Hinsicht wesentlich darum, ökonomische Theorien im Besonderen und sozialwissenschaftliche im Allgemeinen stärker in die durchaus kritische Diskussion in der politischen Theorie/Philosophie einzubeziehen und nicht nur, wenn überhaupt, blind zu rezipieren, sondern kritisch zu prüfen.

Auch Jürgen Sirsch, der als Politischer Theoretiker an der Universität Bamberg arbeitet, geht es in seinem Beitrag „Wie sollte eine ‚Property-Owning Democracy‘ realisiert werden? Eine Diskussion von redistributiven Maßnahmen unter nicht-idealen Bedingungen“ um mögliche Strategien zur Realisierung gerechter Gesellschaften mit marktwirtschaftlichen Volkswirtschaften. Dabei verfolgt Sirsch zunächst ein methodologisches Ziel. In der seit längerem kontrovers und zunehmend heftiger geführten Debatte um ideale versus nicht-ideale politische Theorie/Philosophie geht es bekanntlich darum, welche idealisierenden und in dem Sinn oft unrealistischen Annahmen (wie beispielsweise die vollständige Realisierung von Gerechtigkeit) sinnvoll sein können. Sirsch will in seinem Artikel zeigen, dass die normative politische Theorie/Philosophie nicht etwa deshalb irrelevant ist, weil sie ideale Theorie betreibt, wie oft behauptet, sondern weil sie das idealtheoretische Instrumentarium zu wenig weiterentwickelt, um es auf praktische Probleme anwendbar werden zu lassen. Man sollte den Anspruch des idealtheoretischen Ansatzes vielmehr ernst nehmen, praktische Fragen nach rechtem politischem Handeln unter nicht-idealen Bedingungen beantworten zu können. Dazu sollen verfügbare politische Maßnahmen nicht nur mit Blick auf ihre unmittelbaren, gerechtigkeitsrelevanten Folgen beurteilt werden, sondern auch darauf, inwiefern sie langfristig zur Erreichung eines ambitionierten Ideals beitragen. Entgegen der verbreiteten Skepsis an der praktischen Relevanz liberal-egalitärer, idealer Theorie will Sirsch in Bezug auf zwei Vorschläge zur Finanzierung von umverteilenden Maßnahmen die praktisch-politische Relevanz des auf Rawls zurückgehenden „Ideal Guidance Approach“ aufzeigen. Zu diesem Zweck widmet sich Sirsch zwei Reformoptionen, die zur Realisierung des liberal-egalitären Ideals einer „Property-Owning Democracy“ beitragen sollen: Erstens der Erhöhung von progressiven Einkommens- und Vermögenssteuern (Piketty) und zweitens dem Vorschlag der Einrichtung eines staatlichen Investmentfonds (Corneo). Sirsch spricht sich für Investitionen in einen schuldenfinanzierten Staatsfonds aus, dessen Erträge an alle Bürger*innen als soziale Dividende ausgezahlt werden sollen.

Der Beitrag von Sebastian Huhnholz, Politischer Theoretiker an der Universität Hannover, fragt nach der Begründung von Steuern, so wenig kontrovers sie uns im Alltag der Moderne scheinen mögen. Soll die Demokratie auf allgemeine und gleichförmige Geldzwangsabgaben angewiesen sein? In „Der permanente Fiskalvertrag“ beantwortet Huhnholz

diese Frage im Rückgriff auf die beiden bedeutenden Ökonomen Knut Wicksell und James M. Buchanan positiv. Beide argumentieren mittels der steuermokratischen Effizienz kollektiver Güter und weisen in einem zentralen Punkt eine folgenreiche Übereinstimmung auf. Auch wenn Buchanans Theorie als einflussreiche Ideologie neoliberaler Austeritätsregime gilt, so verweist Huhnholz darauf, dass Buchanans staatsbildender, -ermächtigender und -begrenzender Kontraktualismus auch eine steuerstaatsorientierte Demokratietheorie öffentlicher Güter begründete. Mit Rückgriff auf das progressive Werk Wicksells empfahl Buchanan ein Wohlfahrtskriterium, das aus politischer Einstimmigkeit und subjektivistischem Effizienzkalkül ein Nutzleistungsoptimum für die Bereitstellung von Kollektivgütern konstruierte. Demokratische Institutionen seien auf eine freiwillige fiskalische Selbstverpflichtung aller verfassungsunterworfenen Individuen existentiell angewiesen. Buchanans politische Theorie will damit – so Huhnholz' These – als Finanztheorie Demokratietheorie sein mit dem Argument, dass Steuerzahlung rationalisierter Zuspruch zum liberaldemokratischen Staat sei. Diesen von Wicksell übernommenen steuerstaatlichen Demokratisierungsimpuls in Buchanans Werk will Huhnholz theorie- und ideengeschichtlich reaktualisieren. Zugleich will er damit allgemein methodologisch der fachlichen Abkopplung der heutigen politischen Theorie/Philosophie von den empirischen Finanzierungs- und den rechtlichen Finanzverfassungsrealitäten demokratischer Staaten entgegenwirken.

Fabian Schuppert lehrt Politische Theorie an der Universität Potsdam. Sein Beitrag geht der Frage nach, unter welchen Bedingungen und Umständen die Auferlegung eines systemischen Finanzrisikos moralisch unzulässig ist, also von jenen finanziellen Risiken, welche das Finanzsystem als solches bedrohen. „Too big to fail“ war der entsprechende Slogan für die Rettung von systemrelevanten Playern in der globalen Finanzkrise 2008, der vielen zynisch vorkam, weil zugelassen wurde, dass die Kleinen als nicht systemrelevant durchaus scheiterten. Finanzrisiken und allgemeiner die Struktur von Finanzmärkten werfen auch damit Fragen der Gerechtigkeit auf. Denn die meisten Fälle von systemischen Risiken werden unbeteiligten Personen aufgebürdet, die die tatsächlich eintretenden Schäden des systemischen Risikos tragen müssen, obwohl sie an der Erzeugung dieser Risiken nicht selbst beteiligt waren. Schuppert entwickelt in seinem Aufsatz eine Reihe von normativen Kriterien für die Einschätzung der moralischen Unzulässigkeit von systemischen Risiken. Aus einer modifizierten Variante des neo-republikanischen Konzepts der Freiheit von Beherrschung („non-domination“) leitet er zwei zentrale Pflichten mit starker politischer Stoßrichtung ab. Auf Grundlage des Ideals der Nicht-Beherrschung, das Werte der Freiheit, der Gleichheit und des gleichen Respekts unter sich begreift, soll im Umgang mit systemischen Finanzrisiken nicht nur wie bisher auf neue Regulierungsstandards für die Verhinderung zukünftiger Finanzkrisen geachtet werden. Staatliche und andere relevante Institutionen haben zudem laut Schuppert gegenüber allen Bürger*innen zum einen eine Schutzpflicht und zum anderen eine Sorgfaltspflicht, um die diesen Institutionen obliegenden Kontroll- und Aufsichtsfunktionen verantwortungsvoll auszuüben. Darüber hinaus hat auch dieser Beitrag wie alle anderen in diesem Schwerpunkt eine methodologische Pointe. Schuppert argumentiert, dass die zumeist in Risikofragen Verwendung findenden Ansätze der Kosten-Nutzen-Analysen oder der Größen-Wahrscheinlichkeits-Kalkulationen ungeeignet sind, ethisch vertretbare Einschätzungen zu gewinnen.

Die hier abgedruckten Beiträge wurden aufgrund eines *call for papers* ausgewählt und zum Teil erstmals vorgetragen auf der Herbsttagung der Sektion für Politische Theorie und Ideengeschichte in der DVPW an der Universität Hamburg, 17.-19.09.2019, veranstaltet von

Peter Niesen (Hamburg, Politische Theorie), Svenja Ahlhaus (Hamburg, Politische Theorie) unter Mitwirkung von Matthew Braham (Hamburg, Praktische Philosophie) und Stefan Gosepath (FU Berlin, Politische Philosophie). Die Veranstalter*innen danken der Fritz Thyssen-Stiftung für die Förderung der Sektionstagung. Die Tagung diente unter dem Rahmenthema „Politische Theorie und Politische Philosophie in Wissenschaft und Öffentlichkeit“ der kritischen Reflexion von politischer Theorie und politischer Philosophie von innen und außen. Der vorliegende Themenschwerpunkt beruht auf einem Panel zu unterschiedlichen „Zugänge[n] zur Ökonomie“, das um einen weiteren Beitrag ergänzt wurde. Das Thema verdankt sich dem Umstand, dass trotz der globalen Finanzkrise und europäischen Fiskal-, Währungs- und Schuldenkrisen des letzten Jahrzehnts Finanzthemen noch immer randständig sind in den Diskursen der Politischen Theorie und Philosophie. Dies gilt sowohl für die Auseinandersetzung mit dem modernen, digitalen Finanzkapitalismus als auch für die systematische Reflexion der Herausforderungen der Finanzierung öffentlicher Aufgaben unter den Vorzeichen globaler Standortkonkurrenz und Kapitalmobilität. Die inhaltliche Diskussion des hier abgedruckten Panels konfrontiert philosophische und politiktheoretische Ansätze und Zugänge zum gleichen Themenbereich und abstrahiert dabei bewusst von der institutionellen Zugehörigkeit der Beitragenden entweder in der Politikwissenschaft oder Philosophie. Dabei zeigt sich die Leistungsfähigkeit der verwendeten Methoden im Hinblick auf eine zeitgenössische gesellschaftliche Herausforderung. Die spiegelbildlich an der fachlich-universitären Grenze von Politikwissenschaft und Philosophie gelagerten Subdisziplinen Politischer Theorie und Politischer Philosophie unterscheiden sich hier weniger in ihren Fragestellungen oder Forschungszielen, sondern, wenn überhaupt, vornehmlich in den methodischen Zugängen voneinander. Was alle hier abgedruckten Beiträge beispielhaft anhand ihres Zugriffs auf ein konkretes Politikfeld zeigen, ist, dass Fragen der gerechten strukturellen Einrichtung von Volkswirtschaften erstens in die politischen Theorie und Philosophie gehören (und nicht nur in die Volkswirtschaftslehre), zweitens dort gewinnbringend behandelt werden können, wenn man sich drittens auf dem Niveau des Forschungsstands der relevanten Nachbardisziplinen wie der Ökonomie und Soziologie auseinandersetzt. Alle Beiträge lassen sich auf die ökonomischen Theorien ein und benutzen sie in ihren normativen Argumenten. Die in unseren Subdisziplinen üblichen kontroversen Debatten lassen sich damit keineswegs schlichten, aber auf ein sachlich angemesseneres Niveau heben, auf dem die kontroversen Argumente ausgetragen werden können und sollen. Zugleich wäre es fachlich wünschenswert, wenn von Seiten der Ökonomie mehr Interesse und Bereitschaft bestände, sich normativen Diskussionen des Marktes zu öffnen, zumal jetzt, wo sich die Politische Theorie und Philosophie ihrerseits den ökonomischen Theorien zuwenden.

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/Vanderborght 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.

Erfolgreiche real existierende Volkswirtschaften, seien es die USA oder China, legen deutlich mehr Wert auf Märkte als auf Verteilungsmechanismen.

Philosophinnen tun gut daran, zur Verwirklichung von Gerechtigkeit stärker real existierende Volkswirtschaften in den Blick zu nehmen. Seit Jahrzehnten werden Märkte weltweit systematisch im Sinne von Effizienzsteigerungen umgestaltet. Die Separationsthese verbietet es zu fragen, ob diese Umgestaltung zulasten der Gerechtigkeit geht. Seit Jahrzehnten steigt auch die Einkommens- und Vermögensungleichheit in den meisten entwickelten Staaten. Eine plausible mögliche Ursache dafür sind Marktreformen zum Zweck von Effizienzsteigerung (vgl. Piketty 2014; Pistor 2019). Einige Beispiele sind die Deregulierung des Arbeitsmarktes (vgl. Stockhammer 2013), die Liberalisierung der Finanzmärkte (vgl. Epstein 2006) und die Abschaffung von Zöllen (vgl. Rodrik 2017). Um Rawls' Argument für die Separationsthese zu verstehen, nehme ich seine Rezeption der Wohlfahrtsökonomie in den Blick. Zwar werde ich zeigen, dass Rawls' Behauptungen zur Separationsthese nicht zu halten sind. Zunächst ist jedoch festzustellen, dass Rawls vorbildlich interdisziplinär vorgegangen ist. Um zu beantworten, wie seine Gerechtigkeitsvorstellungen sich institutionell umsetzen ließen, hat er die seinerzeit einschlägigen Ergebnisse der Ökonomik einbezogen. Ich mache deutlich, dass die Standpunkte politischer Philosophinnen oft nicht nur von ihren normativen, sondern auch von ihren sozialwissenschaftlichen Annahmen abhängen. Während politische Philosophinnen darin geübt sind, normative Annahmen auf ihre Plausibilität hin zu hinterfragen, bleiben falsche Schlüsse aus sozialwissenschaftlicher Forschung oft länger unhinterfragt. Das beeinträchtigt die Fähigkeit der politischen Philosophie, zielführende Vorschläge für gerechteres Wirtschaften zu machen.

Ich gehe wie folgt vor: In Abschnitt 1 nenne ich einige der prominentesten Anhänger der Separationsthese in der politischen Philosophie. Ich zeige, wie John Rawls zu der Überzeugung gelangt ist, dass Effizienz und Gerechtigkeit institutionell getrennt werden sollten. Es stellt sich heraus, dass die Wohlfahrtsökonomie der 1960er und 1970er Rawls' Ansichten geprägt hat. Dies gilt insbesondere für Kenneth Arrows zweiten Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik. In Abschnitt 2 diskutiere ich den zweiten Hauptsatz und das ökonomische Modell, in dem es gilt. Ich untersuche, inwieweit die Separationsthese durch den zweiten Hauptsatz gestützt wird. In Abschnitt 3 bediene ich mich Überlegungen aus der Ökonomik, um die Separationsthese infrage zu stellen. Wichtige Annahmen, die dem zweiten Wohlfahrtssatz zugrundeliegen, gelten in realen Marktwirtschaften nicht. Berücksichtigt man die Unterschiede zwischen Realität und Modell, ist die Separationsthese nicht mehr plausibel. Abschnitt 4 diskutiert die aktuelle Debatte zu gerechten ökonomischen Institutionen in der politischen Philosophie im Lichte dieser Ergebnisse. Die Zurückweisung der Separationsthese eröffnet ein neues Betätigungsfeld für die politische Philosophie: Wie können Effizienz und Gerechtigkeit bei der Regulierung von Märkten zusammengebracht werden?

1. Die Separationsthese

In diesem Abschnitt stelle ich die Separationsthese vor. Um sie genauer zu fassen, führe ich zunächst den Begriff des *Orts der Verteilungsgerechtigkeit* ein. Dann zeige ich, wie weit die Separationsthese unter politischen Philosophinnen verbreitet ist.

1.1 Orte der Verteilungsgerechtigkeit

Die Separationsthese setzt voraus, dass die verschiedenen gesellschaftlichen Institutionen in ihrem arbeitsteiligen Zusammenspiel Gerechtigkeit hervorbringen können, ohne dass jede einzelne Institution auf Gerechtigkeit abzielen würde. Ein gerechtes Ergebnis könnte erzielt werden, obwohl zum Beispiel Märkte Einkommen auf ungerechte Weise verteilen: Nämlich dann, wenn andere Institutionen die Verteilungen im Sinne der Gerechtigkeit berichtigen. Wir nennen eine Institution einen *Ort der Verteilungsgerechtigkeit*, wenn es ihre Rolle ist, Verteilungsgerechtigkeit zu verwirklichen (vgl. Abizadeh 2007: 320 f.; Dietsch 2010: 216 ff.). Orte der Gerechtigkeit müssen von solchen Institutionen unterschieden werden, die Verteilungseffekte lediglich haben, ohne eine bestimmte Verteilung anzustreben. Kaum eine Institution hätte keine Verteilungseffekte: Ob Vertragsrecht, Landesverteidigung, Schulpolitik, Energiemärkte oder die Zentralbank: Sie alle wirken *auch* verteilend, ohne dass es ihre Aufgabe wäre. Institutionen sind aber nur dann Orte der Verteilungsgerechtigkeit, wenn sie – zumindest *auch* – die Aufgabe haben, Ungerechtigkeiten zu beseitigen, die andere Institutionen hervorbringen. In Marktwirtschaften ist zum Beispiel oft das Steuersystem ein Ort der Gerechtigkeit. Progressive Einkommenssteuersätze sollen nicht nur Steuereinnahmen generieren, sondern auch Einkommen gerechter verteilen. Wenn einige Institutionen als Orte der Verteilungsgerechtigkeit bestimmt sind, können andere Institutionen andere Ziele verfolgen, wie zum Beispiel Wachstum oder Effizienz. Die derart verfassten Institutionen würden, isoliert betrachtet, zwar zunächst ungerechte Verteilungen hervorbringen. Im Zusammenspiel mit den anschließenden Korrekturen des Ergebnisses durch Orte der Verteilungsgerechtigkeit können Institutionen wie etwa Märkte dennoch einen positiven Beitrag zur Gerechtigkeit leisten. Durch ihr Streben nach Wachstum und Effizienz vergrößern sie die Menge der zu verteilenden Güter, was es überhaupt erst möglich macht, dem Bedarf oder den Wünschen aller gerecht zu werden.

Wir können die Separationsthese nun genau fassen. Die Separationsthese ist die Behauptung, dass Märkte kein Ort der Verteilungsgerechtigkeit sein sollen. Stattdessen sollen Märkte so reguliert werden, dass sie Ziele wie Effizienz oder Wachstum verfolgen. Die Separationsthese beansprucht Gültigkeit für Güter-, Arbeits-, und Finanzmärkte. Für Gütermärkte folgt aus der Separationsthese zum Beispiel, dass Staaten Milchbauern keine Mindestpreise für Milch garantieren sollten. Für den Arbeitsmarkt wendet sie sich etwa gegen Mindestlöhne. Sie lehnt es ab, Kreditmärkte auf eine Weise zu regulieren, die den Zugang zu Krediten nach Gerechtigkeitsmaßstäben ausweiten würde. Es geht in diesem Artikel nicht darum, Maßnahmen wie Mindestpreise, Mindestlöhne oder Kreditzugangerleichterungen zu bewerten. Vielmehr geht es um die Frage, ob die Separationsthese ein gutes Argument gegen solche Maßnahmen darstellt.

1.2 Rawls und die Separationsthese

Die Separationsthese wird von politischen Philosophinnen nur selten ausdrücklich behauptet. Viel häufiger legt ihre Themenwahl nahe, dass sie die Separationsthese annehmen. Die politische Philosophie hat sich ausgiebig mit Einkommenssteuern, Erbschaftssteuern und Vermögenssteuern beschäftigt (vgl. u. a. Murphy/Nagel 2004; Dietsch 2015; Gaisbauer/Schweiger/Sedmak 2015; Halliday 2013; Ronzoni 2014; Brock 2008). Umverteilung durch

das Steuersystem steht im Mittelpunkt vieler Debatten. Die Regulierung von Märkten mit dem Ziel, Ungerechtigkeiten erst gar nicht entstehen zu lassen, ist viel seltener Gegenstand philosophischer Betrachtung (Ausnahmen: Dietsch 2010; Wenar 2015). Rawls sagt ausdrücklich, dass ausschließlich das Steuer- und Transfersystem Ort der Gerechtigkeit sein soll (vgl. Rawls 1999: 245). Da er Märkte nicht zu den Orten der Gerechtigkeit zählt, vertritt er die Separationsthese. Seine Position zu beleuchten, ist aufschlussreich, weil er die Ansichten vieler nachfolgender politischer Philosophinnen beeinflusst hat. Rawls stützt seine Position ausdrücklich auf die Wohlfahrtsökonomik. Seine Beschäftigung mit anderen Disziplinen ist beispielgebend. Politische Philosophinnen sollten Rawls folgen und neuen Entwicklungen in anderen Disziplinen Aufmerksamkeit schenken. Im Folgenden werde ich untersuchen, ob die Separationsthese tatsächlich wie von Rawls' angenommen aus der Wohlfahrtsökonomik folgt. Im Lichte neuerer volkswirtschaftlicher Arbeiten wird deutlich, dass die Separationsthese sich nicht aus der Wohlfahrtsökonomik motivieren lässt.

Um zu verstehen, wie Rawls zur Separationsthese gelangt ist, müssen wir seine Aufteilung der öffentlichen Verwaltung in vier Funktionsbereiche betrachten (vgl. ebd.: 243 f.). Der *allokative Zweig* hat die Aufgabe, das Preissystem wettbewerbsfähig zu halten und Marktversagen zu vermeiden. Der *Stabilisierungszweig* hat die Aufgabe, Vollbeschäftigung herzustellen und die Nachfrage anzukurbeln. Der *Transferzweig* soll allen ein bestimmtes soziales Minimum gewährleisten. Schließlich soll der *Verteilungszweig* die in Rawls' Gerechtigkeitstheorie gründenden Gerechtigkeitsprinzipien verfolgen. Daher sind für Rawls nur Institutionen des Transferzweigs und des Verteilungszweigs geeignete Orte der Verteilungsgerechtigkeit. Rawls ordnet seinen Funktionsbereichen vertraute Institutionen zu. Der Verteilungszweig umfasst das Steuersystem und die Anpassung des Eigentumsrechts. Der Transferzweig fasst die sozialen Sicherungssysteme zusammen. Der allokative Zweig und der Stabilisierungszweig umfassen die Regulierung der Märkte für Waren und Dienstleistungen sowie der Finanzmärkte (vgl. ebd.: 245 ff.). Rawls scheint mithin der Ansicht zu sein, dass nur das Steuersystem und die sozialen Sicherungssysteme Orte der Verteilungsgerechtigkeit sein sollen.

Man mag einwenden, dass Rawls' vier Funktionsbereiche lediglich eine Taxonomie der Hauptfunktionen verschiedener Institutionen darstellen. Rawls könnte leicht zugeben, dass Märkte auch Verteilungsziele verfolgen sollten. Dieser Einwand verfehlt jedoch Rawls' Position. Rawls ist der Idee einer institutionellen Arbeitsteilung verpflichtet. Er behauptet: „There must be a division of labor between the parts of the social system in answering to the common precepts of justice. Different institutions meet different claims“ (ebd.: 244). Für Rawls sind Funktionsbereiche durch ihre Ziele bestimmt und Institutionen lassen sich Funktionsbereichen eindeutig zuordnen. Innerhalb einer bestimmten Institution sieht er unterschiedliche Ziele wie Effizienz und Gerechtigkeit als unvereinbar an. Das macht er insbesondere im Hinblick auf Märkte deutlich: „It is better to assign to each branch only such tasks as are compatible with one another. Since the market is not suited to answer the claims of need, these should be met by a separate arrangement“ (ebd.: 245). Wie kommt Rawls zu dieser Ansicht? Zur Zeit der Entstehung der *Theorie der Gerechtigkeit* in den sechziger und frühen siebziger Jahren wurde in der Mikroökonomie das sogenannte Arrow-Debreu-Modell der Wirtschaft viel diskutiert. Mit diesem Modell kann bewiesen werden, dass die beiden Hauptsätze der Wohlfahrtsökonomik gelten. Der zweite Hauptsatz besagt, dass Effizienz und Gerechtigkeit unter bestimmten Bedingungen institutionell voneinander getrennt werden können. Nach dem Theorem kann jede gewünschte Verteilung durch Umverteilung von

Vermögen und Einkommen erreicht werden. Folglich können Märkte sich ganz auf ein anderes wichtiges gesellschaftliches Ziel konzentrieren, nämlich effizientes Wirtschaften. Ich gehe unten näher auf die beiden Hauptsätze ein. Vorher will ich aber herausstellen, wie verbreitet die Separationsthese unter politischen Philosophinnen ist.

1.3 Andere Befürworter der Separationsthese

Rawls hat die Separationsthese nicht erfunden. Viele Ökonominen waren vor ihm bereit, aus den Hauptsätzen der Wohlfahrtsökonomik die Separationsthese abzuleiten. Einige sind es noch heute. Betrachten wir zunächst die Schlüsse, die Arrow selbst gezogen hat. Sofern die Bedingungen erfüllt sind, unter denen die beiden Hauptsätze gelten, behauptet Arrow: „Any complaints about [the operation of a competitive market system] can be reduced to complaints about the distribution of income, which should then be rectified by lump-sum transfers“ (Arrow 1970: 4). Arrow zieht also den politischen Schluss, dass wir uns nur auf die Höhe steuerfinanzierter Umverteilung zu einigen brauchen, um jedweden Beschwerden über ungleiche Einkommensverteilungen zu begegnen. Allerdings achtet er darauf, die Grenzen der Anwendbarkeit des Theorems aufzuzeigen. In der weiteren Rezeption bleiben die Voraussetzungen für die Gültigkeit der Separationsthese jedoch häufig ungenannt. Ross Starrs Lehrbuch zur allgemeinen Gleichgewichtstheorie behandelt das Thema zum Beispiel wie folgt:

„It is the basis of the common prescription on public finance that any attainable distribution of welfare can be achieved using the market mechanism and lump-sum taxes (corresponding to the redistribution of endowments). On this basis, public authority intervention in the market through direct provision of services (housing, education, medical care, child-care, etc.) is an unnecessary escape from market allocation mechanisms with their efficiency properties. Public authority redistribution of income should be sufficient to achieve the desired reallocation of welfare while retaining the market discipline for efficient resource allocation“ (Starr 1997: 151).

Für Starr sind Versuche, Märkte in realen Volkswirtschaften im Sinne der Gerechtigkeit zu gestalten also „unnötige Ablenkungen vom Marktgeschehen“. Das Standardlehrbuch der Mikroökonomie für Doktoranden von Mas-Colell, Whinston und Green äußert sich ähnlich. Die Autoren sagen über den zweiten Hauptsatz: „[It] offers a strong conceptual affirmation of the use of competitive markets, even for dealing with distributional concerns“ (Mas-Colell/Whinston/Green 1995: 556). In der politischen Philosophie wird die Separationsthese nur manchmal explizit behauptet. Wir haben bereits gesehen, dass Rawls sie befürwortet. John Roemer teilt diese Annahme in seiner Diskussion der Marxschen Verbrauchstheorie. Er behauptet: „[I]f the exploitation of the worker seems unfair, it is because one thinks the initial distribution of capital stock, which gives rise to it is unfair“ (Roemer 2009: 54). Auch David Gauthier scheint von der Separationsthese überzeugt. Er behauptet: „The operation of a market cannot in itself raise any evaluative issues. Market outcomes are fair if, but of course only if, they result from fair initial distributions. [...] [T]hus morality has no application to market interaction under the conditions of perfect equilibrium“ (Gauthier 1986: 95).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Separationsthese von politischen Philosophinnen manchmal ausdrücklich befürwortet und oftmals implizit angenommen wird. Befürworter der Separationsthese stützen sich auf den zweiten Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik. Arrow hat darauf hingewiesen, dass der Satz nur unter strengen Annahmen gilt.

Andere Ökonominen und viele politische Philosophinnen hingegen sind davon ausgegangen, dass die Hauptsätze auf reale Volkswirtschaften anwendbar seien.

2. Der zweite Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik

In diesem Abschnitt stelle ich den zweiten Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik und die Annahmen vor, auf denen er beruht. Dazu führe ich zunächst den ersten Hauptsatz ein und diskutiere den Begriff der Effizienz, der in beiden Hauptsätzen eine zentrale Rolle spielt. Dann führe ich den zweiten Hauptsatz im Kontext des Arrow-Debreu-Modells ein, in dem der Satz gilt. Abschließend werde ich diskutieren, inwiefern der zweite Hauptsatz auf reale Volkswirtschaften anwendbar ist. Erst auf der Grundlage dieser technischen Betrachtung wird deutlich, inwiefern der zweite Hauptsatz die Separationsthese stützt. Im folgenden Abschnitt werde ich zeigen, dass die Popularität der Separationsthese in der politischen Philosophie auf eine allzu oberflächliche Auseinandersetzung mit der Wohlfahrtsökonomik zurückzuführen ist. Die Diskussion der Wohlfahrtsökonomik in diesem Abschnitt ist deshalb von philosophischem Belang.

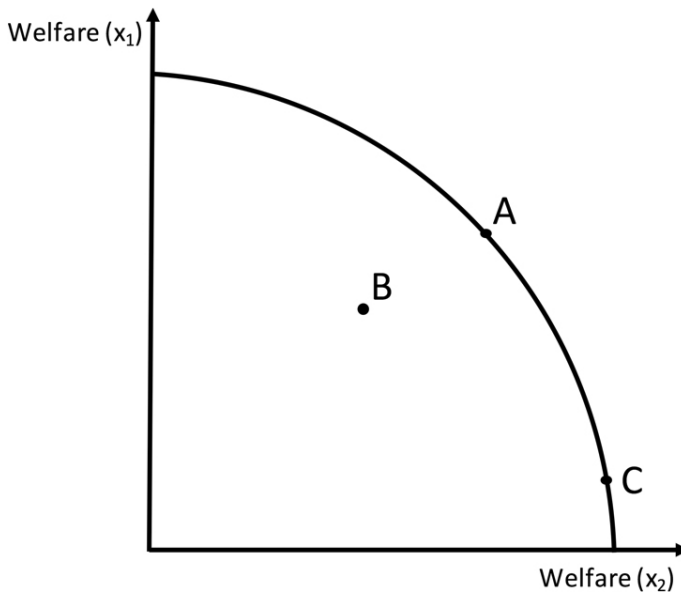
2.1 Der erste Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik

Das ökonomische Modell, in dem beide Hauptsätze gelten, ist das Arrow-Debreu-Modell. Es wurde von Kenneth Arrow und Gérard Debreu im Jahr 1954 vorgestellt (vgl. Arrow/Debreu 1954). Dieses Modell ist in der Mikroökonomie bis heute Ausgangspunkt, um zu verstehen, unter welchen Bedingungen wirtschaftliche Gleichgewichte existieren (vgl. Mas-Colell/Whinston/Green 1995: Kap. 10). Ein wirtschaftliches Gleichgewicht ist eine Situation, bei der die Nachfrage dem Angebot entspricht und weder Unternehmen noch Verbraucherinnen Anreize haben, ihr Verhalten zu ändern. Handel auf Märkten findet im Arrow-Debreu-Modell so lange statt, bis ein wirtschaftliches Gleichgewicht erreicht ist. Würde ein solches Gleichgewicht einmal erreicht, wäre es ein stabiler Ruhepunkt für eine Volkswirtschaft. Wirtschaftliche Gleichgewichte sind für uns von Interesse, weil sie attraktive Wohlfahrtseigenschaften besitzen. Im Arrow-Debreu-Modell sind wirtschaftliche Gleichgewichte eng mit effizientem Wirtschaften verknüpft. Nicht nur sind Gleichgewichte stabile Ruhepunkte, sondern jedes Gleichgewicht ist auch wirtschaftlich effizient. Diese Aussage ist der *erste Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik*. Wir werden uns hauptsächlich mit dem *zweiten Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik* befassen. Das Verständnis des ersten Hauptsatzes und des zugrundeliegenden Begriffs der wirtschaftlichen Effizienz ist jedoch eine entscheidende Voraussetzung für das Verständnis des zweiten Theorems und seiner Beziehung mit der Separationsthese. Rawls (1999: 240) erwähnt den ersten Hauptsatz, nicht aber den zweiten. Das ist eigenartig, weil es – wie wir sehen werden – der zweite Hauptsatz ist, der seiner Position zugrunde liegt.

2.2 Wirtschaftliche Effizienz

Der erste Hauptsatz befasst sich mit Effizienz. In der Wohlfahrtökonomik wird Effizienz üblicherweise als Pareto-Optimalität definiert. Eine Verteilung ist Pareto-optimal, wenn es keine alternative Verteilung gibt, die mindestens eine Person besserstellt, ohne mindestens eine Person schlechter zu stellen. Volkswirtschaften können eine Vielzahl Pareto-optimaler Zustände haben. Jeder dieser Zustände verteilt wirtschaftlichen Nutzen unter den Verbrauchern unterschiedlich. In einigen Zuständen herrscht große Ungleichheit, sodass die am schlechtesten Gestellten nur ein sehr niedriges Wohlfahrtsniveau erreichen. Abbildung 1 zeigt die Pareto-optimalen Verteilungen einer festen Warenmenge zwischen zwei Personen, x_1 und x_2 . An den Achsen ist die Wohlfahrt der beiden Individuen abgetragen. Die Kurve ist die sogenannte Pareto-Grenze, die alle Pareto-optimalen Verteilungen beschreibt. Mit zunehmendem Wohlstand von x_1 sinkt der Wohlstand von x_2 . Betrachten wir Punkt A auf der Pareto-Grenze. Da A auf der Pareto-Grenze liegt, gibt es keine Möglichkeit, die Wohlfahrt von x_1 zu verbessern, ohne x_2 schlechter zu stellen. Im Gegensatz dazu beschreibt B eine Verteilung, bei der beide durch Annäherung an die Pareto-Grenze bessergestellt werden können. Punkt C zeigt eine andere Pareto-optimale Verteilung. Während x_2 in Punkt C etwas bessergestellt ist als in A , hat x_1 ein viel niedrigeres Wohlfahrtsniveau.

Abbildung 1



Im Sinne der Pareto-Optimalität ist C nicht weniger effizient als A , obwohl x_1 in diesem Szenario schlecht abschneidet. Auch ist C in keiner Weise weniger effizient als A für x_1 und x_2 zusammengenommen. Den Punkt A dem Punkt C vorzuziehen, erfordert ein vergleichendes Kriterium für die Wohlfahrt zweier Individuen. Pareto-Effizienz ist kein solches Kriterium. Hinsichtlich ihrer Effizienz sind A und C gleichwertig, da der Übergang von einem zum anderen Zustand eine Verschlechterung der Wohlfahrtssituation für einen der Beteiligten erfordert. Wenn zwei für die Betroffenen derart unterschiedliche Verteilungen wie A und C

unter dem Gesichtspunkt der Effizienz gleichwertig sind, drängt sich die Frage auf, warum wir uns unter ethischen Gesichtspunkten um Effizienz sorgen sollten. Zwar leuchtet ein, dass effiziente Zustände ineffizienten Zuständen vorzuziehen sind, wenn sie sonst gleichwertig sind. Dafür müssen wir nur das moralische Prinzip des *minimalen Wohlwollens* annehmen. Es besagt, dass es besser ist, wenn es einem beliebigen Mensch besser geht – vorausgesetzt, alles andere bleibt unverändert (vgl. Hausman/McPherson 2006: 65). Sogenannte Pareto-superiore Verteilungen, die mindestens eine Person besserstellen, ohne eine andere Person schlechter zu stellen, sind nach dem Prinzip des minimalen Wohlwollens auch moralisch vorzuziehen. Unter anderen Kriterien zur Bewertung der Verteilung von Einkommen und Vermögen ist es jedoch gerade nicht gleich, ob Verteilung A oder C eintritt. Offensichtlich ist Effizienz blind für Gerechtigkeitsabwägungen. Nicht alle effizienten Verteilungen sind gleich gerecht und die gerechteste Verteilung muss nicht effizient sein. Effizienz kann aber auch mit anderen Kriterien wirtschaftlichen Erfolgs in Spannung geraten, zum Beispiel mit Wachstum. Effizienz ist eine statische Eigenschaft von Volkswirtschaften. Beim Testen der Effizienz betrachten wir eine Momentaufnahme der Wirtschaft: Ist es *jetzt* möglich, die gegebene Situation zu verbessern, ohne jemanden schlechter zu stellen? Die Frage nach der Effizienz unterscheidet sich mithin von der in die Zukunft gerichteten Frage nach Wachstum (vgl. Blaug 2007: 190). In einer wachsenden Volkswirtschaft vergrößert sich das Produkt, das zur Verteilung zur Verfügung steht. Die Wohlfahrtsökonomik liefert keinen Grund anzunehmen, dass jede effiziente Volkswirtschaft wächst oder ineffiziente Volkswirtschaften nicht wachsen. Eine Volkswirtschaft kann effizient sein und stagnieren. Zudem kann sie hochgradig ineffizient sein und dennoch schnell wachsen. Effizienz ist auch nicht per se erstrebenswerter als Wachstum. Das Wohlfahrtsniveau in kapitalistischen Gesellschaften ist in den letzten zwei Jahrhunderten dramatisch angestiegen, weil diese Volkswirtschaften außerordentlich stark gewachsen sind. Unter Wohlfahrtsgesichtspunkten ist ein besonderes Interesse an Effizienz mithin nur insofern gerechtfertigt, wie Effizienz Wachstum bewirkt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Effizienz aus Sicht der Gerechtigkeit nur insofern von Bedeutung ist, als das Prinzip des minimalen Wohlwollens Pareto-superioren Verteilungen den Vorzug gibt, wenn diese Verteilungen in allen anderen moralisch relevanten Hinsichten gleich sind. Wie wir gesehen haben, sind Effizienzerwägungen aber blind für Verteilungsfragen. Aus Sicht der Gerechtigkeit ist also keinesfalls jede Pareto-effiziente Verteilung jeder nicht-Pareto-effizienten Verteilung vorzuziehen. Sofern ein Kausalzusammenhang zwischen wirtschaftlicher Effizienz und dynamischem Fortschritt besteht, ist Effizienz von Bedeutung, weil sie die Menge der zu verteilenden Güter erhöht. Es gibt aber keinen Grund anzunehmen, dass jede Maßnahme, die der Effizienz abträglich ist, Wachstum vermindert.

2.3 Der zweite Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik

Wenden wir uns nun dem zweiten Hauptsatz und seiner Bedeutung für die Separationsthese zu. Die Bedeutung des zweiten Hauptsatzes wird vor dem Hintergrund des ersten klar. Der erste Hauptsatz besagt, dass jedes wirtschaftliche Gleichgewicht effizient ist. Dies legt nahe, dass Märkte so reguliert werden sollten, dass die Wirtschaft in ein Gleichgewicht kommt. Wir haben aber auch gesehen, dass wirtschaftliche Gleichgewichte mehr oder weniger ungleiche Verteilungen hervorbringen können. Aus Sicht der Verteilungsgerechtigkeit sind daher einige

Gleichgewichte wünschenswerter als andere. Märkte sollten aus dieser Sicht also nicht nur Pareto-effizient sein, sondern auch gerecht. Der zweite Hauptsatz betrifft die Beziehung zwischen Effizienz und Gerechtigkeit: *Zweiter Hauptsatz*: Für jeden Gleichgewichtszustand gibt es eine Verteilung des Reichtums, die dazu führt, dass dieser Gleichgewichtszustand erreicht wird.³ Wir wissen durch den ersten Hauptsatz bereits, dass jeder Gleichgewichtszustand effizient ist. Wir wissen auch, dass nicht jeder Gleichgewichtszustand gerecht ist. Der zweite Hauptsatz besagt, dass wir durch Umverteilung dafür sorgen können, dass sich am Markt jedes beliebige Gleichgewicht einstellt. Unabhängig davon, welches Gleichgewicht wir erzielen möchten, die Vermögens- und Einkommensverteilung kann so angepasst werden, dass die Wirtschaft in dieses angestrebte Gleichgewicht kommt. Umverteilung wird vom Steuer- und Transfersystem geregelt, also außerhalb des Marktgeschehens. Träfe der zweite Satz auf reale Volkswirtschaften zu, wäre es zumindest unnötig, Märkte zu Orten der Verteilungsgerechtigkeit zu bestimmen. Stattdessen könnten wir das Steuer- und Transfersystem so gestalten, dass sich am Markt ein gerechtes Gleichgewicht einstellt. Aus dem zweiten Hauptsatz ergibt sich ein Argument für die Separationsthese, wenn zwei weitere Prämissen zutreffen. Die erste dieser Prämissen haben wir oben bereits besprochen. Es handelt sich um das Prinzip des *minimalen Wohlvollens*: Unter zwei Verteilungen A und B, von denen A Pareto-superior zu B ist, ist A *ceteris paribus* vorzuziehen. Die zweite Prämisse besagt, dass Märkte dann am besten Effizienz herstellen, wenn sie nicht reguliert werden, um Gerechtigkeitsziele über das Ziel der Effizienz hinaus zu verfolgen. Nehmen wir diese beiden zusätzlichen Prämissen an, ist es wünschenswert, dass Märkte keine Orte der Verteilungsgerechtigkeit sind. Diese Schlussfolgerung ist gerade die Separationsthese. Im Folgenden werde ich die beiden zusätzlichen Prämissen um des Arguments willen zugestehen und mich auf den zweiten Hauptsatz konzentrieren. Ich zeige zunächst, dass der zweite Hauptsatz im Arrow-Debreu-Modell der Wirtschaft gilt. Auf dieser Grundlage diskutiere ich, ob der zweite Satz auch für reale Volkswirtschaften gilt.

2.4 Das Arrow-Debreu-Modell

Das Arrow-Debreu-Modell kennt als Agentinnen Verbraucherinnen und Unternehmen. Verbraucherinnen sind durch ihr Vermögen und ihre Präferenzen gekennzeichnet. Sie besitzen Waren und Anteile an Unternehmen, aus denen sie Dividenden beziehen. Zusammen machen die Bestände an Waren und Unternehmensanteilen das Vermögen von Verbraucherinnen aus. Verbraucherinnen handeln mit Waren im Lichte jeweiliger Vorlieben und Vermögen. Jede Ware kann gehandelt werden. Durch Handel mit Waren bilden sich Preise heraus. Verbraucherinnen handeln, wenn das Bündel Güter, das sie erhalten, ihren Präferenzen besser entspricht als das Bündel Güter, das sie eintauschen. Es wird dabei davon ausgegangen, dass Präferenzen vollständig und transitiv sind.⁴ Unternehmen produzieren entsprechend ihrer Produktions- und Nachfragefunktion. Eine Produktionsfunktion beschreibt die Fähigkeit

3 Für eine technischere Darstellung vgl. Mas-Colell/Whinston/Green 1995: 327; Myles 1995: 41.

4 Die Präferenzen einer Verbraucherin sind vollständig, wenn für zwei beliebige Warenbündel x und y gilt, dass die Verbraucherin entweder x gegenüber y bevorzugt, y gegenüber x bevorzugt oder gegenüber x und y gleichgültig ist. Vollständigkeit ist also dann gegeben, wenn alle Alternativen geordnet werden können. Die Präferenzen einer Verbraucherin sind transitiv, wenn für beliebige drei Warenbündel x, y und z gilt, dass, wenn die Verbraucherin x gegenüber y und y gegenüber z bevorzugt, die Verbraucherin auch x gegenüber z bevorzugen muss. In der Rational-Choice-Theorie gelten Agentinnen als rational, wenn ihre Präferenzen vollständig und transitiv sind (vgl. Mas-Colell/Whinston/Green 1995).

eines Unternehmens, Inputs in Outputs umzuwandeln. Unternehmen haben typischerweise mehrere Produktionsmöglichkeiten. Während Verbraucherinnen ihre Präferenzbefriedigung in Abhängigkeit von Preisen und ihrer jeweiligen Vermögen maximieren, maximieren Unternehmen Gewinne, das heißt die Differenz zwischen Einnahmen und Produktionskosten.

Im Modell ergeben sich Preise aus Angebot und Nachfrage, die von den gerade eingeführten Faktoren abhängen. Die Nachfrage wird von den Präferenzen und dem Vermögen der Verbraucherinnen bestimmt. Das Angebot hängt von den Produktionsfunktionen der Unternehmen ab. Verbraucherinnen und Unternehmen legen also in gewisser Hinsicht die Preise gemeinsam fest, indem sie Angebot und Nachfrage bestimmen. In anderer Hinsicht müssen sie die resultierenden Preise als gegeben annehmen, da sie die Determinanten der Preise nicht beeinflussen können. Es kann gezeigt werden, dass bei Vorliegen bestimmter weiterer technischer Bedingungen im Arrow-Debreu-Modell ein eindeutiges Gleichgewicht besteht. Dies ist ein Zustand, in dem das Gesamtangebot der Gesamtnachfrage entspricht und jede Agentin ihren gewählten Plan unter Berücksichtigung ihrer Vorlieben oder ihrer Produktionsfunktion ausführen kann.

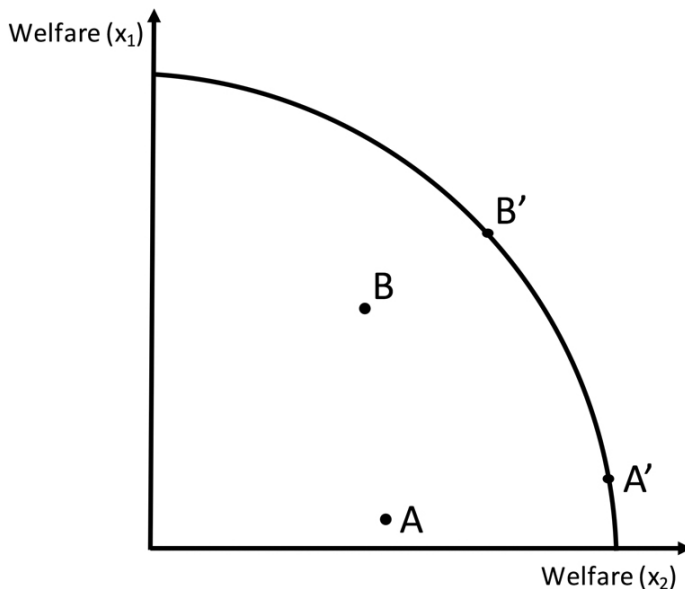
2.5 Der zweite Hauptsatz im Arrow-Debreu-Modell

Ich werde nun erklären, warum der zweite Hauptsatz im Arrow-Debreu-Modell gilt. Beachten wir Punkt A in Abbildung 2. Wir wissen aus dem ersten Wohlfahrtssatz, dass im Arrow-Debreu-Modell Handel auf Märkten zu wirtschaftlichen Gleichgewichten führt. Im Modell sorgt Handel also dafür, dass Verbraucherinnen Güterbündel erlangen, die sie von jedem beliebigen Punkt unterhalb der Kurve zu einem Punkt auf der Pareto-Grenze bringen. Der Grund dafür ist, dass Punkte wie A' Pareto-superior zu Punkten wie A sind. Daher haben sowohl x_1 als auch x_2 einen Anreiz zum Handeln und bewegen sich damit weiter auf die Pareto-Grenze zu. Haben sie diese Grenze einmal erreicht, hat mindestens einer der Handelnden keinen Anreiz mehr, weiter zu handeln. Deshalb ist das Gleichgewicht stabil.

Wir wissen aus dem vorangegangenen Abschnitt, dass die resultierende Verteilung nach Belieben ungerecht sein kann. In Punkt A erhält x_1 ein sehr kleines Warenbündel. Im Vergleich dazu ist das Warenbündel von x_2 viel größer. Das verschafft x_2 eine gute Startposition im Handel mit x_1 . Durch Warentausch sollten beide Verbraucherinnen einen Punkt auf der Pareto-Grenze erreichen. Beide Verbraucherinnen verbessern ihre Wohlfahrtsposition. Da aber die Startposition von x_1 soviel schlechter ist als die von x_2 , sollten wir erwarten, dass sie sich bei einem Gleichgewicht wie A' einpendeln, das für x_2 deutlich attraktiver ist als für x_1 .

Die Anfangsausstattung beider Individuen kann durch Umverteilung von x_2 zu x_1 angepasst werden. Ihr Wohlfahrtsniveau nach der Umverteilung wird durch B repräsentiert. x_1 befindet sich nun in einer besseren Verhandlungsposition. Wir sollten erwarten, dass sich das Gleichgewicht nach dem Handel zu Gunsten von x_1 verschiebt. Die Handelnden könnten in Punkt B' landen. Die allgemeine Überlegung gilt unabhängig von den beispielhaft gewählten Punkten: Durch Veränderung der Anfangsausstattungen der Verbraucherinnen kann die nach dem Handel resultierende Verteilung verändert werden. Diese Einsicht wird vom zweiten Hauptsatz ausgedrückt. Für jeden Gleichgewichtspunkt auf der Pareto-Grenze gibt es eine anfängliche Verteilung, für die gilt, dass Handel die Verbraucherinnen zu diesem Gleichgewicht führen wird.

Abbildung 2



2.6 Der zweite Hauptsatz und die Separationsthese

Was lernen wir aus dieser Diskussion des zweiten Wohlfahrtssatzes über die Plausibilität der Separationsthese? Der zweite Satz legt nahe, dass wir die Sorge um Effizienz und um Gerechtigkeit im Arrow-Debreu-Modell institutionell trennen können. Jede angestrebte Verteilung kann durch Umverteilung im Steuer- und Transfersystem erreicht werden. Das Marktgeschehen selbst, so scheint es, kann ausschließlich der Effizienz verpflichtet bleiben. Wenn aus dem zweiten Satz eine politische Implikation zu ziehen ist, dann die, dass Befürworterinnen von Verteilungsgerechtigkeit die Märkte in Ruhe ihre Arbeit tun lassen sollten. Stattdessen sollten sie für eine Umverteilung von Reichtum und Einkommen plädieren, die zu den gewünschten Verteilungsergebnissen führt.

Aber die Separationsthese ist mehr als eine Neuformulierung des zweiten Hauptsatzes. Vielmehr besagt die Separationsthese, dass wir in der realen Wirtschaft das tun sollten, was der zweite Hauptsatz unter den Annahmen des Arrow-Debreu-Modells als möglich ausweist. Die Separationsthese dehnt die im Arrow-Debreu-Modell gewonnene Einsicht auf reale Volkswirtschaften aus und bezieht sie zudem nicht nur auf Warenmärkte, sondern auch auf Arbeits- und Finanzmärkte. Um diese Übertragung zu rechtfertigen, müsste aber erst gezeigt werden, dass reale Volkswirtschaften dem Arrow-Debreu-Modell hinreichend ähnlich sind. Ich habe also gezeigt, dass die Separationsthese dann vom zweiten Hauptsatz gestützt wird, wenn die Annahmen des Arrow-Debreu-Modells, auf dem er beruht, in realen Volkswirtschaften gelten. An der Gültigkeit dieser Modellannahmen für reale Volkswirtschaften bestehen aber erhebliche Zweifel, wie ich im Folgenden zeigen werde.

3. Gegen die Separationsthese

Wir haben gesehen, dass der zweite Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik herangezogen wird, um die Separationsthese zu begründen. In diesem Abschnitt zeige ich, dass diese Begründung nicht triftig ist. Zunächst diskutiere ich, ob sich die Annahmen des Arrow-Debreu-Modells auf reale Volkswirtschaften allgemein anwenden lassen. Ich zeige, dass hier erhebliche Zweifel angebracht sind. Dann wende ich mich den Kreditmärkten als wichtigem Spezialfall zu. Ich begründe, warum die Anwendung der Separationsthese auf Kreditmärkte besonders fragwürdig ist. Oben habe ich erläutert, dass der zweite Hauptsatz in einem stark vereinfachenden Modell der Wirtschaft bewiesen werden kann. Im Arrow-Debreu-Modell gelten zum Beispiel unrealistische Annahmen über die Vollständigkeit und Transitivität der Präferenzen von Verbraucherinnen. Die zugrundeliegende Vorstellung, nach der sich Wirtschaften in stabilen Gleichgewichten einrichten, hat wenig mit der dynamischen Realität von Marktwirtschaften gemeinsam. Solche Unähnlichkeiten sollten uns zur Vorsicht gereichen. Andererseits sollten wir dem generellen Einwand, das Arrow-Debreu-Modell vereinfache die Wirklichkeit, auch nicht allzu viel Gewicht beimessen. Die Stärke von Modellen besteht gerade darin, nur diejenigen Elemente zu modellieren, die für das Verständnis eines Zusammenhangs wichtig sind. Problematisch wird Vereinfachung erst dann, wenn Modellannahmen die Wirklichkeit derart verfremden, dass sie den Zusammenhang verfälschen, den sie beleuchten wollen. Eine solche grob irrealen Modellannahme des zweiten Hauptsatzes ist die politische Durchsetzbarkeit beliebig hoher Steuern. Theoretisch könnte eine gerechte Verteilung allein durch das Steuer- und Transfersystem herbeigeführt werden, wenn die Fähigkeit von Staaten, Steuern zu erheben, unbegrenzt wäre. Aber Steuergesetze werden in Demokratien von der Mehrheit gemacht. In der Praxis erweist es sich als schwierig, politische Mehrheiten für Steuerreformen zu organisieren, die Korrekturen an bestehenden Ungerechtigkeiten ermöglichen würden. Thomas Nagel und Liam Murphy (2004) haben gezeigt, dass die meisten Menschen der Ansicht sind, einen Anspruch auf ihr Vorsteuereinkommen zu haben. Diese Eigentumsfiktion begrenzt die Höhe der Einkommenssteuer, die politisch durchsetzbar ist. Mehrheiten für Vermögenssteuern zu organisieren, ist noch anspruchsvoller. Aus diesem Grund lehnen viele empirisch arbeitende Ökonomen den zweiten Hauptsatz als praktisch unbedeutend ab (vgl. Blaug 2007: 197; Myles 1995: 45–53). Die fehlende Praktikabilität ist ein gewichtiger Grund, die durch Märkte erzeugten Ungleichheiten von vornherein zu begrenzen, statt zu versuchen, sie hinterher zu korrigieren, was in der Praxis nie vollständig gelingen wird.

Die Separationsthese beansprucht Gültigkeit für alle Arten von Märkten, einschließlich der Finanz- und Arbeitsmärkte. Unterschiedliche Märkte haben aber unterschiedliche Eigenschaften. Einige dieser Eigenheiten können die Gültigkeit des zweiten Hauptsatzes beeinträchtigen und damit die der Separationsthese. Ich möchte mich auf Kreditmärkte konzentrieren. Mein Ansatz besteht darin, spezifische Merkmale der Kreditmärkte zu identifizieren, die der Anwendung des zweiten Hauptsatzes entgegenstehen. Wenn dieser Einwand gelingt, gilt die Separationsthese nicht für das Kreditsystem und zwar selbst dann nicht, wenn die Separationsthese auf Märkten ohne die besonderen Merkmale der Kreditmärkte anwendbar wäre. Im Arrow-Debreu-Modell gibt es kein Finanzsystem, keine Zentralbank und kein Geld; es modelliert eine reine Tauschwirtschaft. Auf den ersten Blick scheint es deshalb verfehlt, den zweiten Hauptsatz auf Finanzmärkte anzuwenden. Allerdings kann das Modell

leicht erweitert werden, um rudimentäre Kapitalmärkte abzubilden. Jede im Arrow-Debreu-Modell gehandelte Ware kann als Geld interpretiert werden. In diesem Sinne könnte der Austausch dieser „Geld-Ware“ zwischen den Verbrauchern als rudimentärer Peer-to-Peer-Kreditmarkt gesehen werden (vgl. Myles 1995: 194 ff.; Simunek 1990). In t_1 übertragen Gläubigerinnen eine gewisse Menge der Geld-Ware an Schuldnerinnen. Im Gegenzug übertragen die Schuldnerinnen in t_2 die gleiche Menge der Geld-Ware zuzüglich eines Zinses zurück an die Gläubigerinnen. Durch eine Erweiterung des Modells kann sogar das Ausfallrisiko von Krediten abgebildet werden. Dazu müssen zustandsabhängige Waren eingeführt werden. Der Wert solcher Waren hängt davon ab, welches Szenario eintritt. Zum Beispiel kann eine zustandsabhängige „Kredit-Ware“ so definiert werden, dass sie in guten Szenarien den Wert des geliehenen Kapitals zuzüglich Zinsen annimmt, in schlechten aber einen Teil ihres Wertes verliert. Das Arrow-Debreu-Modell kann also durchaus auf Geld und Kredit angewandt werden. Allerdings werden Geld und Kredit als herkömmliche Waren wie Milch oder Autos modelliert.

Wenn Kredit sich in realen Volkswirtschaften wie eine Ware verhielte, sollte jede Verbraucherin Zugang zu Krediten zu dem Zinssatz haben, bei dem sich Angebot und Nachfrage nach Krediten treffen. In realen Volkswirtschaften haben viele Verbraucherinnen jedoch zu keinem Zinssatz Zugang zu Krediten. Studien aus den USA und Großbritannien finden immer wieder Belege für Kreditbeschränkungen (vgl. Bowles 2006: 303). Eine britische Studie zeigt, dass eine Erbschaft von 10.000 Pfund die Wahrscheinlichkeit verdoppelt, dass junge Briten ein Unternehmen gründen. Die Autoren dokumentieren anhand von Interviews, dass Kapitalbeschaffung das größte Hindernis für Unternehmensgründer darstellt (vgl. Blanchflower/Oswald 1998; für die USA vgl. Holtz-Eakin/Joulfaian/Rosen 1993). Eine Studie aus den USA zeigt, dass Unternehmen erfolgreicher sind, je wohlhabender ihre Gründer sind. Die Studie zeigt, dass wohlhabendere Gründerinnen keineswegs talentiertere Unternehmerinnen sind. Stattdessen sei es der bessere Zugang zu Kapital, der den Erfolg wohlhabenderer Unternehmerinnen ausmacht. Weniger wohlhabende Gründerinnen setzen zu wenig Kapital ein, weil sie keinen Zugang zu mehr Kapital haben (vgl. Evans/Jovanovic 1989).

Auch Verbraucherinnen haben mit Kreditbeschränkungen zu kämpfen. Eine Studie vergleicht die Abwägungen von wohlhabenden und weniger wohlhabenden Verbraucherinnen beim Kauf von Klimaanlageanlagen (vgl. Hausman 1979). Die Studie zeigt, was der Volksmund weiß: Arme Leute leben teuer. Wohlhabendere Haushalte tragen für die gleiche Klimaanlage deutlich niedrigere Gesamtkosten als weniger wohlhabende Haushalte. Der Grund ist, dass weniger wohlhabende Verbraucherinnen Modelle mit niedrigeren Anschaffungskosten und höheren Betriebskosten wählen. Ärmere Haushalte haben auch auf dem Wohnungsmarkt mit Kreditbeschränkungen zu kämpfen. Ein Großteil der US-Amerikanerinnen, die ihre Unterkunft mieten, statt sie zu kaufen, würde es vorziehen, zu kaufen, hat aber zu keinem Zinssatz Zugang zu einem Hypothekendarlehen (vgl. Tighe/Mueller 2013: 15). Nicht nur ist zu kaufen über die allermeisten längeren Zeiträume betrachtet günstiger als zu mieten. Der Erwerb von Wohneigentum eröffnet oft auch die Möglichkeit, in Wohngebieten zu ziehen, die ihrerseits die Einkommens-, Bildungs- und Kredit Chancen erhöhen. Familien mit niedrigen Einkommen wohnen häufig nur deshalb zur Miete, weil sie keinen Zugang zu Hypothekenkrediten haben. Eine Studie zeigt, dass in den USA nur acht Prozent der Familien, die zur Miete wohnen, Zugang zu Hypothekenkredit haben (vgl. Savage 2009). Solche Kreditbeschränkungen sind im Arrow-Debreu-Modell nicht leicht zu erklären. Sie sind Ausdruck der Tatsache, dass die Nachfrage an Krediten das Angebot übersteigt. Um diesen Umstand zu erklären, haben

Ökonominnen das Arrow-Debreu-Modell verlassen. Um Kreditbeschränkungen zu erklären, untersuchen sie stattdessen Informationsasymmetrien. Dieser Ansatz zeigt, dass ein Mangel an Eigenkapital und Sicherheiten zu Kreditengpässen führen kann.

Warum fordern Banken immer Sicherheiten und oft auch Eigenkapital, wenn sie Kreditwürdigkeit zum Beispiel im Hinblick auf Hypotheken- oder Unternehmenskredite prüfen? Kredite ermöglichen es, einen Immobilienkauf oder ein Unternehmen mit dem Geld Anderer zu finanzieren. Für Kreditnehmerinnen schaffen sie einen Anreiz, Risiken einzugehen, denen sie das eigene Vermögen nicht aussetzen würden (*moral hazard*). Zudem wissen Kreditnehmerinnen meist besser als ihre Gläubigerinnen, ob sie ihre Kreditverträge in Zukunft bedienen können oder wollen. Diese Informationsasymmetrie zwischen Gläubigerinnen und Kreditnehmerinnen lässt sich nicht im Arrow-Debreu-Modell abbilden. Wegen dieser Asymmetrie erwarten jedoch in realen Volkswirtschaften Gläubiger von Kreditnehmerinnen, dass sie Sicherheiten stellen und Eigenkapital einbringen, wenn sie einen Kredit erhalten wollen. Durch die Bereitschaft, eigenes Vermögen zu verpfänden und eigenes Geld einzusetzen, signalisieren die Kreditnehmerinnen den Gläubigerinnen, dass sie annehmen, in der Lage zu sein, ihre Kreditverpflichtungen zu bedienen. Dies erklärt, warum vermögendere Haushalte niedrigere Zinssätze angeboten bekommen als weniger vermögende Haushalte. Ein Teil des Zinssatzes, den weniger vermögende Haushalte angeboten bekommen, ist ein Risikozuschlag. Je mehr Eigenkapital ein Haushalt einzubringen in der Lage ist, desto weniger sind Banken auf Risikozuschläge angewiesen. Höhere Zinssätze für vermeintlich riskantere Projekte führen jedoch zu einer Negativauswahl. Je höher der Zinssatz, desto weniger lukrativ ist es für Kreditnehmerinnen, ihr Vorhaben durch einen Kredit zu finanzieren. Besonnene Antragstellerinnen werden ein Angebot zu höheren Zinsen deshalb mit höherer Wahrscheinlichkeit ablehnen. Die verbleibenden Antragstellerinnen, die einen Kreditvertrag trotz hoher Zinsen abschließen, sind deshalb mit höherer Wahrscheinlichkeit unbesonnen. Das wissen Banken und bieten deshalb solche Konditionen gar nicht erst an. Damit werden aber auch Antragstellerinnen ausgeschlossen, die ihre Kreditverträge sehr wohl bedient hätten.

Wie viel Eigenkapital Banken verlangen, hängt nicht vom Steuer- und Transfersystem, sondern von der Regulierung der Kreditmärkte ab. Vor der Finanzkrise 2008/9 konnten viele Haushalte in den USA einen Kredit erhalten, ganz ohne Eigenkapital einzubringen. In Deutschland führt eine strengere Regulierung des Kreditmarktes dazu, dass Eigenkapitalquoten von 20 Prozent bei Hypothekenkrediten selten unterschritten werden. Je nachdem, wie die Regulierung gestaltet wird, werden weniger vermögende Haushalte dadurch aber von der Kreditvergabe ausgeschlossen. Das Problem betrifft aber nicht nur arme Haushalte. Tatsächlich bestehen für jede potentielle Kreditnehmerin auf einer bestimmten Ebene Kreditbeschränkungen. Selbst bei einer gleichen Verteilung von Vermögen und Einkommen wären Haushalte und Unternehmen mit Kreditbeschränkungen konfrontiert. Wir haben oben gesehen, dass Zugang zu Krediten in realen Volkswirtschaften eine wichtige Ressource darstellt, um andere Güter zu erhalten. Für diesen wichtigen Markt gilt der zweite Hauptsatz aber nicht, da Zugang zu Krediten nicht allein durch Steuern und Transfers geregelt werden kann, sondern die Gestaltung der Eigenkapitalquoten voraussetzt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der zweite Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik auf reale Volkswirtschaften schon deshalb nicht anwendbar ist, weil er unrealistische Voraussetzungen über die politische Durchsetzbarkeit von Steuern und Transfers in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften macht. Darüber hinaus haben einige Märkte Besonderheiten, die die Anwendbarkeit des zweiten Hauptsatzes von vornherein ausschließen.

Märkte wie der Kreditmarkt, auf dem Informationsasymmetrien herrschen, lassen sich im Arrow-Debreu-Modell nicht abbilden.

4. Implikationen für die Suche nach gerechten ökonomischen Institutionen

Ich habe einem Argument für die Separationsthese nachgespürt, die besagt, dass das Steuer- und Transfersystem der ausschließliche Ort der Verteilungsgerechtigkeit sein sollte. Aus der Separationsthese folgt, dass Märkte nicht im Sinne von Gerechtigkeitsvorstellungen gestaltet werden sollten. Die Separationsthese bezieht Plausibilität aus dem zweiten Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik. Ich habe gezeigt, dass erhebliche Zweifel angebracht sind, dass der zweite Hauptsatz auf reale Volkswirtschaften angewandt werden kann. Insbesondere können die Ergebnisse nicht auf solche Märkte angewendet werden, in denen Informationsasymmetrien herrschen. Mein Argument ist mit dem Gedanken vereinbar, dass wir uns überwiegend auf das Steuer- und Transfersystem stützen sollten, um Gerechtigkeit herzustellen. Anders als mit der Separationsthese behauptet, gibt es jedoch keinen prinzipiellen Grund, Märkte nicht auch unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten zu regulieren.

Dieses Ergebnis eröffnet ein zusätzliches Betätigungsfeld für politische Philosophinnen: Märkte so zu gestalten, dass sie Gerechtigkeitserwägungen berücksichtigen. Zwar wird die Gestaltung von Märkten in der Ethik und politischen Philosophie bereits diskutiert, aber häufig in Bezug auf neu zu schaffende oder umstrittene Märkte wie den Markt für den Handel mit Organen (vgl. u. a. Erin/Harris 2003). In der Debatte über die gerechte Gestaltung von ökonomischen Institutionen spielen solche Überlegungen aber nur eine untergeordnete Rolle.

Rawls hat sich in seinem späten Buch *Justice as Fairness – A Restatement* am ausführlichsten zu den institutionellen Folgen seiner Gerechtigkeitstheorie geäußert (vgl. Rawls 2001: 135 ff.). Dort entwickelt er die Idee einer „property-owning democracy“, einer auf Privateigentum und Märkten beruhenden Gesellschaftsform, in der sich Einkommens- und Vermögensungleichheit in Grenzen halten (vgl. ebd.: 159). Nur so könne die Freiheit und Unabhängigkeit aller Bürgerinnen dauerhaft gewahrt werden (vgl. ebd.). Für unsere Zwecke ist entscheidend, welche Institutionen Rawls ins Auge fasst, um seine Gerechtigkeitsvorstellungen zu verwirklichen. Rawls verengt den Raum der Möglichkeiten von vornherein auf Steuern und konzentriert sich vorwiegend auf Erbschaftssteuern (vgl. ebd.: 160 f.). Rawls spricht sich auch gegen die Einkommenssteuer und für eine Konsumsteuer aus. Keine Rolle spielt hingegen die Regulierung von Märkten im Sinne seiner Gerechtigkeitsprinzipien.

Rawls hat den Ton für die folgende Debatte gesetzt. In einem detaillierten Vorschlag, wie man eine „property-owning democracy“ in den USA verwirklichen könnte, diskutiert Thad Williamson (2012) wiederum die Besteuerung von Erbschaften und Kriterien für die Umverteilung von Vermögenswerten – nicht aber die Regulierung von Märkten. Andere aktuelle Reformvorschläge zur Gestaltung von ökonomischen Institutionen sind von vornherein auf spezifische Umverteilungsinstrumente fixiert, wie ein bedingungsloses Grundeinkommen (Parijs/Vanderborght 2017), Stakeholder Grants (Ackerman/Alstott/Parijs 2006) oder Marktsozialismus (Roemer/Wright 1996). Wenn wir uns von der Separationsthese verabschieden, wird der Blick frei für Themen in der politischen Philosophie, die aktuell politisch

diskutiert werden. Wie viel Eigenkapital müssen Kundinnen mitbringen, um eine Hypothek aufnehmen zu können, und sollen die Zinszahlungen bei Hypothekenkrediten steuerlich absetzbar sein? Soll der Mindestlohn erhöht oder gar gesenkt werden? Wie sollen wir mit Aktienoptionen bei der Bezahlung von CEOs umgehen? Soll die Zentralbank Umweltfreundlichkeit berücksichtigen, wenn sie Unternehmensanleihen im Rahmen ihrer Geldpolitik als Reaktion auf eine Krise am Kapitalmarkt kauft? Nach welchen Maßstäben sollen Krankenkassen entscheiden, welche Medikamente sie für ihre Mitglieder bezahlen, und wie viel sollten sie bereit sein, zu bezahlen? Diese Fragen sollen die bestehende Debatte nicht ersetzen, sondern stellen eine wichtige Ergänzung dar. Jede der gestellten Fragen hat schon heute erhebliche Auswirkungen auf die Einkommens- oder Vermögensverteilung. Selbst in einer „property-owning democracy“ würden wir um keine dieser Fragen herumkommen. In unseren weniger gerechten Gesellschaften können sie einen Beitrag leisten, dem Trend zu steigender Ungleichheit entgegenzuwirken.

Literatur

- Abizadeh, Arash, 2007: Cooperation, Pervasive Impact, and Coercion: On the Scope (not Site) of Distributive Justice. In: *Philosophy & Public Affairs* 35 (4), 318–358.
- Ackerman Bruce / Alstott, Anne / Van Parijs, Philippe, 2006: *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, London / New York.
- Arrow, Kenneth, 1970: Political and economic evaluation of social effects and externalities. In: Julius Margolis (Hg.), *The analysis of public output*. National Bureau of Economic Research, 1–30.
- Arrow, Kenneth J. / Debreu, Gérard, 1954: Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy. In: *Econometrica* 22 (3), 265–290.
- Blanchflower, David G. / Oswald, Andrew J., 1998: What Makes an Entrepreneur? In: *Journal of Labor Economics* 16 (1), 26–60.
- Blaug, Mark, 2007: The fundamental theorems of modern welfare economics, historically contemplated. In: *History of Political Economy* 39 (2), 185–207.
- Bowles, Samuel, 2006: *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*, New York / Princeton.
- Brock, Gillian, 2008: Taxation and Global Justice: Closing the Gap between Theory and Practice. In: *Journal of Social Philosophy* 39 (2), 161–184.
- Dietsch, Peter, 2010: The market, competition, and equality. In: *Politics, Philosophy & Economics* 9 (2), 213–244.
- Dietsch, Peter, 2015: *Catching Capital: The Ethics of Tax Competition*, Oxford.
- Dworkin, Ronald, 1981: What is Equality? Part 1: Equality of Welfare. In: *Philosophy & Public Affairs* 10 (3), 185–246.
- Epstein, Gerald A., 2006: *Financialization and the World Economy*, Cheltenham.
- Erin, Charles A. / Harris, John, 2003: An ethical market in human organs. In: *Journal of Medical Ethics* 29 (3), 137–138.
- Evans, David S. / Jovanovic, Boyan, 1989: An Estimated Model of Entrepreneurial Choice under Liquidity Constraints. In: *Journal of Political Economy* 97 (4), 808–827.
- Gaisbauer, Helmut P. / Schweiger, Gottfried / Sedmak, Clemens, 2015: *Philosophical Explorations of Justice and Taxation: National and Global Issues*, Wiesbaden.
- Gauthier, David P., 1986: *Morals by Agreement*, Oxford.
- Halliday, Daniel, 2013: Justice and Taxation. In: *Philosophy Compass* 8 (12), 1111–1122.

- Hausman, Daniel M. / McPherson, Michael S., 2006: *Economic Analysis, Moral Philosophy and Public Policy*, Cambridge.
- Hausman, Jerry A., 1979: Individual Discount Rates and the Purchase and Utilization of Energy-Using Durables. In: *The Bell Journal of Economics* 10 (1), 33–54.
- Holtz-Eakin, Douglas / Joulfaian, David / Rosen, Harvey S., 1993: *Sticking it Out: Entrepreneurial Survival and Liquidity Constraints*. National Bureau of Economic Research; <http://www.nber.org/papers/w4494>, 21.04.2021.
- Mas-Colell, Andreu / Whinston, Michael D. / Green, Jerry R., 1995: *Microeconomic Theory*, Oxford.
- Murphy, Liam / Nagel, Thomas, 2004: *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*. Oxford / New York.
- Myles, Gareth D., 1995: *Public Economics*, Cambridge.
- O'Neill, Martin / Williamson, Thad, 2012: *Property-Owning Democracy: Rawls and Beyond*, Hoboken.
- Van Parijs, Philippe / Vanderborght, Yannick 2017. *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge (MA).
- Piketty, Thomas, 2014: *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge (MA).
- Pistor, Katharina, 2019: *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*, Princeton.
- Rawls, John, 1999: *A Theory of Justice*, Revised Edition, Cambridge (MA).
- Rawls, John, 2001: *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge (MA).
- Rawls, John, 2013: *Political Liberalism: Expanded Edition*, New York.
- Rodrik, Dani, 2017: *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*, Princeton.
- Roemer, John E., 2009: *Free to Lose: An Introduction to Marxist Economic Philosophy*, Cambridge (MA).
- Roemer, John E. / Wright, Erik O., 1996: *Equal Shares: Making Market Socialism Work*, London / New York.
- Ronzoni, Miriam, 2014: Global Tax Governance: The Bullets Internationalists Must Bite – And Those They Must Not. In: *Moral Philosophy and Politics* 1 (1), 37–59.
- Savage, Howard A., 2009: *Who Could Afford to Buy a Home in 2004? Current Housing Reports*. H121/09–1. Washington.
- Simunek, Vladimir J., 1990: The Arrow-Debreu model of general competitive equilibrium in a monetary economy. In: *Mathematical and Computer Modelling* 14, 1150–1154.
- Starr, Ross M., 1997: *General Equilibrium Theory: An Introduction*, Cambridge.
- Stockhammer, Engelbert, 2013: Financialization, income distribution and the crisis. In: Sebastiano Fadda / Pasquale Tridico (Hg.), *Financial Crisis, Labour Markets and Institutions*, New York, 98–119.
- Tighe, Rosie / Mueller, Elizabeth, 2013: *The Affordable Housing Reader*, London / New York.
- Wenar, Leif, 2015: *Blood Oil: Tyrants, Violence, and the Rules that Run the World*, Oxford.
- Williamson, Thad, 2012: Realizing Property-Owning Democracy: A 20-Year Strategy to Create an Egalitarian Distribution of Assets in the United States. In: M. O'Neill / T. Williamson (Hg.), *Property-Owning Democracy: Rawls and Beyond*, Hoboken, 225–248.

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 Verstetigung 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.

tionen, die bei ihrer Konstruktion ausgeblendet werden, nicht direkt realisiert werden könnten (vgl. Sen 2009; Wiens 2012).

Dieser Artikel soll aufzeigen, dass etwaige Defizite der Normativen Politischen Theorie bezüglich ihrer praktischen Relevanz nicht, wie von den Kritiker*innen vermutet, systematisch in den weit verbreiteten idealtheoretischen Grundlagen zu suchen sind (vgl. Sen 2009; Geuss 2011; Wiens 2012; Nullmeier 2016), sondern eher in der geringen Bereitschaft begründet sind, das idealtheoretische Instrumentarium weiterzuentwickeln und auf praktische Probleme anzuwenden. Besonders interessant ist im aktuellen Kontext die Frage nach adäquaten Strategien zur langfristigen Verringerung sozio-ökonomischer und politischer Ungleichheit. Hier werden auf der einen Seite große Defizite des liberal-egalitären politikphilosophischen Mainstreams diagnostiziert, unter anderem in Bezug auf eine fehlende Thematisierung von „interaktionshemmenden Abhängigkeiten und Handlungsblockaden kapitalistische[r] Gesellschaften“ (Kreide 2016: 16), auf der anderen Seite ist bei Verteilungsfragen im Rahmen wohlfahrtskapitalistischer Systeme Pfadabhängigkeit – und damit die Frage nach dem adäquaten strategischen Umgang mit politischen Restriktionen – besonders stark ausgeprägt (vgl. Korpi 2001).

Entgegen der verbreiteten Skepsis an der praktischen Relevanz liberal-egalitärer idealer Theorie soll in Bezug auf zwei Vorschläge zur Finanzierung von umverteilenden Maßnahmen die praktisch-politische Relevanz des auf Rawls zurückgehenden „Ideal Guidance Approach“ (IGA) aufgezeigt werden. Im Rahmen des IGA formuliert ideale Theorie einerseits ein umfassendes Ideal, mit dem Vorteil, dass einzelne Policy-Vorschläge auf ihre Passung mit anderen idealen Institutionen getestet werden können (vgl. Sirsch 2020b). Auf der anderen Seite – und diese Frage bildet den Schwerpunkt dieses Artikels – können Policy-Alternativen anhand ihrer politisch-strategischen Auswirkungen auf die politische Realisierbarkeit einer gerechten Gesellschaft untersucht werden. Entgegen der komparativen Kritik wird so gezeigt, dass ideale Theorie relevante Informationen für die Bewertung von Policy-Alternativen unter nicht-idealen Bedingungen bereithält. In Bezug auf die realistische Kritik argumentiere ich, dass der IGA politisch-strategische Fragen und Aspekte der Verteilung von Macht systematisch berücksichtigt, gerade weil er auf ein ambitioniertes Ideal zurückgreift.

Dies zeige ich anhand der nicht-idealen Analyse von politischen Maßnahmen zur Realisierung einer POD. Hierfür werde ich Kriterien zur Bewertung von politischen Strategien bezüglich des Designs und der Auswahl von politischen Programmen erarbeiten. Aus dieser Perspektive sollen zwei Vorschläge zur Reduktion von Ungleichheit diskutiert werden, die die Finanzierung einer POD betreffen: Der erste Vorschlag beinhaltet die Einführung einer progressiven Kapitalsteuer (vgl. Piketty 2014). Der zweite Vorschlag sieht die Zahlung einer sozialen Dividende an alle Bürger*innen vor, die sich aus den Erträgen eines staatlichen Investmentfonds finanziert, der über eine höhere Neuverschuldung aufgelegt wird (vgl. Corneo 2016; 2018a; 2018b).

Der erste Abschnitt rekonstruiert zunächst die realistische und komparative Kritik. Abschnitt 2 dient der Etablierung und Begründung des methodologischen Zugriffs in Form des IGA, der gegen die Kritik verteidigt wird. In Abschnitt 3 wird das zugrundeliegende Ideal einer POD kurz vorgestellt. Abschnitt 4 entwickelt auf der Grundlage der vorhergehenden Abschnitte Kriterien zur Bewertung politischer Alternativen unter nicht-idealen Bedingungen, so dass in Abschnitt 5 die beiden Policy-Alternativen aus dieser Perspektive im Hinblick auf ihre strategisch-politische Eignung zur langfristigen Realisierung einer POD bewertet werden können.

1. Die Rolle Normativer Politischer Theorie bei der Bewertung praktisch-politischer Fragen

Zunächst stellt sich die Frage, ob es überhaupt angemessen ist, substantielle politische Vorschläge aus der Perspektive der Normativen Politischen Theorie zu bewerten. Eine verbreitete These ist, dass dies als undemokratisch angesehen werden sollte. Nach dieser Vorstellung sind Institutionen erst dann verbindlich, wenn sie durch demokratische Verfahren legitimiert sind (vgl. Sen 2009; Landwehr 2011). Diese Kritik geht jedoch aus mehreren Gründen fehl: Substantielle politische Vorschläge können als Beiträge zum politischen Diskurs verstanden werden. Sie zeigen Gründe für und wider bestimmte Institutionen und Policies auf. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass demokratische Verfahren, insbesondere unter Bedingungen von Ungleichheit, keine gerechten Ergebnisse garantieren⁴ und somit durchaus aus einer gerechtigkeitstheoretischen Perspektive kritisiert werden können.

Der Normativen Politischen Theorie wird häufig unterstellt, dass sie sich bei praktisch-politischen Fragen schwertue. Dies ist zunächst erstaunlich, da sich zentrale Werke der Normativen Politischen Theorie mit Fragen der Gerechtigkeit und des institutionellen Designs gerechter Institutionen beschäftigen (vgl. u. a. Rawls 1999; 2001; Barry 2005; Wright 2010; Nussbaum 2011; O'Neill/Williamson 2012; Thomas 2016; Edmundson, 2017). Allerdings wird der fehlende Praxisbezug der Normativen Politischen Theorie nicht am Versäumnis der Behandlung praktischer Fragestellungen festgemacht. Stattdessen wird aus komparativer Perspektive kritisiert, dass trotz einer praktisch-politischen Ausrichtung keine praktisch relevanten Forschungsergebnisse produziert werden. Dies wird häufig der Dominanz von Rawls' idealer Theorie zugeschrieben (vgl. Sen 2009; Wiens 2012). Tatsächlich beschäftigt sich ein Großteil der Literatur mit abstrakten normativen Prinzipien (vgl. Rawls 1999; Cohen 2008) oder idealtheoretischen Institutionendesigns wie einer POD oder einem liberalen Sozialismus (vgl. O'Neill/Williamson 2012; Thomas 2016; Edmundson 2017). Da diese Institutionendesigns politisch höchstwahrscheinlich nicht unmittelbar umsetzbar sind, liegt es nahe, die praktische Relevanz der Formulierung ambitionierter Ideale anzuzweifeln.

Diese Kritik setzt voraus, dass ideale Theorie keine relevanten Informationen für politisches Denken unter nicht-idealen Bedingungen liefert und gleichzeitig die Thematisierung von politischen Restriktionen in nicht-idealer Theorie verhindert (vgl. Nullmeier 2016: 56 f.). Dagegen könnte man einwenden, dass Ideale praktisch relevant sind, weil wir umsetzbare politische Alternativen anhand ihrer Ähnlichkeit zum Ideal bewerten können. Dann könnten etwa diejenigen Alternativen bevorzugt werden, die Teile des Ideals realisieren oder Teilen des Ideals nahekommen. Allerdings kann man von Ähnlichkeit einer verfügbaren Handlungsalternative zum Ideal nicht darauf schließen, dass diese Handlungsalternative gewählt werden sollte (vgl. Brennan/Pettit 2007: 261; Sen 2009: 16): Das „Second-Best Problem“ besagt, dass von der Ähnlichkeit eines Institutionendesigns *R* zum idealen Institutionendesign *I* nicht auf eine ähnliche Performanz von *R* im Vergleich zu *I* geschlossen werden kann. Das bedeutet, dass wenn *I* nicht vollständig realisiert werden kann, die nächstbeste Möglichkeit zur Realisierung der *I* zugrundeliegenden Werte nicht unbedingt das zu *I* ähnlichste Institutionendesign ist. Das Gleiche gilt für abweichende Kontextbedingungen: Wenn *I* unter idealen Bedingungen Gerechtigkeit größtmöglich realisiert, bedeutet das nicht, dass *I* auch unter nicht-idealen Bedingungen Gerechtigkeit größtmöglich realisiert. Aus der Nähe einer Alter-

4 Vgl. für eine Verteidigung dieser Position u. a. Rawls 1999, 76; Van Parijs 2011; Sirsch 2020a: 239–253.

native zu *I* folgt auch nicht, dass die Realisierung dieser Alternative die vollständige Realisierung von *I* wahrscheinlicher macht.

Außerdem stellt sich die Frage der Auswirkungen von Maßnahmen auf die langfristige Realisierung des Ideals. Um die Realisierung des Ideals zu begünstigen, müssen politische Maßnahmen unter nicht-idealen Bedingungen so gestaltet werden, dass sie politische Prozesse in Gang setzen, die eine weitere Realisierung des Ideals fördern. Dies könnte etwa durch die Bildung von dominanten politischen Koalitionen geschehen, die ein Interesse an der weiteren Realisierung des Ideals hätten. Auf die Bildung solcher Koalitionen kann jedoch nicht aufgrund der Nähe zum Ideal geschlossen werden. Stattdessen ist eine Analyse dieser Institutionen – beispielsweise in Bezug auf ihre Verteilungseffekte – notwendig, um ihre politischen Auswirkungen zu identifizieren.

Auch aus realistischer Perspektive wird die dominante Rolle von Rawls' idealer Theorie kritisiert. Dabei ist die realistische Kritik grundlegender: Realist*innen kritisieren, dass ideale Theorie Gefahr laufe, ideologische Vorurteile zu reproduzieren, weil sie den historischen Entstehungskontext moralischer Intuitionen und ihre mögliche Verzerrung durch Machtverhältnisse nicht berücksichtigt (vgl. Geuss 2011: 122). Außerdem wird der Normativen Politischen Theorie insgesamt unterstellt, ethische oder moralische Werte unsachgemäß auf die politische Sphäre anzuwenden (vgl. Rossi/Sleat 2014). Beide Kritikpunkte sind zu grundlegend, um im Rahmen dieses Artikels besprochen werden zu können und wurden bereits an anderer Stelle ausführlich diskutiert (vgl. Erman/Möller 2015; 2018; Estlund 2020; Sirsch 2020a).

Zusätzlich wird von realistischer Seite eine fehlende politische Handlungsorientierung idealer Theorie angeführt. Diese wird häufig auf eine unzureichende Berücksichtigung politischer Machtverhältnisse und eine fehlende Problematisierung der Rolle von Eigeninteresse im politischen Bereich zurückgeführt (vgl. Rossi/Sleat 2014: 691). Aus der Perspektive politischer Akteur*innen stellen diese Faktoren relevante Restriktionen für die Erreichbarkeit politischer Ziele dar. Die Nicht-Thematisierung dieser Restriktionen verhindert, dass politische Theorie adäquate Handlungsempfehlungen an politische Akteure formulieren kann (vgl. Nullmeier 2016: 57).

Man könnte nun die praktische Relevanz idealer Theorie anhand ihrer motivationalen Rolle verteidigen (vgl. Gilabert 2012): Ambitionierte Idealvorstellungen könnten dazu führen, dass politischen Akteur*innen vor Augen geführt wird, dass gerechtere Formen von Gesellschaft mit den grundlegenden „Umständen der Gerechtigkeit“ (Rawls 1999: 109) kompatibel sind. Allerdings liefert ideale Theorie dann noch keine praktisch-relevanten Gründe bezüglich der Frage, wie politische Akteure unter nicht-idealen Bedingungen handeln sollten. Wie liefert ideale Theorie also praktisch relevante Gründe? Hier besteht tatsächlich eine Forschungslücke – allerdings nicht aufgrund theoretischer Defizite des IGA: Das Vorgehen des IGA besteht nicht darin, die Ähnlichkeit von politischen Vorschlägen zum Ideal zu vergleichen und dann die ähnlichste Alternative vorzuschlagen (vgl. Sen 2009: 16). Stattdessen lassen sich mit dem IGA, wie ich im nächsten Abschnitt zeigen werde, vor allem politisch-strategische Aspekte unter nicht-idealen Bedingungen aufzeigen.

2. Methodologischer Rahmen: Ideal Guidance Approach (IGA)

Umfassende ideale Institutionendesigns wie eine POD werden aus liberal-egalitärer Perspektive als gerechtere Alternativen zum Wohlfahrtskapitalismus diskutiert. Diese Idealvorstellungen sind jedoch vor dem Hintergrund politischer Restriktionen nicht direkt realisierbar. Vor dem Hintergrund der komparativen und realistischen Kritik muss deshalb die Frage gestellt werden, inwiefern politische Ideale relevant für praktisch-politische Erwägungen unter nicht-idealen Bedingungen sein können.

Das Second-Best Problem trifft vor allem eine Version des IGA, die verfügbare Alternativen anhand ihrer Ähnlichkeit zum Ideal bewertet. Die auf Rawls zurückgehende Variante des IGA geht jedoch anders vor: Hier werden Maßnahmen unter nicht-idealen Bedingungen anhand von vier Kriterien bewertet (vgl. Rawls 1999: 216 ff.; Simmons 2010; Sirsch 2020a: 80):

1. Politische Maßnahmen unter nicht-idealen Bedingungen sollten Gerechtigkeit möglichst umfassend realisieren. Dies kann anhand von Gerechtigkeitsprinzipien und einer empirischen Analyse der Folgen einer Implementierung der entsprechenden Programme beurteilt werden.
2. Politische Maßnahmen sollten unter den spezifischen Bedingungen umsetzbar sein. Das bedeutet, dass möglichst wenig politisches Kapital zu ihrer Umsetzung eingesetzt werden muss.
3. Politische Maßnahmen sollten politisch stabil sein. Das bedeutet, dass sie, wenn sie einmal implementiert sind, nur schwer wieder zurückgenommen werden können, etwa weil sie große Unterstützung genießen.
4. Politische Maßnahmen sollten die Realisierung idealer Institutionendesigns unterstützen. Dies kann durch die Auswahl von Institutionen anhand ihrer Kompatibilität mit dem Ideal erreicht werden, etwa aufgrund von institutionellen Komplementaritäten oder der Bildung politischer Koalitionen, die die Realisierung des Ideals begünstigen.

Wird der IGA so verstanden, hat er einige Vorzüge gegenüber komparativen Ansätzen, die auf ideale Theorie verzichten: Komparative Ansätze bewerten aktuell verfügbare Policy-Alternativen nur anhand des Grades, zu dem sie zur Beseitigung von Ungerechtigkeit beitragen (vgl. Sen 2009; Wiens 2012). Dies kann jedoch dazu führen, dass ein ungerechter Status quo perpetuiert wird: Indem institutionelle Designs an den jeweiligen institutionellen und gesellschaftlichen Kontext angepasst werden, kann es leicht dazu kommen, dass diese institutionellen Designs dazu beitragen, eine ungerechte Gesellschaft aufrechtzuerhalten. Dies hängt mit institutionellen Komplementaritäten zusammen, die Pfadabhängigkeit mitverursachen. Institutionen treten nicht einfach zufällig auf, sondern tendieren dazu, zusammen mit „komplementären“ Institutionen aufzutreten (vgl. Hall/Soskice 2001: 17 f.): Eine Institution *A* ist komplementär zu (einer) anderen Institution(en) *B*, wenn *A* in einem Kontext, in dem *B* ebenfalls realisiert ist, besser funktioniert, als wenn *B* nicht realisiert wäre – und/oder umgekehrt. Indem sie passende Institutionen zu einem bestimmten Kontext auswählen, laufen komparative Ansätze Gefahr, durch die Einführung von zum Status quo komplementären Institutionen, diesen zu zementieren (vgl. García Gibson 2016; Sirsch 2020a: 100).

Im Gegensatz zu komparativen Ansätzen berücksichtigt der IGA systematisch die Auswirkungen der Einführung von Institutionendesigns auf die langfristige Erreichbarkeit eines

konkreten Ideals (vgl. Simmons 2010: 12). Hierdurch wird eine kritische Perspektive, die über den aktuellen Kontext hinausreicht, in kontextbezogenes normatives Denken integriert. Gegenüber der realistischen Kritik am IGA kann eingewendet werden, dass dieser in den Kriterien (2) bis (4) systematisch politische Restriktionen in Form von Machtverhältnissen bei der politischen Analyse berücksichtigt. Unter Kriterium (2) werden Fragen nach der politischen Realisierbarkeit von gerechteren Alternativen unter aktuellen politischen Bedingungen gestellt. Hierfür müssen Machtverhältnisse im jeweiligen politischen Kontext berücksichtigt werden. Zusätzlich erfordert die Anwendung des IGA die Berücksichtigung strategischer Fragen: Im Rahmen von Kriterium (3) fragen wir, inwiefern ideale Gesellschaftsentwürfe politisch stabil sind (vgl. Sirsch 2019). Hierfür muss unter anderem berücksichtigt werden, ob politische und sozio-ökonomische ideale Institutionen dominante politische Koalitionen mit einem Interesse an der Aufrechterhaltung einer idealen Gesellschaft hervorbringen. In Bezug auf Kriterium (4) stellen sich ebenfalls langfristige politisch-strategische Fragen: Um herauszufinden, welche politischen Alternativen die langfristige Realisierung einer idealen Gesellschaft begünstigen, muss untersucht werden, welche der politischen Handlungsalternativen politische Koalitionen mit einem Interesse an der Realisierung des Ideals stärken oder überhaupt erst bilden (vgl. Sirsch 2020a: 157). Hierfür muss ein ideales Institutionendesign vorausgesetzt werden, damit bekannt ist, welche Arten von Koalitionen benötigt werden.

Das Second-Best Problem ist für den IGA jedoch weiterhin relevant. Wenn das institutionelle Ideal langfristig nicht realisierbar ist, kann es sein, dass der zum Ideal nächstmögliche realisierbare gesellschaftliche Zustand weniger gerecht ist als ein gesellschaftlicher Zustand, der nicht auf dem Weg zum Ideal liegt. Allerdings ist die Relevanz des Second-Best Problems empirisch kontingent: Es tritt wahrscheinlich hauptsächlich unter Umständen auf, in denen inkompatible Institutionendesigns gleichzeitig realisiert werden, weil dann mögliche institutionelle Komplementaritäten nicht genutzt werden. Das macht es jedoch wahrscheinlich, dass dieser ineffektive Zustand nicht besonders stabil ist, da Pfadabhängigkeit unter solchen Bedingungen schwächer ausgeprägt ist (vgl. Hall/Soskice 2001). Zudem kann dem Auftreten des Second-Best Problems mit institutionellen Designstrategien vorgebeugt werden: Ideale Institutionen sollten so konstruiert werden, dass sie mit verschiedenen Kontextbedingungen kompatibel sind. Dies hat den positiven Nebeneffekt, dass eine so konstruierte ideale Gesellschaftsordnung robust gegenüber exogenen Veränderungen ist und auch unter veränderten Bedingungen funktionieren kann (vgl. Sirsch 2020a: 161).

Im Rahmen des Aufsatzes werde ich mich auf die Untersuchung von politischen Alternativen auf der Grundlage der Kriterien (2) bis (4) konzentrieren. In Abschnitt 4 werde ich auf dieser Grundlage Design-Prinzipien für Policies unter nicht-idealen Bedingungen erarbeiten. Der nächste Abschnitt wird jedoch zunächst ein liberal-egalitäres politisches Ideal vorstellen, das die spätere Untersuchung anleiten soll.

3. Ein liberal-egalitäres Ideal: Property-Owning Democracy (POD)

Aus der Perspektive des IGA benötigen wir ein Ideal, um Reformvorschläge unter nicht-idealen Bedingungen zu bewerten. Da dieser Artikel auf methodologische Aspekte und nicht-ideale Theorie konzentriert ist, kann ich an dieser Stelle keine umfassende Begründung der

gewählten normativen Perspektive oder des gewählten Ideals liefern. Aus zwei Gründen macht jedoch eine Fokussierung auf eine liberal-egalitäre, Rawls'sche Perspektive Sinn: Auf der einen Seite wird ein Großteil der Diskussion um ideale Institutionendesigns aus dieser Perspektive geführt (vgl. O'Neill/Williamson 2012; Thomas 2016; Edmundson 2017). Auf der anderen Seite arbeitet sich die Kritik der fehlenden Praxiswirksamkeit der Normativen Politischen Theorie an ebendieser Position ab (vgl. Sen 2009; Geuss 2011).

Aus Rawls' liberal-egalitärer Sicht sollte eine ideale Gesellschaft Grundgüter realisieren, die für Bürger*innen elementar sind, um ihre Konzeptionen des Guten zu verfolgen und unter Bedingungen von Freiheit und Gleichheit daran mitzuwirken, politische Gerechtigkeit zu realisieren und aufrechtzuerhalten (vgl. Rawls 2001). Hierfür müssen liberale Grundfreiheiten geschützt werden. Diese beinhalten etwa das Recht auf Privateigentum – wohlgermerkt aber nicht ein Recht auf Eigentum an Produktionsmitteln. Zudem muss der faire Wert der politischen Freiheit gesichert werden, was allen Individuen nicht nur gleiche umfassende Rechte zur politischen Aktivität zugesteht, sondern auch gleiche Möglichkeiten diese Rechte auch zu nutzen (vgl. Rawls 2001).⁵

Auf dieser Grundlage können ideale Institutionendesigns bewertet werden. Allerdings müssen ideale Institutionendesigns noch weiteren Designprinzipien genügen: Sie sollten die Gerechtigkeitsprinzipien unter unterschiedlichen Bedingungen möglichst langfristig realisieren. Auch muss sichergestellt sein, dass eine ideale Gesellschaft Gerechtigkeit auch über längere Zeiträume aufrechterhält – und nicht etwa zulässt, dass Ungleichheit so weit zunimmt, dass der faire Wert der politischen Freiheit nicht mehr realisiert ist (vgl. Rawls 2001: 139, 149; Edmundson 2017: 146).

Im Rahmen des liberal-egalitären Ansatzes werden vor allem zwei ideale Institutionendesigns diskutiert: POD und ein liberaler Sozialismus, die Rawls (2001: 138) als gleichwertige Realisierungen seiner Gerechtigkeitsprinzipien ansieht. Ich werde mich hier auf das Ideal einer POD konzentrieren: Erstens weil ich vermute, dass das Problem der Aufrechterhaltung einer gleichmäßigen Verteilung von Kapital einfacher lösbar ist als die Prinzipal-Agenten Probleme im liberalen Sozialismus. Zweitens weil eine POD ein Zwischenschritt zu einem freiwilligen liberalen Sozialismus sein könnte (vgl. Taylor 2014; Thomas 2016: 219 f.).⁶

Zusätzlich zu den öffentlichen Leistungen, die in vielen liberalen Demokratien bereitgestellt werden, wie etwa kostenlose Schulbildung, eine Sozialversicherung und Gesundheitsversorgung, werden in einer POD alle Bürger*innen mit Kapital ausgestattet (vgl. Rawls 2001). Dies erfüllt zwei wichtige Funktionen: In einer wohlfahrts-kapitalistischen Gesellschaft ist die Ausstattung mit Vermögen und Einkommen wichtig, um das volle Spektrum an Möglichkeiten in diesen Gesellschaften nutzen zu können. Nur große Vermögen kommen zudem in den Genuss hoher und relativ gesicherter Kapitalrenditen, da sie diversifizierende Anlagestrategien verfolgen können (vgl. Piketty 2014; Corneo 2018b). Außerdem soll die Ausstattung mit Kapital dazu führen, dass alle Bürger*innen die notwendige ökonomische Unabhängigkeit genießen, um politisch aktiv werden zu können und so eine Kontrolle demokratischer Politik durch ökonomische Eliten unterbunden wird. Durch die breite Streuung des Kapitalbesitzes wird zudem der Interessengegensatz zwischen Kapitalbesitzer*innen und Arbeitnehmer*innen teilweise aufgelöst.

5 Da ich auf das Prinzip der fairen Chancengleichheit und das Differenzprinzip nicht zurückgreife, verzichte ich auf eine Erläuterung dieser Prinzipien. Für eine umfassende Darstellung vgl. Rawls 1999; 2001.

6 Für eine Diskussion des liberalen Sozialismus vgl. Edmundson 2017; Thomas 2016.

4. Kriterien für Policy-Design unter nicht-idealen Bedingungen

Aus der Perspektive des IGA sollten Policies unter nicht-idealen Bedingungen sowohl politisch realisierbar als auch nach ihrer Implementierung politisch stabil sein. Zudem sollten sie den Weg zur Realisierung des Ideals ebnen.

Die Frage der Realisierbarkeit kann jedoch nicht durch eine kategoriale Aufteilung von möglichen Reformoptionen in „realisierbar“ und „nicht-realisiertbar“ erfolgen. Die Politikwissenschaft verfügt in der Regel nicht über die Mittel, um entscheiden zu können, ob eine Reformoption realisierbar ist oder nicht. Dies hängt unter anderem von sich ständig verändernden Kontextbedingungen ab (vgl. Kingdon 2011). Unsere Frage muss daher genereller Natur sein: Der Aufsatz fragt nach praktisch-relevanten Gründen für politische Akteure. Für diese Akteure stellt sich die Frage, welche Design-Strategien erfolgsversprechend zur Realisierung liberal-egalitärer Ideale sind. Hierfür können wir einige Faktoren identifizieren, die es generell leichter oder schwerer machen, eine bestimmte Option politisch durchzusetzen. Da diese Faktoren relativ kontext-unabhängig sind, macht es Sinn, sich aus abstrakter politik-theoretischer Perspektive mit ihnen auseinanderzusetzen.⁷

4.1 Politische Durchsetzbarkeit

Zur Realisierung einer POD muss eine deutlich gleichmäßigere Verteilung von Einkommen und Vermögen realisiert werden, als dies in aktuellen wohlfahrtsstaatlichen Regimen der Fall ist (vgl. Rawls 2001: 138). Allerdings stehen liberal-egalitäre Reformer*innen vor dem Problem, dass etablierte Institutionen, welche die Verteilung von sozio-ökonomischen Vorteilen regeln, stark pfadabhängig sind. Dies hängt damit zusammen, dass Individuen ihr Verhalten an den Status quo angepasst haben und zudem fürchten, durch Neuerungen zu verlieren. Zusätzlich mobilisieren potentielle Verluste stärker als potentielle Gewinne, da Individuen tendenziell eine Verlustaversion aufweisen: Sie nehmen potentielle Verluste stärker wahr als potentielle Gewinne (vgl. Pierson 1996: 145 f.). Außerdem verfügen etablierte wohlfahrtsstaatliche Programme häufig über organisierte Interessenvertretungen, die Widerstand gegen Veränderungen leisten.

Pierson (2007: 19) leitet hieraus Design-Strategien für Reformen des Wohlfahrtsstaats ab. Um Reformen politisch durchsetzen zu können, ist es sinnvoll, politischen Widerstand möglichst zu minimieren. Pierson meint, dass Policy-Vorschläge dann eine höhere Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie Angriffspunkte für Kritik minimieren. Dies kann durch bestimmte Policy-Designstrategien erreicht werden. Zunächst müssen Kosten minimiert werden, die zu politischem Widerstand bei denjenigen führen können, die die Kosten zu tragen haben. Dies reicht von monetären Kosten in Form von höheren Steuern oder Abgaben bis hin zum Verlust von Privilegien und Positionen – etwa wenn im Bildungsbereich der Zugang zu Schulformen wie dem Gymnasium erleichtert wird (vgl. Töller et al. 2011; Halliday 2016). Aus diesen Gründen sollten nicht nur Kosten, sondern auch Veränderungen gegenüber dem Status quo minimiert werden. Da viele Individuen sich an den jeweiligen Status quo angepasst haben, können hier individuell Kosten der Umstellung und Unsicherheiten entstehen. Für die be-

⁷ Hieraus sollte nicht abgeleitet werden, dass die gesamte nicht-ideale Theorie kontextunabhängig vorgehen sollte. Der im Folgenden vorgestellte Ansatz erlaubt eine theoriegeleitete Analyse unterschiedlicher nicht-idealer politischer Kontexte. Ich danke einer anonymen Gutachter*in für hilfreiche Anmerkungen diesbezüglich.

troffenen Individuen stellt sich hier etwa die Frage, ob neue Programme ähnlich adäquat sind wie bisherige Lösungen (vgl. Korpi 2001).

Neben der Minimierung von tatsächlich auftretenden Kosten kann aber auch die Sichtbarkeit von Kosten reduziert werden.⁸ Ein Beispiel hierfür wäre die Finanzierung von Reformen aus dem allgemeinen Haushalt anstelle der Einführung spezifischer Steuern oder die Verschiebung von Kosten in die Zukunft, etwa durch eine höhere Verschuldung (vgl. Pierson 2007).

Weiterhin ist ein politisches Programm besser politisch durchsetzbar, wenn der Nutzen des Programms breit und für Individuen unmittelbar klar ist. Wenn der Nutzen hingegen diffus ist, etwa weil er weit in der Zukunft liegt oder Verbesserungen im Alltag nicht spürbar sind, dürfte politische Unterstützung und die Bereitschaft, Kosten zu tragen, geringer sein.

Wie wir gesehen haben, sind aus der Perspektive der politischen Realisierbarkeit Policies dann optimal, wenn sie diffuse Kosten, aber einen konkreten individuellen Nutzen aufweisen. Demgegenüber sind diejenigen politischen Programme schwer politisch durchsetzbar, deren Nutzen aus individueller Perspektive diffus ist, die aber gleichzeitig konkrete Kosten aufweisen. Aus diesen Gründen argumentiert Pierson (1996; 2007), dass die Versuche hauptsächlich konservativer Regierungen, etablierte Wohlfahrtsstaaten drastisch abzubauen, eher erfolgreich waren, wenn die Effekte des Abbaus weit in die Zukunft verschoben wurden – etwa bei der Stärkung der privaten Vorsorge in vielen europäischen Rentensystemen. Diese Überlegungen lassen sich auf die Einführung redistributiver Programme übertragen: Auch hier gibt es etablierte Interessengruppen, die ein Interesse an der Aufrechterhaltung bestimmter Aspekte des Status quo haben. Die Mobilisierung solcher Gruppen zu verhindern, muss Teil einer liberal-egalitären Policy-Designstrategie sein.

Die hier diskutierten strategischen Überlegungen setzen voraus, dass bei politischen Akteuren mit legislativem Gestaltungsspielraum der Wille besteht, egalitäre Reformschritte zu unternehmen. Die Frage, wie solche politischen Konstellationen, etwa durch politische Organisationsarbeit oder bestimmte Formen der politischen Kommunikation, herbeigeführt werden können, berührt jedoch ein anderes Set an Restriktionen und kann deshalb im Rahmen dieses Artikels nicht weiter behandelt werden.⁹

4.2 Politische Stabilität nach der Implementierung und der Pfad zum Ideal

Liberal-egalitäre Reformen sollen nicht nur möglichst einfach realisierbar sein – in dem Sinne, dass sie möglichst wenig politisches Kapital kosten. Sie sollten auch langfristig zur Realisierung eines liberal-egalitären Ideals beitragen. Aus der Perspektive von normativem Policy-Design sind hier besonders Policy-Feedback-Effekte interessant: Die Implementierung politischer Programme, insbesondere ihre Verteilungseffekte, haben Einfluss auf die Struktur

8 Gegen den Einwand, es handle sich hierbei um eine elitäre Strategie, die demokratische Legitimität unterminiert, spricht, dass diese Strategie genauso gut von egalitären Graswurzelbewegungen angewendet werden kann, um den Widerstand von ökonomischen Eliten gegen egalitäre Reformen zu umgehen. Zusätzlich könnte angeführt werden, dass durch das Hinausschieben von Kosten in die Zukunft politische Konflikte nur aufgeschoben werden, weil die Kosten irgendwann auftreten. Dies geschieht allerdings dann vor dem Hintergrund eines neuen politischen Kontextes in dem die Reformen bei entsprechendem Design (siehe Abschnitt 4.2) bereits verfestigt und somit schwer wieder rückgängig gemacht werden können. Die gleichen Mechanismen der Pfadabhängigkeit, die die Einführung von Reformen erschwert haben, helfen nach der Implementierung bei ihrer Aufrechterhaltung. Ich danke einer anonymen Gutachter*in für diese Einwände.

9 Für Überlegungen diesbezüglich vgl. u. a. Mouffe 2018; Johnston/Noakes 2005; klassisch: Downs 1957.

politischer Interessen (vgl. Jordan 2013). Aus der Perspektive des IGA sollten Policies deshalb so konstruiert werden, dass sie erstens politisch stabil sind und zweitens die Bildung von politischen Koalitionen begünstigen, die langfristig ein Interesse an der Realisierung des Ideals haben.

Distributive politische Programme, wie Unterstützung für Arbeitslose oder Rentensysteme, erfahren dann die größte politische Unterstützung, wenn erstens möglichst große Teile der Bevölkerung von ihnen profitieren und wenn die gebotenen Leistungen zweitens für einen möglichst großen Teil der Leistungsempfänger*innen adäquat sind (vgl. Korpi/Palme 1998: 672; Korpi 2001; Jacques/Noël 2016). Die Adäquatheit von Leistungen ist gegeben, wenn sie für Individuen hinreichend sind, sodass sie nicht weitere Leistungen des gleichen Typs privat auf dem Markt nachfragen. Beispielsweise wären die Leistungen eines Rentensystems in diesem Sinne adäquat, wenn Individuen nicht noch zusätzlich in großem Umfang privat vorsorgen müssten. Wenn Leistungen nicht adäquat sind, stellt sich insbesondere für bessergestellte Individuen die Frage, ob sie ganz aus einem solidarischen System aussteigen sollten, von dem sie den Eindruck haben, dass es ihren Bedürfnissen nicht genügt und sie es stattdessen vorziehen würden, mehr Mittel zur individuellen Vorsorge zu verwenden (vgl. Korpi/Palme 1998; Esping-Andersen 1999).

Bezüglich des Umfangs der Leistungen ist es aus egalitärer Sicht optimal, eine breite politische Koalition aus ökonomisch schlechtergestellten Teilen der Bevölkerung und der Mittelschicht anzustreben. Zusätzlich sollten Leistungen für Individuen deutlich wahrnehmbar sein (vgl. Korpi/Palme 1998). Sind redistributive Programme auf diese Weise konstruiert, machen sich egalitäre Reformer*innen die in Abschnitt 4.1 genannten Mechanismen zunutze: Versuche, diese Programme zurückzubauen, dürften auf den Widerstand großer Teile der Bevölkerung stoßen, wenn die Programme adäquat sind und sie große Teile der Bevölkerung abdecken. Wenn diese Programme zudem deutlich sichtbare Leistungen bringen, ist es schwieriger, Kürzungen hinter dem Rücken der Betroffenen zu realisieren.

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich ein mögliches Dilemma für egalitäre Reformer*innen: Um adäquate Leistungen für große Teile der Bevölkerung bereitzustellen, müssen redistributive Programme teilweise großzügige Leistungen bieten. Bei dem Versuch, solche Programme einzuführen, entstehen deshalb unweigerlich hohe Kosten. Diese wurden jedoch aufgrund der ihnen entgegenstehenden Verlustaversion in Abschnitt 4.1 als hinderlich für die politische Realisierung von Programmen identifiziert. Sind die Leistungen und der Umfang jedoch zu gering, könnte die politische Unterstützung nicht ausreichen, um das Programm zu stabilisieren und in Zukunft zu erweitern.

Bezüglich der langfristigen Realisierung des Ideals stellt sich zusätzlich die Frage, ob möglichst große Koalitionen hilfreich sind, wenn langfristig große Veränderungen gegenüber dem Status quo angestrebt werden. In Bezug auf wohlfahrtsstaatliche Designs haben sich umfassende Programme als langfristig umverteilend erwiesen, die großzügige universelle¹⁰ Leistungen mit einkommensabhängigen Leistungen kombinieren. Nur auf universelle Leistungen zu setzen, hat sich als nicht hinreichend erwiesen, weil diese Leistungen aufgrund (wahrgenommener) ökonomischer Restriktionen nicht großzügig genug sein konnten, um auch für die Mittelschicht adäquat zu sein (vgl. Korpi/Palme 1998; Korpi 2001; Jacques/Noël 2016). Solche statusspezifischen Leistungen sind jedoch eigentlich aus liberal-egalitärer Perspektive nicht erwünscht. Mit dem Ideal einer POD wird eine deutlich egalitäre Form der

10 Universelle Programme sehen die gleichen Leistungen für alle Anspruchsberechtigten vor (vgl. Korpi/ Palme 1998).

Gesellschaft angestrebt. Hier sollten Bürger*innen im Idealfall etwa über eine gleiche Ausstattung mit Kapital verfügen, die es allen Individuen ermöglicht, ihre Konzeptionen des Guten effektiv zu verfolgen, und ihnen einen fairen Wert der politischen Freiheit garantiert (vgl. Rawls 2001; O'Neill 2012).

Um diesen Restriktionen zu begegnen, schlage ich zwei komplementäre Strategien vor: Erstens sollten Kosten bei der Einführung neuer Programme möglichst diffus gehalten werden. Dies ist besonders wichtig, wenn neue Programme aufgelegt werden, da hier noch keine breite politische Unterstützung wie bei etablierten Programmen vorliegt und deshalb politischer Widerstand durch diejenigen, die Risiken oder Kosten tragen, besonders stark ins Gewicht fällt.

Zweitens sollten liberal-egalitäre Reformer*innen universelle Programme zur Umverteilung einsetzen, dabei aber umfassende Programme nicht ersetzen (vgl. Sirsch 2019). Der letzte Punkt ist wichtig, da auf diese Weise umfassende politische Koalitionen erhalten bleiben. Die universellen Programme sollten zusätzlich positive politische Skalenerträge aufweisen, um langfristiges Programmwachstum zu ermöglichen. Das bedeutet, dass schon bei ihrer Einführung ein dominantes politisches Interesse nach ihrer Ausweitung geschaffen wird, das mit jeder Ausweitung des Programms größer wird. Im Idealfall führen solche positiven politischen Skalenerträge zur Realisierung einer POD, da diese Programme immer weiter an Umfang zunehmen und somit umfassende Programme mehr und mehr ersetzen.

5. Politische Strategien zur Realisierung einer POD

Aus liberal-egalitärer Perspektive ist Ungleichheit in Bezug auf Einkommen und Vermögen in liberalen Demokratien problematisch (vgl. Rawls 2001; Piketty 2014). Der Anstieg der Ungleichheit hängt unter anderem damit zusammen, dass große Teile der Bevölkerung über keinen Vermögens- und Kapitalbesitz verfügen und damit nicht von hohen Kapitalrenditen profitieren. Hinzu kommt, dass Kapitalrenditen für diejenigen mit großem Kapitalbesitz deutlich höher sind, da nur Vermögende mit einem gewissen Anlagevolumen auf professionelle Anlagestrategien zurückgreifen können, wodurch sich das Problem der Ungleichheit ohne politische Gegensteuerung über die Zeit weiter verschärft (vgl. Piketty 2014; Corneo 2018b: 14).

Zusätzlich hängt soziale Ungleichheit mit ungleichem politischen Einfluss zusammen: Individuen mit geringerem Einkommen und Vermögen beteiligen sich weniger am politischen Prozess und verfügen tendenziell auch über geringere Fähigkeiten, an politischen Verfahren effektiv teilzunehmen (vgl. Brady/Verba/Schlozman 1995; Solt 2008; Schwander/Gohla/Schäfer 2020). Durch die ungleiche Teilnahme sowie ungleiche Teilnahmebedingungen an politischen Prozessen besteht die Gefahr, dass die Interessen derjenigen mit geringem Einkommen und Vermögen unterrepräsentiert sind. Dies kann wiederum dazu führen, dass sich das Problem der Ungleichheit verschärft, da hauptsächlich die Interessen der Bessergestellten in die politische Willensbildung einfließen (vgl. Rawls 2001).

Im letzten Teil dieses Beitrages werden zwei Vorschläge von Ökonomen zur Reduzierung von Ungleichheit anhand des hier vorgestellten Ansatzes verglichen. Beim ersten Vorschlag handelt es sich um die weit verbreitete und insbesondere kürzlich von Thomas Piketty (2014)

formulierte Forderung nach der Einführung einer progressiven Kapitalsteuer. Der zweite Vorschlag ist die schuldenfinanzierte Einführung eines staatlichen Investmentfonds, dessen Erträge an alle Bürger*innen als soziale Dividende ausbezahlt werden (Corneo 2018b).

5.1 Einführung einer progressiven Kapitalsteuer

Zur Eindämmung steigender ökonomischer Ungleichheit schlägt Piketty (2014) die Einführung einer progressiven Kapitalsteuer und die Erhöhung der Progression der Einkommenssteuer vor. Diese Maßnahmen setzen bei zwei der von Piketty identifizierten Hauptursachen steigender Einkommens- und Vermögensungleichheit an: Einkommensungleichheit wird hiernach maßgeblich nicht durch Leistungsunterschiede, sondern die Anreize und Möglichkeiten für Top-Manager*innen, höhere Gehälter aufgrund von Informationsasymmetrien und Kooperation unter Top-Manager*innen zu erzielen, verursacht.¹¹ Eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf Einkommen verringert den Anreiz für Spitzenmanager*innen, höhere Gehälter auszuhandeln. Je nach Höhe ist das Ziel der Steuer somit nicht nur eine Erhöhung der Steuereinnahmen, sondern auch eine fairere Verteilung der Unternehmenserträge (vgl. Piketty 2014: 692 f.). Piketty schweben Grenzsteuersätze um die 80 Prozent über 500.000 Dollar Einkommen sowie 50 bis 60 Prozent zwischen 200.000 und 500.000 Dollar vor.

Als eine weitere Hauptursache für steigende ökonomische Ungleichheit macht Piketty die gegenüber dem Produktivitätswachstum höhere Kapitalrendite aus. Auch wenn umstritten ist, ob es sich hierbei um ein allgemeines Gesetz des Kapitalismus handelt (vgl. Acemoglu/Robinson 2015), ist dieser historische Trend ein Problem für die politische Gleichheit in Demokratien. Eine weitere Ursache für steigende ökonomische Ungleichheit besteht in den geringeren Kapitalrenditen für kleinere Vermögen. Um Ungleichheit einzudämmen, erscheint somit eine progressive Besteuerung von Vermögen sinnvoll. Um das Wachstum sehr großer Vermögen ab einer Milliarde Dollar zu bremsen, müsste eine solche Steuer einen Spitzensteuersatz von 10 Prozent oder mehr aufweisen (vgl. Piketty 2014: 721).

In Bezug auf die Kriterien (2) bis (4) des IGA (vgl. Abschnitt 2) erscheint diese Strategie jedoch ungeeignet. Der Vorschlag weist insbesondere direkt erkennbare Kosten für spezifische Gruppen auf und hat auch keinen leicht erkennbaren Nutzen, der hinreichend viele Unterstützer*innen mobilisieren könnte. Wie Diskussionen um Erbschafts- und Vermögenssteuern sowie Kapitalertragssteuern etwa in Deutschland zeigen, ist hier von betroffenen Gruppen politischer Widerstand zu erwarten. Das kann man etwa an der politischen Diskussion um die Rolle von Betriebsvermögen bei Erbschaftssteuerreformen gut beobachten (vgl. Böcking 2016). Auf der anderen Seite ist der Nutzen der Reform diffus: Gehen die Steuereinnahmen in den Haushalt ein, ist es für Bürger*innen unklar, wer davon profitiert. Dies verstärkt die asymmetrische Mobilisierung aufgrund von Verlustaversion noch, da es keine klar erkennbaren Nutznießer der Reform gibt.

Piketty (2014: 670) zeigt in seiner historischen Analyse selbst auf, dass starke Erhöhungen der Progression von Steuern vor allem im Anschluss an außergewöhnliche Ereignisse wie Weltkriege stattfinden. Die beinahe überall erfolgten Reduktionen dieser Steuersätze im Laufe der Zeit weisen darauf hin, dass von der alleinigen Erhöhung von Steuern keine Bildung

11 Es lässt sich kein Zusammenhang zwischen dem Wachstum der Gehälter von Top-Manager*innen und einer Zunahme der Produktivität feststellen, sodass es naheliegt, von starken Verhandlungseffekten auszugehen (vgl. Piketty/Saez/Stantcheva 2014).

wohlorganisierter Interessengruppen zur Verteidigung der Reform zu erwarten sind: Hinreichende politische Unterstützung für weitere liberal-egalitäre Reformschritte oder gegen einen Rückbau der Steuererhöhungen ist nur dann zu erwarten, wenn es eine umfassende und klar identifizierbare Interessengruppe gibt, die von Steuererhöhungen profitiert. Da der Nutzen der Steuerhöhung nicht klar zugeordnet werden kann, ist es jedoch unwahrscheinlich, dass sich eine breite Unterstützungsbewegung herausbildet.

Da es keine starke politische Koalition zur Aufrechterhaltung der Reformen gibt, wird auch die langfristige Realisierbarkeit des Ideals nicht besonders gefördert. Eine Erhöhung von Steuern auf Kapitalvermögen steigert natürlich den finanziellen Spielraum des Staates. Wenn dies jedoch nicht durch breite politische Unterstützung abgesichert ist, besteht immer die Gefahr des Rückbaus, wie Piketty in seiner Analyse der Entwicklung der Besteuerung seit den 1970er Jahren selbst auch zeigt (vgl. Piketty 2014: 685).

5.2 Schuldenfinanzierter Staatsfonds mit sozialer Dividende

Der zweite Vorschlag sieht vor, eine soziale Dividende an alle Bürger*innen zu zahlen, die durch Erträge aus einem über eine höhere Neuverschuldung finanzierten staatlichen Investmentfonds finanziert wird (vgl. Corneo 2016; 2018a; 2018b). Die Beobachtung, dass die durchschnittliche Rendite von vergleichbaren Fonds meist deutlich über den Zinsen von Staatsanleihen liegt, legt es nahe, diese Differenz auszunutzen. Hierfür sollte der Staat zusätzliche Schulden aufnehmen. Mit diesen Mitteln sollte dann ein Staatsfonds aufgelegt werden, der am weltweiten Kapitalmarkt investiert (vgl. Corneo 2018b). Als Vorbild für die Art, wie dieser Fonds institutionell ausgestaltet werden soll, hat Corneo etwa den norwegischen Staatsfonds im Sinn, der die norwegischen Öleinnahmen am weltweiten Kapitalmarkt investiert. Der Fonds sollte professionell und unabhängig geführt werden, und lediglich allgemeinen Beschränkungen, etwa darauf, nur Anteile an ethisch unbedenklichen und nachhaltig operierenden Firmen zu kaufen, unterworfen sein (vgl. Corneo 2016: 5 f.). Die Gewinne aus einem solchen Fonds sollen dann genutzt werden, um die Verschuldung langfristig wieder zurückzufahren und an alle Bürger*innen regelmäßig eine soziale Dividende auszuzahlen. Um eine maximale Umverteilungswirkung zu erzielen, ist es wichtig, dass diese Zahlungen nicht auf andere sozialstaatliche Leistungen angerechnet werden; dass also beispielsweise die Höhe der sozialen Grundsicherung nicht um denselben Betrag reduziert wird. Ist dies erfüllt, profitieren insbesondere die Bürger*innen mit dem geringsten Einkommen und Vermögen von der Dividende (vgl. ebd.).

Aus der Perspektive des IGA mit dem Ziel der langfristigen Realisierung einer POD erscheint Corneos Vorschlag attraktiv. Bezüglich der politischen Durchsetzbarkeit des Vorschlages lässt sich folgendes sagen: Aufgrund der Verlustaversion der politischen Öffentlichkeit macht es auch hier Sinn, sich auf die Kosten des Vorschlags zu konzentrieren. Die Tatsache einer höheren Verschuldung ist zwar für Interessengruppen gut nachvollziehbar, allerdings ist es nicht klar, ob und welche Kosten hier entstehen und wer diese tragen müsste. Eine Möglichkeit ist, dass zukünftige Steuerzahler*innen aufgrund der höheren Verschuldung höhere Steuern zahlen müssen. Eine andere Möglichkeit ist, dass der Fonds wie erwartet Gewinne abwirft und deshalb die höheren Schulden aus diesen Gewinnen zurückgezahlt werden können. Was auf jeden Fall auftritt, sind Opportunitätskosten: Anstatt eine soziale Dividende auszuzahlen, könnten die Mittel auch für andere Dinge eingesetzt werden. Solche

Opportunitätskosten sind aber normalerweise nicht politisch salient (vgl. Pierson 2007). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mögliche Kosten in der Zukunft liegen und dass es unklar ist, wer diese zu tragen hätte. Deshalb ist aus einer interessenbasierten Perspektive höchstens geringer politischer Widerstand zu erwarten.

Kommen wir nun zur Frage der politischen Stabilität nach einer Implementierung des Vorschlags. Die Vorteile für Individuen sind in Form der Dividende klar sichtbar. Da alle Bürger*innen die Dividende erhalten, ist auch die mögliche politische Koalition aus Unterstützer*innen groß. Zudem sind die Kosten nach einer erfolgreichen Implementierung nicht wirklich wahrnehmbar: Selbst wenn die Verschuldung dauerhaft steigt, was eigentlich nicht vorgesehen ist, bleibt es für individuelle Bürger*innen unklar, wer die Kosten für dieses Programm trägt, wodurch es wenige Angriffspunkte für politische Gegner*innen gibt. Deshalb dürfte es auch dauerhaft schwierig sein, politischen Widerstand zur Abschaffung des Staatsfonds und der Dividende zu mobilisieren.

Dieser Vorschlag weist somit positive politische Skalenerträge auf: Je stärker der Fonds und damit die Dividende wächst, desto höher dürfte auch die politische Unterstützung für dieses Programm ausfallen. Es ist wahrscheinlich, dass die breite politische Unterstützung langfristig zu einem Ausbau des Instruments führt, beispielsweise indem das Kapital des Fonds immer weiter erhöht wird. Diese Dynamik könnte weitere Schritte in Richtung einer POD bedeuten.¹² Hier sieht Corneo (2016) etwa die Möglichkeit vor, dass der Staat mit Mitteln des Staatsfonds als Investor Anteile an großen, nationalen Unternehmen übernimmt. Auf diese Weise könnte beispielsweise demokratisch Einfluss auf Unternehmenspolitik genommen werden, etwa indem Ziele wie die einer nachhaltigen Wirtschaft als Unternehmensziele festgeschrieben werden oder betriebliche Demokratie gestärkt würde (vgl. ebd.: 8).¹³

Man könnte einwenden,¹⁴ dass in bestimmten Kontexten, wie etwa Deutschland, in denen eine starke Austeritätsnorm vorhanden ist, diese Strategie politisch nicht besonders aussichtsreich sei. Im Vergleich zu Steuererhöhungen dürfte allerdings in den meisten Kontexten kein großer Unterschied bestehen: Auch gegenüber der Erhöhung von Steuern auf Vermögen und Kapital wird etwa von neoliberaler Seite häufig Widerstand durch Verweis auf verbreitete normative Überzeugungen geleistet. Zusätzlich ist zu vermuten, dass solche Normen verwundbarer sind, wenn sie nicht durch starke interessenbasierte politische Motive gestützt werden. Außerdem kann gerade in Bezug auf Deutschland angemerkt werden, dass die niedrigen Zinsen auf deutsche Staatsanleihen die Strategie eines schuldenbasierten Staatsfonds noch deutlich attraktiver machen.

12 Natürlich könnte man Steuererhöhungen mit einer sozialen Dividende koppeln und so ebenfalls positive politische Skalenerträge realisieren. Vor dem Hintergrund der oben angesprochenen Tendenz zur asymmetrischen Mobilisierung würde das jedoch nicht den Hauptgrund für die Vorzugswürdigkeit der schuldenbasierten Strategie aushebeln: Deutlich wahrnehmbare Verluste erzeugen eine stärkere politische Mobilisierung als potentielle Gewinne.

13 Auf diese Weise könnte auch die Entstehung eines liberalen Sozialismus gefördert werden.

14 Ich danke einer anonymen Gutachter*in für das Aufwerfen dieses Problems.

6. Fazit

Es konnte gezeigt werden, dass der IGA eine Möglichkeit darstellt, ambitionierte normative Idealvorstellungen und praktische Überlegungen fruchtbar zu integrieren. Anhand der Argumentation konnte auch gezeigt werden, dass der IGA, entgegen der realistischen und komparativen Kritik, praktisch-politisch relevante Ergebnisse produziert. Dabei muss nicht auf die Stärken idealer Theorie verzichtet werden. Bei der Formulierung unserer Ideale müssen wir nicht bereits auf kontextabhängige Restriktionen eingehen und können so die kritische Distanz zum Status quo erhalten. Gleichzeitig nimmt die hier vorgestellte Perspektive Fragen der Machbarkeit und insbesondere politischer Restriktionen ernst: Diese kommen zu einem späteren Zeitpunkt bei der Anwendung des IGA unter nicht-idealen Bedingungen zum Tragen. Es konnte auch gezeigt werden, dass der hier vorgestellte Ansatz hilfreich zur Analyse von Reformoptionen zur Reduzierung von Ungleichheit sein kann. Hierbei lag der Fokus auf Designaspekten von umverteilenden politischen Programmen, die deren politische Durchsetzbarkeit und langfristige politische Stabilität beeinflussen. Auch konnten erste Vermutungen bezüglich des Beitrags dieser Policies zur Realisierung einer POD formuliert werden.

Beide hier untersuchten Maßnahmen sind aus liberal-egalitärer Perspektive *prima facie* wünschenswert. Da politisches Kapital jedoch knapp ist, muss genau überlegt werden, welche Projekte verfolgt werden sollten: Die Diskussion in diesem Beitrag legt nahe, dass man hierfür eine genaue Vorstellung vom Ideal braucht und berücksichtigen muss, ob Maßnahmen unter nicht-idealen Bedingungen zur Erreichbarkeit des Ideals beitragen. Es ist daher sinnvoll, diejenigen Projekte zu priorisieren, die zunehmende politische Skalenerträge aufweisen. Aus dieser Perspektive ist der schuldenfinanzierte Staatsfonds mit einer sozialen Dividende gegenüber der progressiven Kapitalsteuer überlegen.

Man könnte einwenden, dass die Kapitalsteuer eher im politischen Diskurs verankert ist und deshalb auf den ersten Blick umsetzbarer erscheint. Allerdings ist gerade vor diesem Hintergrund ihre bisherige Nicht-Einführung eher ein Zeichen dafür, dass hier politisches Kapital für eine Idee eingesetzt wird, die aufgrund der hier beschriebenen Mechanismen auf Widerstände stößt und selbst bei ihrer Einführung nicht besonders vielversprechend ist, eine politische Dynamik hin zum Ideal auszulösen. Stattdessen sollten liberal-egalitäre politische Akteure ihr politisches Kapital für Ideen einsetzen, bei denen geringerer interessenbasierter Widerstand zu erwarten ist und die nach Einführung eine politische Dynamik zur weiteren Realisierung des Ideals entwickeln können.

Entgegen komparativer Einwände hat die Diskussion alternativer Politikoptionen gezeigt, dass die Berücksichtigung eines konkreten institutionellen Ideals einer Analyse konkreter politischer Maßnahmen etwas hinzufügt. Hierbei handelt es sich interessanterweise um politisch-strategische Aspekte, nämlich die Frage, inwiefern Reformoptionen zu einer langfristigen Realisierung des Ideals beitragen, indem sie die richtigen politischen Koalitionen stärken beziehungsweise bilden. Hierdurch wird auch einem Kritikpunkt aus dem realistischen Lager begegnet: Realist*innen werfen idealtheoretischen Ansätzen eine Nicht-Berücksichtigung von Interessen und Machtverhältnissen vor, sodass diese Ansätze keine brauchbaren praktischen Empfehlungen produzieren. In diesem Artikel konnte jedoch gezeigt werden, dass gerade die Berücksichtigung eines konkreten Ideals langfristige politik-strategische Überlegungen erst möglich macht.

Literatur

- Acemoglu, Daron / Robinson, James A., 2015: The Rise and Decline of General Laws of Capitalism. In: *Journal of Economic Perspectives* 29 (1), 3–28.
- Barry, Brian, 2005: *Why Social Justice Matters*, Cambridge.
- Böcking, David, 2016: Schweres Erbe. In: *Spiegel* vom 22. 09. 2016; <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/erbschaftssteuer-vermittlungsausschuss-verkuendet-kompromiss-a-1113361.html>, 30. 03. 2021.
- Brady, Henry E. / Verba, Sidney / Scholzman, Kay L., 1995: Beyond SES: A Resource Model of Political Participation. In: *American Political Science Review* 89 (2), 271–294.
- Brennan, Geoffrey / Pettit, Philip, 2007: The Feasibility Issue. In: Frank Jackson / Michael Smith (Hg.), *The Oxford Handbook of Contemporary Philosophy*, Oxford, 258–279.
- Cohen, Gerald A., 2008: *Rescuing Justice and Equality*, Cambridge.
- Corneo, Giacomo, 2016: Öffentliches Kapital: Ein evolutionäres Programm für mehr Demokratie und Wohlstand. In: *Ethik und Gesellschaft*, August, Nr. 1 (2016): Die Vermögenskonzentration und das Zuviel an sozialer Ungleichheit; <https://doi.org/10.18156/EUG-1-2016-ART-8>.
- Corneo, Giacomo, 2018a: Public Stock Ownership. In: *Annals of Public and Cooperative Economics* 89 (1), 11–24.
- Corneo, Giacomo, 2018b: Ein Staatsfonds, der eine soziale Dividende finanziert. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 19 (2), 94–109.
- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*, Boston.
- Edmundson, William A., 2017: *John Rawls: Reticent Socialist*, Cambridge.
- Erman, Eva / Möller, Niklas, 2015: Political Legitimacy in the Real Normative World: The Priority of Morality and the Autonomy of the Political. In: *British Journal of Political Science* 45 (1), 215–233.
- Erman, Eva / Möller, Niklas, 2018: Political Legitimacy for Our World: Where Is Political Realism Going? In: *The Journal of Politics* 80 (2), 525–538.
- Esping-Andersen, Gösta, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economics*, Oxford.
- Estlund, David M., 2020: *Utopophobia: on the limits (if any) of political philosophy*, Princeton.
- García Gibson, Francisco, 2016: Utopias and Comparative Assessments of Justice. In: *Metaphilosophy* 47, 92–107.
- Geuss, Raymond, 2011: *Kritik der politischen Philosophie: eine Streitschrift*, Hamburg.
- Gilbert, Pablo, 2012: Comparative Assessments of Justice, Political Feasibility, and Ideal Theory. In: *Ethical Theory and Moral Practice* 15 (1), 39–56.
- Hall, Peter A. / Soskice, David, 2001: Introduction. In: Peter Hall / David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, 1–68.
- Halliday, Daniel, 2016: Private Education, Positional Goods, and the Arms Race Problem. In: *Politics, Philosophy & Economics* 15 (2), 150–169.
- Jacques, Olivier / Noël, Alain, 2016: The Case for Welfare State Universalism, or the Lasting Relevance of the Paradox of Redistribution. In: *Journal of European Social Policy* 28 (1), 70–85.
- Johnston, Hank / Noakes, John A., 2005: *Frames of Protest. Social Movements and the Framing Perspective*, London.
- Jordan, Jason, 2013: Policy Feedback and Support for the Welfare State. In: *Journal of European Social Policy* 28 (1), 134–148.
- Jubb, Robert, 2012: Tragedies of Non-Ideal Theory. In: *European Journal of Political Theory* 11 (3), 229–246.
- Kingdon, John W., 2011: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2. Auflage, Boston.
- Korpi, Walter, 2001: Contentious Institutions. An Augmented Rational-Action Analysis of the Origins and Path-Dependence of Welfare State Institutions in Western Countries. In: *Rationality and Society* 13 (2), 235–283.

- Korpi, Walter / Palme, Joakim, 1998: The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, In-equality, and Poverty in the Western Nations. In: *American Sociological Review* 63 (5), 661–687.
- Kreide, Regine, 2016: Das Schweigen des politischen Liberalismus. In: *Mittelweg* 36 25 (2), 5–20.
- Landwehr, Claudia, 2011: Substanzielle und prozedurale Gerechtigkeit in der Verteilung von Gesundheitsgütern. In: *Politische Vierteljahresschrift* 52 (1), 29–50.
- Mouffe, Chantal, 2018: Für einen linken Populismus, Berlin.
- Nullmeier, Frank, 2016: Politische Theorie des Komparativs. Soziale Vergleiche und gerechte Gesellschaft. In: *Mittelweg* 36 25 (2), 56–73.
- Nussbaum, Martha C., 2011: *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, New Delhi.
- O'Neill, Martin, 2012: Free (and Fair) Markets without Capitalism: Political Values, Principles of Justice, and Property-Owning Democracy. In: Ders. / Thad Williamson (Hg.), *Property-Owning Democracy*, Oxford, 75–100.
- O'Neill, Martin / Williamson, Thad, 2012 (Hg.): *Property-Owning Democracy: Rawls and Beyond*, Malden (MA).
- Pierson, Paul, 1996: The New Politics of the Welfare State. In: *World Politics* 48 (2), 143–179.
- Pierson, Paul, 2007: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, 8. Auflage, Cambridge.
- Piketty, Thomas, 2014: *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, München.
- Piketty, Thomas / Saez, Emmanuel / Stantcheva, Stefanie, 2014: Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities. In: *American Economic Journal: Economic Policy* 6 (1), 230–271.
- Rawls, John, 1999: *A Theory of Justice*. Revised Edition, Cambridge (MA).
- Rawls, John, 2001: *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge (MA).
- Rossi, Enzo / Sleat, Matt, 2014: Realism in Normative Political Theory. In: *Philosophy Compass* 9 (10), 689–701.
- Schwander, Hanna / Gohla, Dominic / Schäfer, Armin, 2020: Fighting Fire with Fire? Inequality, Populism and Voter Turnout. In: *Politische Vierteljahresschrift* 61 (2), 261–283.
- Sen, Amartya, 2009: *The Idea of Justice*, Cambridge (MA).
- Simmons, John A., 2010: Ideal and Nonideal Theory. In: *Philosophy & Public Affairs* 38 (1), 5–36.
- Sirsch, Jürgen, 2019: Wie viel Wohlfahrtsstaat braucht das bedingungslose Grundeinkommen? Eine idealtheoretische Analyse der politischen Stabilität umverteilender Institutionen. In: *Zeitschrift für Politische Theorie* 10 (2), 193–210.
- Sirsch, Jürgen, 2020a: Designing Realistic Utopia. *Ideal Theory in Practical Political Philosophy*, Baden-Baden.
- Sirsch, Jürgen, 2020b: Should Liberal-Egalitarians Support a Basic Income? An Examination of the Effectiveness and Stability of Ideal Welfare Regimes. In: *Moral Philosophy and Politics*; <https://doi.org/10.1515/mopp-2019-0024>.
- Solt, Frederick, 2008: Economic Inequality and Democratic Political Engagement. In: *American Journal of Political Science* 52 (1), 48–60.
- Taylor, Robert S., 2014: Illiberal Socialism. In: *Social Theory and Practice* 40 (3), 433–460.
- Thomas, Alan, 2016: *Republic of Equals: Predistribution and Property-Owning Democracy*, Oxford.
- Töller, Annette Elisabeth / Pannowitsch, Sylvia / Kuscheck, Céline / Mennrich, Christian, 2011: Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42 (3), 503–523.
- Van Parijs, Philippe, 2004: Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century. In: *Politics & Society* 32 (1), 7–39.
- Van Parijs, Philippe, 2011: *Just Democracy: the Rawls-Machiavelli Programme*, London.
- Wiens, David, 2012: Prescribing Institutions Without Ideal Theory. In: *The Journal of Political Philosophy* 20 (1), 45–70.

Wright, Erik Olin, 2010: *Envisioning Real Utopias*, London / New York.

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 Buchanan 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 Leistungsbreite, 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 Tauschinteressenttransparenz gesamtverantwortlicher Abgeordneter. Ihre fiskalpolitische Einzelrechtfertigung implizierte eine quasi-konstitutionelle Dauerqualität öffentlicher Güter, eine deliberative Konvergenz von *contrat social* und *contrat fiscal*.

Für einen trotz umfassender Berufung auf sein Vorbild Wicksell konträr motivierten Zugriff steht der Kontraktualist James M. Buchanan (1919–2013) im darauffolgenden Jahrhundert. Dieser Vertreter eines „neuen“, prozeduralen Liberalismus entwarf eine Theorie der Demokratie als einer dynamischen Sozialordnung, bei der die „Ausschöpfung der Wohlstandschancen zwar mit einer Rücknahme wohlfahrtsstaatlicher und regulativer Wirtschaftspolitik einhergehen“, diese Absicht einer „liberale[n] Politik der Staatszurückhaltung“ aber „demokratiethoretisch [...] veranker[t]“ sein sollte (Wegner 2012: 9). Buchanans Ansatz lässt Verfassungsgrundsätze, Entscheidungsregeln und Kollektivgüter den Kosten-Nutzen-Kalkülen konkurrierender Personen entspringen – und zwar nicht einmalig. Die konstuierte Ordnung soll flexibel auf sogar geringfügige Präferenzänderungen reagieren. Die Effizienznorm soll als Verteilungs- und Bewertungskriterium für Markt- und demokratische Ordnungen gelten. Auf dieser Grundlage postuliert Buchanan, dass Kollektivgüter nur als demokratische Güter legitim sind: als Tauschgewinne von Individuen auf Basis freiwilliger und regeltransparenter Vereinbarungen.

Das neoliberale Werk des US-Finanzwissenschaftlers und Wirtschaftsnobelpreisträgers Buchanan gilt den einen als verteilungsabstinent, als verantwortlich für eine „vertragstheoretische Fundierung des kapitalistischen Marktsystems“, für libertäre, womöglich rassistische Fiskaltechnokratie, jedenfalls für „eine herrschende Lehre von erheblicher materieller Gewalt“ (vgl. Streeck/Mertens 2013: 27; Koller 1987: 241; Streeck 2013a: 55; 2013b: 80; vgl. auch MacLean 2017). Anderen gilt es als „genialer“ Wurf (Blankart 2017: 34) demokratisch nachhaltiger Staatsfinanzen (vgl. Feld 2020) und als „liberale[] Aufklärung der Demokratie“ (Engel 1996: 30). So oder so sind Buchanans Motive verankert in den politikökonomischen Überforderungsdiskursen zum Wohlfahrtskapitalismus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die steuerstaatlich forcierte Steigerung volkswirtschaftlicher Verteilungsmassen war als industriegesellschaftliche Lösungsstrategie in die Krise geraten. Zweifel kamen auf an der Regierbarkeit und emanzipatorischen Kraft westlicher Dekommodifizierungsregime (vgl. Lessenich/Ostner 1998; Müller-Plantenberg 1982). Dieser Konstellation bot sich Buchanans Werk wie ein konservativer Freibrief für ökonomische Liberalisierungsinteressen an (vgl. Biebricher 2018).

Mittlerweile zeigen sich komplexere Züge von Buchanans bisweilen republikanischen Gründungsidealen (vgl. zuletzt Meadowcroft 2020). Schon der junge Buchanan war mit der politischen Ideengeschichte vertraut (vgl. Buchanan/Tullock 1962: 307–322). Über sein zweites großes Vorbild, Frank Knight, dem ersten Übersetzer Max Webers ins Englische, werden Anklänge bei Webers später Wirtschaftssoziologie (vgl. Müller 2020: 375) und Normativitätskritik kenntlich (vgl. Boettke/King 2021: Anm. 4). Und auch Buchanans Prägung durch die italienische politische Elitetheorie (Pareto, Mosca u. a.) wird registriert. Die hatte vor allem in Gestalt des nach Pareto benannten „Optimum“ ein finanz- und wirtschaftswissenschaftlich enthistorisiertes Eigenleben entwickelt, deren Plutokratieneigung Buchanan reflektierte und beispielsweise mit antidynastischen Vorschlägen konfiskatorischer Erbschaftssteuern quittierte (vgl. Irving 2020; Eusepi 2020; Wagner 2018; Boettke/Stein 2018) – was gleichsam in utilitaristischer Tradition gelesen werden kann (vgl. Niesen 2009).

Solche Einflüsse verwundern kaum, wenn man würdigen kann, dass sich Buchanan zwecks „Rückbindung der Wirtschaftspolitik an die Interessen der Bürger“ gegen „institutionelle Defekte“ eines etatistischen Demokratieverständnisses richtete (Wegner 2012: 41, 40). Er ließ keinen „Zweifel daran, daß die Einstimmigkeit für ihn der einzige akzeptable normative Maßstab ist, an dem sich Schaffung und Finanzierung öffentlicher Güter ausrichten

muß“ (Kersting 1994: 341); Güter, zu denen Buchanan auch die Pflege des individualistisch verfassten Rechtsschutzstaats (*legal beziehungsweise protective state*) selbst zählt (Buchanan 1984 [1975]: XII, 176 ff.; vgl. auch Bredt 2007). Denn warum, fragt er, „sollte ein Individuum, wenn es die Möglichkeit hätte, sich jemals dafür entscheiden, von einer Mehrheit seiner Mitmenschen regiert zu werden“, ohne die Grenzen der so eröffneten Herrschaftspotentiale ermessen und korrigieren zu können (Buchanan 1979 [1968]: 44)? Da er Zustimmungsunterstellungen durch normative Theorievorgaben ebenso ablehnt wie Partizipationsabkauf und wohlfahrtsökonomische Maximierungsimperative, argumentiert Buchanan für zugängliche Finanzverfassungsregeln. Die sollen eine mehrheitsdemokratisch eigendynamische und irreversible Intensivierung der öffentlichen Leistungsbandbreite und der steuerlichen Eingriffstiefe unter Rückgriff auf Wicksells Einstimmigkeitsfiskalismus Veto-bewehren.

Die Deutungsdifferenz könnte größer kaum sein. Fungierte das fiskaldemokratische Konsenserfordernis bei Wicksell noch als Gleichberechtigungswerkzeug sondergleichen, wurde Buchanans Adaption schon als proto-totalitär referiert (vgl. Ottmann 2012: 309). Beharrlich wiederholt die kontraktualistische Rezeption sogar einen frühen Verriss Amartya Sens (vgl. Kersting 1994: 341 f.; Behnke 2006: 143; Ottmann 2012: 313; Zintl 2016: 114), wonach Buchanan einem autoritären Besitzkonservatismus das Wort rede (vgl. Sen 1970: 25). Dieser Vorwurf geht zwar an Buchanans überdies erst später verfassten Fiskalvertragstheorie insofern vorbei, als diese überkommene Eigentumsrechte infrage zu stellen erlaubt. Allerdings steht Buchanans Werk durchaus für Austerität. Es will die unvermeidlich ungleiche finanzielle Mitwirkungspflicht der Bürger_innen an der gesellschaftlichen Wohlfahrt motivational absichern (vgl. Vanberg 2004). Insofern immerhin liegen wohlfahrts- und gerechtigkeits-theoretische Vorbehalte nahe. Denn anders als Wicksell bestreitet Buchanan, dass sozioökonomische Nivellierung und sozialstaatliche Umverteilung demokratisch *selbstverständliche* Daueraufgaben seien.

Traute also Wicksells in der emanzipatorischen Tradition der europäischen Finanzwissenschaft des 19. Jahrhunderts stehende Arbeit dem Phänomen wachsender Steuerbedürftigkeit des Staates eine *demokratisierungstreibende* Qualität zu, wollte der junge Buchanan ein in den sich modellökonomisch modernisierenden angloamerikanischen Politik- und Wirtschaftswissenschaften als *neuartig* diskutiertes Problem (vgl. Arrow 1951; später Olson 1965; Hardin 1968) lösen. Ihn interessierte, wie öffentliche Güter so bereitgestellt werden, dass ein Budgetmaximierungsautomatismus der etablierten, repräsentativ verfassten Mehrheitsdemokratie verfassungspolitisch sabotiert wird. Ideale der budgetären Transparenz, des fiskalischen Minderheitenschutzes, der steuerbürgerlichen Reziprozität und einer konstitutionellen Schuldenbremse kennzeichnen darum Buchanans umfangreiches Werk.

Die politologische Rezeption ist dennoch auf wenige Ausschnitte fokussiert, insbesondere auf die Grundlagenschrift *The Calculus of Consent* (1962, mit Gordon Tullock) und die Vertragstheorie *The Limits of Liberty* (1975, dt. 1984). Viele finanzverfassungspolitologische Differenzierungen Buchanans und seine fast immer eingängigen steuertechnischen Beispiele werden dabei gewöhnlich ausgespart. Dieses Defizit ist hier kaum zu beheben. Es soll aber insoweit kompensiert werden, als die hegemoniale Rezeption um Rückgriffe auf Wicksell und auf die güterpolitologische Basis von Buchanans Vertragstheorie erweitert wird. Damit ist aufzuzeigen, dass Buchanan den progressiven Impuls von Wicksell nicht etwa übersieht. Vielmehr legt er auch sein eigenes Werk als eine normative Steuerdemokratietheorie an, das auch *nur* als eine solche überzeugen soll.

Deutlicher gesagt: Buchanans politische Theorie will als Finanztheorie Demokratietheorie sein. Um das zu plausibilisieren soll zunächst veranschaulicht werden, welche Leerstelle der Politischen Theorie Buchanan besetzt (2.). Sodann wird die Grundlegung seines Modells behandelt: das Werk Wicksells (3.). Darauf folgen eine Darstellung von Buchanans heterodoxer Konzeption öffentlicher Güter (4.) sowie eine fiskalpolitologisch fokussierte Interpretation seiner Vertragstheorie (5.), bevor im Fazit Kontinuitäten und Brüche zwischen Wicksell und Buchanan aufgezeigt werden (6.).

2. Politische Theorie und demokratische Finanzverfassung

Buchanans Fiskaldemokratietheorie postuliert individuelle Freiheit als Grenze und Rechtfertigungsmaßstab kollektiver Freiheit, ohne eine optimale Balance oder eine objektive Belastungsgrenze zu unterstellen. Dieser Spezialzugang hätte wohl weniger Aufmerksamkeit gewonnen, rief er nicht zwei klassische Herausforderungen auf: die Tyrannei der Mehrheit und das Maßlosigkeitsproblem; individualistisch-pluralistischen Minderheitenschutz auf der einen, durch Fiskalautonomie rückversicherte Selbstregierungssouveränität auf der anderen Seite.

Vermutlich ist diese komplementäre Frontstellung von manchen Kritiker:innen vernachlässigt worden, weil Buchanan neben Nozick und Rawls zwar als führender Vertreter der „new contractualists“ gilt, doch kaum ein Verdikt über ihn so präsent ist wie das des „Scheiterns“ (vgl. u. a. Behnke 2006: 134; Ottmann 2012: 313; Kersting 1994: 343; Zintl 1986: 112). Die Theorie sei einfach „ein gigantischer Fehlschlag“ (Koller 1987: 242). Profunde Zweifel an der Lösungsqualität des Ansatzes erledigen indes nicht die Problemstellung. Insofern sein Zugriff nicht zwischen libertärer Minimalstaatlichkeit und egalitärem Etatismus oszilliert, reflektiert Buchanan autodestruktive Auswirkungen demokratischer Finanzwirtschaft. Seine vertragstheoretische Domestizierung öffentlicher Güter richtet sich gegen Plünderung kollektiver Ressourcen und gegen fiskalische Fremdbestimmung. Das lässt eine Rechtfertigung selbst umfassender Kollektivgüter und kooperativ vereinbarter Umverteilungen durchaus zu (vgl. schon Zintl 1983; 2000: 108). Dementiert wird aber Rawls' universalistische Idealtheorie, nach deren Maßstäben eine kaum begrenzte Güterverteilung auf Grundlage einer den Individuen unterstellten Gerechtigkeitspräferenz auch partikularistisch vorzunehmen wäre, statt sie an materiellen und prozeduralen Grenzen demokratischer Systemstabilität auszurichten (vgl. Buchanan 1976).

Die Politische Theorie hat sich mit ökonomischen Voraussetzungen der Demokratie und ihren Extraktionsgrenzen dennoch weit weniger beschäftigt als mit (Um-)Verteilungspotentialen. Trotz jüngerer Staatsfinanzkrisen, einer von der Dotcom-Blase über die Finanzkrise 2007 ff. bis zur Corona-Pandemie offenkundig staatsbedürftigen Real- und Finanzwirtschaft (vgl. Buggeln/Schönhärl 2020) sowie Vorschlägen für fundamentale Transformationen (vgl. Foundational Economy Collective 2019; Corneo 2014; O'Neill/Williamson 2012; Thomas 2016; Wright 2017) steht eine Differenzierung des fachlichen Fiskalverständnisses weithin aus (vgl. dazu Cassee 2019; Murphy/Nagel 2002; O'Neill/Orr 2018; Neuhäuser 2018; Rosanvallon 2013). Die heutige Politische Theorie ist von den empirischen Finanzierungs- und den rechtlichen Finanzverfassungsrealitäten demokratischer Staaten überwiegend abge-

schnitten. Das ist seltsam, denn die Krisen des für etabliert geglaubten „westlichen“ Gefüges wohlfahrtsstaatlicher Gesellschaftsteuerung durch steuerliche Sozialisation und Repräsentation kratzen am politiktheoretischen Status quo, der Herkunft und Gestaltung öffentlicher Finanzen zu pauschal mit steuerstaatstragender Produktivitätssteigerung gleichsetzt (vgl. u. a. Binder 2019; Cagé 2020; Huhnholz 2017; 2018b). Tatsächlich schwinden unsere Möglichkeiten, mit Steuern zu steuern. Und mit ihnen schwindet die Plausibilität, demokratische Finanzen als selbstverständliche Ableitung der Volkssouveränität eines geschlossenen Staatsverbands zu modellieren.

Für die Frage, ob die Demokratie Steuern braucht, sind Buchanans Arbeiten darum in dreifacher Hinsicht nützlich. Erstens bejahen sie die Steuerfinanzierung der Demokratie grundsätzlich. Was allen nutzt, muss aus der Summe individueller Kräfte bezahlt werden. Das ist kein Plädoyer für fiskalische Monokultur, sicher aber für Steuervorrang. Zweitens glaubt Buchanan an eine direktdemokratische Kraft der Steuer. Das ist konzeptionell schlicht, ermöglicht aber eine Konzentration des Arguments: Steuerzahlung ist rationalisierter Zuspruch zum liberaldemokratischen Staat. Demokratie sei „lediglich eine andere Definition für“ einen „Individualismus“, der über das Konsensprinzip allseitiger Übereinstimmung kooperiert (Buchanan 1984 [1975]: 3). Ein dritter Punkt lässt sich als Konsequenz verstehen: Ein Staat, dessen öffentliche Güter durch einen steuerlich bezahlten Nutzen für alle Bürger_innen legitimiert werden, muss ein Nutzleistungsoptimum als Wohlfahrtskriterium begründen können. Andernfalls drohte wohlfahrtsökonomische Selbstreferentialität: Öffentliche Gütermehrung und steuerliche Extraktionsmaximierung würden durch ihre rein nachfragebestimmte Betrachtung als Demokratiegewinn ausgegeben. Mehr Staatsausgaben hießen also ‚mehr‘ ‚Demokratie‘.

In erklärter Opposition gegen solch eine Wohlfahrtsorthodoxie entfaltet Buchanans Konstitutionenökonomie ihre Erklärungs- und Beratungsperspektiven nicht zugunsten finanzwirtschaftlicher Aufkommenssteigerung. Sie konzipiert Demokratie selbst als Institution individualistischer Interessenverfolgung, die keinen materiellen Gemeinwohlautomatismus akzeptiert. Die Fundierung der Demokratie in Wachstums- und Umverteilungsprämissen statt in Reziprozität der Bürger_innen hält Buchanan für normativ unzulässig und empirisch gefährlich. Nur wenn die Produktion und Pflege öffentlicher Güter wie der *Tausch* privatnütziger Güter begriffen wird, lasse sich ermesen, ob der Fiskus breite Zustimmung genießt. Die Vorstellung hingegen, dass schon jeder politisch artikulierte Bedarf eine gemeinnützige Bereitstellung begründe, gilt Buchanan als autoritär, übergriffig und weltfremd.

Diese Konsequenz bezieht sich nicht auf variierende Beanspruchungen durch die Staatsbürger_innen. Denn selbstredend sind weder Bedarf noch Nutzen öffentlicher Infrastrukturen gleichverteilt.¹ Ein Gemeinwesen aber, dass eine Bereitstellung de facto ungleich nachgefragter öffentlicher Güter ohne allseitige Kostenbewilligung und ausreichende Kostendeckung durch das fiskalisch haftende Kollektiv zulässt, legalisiere nicht nur politische Renten und womöglich staatsdienstliche Selbstbereicherung. Die Wohlfahrtsfunktion öffentlicher Ausgaben wäre dann intransparent und verzerrt. Überdies drohte eine sich eigendynamisch erschöpfende Fiskalspirale. Weder sei altruistische Austerität öffentlich Be-

1 Pointiert Zintl (2016: 112): „Im optimalen Gleichgewicht fragen die Individuen bei gleichen Preisen unterschiedliche Mengen von Privatgütern nach, während sie die gleichen [weil allen zugänglichen – S.H.] Mengen von Kollektivgütern bei unterschiedlichen Preisen [Steuern – S.H.] nachfragen. Die Beschreibung der Problemlösung im zweiten Fall verlässt das Verfahren des Tauschmechanismus der Privatgüter und kennt keine eindeutige Lösung“.

schäftigter oder von Ministerien zu erwarten, noch entspreche eine budgetäre Sättigungsgrenze der Logik parlamentarischer Parteienkonkurrenz. Die steuerstaatlich vorherrschende Nonaffektation von Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen zugunsten eines Quellen- und Zweck-intransparenten Gesamtdeckungsprinzips sei darum ökonomisch nicht neutral, so Buchanan: „Die Annahme, daß das aggregierte Einnahmenniveau unabhängig von alternativen Instrumenten zu seiner Erhebung gleichbleibt, ist [...] eine extrem zweifelhafte [...]. Die Vernachlässigung der Nutzen und Kosten der öffentlichen Ausgaben und ihrer Verteilung macht sich als eine bedeutende Lücke in der Standardanalyse bemerkbar“ (Brennan/Buchanan 1988 [1980]: 13).

Laut Buchanan ermächtigt gerade die Asymmetrie zwischen partikularistischen Leistungswünschen und allgemeiner Steuerfinanzierung einen – nicht zufällig so genannten, freilich als extremen *worst case* konzipierten – „Leviathan-Staat“ (Buchanan 1984 [1975]: 22 ff.; zum damaligen Innovationscharakter Toma/Toma 1986). Es drohe ein einnahmen-maximierender Wohlfahrtsstaat, der bevorzugt die aufkommenseffektivsten Steuerquellen belastet und nach allerlei Sonderressourcen sucht, ohne das Nutzenverhältnis freiheitlich rechtfertigen zu müssen oder einmal geschaffene Rechtsansprüche einem Finanzierungsvorbehalt unterwerfen zu können. Diese Kritik an eigendynamisch ausufernden Staatsausgaben scheint Besitzstandsinteressen marktgesellschaftlicher Privateigentümer_innen ideologisch zupass zu kommen. Die Rezeption hat sich früh auf diese naheliegende Gefahr zentriert (vgl. Koller 1987: 226). Ebenfalls wichtig zu sehen aber ist, dass Buchanan das Selbstüberforderungsargument *linkslibertär* entfaltet. Er fragt nämlich, inwieweit ein extensiver Fiskus auch Ressourcen akkumuliert, die vom begünstigten Kollektiv nicht selbst produziert werden oder seinen Mitgliedern überhaupt gehören.

Gegen die mehrheitsdemokratische Selbstüberlastung und Leistungsexpansion empfiehlt Buchanan nach Wicksellschem Vorbild fiskalische Beinahe-Einstimmigkeit. Öffentliche Güter sind demokratisch, wenn ihr Umfang transparent und ihre Finanzierung einhellig legitimiert ist und sie tatsächlich allen, die das wollen, zugänglich sind oder ihnen anderweitig nützen – wobei dieser Nutzen sich in Einverständnis anzeigt. So bewahrt Buchanan die konstitutionalistische Bedingung allseitiger Zustimmung für die Finanzierungsbelange öffentlicher Güter: Wie Konsens zur Verfassungsgründung erforderlich ist, weil dort die Setzung konstitutiver Kollektivregeln erfolgt, denen postkonstitutionelle Verfahren nachfolgend gehorchen, sei auch der Fiskal- und Budgetkonsens als Tauschkompromiss anzulegen, als freiwillige Koordination gegensätzlicher individueller Interessen.

Hierüber führt Buchanan Steuerzwang, Einstimmigkeit und die Freiwilligkeit Gleicher zusammen (Buchanan 1984 [1975]: 56). Da einerseits die demokratieinterne Finanzierung öffentlicher Güter prinzipiell allgemein sein muss, um niemanden ungewollt zu bevor- oder zu benachteiligen (*freerider*-Problem (ausführlich ebd.: 171; 1999 [1968])), andererseits aber ungleiche Nutzenverteilung öffentlicher Güter unvermeidlich ist (Allmende-Problem), müssen Finanzierungsbelange „ausdrücklich Elemente eines Verfassungsvertrages“ behalten, um eine Interessenpartikularisierung oder Quasi-Privatisierung von Kollektivgütern zu limitieren (Buchanan 1984 [1975]: 59). Initiale oder sich verhärtende ökonomische Asymmetrien lassen sich dabei *nicht* verstetigen. Denn alle sich dem konstitutionalisierten *protective state* Unterwerfenden erlangen aus Buchanans Perspektive ein Veto- und implizites Neuverhandlungsrecht im Zuge fiskalischer Entscheidungsbelange. Hier kommt Wicksell ins Spiel.

3. Knut Wicksell und die demokratisierende Kongruenz von Einnahmen und Ausgaben

Wicksell zählt zu den Gründern *demokratischen* Steuerstaatsdenkens. Er war fest in der ihrerzeit deutschsprachigen und damals global führenden Tradition „finanzwissenschaftlicher“ Politischer Ökonomie verwurzelt (vgl. Stürn 2020). Deren kontinentaler Staatsfokus diffundierte in die US-amerikanische, stärker marktorientierte *Public Choice*-Schule (vgl. Backhaus/Wagner 2005; Döhr/Goldschmidt/Störring 2018). Geprägt war Wicksell von klassischen Ökonomen. Doch unter seinen Zeitgenossen ist er mit Abstand der Einzige – „hierin wüsste ich in der That keinen Vorgänger“ (Wicksell 1896: VII) –, der die Staatsfinanzfrage gütertheoretisch stellt, indem er ein konsensdemokratisches Grenznutzentheorem an die Steuerpolitik heranführt.

Der demokratisierungspolitische und zeithistorisch durchaus übliche „kathedersozialistische“ Impuls Wicksells ist in der umfassenden finanzwissenschaftlichen Rezeption weithin ausgeblendet worden (eine Ausnahme bildet beispielsweise Blankart 1995). Die drei Teile seiner *Finanztheoretischen Untersuchungen* – eine Steuerinzidenzlehre, die schon angedeutete Kongruenztheorie und eine Steuergeschichte Schwedens – gelten als untereinander nur lose verbunden (vgl. Grosseckler 1997; Hansjürgens 2000). Trotz Wicksells Klassikerstatus und seiner Rolle als Visionär des skandinavischen Wohlfahrtsstaates wird von den *Untersuchungen* tatsächlich meist nur der Mittelteil referiert. Und die politisch lesbaren *Untersuchungen* selbst wiederum stehen völlig im Schatten des ökonomischen Werks Wicksells, das im Olymp der Wirtschaftstheoriegeschichte verortet wird (vgl. Samuelson/Musgrave/Sandelin 1988). Dieses Ungleichgewicht zwischen ökonomischer und politischer Rezeption ist auch der Übersetzungslage geschuldet (vgl. dazu schon Keynes 1936: VIII (Vorwort zur dt. Ausg.); nun Wicksell 1999). Denn während der deutschstämmige Richard Musgrave (1910–2007) – die mit Buchanan konkurrierende zweite *Public Choice*-Ikone – Wicksells Original lesen konnte, hatte der junge Buchanan sich ausgesuchte Passagen der *Untersuchungen* selbst übertragen (abgedruckt in Musgrave/Peacock 1958). So stützte sich mit Ausnahme der kaum sichtbaren Dogmengeschichte die internationale Fachdiskussion fortan maßgeblich auf Buchanans und Musgraves Anverwandlungen von Wicksells politischem Werk (vgl. Hansjürgens 2000; Wallis 2014; Buchanan/Musgrave 1999).

Diese Ausblendungen frapieren, denn von Beginn der *Untersuchungen* an plädiert Wicksell für ein auf die schwedische politische Lage gerichtetes „Selbstbesteuerungsrecht der Unterthanen“. Weil „jede Einseitigkeit in der Zusammensetzung der Steuergewalt zu einer entsprechenden Einseitigkeit im Ausmasse der Steuern führt und führen“ müsse, beschließt er seine Abhandlung entsprechend: „Jene Kontrolle, jene Entscheidung ausüben zu dürfen, ist alles, was die besitzlosen Klassen dem Steuerwesen gegenüber m. E. fordern sollten und fordern brauchen“, denn „im Selbstbesteuerungsrecht der jetzigen Arbeiterklasse“ sei „das geeignete Mittel [zu] erblicke[n], um sich vor jeder weiteren Ueberbürdung mit Steuern zu schützen, sowie [...] allmähliche Verbesserung ihrer Lage zu erwirken“ (Wicksell 1896: VII, XII, 350).

Die drei Werkteile sind insofern keinesfalls ‚nur lose‘ verbunden. Die zwischen politischem Pro- und Epilog verfochtene Argumentation besteht vielmehr im dreiteiligen Nachweis, dass erstens viele Steuerkosten von den umso prekärer lebenden besitzlosen Lohnarbeitsklassen getragen werden, und zwar unabhängig davon, ob offiziell sie oder ihre Lohn-

geber Träger der Steuerschuld sind (Steuerinzidenzlehre, Teil 1 der *Untersuchungen*). Zweitens könne die Lösung dieses ‚ökonomischen‘ Effizienzproblems nicht mehr wie in der Vergangenheit darin bestehen (Steuergeschichte Schwedens, Teil 3), die tatsächliche Herkunft der Mittel zu verschleiern, sie entlang von Kapitalinteressen zu rechtfertigen oder als obrigkeitsstaatliche Kollekte zu moralisieren. Stattdessen, drittens, sei den implizit oder unverhohlenen Belasteten das Selbstbesteuerungsrecht zu gewähren. Ihnen müsse Zugriff auf Entscheidungen darüber ermöglicht werden, was *wirklich* in ihrem Interesse steuerlich finanziert werden soll und was sie doch lieber ‚privat‘ stemmen wollen (Kongruenzlehre, Teil 2).

Wicksells „erstaunlich modernes“, ja „nahezu revolutionär[es]“ und durch die finanzwissenschaftliche Forschung kaum wesentlich überholtes (Grossekettler 1997: 1, 5) Modell betrachtet Staatsleistungen zu *diesem Zweck* nicht als bloß unterstellte Kollektivbedarfsdeckung, sondern als die öffentliche Bereitstellung zur Befriedigung *individueller* Bedürfnisse. Dank Wicksell – so rückblickend die ökonomische Rezeption – verfügen wir über einen Ansatz, öffentliche Güter nicht statisch zu definieren (in Abgrenzung zu Privateigentum), sondern politisch-dynamisch, namentlich verfahrens- und verhandlungstheoretisch. Indem Wicksell öffentliche Mittel als Tausch- und individuelle Verfügungsgüter betrachtet, mache er sie einer ökonomischen Nutzenanalyse zugänglich.

Die gleichsam finanz- wie implizit demokratietheoretische Innovation dieses Ansatzes besteht also darin, Kollektivgüter als Tauschentscheidungen der sie bezahlenden Individuen zu modellieren und dadurch einen zugleich rationalen wie demokratischen Grenznutzen zu postulieren. Die ökonomische Analyse ist hier insofern Politische Theorie, wie Wicksell keine absolute Differenz zwischen privat und öffentlich suggeriert. Die unrealistische Stilisierung einer strikten Grenze zwischen Wirtschaft und Politik beziehungsweise Markt und Staat wird durch zwei Pole ersetzt, zwischen denen eine graduelle Skala entlang aggregierter Individualinteressen aufgefächert wird. Was keinen Finanzierungszuspruch findet, könne sich nicht durch Berufung auf individuelle Präferenzen legitimieren. Da die Äquivalenz aber nur greift, *wenn nicht Mehrheiten so entscheiden*, dass sie Minderheiten oder Außenstehenden Kosten überwälzen können, fordert Wicksell simultane Entscheidung über Ausgaben und Einnahmen nach dem Einstimmigkeitsprinzip nebst einer gesamteinzahlungskongruenten Zweckbindung der Ausgaben.

Warum sich Buchanan Wicksell überhaupt zum Vorbild erkor und sich seine vielfältigen Arbeiten von dessen „elementare[m] Schema“ fortan nicht mehr entfernten (Behnke 2006: 114), tritt klar zutage. Denn Wicksells idealisiertes Modell schlägt die Einstimmigkeitsregel für gesetzgebende Körperschaften vor (wenngleich angesichts praktischer Schwierigkeiten auch ein etwas geringeres Quorum für Ausgabenentscheidungen genügen sollte). Dadurch entsteht nicht nur ein extremer Minderheitenschutz durch die näherungsweise Veto-Macht aller einzelnen Repräsentanten. Überdies lasse sich das „successive[] Aufschrauben des Staatsaufwandes“ verhindern. Weil weder herrschende Klassen noch konkurrierende, kooperierende oder zufällige parlamentarische Interessengruppen Budgethoheit erlangen, kann der Etat auch nicht mehr für die fremd- oder nur mitfinanzierte Bestellung partikularistisch erwünschter Güter instrumentalisiert werden (Wicksell 1896: 109).

Dass Wicksells Einstimmigkeitsnorm den Rechtfertigungszwang einzelner Abgeordneter erhöht, die sich einer Kollektivgüterbewilligung verweigern, und dass diese Norm nebenbei Korruption reduzieren soll, widerlegt die in der späteren *Public Choice*-Rezeption übliche Verwendung, der gemäß Wicksell ein direktdemokratietheoretisch argumentierender Finanzwissenschaftler gewesen sei (so auch Grossekettler 1997: 10). Viele von Wicksells

Detailüberlegungen bedürfen einer neutralisierenden Filterung durch in die verhandelten Interessen *nicht zu* persönlich involvierten Vertreter. Überdies ist die Überschneidung von Wicksells Vorschlägen mit Raiffeisens dreißig Jahre älteren Genossenschaftsprinzipien schwer zu übersehen: Selbsthilfe, Selbstverantwortung, demokratische Selbstverwaltung (ebd.).

Um einige der Wertungsdifferenzen zwischen Wicksell und Buchanan sowie Anpassungen Buchanans besser zu erfassen, ist neben dem zeitgenössischen auch der politisch-kulturelle Kontext relevant. Der Wohlfahrtsstaatenforschung gilt die schwedische Konsensustradition nicht zufällig als Musterfall. Ihre Finanz- und Solidaritätsinstitutionen lassen ein breites Spektrum kollektivismusfreundlicher Demokratievorstellungen zu (vgl. Lundberg 2015; Schön 2010). Überdies bietet die Geschichte Schwedens ein „erstaunliches und ziemlich verkanntes Beispiel“ einer historischen „Vier-Ständegesellschaft“, in der neben Adel, Klerus und städtischem Bürgertum eine grundbesitzende Bauernschaft Macht errang (vgl. Piketty 2020: 241 f.). Schon Mitte des 16. Jahrhunderts, *lange* bevor sich im feudalistischen Rest Europas repräsentative Steuerstaatlichkeit durchzusetzen begann, wies Schweden „52 %, Ende des 18. Jahrhunderts 70 % bäuerliche Volleigentümer und Steuerzahler“ auf (Reinhard 1999: 215; vgl. auch Steinmo 1993; 2018). Bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts war trotz einiger monarchischer Vorrechte eine vier-ständische Reichstagsordnung etabliert. Zur Mitte des Jahrhunderts wurde sie von einem parlamentarischen System mit eigentumsbasiertem Zensuswahlrecht ersetzt, das eine wachsende und zunehmend prekäre Lohnarbeitsklasse zugleich ausschloss wie fiskalisch auspresste.

Diese schwedische Spezifik hatte offenbar Einfluss auf Wicksells institutionenökonomisches Fiskaldemokratiemodell. Denn so wie „vier Stände im Prinzip so lange abstimmen und debattieren [mussten, Anmerkung d. A.], bis eine Mehrheit von 3:1 oder 4:0 herauskam“ (Piketty 2020: 242), kam parlamentarischer Einstimmigkeit beziehungsweise dem Einzelveto in Wicksells Fiskalabstimmungsvorschlag entscheidende Bedeutung zu. Auch die mit Steuerzahlungsfähigkeit argumentierte Eigentumsbindung des Wahlrechts spiegelt sich in Wicksells Affektationsprinzip: der Forderung, kostenträchtige Entscheidungen korrespondierenden Einnahmenbeschlüssen derjenigen zu unterwerfen, die *tatsächlich* zahlen müssen. Externalisierung oder klassenpolitische Überwälzung der Kosten würden, so Wicksells Kalkulation, abgestellt. Die dadurch nochmals beschleunigte Demokratisierung des Elektorats würde eine – historisch tatsächlich realisierte – sozioökonomische Nivellierung der Gesellschaft begünstigen, die Wicksell wiederum als Bestandsbedingung seines Repräsentationsmodells begriff. Denn nur, wenn kaum jemand über genügend Vermögen für die ständige Privatfinanzierung vergleichbarer Vorteile verfügte, konnte die politische Gütergesamtnutzenrechnung trotz individueller Vetomacht aufgehen.

4. Buchanan und die öffentlichen Güter

Buchanan hat seine Karriere als einen sozialen Aufstieg stilisiert und den damit begründeten Hang zu bodenständiger Abstraktion mühelos zu Wicksells Werk verlängert. Die Lektüre beschrieb er als Erweckungserlebnis (vgl. insb. Buchanan 1999b [1986]: 16). Auch verstand er es, die demokratische Bedeutung des schwedischen Bauernstandes auf seine eigene Far-

mersozialisation in Tennessee zu projizieren (vgl. Irving 2020: 4) – andere sprechen eher von „Südstaatenaristokratie“ (Leipold 2018: 171). Nachbarschaftsethik, Gartenzaunidyll und bescheidenen Pragmatismus jedenfalls reklamierte Buchanan als autobiographische Schaffungsmotive (Buchanan 1999b [1986]: 13; Buchanan/Tullock 1962: V). Soziale und politische Normen und Forderungen sollten an zwischenmenschliches Handeln gebunden bleiben. Und Wicksell habe eben „als erster Wissenschaftler [erkannt], daß die Einstimmigkeitsregel im Fall der Kollektiventscheidung das institutionelle Analogon zum Zwei-Personen-Tausch mit privaten und teilbaren Gütern ist“ (Buchanan 1984 [1975]: 55). Es sei „richtig, in diesem Sachverhalt eine echte Basis für das Entstehen von Eigentumsrechten zu sehen. Beide Parteien einigen sich auf eine bestimmte Aufteilung und akzeptieren sie“ (ebd.: 35).

Das ist sicher Understatement. Und doch symbolisiert es Werkspezifika. Antietatismus, Antipaternalismus sowie Abneigungen gegen ‚philosophische‘ ‚Anmaßung‘ und ökonomische Privilegien („anti-establishment“, Buchanan 1999b [1986]: 14) prägen Buchanans individualistische Tauschethik. Sie konzipiert soziale Ordnung als Resultat von durch Selbstinteresse geleiteten Handlungen im Sinne erweiterten Markttausches und privatnützig kalkulierender Präferenzendeliberation. Doch während für „Tauschhandlungen bei privaten Gütern [...] ein Käufer und ein Verkäufer sich über die Bedingungen einig sind“, würden Beteiligte anonymer Großtäusche unwillkürlich dazu verleitet, die „free-rider“ Position einzunehmen und in den Genuß eines gemeinsam konsumierten Gutes oder einer Dienstleistung zu gelangen, ohne sich voll an der Aufteilung der Kosten zu beteiligen“, die entsprechend diffus und den Individuen unbekannt bleiben (Buchanan 1984 [1975]: 54).

Dasselbe drohe erst recht bei Majoritätsentscheidungen ohne Nutzen-Kosten-Option (vgl. ebd.: 219). Hier versage die wohlfahrtsökonomische Standardtheorie der Besteuerung. Denn harmonisieren dominierende Parteien im *rent-seeking* oder herrschen konstante Mehrheitskoalitionen vor, resultierten daraus sowohl wirtschaftliche wie auch demokratische Ineffizienz. Schwinden nämlich Spielräume, Finanzierungsrationalität geltend zu machen, könnten weder Fiskalexpansion noch sozioökonomischer Niedergang steuerstaatlicher Wirtschaftspolitik *regulär* abgewehrt werden. Akteure, die auf Basis ihrer bloß allgemeinen (von der Bereitstellung eines Kollektivguts entkoppelten) Steuerveranlagung den Wert öffentlicher Güter nicht komparativ ermessen können, handelten schließlich rational, wenn sie Kollektivgüter etablieren, die sie aus- oder übernutzen dürfen. Es sei daher „not the public spending, as such, that is the proper focus of attention here“, sondern die mehrheitsdemokratisch rationale Dynamik, „to spend without taxing“ (Buchanan 2000 [1997]: 497). Derlei Ineffizienz und Täuschung über die wahren Tauschdimensionen lassen Buchanan nach einem Kalkulationsmodell suchen, das Aufschluss darüber gibt, welche transparenten Regeln sich ihre Präferenzen nutzensteigernd koordinierende Individuen geben würden, um Tauschfairness und Gleichberechtigung zu ermöglichen. Daraus wären dann alle demokratischen Maßstäbe öffentlicher Handlungsmacht abzuleiten.

So bricht Buchanans radikalisiertes Tauschparadigma mit den maximalistischen Allokationsprämissen der Wohlfahrtsökonomik. „Jedes einzelne Individuum“ ist für ihn

„Quelle von Werten, und diese disparaten Werte können nicht zu einem Maximanden zusammengefasst werden. [...] Die Basisoperation des Wirtschaftens ist nicht die Allokation und Optimierung von Ressourcen unter Knappheitsbedingungen, sondern der Austausch von Gütern auf der Grundlage individueller Präferenzen“ (Scheffczyk 2003: 124).

Folgerichtig spekuliert Buchanan nicht mit politischen Werten und Zahlen wie Volkseinkommen, Bruttosozialproduktmehrung oder anderen wohlfahrtsstaatlichen Orientierungsgrößen. Statt eines objektiven Kosten- beziehungsweise Preiskonzepts bindet er die Zustimmungsrationalität an subjektiven, extern nicht bestimmbaren Nutzen. Die Kosten-Nutzen-Interessen der Individuen sind dann freilich nicht vorhersagbar oder *top down* zu verordnen (vgl. Buchanan 1984 [1975]: 3; Brennan/Buchanan 1988 [1980]: u. a. 6, 13). Dass es sich überhaupt um *materielle* Interessen handelt und diese durch staatliche Zuteilungen stimuliert oder moderiert werden wollen, kann nicht mehr vorausgesetzt werden (vgl. insb. Brennan/Buchanan 1999 [1985]).

Buchanan also redet keiner Rationalitätsobsession das Wort. Wird die *individuelle* Präferenzenbefriedigung zum Maßstab erklärt, bleiben Art, Umfang und Güte „effizienter“ Relationen zwischen privaten und kollektiven Gütern unbestimmt. Weder Markt- noch Staatsvorrang sind prädeterminiert: Kein schlanker Staatsumfang, keine Wohlfahrtsmaximierung um jeden Preis (vgl. Brennan/Buchanan 1988 [1980]: 31). „Effizient“ ist nur noch, wofür sich alle entscheiden. Allseitige freiwillige Zustimmung *ist* Effizienz (vgl. Buchanan 1984 [1975]: 61; Buchanan/Tullock 1962).² Das ist konzeptionell fundamentalistisch und bricht mit Steigerungsimperativen (vgl. Wegner 2012: 70), denn wo schon die Feststellung öffentlicher Güter verweigert werden kann, ist die Anarchie der Marktkräfte vom puristischen Verzicht auf ihre volkswirtschaftliche Entfesselung schwer zu unterscheiden.

Diese Unbestimmtheit ist darauf zurückzuführen, dass Buchanan „öffentliche Güter“ gegen Lehrbuchstandards entwarf (vgl. Malkin/Wildavsky 1991; Priddat 2009). Er selbst gehörte nicht den ‚Mainstream Economics‘ an, sondern vertrat eine seinerzeit noch heterodoxe Außenseiterposition.³ Öffentliche Güter existieren für ihn nicht schon modellimmanent (vgl. Buchanan 1999a [1968]; 1999b [1986]). Zwar bleibt der Staat formal als Kompensationsagentur von „Marktversagen“ konzipiert. Er ist für diejenigen Kollektivbelange zuständig, die durch eine freie Kräftekoordination nicht bedient werden können oder sollen. Doch ist das kein Gedankenexperiment oder ein rein wirtschaftszentrierter empirischer Anker „der positiven ökonomischen Analyse“ (Wegner 2012: 19). Buchanans Kollektivgüter sind vielmehr konkrete Resultate prinzipieller Zahlungsbereitschaft. Legitimiert sind sie durch ihren rechtlichen Status, nicht durch ökonomische Modelleigenschaften.

Entgegen einer bloß metaphorischen Analogie zwischen individuellem Markttausch bepreister Privatgüter versus politischen Kollektivgütern wird das Stillen öffentlichen Bedarfs darum auch nicht pauschal durch Stimmzettel legitimiert (vgl. Brennan/Buchanan 1988 [1980]: 192) und abstrakt entgolten, wie es vergleichbaren Demokratietheoremen der Kollektivgüterbewilligung genügt (vgl. u. a. Musgrave/Musgrave/Kullmer 1975: 7; Priddat 2009: 14; Downs 1957). Regierende und Wähler_innen sind nicht als Akteure mit separaten Strategien modelliert, vor allem nicht so, als würden konkurrierende Kandidat_innen einen politischen Angebotsmarkt strukturieren, aus dessen Gütersortiment Bürger_innen mittels Stimmzuteilung nachfragen und damit automatisch den Grad ihrer steuerlichen Zahlungsbereitschaft bekunden.

- 2 Pies (1996: 13) notiert treffend, dass Buchanan keinen ideologisch verschleierte Effizienzbegriff der wohlfahrtsökonomischen Art verwendet, der „als ein vom Marktprozeß losgelöstes Ergebnisideal“ eingeführt wird, das empirisch dann nicht messbar ist, sondern Konsens als modellinternes empirisches Effizienzkriterium verankert, „das gezielt den Anschluß an die real vorfindlichen Interessen realer Bürger in realen Situationen sucht“.
- 3 Später indes Dworkin (2011: 81): „Vom Standpunkt jeder ausgefeilten volkswirtschaftlichen Theorie aus sind auch die öffentlichen Ressourcen, über die ein Individuum verfügen kann, Teil seiner privaten Ressourcen“.

Da für Buchanan also weder objektive öffentliche Güter existieren noch ihre majoritäre Bestellung zulässig ist, definiert erst ein Konsens über die gemeinsame Finanzierungswürdigkeit einer Leistung den Kollektivgutstatus. Die ‚preisliche‘ Umlage auf die einzelnen Steuerpflichtigen kann in einem weiteren Schritt erfolgen, der keine zwingende Einstimmigkeit erfordert, weil die Bereitschaft zur – gegebenenfalls ungleichen, zum Beispiel sozial gerecht verteilten oder Privilegienverluste kompensierenden – Kostenteilung durch Kollektivgutkonsens bekundet wurde. So werden privatvertragliche Kaufvertragslogik und politisches Bestellerprinzip demokratietheoretisch enggeführt, weil die Entscheidung, ob und inwieweit öffentliche Zuständigkeit erforderlich sein soll, den Nützlichkeitskalkulationen aller beteiligten Individuen obliegt. Eine staatliche *Selbstaktivierung* im Marktversagensfall schließt diese Konzeption aus.

5. Buchanans Kontraktualismus

Es sei dahingestellt, ob Buchanan alle politischen Implikationen seines Modells im Blick hatte oder hätte begrüßen können. Im Rückblick sind seine asketischen Ideale schwer zu trennen von den systemischen Budgetkrisen der jüngeren USA und ihren maroden Kommunal- und Föderalfinanzen (vgl. Peck 2016; allerdings Wegner 2012: 11, 16). Theoretisch herauszustellen bleibt, inwiefern Buchanans Kollektivgütermodell seiner Vertragstheorie zuarbeitet.

Buchanans Konstitutionenökonomie kombiniert einen *Public Choice*-Ansatz mit politikphilosophischem Kontraktualismus und unterlegt beide mit dem finanzwissenschaftlichen Tauschnutzenparadigma Wicksells. Durch diese interdisziplinäre Trias gewinnt Buchanan ein prozedurales Finanzverfassungsmodell, das Anreize minimiert, sich der Finanzierung gemeinsam erstrebter Vorteile strategisch zu entziehen. Denn indem die Verhandlung über ein Finanzregelwerk kontinuiert wird, soll Güterteilung auf der Grundlage von kollektiver Verbindlichkeit durch Verantwortung interessegeleiteter Individuen ermöglicht werden. Die freiheitliche Verfassungsperspektive wird insofern eingenommen, um nutzenmaximierendes Entscheidungshandeln von Akteuren zu ermöglichen *und* Selbstbindungen zu unterwerfen, denn „[a]lle konstitutionellen Regeln können als Begrenzungen der potentiellen Macht interpretiert werden“ (Brennan/Buchanan 1988 [1980]: 11).

Die Zugänglichkeit der Finanzverfassung soll die Gestaltungsspielräume einzelner Legislaturperioden einerseits so limitieren, dass auf budgetärem Weg keine potentiell irreversiblen Staatsstrukturveränderungen vorgenommen werden können und sich andererseits keine partikularen Umverteilungsvorteile fiskalisch verstetigen lassen. So verschließen einheitlich zu bestimmende, verfassungsmäßig auf „Grundsätze der Allgemeinheit“ verpflichtete Regeln – zu denen bereits die Aufgaben des Staates und zulässige Verteilungsprinzipien selbst gehören (Bestimmung, was öffentliche Güter sind beziehungsweise wie sie zu bestimmen sind; nicht aber zwingend, wer sie wie finanziert) – jedes „Einnahmepotential“, das Einzelregierungen „durch eine raffinierte Diskriminierung zwischen verschiedenen Personen und Gruppen von Steuerzahlern erzielen“ könnten (ebd.: 45).

Dass Buchanan dafür auf den politischen Kontraktualismus zurückgriff, ist konsequent. Dieser argumentiert standardmäßig von einem normativen und methodologischen Individualismus her. In Buchanans Version ist der primäre Vertragsschluss – die Einrichtung eines

alle Grundrechte und kollektiven Rechtsschutz- beziehungsweise Verteidigungsgüter definierenden *protective state* – durch wechselseitige Kooperationsvorteile der Beteiligten motiviert. Über diese *polity* hinausgehende, also „postkonstitutionelle“ Belange – die eigentlichen *politics* – fallen dann erst der prozeduralen Tagespolitik des *productive state* zu. Zusätzliche Leistungen zu vereinbaren, ist dann nur noch möglich, insoweit die Regeln ihrer Finanzierung bereits konstitutionell spezifiziert sind. Überzieht der Leistungsstaat seine Finanzverfassungsbefugnisse aber, werden quasi-konstitutionelle Neuverhandlungen nach dem Konsensprinzip möglich. Leistungsstaatliche Güterpalette und steuerliche Lastenteilung sind folglich durch das Erfordernis tendenziell einstimmiger Kostenübernahmebereitschaft konditioniert und limitiert.

Konzeptionell besehen verbindet Buchanan *hobbesianische* Elemente (wie eine konstitutionelle Kontraktualisierung von womöglich allerdings ungleichen Eigentumsrechten) mit *lockeanischen* (wie einer postkonstitutionellen, finanzvorbehaltlich fundierten Mitbestimmungsautonomie), *nozickianischen* (Kritik diskret eigentums- und präferenzenmanipulativer Steuerpolitik) und *rawlsianischen* Motiven (konstitutioneller Ungewissheitsschleier; Legitimität politischer Umverteilungsregeln von individueller Freiheitserhaltung abhängig). Im Vergleich der Neuen Kontraktualisten versteht sich sein Werk gegen Rawls und Nozick als *politischere Theorie*: Die Verteilung ist eine individualistisch radikalisierte „Machtfrage, keine ‚Gerechtigkeitsfrage‘“ (Zintl 2000: 101). Denn nur wenn das Staatsbudget nicht als Instrument verschleierte Sonderinteressen benutzt werden könne, dürfe rationale Einstimmigkeit wenigstens unterstellt werden – wie im Ur-Vertrag. Kann man den Individuen nichts ohne ihre Einwilligung wegnehmen und sich oder anderen zuteilen, gewinnen sie gemäß Buchanan den Freiraum, sich auf etwaige Vorteile gemeinsamen Handelns *freiwillig* zu besinnen und sich ohne die kaum berechenbaren Ab- oder Umwege der vermachteten Institutionenpolitik auf transparente Kooperationsgewinne gemeinsamen Handelns zu spezialisieren.

Dafür verwandelt sich Buchanan die wicksellianische Konsenskomponente so an, dass Eintracht über fiskalisch relevante Regelsetzungen und kollektive Belastungsentscheidungen sowohl als empirisches Kriterium für effiziente politische Entscheidungen wie auch als Norm zur Beurteilung vorgeschlagener Regeländerungen fungiert. Nicht nur soll zustimmungslose Benachteiligung zugunsten anderer vermieden werden, weshalb weder Fremdbelastung durch Mehrheitsbeschluss (Kostenexternalisierung) noch zu schlichte Selbstexemption (etwa durch quersubventionierende Bindung an zu spezielle, zum Beispiel bei Nichtnutzenden anfallende Zwecksteuern) erlaubt werden. Auch soll der jeweilige Status quo für neue Individuen akzeptabel bleiben, und so gilt es, eine Vorverpflichtung kommender Generationen und Mitglieder oder eine unverhältnismäßige Gästebelastung zu vermeiden.

Damit entkleidet Buchanan das Bestehende seiner substantiellen Robustheit. Ewige Werte und Dauerbindungen gibt es nicht. Da er keine Umverteilungsziele *a priori* rechtfertigt und keine Verteilungsregeln postuliert, hat keine Vermögensstruktur Anspruch auf dauerhaften Bestand oder staatliche Schonung. Stattdessen insistiert Buchanan auf eine *fiskalpolitisch* aktivierbare Möglichkeit notorischer Neuverhandlung des gesamten Gesellschaftsvertrags. Damit ist seine politische Vertragstheorie die einzige, die sich nicht von vorvertraglichen Naturrechten oder einem allgemeinen Eigentumsstatus her bestimmt (wie Hobbes, Locke, Kant u. a.) oder sich an bestimmte Verteilungsergebnisse bindet (wie Rousseau, Rawls u. a.), sondern in toto über die Prozeduralität eines folglich permanenten Fiskalvertrags entwickelt wird.

Da es hier nicht weiter um den allgemeinen Kontraktualismus Buchanans gehen kann, unterbleibt der Versuch einer exakteren Gesamtdarstellung. Fiskaltheoretisch hervorzuheben sei nur noch, dass Buchanans Modell nicht auf totale Finanzierungsblockaden zielt, sondern sich der vielen Abstufungsmöglichkeiten bewusst ist, die den Zugriff auf öffentliche Güter bis zum Extrem der vollständigen Exklusion limitieren. Leichter möglich sind daher kleinteiligere Lösungen. Dazu zählen etwa zweckgebundene Steuern, Finanzierungsarrangements mit Verfallsfrist und anspruchsssegmentierende Leistungen nach dem Bestellerprinzip parafiskalischer Nutzenäquivalenz (Gebühren für konkrete Gegenleistungen, einzahlungsabhängige Sozialversicherungen, korporatistische und betriebliche Varianten usw.). Anders gewendet: Buchanan versucht, fiskalische Zustimmung- oder Zahlungsbereitschaft zu differenzieren als Abstufung zwischen öffentlichem Gut (keine Zugriffsrestriktion aufgrund kollektiver Finanzierung), Clubgut (Exklusionsrecht durch Einzahlungsvorbehalt) und Privatgut (Alleinverfügungsrecht) sowie fiskalföderalistische Erweiterungen (umfassend Brennan/Buchanan 1988 [1980]).

Die ideologische Schlagseite ist dennoch schwer zu übersehen. Etwaiges Desinteresse ökonomisch Bessergestellter an allgemeinsteuerlicher Finanzierung einer bestimmten öffentlichen Leistung, die ihnen keinen Vorteil verschafft, belegt Buchanan nicht nur mit dem Nimbus basisdemokratischer Weihe. Das Bestellerprinzip begünstigt auch eine moralische Individualisierung und ökonomische Segmentierung des Bedarfs sowie eine Vermarktlichung elitär zurückgewiesener Mehrheitsinteressen. *Extensive* wohlfahrtsstaatliche Haushaltsplanungen aus beliebigen Quellen werden damit so unwahrscheinlich wie weitreichende Umverteilungsspielräume (vgl. Buchanan 1984 [1975]: 57). Zwar *müssen* umfassende materielle Privateigentumsrechte und konservative Privilegien nicht Bestandteil konstitutioneller Regeln und Normen werden. Neben der wiederholten Betonung gesellschaftsvertraglich rationaler Reichtumsumverteilungen permanenter oder einmaliger Art und der Denkbarkeit auch großzügig bemessener Transfereinkommen verwies Buchanan ausdrücklich, in *Limits of Liberty* gar zentral und final, auf notwendige Aneignungsschranken für knappe Ressourcen. Das war schon angesichts drängender Verteilungsprobleme von Überbevölkerung über Naturverbrauch bis Überausnutzung der demokratischen Zukunftsreserven durch Wachstumsimperative geboten (ebd.: 253 ff.). Dennoch stellte Buchanan ein spiel- und institutionentheoretisches Modell bereit, mit dem sich *für* einen Rückbau von Staatstätigkeit, *gegen* öffentliche Gütermehrung und *für* die Privatisierung erheblicher Teile der Daseinsvorsorge argumentieren lässt. Was Wicksell noch als Hoffnung und Begrenzung seines Ansatzes galt – eine klassen- und sozialpolitische Nivellierung durch konsensdemokratische Selbstbesteuerungspflicht –, *kann* mit Buchanan als ‚fiskaldemokratisches‘ Subsidiaritätsgebot ausgelegt werden. Solch ein Gebot könnte zumal bei verschärfter sozioökonomischer Ungleichheit diejenigen strukturell benachteiligen, die weder über solidarische noch private Alternativressourcen verfügen, die an wirtschaftsschwache Regionen oder Milieus gebunden sind, selbst im öffentlichen Sektor arbeiten und so fort.

6. Fazit

Wicksells und Buchanans gemeinsame Grundlegung kann als politische Ausweitung des originär finanzwissenschaftlichen Problems der Kostenüberwälzung begriffen werden. Für wirtschaftlich strukturierte Beziehungen gilt Vorteilsstreben – ob transparent oder klandestin – als gewöhnliches Verhalten. Die Legitimitätsfrage kann dabei als Kostenproblem rationalisiert werden, dessen Tauschbalance sich durch Effizienz bemisst. Je asymmetrischer die Tauschmacht ist, desto ungleicher kann der Nutzen verteilt werden, doch desto unsicherer werden auch Gewinnchancen. Etwaige Kooperationsvorteile schwinden, wo die Reziprozität der Tauschbeziehung fraglich wird oder erodiert. Übertragen auf die Produktion gemeinsamer Güter wird ein derart ökonomisch modelliertes Sozialverhältnis notwendig politisch, denn der Kooperationszweck im Politischen ist nicht Effizienz, sondern Effektivität. Ein Produktionsziel oder Gut soll oder muss gar realisiert oder geschützt werden. Effizienz wird nur *zwischen* den Nachfragenden bestimmt, da sie als Konsument_innen von etwaigen Verhandlungsgewinnen profitieren. Doch je ungleicher die Verteilung von Aufwand und Nutzen ausfällt, desto mehr verlieren sich die Eigenschaften eines Kollektivgutes. Eine stärkere Seite kann die Kosten der unterlegenen in die Höhe treiben, ihre Interessen an einem fairen *burden-sharing* ausnutzen.

Diese Modellierung eignet sich besonders, wenn Demokratie selbst als ein Kollektivgut interpretiert wird, dessen Unterhalt durch die an ihr Interessierten zu gewährleisten ist. Denn solange die Extraktion einseitig verordnet werden kann beziehungsweise solange eine Externalisierung der Unterhaltskosten mitbestimmungslos möglich ist und gelingt, stellt sich kein Problem, jedenfalls kein ‚ökonomisches‘. Wird die Kostenüberwälzung indes mehrheitsdemokratisch internalisiert – sei es durch Ausbeutung, sei es durch Verschleierung – entstehen Autorisierungs- und Autoritätskonflikte: Immer mehr Überzeugungsaufwand wird erforderlich, um Investitions- und Pflegemotivation zugunsten öffentlicher Güter zu erhalten; effektive Opposition gegen klandestine Finanzierung fragwürdiger Zwecke wird behindert.⁴

Wicksells und Buchanans Lösung für solche Problematiken lautet, allseitigen Konsens über die Kollektivgutdefinition zum fundamentalen Legitimationsprinzip zu erklären und an eine Kostenbeteiligungsverpflichtung zu koppeln. Der Nutzen soll mithin nach dem Äquivalenzprinzip bestimmt werden, die Kosten können anderen, etwa leistungsorientierten Normen folgen. Wicksell nennt dies ein „Selbstbesteuerungsrecht nach Interesse“ und es ist sicher richtig erkannt worden, dass diesem Ideal die genossenschaftliche Vorstellung eines konsensdemokratischen Republikanismus entspricht. Buchanans Kontraktualismus erweitert diesen Ansatz zu einem Liberalismus öffentlicher Güter. Er modelliert die einhellige Zustimmung zu Kollektivgütern (einschließlich der Rechts- und Leistungsstaatsproduktion) als ein Tauschhandeln Gleichberechtigter zugunsten freiwilliger Kooperationsgewinne. Darum lehnt er alle budgetpolitischen Majoritätsregeln im Anschluss an Wicksell ab, die ein instrumentell-strategisch rationales Aufschrauben der Entscheidungs- und Unterhaltskosten durch partikulare Interessengruppen ermöglichen.

Zwischen denjenigen, die den *homo oeconomicus* als heuristische Fiktion beziehungsweise Rollenhypothese oder aber als kulturelles Freiheitsideal verwenden, neigt Buchanan fraglos Letzteren zu (vgl. Zintl 2016). Sein methodologischer Individualismus stellt die in-

4 Steuerideengeschichtlich besehen liegt hier das demokratische und moralische Problem Henry David Thoreaus vor (2004 [1846/49]).

begriffene Ontologie des *homo oeconomicus* nicht als Anthropologie aus, sondern als kontinuierlichen Freiheitsmaßstab der liberal verfassten Gesellschaft (vgl. Lewis/Dold 2020). Gerade weil aber deren Gesellschaftsvertrag Privatinteressen schützt, ist es „das nutzenmaximierende, ökonomische Verhalten der Individuen selbst, das jenen Wohlfahrtsstaat hervorbringt, dessen Begünstigung die *Public Choice*-Theorie der Wohlfahrtsökonomik vorwirft“ (Petersen 1996: 7) und zu moderieren strebt. Gegen diesen Mainstream reflektiert Buchanan, dass eine Gesellschaft, deren Mitglieder ihre Eigeninteressen verfolgen dürfen sollen, kein dem widersprechendes Verhalten erwarten kann, sobald es um Kollektivbelange geht. In klassisch liberalistischer Tradition werden darum Selbstbindungsregeln gefordert.

Damit bestreitet Buchanan nicht, dass es Gründe selbst für großzügige Umverteilungen und ungleiches Engagement für das Gemeinwesen geben könne. Auch verurteilt er keine Nutzenasymmetrien. Doch will er die Rechtfertigungsgründe für Ungleichheiten nicht selbst vorgeben, sondern versteht das Vorbringen solcher Gründe selbst als Austausch über Interessen und Präferenzen. Umso mehr sucht er nach verallgemeinerbaren Motiven für tauschadäquate Institutionen kollektiver Regelsetzung, die ihre Geltung nicht unverbrüchlich in einem fiktiven, sei es philosophischen, sei es historischen Ideal oder Ursprung verankern, sondern den rationalen Interessenkalkulationen echter Mitglieder fortwährend genügen.

Darin begründet sich Buchanans Suche nach einem Nutzleistungsoptimum als Wohlfahrtskriterium. Er findet es in einer prinzipiell allgemeinen Steuerpflicht gleichberechtigter Staatsbürger_innen, die eine zustimmungslose Kostenüberwälzung dadurch ausschließen will, dass die Zahlungspflichtigen tendenziell einstimmig definieren müssen, was sie als finanzierungswürdiges öffentliches Gut betrachten, und die just darum aber auch nur eine steuerstaatliche Finanzverfassung dulden können. Denn allein diese gewährleistet, dass kein individueller Beteiligungszwang entsteht, der substantieller wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit entbehrt oder subsidiäre Alternativen zugunsten politischer Einkommen und Renten untergräbt. Vereinfacht gesagt: Eine Leistungsverpflichtung kann nicht Mittellosen auferlegt werden, wenn deren geschlossene Zustimmung unentbehrlich sein soll. Ihre pauschale oder kontinuierliche Einwilligung in offensichtliche Ausbeutung wäre – so schon Wicksells Kalkül – *irrational*. Insofern ist der Steuervorbehalt als Ausdruck eines eigentumsschonenden und an der individuellen Leistungsfähigkeit orientierten Finanzierungsmediums ein überzeugendes Instrument demokratischer Rationalität.

Dennoch fällt im Theorienvergleich zwischen Wicksell und Buchanan die Verschiebung von einem konsensulturellen zu einem libertären Verständnis demokratischer Öffentlichkeit auf: von einer politischen Konzeption, die kollektive Güter als emanzipatorische Chance versteht, hin zu einer Marktgesellschaft, die eine die Freiheit des Individuums bedrohende Zwangsbewirtschaftung durch gelenkte Marktwirtschaft fürchtet. Im einen Fall also wird fokussiert, was Bürger_innen einen könnte, da es nur gemeinsam erreichbar ist. Im anderen Fall wird darauf geachtet, dass kein Konkurrent den anderen übervorteilt – sei es durch Zahlungsnachlässe, sei es durch Aus- oder Übernutzung öffentlicher Güter. Dennoch interpretieren beide Ansätze die Öffentlichen Finanzen nicht von der Frage ihrer absoluten Kosten her, sondern von der relationalen Rationalität kollektiven Entscheidens. Der ‚Etat‘, der Staatshaushalt, ist dabei als Ausdruck von privatinteressenbasierter Volkssouveränität zu begreifen, als ein Abbild der sozialen Gesellschaftsverfassung, ihrer inneren Konflikte und ihrer pluralistischen Werte. Nur radikalisiert Buchanan den Zusammenhang zwischen einer individualistisch fundierten Volks- und einer steuerlichen Fiskalsouveränität. Er will Volkssouveränität gewissermaßen in fiskalischer Echtzeit reproduziert sehen.

Zugleich mahnt der Fall Buchanans, das Werk nicht mit den zeitgenössischen Umständen und ideologischen Motiven seines Autors zu verwechseln. Realisiert würde seine fiskalische Vetotheorie in verschiedenen Kontexten sehr unterschiedliche Wirkungen entfalten. In der Möglichkeit, eine Überwälzung von Kollektivkosten auf Dritte, sei es auf Gemeinschaftsfremde, in der Konkurrenz Unterlegene, Unterdrückte oder auf zukünftige Generationen, konstitutionstheoretisch zu kritisieren, bewahrt Buchanans Adaption jedenfalls Wicksells emanzipatorisches Potential. Dieses Potential wird verkannt, wenn die Einstimmigkeitsregel nur als Chance für pekuniären Egoismus und als ideologisches Werkzeug zur Steuerverkürzung ohnehin schon Bessergestellter begriffen wird. Diese Befürchtung liegt historisch-konkret und biographisch bei Buchanan nahe. Daher lohnt der Rückblick auf Wicksell umso mehr. Denn ein Vetorecht für fiskalische Belastungsentscheidungen gälte auch für solche, die etwa eine „Liberalisierung“ öffentlicher Güter oder, andersherum, die Sozialisierung privater Güter kritisieren. Es stünde auch jenen zu, die eine privilegierende Belastung beispielsweise lizenzierter, regulierter oder monopolistischer Marktakteure fürchten. Schützenhilfe bekäme von Buchanan auch, wer aus demokratischen Transparenz- und Repräsentationsgründen dem Bestseller- und Echtzeitprinzip steuerbasierter Budgets zuspricht oder aus Austeritäts- und Nachhaltigkeitsgründen der steuerstaatlich engeren Verkopplung von öffentlichen Ausgaben und realer volkswirtschaftlicher Leistungsfähigkeit das Wort redet. Insofern ließe sich Buchanans Theorie des permanenten Fiskalvertrags für die längst wiedereröffnete Debatte (vgl. Foundational Economy Collective 2018; Honig 2017; Mazzucato 2014; 2019; Priddat 2009; Huhnholz 2018b; 2019; Wingert 2019) über die auch demokratiethoretisch überfällige Relativierung des standardökonomischen Modells steuerfinanzierter öffentlicher Güter verwenden.

Literatur

- Arrow, Kenneth, 1951: *Social Choice and Individual Values*, London.
- Backhaus, Jürgen G. / Wagner, Richard E., 2005: From Continental Public Finance to Public Choice: Mapping Continuity. In: *History of Political Economy* 37, 314–332.
- Behnke, Joachim, 2006: Die politische Theorie der Politökonomie: James Buchanan. In: André Brodocz / Gary Schaal (Hg.), *Politische Theorien der Gegenwart I*, 2. Auflage, Opladen / Farmington Hills, 111–147.
- Biebricher, Thomas, 2018: *The Political Theory of Neoliberalism*, Stanford.
- Binder, Andrea 2019: *The Politics of the Invisible: Offshore Finance and State Power. A Country-level Comparison*; <https://www.repository.cam.ac.uk/bitstream/handle/1810/294713/Binder%202019%20Offshore%20finance%20and%20state%20power.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 13.01.2021.
- Blankart, Charles B., 1995: Knut Wicksells Finanztheoretische Untersuchungen 1986–1996. Ihre Bedeutung für die moderne Finanzwissenschaft. In: *Finanzarchiv*, N.F. Band 52, 437–459.
- Blankart, Charles B., 2017: *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 9. Auflage, München.
- Boettke, Peter J. / King, M. Scott, 2021: James M. Buchanan on „the relatively absolute absolutes“ and „truth judgments“ in Politics. In: *Public Choice* (online first-Version).
- Boettke, Peter J. / Stein, Solomon, 2018 (Hg.): *Buchanan’s Tensions: Reexamining the Political Economy and Philosophy of James M. Buchanan*, Arlington.
- Boltanski, Luc / Esquerre, Arnaud, 2018: *Bereicherung. Eine Kritik der Ware*, Berlin.

- Bredt, Stephan, 2007: Constitutional Economics und gewaltenteiliges Demokratieverständnis. In: *Der Staat* 46, 589–604.
- Brennan, Geoffrey / Buchanan, James M., 1988: Besteuerung und Staatsgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung [1980], hg. und übersetzt von Cay Folkers, Hamburg.
- Brennan, Geoffrey / Buchanan, James M., 1999: The Reason of Rules. Constitutional Political Economy [1985] (Collected Works, Band 10), Indianapolis.
- Buchanan, James M., 1976: A Hobbesian Interpretation of the Rawlsian Difference Principle. In: *Kyklos* 29, 5–25.
- Buchanan, James M., 1979: Eine ökonomische Betrachtung der ‚wissenschaftlichen‘ Politik [1968]. In: Werner W. Pommerehne / Bruno Frey (Hg.), *Ökonomische Theorie der Politik*, Berlin, 37–49.
- Buchanan, James M., 1984: Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan [1975], Tübingen.
- Buchanan, James M., 1999a: The Demand and Supply of Public Goods [1968] (Collected Works, Band 5), Indianapolis.
- Buchanan, James M., 1999b: Better than Plowing [1986]. In: Ders., *The Logical Foundations of Constitutional Liberty* (Collected Works, Band 1), Indianapolis, 11–27.
- Buchanan, James M., 2000: The Balanced Budget Amendment. Clarifying the Arguments [1997]. In: Ders., *Debt and Taxes* (Collected Works, Band 2), Indianapolis, 493–518.
- Buchanan, James M. / Musgrave, Richard A., 1999: *Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge.
- Buchanan, James M. / Tullock, Gordon, 1962: *Calculus of Consent*, Ann Arbor.
- Buggeln, Marc / Schönhärl, Korinna, 2020: Die Kosten der Rettung Europas: Schulden- und Steuerkulturen in historischer Perspektive; <https://www.hsozkult.de/debate/id/diskussionen-5048>, 26.08.2020.
- Cagé, Julia, 2020: *The Price of Democracy. How Money Shapes Politics and What to Do about It*, Cambridge.
- Cassee, Andreas, 2019: Steuern auf legitimes Eigentum oder legitimes Eigentum durch Steuern? In: Karsten Fischer / Sebastian Huhnholz (Hg.), *Liberalismus. Traditionsbestände und Gegenwartskontroversen*, Baden-Baden, 217–243.
- Corneo, Giacomo, 2014: *Bessere Welt. Hat der Kapitalismus ausgedient? Eine Reise durch alternative Wirtschaftssysteme*, Wien.
- Dietsch, Peter, 2015: *Catching Capital. The Ethics of Tax Competition*, Oxford.
- Döhr, Julian / Goldschmidt, Nils / Störring, Matthias, 2018: Die ökonomische Analyse des Staates und der Politik. In: Rüdiger Voigt (Hg.), *Handbuch Staat. Band 1*, Berlin, 65–76.
- Döpking, Lars, 2018: Fiskalregime – eine andere Geschichte des modernen Staates. In: *Mittelweg* 36 27 (1), 3–47.
- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- Dworkin, Ronald, 2011: *Was ist Gleichheit?*, Berlin.
- Engel, Gerhard, 1996: Die Grenzen der politischen Öffentlichkeit. Jürgen Habermas und die konstitutionelle Gesellschaftstheorie. In: Ingo Pies (Hg.), *James Buchanans konstitutionelle Ökonomik*, Tübingen, 19–55.
- Eusepi, Giuseppe, 2020: From Subjectivism to Constitutionalism: the Intellectual Journey of James M. Buchanan through his Italian Heroes. In: *Public Choice* 183, 273–285.
- Feld, Lars P., 2020: The Quest for Fiscal Rules. In: John B. Taylor (Hg.), *From the Past to the Future. Ideas and Actions for a Free Society, The Mont Pelerin Society 1980–2020*, Stanford.
- Foundational Economy Collective, 2019 [2018]: *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*, Berlin.
- Grossekettler, Heinz, 1997: Knut Wicksells „Finanztheoretische Untersuchungen“. *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge* Nr. 247, Münster.

- Hager, Sandy B., 2015: Corporate Ownership of the Public Debt. Mapping the New Aristocracy of Finance. In: *Socio-Economic Review* 13, 505–523.
- Hansjürgens, Bernd, 2000: The Influence of Knut Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan. In: *Public Choice* 103, 95–116.
- Hardin, Garrett, 1968: The Tragedy of the Commons. In: *Science* 162, 1243–1248.
- Hettich, Walter / Winer, Stanley L., 1988: Economic and Political Foundations of Tax Structure. In: *The American Economic Review* 78, 701–712.
- Hettich, Walter / Winer, Stanley L., 1999: *Democratic Choice and Taxation. A Theoretical and Empirical Analysis*, Cambridge.
- Honig, Bonnie, 2017: *Public Things: Democracy in Disrepair*, New York.
- Huhnholz, Sebastian, 2017: Was soll das heißen: „Steuerstaat“? In: Ute Schmiel / Werner Nienhüser (Hg.), *Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft* 29: Steuern und Gesellschaft, Marburg, 15–48.
- Huhnholz, Sebastian, 2018a (Hg.): *Fiskus – Verfassung – Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis heute*, Baden-Baden.
- Huhnholz, Sebastian, 2018b: Demokratie als öffentliches Gut? Die Finanzierung souveräner Freiheit im Steuerstaat, In: *Politische Vierteljahresschrift* 59, 37–61.
- Huhnholz, Sebastian, 2019: Die unsichtbare Hand des Staates; <https://soziopolis.de/lesen/buecher/artikel/die-unsichtbare-hand-des-staates/>, 16.08.2020.
- Irving, Sean, 2020: Power, Plutocracy and Public Finance. James M. Buchanan and the ‚Italian Tradition‘. In: *Global Intellectual History* (online first Version).
- Iversen, Torben / Soskice, David, 2019: *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*, Princeton.
- Jörke, Dirk, 2019: *Die Größe der Demokratie. Über die räumliche Dimension von Herrschaft und Partizipation*, Berlin.
- Kersting, Wolfgang, 1994: *Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrages*, Darmstadt.
- Keynes, John Maynard, 1955 [1936]: *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, Berlin.
- Kirchhof, Paul, 2014: Ethos der Steuergerechtigkeit. In: *Juristenzeitung* 70, 105–113.
- Koller, Peter, 1987: *Neue Theorien des Sozialkontrakts*, Berlin.
- Leipold, Alexander, 2018: Rezension zu MacLean, Nancy: *Democracy in Chains*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 60, 171–174.
- Lessenich, Stephan / Ostner, Ilona, 1998: *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt (Main) / New York.
- Lewis, Paul / Dold, Malte F., 2020: James Buchanan on the Nature of Choice: Ontology, Artifactual Man, and the Constitutional Moment in Political Economy. In: *Cambridge Journal of Economics* 44, 1159–1179.
- Lundberg, Urban, 2015: „Volksheim“ oder „Mitbürgerheim“. Per Albin Hansson und die schwedische Demokratie. In: Tim B. Müller (Hg.), *Normalität und Fragilität. Demokratie nach dem Ersten Weltkrieg*, Hamburg, 344–378.
- MacLean, Nancy, 2017: *Democracy in Chains: The Deep History of the Radical Right’s Stealth Plan for America*, London.
- Malkin, Jesse / Wildavsky, Aaron, 1991: Why the Traditional Distinction between Public and Private Goods Should be Abandoned. In: *Journal of Theoretical Politics* 3, 355–378.
- Mazzucato, Marianna, 2014: *Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum*, München.
- Mazzucato, Marianna, 2019: *Wie kommt der Wert in die Welt? Von Schöpfern und Abschöpfung*, Frankfurt (Main) / New York.
- Meadowcroft, John, 2020: Buchanan at the American Founding. The Constitutional Political Economy of a Republic of Equals and Unequals. In: *Public Choice* 183, 389–403.
- Murphy, Liam / Nagel, Thomas, 2002: *The Myth of Ownership*, New York.

- Musgrave, Richard A. / Musgrave, Peggy B. / Kullmer, Lore, 1975: Die öffentlichen Finanzen in der Theorie und Praxis, Band 1, Tübingen.
- Musgrave, Richard A. / Peacock, Alan T., 1958 (Hg.): *Classics in the Theory of Public Finance*, Houndmills / London.
- Müller, Hans-Peter, 2020: *Max Weber. Eine Spurensuche*, Berlin.
- Müller-Plantenberg, Urs, 1982: Mehrheit und Minderheit zwischen Macht und Markt. Die Abwertung des Mehrheitsprinzips in der Theorie des Public Choice. In: *Leviathan* 10, 239–253.
- Neuhäuser, Christian, 2018: Reichtum als moralisches Problem, Berlin.
- Niesen, Peter, 2009: Vom Nutzen der Toten für die Lebenden. Zu Jeremy Bentham's Staatseinnahmen ohne Belastung. In: *Berliner Debatte* Initial 20 (4), 62–69.
- Offe, Claus, 2016: *Europa in der Falle*, Berlin.
- Olson, Mancur, 1965: *The Logic of Collective Action*, Cambridge.
- O'Neill, Martin / Orr, Shepley, 2018 (Hg.): *Taxation. Philosophical Perspectives*, Cambridge.
- O'Neill, Martin / Williamson, Thad, 2012 (Hg.): *Property-Owning Democracy. Rawls and Beyond*, Malden (MA) / Oxford.
- Ottmann, Henning, 2012: *Geschichte des politischen Denkens*, Band 4/2, Stuttgart.
- Peck, Jamie, 2016: Pushing Austerity. Staatsversagen, bankrotte Kommunen und die Krisen des fiskalischen Föderalismus in den Vereinigten Staaten. In: Thomas Biebricher (Hg.), *Der Staat des Neoliberalismus*, Baden-Baden, 237–262.
- Petersen, Thomas, 1996: Individuelle Freiheit und allgemeiner Wille. Buchanans politische Ökonomie und die politische Philosophie, Tübingen.
- Pies, Ingo, 1996: Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag James Buchanans. In: Ders. (Hg.), *James Buchanans konstitutionelle Ökonomik*, Tübingen, 1–18.
- Piketty, Thomas, 2014: *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, München.
- Piketty, Thomas, 2020: *Kapital und Ideologie*, München.
- Pistor, Katharina, 2019: *The Code of Capital. How the Law Creates Wealth and Inequality*, Princeton / Oxford.
- Priddat, Birger P., 2009: *Politische Ökonomie. Neue Schnittstellendynamik zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik*, Wiesbaden.
- Reimer, Ekkehart, 2013: Die sieben Stufen der Steuerrechtfertigung. In: Boris Gehlen / Frank Schorkopf (Hg.), *Demokratie und Wirtschaft. Eine interdisziplinäre Herausforderung*, Tübingen, 113–141.
- Reinhard, Wolfgang, 1999: *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Frankfurt (Main).
- Rosanvallon, Pierre, 2013: *Die Gesellschaft der Gleichen*, Hamburg.
- Saez, Emmanuel / Zucman, Gabriel, 2020: *Der Triumph der Ungerechtigkeit. Steuern und Ungleichheit im 21. Jahrhundert*, Berlin.
- Sahr, Aaron, 2017: *Keystroke-Kapitalismus. Ungleichheit auf Knopfdruck*, Hamburg.
- Samuelson, Paul A. / Musgrave, Richard A. / Sandelin, Bo, 1988: *Knut Wicksells Opus: Eine Kritische Würdigung. Vademecum zu Einem Weitsichtigen Klassiker*, hg. von Horst Claus Recktenwald, Düsseldorf.
- Schefczyk, Michael, 2003: *Umverteilung als Legitimationsproblem*, Freiburg / München.
- Schön, Lennart, 2010: The Rise of the Fiscal State in Sweden. In: José Luís Cardoso / Pedro Lains (Hg.), *Paying for the Liberal State. The Rise of Public Finance in Nineteenth-Century Europe*, New York, 162–185.
- Sen, Amartya, 1970: *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco.
- Staab, Philipp, 2019: *Digitaler Kapitalismus. Markt und Herrschaft in der Ökonomie der Unknappheit*, Berlin.
- Steinmo, Sven, 1993: *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven / London.

- Steinmo, Sven, 2018 (Hg.): *The Leap of Faith. The Fiscal Foundations of Successful Government in Europe and America*, Oxford.
- Streeck, Wolfgang, 2013a: *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin.
- Streeck, Wolfgang, 2013b: *Die Krise der Staatsfinanzen. Demokratieversagen? Kapitalismusversagen!* In: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 6, 7–20.
- Streeck, Wolfgang / Mertens, Daniel, 2013: *Public Finance and the Decline of State Capacity in Democratic Capitalism*. In: Armin Schäfer / Wolfgang Streeck (Hg.), *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge / Malden, 26–58.
- Sturn, Richard, 2020: *Public Credit, Capital, and State Agency. Fiscal Responsibility in German-Language Finanzwissenschaft*. In: *Research in the History of Economic Thought and Methodology* 38, 97–121.
- Thomas, Alan, 2016: *Republic of Equals: Pre-distribution and Property-owning Democracy*, New York.
- Thoreau, Henry D., 2004: *Über die Pflicht zum Ungehorsam gegen den Staat/Civil Disobedience*, Zürich.
- Toma, Eugenia Froedge / Toma, Mark, 1986: *Constitutional Tax Constraints within a Classical Model of Leviathan*. In: *History of Political Economy* 16, 89–105.
- Vanberg, Viktor J, 2004: *Sozialstaatsreform und die soziale Gerechtigkeit*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 45, 173–180.
- Vogl, Joseph, 2021: *Kapital und Ressentiment. Eine kurze Theorie der Gegenwart*, München.
- Wagner, Richard E., 2018 (Hg.): *James M. Buchanan. A Theorist of Political Economy and Social Philosophy*, New York.
- Wallis, John J., 2014: *The Constitution of Coercion. Wicksell, Violence, and the Ordering of Society*. In: Jorge Martinez-Vazquez / Stanley L. Winer (Hg.), *Coercion and Social Welfare in Public Finance. Economic and Political Perspectives*, New York, 29–59.
- Wegner, Gerhard, 2012: *Ökonomischer Liberalismus als politische Theorie*, Tübingen.
- Wicksell, Knut, 1896: *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Aalen (Nachdruck o.J.; Orig., Jena).
- Wicksell, Knut, 1999: *Selected Essays*, 2 Bände, hg. von Bo Sandelin, New York.
- Wingert, Lutz, 2019: *Kollektivgüter jenseits des Kapitalismus*. In: Smail Rasic (Hg.), *Jenseits des Kapitalismus*, Freiburg / München, 259–287.
- Wright, Erik Olin, 2017: *Reale Utopien. Wege aus dem Kapitalismus*, Berlin.
- Yi-chong, Xu / Bahgat, Gawdat, 2010 (Hg.): *The Political Economy of Sovereign Wealth Funds*, New York.
- Zintl, Reinhard, 1983: *Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft. Untersuchungen zur politischen Theorie von James M. Buchanan und Friedrich August von Hayek*, Berlin.
- Zintl, Reinhard, 1986: *Vertrag ohne Voraussetzungen. James M. Buchanan*. In: Hans-Peter Müller / Lucian Kern (Hg.), *Gerechtigkeit, Diskurs oder Markt. Die neuen Ansätze der Vertragstheorie*, Wiesbaden, 111–126.
- Zintl, Reinhard, 2000: *Die libertäre Sozialstaatskritik bei Hayek, Buchanan und Nozick*. In: Wolfgang Kersting (Hg.), *Die politische Philosophie des Sozialstaats*, Weilerswist, 95–119.
- Zintl, Reinhard, 2016: *Über James M. Buchanan. Libertärer Gesellschaftsvertrag und freiheitliche Kultur*. In: Thomas Biebricher (Hg.), *Der Staat des Neoliberalismus*, Baden-Baden, 99–120.
- Zucman, Gabriel, 2014: *Steueroasen. Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*, Berlin.

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).

teswissenschaften eher langsam. Folglich haben ethische Fragen in der bisherigen politischen Debatte zu systemischen Risiken kaum eine Rolle gespielt. Die Kriterien, anhand derer festgelegt wird, welches Risikoniveau „akzeptabel“ ist und welche Arten der Risikoauferlegung moralisch unzulässig sind, werden in erster Linie als Kosten-Nutzen-Analysen definiert (vgl. HM Treasury 2018), ohne jegliches Gespür für die wirklich komplexen ethisch-moralischen Fragen, die systemische Risiken aufwerfen. Ziel dieses Aufsatzes ist es daher, eine auf Einsichten aus der Moralphilosophie, der politischen Theorie und der politischen Ökonomie fußende Theorie zur Beurteilung der moralischen Unzulässigkeit bestimmter systemischer Finanzrisiken zu entwickeln und zu klären, inwieweit staatliche Organe und Aufsichtsbehörden die Pflicht haben, Bürger*innen vor systemischen Risiken zu schützen.

Der Aufsatz setzt sich aus vier Abschnitten zusammen: Im ersten Abschnitt wird dargestellt, weshalb die Auferlegung systemischer Risiken der normativen Analyse bedarf. Im zweiten Abschnitt wird kurz erklärt, weshalb bestehende Kosten-Nutzen-Analysen ungeeignet sind, um zulässige von unzulässigen Risiken zu unterscheiden, beziehungsweise weshalb Kosten-Nutzen-Rechnungen ungeeignet sind, um die konkreten Ungerechtigkeiten von diversen systemischen Risikoauferlegungen adäquat nachzuvollziehen. Im dritten Abschnitt wird das neo-republikanische Ideal der Freiheit von Beherrschung als geeigneter normativer Maßstab zur Beurteilung von systemischen Risiken vorgestellt, zum einen weil es bereits Beherrschungsvermögen problematisiert, zum anderen weil es die strukturelle Dimension systemischer Risiken widerspiegeln kann. Im vierten Abschnitt wird argumentiert, dass die Aufrechterhaltung der Nicht-Beherrschung beziehungsweise der Werte der Freiheit, der Gleichheit und des Respekts die Festlegung einer kollektiven Sorgfaltspflicht für politische Entscheidungsträger*innen und Regulierungsbehörden erfordert. Abschließend werden mögliche Prinzipien zur Erfüllung dieser kollektiven Sorgfaltspflicht erörtert.

1. Warum die Auferlegung systemischer Risiken einer normativen Analyse bedarf

Die meisten Fälle von systemischen Risiken beinhalten ein Element von Risikoauferlegung, da die Gruppe von Akteuren, die die systemischen Risiken erzeugt, nicht identisch ist mit der Gruppe von Akteuren, die von tatsächlich eintretenden Schäden des systemischen Risikos betroffen sein werden. Darüber hinaus beinhalten systemische Risiken meist diverse Formen der Risikoverschiebung, welche ebenfalls oftmals moralisch höchst problematisch sind. In diesem Aufsatz werden jedoch aus Gründen der analytischen Klarheit und des zur Verfügung stehenden Platzes nur Risikoauferlegungen einer kritischen normativen Analyse unterzogen. Aber weshalb sollte eine solche normative Analyse überhaupt stattfinden?

Es gibt eine Reihe an guten Gründen, weshalb systemische Risikoauferlegung einer näheren normativen Analyse bedarf.

Auswirkungen auf Unbeteiligte

Ein guter Grund, weshalb systemische Risikoauferlegung näher betrachtet werden sollte, ist, dass die Auswirkungen der tatsächlichen Materialisierung von systemischen Risiken, also im Normalfall ein mehr oder weniger kompletter Systemausfall, alle Mitglieder des Systems

betreffen, unabhängig davon, ob sie Teil der risikogenerierenden Handlungen und Prozesse waren oder nicht. Im Zuge der Finanzkrise von 2008 war genau dies der Fall, als Millionen von Rentner*innen und Arbeitnehmer*innen massiv unter den Auswirkungen der Krise und dem folgenden politischen Sparkurs zu leiden hatten, obwohl sie weder (in relevanter Weise) kausal oder moralisch verantwortlich waren.⁴ Dies wirft die moralische Frage auf, ob es wirklich moralisch zulässig sein kann, dass manche Akteur*innen dem realen Risiko (massiver) Schäden ausgesetzt werden, obwohl sie selbst weder zur Generierung des Schädigungspotenzials beigetragen haben noch man ihnen vorwerfen kann, in Komplizenschaft zu stehen.

Unilaterale Risikoauferlegung

Ein weiterer Grund, weshalb zumindest bestimmte Fälle der systemischen Risikoauferlegung normativ analysiert werden sollten, ist, dass fast alle bekannten systemischen Risiken teilweise auf unilateraler Risikoauferlegung beruhen. Wenn Akteur*in A dem realistischen Risiko ausgesetzt ist, seine oder ihre gesamten Ersparnisse aufgrund der Handlungen einer Gruppe von Agent*innen B zu verlieren, obwohl A der Auferlegung dieses Risikos nie zugestimmt hat und A die Gruppe nicht hätte aufhalten oder beeinflussen können und die Gruppe B das Schicksal As nicht interessieren muss, dann haben wir einen Fall von *unilateraler* Risikoauferlegung. Hiermit ist gemeint, dass Akteur*in B (oder eine Gruppe von Akteur*innen B) Akteur*in A (oder einer Gruppe von Akteur*innen A) ohne Konsultation oder Zustimmung As ein Risiko auferlegt. Dass viele Fälle unilateraler Risikoauferlegung der moralischen Rechtfertigung bedürfen, ist in der bestehenden Literatur zur Auferlegung von Einzelrisiken weitgehend unstrittig (vgl. Ferretti 2016; Oberdiek 2009), wobei es unterschiedliche Ansichten darüber gibt, was genau eine Risikoauferlegung rechtfertigen kann.⁵

Schadenshöhe beim Eintreten systemischer Risiken

Ein weiterer Grund ist die massive Schadenserwartung, die mit dem Eintreten systemischer Risiken einhergeht. Das Risiko, welchem A in einem systemischen Kontext ausgeliefert ist, unterscheidet sich fundamental von gängigen Geschäfts- und Marktrisiken, bei denen A selbst die Höhe des Risikos mitbeeinflussen kann und außerdem ein (mehr oder weniger) funktionierendes institutionelles Umfeld gegeben ist. Wenn A beschließt, ein Uhrengeschäft zu

4 Die Moralphilosophie unterscheidet standardmäßig zwischen kausaler Verantwortung (A ist die Ursache von B und trägt somit kausale Verantwortung) und moralischer Verantwortung (A ist aufgrund einer normativ relevanten Beziehung zwischen A und X für X verantwortlich und kann somit für X gelobt oder getadelt werden). Wenn ich mich gegen eine Wand lehne, die dann einstürzt, bin ich zwar kausal verantwortlich, aber unter Umständen nicht moralisch, da die tatsächliche moralische Verantwortung beim Bauherren liegen könnte, der – mir unbekannterweise – Material minderer Qualität verwendet hat.

Der oben vorgenommene Einschub „in relevanter Weise“ bezieht sich darauf, dass viele Arbeitnehmer*innen und Rentner*innen, wenn man es ganz genau nimmt, eventuell zumindest eine minimale kausale Verantwortung für die Finanzkrise tragen, sei es durch ihre Wahlentscheidungen, die Nutzung von Bankkonten und alltäglichen Finanzprodukten (zum Beispiel Riester-Rente) oder Ähnliches. Diese Minimalverantwortung liegt jedoch – laut den gängigen Theorien moralischer Verantwortung – unter dem moralisch relevanten Schwellenwert für Mittäterschaft, vor allem wenn man davon ausgeht, dass die Teilnahme am bestehenden Finanzsystem dem massiven Einfluss struktureller Sachzwänge geschuldet war (zum Beispiel ist es im 21. Jahrhundert schwierig, ein „geregeltes“ Leben ohne Bankkonto zu führen).

5 Es würde zu weit führen, hier im Einzelnen auf diese Diskussion einzugehen. Ich werde jedoch im Laufe des Texts auf einige Aspekte der Diskussion zu sprechen kommen. Besonders verbreitete Argumente sind, dass Risikoauferlegungen eine Art von Schaden durch Interessensverletzung (vgl. Finkelstein 2003), Unfreiheit/Freiheitsreduktion (vgl. Ferretti 2016) oder Autonomieverletzung (vgl. Oberdiek 2009) darstellen.

eröffnen, dann kann A natürlich massiv darunter leiden, dass B auch ein solches Geschäft aufmacht und C bei B einkauft und nicht bei A. Aber im Normalfall halten sich die Verluste in Grenzen und es gibt Auffangmechanismen für A, sodass die normativ relevanten Parameter in diesem Fall andere sind als im Fall systemischer Finanzrisiken. Bei systemischen Risiken brechen das gesamte Fundament und Gerüst bestimmter sozialer Praktiken weg. Das führt zu einem zu massiven Verlusten und Einbußen – einfach aufgrund des systemischen Kollapses –, aber es bedeutet zum anderen auch, dass systemintern keine Heilung und Abfederung eintreten wird. Genau das ist eines der großen Gefahrenpotenziale systemischer Risiken, dass bewährte Bewältigungs- und Mitigationsmechanismen versagen.

Aus diesen Gründen erscheint es angebracht, systemische Risikoauferlegungen einer fundierten normativen Analyse zu unterziehen, um festzustellen, ob es Fälle von systemischer Risikoauferlegung gibt, die moralisch unzulässig sind.

2. Weshalb Kosten-Nutzen-Kalkulationen nicht ausreichen

Die bei systemischen Risiken auftretende Diskrepanz von Verantwortlichen und Geschädigten sowie die Schwere der eintretenden Schäden wurden natürlich bereits auch von anderen Wissenschaftler*innen festgestellt. Die wirklich wichtige Frage ist allerdings, welche Lektion wir aus dieser Beobachtung lernen sollten. Eine Möglichkeit wäre, sich darauf zu konzentrieren, wer in welchem Maße moralisch für die Krise von 2008 verantwortlich ist (vgl. de Bruin 2018), und somit ex post eine ethische Analyse der tatsächlichen Verantwortlichkeiten durchzuführen. Eine weitere Möglichkeit wäre zu eruieren, ob Individuen sich nicht doch – ganz im Sinne eines Dworkinschen Schicksalsegalitarismus – gegen systemische Finanzrisiken hätten versichern können und sollen (vgl. Linarelli 2017). Letzteres erscheint mir wenig sinnvoll und sogar moralisch problematisch, da – ähnlich wie im Falle des Klimawandels – kollektive Risiken plötzlich individualisiert werden und fast eine Art *victim blaming* stattfindet, wenn man fragt, ob nicht der Rentner hätte wissen sollen, dass sein Rentenfond unter Umständen in schlecht regulierte und von privaten Bewertungsunternehmen überbewertete Derivate investiert. Doch auch die rückwärtsgewandte Übung der Zuweisung moralischer Verantwortung erscheint in vielerlei Hinsicht weniger dringend und notwendig als die fundierte normative Analyse der generellen moralischen Rechtfertigbarkeit von systemischen Risikoauferlegungen, gekoppelt mit der Frage, ob es bestimmte Institutionen und Akteur*innen gibt, welche eine Vorsorgepflicht haben, unbeteiligte, aber betroffene Akteur*innen zu schützen. Genau das ist mein Anliegen hier.

Ein Grund, warum eine solche Analyse überhaupt nötig ist, liegt darin, dass in der tatsächlichen Risikogovernance die Akzeptabilität von Risiken nach wie vor auf Grundlage von recht einfachen Kosten-Nutzen-Analysen (KNA) oder Größen-Wahrscheinlichkeits-Multiplikationen beurteilt wird. Wie bereits an anderer Stelle argumentiert (vgl. Baker/Schuppert/Cullen 2020) sind diese beiden Ansätze ungeeignet, ethisch vertretbare Einschätzungen herbeizuführen.

Praktisch alle KNA sehen kein Problem darin, individuelle Präferenzen zu aggregieren, um Urteile über die richtige Vorgehensweise auf der Gesamtbevölkerungs- oder Gesellschaftsebene zu fällen. Das Problem ist hierbei zweierlei: Zum einen wird davon ausgegan-

gen, dass Präferenzen – angenommen wir wüssten, was genau die Präferenzen einzelner Individuen sind und dass diese Präferenz stabil und verlässlich sind – uns nicht nur sagen, was der Fall *ist*, sondern auch, was der Fall *sein sollte*. Zum anderen wird angenommen, dass sich alle Präferenzen und anderen Wertüberlegungen innerhalb einer eindimensionalen Werteskala addieren und vergleichen lassen. Anders ausgedrückt, KNA beruhen auf einer kardinalen Nutzenfunktion, die eigentlich nur funktioniert, wenn man sowohl klare Nutzwerte für die möglichen Konsequenzen hat als auch jedem möglichen Ergebnis eine klare numerische Eintrittswahrscheinlichkeit zugeordnet werden kann. Beides ist aber bei systemischen Risiken genau nicht der Fall, da die große Komplexität systemischer Zusammenhänge bedeutet, dass man nicht weiß, ob die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten einer Krise 2.0 bei 31 Prozent liegt oder irgendwo darüber oder darunter. Natürlich gibt es Näherungswerte, gewöhnlich in der Form von Aussagen wie „eher wahrscheinlich“, „mit ziemlicher Sicherheit“ und so weiter. Solche Aussagen kennt man aus klimawissenschaftlichen Diskussionen, wo man ebenfalls mit komplexen Systemen operiert, die mit massiven Unsicherheiten einhergehen. Aber diese Näherungswerte können nicht einfach in numerische Wahrscheinlichkeiten umgedeutet werden. Die vielschichtige und nuancierte Analyse der Risikoanfälligkeit einzelner Systemaspekte mithilfe einer KNA in eine simple Zahl zu übersetzen, die es Entscheidungsträger*innen erlaubt, ein System als stabil oder instabil abzustempeln, ist schlichtweg nicht rechtfertigbar. Das ist aber genau das, was in der Praxis oftmals passiert.

Ähnlich sieht der Fall bei der Anwendung von sogenannten Größen-Wahrscheinlichkeits-Multiplikationen (GWM) aus, eine Praxis, die man beispielsweise bei Umweltbehörden in Australien und den USA findet. GWM empfehlen die Beurteilung der Akzeptabilität von Risiken anhand einer einfachen Rechnung. Man soll den angenommenen Schaden eines eintretenden Risikos mit der Wahrscheinlichkeit dieses Eintretens multiplizieren. Liegt das Ergebnis über einem zuvor definierten Schwellenwert, ist das Risiko zu hoch und somit inakzeptabel; liegt das Ergebnis unter dem Schwellenwert, ist das Risiko vertretbar. Aus normativer Sicht mag es verwundern, dass eine solch einfache Rechnung tatsächlich zur Anwendung kommt, wenn Entscheidungsträger*innen über den Umgang mit bestimmten Risiken befinden müssen (vgl. Cox Jr. 2008). Aber es ist tatsächlich so. Die Probleme sind hier die gleichen wie bei der KNA: Die Rechnung funktioniert nur, wenn man präzise numerische Werte vorliegen hat und sich alle Schäden und Nutzen in der gleichen Währung über einen Kamm scheren lassen. Beides ist problematisch: Zum einen sind systemische Risiken normalerweise viel zu komplex, als dass sie eine solch einfache numerische Zuordnung von Werten zulassen würden, zum anderen ist es eben nicht so, dass alle Schäden und Verluste sich in eine einheitliche Währung übertragen lassen. Menschenleben, Grundrechte und Lebenschancen werden dann zu reinen Zahlen, die ohne Rücksicht darauf, wer dort leidet, in einem großen Rechenschieber hin- und herbewegt werden. Es sollte Entscheidungsträger*innen und Aufsichtsbehörden aber interessieren, ob beispielsweise Frauen schlimmer von einem Risiko betroffen sind als Männer oder ob Schwarze und Minderheiten besonders gefährdet sind, während die weiße Mehrheitsbevölkerung einem viel geringeren Schadensrisiko ausgesetzt ist. Zwar lassen sich die unterschiedlichen Wahrscheinlichkeiten für die jeweiligen sozialen Gruppen in die Rechnung einspeisen, aber die darunterliegende soziale Ungerechtigkeit kann mithilfe einer GWM nicht reflektiert werden.

Abgesehen von diesen schwerwiegenden Gründen, weshalb KNA und GWM ungeeignet sind, gibt es noch einen weiteren, ganz einfachen Grund, weshalb man eine andere Theorie zur Einschätzung der Akzeptabilität von systemischen Risikoauferlegungen braucht: Wie wir

bereits gesehen haben, können weder KNA noch GWM mit komplexen systemischen Risiken, die mit großen Unsicherheiten belastet sind, umgehen. Darüber hinaus wurden weder KNA noch GWM dafür entwickelt, mit solchen Risiken umzugehen und schon gar nicht mit unilateralen Risikoauferlegungen, bei denen eine Diskrepanz besteht zwischen jenen, die das Risiko signifikant erhöhten, und jenen, die den Großteil des Schadensrisikos tragen. KNA und GWM gehen stets davon aus, dass eine Risikogemeinschaft vorliegt, bei der alle von den Gewinnen der risikogenerierenden Handlungen profitieren und alle gemeinsam das Risiko tragen. Dem ist aber bei systemischen Finanzrisiken gerade nicht so.

Systemische Risiken sind komplexe, geradezu opake Gebilde, die analytisch erst dann wirklich handhabbar werden, wenn man sie in einem Prozess der Desaggregation aufschlüsselt. Dazu ist es notwendig, verschiedene Aspekte eines systemischen Risikos zu identifizieren, separat zu analysieren und normativ zu beurteilen. Darum sollte man fragen, wer zur Entstehung des Risikos wie viel beiträgt, wer von der Materialisierung des Risikos besonders betroffen wäre sowie warum und wer in der Lage wäre, diverse Risiken und Schadenspotenziale vorherzusehen beziehungsweise zu verringern. Es sind genau diese Fragen, die eine normativ fundierte Analyse von systemischen Risiken beantworten muss.

3. Republikanische *non-domination* und die Auferlegung systemischer Risiken

Um die oben gestellten Fragen zu beantworten, bedarf es eines moralischen Maßstabs, mit dessen Hilfe die normative Akzeptabilität diverser Risikoaspekte beurteilt werden kann. Dabei geht es nicht nur um Schaden und Schadensvermeidung, sondern auch um die Unzulässigkeit und Unrechtmäßigkeit von Risikoauferlegungen, unabhängig davon, ob der Schadensfall tatsächlich eintritt. Schaden und Unrechtmäßigkeit sind zwei verschiedene Dinge: Bestimmte Schäden sind nicht unrechtmäßig, auch wenn der Schaden nur dadurch zustande kommt, dass ein Akteur B, ohne auf meine Interessen Rücksicht zu nehmen, eine Handlung ausführt, beispielsweise in dem Fall, in dem B und ich die einzigen Bewerber*innen für einen attraktiven Job sind. Wenn B aus guten Gründen (zum Beispiel mehr Erfahrung, bessere Vorleistungen, größere Kompetenz) den Zuschlag erhält, widerfährt mir ein Schaden, verstanden als die Zurücksetzung eines normativ relevanten Interesses (vgl. Feinberg 1984). Dann entsteht ein Schaden ohne Unrechtmäßigkeit.

Ebenso setzt nicht jedes Unrecht voraus, dass ein klar erkennbarer Schaden vorliegt. Wenn Person C nachts mit der schlafenden Person D russisches Roulette spielt, ohne dass D davon etwas weiß oder es je erfahren wird, dann liegt weder ein psychologischer Schaden vor noch ein physischer, so lange D das Glück hatte, dass beim Roulettespiel keine Kugel abgefeuert wurde. Moralisch verwerflich ist die Situation dennoch nicht zuletzt, weil C D ein unzulässiges Schadensrisiko auferlegt hat, unabhängig davon, ob der Schaden eintritt.

Wie aber lassen sich diese Unterscheidungen greifen und moralisch ungerechtfertigte systemische Risikoauferlegungen identifizieren? Die hier vorgeschlagene Antwort lautet: am besten mit Hilfe einer modifizierten Variante des neo-republikanischen Konzepts der Freiheit von Beherrschung (oder Nicht-Beherrschung) beziehungsweise besser ausgedrückt im englischen Original, durch das Ideal von *non-domination*.

3.1 Das Ideal der *non-domination*

In den letzten 25 Jahren erfreut sich die sogenannte neo-republikanische politische Theorie großer Beliebtheit (vgl. zum Beispiel Pettit 1997; 2012; Laborde 2008; Laborde/Maynor 2009; Maynor 2003; Elazar/Rousselière 2019), wobei gerade die Idee der Freiheit als Nicht-Beherrschung das Thema vieler intensiver Debatten war und ist (vgl. beispielsweise Markell 2008; Pettit 1997; 2005; Lovett 2010; Carter 2008; Costa 2009; Gädeke 2020). Es würde zu weit führen, hier die Nuancen dieser Debatten darzustellen und zu analysieren. Was für unseren Kontext wichtig ist, sind drei zentrale Aspekte des republikanischen Ideals der Freiheit als Nicht-Beherrschung: erstens, dass republikanische Freiheit sich in erster Linie gegen willkürliche und unkontrollierte Formen der Einmischung und Machtausübung wendet; zweitens, dass Nicht-Beherrschung laut dem Republikanismus nicht nur tatsächliche Einmischung als unzulässig ansieht, sondern bereits das Existieren eines Vermögens der Machtausübung; drittens, dass Beherrschung auch strukturellen und systemischen Ursprungs sein kann (vgl. Krause 2013; Schuppert 2015a; Vrousalis 2020; Sandven 2020), und systemische Beherrschung eine Art von Unrecht darstellt (vgl. Jugov 2020).⁶ Alle drei Merkmale seien kurz ausgeführt:

1) Die klassische Definition der Idee der *non-domination* findet sich in Philip Pettits (1997: 52 ff.) Buch *Republicanism*. Laut Pettit (1997: 52) beherrscht eine Person eine andere Person, wenn „they have a certain power over that other, in particular a power of interference on an arbitrary basis“. Es reicht also nicht aus, dass eine Einmischung vorliegt, sondern es muss sich um eine Art der Macht handeln, die es Akteur*in C erlaubt, willkürlich in das Leben eines oder einer anderen Akteur*in D einzugreifen, sei es durch Verbote, Gewalt, Manipulation oder was auch immer. Damit ein Zustand als ein Zustand der Beherrschung deklariert werden kann, muss ein Machtgefälle existieren, welches letzten Endes droht, die Handlung der beherrschten Akteur*in irrelevant und einflusslos zu machen. Wenn Akteur*in D der willkürlichen Einmischung durch C unterworfen ist, liegt es nicht in Ds Macht, Cs Einmischung zu verhindern. In der neo-republikanischen Literatur geht es um das Vermögen willkürlicher Machtausübung in einem bestimmten Sinne: Es geht nicht (zumindest nicht in erster Linie) um das bloße Vermögen gegen den Willen einer oder eines Akteur*in Macht über diese oder diesen Akteur*in auszuüben, wie im Falle eines Räubers oder eines Bullys, sondern um das Vermögen, im Einklang mit existierenden Normen und Gesetzen Macht über jemand anderen auszuüben, beispielsweise durch die Art und Weise, wie Märkte beschaffen und reguliert sind (vgl. Vrousalis 2020).

2) Da republikanische Freiheit sich um das Vermögen willkürlicher Machtausübung sorgt, es aber gleichzeitig weithin bekannt ist, dass bereits das Wissen, dass ein solches Machtausübungsvermögen existiert, zu voraussetzendem Gehorsam oder Selbstschutzmechanismen führen kann, ist es nur logisch, dass Nicht-Beherrschung nur dann erlangt ist, wenn Akteur*in D nicht dem ständigen realen Risiko der willkürlichen Einmischung ausgesetzt ist. Republikanische Freiheit ist also, anders als viele andere Theorien der Freiheit, risiko-sensitiv. Bereits das Risiko der Einmischung, welches anders ausgedrückt das Vermögen zur Einmischung ist, kann aus republikanischer Sicht moralisch problematisch sein. Das bedeutet, dass *non-domination* uns erlaubt, Zustände der unilateralen Risikoauferlegung zumindest normativ

6 Dieser letzte Punkt ist durchaus kontrovers. Pettit lehnt die strukturelle und systemische Lesart von Beherrschung ab und behauptet stattdessen, dass Strukturen und Systeme stets nur Instrumente oder Bereitsteller der Macht sein können, die dann menschlichen Akteur*innen zur Beherrschung dient.

greifbar zu machen, weil das Ideal des Nicht-beherrscht-Seins erklärt, weshalb willkürliche Gefährdung von basalen Lebenschancen durch systemische Risiken unter Umständen moralisch problematisch sein könnten.

3) Um diese Funktion übernehmen zu können, muss es aber möglich sein, dass *domination* auch systemischen oder strukturellen Ursprungs sein kann, eine Annahme, welche in der republikanischen Diskussion umstritten ist. Mit der Fokussierung auf soziale Machtgefälle und die sozio-politischen Verhältnisse verschiedener Bürger*innen zueinander ist der Republikanismus beziehungsweise das Ideal der Nicht-Beherrschung relationaler Natur. Dieses relationale Verständnis von Freiheit beziehungsweise Ungerechtigkeit erlaubt dem Ideal der Nicht-Beherrschung so tief verwurzelte Unrechtsstrukturen wie Alltagssexismus und Alltagsrassismus normativ zu entlarven. Alltagssexismus und Alltagsrassismus können nicht nur auf die Handlungen bestimmter Akteur*innen reduziert werden, sondern müssen als ein Zusammenspiel von Normen, Strukturen, Prozessen und Praktiken gesehen werden, die die relativen Positionen und die strukturellen Möglichkeiten aller Bürger*innen entscheidend bedingen (vgl. Einspahr 2010). Indem das Ideal der Nicht-Beherrschung eben nicht nur Akteur*in-bezogenes Machtvermögen problematisiert, sondern auch versachlichte soziale Machtstrukturen, kann es die beherrschenden Eigenschaften bestimmter system-funktionaler Imperative (zum Beispiel mehr Wachstum) aufdecken (vgl. Azmanova 2018). Beherrschung wird somit nicht mehr nur als dyadische Beziehung zwischen zwei oder mehr Akteur*innen verstanden, sondern als triadische Relation zwischen Beherrschten, Beherrscher*innen und den Normen und Institutionen, die diese Beziehung fundamental strukturieren.⁷

3.2 Die Anwendung von *non-domination* auf systemische Risikoauferlegung

Mit dem Wissen ausgestattet, dass das republikanische Ideal der Nicht-Beherrschung – auf eine bestimmte Art und Weise interpretiert – diese drei zentralen Aspekte beinhaltet, können wir uns nun der Frage zuwenden, inwiefern dieses Ideal geeignet ist, systemische Risikoauferlegung adäquat normativ zu entschlüsseln. Fangen wir an, indem wir zu der Beschreibung der Risikoauferlegung in Teil I zurückgehen. Dort stand: Wenn Akteur*in A dem realistischen Risiko ausgesetzt ist, seine oder ihre gesamten Ersparnisse aufgrund der Handlungen einer Gruppe von Agent*innen B zu verlieren, obwohl A der Auferlegung dieses Risikos nie zugestimmt hat und A die Gruppe nicht hätte aufhalten oder beeinflussen können und die Gruppe B das Schicksal As nicht interessieren muss, dann haben wir einen Fall von unilateraler Risikoauferlegung, der zumindest eingehender normativer Analyse bedarf. Zwei Fragen tauchen nun auf: (1) Ist systemische Risikoauferlegung zumindest manchmal tatsächlich ein Fall von Beherrschung? (2) Falls die Antwort auf die erste Frage ja lautet: Ist dem so, selbst wenn B keine homogene, gemeinschaftlich handelnde Gruppe ist, sondern lediglich eine unstrukturierte Masse verschiedener Marktteilnehmer*innen?

1) In der eben gegebenen Beschreibung von systemischer Risikoauferlegung sind zwei der oben genannten Merkmale von Beherrschung bereits enthalten. Erstens, A hat keinerlei Einflussmöglichkeit auf B, sodass B auf willkürliche Art und Weise durch die Kreierung eines Risikos in As Lebenschancen eingreifen kann. Es handelt sich hierbei also um ein Macht-

⁷ Weil Konzeptionen struktureller Beherrschung, die diesem triadischen Modell folgen, besonders daran interessiert sind, wie Normen und Institutionen soziale Beherrschungsverhältnisse ermöglichen und strukturieren, ist es wenig erstaunlich, dass diese Form des Republikanismus auch gesteigertes Interesse an der Rolle und Verantwortung sozialer Normensetzer hat (vgl. Vrousalis 2020).

vermögen seitens B, in As relevante Lebensbereiche einzugreifen, beispielsweise durch das Verändern von Optionen (etwa die Erhöhung des Risikos eines Schadens von Optionen G und H). Laut Pettit (2005: 51 f.) kann das willkürliche Verändern von Optionen und Wahrscheinlichkeiten als Beherrschung gelten. Zweitens, dieser Zustand ist problematisch, unabhängig davon, ob der Schaden letzten Endes eintritt oder es stets nur beim realen Risiko bleibt. Schließlich gilt ein besonderes Augenmerk republikanischer Theorie dem Versuch, bereits Einmischungsvermögen zu problematisieren.

Bisher lassen sich zumindest drei Aspekte von systemischen Risikoauferlegungen identifizieren, die den Verdacht nahelegen, dass es sich um Beherrschung handelt. Erstens, B hat das Vermögen willkürlich in die relevanten Belange As einzugreifen, beispielsweise durch das Verändern von Optionen und Erfolgsaussichten/Risiken. Zweitens, dieses Vermögen besteht *unchecked*, das heißt, es ist im Einklang mit bestehenden Regeln und Normen. Drittens, das bestehende Machtgefälle ist so stark, dass B As Interessen nicht gesondert beachten muss und A sich nicht der Einmischung durch B entziehen kann, weil es sich um durch Normen, Strukturen und Institutionen manifestierte Machtunterschiede handelt.

2) Wie ist es aber mit der zweiten Frage: Ist systemische Risikoauferlegung tatsächlich eine Art der Beherrschung, selbst wenn B keine homogene, gemeinschaftlich handelnde Gruppe ist, sondern lediglich eine unstrukturierte Masse verschiedener Marktteilnehmer*innen? Wenn B keine homogene, gemeinschaftlich handelnde Gruppe ist, macht es dann überhaupt Sinn, bei der Auferlegung systemischer Finanzrisiken von Beherrschung zu sprechen? Hier ist es wichtig, zum dritten Aspekt der Nicht-Beherrschung zurückzukehren, nämlich der Idee, dass Beherrschung durchaus auch struktureller Natur sein kann. Im letzten Unterkapitel wurde gezeigt, dass Beherrschung nicht nur eine dyadische Beziehung sein kann, sondern auch eine triadische Relation, in der die konstitutiven Normen und Institutionen eine prägende Rolle spielen. Diese Einsicht ist wichtig, um zu verstehen, weshalb systemische Finanzrisiken in der Tat eine Art von Beherrschung darstellen können. Durch die Normen und Institutionen werden bestimmte Bevölkerungsgruppen von Grund auf in Positionen der Verletzlichkeit und Prekarität gebracht. Wie Laborde (2008) argumentiert, ist der Republikanismus daran interessiert, den Status ausgelieferter Verletzlichkeit, in den bestimmte Mitglieder der Gesellschaft durch die allgemeine Beschaffenheit der Gesellschaft geraten, kritisch zu hinterfragen. Im Kontext des Finanzsystems fördert diese Analyse eben jene systemischen Imperative und Strukturen zutage, welche Azmanova (2018: 72) als „systemic domination“ bezeichnet. In der Gesellschaft, in der wir leben, ist es für normale Bürger*innen mehr oder weniger unmöglich, diesen Systemimperativen zu entgehen und nicht Teil des risikobehafteten Finanzsystems zu sein. Nehmen wir beispielsweise das schrittweise Erodieren und Aushöhlen der gesetzlichen Rentenkassen: Anstatt eines solidarischen Systems der Rentensicherstellung für Rentner*innen wurde in Deutschland die kapitalgedeckte Altersvorsorge vorangetrieben, die nichts anderes ist als eine Rentenspekulation im Finanzsystem. Für viele Arbeitnehmer*innen gibt es aber keine Alternative zur kapitalgedeckten Altersvorsorge, eben weil das gesetzliche Rentenniveau so niedrig ist. In Bezug auf die Beschreibung von systemischer Risikoauferlegung heißt das, dass A – durch systemische und strukturelle Kräfte getrieben – keine andere Wahl hat, als ein kleiner Teil des hoch volatilen Finanzmarktsystems und somit dem Machtvermögen Bs ausgeliefert zu sein. Für dieses strukturelle Verständnis von Beherrschung ist es somit unerheblich, ob B eine Gruppe ist oder eine unstrukturierte Masse verschiedener Marktteilnehmer*innen, weil die Herrschaftseffekte, welchen A ausgesetzt ist, davon unbeschadet bleiben.

Wenn die Argumentation bis hierhin korrekt ist, kann systemische Risikoauferlegung ein Fall von unzulässiger Beherrschung sein. Aber wann genau ist das der Fall? Sind alle Fälle der systemischen Risikoauferlegung moralisch unzulässig?

3.3 Was macht systemische Risikoauferlegungen moralisch unzulässig?

Nachdem im letzten Absatz gezeigt wurde, dass systemische Risikoauferlegung ein Fall von unzulässiger Beherrschung sein kann, geht es jetzt darum herauszufinden, wann genau systemische Risikoauferlegung moralisch unzulässig ist. Dafür bietet es sich an, die dem republikanischen Ideal der Nicht-Beherrschung zugrundeliegenden Werte klar herauszustellen und diese Werte als Kriterien zu nutzen, die es Markthüter*innen erleichtern sollen, festzustellen, ob ein systemisches Risiko moralisch unzulässig ist.

Der erste Wert, den man klar als Teil des Ideals der Nicht-Beherrschung identifizieren kann, ist die Freiheit. Das Ideal der Nicht-Beherrschung ist ein Ideal der Freiheit (vgl. Pettit 1997). Das republikanische Ideal der Nicht-Beherrschung ist allerdings nicht nur ein Ideal der Freiheit, sondern auch ein Ideal der Gleichheit (vgl. Pettit 1997: Kapitel 4; 2012: 77–92) und des Respekts (vgl. Garrau/Laborde 2015). Republikanische Nicht-Beherrschung ist ein egalitäres Ideal sozialer Gerechtigkeit (vgl. Pettit 2012: Kapitel 2), welches signifikante Überlappungen mit den Gerechtigkeitsvorstellungen des sozialen Egalitarismus hat, indem es den Wert der Statusgleichheit verteidigt (vgl. Schemmel 2021; Schuppert 2015b). Des Weiteren beinhaltet Nicht-Beherrschung den Wert des Respekts, verstanden als die expressive Anerkennung aller Mitglieder der Gesellschaft als gleiche und freie, deren Interessen und Rechte gleichermaßen berücksichtigt und geschützt werden müssen. Somit sollte eine anwendungsorientierte Operationalisierung der Nicht-Beherrschung auf den Werten und Kriterien der Freiheit, Gleichheit und des Respekts beruhen.

Bei *Freiheit* geht es um die Einschätzung des Freiheitsverlustes. Wenn ein systemisches Risiko unilateral auferlegt wurde, also ohne Zustimmung der Betroffenen und ohne die Möglichkeit der Abwehr der Risikoimposition, dann ist dies – wie oben argumentiert – selbstverständlich eine willkürliche Verletzung der Freiheit. In diesem Falle wurde der Wert der Freiheit eindeutig verletzt.

Da der Republikanismus darüber hinaus Beherrschung und Freiheit nicht binär versteht, sondern als Spektren, die es uns erlauben, Personen als mehr oder weniger frei zu bezeichnen, kann man mithilfe des Wertes der Freiheit auch unterschiedlich schwere Fälle unterscheiden. Unfreiheit durch Beherrschung ist moralisch immer – zumindest *prima facie* – bedenklich. Aber wie Pettit (2012) beobachtet ist beispielsweise der Grad der Unfreiheit einer Sklavin im Normalfall größer als die Unfreiheit einer Arbeiterin in einem Betrieb ohne Mitbestimmungsrechte für Arbeiter*innen. Ebenso kann man bei systemischen Risikoauferlegungen unterschiedlich schwerwiegende Fälle unterscheiden. Beispielsweise scheint es sich um einen besonders gravierenden Fall zu handeln, wenn die Risikoauferlegung fundamentale Rechte und Lebenspläne der Betroffenen nachhaltig beeinträchtigt; wenn die wirtschaftlichen und sozialen Härten, die sich aus dem tatsächlichen Eintreten eines systemischen Risikos ergeben, so massiv sind, dass sie die Fähigkeit untergraben, kontrollierte Lebensentscheidungen zu treffen, wie das beispielsweise bei Vernichtung von Vermögen und Rente, dem Verlust von Wohneigentum oder der langfristigen Beeinträchtigung der Gesundheit der Fall wäre. In diesem Falle hätten wir eine willkürliche Einmischung in die Freiheit, die nicht nur mit

Ohnmacht und Hilflosigkeit einhergeht, sondern auch mit langfristigen Schäden und Auswirkungen. Aus diesem Grunde scheint ein solcher Fall besonders verwerflich zu sein. Im Bereich der Freiheit gibt es also Grade der moralischen Unzulässigkeit, wobei wir hier stets auf den vorhin beschriebenen Maßstab der *non-domination* zurückgreifen können, um zunächst einmal festzustellen, ob eine Verletzung der Freiheit vorliegt und worin diese genau besteht.

Bei *Gleichheit* geht es in erster Linie um Verteilungsfragen. Gesellschaftliche Risikoverteilungen sind eigentlich nie hundertprozentig gleichverteilt, und Risiken erscheinen in so vielen Formen und mit solch unterschiedlichen Chancen und Schäden, dass gut gemeinte Vorschläge wie Hanssons (2013) gesellschaftlicher Risikovertrag letzten Endes unplausibel sind. Das heißt aber nicht, dass sämtliche Risikoverteilungen gleich gut oder gleich zulässig sind. Wenn eine Gruppe von Akteur*innen B mehr oder weniger allein verantwortlich ist für die Schaffung eines Risikos, welches den Mitgliedern von B mit Sicherheit Vorteile und Gewinne verschafft, während andere Akteur*innen wie A und C als unbeteiligte Außenstehende dadurch einem massiven Schadensrisiko ausgesetzt sind, so liegt klar eine distributive Unfairness vor. Ebenso ist es moralisch hochgradig problematisch, wenn Risiken entlang sozialer Klassen, Geschlecht, Hautfarbe oder sexueller Orientierung *ungleich* verteilt sind, weil das Ideal sozialer Gleichheit hier massiv verletzt wird. Wenn beispielsweise das staatliche Gewaltmonopol dazu führt, dass schwarze Bürger*innen nur aufgrund der Tatsache, dass sie Schwarze sind, dem Risiko systemischer Polizeigewalt ausgesetzt sind, so ist das klarerweise moralisch unzulässig und falsch. Im Falle von systemischen Finanzrisiken müsste man also überprüfen, inwieweit die Risikoverteilung generell ungleich ist und ob es bestimmte soziale Gruppen gibt, die strukturell einem größeren Schadensrisiko ausgeliefert sind als andere.

Beim *Respekt* stellt sich die Frage der angemessenen Sorgfalt und Vorsorge, um tatsächlich die Rechte und relevanten Interessen aller betroffenen Bürger*innen zu schützen. Hier muss festgestellt werden, wie vorhersehbar das Eintreten einer Reihe von Umständen ist und ein Schwellenwert formuliert werden, ab dem vorbeugende Maßnahmen ergriffen werden sollten. Es wäre fahrlässig und moralisch unzulässig, sollten die Marktteilnehmer*innen klare Risikoanzeichen ignorieren oder die Rechte und das Wohlergehen anderer derart außer Acht lassen, dass systemische Risiken für die Freiheit anderer entstehen. Im Normalfall sind es jedoch staatliche Organe, Zentralbanken und Aufsichtsbehörden, die solch systemische Zusammenhänge eher realisieren können als individuelle Marktteilnehmer*innen. Deshalb ist es zumindest sehr wahrscheinlich, dass die Frage der Sorgfalt und Vorsorge vor allem staatliche und andere Regulierungsbehörden betrifft. Da es im Zusammenhang mit Freiheit und Gleichheit oftmals um basale Fragen der Nichtdiskriminierung und der Wahrung von Lebenschancen und Rechten geht, erscheint es sinnvoll, in diesem Kontext auf bestehende Konzeptionen einer staatlichen Fürsorge- und Sorgfaltspflicht zurückzugreifen. Gerade der Respekt gegenüber jedem*r Mitbürger*in verlangt von staatlichen Akteuren, dass sie bei der Abschätzung systemischer Risiken nicht auf übersimplifizierende KNA und GWM vertrauen. Stattdessen bedarf es einer nuancierten Analyse der (Un)Gleichheit bestimmter Risikoverteilungen und des Beherrschungsvermögens einzelner Systeme und Prozesse.

4. Die Regulierung systemischer Risiken und Staatliche Vorsorgepflicht

Wie James (2017) zu Recht feststellt, obliegt die Regulierung systemischer Risiken zunächst einmal dem Staat beziehungsweise solchen Institutionen, an die die Regulierung von Risiken delegiert wurde. Denn wenn wir gängigen Begründungen staatlicher Rechtsetzungsmacht folgen und eine zentrale Rolle des Staates darin sehen, die basalen Rechte und Freiheiten aller Bürger*innen zu schützen, dann ist es klar, dass die Regulierung systemischer Risiken, wie oben beschrieben, in den Aufgabenbereich des Staates fällt. Wie zuletzt während der Corona-Pandemie gesehen, ist es auch in der Praxis so, dass der Staat und andere staatsnahe oder beauftragte Institutionen im Fall einer systemischen Krise einer kollektiven Sorgfalts- und Fürsorgepflicht nachkommen. Um diese Fürsorge- und Sorgfaltspflicht jedoch voll und ganz zu erfüllen, muss der Staat als oberste Rechtsetzungsautorität auch all jene Institutionen kontrollieren, an die Regulierungs- und Überwachungskompetenzen abgetreten oder delegiert wurden. Das geschah im Vorfeld der Finanzkrise 2008 jedoch nicht, da private Firmen wie Moody's oder Standard & Poor's zwar eine zentrale Aufsichts- und Kontrollfunktion innehatten, ohne jedoch ausreichend reguliert zu sein, was Verstöße gegen die eigene Sorgfaltspflicht anbelangt. Unabhängige Kontroll- und Aufsichtsorgane sind ohne Frage notwendig, aber es bedarf gleichzeitig einer klaren Rechenschaftsstruktur, sollte eines der Aufsichtsorgane versagen. Eine solche Rechenschaftsstruktur festzulegen und zu pflegen ist aber wiederum die Aufgabe staatlicher und internationaler Organe, denn ein Auslagern der Kontrollverantwortung darf nicht das Ergebnis staatlicher und politischer Inkompetenz sein (vgl. de Bruin 2015).

Nach der Finanzkrise lag im Rahmen der Etablierung neuer Regulierungsstandards zur Verhinderung zukünftiger Finanzkrisen das Hauptaugenmerk auf zwei Dingen: zum einen der Stärkung der Widerstandsfähigkeit wichtiger Marktteilnehmer*innen, zum anderen der erschwerten Ausgabe fauler Kredite. Beide Maßnahmen dienen der sogenannten Resilienz des Systems. Was diesen Maßnahmen fehlt, sind sowohl die Auseinandersetzung damit, wie nicht beteiligte Parteien massiv unter systemischer Risikoauferlegung leiden, sowie ein kritisches Hinterfragen der staatlichen und delegierten Kontrollorgane. Es ist viel zu einfach zu behaupten, dass Makroökonomien und Regulierungsbehörden systemische Risiken vor 2008 übersehen hätten (vgl. British Academy 2009), denn der Kollaps des Finanzsystems war kein unvorhersehbarer sogenannter schwarzer Schwan, sondern ein vorhersehbarer Systemfehler, wie bereits von Minsky (1986), zumindest in groben Zügen, prognostiziert. Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, die bestehenden Maßnahmen um zwei Komponenten zu erweitern: ein Schutzprinzip und ein Sorgfaltsprinzip.

Die Notwendigkeit eines Schutzprinzips ergibt sich, weil von systemischen Risiken ausgelöste Krisen die Lebensgrundlage und die Lebenschancen besonders verletzlicher Bevölkerungsgruppen bedrohen. Der Staat und seine zugeordneten Institutionen haben die Pflicht, systemische Risiken dahingehend zu prüfen, ob ein Fall moralisch unzulässiger Beherrschung vorliegt oder nicht. Dazu reicht es nicht aus, lediglich die Widerstandskraft einzelner Marktteilnehmer*innen zu erhöhen, denn als Ganzes ist das Finanzsystem selbst zwölf Jahre nach der Krise immer noch zu instabil. Das bedeutet, dass beispielsweise höhere Stresstest-Auflagen für Banken zwar die Wahrscheinlichkeit eines kompletten Bankkollapses verringern, aber die Wahrscheinlichkeit einer Krise, bei der Arbeiter*innen ihr Einkommen

verlieren, ihre Kredite nicht zurückzahlen können oder ihre Ersparnisse pulverisiert werden, generell so hoch bleibt, dass im Sinne des hier entwickelten Ansatzes sowohl hinsichtlich der Gleichheit als auch der Freiheit und des Respekts eine moralische Unzulässigkeit vorliegt. Gerade weil Staaten seit 2008 wissen, wie anfällig das System ist und wie schnell Verluste und Probleme von Märkten und Finanzinstitutionen externalisiert werden, wäre es grob fahrlässig, wenn der Staat annähme, dass das Einführen von strengeren Stresstests, die Erhöhung des Eigenkapitals oder auch das Begrenzen von einigen wenigen Finanzprodukten ausreicht, um alle Bürger*innen gegen ungerechte systemische Risikoauferlegung zu schützen.

Innerhalb der Finanzwirtschaft und der globalen Finanzmärkte hat sich seit der Krise erstaunlich wenig geändert. Die distributiven Ungleichgewichte sind dieselben: Eine relativ kleine Gruppe an Marktteilnehmer*innen streicht den Großteil der Gewinne ein, während der realwirtschaftliche Nutzen (falls überhaupt einer existiert) gering ist und das Hauptrisiko einer neuerlichen Krise wieder auf der unteren Mittelschicht, der Arbeiterklasse und den kleinen Betrieben und kleineren Mittelstandsunternehmen liegt. Die Tatsache, dass eine blühende, auf individuellen Profit ausgerichtete Finanzwirtschaft volkswirtschaftlich sogar schädlich sein kann, wie beispielsweise im Falle Englands (vgl. Christensen/Shaxson/Wigan 2016; Baker/Epstein/Montecino 2018), untergräbt außerdem das oftmals vorgebrachte Argument, dass das systemische Finanzrisiko ein notwendiger Bestandteil einer funktionierenden Marktwirtschaft sei.

Letztlich empfiehlt sich die Formulierung von zwei Prinzipien, eines Schutzprinzips und eines Sorgfaltsprinzips. Das *Schutzprinzip* hebt sowohl auf den Gleichheits- als auch auf den Freiheitsaspekt ab:

Staatliche und andere relevante Institutionen haben die moralische Pflicht, systemische Risiken dahingehend zu regulieren, dass Ungleichheit in der Verteilung von Risiko verringert wird und freiheitsuntergrabende Beherrschung durch willkürliche Eingriffe in die fundamentalen Lebenschancen Unbeteiligter minimiert wird. Eine Abweichung von diesem Prinzip im Namen relativer sozialer Nützlichkeit ist nicht möglich.

Diese Formulierung des Schutzprinzips trägt zum einen der Tatsache Rechnung, dass perfekte Gleichheit in der Verteilung von Risiken schlichtweg unmöglich ist. Dafür gibt es im Bereich der Risikosteuerung und -governance zu viele Unsicherheiten. Zum anderen hebt das Prinzip hervor, dass Freiheit von Beherrschung ein moralischer Grundwert ist, dessen Verletzung durch systemische Risiken minimiert werden muss. Der Nachsatz dient der Abwendung jeglicher Versuche, utilitaristische Aggregation als mögliche Alternative einzuführen. Die Kapitalerträge der Einen können nicht gegen die Lebenschancen der Anderen aufgewogen werden.

Das zweite Prinzip ist das Sorgfaltsprinzip. Es entspringt zum einen der Beobachtung, dass systemische Risiken oftmals den Wert des Respekts gegenüber anderen verletzen. Dies ist der Fall, wenn das Wohlergehen anderer außer Acht gelassen wird oder die Vorhersehbarkeit eines signifikanten Risikos fahrlässig unterschätzt wird. Zum anderen entspringt das Sorgfaltsprinzip der Beobachtung de Bruins (2015), dass staatliche Organe im Vorfeld der Finanzkrise von 2008 ihre Aufsichtsverantwortung häufig delegierten, ohne jedoch sicherzustellen, dass die Aufsicht dann adäquat ausgeführt wurde.

Es geht beim *Sorgfaltsprinzip* also sowohl um Fürsorge (Was ist mit anderen?) und Vorsorge (Wieviel wissen wir? Sollten wir vorsichtiger operieren?) als auch um Gewissen-

haftigkeit, Verantwortungsbewusstsein und eben Sorgfalt (Machen alle ihren Job? Sind die vorhandenen Ratings und Prognosen verlässlich?). James (2017) identifiziert nur den ersten Teil dieser Gleichung und argumentiert deshalb für ein klassisches Vorsorgeprinzip. Um aber dem Gesamtkomplex gerecht zu werden, bedarf es wohl wieder eines zweigeteilten Prinzips:

Staatliche und andere relevante Institutionen haben aus Fürsorge für alle Bürger*innen bei ihren Prognosen und Szenarien die moralische Pflicht zur Aufrechterhaltung des Grundsatzes der Nicht-Beherrschung, indem sie Risikoszenarien mit Beherrschungspotenzial ein größeres Gewicht beimessen als vergleichbaren optimistischen Aufwärtsszenarien. Darüber hinaus haben staatliche und andere relevante Institutionen die Pflicht, ihre Aufsichts- und Kontrollfunktionen mit größtmöglicher Sorgfalt zu erfüllen und dafür zu sorgen, dass delegierte Verantwortung adäquat reguliert und rechenschaftspflichtig ist.

Diese Formulierung des Sorgfaltsprinzips bringt zum einen zum Ausdruck, dass staatliche Für- und Vorsorge allen Bürger*innen dienen muss. Zum anderen zeigt diese Formulierung, dass staatliche Sorgfalt auch für delegierte Verantwortung notwendig ist. Ein weiterer wichtiger Aspekt des Sorgfaltsprinzips ist, dass Beherrschungspotenziale in der Analyse systemischer Risikoauferlegung besonders gewichtet werden. Da Bürger*innen aus bereits benachteiligten und marginalisierten Bevölkerungsgruppen in der Regel sehr viel verwundbarer sind als sozial und finanziell bessergestellte Bevölkerungsgruppen und somit die Gefahr der Beherrschung für benachteiligte und marginalisierte Bevölkerungsgruppen besonders hoch ist, wohnt dem vorgeschlagenen Prinzip auch eine Dimension der sozialen Gerechtigkeit inne. Es darf eben nicht sein, dass die tatsächlich vorhandenen Risiken für bereits benachteiligte und marginalisierte Bevölkerungsgruppen kleingeredet werden, um die finanziellen Gewinne bereits bessergestellter Bevölkerungsgruppen zu legitimieren.

Sowohl das Schutzprinzip als auch das Sorgfaltsprinzip haben, da sie die vorhin identifizierten moralischen Standards der Aufrechterhaltung der Freiheit, der Gleichheit und des Respekts vor den Rechten und Freiheiten einer jeden Bürger*in schützen wollen, eine starke politische Stoßrichtung. Da unilaterale systemische Risikoauferlegung besonders dann moralisch problematisch ist, wenn sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen möglicher willkürlicher Einmischung in ihre basalen Lebenspläne und Lebenschancen ausgesetzt werden, decken die hier entwickelten Prinzipien die moralisch äußerst fragwürdige Natur vieler sogenannter Systemexternalitäten auf. Einer der Hauptgründe für die Finanzkrise war die Deregulierung der Finanzmärkte, die es manchen Leuten erlaubte, unglaublich reich zu werden, ohne sich um das Risiko zu sorgen, das der Gesamtwirtschaft und der Gesamtbevölkerung aufgeladen wurde. Dies war nicht nur ungerecht, sondern es wirft auch Fragen auf hinsichtlich der Werte und Ziele, welche der gesellschaftlichen, makroökonomischen Struktur zugrundeliegen sollten (vgl. Baker 2018). Mit anderen Worten, wenn man die moralischen Akzeptabilitätskriterien für systemische Risikoauferlegungen ernst nimmt, so lassen sich daraus auch Schlussfolgerungen für die makro-moralischen Leitplanken der gesamtgesellschaftlichen Organisation ableiten, sei es hinsichtlich der Regulierung von Märkten, dem Renteniveau oder Ähnlichem. Die genauere Diskussion dieser Schlussfolgerungen würde hier aber den Rahmen sprengen.

5. Fazit

Der Ausgangspunkt dieses Aufsatzes war die Frage, unter welchen Bedingungen und Umständen die Auferlegung eines systemischen Finanzrisikos moralisch unzulässig ist. In Beantwortung dieser Frage wurde das republikanische Ideal der Nicht-Beherrschung als geeignetes Instrument zur Beurteilung der moralischen Unzulässigkeit von Risikoauferlegungen identifiziert. Auf Grundlage des Ideals der Nicht-Beherrschung wurden die Werte der Freiheit, der Gleichheit und des Respekts als Kriterien für die Bewertung einzelner Risiken eingeführt. Auf Basis dieser Werte wurden zwei Pflichten für staatliche und andere relevante Institutionen herausgearbeitet: eine Schutzpflicht und eine Sorgfaltspflicht, verankert in einem Schutzprinzip und einem Sorgfaltprinzip. Mithilfe dieser Werte und Prinzipien wurde somit der Rahmen für die gerechtere und moralisch zulässige Regulierung von systemischen Finanzrisiken gelegt.⁸

Literatur

- Azmanova, Alben, 2018: Relational, structural and systemic forms of power: the ‘right to justification’ confronting three types of domination. In: *Journal of Political Power* 11, 68–78.
- Baker, Andrew, 2018: Macroprudential regimes and the politics of social purpose. In: *Review of international political economy* 25 (3), 293–316.
- Baker, Andrew / Epstein, Gerald / Montecino, Juan, 2018: The UK’s finance curse? Costs and processes. SPERI report; <http://speri.dept.shef.ac.uk/2018/10/05/uk-finance-curse-report/>, 28.06.2021.
- Baker, Andrew / Schuppert, Fabian / Cullen, Jay, 2020: Towards a Normative Theory of Systemic (Financial) Risk. In: *Rebuilding Macroeconomics Working Paper*; <https://www.rebuildingmacroeconomics.ac.uk/normative-theory>, 28.06.2021.
- Blyth, Mark, 2014: *Wie Europa sich kaputtspart. Die gescheiterte Idee der Austeritätspolitik*, Berlin.
- British Academy, 2009: ‘A letter to Her Majesty the Queen’; <http://www.britac.ac.uk/news/newsrelease-economy.cfm>, 28.06.2021.
- Carter, Ian, 2008: How are Power and Unfreedom Related? In: Cécile Laborde / John Maynor (Hg.), *Republicanism and Political Theory*, Malden (MA).
- Christensen, John / Nick Shaxson / Duncan Wigan, 2016: The Finance Curse: Britain and the World Economy. In: *The British Journal of Politics and International Relations* 18 (1), 255–269.
- Costa, Victoria, 2009: Neo-Republicanism, Freedom as Non-Domination, and Citizen Virtue. In: *Politics, Philosophy, and Economics* 8, 401–419.
- Cox Jr., Anthony Louis, 2008: What’s Wrong With Risk Matrices? In: *Risk Analysis: An International Journal* 28 (2), 497–512.
- De Bruin, Boudewijn, 2015: *Ethics and the Global Financial Crisis. Why Incompetence is Worse than Greed*, Cambridge.
- De Bruin, Boudewijn, 2018: Moral Responsibility for Large-Scale Events: the Difference Between Climate Change and Economic Crises. In: *Midwest Studies in Philosophy* 42, 191–199.

8 Für wertvolle Hinweise, Kommentare und Diskussionen zum Inhalt dieses Aufsatzes bedanke ich mich bei den Mitgliedern des von Anna Goppel organisierten Workshops in Ujué sowie Alice Baderin, Andrew Baker, Keith Breen, Jay Cullen, Maria Paola Ferretti, Hilkje Hänel, Ruben Langer, Cillian McBride, Andreas Niederberger, Peter Niesen, Finja Pohl, Kerstin Reibold, Peter Schaber, Juri Viehoff und Katja Wiesner sowie einer anonymen Gutachter*in der Zeitschrift für Politische Theorie.

- Einspahr, Jennifer, 2010: Structural Domination and Structural Freedom: a Feminist Perspective. In: *Feminist Review* 94, 1–19.
- Elazar, Yiftah / Rousselière, Geneviève, 2019 (Hg.): *Republicanism and the Future of Democracy*, Cambridge.
- Feinberg, Joel, 1984: *Harm to others. The Moral Limits of the Criminal Law*, New York / Oxford.
- Ferretti, Maria, 2016: Risk Imposition and Freedom. In: *Politics, Philosophy & Economics* 15, 261–279.
- Finkelstein, Claire, 2003: Is Risk a Harm? In: *University of Pennsylvania Law Review* 15, 963–994.
- Gädeke, Dorothea, 2020: Does a Mugger Dominate? Episodic Power and the Structural Dimension of Domination. In: *Journal of Political Philosophy* 28 (2), 199–221.
- Garrau, Marie / Laborde, Cécile, 2015: Relational Equality, Non-Domination, and Vulnerability. In: Carina Fourie / Fabian Schuppert / Ivo Wallimann-Helmer (Hg.), *Social Equality: On What It Means to Be Equals*, Oxford, 65–86.
- Hansson, Sven Ove, 2013: *The Ethics of Risk: Ethical Analysis in an Uncertain World*, Wiesbaden.
- James, Aaron, 2017: The Distinctive Significance of Systemic Risk. In: *Ratio Juris* 30 (3), 239–258.
- Jugov, Tamara, 2020: Systemic domination as ground of justice. In: *European Journal of Political Theory* 19 (1), 47–66.
- Krause, Sharon, 2013: Beyond Non-Domination: Agency, Inequality and the Meaning of Freedom. In: *Philosophy & social criticism* 39 (2), 187–208.
- Laborde, Cécile, 2008: *Critical Republicanism: The Hijab Controversy and Political Philosophy*, Oxford.
- Laborde, Cécile / Maynor, John, 2009 (Hg.): *Republicanism and Political Theory*, Malden (MA).
- Linarelli, John, 2017: Luck, Justice and Systemic Financial Risk. In: *Journal of Applied Philosophy* 34 (3), 331–352.
- Lovett, Frank, 2010: *A General Theory of Domination and Justice*, Oxford.
- Markell, Patchen, 2008: The Insufficiency of Non-domination. In: *Political Theory* 36, 9–36.
- Maynor, John W., 2003: *Republicanism in the Modern World*, Cambridge.
- Minsky, Hyman, 1986: *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven.
- Oberdiek, John, 2009: Towards a Right Against Risking. In: *Law and Philosophy* 28, 367–392.
- Pettit, Philip, 1997: *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford.
- Pettit, Philip, 2005: The Domination Complaint. In: *Nomos* 86, 87–117.
- Pettit, Philip, 2012: *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge.
- Sandven, Hallvard, 2020: Systemic Domination, Social Institutions and the Coalition Problem. In: *Politics, Philosophy & Economics*, online first: <https://doi.org/10.1177/1470594X20927927>.
- Schemmel, Christian, 2021: *Justice and Egalitarian Relations*, Oxford.
- Schuppert, Fabian, 2015a: Being Equals: Analyzing the Nature of Social Egalitarian Relationships. In: Carina Fourie / ders. / Ivo Wallimann-Helmer (Hg.), *Social Equality: On What It Means to Be Equals*, Oxford, 107–126.
- Schuppert, Fabian, 2015b: Non-Domination, Non-Alienation and Social Equality: Towards a Republican Understanding of Equality. In: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 18 (4), 440–455.
- Vrousalis, Nicholas, 2020: The Capitalist Cage: Structural Domination and Collective Agency in the Market. In: *Journal of Applied Philosophy*, online first: <https://doi.org/10.1111/japp.12414>.

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 juridisch-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 Gouvernamentalität 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 unbekannten Akkumulation symbolischer Machtressourcen im diffusen Zusammenspiel staatlicher und privatwirtschaftlich organisierter Akteure. Dabei geht es im Gegensatz zum Gouvernamentalitätsansatz 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.

Im ersten Teil des Beitrages erfolgt daher eine Perspektiverweiterung. Jenseits der politiktheoretischen Diskussionen wird Datenschutz zunächst als entweder rechtliches oder als technisches Problem wahrgenommen. Diese Wahrnehmung gilt es zu überwinden, indem neben der rechtlichen und der technischen Dimension auch die politischen, die ökonomischen und die sozio-kulturellen Aspekte des Datenschutzes mitsamt ihren Interdependenzen sichtbar gemacht werden (1.). Vor diesem Hintergrund kann im zweiten Schritt gezeigt werden, inwieweit Datenschutz als genuines Element der Machtbalance im „régime mixte des modernes“ (Rosanvallon 2006: 295 ff.) zu begreifen ist (2.). Die politiktheoretische These lautet daher, dass hinter dem Begriff des Datenschutzes die Frage nach der Autonomie symbolischer Machtteilung in komplexen Gesellschaften steht. Diese Machtteilung wird durch die digital ausgeweitete Verfügbarkeit von Wissen radikal in Frage gestellt. Eine mögliche Antwort auf die daraus erwachsenden Probleme hält die Sprache des politischen Konstitutionalismus bereit, wie am Ende des Beitrages argumentiert wird.

1. Perspektiverweiterung: Fünf Dimensionen des Datenschutzes

1.1 Rechtliche Dimension

Datenschutz wird üblicherweise als rechtliches Problem verstanden. Diese Perspektive ist aus einem historischen Entstehungskontext erwachsen, in dem die staatliche Verwaltung durch die von ihr erwarteten sozialen Steuerungsaufgaben eine zunehmende Nachfrage nach Informationen entwickelte. Angesichts dieses zunehmend übergreifig sich gerierenden staatlichen Wissensdurstes im Zeichen der „Daseinsfürsorge“ (Forsthoff 1938) erschien die grundrechtliche Garantie der freien Entfaltung der Persönlichkeit gefährdet. Dabei spielte insbesondere die Herausforderung einer neuartigen „information society“ eine Rolle (Simitis 1987). Bereits 1970 schuf das Hessische Datenschutzgesetz (HDSG) eine rechtliche Regelung, die der staatlichen Verwaltung konkrete Bedingungen für die Sammlung und Auswertung personenbezogener Daten vorschrieb. Bemerkenswert ist dabei die Tatsache, dass dieses frühe Gesetz den Fokus nicht auf den individuellen Schutz von betroffenen *Personen* legte, sondern den Schutz von *Daten* in den Mittelpunkt stellte. Im Gesetzeszweck der Novellierung von 1978 geht es dabei ausdrücklich um die Auswirkung der Informationsverarbeitung auf die staatliche Machtbalance und nicht um den Privatheitsschutz von Individuen. Damit reflektiert das HDSG den frühen Datenschutzdiskurs, der Datenschutz in erster Linie als Problem gesellschaftlicher und politischer Machtverteilung verstanden hatte und dementsprechend Datenschutz nicht als rein rechtliches oder technisches, sondern als ein politisches Programm definierte (vgl. Pohle 2019).

Die Betonung des Datenschutzes als individuelles Schutzrecht erfolgte dann jedoch vor allem durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1983. Das Gericht erklärte die von der Bundesrepublik angesetzte Volkszählung in der geplanten Form für hinfällig und begründete dies mit dem neuen Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfGE 65, 1). Angesichts „integrierter Informationssysteme“ bestehe die Möglichkeit eines „teilweise oder weitgehend vollständigen Persönlichkeitsbildes, ohne dass der Betroffene dessen Richtigkeit und Verwendung zureichend kontrollieren kann“ (ebd.: 45). Mit dieser grund-

rechtlichen Neuschöpfung wird Datenschutz damit zuallererst als ein juristischer Topos formuliert und auf die Frage der individuellen Privatheit zugespitzt.

Vorläufer dieser rechtlichen Entwicklung finden sich bereits in der Entwicklung eines Rechts auf Privatheit aus dem US-amerikanischen Kontext. 1890 hatten Samuel Warren und Louis Brandeis das „right to be let alone“ geprägt (Warren / Brandeis 1890: 193). Ebenso wie gut neun Jahrzehnte später das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit neuer rechtlicher Schutzbereiche aus der technischen Entwicklung neuer Formen der Datenverarbeitung begründet sah, hatten auch Warren und Brandeis die rechtliche Innovation des Schutzes von *privacy* mit den Fortschritten einer privatwirtschaftlich organisierten audiovisuellen Medientechnik begründet. Warren und Brandeis dachten damals in erster Linie an ein rechtliches Instrument gegen den von einer immer mächtiger und auflagenstärker werdenden Presse verbreiteten „gossip“ (ebd.: 196), der als unkontrollierte Mehrheitsmacht die Freiheitsräume des Individuums empfindlich beschädigen könnte.

In diesem Sinne schreibt das Recht auf Privatheit jenes liberale Denken fort, das bereits mit Alexis de Tocqueville und John Stuart Mill in der „Tyrannei der Mehrheit“ eine neuartige, vornehmlich soziale Gefahr für die individuelle Autonomie erblickte (Tocqueville 2010: 410; Mill 1991: 8) – und verliert dabei doch zugleich aus den Augen, dass es in dieser politiktheoretischen Tradition niemals nur um individuelle Privatautonomie, sondern immer auch um die Frage der Machtverteilung im politischen Gemeinwesen ging. Nach den totalitären Erfahrungen des 20. Jahrhunderts, den dystopischen Projektionen kurz vor dem Orwell-Jahr 1984 und der zunehmenden elektronischen Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung erschien in der Bundesrepublik jedoch vorrangig das Staat-Bürger-Verhältnis mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung besonders schutzbedürftig.² Das Urteil zu Online-durchsuchungen setzt 2008 diese Linie fort (BvR 370/7). Zudem war nach dem hessischen Vorbild 1977 ein bundesweites Datenschutzgesetz erlassen worden, welches dann in den achtziger und neunziger Jahren an die weitaus ambitioniertere Karlsruher Rechtsprechung angepasst wurde. Mit einer Reihe vielbeachteter Urteile hat auch der Europäische Gerichtshof daran angeknüpft. Der vom EuGH entschiedene Fall *Google Spain v Agencia Espanola de Proteccion des Datos, Mario Costeja Gonzalez* (2014) proklamierte mit dem „right to be forgotten“ ein weiteres datenschutzbezogenes Individualrecht, das sich auf die Löschung von personenbezogenen Suchergebnissen bezieht (Meyer-Schönberger 2010).³ Ein weiterer Schritt war die *Safe Harbor* Entscheidung von 2015, in der die Datenschutzstandards der Europäischen Union im Verhältnis zu den USA neu bestimmt wurden.⁴ Diese Entwicklung mündete schließlich in der Europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) aus dem Jahr 2016 (vgl. Roßnagel 2017). Damit zielt die rechtliche Dimension des Datenschutzes in der EU nicht nur auf die Begrenzung staatlicher Allwissenheitsansprüche, sondern nimmt auch die „Privatheitsgefährdung durch Private“ in den Blick, die bereits in den Anfängen des Datenschutzes Gegenstand der Debatte gewesen ist – wobei die größte Herausforderung für die rechtliche Garantie einer solchen „e-privacy“ in der zunehmenden Inkongruenz rechtlicher

2 Dabei bleibt der zentrale Fokus auf „Privatheit“ in der Datenschutz-Debatte grundlegend umstritten; vgl. Lewinski 2014: 17 ff.

3 Inzwischen hat auch das Bundesverfassungsgericht das Recht auf Vergessenwerden in seine Rechtsprechung aufgenommen (1 BvR 16/13, Recht auf Vergessen I; 1 BvR 276/17, Recht auf Vergessen II).

4 Einen instruktiven Vergleich der rechtlichen Standards unternimmt Boehm (2015); vgl. aber den California Consumer Privacy Act von 2018, der zumindest erste rechtliche Schritte zu einem stärkeren Datenschutz erkennen lässt.

Regulierungsräume mit den transnationalen Strukturen digitaler Datenverarbeitung besteht (vgl. Eichenhofer 2016: 84).

1.2 Technische Dimension

Die zweite dominante Perspektive auf den Datenschutz ist neben dem Recht die technische Dimension. Wie bereits oben angedeutet, versuchen die Technikwissenschaften, allen voran die Informatik, nicht nur Teil des Problems zu sein, sondern auch Teil der Lösung zu werden.⁵ Die von der elektronischen Datenverarbeitung gerufenen Geister sollen demnach durch Fortschritte in der Verschlüsselungstechnik wieder unter Kontrolle gebracht werden. Diese – rechtlich eingeforderte – Selbstregulierung technischer Systeme verweist vor allem auf die Konzeption eines Datenschutzes „by design“ (Rubinstein 2011; Rubinstein/Good 2013; Bellanova 2017: 335 ff.). Mit Hilfe von „privacy enhancing technologies“ (PETs) (Danezis et al. 2014) geht es hier in erster Linie darum, in der technologischen Gestaltung von Informationsverarbeitung die datenschutzrechtlichen Anforderungen so zu berücksichtigen, dass die Konfliktpotentiale zwischen technischer Praxis und rechtlicher Normierung möglichst gering gehalten werden. Die technisch gesteigerte Verfügbarkeit von Wissen soll damit zugleich technisch wieder begrenzt werden. Eine solche Selbstbeschränkung der eigenen Potentiale ist daher einem Autonomiegedanken der Technik verpflichtet, der für technische Probleme in erster Linie technische Lösungen in Erwägung zieht. Dieser „technologische Solutionismus“ (Mozorov 2013; Strohschneider 2014) verweist auf eine in der Digitalindustrie durchaus wirkmächtige technokratische Utopie der Selbstregulierung von Funktionssystemen. Ein weiteres Beispiel solcher techno-libertären, gegen externe Eingriffe durch Recht und Politik gerichteten Selbstregulierungsansprüche ist die Idee der Kryptowährung Bitcoin, die nicht nur als Zahlungsmittel, sondern vor allem auch als „smart contract“ fungiert und damit hierarchische Ordnungsmuster staatlichen Zwangs überflüssig machen soll (Greenfield 2017: 145 ff.).

1.3 Politische Dimension

Neben der rechtlich und technisch geprägten Datenschutzdebatte sind in den letzten Jahren zunehmend auch politikwissenschaftliche Perspektiven zur Digitalisierung entwickelt worden (vgl. Hofmann et al. 2019). Grundsätzlich wird im Feld der Informationspolitik zwischen Wirtschafts-, Sicherheits- und Bürgerrechtsinteressen unterschieden, die im Bereich des Datenschutzes berührt sind (vgl. Busch 2012: 423 ff.). Zugleich ist das Thema auf der Grundlage der beteiligten Akteure empirisch analysiert worden (vgl. Schütz/Karaboga 2019). Gegenüber der rechtlichen und der technischen Perspektive betont die politikwissenschaftliche Analyse die Bedeutung des jeweiligen Ordnungskontextes und stellt die Frage des Datenschutzes im Regimevergleich des demokratischen Verfassungsstaates sowie in Abgrenzung zur Autokratie. Neben der komparativ zu beantwortenden Frage der institutionellen Regulierungskontexte wird im Bereich der transnationalen Informationspolitik besonders sichtbar, an welche Grenzen die klassischen Formen von Staatlichkeit angesichts eines

5 Einen avancierten, theoretisch komplexen Ansatz liefert Pohle (2018), der auch die historische Entwicklung der rechtlichen und technischen Diskussion aufarbeitet; zu einer Verbindung rechtlicher und technischer Perspektiven auch die Beiträge in Roßnagel/Friedewald/Hansen 2018.

flüchtigen Gegenstandes wie Information stoßen (vgl. Busch/Hofmann 2012). Dabei spielt nicht nur die Frage eine Rolle, wie die allgemeinverbindlichen informationspolitischen Ziele bestimmt werden. Auch die Frage nach der Machtdimension von Datenerzeugung und Datennutzung gerät hier in den Blick. Erst durch die politische Dimension wird damit wieder klar, auf welche ursprüngliche Frage das Datenschutzrecht eine Antwort darstellt.

Im Vergleich der Europäischen Union mit den USA und China kommen so die unterschiedlichen politischen Gestaltungsmöglichkeiten des gesellschaftlichen Wissenshaushaltes zum Vorschein. Das Datenschutzregime der USA ist geprägt von zwei grundsätzlichen *tradeoffs*: Zum einen ist es unter dem Eindruck der Terroranschläge von 2001 nicht gelungen, die frühen rechtlichen Ansätze zum Schutz von Privatheit (Privacy Act 1974) zu einem dauerhaften Datenschutzregime auszubauen. Vielmehr ist man hier mit dem Konzept der *homeland security* einem umfassenden Entwurf der Versicherheitlichung gefolgt, der die personalen Interessen an Datensicherheit den kollektiven Sicherheitsinteressen weitgehend untergeordnet hat. Hinzu kommt als zweiter *tradeoff* der ökonomische Druck des „Überwachungskapitalismus“ (Zuboff 2018), der im Zuge der digitalen Transformation die potentiellen Wettbewerbsvorteile durch umfassende Nutzung von *big data* stärker gewichtet hat als potentielle persönliche Freiheitsverluste. Die Ziele gesteigerter Wohlfahrt und Sicherheit legitimieren in diesem Falle also Einschränkungen grundrechtlicher Freiheit (dazu auch 1.4). In China hingegen zeigt sich, wie ein autoritäres Regime nicht individuellen Datenschutz, sondern Stabilität der politischen und wirtschaftlichen Ordnung präferiert. Die Entwicklung eines umfassenden digitalen Kontrollprogramms ist hier weniger Ursache als Symptom dieser politischen Ordnungspräferenz. Privatheit wird hier nicht wie in den USA graduell gegen Sicherheits- und Wohlfahrtsgewinne aufgewogen, sondern erscheint prinzipiell den Stabilitätsanforderungen des Einparteienstaates untergeordnet (vgl. Strittmatter 2018; Griffith 2019). Die Europäische Union zeigt schließlich eine eigene Positionierung, deren Differenz zum westlichen Bündnispartner USA sich in erster Linie durch die totalitären Erfahrungen Europas erklären lässt. Die damit zusammenhängenden politischen Ordnungsentscheidungen mündeten in den letzten Jahren in ein weitreichendes, konstitutionell fundiertes Datenschutzregime. Sie besitzen insofern eine hohe Ausstrahlung auf den internationalen Kontext, als hier eine alternative politische Antwort geliefert wird, wie die Balance zwischen Freiheit, Sicherheit und Produktivität unter den Bedingungen einer weitreichenden digitalen Transformation aussehen könnte.

Dabei stellen sich in dieser Perspektive vor allem zwei Fragen: Zum einen verweist der Topos des Datenschutzes auf die Herausforderung politischer Regulierung in einem Bereich, der im besonderen Maße transnational verfasst ist.⁶ Datenschutz wird hier zum Teil einer inter- und transnationalen Wissenspolitik, deren Probleme vor allem in den inkongruenten Strukturen transnationaler Wissensproduktion und -distribution sowie nationalstaatlich verfasster politischer Entscheidungsstrukturen liegt.⁷ Damit ist auch ein zweiter Aspekt berührt, der in der spezifischen Schutzdimension des Datenschutzes liegt. Wie sich beispielsweise in der Frage des Rechts auf Vergessen und der rechtlichen Verpflichtung von Google zum Löschen

6 Vgl. Bendrath et al. 2008; Busch/Hofmann 2012; zu den transnationalen Akteuren der Normproduktion Purtova 2014; zum Souveränitätsproblem in der digitalen Konstellation Ritz/Zierold 2019; Pohle/Thiel 2019.

7 Eine politische Theorie des Datenschutzes wäre damit auch als eine Ergänzung der „Wissenspolitik“ zu betrachten, wie sie von Nullmeier und Rüb (1993) im Feld der Sozialstaatsforschung und in Konkurrenz zu den vorherrschenden *Rational Choice*-Ansätzen der neunziger Jahre entwickelt wurde. Das Verhältnis von Wissensgenerierung und politischer Entscheidungsmacht wurde dort allerdings vornehmlich mit Blick auf den Input von Wissen in die institutionellen Entscheidungskontexte betrachtet; ähnlich Straßheim (2012).

beanstandeter Suchergebnisse oder auch in den gemeinsamen Anstrengungen von staatlichen und privaten Akteuren gegen Desinformation in den sozialen Netzwerken zeigt, ist der staatliche Schutzauftrag in der globalen Informations- und Netzwerkgesellschaft wesentlich auf die Kooperation nicht-staatlicher, privatwirtschaftlich organisierter Akteure angewiesen. Datenschutzpolitik verlagert sich damit in Governance-Strukturen. Möglicherweise wird aber die privatwirtschaftlich organisierte Wissensmacht dadurch nicht etwa eingeeht, sondern durch den Einfluss auf die Problemdefinition noch gesteigert. Fragen nach etwaigen Konflikten mit den Schutzerwartungen, die von Seiten der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger an die staatlichen Institutionen gerichtet werden, bleiben damit ungeklärt.

1.4 Ökonomische Dimension

Im Zeitalter privatwirtschaftlicher Datenkonzerne werden Informationen zu einer profitablen Ressource, deren Aneignung und Ausbeutung zunehmend zum Kerngeschäft einer postindustriellen Ökonomie des Digitalen geworden ist. Die klassisch-liberale Konstellation des schutzbedürftigen Bürgers und des zu zählenden staatlichen Leviathans wird dabei zunehmend durch eine komplexe Konstellation abgelöst, in der private und ökonomische Akteure in wachsendem Maße zur ebenbürtigen Gefährdung liberaler Autonomievorstellungen aufsteigen. Wie die Enthüllungen Edward Snowdens über die Reichweite geheimdienstlicher Überwachung gezeigt haben, löst diese neue Bedrohung durch Private die alte Konstellation des Konfliktes von Staat und bürgerlicher Gesellschaft jedoch nicht einfach ab. Aus der zunächst zweistelligen Gefährdungsrelation ist vielmehr eine dreistellige geworden, in der sich das Verhältnis von Staat und Bürgerin zu einer opaken Dreiecksbeziehung erweitert. Die Komplexität dieser politisch-ökonomischen Verflechtung mitsamt ihren wechselnden Allianzen, Bündnissen und Feinderklärungen zeigt sich bereits daran, dass die liberale Bedrohungsanalyse im Bürger-Staat-Verhältnis mit dem datenhungrigen Leviathan den Gefahrenherd eindeutig dingfest machen konnte. Schon diese Paarbeziehung war nicht gänzlich frei von Paradoxien, zielte doch gerade der Versuch einer grundrechtlichen Absicherung individueller Privatheit darauf, den rechtsstaatlichen Teil des Leviathans gegen seine wohlfahrts- und sicherheitspolitischen Komponenten in Stellung zu bringen.

Im Zeichen der Digitalität wandelt sich die ursprünglich zweistellige Gefährdungskonstellation zwischen Staat und Bürger in eine dreistellige Relation: Die klassische Konfrontation zwischen Staat und Gesellschaft wird zu einer Dreiecksbeziehung erweitert, in der die Doppelrolle der Person als Bürger und Konsument zum Tragen kommt. Die Produktion eines „Verhaltensdatenüberschusses“ im kritischen Moment nach dem Platzen der dot.com-Blase 2001 hat dabei ein innovatives Profitpotential für die Unternehmen im neuen Markt der internetbasierten Informationssuche eröffnet (vgl. Zuboff 2018: 85 ff.). Während in der ökonomischen Theorie Märkte ohnehin schon als machtvollere Informationsbroker verstanden worden sind, so steht mit *big data* ein neues Instrument zur Generierung von personenbezogener Marktinformation und deren Umwandlung in ökonomische Macht bereit, die wiederum zur Generierung von mehr Wissen eingesetzt werden kann.⁸ Die Entstehung eines privatwirtschaftlich organisierten Datenoligopols hat damit jedoch nicht nur ökonomieim-

8 Damit arbeitet die neue digitale Ökonomie an einer zunehmenden Personalisierung von Gütern und Dienstleistungen, die den potentiellen Zugriff auf die individuellen Konsumentscheidungen weiter verschärft (Priddat 2018).

manente Machtverschiebungen von produzierender Industrie zu einer immateriell operierenden digitalen Plattformökonomie zur Folge, wie sie sich in der Bewertung börsennotierter Großunternehmen – von General Motors zu GAFA – ablesen lässt.⁹ Diese neue Machtkonzentration wirkt auch über die Grenzen des Ökonomischen hinaus, weil sie auf gesellschaftlich und politisch relevanten Formen der Verhaltensvorhersage und -modifikation beruht. Als „Überwachungskapitalismus“ kann die daraus entstehende Logik der Akkumulation verstanden werden, die den digital abgeschöpften „Verhaltensüberschuss“ als Profitgrundlage nutzt – die daraus resultierenden „Asymmetrien an Wissen und Macht“ (Zuboff 2018: 35) erzeugen dabei weitreichende politische und soziale Herausforderungen. Sie bringen neue Formen der weichen Verhaltensmodifikation hervor und erhöhen auf diese Weise noch einmal die Kontrolldichte im stahlharten Gehäuse der Hörigkeit moderner Ordnung. Die ökonomische Diskussion um Daten als „das neue Öl“¹⁰ hat zudem die Forderung nach einer Datendividende hervorgebracht, um die Produzenten der Daten an der damit verbundenen Wertschöpfung zu beteiligen. Solche Vergemeinschaftungshoffnungen des digital erzeugten Profits verkennen jedoch, wie sehr die neue Digitalökonomie von der privatisierenden Abschirmung ihrer zentralen Ressourcen lebt.¹¹ Ökonomisch profitabel werden Daten durch die Möglichkeit ihrer exklusiven Bewirtschaftung, nicht durch Transformation zu einer Allmende. Voraussetzung für den digitalen Kapitalismus ist daher Opazität, nicht Transparenz.

1.5 Sozio-kulturelle Dimension

In der ökonomisch erweiterten Problemkonstellation erscheinen so die Bürgerinnen und Bürger als Konsumenten in der Komplizenschaft mit den zahlreichen datenbasierten Angeboten der Kommunikation und des Konsums in seiner sozialen und alltäglichen Praxis zunehmend als potentielle Selbstgefährder – die Frage der sozio-kulturellen Datenpraxis, des Umgangs mit Daten und der Reflexion auf die Möglichkeiten und Grenzen individueller Freiheitsräume angesichts ihrer digitalen Unterwanderung muss daher als fünfte Dimension in die Diskussion des Datenschutzes miteinbezogen werden. Dabei ist empirisch ein „privacy paradox“ beobachtet worden, das bei Bürgerinnen und Bürgern westlicher Industriestaaten ein hohes Bewusstsein für den Wert von Datenschutz erkennen lässt, zum anderen aber eine ebenfalls hohe Bereitschaft, persönliche Daten für das Versprechen eines größeren Dienstleistungskomforts offenzulegen (vgl. Norberg/Horne/Horne 2007; kritisch Dienlein/Trepte 2015). Die oben genannten Bemerkungen zu den rechtspolitischen Unterschieden in den USA, China und der Europäischen Union können somit erweitert werden mit dem Hinweis auf die Frage, wie sehr datenschutzrelevante Fragen in der politischen Kultur, im kulturellen Gedächtnis und in den individuellen Verhaltensdispositionen verankert sind. Dabei geht es hier nicht um kulturalistische Determinanten, sondern vielmehr um die Frage, in welchem Maße Fragen des Datenschutzes einen Teil der normativen Ordnungsvorstellungen bilden. Entscheidend für diese Dimension sind demnach die datenbezogenen Praktiken und Diskurse,

9 GAFA steht für Google, Apple, Facebook und Amazon. Profite werden also in der digitalen Dienstleistungsgesellschaft zunehmend gemacht, nicht obwohl, sondern gerade weil nichts Gegenständliches mehr produziert wird. Als Produzent von Hardware und Software nimmt die Apple Corp. eine Mittelposition ein, wird aber durch die eigene „Hardwarefixierung“ bei zunehmender Austauschbarkeit eben dieser Hardware anfällig für Verluste; vgl. Lobo 2018.

10 Zur Herkunft und kontroversen Diskussion dieser vielzitierten Metapher vgl. Martinez 2019.

11 Gleiches ließe sich auch für das Problem der Besteuerung behaupten. Zur steuerpolitischen Governance der Datenökonomie vgl. Schneider 2019.

die sich in einem sozialen Habitus verdichten – auch hier ist zu erwarten, dass dieser Aspekt in besonderem Maße durch die Nähe oder die Distanz zu technologisch geprägten Fortschrittsvorstellungen beeinflusst wird. Dabei sind freilich weniger die konstanten und statischen Muster von Interesse, sondern sehr viel mehr die Verschiebungen und Dynamiken, die sich in diesem Feld beobachten lassen. Die politiktheoretische Diskussion kann hier vor allem bei der Hypothesenbildung wichtige Impulse liefern, die sowohl in der quantifizierenden als auch in der qualitativen empirischen Forschung aufgenommen werden können. Sinn und Bewusstsein für die Bedeutung des Privaten sind so möglicherweise an die traditionelle Konstellation bürgerlicher Gesellschaft und ihre Rollendifferenzierungen gekoppelt. Sie schwinden in der post-industriellen Gesellschaft mit ihren neuen Formen der Aufmerksamkeitsökonomie, in denen die „kuratierte“ Inszenierung des Selbst (Reckwitz 2017: 295) ein wachsendes Gewicht gegenüber den diskreten Formen historischer Bürgerlichkeit an der Schnittstelle zwischen Öffentlichkeit und Privatheit erlangt. Die für soziale Statusgewinne zunehmend relevante Behauptung von Singularität will öffentlich kommuniziert werden und konvergiert so mit älteren Diagnosen der „Tyrannei der Intimität“ (Sennett 1983: 424 ff.), die zu gänzlich anderen normativen Erwartungshaltungen an den Schutz persönlicher Daten führen, als dies in der klassischen liberal-bürgerlichen Konstellation der Fall gewesen ist (vgl. Simmel 1992; Ariès/Duby/Veyne 1993). Diese Annahme gewinnt noch an Plausibilität, wenn aktuelle Überwachungspraktiken nicht primär als eine Einschränkung öffentlicher und privater Handlungsfreiheit begriffen werden: Das „postliberale Paradox“ besteht dann vielmehr darin, dass sich die Möglichkeit umfangreicher Datensammlung erst der individuellen Freiheitsausübung selbst verdanken – auch wenn diese Freiheitsausübung auf mittlere Sicht durch die von ihr bedingte Sammelpraxis nachhaltig deformiert zu werden droht (vgl. Fischer 2014: 53). Datenschutzrelevant sind daher in immer höherem Maße Daten, die von den betroffenen Subjekten zwar selbst erzeugt wurden, von deren ökonomischer Nutzung sie aber weitgehend ausgeschlossen bleiben. Die Digitalisierung des Alltags generiert somit umfassende Daten Spuren, in denen das Subjekt und seine soziale Praxis digital verdoppelt werden – eine Form der datenförmigen Selbstauskunft, die in der digitalen Kommunikationspraxis moderner Gesellschaften inzwischen selbst als unvermeidlich erscheint (vgl. Nassehi 2019: 314).¹² Sollte diese Diagnose zutreffen, dann wäre dies ein Argument mehr, um Datenschutz nicht ausschließlich an individuelle Privatheit, sondern sehr viel mehr an gesellschaftliche und politische Fragen der symbolischen Machtbalance zu koppeln.

1.6 Interdependenzen

Zwischen den fünf Dimensionen des Datenschutzes bestehen zahlreiche Überschneidungen und Querverbindungen, von denen in der Folge nur die wichtigsten benannt werden. Wie oben bereits erwähnt, hat sich die rechtliche Dimension als grundlegende Begrenzung des technisch Möglichen entwickelt. Rechtliche Vorschriften definieren die Grenzen des Technischen und setzen verbindliche Regulierungen. Zugleich können sie die Öffnung kryptographischer

12 Diese sozio-kulturelle Dimension hat auch, wie unten deutlich wird, Auswirkungen auf die rechtliche Regulierbarkeit: „Vielleicht sind dann auch Rechtsfiguren wie die informationelle Selbstbestimmung oder die Wahrung der Privatsphäre geradezu anachronistische Figuren, weil sie kaum Abwehrrechte gegen den Staat oder gegen Dritte formulieren können, sobald ganze Lebensformen sich darin eingerichtet, sich in Clouds mit sich selbst synchronisiert, den Nahraum von Gelegenheitskommunikation durch das Netz erweitert und das Download-Internet längst zum Upload-Internet gemacht haben“ (Nassehi 2019: 316 f.).

Schranken verlangen, wenn beispielsweise staatliche Strafverfolgungsbehörden Zugang zu verschlüsselten Informationen fordern.¹³ Im Bereich der Informationssicherheit kommt es zudem zu engen Verbindungen rechtlicher Normenanforderungen und technischer Umsetzung von Standards der Vertraulichkeit und Fälschungssicherheit von personenbezogenen Informationen.¹⁴ Gleiches gilt für den zunehmend relevanten Bereich des Schutzes geistigen Eigentums: Hier entfalten rechtliche Eigentumsrechte und Schutzpflichten nur in Verbindung mit der technischen Entwicklung innovativer Schutzmechanismen Sinn.¹⁵

Das zentrale Spannungsverhältnis von Recht und Politik im demokratischen Verfassungsstaat gilt auch für den Datenschutz: Während die politische Willensbildung datenschutzrelevante Normen erzeugt, schränkt das Bundesverfassungsgericht die politischen Entscheidungsfreiheiten mit Verweis auf das allgemeine Persönlichkeitsgrundrecht, das Post- und Kommunikationsgeheimnis, die Unverletzlichkeit der Wohnung sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erheblich ein. Politik kann hier gleich von mehreren Seiten Druck auf das rechtliche Datenschutzregime aufbauen: sei es durch das Postulat öffentlicher Nachfrage nach Versicherheitlichung, sei es als ideengeschichtlich zweifelhafte Klage über datenschutzrechtliche Innovationshemmnisse.¹⁶ Hinzu kommt die Spannung des Rechts zur sozio-kulturellen Dimension, die sich einerseits stützend auf das Datenschutzrecht auswirken kann – so im Falle des Volkszählungsurteils und eines breit geteilten Bürgerrechtsbewusstseins –, die aber umgekehrt auch in direkte Konkurrenz mit den rechtlichen Erfordernissen tritt und eine Spannung zwischen dem Bedürfnis nach kommunikativer beziehungsweise ökonomischer Teilhabe und der normativ geforderten Datenaskese erzeugt. Die mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung verteidigte individuelle Entscheidungshoheit über die eigenen Daten erscheint dann mit der Netzkultur der digitalen Kommunikation nicht mehr kompatibel.

Auch zwischen Politik und Technik sind die Verbindungen widersprüchlich: Während die Politik von privatwirtschaftlichen Akteuren Innovationen einfordert und auch bereit ist, diese Erwartung durch massive Subventionen zu untermauern,¹⁷ wird umgekehrt die Politik von der Tech-Branche im Namen internationaler Innovationsfähigkeit unter massiven Deregulierungsdruck gesetzt. Die größte Spannung besteht jedoch zwischen der rechtlichen und der ökonomischen Dimension. So ist die grundrechtsdogmatische Linie des BVerfG, die von einem individuellen Recht auf informationelle Selbstbestimmung ausgeht, als „juristische Fehlkonstruktion“ kritisiert worden (Ladeur 2009). In diesem innerrechtlichen Interpretationskonflikt wurde von Seiten der systemtheoretischen Rechtstheorie stattdessen vorgeschlagen, Daten vielmehr als Eigentum derjenigen Personen zu betrachten, denen sie zugeordnet werden. Hinter dem als Persönlichkeitsrecht konstruierten Recht auf informationelle Selbstbestimmung steht das Problem der individuellen Einwilligung in Datenverarbeitung. Damit aber werde „die kollektive, transindividuelle Dimension der Kommunikation mehr

13 So prominent Apples Weigerung, das iPhone eines Mordverdächtigen für strafrechtliche Ermittlungen des FBI zu entsperren (<https://www.spiegel.de/netzwelt/gadgets/apple-fbi-will-hilfe-beim-iphone-knacken-konzern-wehrt-sich-a-1077769.html>, 15.08.2021) – weshalb die US-Regierung darüber nachdenkt, diese besonders hohe Verschlüsselung rechtlich einzuschränken.

14 Zum Identifikationsproblem historisch vgl. Groebner 2004; für das „digitale Selbst“ vgl. Bernard 2017.

15 Zum systematischen Zusammenhang von Datenschutz und Urheberrecht in der Informationsgesellschaft vgl. Meyer-Schönberger 2000: 63 ff.

16 <https://www.sueddeutsche.de/politik/parteien-dorothee-baer-kritisiert-datenschutz-wie-im-18-jahrhundert-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-180306-99-356436>, 06.03.2018.

17 Das Silicon Valley ist daher ein Beispiel für die Schubwirkung politischer Subventionen in Gestalt des Verteidigungshaushaltes (vgl. Dembosky 2013).

oder weniger ausgeblendet. Angesichts der kaum hintergehbaren Zwänge und Möglichkeiten der Netzwerkkommunikation wird die ‚Einwilligung‘ mehr oder weniger fiktiv“ (Ladeur 2015: 238 ff.).¹⁸

Stattdessen wird für die Umstellung des Datenschutzes vom Persönlichkeitsgrundrecht auf das Eigentumsrecht an Daten plädiert (vgl. ebd.: 241 f.). Von einer solchen Ökonomisierung des Datenschutzrechtes wird die Möglichkeit erhofft, mit Hilfe neuer Institutionen wie einer GEMA für Leistungsrechte einen weitaus effektiveren Schutz von personenbezogenen Daten zu ermöglichen, als es das grundrechtliche Paradigma mit seinem Fokus auf richterlichen Schutz erlaubt (vgl. Ladeur 2010).¹⁹ Hinter dieser Verschiebung steht eine Idee, die in der grundrechtlichen Eingrenzung der ökonomischen Verwertungslogik die falsche Strategie erblickt.²⁰ Damit wird aber eine Vermarktlichung des Datenschutzes vorbereitet: Die kollektive Dimension von Eigentumsbeziehungen könne so den Schutz über Verwertungsrecht besser garantieren, als eine individuelle Grundrechtskonstruktion – womit sich dann auch der asketische Ansatz der „Datensparsamkeit“, wie er im deutschen Datenschutzrecht praktiziert wird, zugunsten einer „Datenouveränität“ entsorgen ließe.²¹ Ziel einer solchermaßen an den Profitversprechen von *big data* orientierten Rechtsform ist damit nicht mehr die Datenvermeidung, sondern eine „data rich society“.²² Nicht nur aus normativ-philosophischer Sicht besteht allerdings erheblicher Zweifel, ob eine Umwandlung persönlicher Daten in handelbare Eigentumsüter das Problem wirklich löst oder nicht vielmehr bloß auf eine andere Ebene verschiebt (vgl. Rössler 2015). Schon alleine der Blick auf Fragen der Marktmacht lässt hier Verzerrungen erwarten, die eine faire Preisbildung zugunsten der primären, individuellen Dateneigentümer kaum wahrscheinlich machen – auch nicht in Form von „public data commons“ (Pentland 2015: 179). Eine solche durch Anonymisierungstechnologien eingezäunte Allmende verliert ihren bukolischen Charme spätestens dann, wenn sie von Schafen und Wölfen gemeinsam genutzt werden soll.

18 Nassehi bezeichnet informationelle Selbstbestimmung daher als „*contradictio in adiecto*“, da es eine „Selbstbestimmung gerade im Hinblick auf Informationen [...] schon aus kategorialen Gründen nicht geben [kann]“ (Nassehi 2019: 295). Nachzufragen wäre allerdings, inwieweit die stattdessen vorgeschlagene „Kontrolle über die eigenen Daten“ (ebd.) etwas kategorial Anderes meint.

19 Für die privatrechtliche Eigentumslösung plädiert auch Fezer (2019). Die Eigentumsrechte müssten dann von einer „Datenagentur als ein Repräsentativorgan der Bürger“ wahrgenommen werden.

20 „Die Netzgemeinde versucht demgegenüber Individualrechte aus der Epoche der ‚Gesellschaft der Individuen‘, herausgelöst aus ihrem Kontext, zu erweitern zu einem Recht, nicht durch Andere ‚berührt‘ zu werden und als solches Recht gegen die Rationalität der Informationsgesellschaft in Stellung zu bringen. Es wird so versucht, ein durch die Ausübung in Netzwerken bestimmtes offenes Recht um seine transsubjektive Dimension zu verkürzen und einen quasi räumlichen Schutz der ‚Selbstbestimmung‘ zum Gegenstand des Datenschutzes zu machen“ (Ladeur 2015: 247).

21 So in der „Digitalcharta“ des CDU-Bundesvorstandes, die auf dem Parteitag am 22./23. November 2019 verabschiedet wurde (<https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/2019-09-30-digitalcharta-antragsfassung-mit-zeilennumerierung.pdf?file=1>, 30.09.2019).

22 „We need to recognize personal data as a valuable asset of the individual that is given to companies and government in return for service“ (Pentland 2015: 180).

3. Politiktheoretische Konsequenzen: Datenschutz in der Mischverfassung der Moderne

Lassen sich die Spannungen und Widersprüche zwischen den unterschiedlichen Dimensionen des Datenschutzes auflösen? Wenn weder die Verrechtlichung noch die Ökonomisierung oder die Ethisierung bei der politiktheoretischen Beurteilung des Problems weiterhelfen,²³ dann sind die verschiedenen Aspekte des Datenschutzes möglicherweise über ihre Relevanz für gesellschaftliche Machtbeziehungen miteinander verbunden. Datenschutz kann demnach in seiner widersprüchlich-antagonistischen Struktur *erstens* als eine Machtfrage behandelt werden. Diese politiktheoretische Übersetzung erlaubt es dann *zweitens*, die Verbindung zum reichhaltigen ideengeschichtlichen Archiv des Konstitutionalismus herzustellen, der in der politiktheoretischen Reflexionstradition stets für die Verarbeitung von Machtfragen reserviert war. Damit wird schließlich die Frage gestellt, wie diese Semantik unter den Bedingungen der Digitalisierung für das politiktheoretische Arsenal aktualisiert werden kann.²⁴

Das Problem des Datenschutzes entsteht damit grundsätzlich aus der spezifischen Form der Wissensteilung industrieller Gesellschaften, in der sich die fünf Dimensionen überschneiden. Insofern ist die Geschichte des Datenschutzes ein spezifisch rechtlich und technisch geprägter Teil einer Geschichte der politischen, kulturellen und ökonomischen Regulierung und Abschirmung von Wissen (vgl. Simmel 1992; Knobloch 2019). Die Datenschutzfrage verweist somit auf die Frage der Deutungs- und Wissensmacht und ihrer Kontrolle, ihrer Einbindung in die gesellschaftliche und politische Machtbalance (vgl. Schulz 2017).

3.1 Machtfragen

Die Grundfrage des Datenschutzes kann als Machtfrage gestellt werden: Wer weiß wann wo was über wen? Die Frage *Wer?* stellt die Frage nach dem Subjekt und damit nach der Zuordnung von Wissen zu Akteuren. Sie ist die Frage, von wem, von welchen Institutionen – Staaten, Wirtschaftskonzernen etc. – Wissen gesammelt, gespeichert und ausgewertet wird. Sie verweist normativ auf das Problem der Verantwortung im Umgang mit diesem Wissen und ist gerade deshalb brisant, weil hier eine strukturelle Asymmetrie produziert wird: Auf der einen Seite wächst durch die digitale Beobachtungs- und Speichertechnologie die Möglichkeit, Personen für ihre vergangenen Handlungen verantwortlich zu machen und ihnen gar auf der Grundlage statistischer Korrelationen zukünftige Handlungsabsichten zuzuschreiben. Auf der anderen Seite jedoch wird in der Netzwerkgesellschaft (vgl. Castells 2017) die präzise Verortung von Informationserzeugung und der damit verbundenen Entscheidungsverantwortung in komplexen Akteursnetzwerken zerrieben. Je schärfer das beobachtete Objekt im panoptischen Blick erscheint, desto stärker entzieht sich das beobachtende Subjekt einer genauen Identifizierbarkeit und wird schließlich gänzlich invisibilisiert (vgl. Foucault 1977: 258 f.).

23 Dabei dominiert klar die rechtliche Engführung: „Die Datenschutzdiskussion ist seit Ende der 1970er Jahre im Grunde nur noch eine Datenschutzrechtsdiskussion“ (Pohle 2018: 232); ökonomisch vgl. Brandimarte/Acquisti 2012; ethisch-normativ vgl. Nida-Rümelin/Weidenfeld 2018; Spiekermann 2019.

24 Zur Unterscheidung von ideengeschichtlichem Archiv und Arsenal vgl. Llanque 2008: 3.

Auch der Wissensbegriff selbst ist Teil der Frage nach der Wissensmacht. Dabei kann von der wissenssoziologischen Einsicht ausgegangen werden, dass Wissen nicht einfach existiert, sondern über Diskurse und Praktiken konstruiert wird (vgl. Maasen 2009: 10). Für die Frage nach der Wissensmacht im Kontext des Datenschutzes ist dabei vor allem der konkrete Modus der Wissenserzeugung relevant: Personenbezogenes Wissen kann erworben, aber auch erzwungen werden. Es kann um Wahrheit bemüht sein, aber auch intentional gefälscht oder strukturell verzerrt werden. Dabei ist jedoch nicht nur das personenbezogene Wissen Gegenstand des Problems – wäre dies der Fall, dann ließe sich die Datenschutzproblematik mit Anonymisierungstechniken hinreichend beantworten. Auch die anonymisierte Form aggregierter Daten hat politiktheoretisch bedenkliche Konsequenzen. Unabhängig von der Verletzung der Privatsphäre einzelner Individuen erzeugt sie durch die immensen Ausmaße digitaler Speicher- und Verknüpfungsmöglichkeiten neue, auch öffentlich wirksame Machtressourcen, die für die Machtverteilung des Gemeinwesens hochrelevant sind.

Wissensmacht besitzt einerseits eine diffuse institutionelle Struktur, in der die Frage des Wissenssubjekts und der Wissensakteure tendenziell aufgelöst wird. Zum anderen aber kann Wissensmacht auch als die Chance verstanden werden, Wissen über andere Subjekte zu erlangen, ganz gleich, worauf diese Chance beruht.²⁵ Mit Bezug auf die Datenschutzfrage reicht das Wissen der Wissensmacht von einzelnen Datenpunkten bis hin zu umfassenden Persönlichkeitsprofilen, die in sensiblen Handlungsbereichen als algorithmisch generierte Entscheidungsgrundlage herangezogen werden (vgl. O’Neil 2017). Hinzu kommt mit der Frage des *Wann?* eine zeitliche Dimension, das Verfallsdatum von Wissen und mit dem *Wo?* eine räumliche Dimension der Wissenskontexte, die besonders im globalisierten Zusammenhang relevant wird. Traditionell waren Machtbeziehungen zumeist auch Nähebeziehungen, Wissens- und Machträume weitgehend kongruent. Eine wichtige Ausnahme stellt die kirchlich-päpstliche Wissens- und Deutungsmacht mit ihren Sanktionsmöglichkeiten der Exkommunikation dar, die das politische Ordnungs- und Wissenssystem in der europäischen Vormoderne ebenso transzendierte wie der humanistische Diskurs der frühen Neuzeit. Nationalstaatliche Ordnungen hingegen unterscheiden sich in ihrer Wissensmachtkonstellation vom globalen Datenkapitalismus, weil die Frage, wo Daten erzeugt und gespeichert werden und welchem Rechtsregime sie unterstellt sind, hier je verschieden beantwortet wird.

Besonders sensibel sind hier zudem die unterschiedlichen Arenen des Wissens und ihre Verbindungen. Ob also das verfügbare Wissen über eine Person als Konsumentin oder als Bürgerin erhoben wird und vor allem ob diese beiden Dimensionen jenseits ihrer ursprünglichen Kontexte miteinander verknüpft werden können, ob die Information aus der ökonomischen Arena in die politische Arena übertragen werden kann, sind entscheidende Fragen nach der Konvergenz von Wissen als Machtressource. Die Frage des *Was?* verweist auf die Inhalte des Wissens. Auch dieser Aspekt ist komplex, kann doch im Zeitalter von Metadaten auch durch den Verzicht auf konkretes Wissen gleichwohl datenschutzrelevante Information erzeugt werden. Um weitreichende personenbezogene Profile zu erstellen, genügen bereits die sozialen Kontakt- und Bewegungsmuster. Schließlich verweist die Frage *Über wen (oder was)?* auf die Objekte des Wissens. Geheimdienstliche Informationserhebungen sind bei-

25 Zu den unterschiedlichen Konzepten der Wissens- und Deutungsmacht vgl. Schulz 2006. Dass Wissen überhaupt eine Machtressource darstellt, ist für sich genommen keine neue Einsicht. Von Francis Bacon in seinem *Novum Organon* formuliert (Bacon 1990: 81) und von seinem Sekretär Thomas Hobbes im *Leviathan* aufgegriffen (Hobbes 1996: 60), steht sie am Beginn staatlicher Wissenspolitik durch Gründung von Akademien und Universitäten.

spielsweise nicht in Bezug auf alle Personen gleichermaßen zulässig, sondern unterscheiden die Legitimität der Beobachtung nach In- und Ausländern, nach Aufenthaltsort etc. Ebenso gilt hier, dass politisch relevantes Wissen nicht allein ein persönlich zurechenbares Wissen umfasst, sondern sich auch auf aggregiertes anonymisiertes Wissen bezieht. Erst auf diesem Weg wird das Gemeinwesen sozial differenziert und anhand von Merkmalen und Suchkriterien in Gruppen, Milieus, Minderheiten wie zum Beispiel potentielle Wählerinnen und Wähler, Konsumentinnen und Konsumenten, sicherheitsrelevante Personenkreise unterteilt.

Grundlage der Wissensmacht – und damit umgekehrt der Notwendigkeit von Datenschutz – ist die Einsicht, dass Wissen über Subjekte immer eine Machtdimension innewohnt, weil es die Subjekte selbst im Modus des Wissens erst konstituiert, und zwar hinsichtlich ihres sozialen Status, ihrer legitimen Handlungsoptionen und ihres potentiellen Zugriffs auf soziale Ressourcen (vgl. Schulz 2006). Mit Foucault kann davon ausgegangen werden, dass es sich nicht um eine Beziehung zwischen Akteuren handelt, zwischen einem machtausübenden Subjekt und einem machterleidenden Objekt. Vielmehr sind es Strukturen der Macht, welche die Subjekte selbst formen und hervorbringen (vgl. Foucault 1983). Welche Macht also generiert die Digitalisierung des Wissens und welche Subjekte bringt sie hervor? Wissensmacht bedeutet die Fähigkeit zur Einordnung in symbolische Klassifizierung, eine benennende, taxonomische Macht (vgl. Bourdieu 1982), die sich unter digitalen Bedingungen, den quantifizierenden Mitteln der allgemeinen Mess- und Vergleichbarkeit den Anschein objektiven Wissens verleiht (vgl. Mau 2017). Auch wenn diese Macht durch soziale Diskurse und Praktiken generiert wird, so lässt sie sich dennoch als eine spezifische Erweiterung der Machtfrage „wer wen“ darstellen (vgl. Lenin 1954: 108). Wissensmacht kann zur Macht von Akteuren gerinnen und wird als spezifische Form von *legitimer* Herrschaft institutionell nachgefragt, genau weil sie Legitimitätsgründe über Wissen präzise benennen kann. Wissensmacht bleibt nicht beim Wissen stehen, sondern generiert und stützt eben auch transitive Verfügungsmacht.²⁶ Die oben genannte Frage wird damit unmittelbar erweitert zu der Frage: *Wer (welche Akteure, Institutionen, Organisationen) entscheidet wo über wen oder welche Gruppe(n) von Personen?*

Während Wissensmacht als *transitive Macht* also die Gestalt von Beherrschung von Machtunterworfenen durch Machtinhaberinnen annehmen kann, so besitzt Wissensmacht als eine intransitive Macht das Potential der Selbstkonstituierung sozialer und politischer Subjekte, beispielsweise in Form von zivilgesellschaftlicher Selbstermächtigung durch kommunikative Vernetzung.²⁷ *Digitale* Wissensmacht bringt nun zahlreiche neue Entscheidungsoptionen und neue Entscheidungsakteure hervor, die aber zugleich von einem hohen Grad an Nicht-Wissen über den Ort und das Subjekt der Entscheidung gekennzeichnet sind – möglicherweise ist den betroffenen Personen nicht einmal bekannt, dass überhaupt eine Entscheidung getroffen worden ist. Die digitale Konstellation kafkaesker Opazität liegt darin begründet, dass die Übersetzung von Wissen in Entscheidungen zumeist nicht mehr von Akteuren, sondern von formalen Rechenoperationen – also von Algorithmen – übernommen wird (vgl. Pasquale 2015; Mau 2017: 203; Bucher 2018: 41). Die Prozessdimension der automatisierten Informationsverarbeitung gewinnt damit eine entscheidende Bedeutung, weil die Gestaltung dieser Prozesse, die Programmierung von Algorithmen und die damit verbundene Selektion von Informationen und Aufmerksamkeit neue Machtpositionen schafft (vgl. Caplan/boyd 2016).

26 Verfügungsmacht wäre demnach eine „power over“ im Sinne Hanna Pitkins; vgl. dazu Göhler 2011: 225.

27 Zur Unterscheidung von transitiver und intransitiver Macht Göhler 2011.

Hinzu kommt die Generierung von Wissensasymmetrien als Voraussetzungen der Wissensmacht.²⁸ Wissensmacht wird nicht allein über die Akkumulation von Wissen erzeugt, sondern bedarf einer konstitutiven Differenz: Das Gefälle zwischen Wissen und Nicht-Wissen beruht auf Praktiken des Abschirmens und Verbergens, mit denen diese Asymmetrien erzeugt und aufrechterhalten werden (vgl. Brunton/Nissenbaum 2017; Schulz 2019). Damit stellt sich letztlich auch die Frage nach dem Zugang zum Wissen und den legitimen Subjekten der digitalen Wissensmacht, die Frage nach den normativen Subjektvorstellungen, an denen sich digitale Wissensformen orientieren.²⁹

Wissensmacht unterliegt dabei nur sehr eingeschränkt der Möglichkeit *demokratischer* Machtlegitimation. Sie zieht sich zurück in opake Netzwerkstrukturen und nicht demokratisch kontrollierte Institutionen (vgl. Knobloch 2011). Zwar wäre es naiv, diese Entwicklung allein auf die digitale Transformation zurückzuführen und zu vernachlässigen, welches Problem die Komplexitätssteigerung moderner Gesellschaften für demokratische Machtkontrolle darstellt. Vieles spricht dafür, „daß die im Gefolge der Ausdifferenzierung entstandene Komplexität zum funktionalen Äquivalent der frühneuzeitlichen *Arcana imperii*, der Geheimnisse der Macht geworden ist“ (Münkler 2018: 109). Auch Taxonomien, Bewertungsstrukturen, Klassifizierungen hat es vor dem Zeitalter von *big data* bereits gegeben und das „vermessene Selbst“, die digitale Subjektformierung durch neue Wissensmächte unterscheidet sich äußerlich nur geringfügig von den klassisch-alteuropäischen Strukturen der Selbstoptimierung (Nassehi 2019: 298 f.). Ebenso problematisch könnte es aber sein, strukturanalog nur das Ähnliche im Differenten sehen zu wollen und dabei den möglichen Umschlag von Quantität in Qualität aus dem Auge zu verlieren, wie er möglicherweise mit den niemals zuvor in dieser Dichte und Reichweite zu beobachtenden technologischen Disziplinarmächten vorliegt.

3.2 Konstitutionelle Antworten

Das politiktheoretische Reflexionswissen hält neben der Sprache der Macht aber auch die korrespondierende Sprache des Konstitutionalismus bereit: Machtfragen und Verfassungsfragen sind in der Geschichte des politischen Denkens eng miteinander verbunden. Verfassungsfragen haben stets auf Machtfragen reagiert, indem Macht institutionell kanalisiert und geteilt wurde. Eines der grundlegenden Ziele des liberalen Konstitutionalismus war damit die Kontrolle und Begrenzung von politischer Macht. In der älteren Tradition des republikanischen Denkens spielt hingegen auch die umgekehrte Frage nach der Konstituierung von Macht zur politischen Handlungsfähigkeit eine Rolle (vgl. Arendt 1965). Als Reaktion auf die Frage des Datenschutzes hat das Bundesverfassungsgericht das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung entwickelt. Politiktheoretisch geht die Herausforderung der konstitutionellen Ordnung jedoch weit darüber hinaus: Gerade weil Digitalisierung eine Verfügbarkeitstechnologie ist, bewirkt sie die machtvolle Dekontextualisierung von Wissen. Durch die Zerstörung vormals voneinander getrennter, autonomer Wissensräume und -kontexte

28 Aus rechtlicher Perspektive wird daher treffend ein „gesellschaftliches Informationsgleichgewicht“ als normatives Schutzgut benannt (Lewinski 2014: 55 ff.). Informationelle Machtgefälle lassen sich dementsprechend durch Staatsbeschränkung und ein Datenkartellrecht korrigieren (vgl. ebd.: 61).

29 Ein statistischer Blick auf die soziale Struktur des Silicon Valley zeigt sehr deutlich eine massive Dominanz weißer und asiatischer männlicher Softwareingenieure und Ökonomen (vgl. Harrison 2019).

erfolgt eine unmittelbare Verfügbarstellung, wie am Beispiel der Verschiebung zwischen Öffentlichkeit und Privatheit deutlich wird.³⁰

Durch diese digitale Verfügbarkeitstechnologie droht jedoch die komplexe Mischverfassung der Moderne beschädigt zu werden, die auf einem Unverfügbarkeitspostulat errichtet ist. Der Konstituierung demokratischer Handlungsmacht wurde in Form der Grundrechte zugleich eine Limitierung eingeschrieben, durch die zentrale Bereiche individueller Autonomie dem Zugriff demokratischer Macht entzogen und damit unverfügbar gestellt wurden. Hinter dieser liberalen Begründung konstitutioneller Ordnung steht auch die republikanische Tradition der gemischten Verfassung, die Handlungsmacht grundsätzlich durch eine Verteilung auf mehrere Träger limitierte. Die Mischverfassung der Moderne bezeichnet nun zunächst diese klassische Frage der institutionellen Machtteilung, mit der verschiedene soziale Gruppen über institutionelle Mechanismen an der Ausübung von Macht beteiligt werden. Diese Tradition geht zurück auf die Überlegungen von Aristoteles, wurde von Polybios für die römische Republik adaptiert und in der frühen Neuzeit von Machiavelli, dann von Montesquieu weitergedacht (vgl. Riklin 2006). Insbesondere in der vormodernen, hierarchisch strukturierten Gesellschaft gelang auf diese Weise eine sinnvolle Stabilisierung politischer und sozialer Ordnung (vgl. Nippel 1980).

Mit der modernen demokratischen Gesellschaft der Gleichheit beginnt jedoch eine Verschiebung. Nicht mehr die Beteiligung der verschiedenen sozialen Gruppen, sondern die Ausdifferenzierung unterschiedlicher symbolischer Machtmedien steht zunehmend im Vordergrund: Bei Alexis de Tocqueville beruht die Stabilität der freiheitlichen demokratischen Ordnung in den USA auf der Ausdifferenzierung von Politik, Recht und Religion (vgl. Kahan 2016). Deren jeweils eigene Geltungslogik verhindert die Herrschaft einer einzelnen Machtressource und wirkt somit als eine polymythische „Gewaltenteilung im Absoluten“ (Marquard 1981: 100). Diese Lesart wird von soziologischen Theorien der modernen Gesellschaft fortgeschrieben, die von Webers Differenzierung der Wertsphären bis zu Luhmanns ausdifferenzierten Teilsystemen der Gesellschaft reicht. Normativ ist diese Perspektive insbesondere von Michael Walzer (1983) stark gemacht worden, der aus den sich differenzierenden lebensweltlichen Geltungssphären eine pluralistische Gerechtigkeitstheorie autonomer Subjekte entwickelte – in dieser Mischverfassung symbolischer Kontexte wird eine totale Ökonomisierung damit ebenso abgelehnt wie eine totale Verrechtlichung oder eine umfassende Politisierung. Zuletzt findet sich die politische Theorie eines gemischten Regimes der Moderne in der Demokratietheorie Pierre Rosanvillons, der auf die freiheitserhaltende Balance divergierender institutioneller und symbolischer Machtressourcen verweist (vgl. Rosanvallon 2006: 295 f.).

Genau diese Autonomie symbolischer Kontexte ist es, die mit der digitalen Verfügbarkeitstechnik in Frage gestellt wird.³¹ Die Pluralität gesellschaftlicher Teilbereiche mit ihren unterschiedlichen Geltungsressourcen ist die Grundlage einer Mischverfassung der Moderne. Sie bildet ein Regime, welches den Übergang und die Übertragbarkeit von Wissensmacht zwischen den Teilsphären an konkrete Bedingungen knüpft, um eine Konzentration der

30 In kulturwissenschaftlicher Perspektive deutet Stalder (2016: 100 ff.) „Digitalität“ als zunehmende digitale Verfügbarstellung des vormals Analogen.

31 Vgl. in diese Richtung auch König 2019: 456 f.: Es ist „eine bedeutsame Frage, wie die Politik selbst über den Einsatz algorithmischer Entscheidungssysteme und künstlicher Intelligenz entscheidet. Dabei handelt es sich um potenziell sehr weitreichende Weichenstellungen, denn sie betreffen nicht einfach die Regelung des Umgangs mit Technologien und damit verbundenen Risiken, sondern auch das gesellschaftliche Zusammenleben und die soziokulturellen Grundlagen der liberalen Demokratie.“

Wissensmacht zu verhindern.³² Die Digitalisierung von Wissen fördert dabei eine Logik der Vergleichbarkeit des Inkommensurablen, indem sie heterogene Wissensbestände durch binäre Quantifizierbarkeit homogenisiert – aus Quantifizierung wird Vergleichbarkeit, aus Vergleichbarkeit wird Rangordnung, aus Rangordnung wird marktförmige Konkurrenz und Hierarchie (vgl. Mau 2017). Gestützt auf Michael Walzers Sphärentheorie hat Helen Nissenbaum diese Herausforderung durch die Digitalisierung als Gerechtigkeitsproblem umschrieben und die normative Forderung nach „contextual integrity“ erhoben (Nissenbaum 2010: 166 ff.).³³ Dabei geht es darum, die sinngebende Kontextbindung von Wissen und Informationen zu stabilisieren und die intermediären Mächte der digitalen Wissensgesellschaft gegen die Homogenisierungs- und Konzentrationstendenzen zu stärken.

Die Grenzachtung von Wissens- und Informationsautonomie in der Mischverfassung der Moderne schließt allerdings eine Informationsbeschaffung durch den demokratischen Verfassungsstaat keineswegs aus, sondern knüpft ihn an legitimierungstheoretische Vorbehalte. So ist der demokratische Verfassungsstaat nicht einfach zum Nichtwissen verdammt: Um seinen Schutzauftrag zu erfüllen, ist Informationsbeschaffung eine wesentliche Voraussetzung. Auch die wohlfahrtsstaatliche Erfüllung der Daseinsvorsorge ist ohne Erhebung von einschlägigen Daten nicht denkbar. Gleichwohl geht es hier in erster Linie um das Problem der Grenze legitimen Wissens. Diese Grenze liegt im Normalfall der Freiheitsausübung, die auch durch den Verweis auf den stets drohenden Ausnahmezustand nicht prinzipiell ins Ungewisse einer immer schon gerechtfertigten Überwachung verschoben werden darf – auch nicht durch eine demokratische Mehrheit selbst. Das liberale politische Denken hat in der Frage des Datenschutzes auf die alteuropäische Trennung von Moralität und Legalität zurückverwiesen und vollkommen zurecht daran erinnert, „dass der liberale Staat von seinen Bürgern nichts wissen darf und nichts wissen wollen sollte, was er nicht ihrem äußeren Handeln entnehmen kann“ (Fischer 2014: 55 f.). In der digitalen Konstellation wird jedoch fraglich, ob diese Grenze noch einen hinreichenden Schutz vor Datenmacht darstellt – beruht doch visuelle Massenüberwachung gerade auf einer ubiquitären Beobachtung äußerer Handlungen und ihrer Verknüpfung mit anderen Wissensressourcen. Digitale Staatsmacht muss daher nicht mehr das alte Ziel des Totalitarismus verfolgen und in die Köpfe der Herrschaftssubjekte eindringen. Die Verhaltensbeobachtung im Zusammenspiel mit ihrer umfassenden Speicherung und den nahezu unbegrenzten Auswertungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten wird zunehmend selbst zu einer Quelle der Bestimmung subjektiver Gesinnungen, Absichten und Gedanken.

Zwar weist die jüngste systemtheoretische Digitalisierungstheorie vollkommen zurecht darauf hin, dass die Digitalisierung keineswegs eine soziale Revolution darstellt, sondern aus den binär codierten Mustern moderner Gesellschaften mit ihrem Ordnungs- und Strukturierungsbedarf heraus erwachsen ist (vgl. Nassehi 2019). Allerdings weicht diese Erklärung der entscheidenden Frage aus, ob die Digitalisierung nicht nur strukturadäquates Medium der modernen Gesellschaft ist, sondern gerade durch ihre aktiv strukturierende mediale Macht auch zu tiefgreifenden sozialen Entdifferenzierungseffekten führen könnte. Dies wäre genau dann der Fall, wenn Technizität und Quantifizierung tiefer in die Autonomie gesellschaftlicher Teilsysteme eingreifen würden, als es die systemtheoretische Fixierung auf die binäre

32 Diese Einsicht in die konstitutive Bedeutung „selektiver Informationsweitergabe“ für differenzierte Gesellschaften findet sich bereits bei Scheuch 1974: 171. Dementsprechend wird bereits zu Beginn der Datenschutz-Debatte der Topos Datenschutz nicht nur als Schutz individueller Privatheit, sondern als „ein Versuch zur Einflußnahme auf Machtverteilung“ (ebd.: 176) formuliert.

33 Ähnlich zu den „spheres of life“ bereits Schoemann 1992: 151 ff.; kritisch zu Nissenbaum vgl. Rule 2019.

Informationsverarbeitung zugegeben will. Wenn also die digital basierte Quantifizierung des Sozialen „neue Schnittstellen der Informationsübertragung zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen“ schafft (Mau 2017: 268), dann droht diese Entdifferenzierung die Autonomie unterschiedlicher sozialer Kontexte und damit auch das individuelle Freiheitspotential zu beschädigen.³⁴ Demgegenüber bedeutet eine Konstitutionalisierung des Internets, die Autonomie der ausdifferenzierten Geltungssphären zu stabilisieren. Weder das chinesische Modell staatlich-autoritärer Digitalpolitik noch das amerikanische Modell einer entgrenzten Datenökonomie können hierbei normative Orientierung vorgeben.

Ein politiktheoretisch komplexer Begriff des Datenschutzes bleibt damit nicht allein bei einem defensiven Paradigma liberalen Ordnungsdenkens stehen. Der normativ-ethische Topos der Privatheit muss vielmehr ergänzt werden um eine offensive Perspektive auf gesellschaftliche und politische Datenmacht – so wird einerseits jenseits von Ethik, Recht und Technik der politische und ökonomische Kampf um Datenmacht als republikanische Frage der Bildung von Gegenmacht und Machtbalance sichtbar (vgl. Hoye/Monaghan 2018). Andererseits wird aber auch die potentielle Konstitutionalisierungsperspektive sozialer Netzwerke als Möglichkeit der liberal-republikanischen Gegenmachtbildung zum Überwachungskapitalismus und seinen neuen Formen illegitimer Herrschaft erkennbar. Die Frage indes, wie eine solche Konstitutionalisierung der digitalen Konstellation institutionell aussehen könnte, ist bislang noch offen. Hier kann abschließend nur auf zwei Tendenzen verwiesen werden: Zum einen wird eine mögliche Chance der Konstitutionalisierung in der normativen Aufwertung der Multistakeholder-Governance gesehen, wie sie sich in den letzten Jahren in Form des Internet Governance Forums (IGF) und anderer Instanzen in der Diskussion über die Regulierung des Internets entwickelt hat (vgl. Hofmann 2015: 36 ff.; Cohen 2019: 210 ff.).³⁵ Diese Perspektive wird ergänzt durch die Möglichkeit emergenter Konstitutionalisierung der digitalen Machtproduktion, wie sie analog zur Debatte transnationaler Verfassungsbildung diskutiert wird (vgl. Pernice 2020: 231 ff.).

Konstitutionalisierungskämpfe richteten sich im späten 18. und im 19. Jahrhundert stets gegen die Autokraten und staatliche Diktaturen, die sie entweder vertrieben oder in konstitutionelle Verpflichtungsverhältnisse eingebunden haben. Diese Perspektive hat sich im zwanzigsten Jahrhundert mit den drei Konstitutionalisierungswellen nach 1919, 1945 und 1989 fortgesetzt. Angesichts der politischen und sozialen Herausforderungen einer digitalisierten Wissensordnung westlicher Gesellschaften zeigt die Konstitutionalisierung dieser Wissensordnung eine Perspektive aus der dystopischen Erstarrung auf, in der die politischen Selbstverständigungsdiskurse der Gegenwart gefangen zu sein scheinen.

34 Systemtheoretisch kann Datenschutz daher als „Wächter funktionaler Differenzierung“ mit einer „kommunikationsökologischen Funktion“ begriffen werden (Rost 2008: 24; vgl. auch Pohle 2012, 5: „Data protection guarantees the balance of power between different social systems, societal institutions, and other social groups, and protects the role-playing of the individual and therefore her autonomy. This is done by controlling the flow of information between individuals, institutions, and different sectors of society. Therefore data protection is the controlled assignment or retention of information to prevent socially undesirable information processing and to limit organizational power over individuals, groups, social systems, and society“).

35 Dabei bleibt die grundlegende Kritik an der disproportionalen Macht privatwirtschaftlicher Interessen im Rahmen von Governance-Strukturen bestehen; vgl. dazu Cohen 2019: 229 f.

Literatur

- Arendt, Hannah, 1965: *On Revolution*, New York.
- Ariès, Philippe / Duby, Georges / Veyne, Paul, 1993 (Hg.): *Geschichte des privaten Lebens*, 5 Bde., Frankfurt (Main).
- Bacon, Francis, 1990: *Neues Organon*, hg. v. Wolfgang Krohn, Hamburg.
- Bauman, Zygmunt / Lyon, David, 2013: *Daten, Drohnen, Disziplin. Ein Gespräch über flüchtige Überwachung*, Berlin.
- Becker, Carlos / Seubert, Sandra, 2019: Die Stärkung europäischer Grundrechte im digitalen Zeitalter: demokratiepolitische Potentiale am Beispiel des Privatrechtsschutzes. In: Jeanette Hofmann / Norbert Kersting / Claudia Ritzi / Wolf J. Schünemann (Hg.), *Politik in der digitalen Gesellschaft. Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven*, Bielefeld, 225–245.
- Bellanova, Rocco, 2017: Digital, Politics, and Algorithms. Governing Digital Data Through the Lens of Data Protection. In: *European Journal of Social Theory* 20, 329–347.
- Bendrath, Ralf / Hofmann, Jeanette / Leib, Volker / Mayer, Peter / Zürn, Michael, 2008: Namensräume, Datenschutz und elektronischer Handel: Die Suche nach Regeln für das Internet. In: Achim Hurrelmann / Stephan Leibfried / Kerstin Martens / Peter Mayer (Hg.), *Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung*, Frankfurt (Main), 209–239.
- Berg, Sebastian / Rakowski, Niklas / Thiel, Thorsten, 2020: Die digitale Konstellation. Eine Positionsbestimmung. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30, 171–191.
- Bernard, Andreas, 2017: *Komplizen des Erkennungsdienstes. Das Selbst in der digitalen Kultur*, Frankfurt (Main).
- Boehm, Franziska, 2015: *A Comparison Between US and EU Data Protection Legislation for Law Enforcement Purposes*, Study for the LIBE Committee, Brüssel.
- Bourdieu, Pierre, 1982: *Leçon sur la leçon*, Paris.
- Brandimarte, Laura / Acquisti, Alessandro, 2012: The Economics of Privacy. In: Martin Peitz / Joel Waldfogel (Hg.), *The Oxford Handbook of the Digital Economy*, New York, 547–571.
- Bröckling, Ulrich / Lemke, Thomas / Krasmann, Susanne, 2000 (Hg.): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt (Main).
- Bröckling, Ulrich, 2017: *Gute Hirten führen sanft. Über Menschenregierungskünste*, Berlin.
- Brunton, Finn / Nissenbaum, Helen, 2017: Politische und ethische Perspektiven auf die Verschleierung von Daten. In: Daniel Jacob / Thorsten Thiel (Hg.), *Politische Theorie und Digitalisierung*, Baden-Baden, 237–264.
- Bucher, Taina, 2018: *If...Then. Algorithmic Power and Politics*, Oxford.
- Buhr, Lorina / Hammer, Stefanie / Schölzel, Hagen, 2018 (Hg.): *Staat, Internet und digitale Gouvernementalität*, Wiesbaden.
- Busch, Andreas / Hofmann, Jeanette, 2012 (Hg.): *Politik und die Regulierung von Information* (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 46), Baden-Baden.
- Busch, Andreas, 2012: Die Regulierung transatlantischer Datenströme. In: Ders. / Jeanette Hofmann (Hg.), *Politik und die Regulierung von Information* (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 46), Baden-Baden, 408–440.
- Caplan, Robyn / boyd, danah, 2016: *Who Controls the Public Sphere in an Era of Algorithm? Mediation, Automation, Power*; https://datasociety.net/pubs/ap/MediationAutomationPower_2016.pdf, 15.08.2021.
- Castells, Manuel, 2017: *Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Das Informationszeitalter*, Bd. 1, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Cohen, Julie E., 2019: *Between Truth and Power. The Legal Constructions of Informational Capitalism*, Oxford.

- Danezis, George / Domingo-Ferrer, Josep / Hansen, Marit / Hoepmann, Jaap-Henk / Le Metayer, Daniel / Tirtea, Rodica / Schiffner, Stefan, 2014: Privacy and Data Protection by Design: From Policy to Engineering, Heraklion.
- Dembosky, April, 2013: Silicon Valley rooted in backing from US military. In: Financial Times vom 09.06.2013.
- Dienlin, Tobias / Trepte, Sabine, 2015: Is the Privacy Paradox a Relic of the Past? An in-depth analysis of privacy attitudes and privacy behaviour. In: *European Journal of Social Psychology* 45, 285–297.
- Eichenhofer, Johannes, 2016: Privatheitsgefährdung durch Private. Zur grundrechtsdogmatischen Einordnung von Internetdiensteanbietern. In: *Datenschutz und Datensicherheit* 2, 84–88.
- Fezer, Karl-Heinz, 2019: Die Bürger haben ein Recht auf ihre Daten. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 05. 11. 2019, 13.
- Fischer, Karsten, 2014: Überwachen und steuern. Was der Staat nicht wissen darf und auch nicht wissen sollte. In: *Kursbuch* 180, 45–57.
- Forsthoff, Ernst, 1938: *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart.
- Foucault, Michel, 1977: *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*, Frankfurt (Main).
- Foucault, Michel, 1983: The Subject and Power. In: Hubert L. Dreyfus / Paul Rabinow (Hg.), Michel Foucault. *Beyond Structuralism and Hermeneutics*, 2. Aufl., 208–226.
- Geuss, Raymond, 2002: *Privatheit. Eine Genealogie*, Frankfurt (Main).
- Göhler, Gerhard, 2011: Macht. In: Ders. / Matthias Iser / Ina Kerner (Hg.), *Politische Theorie. 25 umkämpfte Begriffe zur Einführung*, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Greenfield, Adam, 2017: *Radical Technologies. The Design of Everyday Life*, New York / London.
- Griffith, James, 2019: *Great Firewall of China: How to Build and Control an Alternative Version of the Internet*, London.
- Groebeiner, Valentin, 2004: *Der Schein der Person. Steckbrief, Ausweis und Kontrolle im Mittelalter*, München.
- Harrison, Sara, 2019: Five Years of Tech Diversity Reports – and Little Progress; <https://www.wired.com/story/five-years-tech-diversity-reports-little-progress>, 15.08.2021.
- Hobbes, Thomas, 1996: *Leviathan*, hg. v. Hermann Klenner, Hamburg.
- Hofmann, Jeanette, 2015: Internet Governance: Theoretische und empirische Annäherungen an einen schwer fassbaren Gegenstand. In: *Journal of self-regulation and regulation* 1, 31–45.
- Hofmann, Jeanette / Kersting, Norbert / Ritz, Claudia / Schünemann, Wolf J. 2019 (Hg.): *Politik in der digitalen Gesellschaft. Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven*, Bielefeld.
- Hoye, J. Matthew / Monaghan, Jeffrey, 2018: Surveillance, Freedom and the Republic. In: *European Journal of Political Theory* 17, 343–363.
- Kahan, Alan S., 2016: „Checks and Balances“ für die demokratischen Seelen. Tocqueville über die Rolle der Religion in demokratischen Gesellschaften. In: Harald Bluhm / Skadi Krause (Hg.), *Alexis de Tocqueville. Analytiker der Demokratie*, Paderborn, 139–162.
- Knobloch, Jörn, 2011: Politiknetzwerke und das Geheimnis: Die Legitimation der Nicht-Öffentlichkeit in der Demokratie. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 21, 5–34.
- Knobloch, Jörn, 2019 (Hg.): *Staat und Geheimnis. Der Kampf um die (Un-)Sichtbarkeit der Macht*, Baden-Baden.
- König, Pascal D., 2019: Die digitale Versuchung. Wie digitale Technologie die politischen Fundamente freiheitlicher Gesellschaften herausfordern. In: *Politische Vierteljahresschrift* 60, 441–459.
- Ladeur, Karl-Heinz, 2009: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Eine juristische Fehlkonstruktion? In: *Die Öffentliche Verwaltung* 62, 45–54.
- Ladeur, Karl-Heinz, 2010: Neue Institutionen für den Daten- und Persönlichkeitsschutz im Internet. In: *Datenschutz und Datensicherheit* 36, 711–715.
- Ladeur, Karl-Heinz, 2015: Die Gesellschaft der Netzwerke und ihre Wissensordnung. Big Data. Datenschutz und die ‚relationale Persönlichkeit‘. In: Florian Süssenguth (Hg.), *Die Gesellschaft der Daten. Über die Transformation der sozialen Ordnung*, Bielefeld, 225–251.

- Lenin, Wladimir Iljitsch, 1954: Die drohende Katastrophe und wie man sie bekämpfen soll [1917]. In: Ders., *Ausgewählte Werke in zwei Bänden*, Bd. 2, Berlin, 90–131.
- Lewinski, Kai von, 2014: Die Matrix des Datenschutzes. Besichtigung und Ordnung eines Begriffsfeldes, Tübingen.
- Llanque, Marcus, 2008: *Politische Ideengeschichte. Ein Gewebe politischer Diskurse*, München.
- Lobo, Sascha, 2018: Apple muss umdenken; <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/apple-und-der-boersensturz-weg-von-hardware-hin-zu-software-a-1239605.html>, 15.08.2021.
- Lyon, David, 1994: *The Electronic Eye. The Rise of Surveillance Society*, Minneapolis.
- Maasen, Sabine, 2009: *Wissenssoziologie*, Bielefeld.
- Marquard, Odo, 1981: Lob des Polytheismus. Über Monomythie und Polymythie. In: Ders., *Abschied vom Prinzipiellen*, Stuttgart.
- Martinez, Antonio Garcia, 2019: No, Data Is Not the New Oil; <https://www.wired.com/story/no-data-is-not-the-new-oil>, 15.08.2021.
- Mau, Steffen, 2017: *Das metrische Wir. Über die Quantifizierung des Sozialen*, Berlin.
- Meyer-Schönberger, Viktor, 2000: *Information und Recht. Vom Datenschutz zum Urheberrecht*, Wien / New York.
- Meyer-Schönberger, Viktor, 2010: *Delete. Die Tugend des Vergessens in digitalen Zeiten*, Berlin.
- Mill, John Stuart, 1991: *On Liberty and other Essays*, hg. v. John Gray, Oxford / New York.
- Morozov, Evgeny, 2013: *To Save Everything, Click Here. The Folly of Technological Solutionism*, New York.
- Münkler, Herfried, 2018: Verkleinern und Entschleunigen oder die Partizipationsformen neu arrangieren? In: Friedrich Wilhelm Graf / Heinrich Meier (Hg.), *Die Zukunft der Demokratie. Kritik und Plädoyer*, München, 83–119.
- Nassehi, Armin, 2019: *Muster. Theorie der digitalen Gesellschaft*, München.
- Nida-Rümelin, Julian / Weidenfeld, Nathalie, 2018: *Digitaler Humanismus. Eine Ethik für das Zeitalter der Künstlichen Intelligenz*, München.
- Nippel, Wilfried, 1980: *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*, Stuttgart.
- Nissenbaum, Helen, 2010: *Privacy in Context: Technology, Politics, and the Integrity of Social Life*, Stanford.
- Norberg, Patricia A. / Horne, Daniel R. / Horne, David A., 2007: The Privacy Paradox: Personal Information Disclosure Intentions versus Behaviors. In: *Journal of Consumer Affairs* 41, 100–126.
- Nullmeier, Frank / Rüb, Friedbert W., 1993 (Hg.): *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt (Main) / New York.
- O’Neil, Cathy, 2017: *Weapons of Math Destruction. How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, New York.
- Pasquale, Frank, 2015: *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Cambridge (MA) / London.
- Pentland, Alex, 2015: *Social Physics. How Good Ideas Spread – The Lessons from a New Science*, New York.
- Pernice, Ingolf, 2020: *Staat und Verfassung in der digitalen Konstellation. Ausgewählte Schriften zum Wandel von Politik, Staat und Verfassung durch das Internet*, Tübingen.
- Pohle, Jörg, 2012: Social Networks, Functional Differentiation of Society, and Data Protection. In: *arXiv*; <https://arxiv.org/pdf/1206.3027.pdf>, 15.08.2021.
- Pohle, Jörg, 2018: Datenschutz und Technikgestaltung: Geschichte und Theorie des Datenschutzes aus informatischer Sicht und Folgerungen für die Technikgestaltung; <https://doi.org/10.18452/19136>.
- Pohle, Jörg, 2019: Zu den gesellschaftlichen Auswirkungen zunehmender Verdattung und Automation. Erkenntnisse aus der Frühzeit und Hochphase der Datenschutzdebatte. In: Nicole Burzan (Hg.), *Komplexe Dynamiken globaler und lokaler Entwicklungen. Verhandlungen des 39. Kongresses der*

- Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Göttingen 2018; http://publikationen.sozioologie.de/index.php/kongressband_2018/article/view/1157/1272, 15.08.2021.
- Pohle, Julia / Thiel, Thorsten, 2019: Digitale Vernetzung und Souveränität. Genealogie eines Spannungsverhältnisses. In: Isabelle Borucki / Wolf J. Schünemann (Hg.), *Internet und Staat. Perspektiven auf eine komplizierte Beziehung*, Baden-Baden, 57–80.
- Priddat, Birger P., 2018: Das Kulturprogramm der digitalen Ökonomie. Personalisierte Märkte. In: *Zeitschrift für Kulturphilosophie* 12, 49–58.
- Purtova, Nadezhda, 2014: Who decides on the future of data protection? Role of law firms in shaping European data protection regime. In: *International Review of Law, Computer and Technology* 28, 204–221.
- Reckwitz, Andreas, 2017: *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*, Berlin.
- Riklin, Alois, 2006: *Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung*, Darmstadt.
- Ritzi, Claudia / Zierold, Alexandra, 2019: Souveränität unter den Bedingungen der Digitalisierung. In: Isabelle Borucki / Wolf J. Schünemann (Hg.), *Internet und Staat. Perspektiven auf eine komplizierte Beziehung*, Baden-Baden, 35–56.
- Roberts, Andrew, 2015: A Republican Account of the Value of Privacy. In: *European Journal of Political Theory* 14, 320–344.
- Rosanvallon, Pierre, 2006: *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris.
- Rössler, Beate / Mokrosinska, Dorota, 2015 (Hg.): *Social Dimensions of Privacy. Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge.
- Rössler, Beate, 2001: *Der Wert des Privaten*, Frankfurt (Main).
- Rössler, Beate, 2015: Should Personal Data be a Tradable Good? On the Moral Limits of Markets in Privacy. In: Dies. / Dorota Mokrosinska (Hg.), *Social Dimensions of Privacy. Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge, 141–161.
- Rost, Martin, 2008: Gegen große Feuer helfen große Gegenfeuer. Datenschutz als Wächter funktionaler Differenzierung. In: *Vorgänge* 4, 15–26.
- Roßnagel, Alexander / Friedewald, Michael / Hansen, Marit, 2018 (Hg.): *Die Fortentwicklung des Datenschutzes: Zwischen Systemgestaltung und Selbstregulierung*, Wiesbaden.
- Roßnagel, Alexander, 2017 (Hg.): *Das neue Datenschutzrecht. Europäische Datenschutz-Grundverordnung und deutsche Datenschutzgesetze*, Baden-Baden.
- Rubinstein, Ira / Good, Nathan, 2013: Privacy by Design: A Counterfactual Analysis of Google and Facebook Privacy Incidents. In: *Berkeley Technology Law Journal* 28, 1333–1413.
- Rubinstein, Ira, 2011: Regulating Privacy by Design. In: *Berkeley Technology Law Journal* 26, 1409–1456.
- Rule, James B., 2019: Contextual Integrity and its Discontents: A Critique of Helen Nissenbaum's Normative Arguments. In: *Policy & Internet* 11, 260–279.
- Scheuch, Erwin K., 1974: Datenschutz als Machtkontrolle. In: Ulrich Dammann / Mark Karhausen / Paul Müller (Hg.), *Datenbanken und Datenschutz*, Frankfurt (Main) / New York, 171–176.
- Schneider, Ingrid, 2019: Governance der Datenökonomie – Politökonomische Verfügungsmodelle zwischen Markt, Staat, Gemeinschaft und Treuhand. In: Carsten Ochs / Michael Friedewald / Thomas Hess / Jörn Lamla (Hg.), *Die Zukunft der Datenökonomie*, Wiesbaden, 143–180.
- Schoeman, Ferdinand, 1992: *Privacy and Social Freedom*, Cambridge.
- Schulz, Daniel, 2006: Theorien der Deutungsmacht. Ein Konzeptualisierungsversuch im Kontext des Rechts. In: Hans Vorländer (Hg.), *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit*, Wiesbaden, 67–93.
- Schulz, Daniel, 2017: Gewaltenteilung im Symbolischen – Deutungsmacht in der Mischverfassung der Moderne. In: Philipp Stoellger / Martina Kumlehn (Hg.), *Wortmacht/Machtwort. Deutungsmachtkonflikte in und um Religion*, Würzburg, 455–473.

- Schulz, Daniel, 2019: Politik und Geheimnis. Der demokratische Verfassungsstaat zwischen Handlungsermächtigung und Unverfügbarkeitsbehauptung. In: Jörn Knobloch (Hg.), *Staat und Geheimnis. Der Kampf um die (Un-)Sichtbarkeit der Macht*, Baden-Baden.
- Schütz, Philip / Karaboga, Murat, 2019: Datenschutz im Internet: Akteure, Regulierungspraktiken und Interessenlagen. In: Andreas Busch / Yana Breindl / Tobias Jakobi (Hg.), *Netzpolitik. Ein einführender Überblick*, Wiesbaden, 263–301.
- Sennett, Richard, 1983: *Verfall und Ende des öffentlichen Lebens. Die Tyrannei der Intimität*, Frankfurt (Main).
- Seubert, Sandra / Niesen, Peter, 2010 (Hg.): *Die Grenzen des Privaten*, Baden-Baden.
- Simitis, Spiros, 1987: Reviewing Privacy in an Information Society. In: *University of Pennsylvania Law Review* 135, 707–746.
- Simmel, Georg, 1992: Das Geheimnis und die geheime Gesellschaft. In: Ders., *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Gesamtausgabe Bd. 11, hg. v. Otthein Rammstedt, Frankfurt (Main), 383–455.
- Spiekermann, Sarah, 2019: *Digitale Ethik. Ein Wertesystem für das 21. Jahrhundert*, München.
- Stahl, Titus, 2016: Indiscriminate Mass Surveillance and the Public Sphere. In: *Ethics and Information Technology* 18, 33–39.
- Stalder, Felix, 2016: *Kultur der Digitalität*, Berlin.
- Straßheim, Holger, 2012: Wissensordnungen. Konzeptionelle Grundlagen und analytische Potentiale eines Grenzbegriffs. In: Andreas Busch / Jeanette Hofmann (Hg.), *Politik und die Regulierung von Information (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 46)*, 48–84.
- Strittmatter, Kai, 2018: *Die Neuerfindung der Diktatur. Wie China den digitalen Überwachungsstaat aufbaut und uns damit herausfordert*, München.
- Strohschneider, Peter, 2014: Zur Politik der Transformativen Wissenschaft. In: André Brodocz / Dietrich Herrmann / Rainer Schmidt / Daniel Schulz / Julia Schulze Wessel (Hg.), *Die Verfassung des Politischen*, Wiesbaden, 175–192.
- Tocqueville, Alexis de, 2010: *Democracy in America / De la Démocratie en Amérique*, hg. v. Eduardo Nolla, übers. v. James T. Schleifer, Indianapolis.
- Walzer, Michael, 1983: *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, New York.
- Warren, Samuel / Brandeis, Louis, 1890: The Right to Privacy. In: *Harvard Law Review* 4, 193–220.
- Zuboff, Shoshana, 2018: *Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus*, Frankfurt (Main) / New York.

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.

Urteilen³ spielt das Anliegen der Reformen, die Repräsentation von Frauen zu verbessern, keine Rolle. „Die Frage, wie demokratische Repräsentation durch Wahlen verfassungsrechtlich gewährleistet werden kann, hat aus ihrer Sicht nichts mit gesellschaftlichen Entwicklungen zu tun. Sie lässt sich rechtsimmanent beantworten. Das ist eine überraschende Unterstellung“ (Möllers 2021: 339). Dass die gesellschaftlichen Entwicklungen in den Urteilen außen vor bleiben, liegt nicht an einem Mangel an differenzierten politik- und sozialwissenschaftlichen Forschungsergebnissen – im Gegenteil.

Im Folgenden wollen wir diesen Forschungsstand zusammenfassen.⁴ Zuerst werden wir dafür Arbeiten vorstellen, die den weltweiten Anstieg des relativen Anteils an Frauen in Parlamenten und institutionelle Bedingungen hierfür aufzeigen (1.). Im Anschluss referieren wir Chancen und Risiken, die mit der institutionellen Förderung der deskriptiven Repräsentation von Frauen einhergehen (2.). Dann widmen wir uns mehreren Studien, die sich den Nexus deskriptiver und substantieller Repräsentation empirisch vornehmen, um zu prüfen, inwiefern hier tatsächlich ein Zusammenhang besteht (3.). Können – zugespitzt formuliert – Frauen also nur von Frauen repräsentiert werden?⁵ Inzwischen werden die Annahmen, auf denen solche Studien beruhen, auch empirisch verstärkt problematisiert. Diese Kritik und damit verbundene Rekonzeptualisierungen legen wir dar (4.), bevor wir vor dem Hintergrund des Forschungsstands abschließend noch einmal auf die beiden Paritätsgesetze und Urteile der Landesverfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg zurückkommen (5.).

1. Instrumente für eine bessere deskriptive Repräsentation von Frauen

1.1 Der weltweit wachsende Anteil an Frauen in Parlamenten

In den letzten Jahren ist im weltweiten Durchschnitt ein Anstieg von elf Prozent Frauen in Parlamenten im Jahr 1997 auf über 25 Prozent im April 2021 zu verzeichnen – ein Anstieg, der sich insbesondere Anstrengungen im Globalen Süden verdankt, jedoch zugleich durch große Unterschiede zwischen und innerhalb von Regionen gekennzeichnet ist.⁶ Letzteres zeigt etwa der intra-regionale Vergleich in Europa. Dort lässt sich ein Muster zwischen den ‚überdurchschnittlich‘ großen Anteilen von Frauen in den Parlamenten der Staaten, die bereits länger Mitglied der EU sind (EU-15), und den neueren Mitgliedstaaten (EU-12) beobachten (vgl. Hoecker 2011). Der Unterschied beläuft sich nach aktuellen Daten (Mai 2021) auf knapp unter 14 Prozentpunkte: 37,2 in den EU-15 (ohne das Vereinigte Königreich) und 23,3 in den

3 Die Entscheidung zum Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs erging mit sechs zu drei Stimmen, wobei zwei Sondervoten, eines durch Elke Heßelmann und ein weiteres durch Renate Licht und Jens Petermann, abgegeben wurden. Die Entscheidungen der beiden Urteile des Brandenburger Verfassungsgerichts (9/19 und 55/19) ergingen bei einer Beteiligung von vier Richterinnen und fünf Richtern einstimmig.

4 Die Darstellung ist auf die Schwerpunkte und neueren Entwicklungen der Forschung zur deskriptiven und substantiellen Repräsentation von Frauen fokussiert.

5 Der Titel unseres Beitrags ist angelehnt an Aufsätze von Jane Mansbridge (1999; 2015), obgleich „können“ anzeigt, dass eine anders gelagerte Fragestellung als „should [...] women represent women?“ im Fokus steht.

6 Vgl. Dahlerup (2018: 38 f.) sowie die Website der Inter-Parliamentary Union (IPU) für den aktuellen Wert (<https://data.ipu.org/women-averages>, 25.05.2021).

EU-12 (unter Berücksichtigung von Kroatien).⁷ Beate Hoecker (2011: 58 ff.) erklärt die Varianz durch drei Faktorensätze: die institutionelle Ausgestaltung insbesondere des Wahlsystems und von Quoten, die politische Kultur eines Landes (hier vor allem Einstellungen zur Rolle von Frauen in der Politik) sowie sozialstrukturelle Faktoren. Da das zweite und dritte Faktorensatz durch sich lediglich inkrementell ändernde Faktoren charakterisiert ist, bedeutet dies zugleich, dass eher kurzfristige Anstiege des Frauenanteils in Parlamenten eigentlich nur auf dem Weg institutioneller Änderungen zu erreichen sind. Dies kann auch der Vergleich von Ländern in Subsahara-Afrika verdeutlichen, wo Ruanda 2008 das erste Land der Welt war, in dem Frauen mit einem Anteil von 56,3 Prozent den Anteil von Männern in einer ersten Parlamentskammer jemals übertrafen (vgl. Bauer 2012: 370). Dieser Wert hat sich 2013 und 2018 noch einmal auf über 60 Prozent gesteigert. Botswana, eine stabile Demokratie mit einer relativ starken Ökonomie (vgl. Asiedu et al. 2018: 21 ff.), erreicht stattdessen 2019 bloße 10,8 Prozent.⁸ Dieser Unterschied lässt sich im Vergleich dieser beiden Länder vor allem auf zwei Faktoren zurückführen: Historisch hat sich durch eine Transitionsphase in den 1990er Jahren in Ruanda die Chance auf die Einführung eines Mindestkontingents von 30 Prozent Frauensitzen ergeben, während es in Botswana keine solche Phase gab und heute wenn überhaupt nur eine freiwillige Quote auf Parteiebene angewandt wird (vgl. Bauer 2012: 372 f.; Asiedu et al. 2018: 6, 9 f., 17–25).

1.2 Wirkungen von Wahlsystemen und Quoten

In dem Sammelband *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas* (Tremblay 2008) steht insbesondere der Zusammenhang von Verhältniswahlrecht und relativem Frauenanteil in Parlamenten im Fokus. Zu diesem Zweck versammelt der Band eine Reihe von überwiegend qualitativen Studien zu Ländern aller Kontinente und untersucht das Zusammenspiel aus Wahlsystemen, Quoten und Parteien unter Berücksichtigung kultureller (zum Beispiel Vorstellungen über die Rollen von Frauen), sozioökonomischer (zum Beispiel die Armutsrate) und politischer Faktoren (Staatsaufbau und Rolle von Frauen in der Politik). Oft wird in der Literatur angenommen, dass Verhältniswahlsysteme den Blick nicht auf den Wettbewerb zwischen einzelnen Kandidat*innen, sondern zwischen Parteien lenken und dass Frauen so bessere Chancen haben, über einen Listenplatz gewählt zu werden als im ‚Kopf-an-Kopf-Rennen‘ in einem Mehrheitswahlsystem mit einem zu vergebenden Sitz pro Wahlkreis. Um die deskriptive Repräsentation von Frauen zu erhöhen, lassen sich in Verhältniswahlsystemen starrer Listen zudem einfacher Quotenregelungen für die jeweiligen Parteilisten einführen, weil der Kandidat*innen-Pool bereits vor der Wahl definitiv festgelegt wird und so auch leichter quotiert werden kann.

Verschiedene Studien in diesem Sammelband zeigen, dass man diese Zusammenhänge nicht vorschnell verallgemeinern sollte. Dass ein relativ hoher Anteil von Frauen im Parlament nicht immer ausschließlich auf das Verhältniswahlrecht zurückgeführt werden kann, veranschaulicht Hannah E. Brittons (2008) Beitrag über Südafrika. Die südafrikanische National Assembly wird je hälftig mittels eines Proporz-Wahlsystems auf regionaler und nationaler Ebene ermittelt, die Parteien schlagen hierfür starre Listen auf beiden Ebenen vor.

7 Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der IPU (<https://data.ipu.org/>, 25.05.2021). Daten beziehen sich bei Zweikammersystemen auf die erste Kammer bzw. das Unterhaus.

8 Vgl. die Daten der IPU für die drei neueren Werte (<https://data.ipu.org/>, 25.05.2021).

Geht man von den zuvor erläuterten positiven Effekten der Verhältniswahl auf den Frauenanteil im Parlament aus, liegen also in Südafrika in dieser Hinsicht sehr gute Bedingungen vor. Zwischen 1994 und 2004 nahmen auch die Anteile an Frauen auf den Kandidat*innenlisten fast aller Parteien zu, in einigen Fällen sogar deutlich. Dies übersetzt sich, so Britton (2008: 116 ff.), im gleichen Zeitraum aber nur in einen leichten prozentualen Anstieg von 27,8 auf 32,8 Prozent Frauen in der National Assembly. Stattdessen geht die allgemeine Dominanz der Partei African National Congress (ANC) letztlich auch mit einem relativ hohen Frauenanteil in der National Assembly einher, weil der ANC seit 1994 jeden dritten Listenplatz mit einer Frau besetzt. Britton konkludiert:

„Thus, to assume that the high percentage of women is due solely to the form of the electoral system would be a mistake. It is certainly a contributing factor, but it is only one in a larger set of factors. In the South African case, the electoral system is most likely not the essential mechanism. Rather, the election results show that the success of women in office is due primarily to the policies of the ANC, specifically its 30 percent quota.“ (ebd.: 118)

Warum sich der relative Frauenanteil im peruanischen Parlament seit den 1990er Jahren von unter zehn auf fast 30 Prozent im Jahr 2006 erhöht hat, führt Gregory D. Schmidt (2008) in seinem Beitrag vor allem auf das Wahlsystem und den Einfluss populistischer Politiker zurück. In Peru wird das Parlament gemäß Verhältniswahlrecht gewählt, jedoch eines mit offenen Listen. In der Literatur werden laut Schmidt offene Listen in solchen Wahlsystemen weniger günstig als starre Listen für einen hohen Frauenanteil im Parlament eingeschätzt. Das spezifische Design des Verhältniswahlrechts offener Listen Perus („double optional preferential vote“) sei der Wahl von Frauen zumindest aber nicht abträglich (vgl. Schmidt 2008: 166). Wählen können Peruaner*innen seit 1985 mit einer Stimme eine Parteiliste und mit bis zu zwei fakultativen Stimmen spezifische Kandidat*innen dieser Liste, wobei die Partei-Stimme den relativen Sitzanteil der Partei im Parlament bestimmt, die Kandidat*innen-Stimmen aber in erster Linie über die Besetzung der Sitze einer Partei entscheiden. Die Abgabe von zwei Kandidat*innen-Stimmen ermöglicht, je eine Stimme einer Frau und einem Mann zu geben, wofür immer wieder in Kampagnen geworben wird. Allerdings machen nicht alle Peruaner*innen überhaupt von einer oder beiden Kandidat*innen-Stimmen gebrauch und diejenigen, die sie einsetzen, sind oft progressiver Eingestellte mit höherer Bildung. Nach der Einführung einer zunächst 25-prozentigen (2000), dann 30-prozentigen (2001) Frauenquote für die Parteilisten konnte zwischen 1995 und 2000 eine Verdopplung des Frauenanteils im Parlament beobachtet werden. Doch sollte man nach Schmidt den Einfluss dieser Quoten auch nicht überschätzen, wird die Zusammensetzung des Parlaments doch zuvorderst von den Präferenzstimmen für bestimmte Kandidat*innen bestimmt. Zwei populistische Politiker, Alberto Fujimori und Ollanta Humala, haben nach Schmidt ferner einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Rolle von Frauen in der peruanischen Politik ausgeübt. Die ‚affirmative action‘ Fujimoris war in Teilen auch gegen die Opposition gerichtet und er kann eher als „accelerator“ eines sich bereits abzeichnenden Wandels gelten (vgl. ebd.: 169). War der Anteil von Frauen im peruanischen Parlament vor 2006 vor allem auf den Hauptstadtbezirk um Lima zurückzuführen, hat es Humala laut Schmidt (2008: 170 f.) mit einer Liste, besetzt mit Frauen aus lokalen Community-Organisationen und sozialen Bewegungen, geschafft, dass auch die dünner besiedelten und stärker indigen geprägten Regionen Perus mehr Frauen wählen, sodass zwischen 2000 beziehungsweise 2001 und 2006 der relative Anteil von Frauen im Parlament noch einmal von 21,7 beziehungsweise 18,3 auf 29,2 Prozent stieg.

Der Beitrag von Sarah Childs et al. (2008) zum Vereinigten Königreich wiederum zeigt, dass Quotierungsinstrumente auch in Mehrheitswahlsystemen mit einem Sitz pro Wahlkreis effektiv angewendet werden können. Die Labour-Partei habe bei den Wahlen 1997 und 2005 die Kandidat*innenauswahl bei der Hälfte der durch die Partei bislang besetzten, nun frei werdenden Sitze und bei der Hälfte ihrer Wahlkreis-Hochburgen auf Frauen beschränkt (*all-women shortlists*). Dies führte dazu, dass zum Zeitpunkt der Forschungen zum Aufsatz die Hälfte aller weiblichen Labour-MPs einmal (1997 oder 2005) über einen Wahlkreis mit *all-women shortlist* gewählt wurden. Für Childs et al. zeigt sich hier auch, dass die Anwendung solcher Instrumente von den Parteien und nicht vom Wahlsystem abhängt. Das UK-Wahlsystem mit Ein-Sitz-Wahlkreisen könnte in diesem Fall gar eher zuträglich sein, „as it is unlikely that voters will choose not to vote for the party of their choice just because its candidate is female“ (Childs et al. 2008: 53).

Auf die eine oder andere Weise verdeutlichen alle hier exemplarisch angeführten Studien also, dass Wahlsysteme nicht von allein ihre Wirkungen auf die deskriptive Repräsentation von Frauen entfalten. Es kommt oft auch auf die Parteien an, die die Kandidat*innen auswählen,⁹ und gerade auch auf die Verbindung von Wahlsystemen mit Quotenregelungen (vgl. Matland 2006: 290). Wie aber müssen Quoten ausgestaltet sein, damit sie effektiv die deskriptive Repräsentation von Frauen erhöhen?

1.3 Die Ausgestaltung effektiver Quoten

Hierüber gibt der von Drude Dahlerup (2006a) herausgegebene Sammelband *Women, Quotas and Politics* Auskunft. Zunächst lassen sich Quotenregelungen danach unterscheiden, ob sie per Verfassung oder Gesetz verbindlich für alle Parteien sind oder ob sie freiwillig von einzelnen Parteien für ihre Kandidat*innenauswahl eingeführt werden.¹⁰ Für die Wirkung von Quoten kommt es also zuerst darauf an, ob sich alle Parteien an diese Regeln halten müssen und – wenn ja – auch tatsächlich daran halten (vgl. Dahlerup 2006c: 303 f.). Entweder lässt sich auf die Erfüllung der Vorschriften nach Treu und Glauben durch die Parteien bauen oder Nicht-Einhaltung muss sanktioniert werden. Wenn Sanktionen nötig sind, sollten diese das Verhalten der Parteien möglichst effektiv steuern (vgl. Matland 2006: 285 f., 290). Ein wirksames Sanktionsmittel stellt die Möglichkeit von Wahlbehörden dar, Vorschläge der Parteien für Kandidat*innenlisten zurückweisen zu können, wenn diese nicht den Quotenanforderungen entsprechen. Geldstrafen können hingegen von den größeren Parteien ignoriert werden. Eine zweite wichtige Regelungsdimension betrifft Listenplatzierungserfordernisse. Eine Parteiliste kann insgesamt gut und gerne 30 oder 40 Prozent Frauen zur Wahl aufstellen, ohne dass davon eine einzige einen Sitz erhält, etwa weil sie nur die letzten Listenplätze besetzen. Stattdessen sind Quoten dann effektiv, wenn sie auch festlegen, dass in einem symmetrischen oder asymmetrischen Reißverschluss, also jeder zweite oder dritte Listenplatz von einer Frau besetzt werden muss. Wird jedoch in kleineren Wahlkreisen gewählt, kann es sein, dass Frauen nur in solchen Wahlkreisen aufgestellt werden, in denen sie aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit keine Aussicht auf Erfolg haben.

Frankreich ist das oft zitierte Beispiel, das zeigt, wie Quotenregeln ineffektiv werden, wenn sie so ausgestaltet sind, dass sie relativ einfach unterlaufen werden können. Dies ver-

9 Vgl. Höhne (2020) als aktuelle Studie zu deutschen Parteien.

10 Nicht verbindliche Quotenempfehlungen wurden in Dahlerups Sammelband nicht berücksichtigt (2006b: 21).

deutlicht ein Beitrag von Mariette Sineau im Sammelband von Tremblay (2008). Das im Jahr 2000 eingeführte Paritätsgesetz habe zwar dazu geführt, dass insgesamt mehr Frauen als Kandidatinnen zur Auswahl gestanden hätten, was sich aber kaum in der Weise ausgewirkt habe, dass auch mehr Frauen in die Assemblée Nationale gewählt wurden. Zwei Faktoren seien hierfür entscheidend gewesen: Erstens hätten sich die Parteien mit Repräsentanz im Parlament überwiegend nicht an die Paritätsregelungen gehalten. Als Grundlage kann dabei wohl eine ‚rationale‘ Kosten-Nutzen-Abwägung gelten. Der Nutzen der Parteien, einen Sitz zu halten oder zu erringen, auch unter Berücksichtigung der finanziellen Vorteile, die hiermit verbunden sind, erschien den Parteien höher als die Kosten, die ihnen durch Geldstrafen aufgrund der Nicht-Einhaltung des Paritätsgesetzes entstanden sind. Zweitens hätten die größeren Parteien Frauen bevorzugt in solchen Wahlkreisen ins Rennen um einen Abgeordnetensitz geschickt, in denen ihre Chancen kaum als aussichtsreich gelten konnten (vgl. Sineau 2008: 91 f.).

Neben der Quotierung gibt es noch die fast nur in semi- oder nicht-demokratischen Staaten genutzte Möglichkeit, Sitzkontingente für Frauen zu reservieren (vgl. Dahlerup 2006b: 19 ff.; Matland 2006: 286). Laut Mala Htun (2004) entsprechen Sitzkontingente für Frauen allerdings in der Regel nicht der ‚Logik‘ der Diskriminierung von Frauen und damit verbundenen *cleavages*, wie dies bei ethnischen Minderheiten meistens der Fall ist und dafür das eher ‚passende‘ Instrument darstellen. Entscheidend ist hierbei, dass ethnische Gruppen oft geographisch konzentriert leben und ethnische *cleavages* bisweilen parallel zu *cleavages* der Parteiorientierung verlaufen, während sich eine geschlechterspezifische geographische Verteilung meist eher nicht erkennen lässt und *gender cleavages* nicht unbedingt mit Ideologie- oder Parteiorientierung übereinstimmen. Quoten dienen so der Integration von Diskriminierten in bereits bestehende Institutionen. Sie sind vorübergehend gedacht, indem sie bei Zielerreichung keine weiteren Effekte anstreben, und verändern die Regeln des Wettbewerbs zwischen Parteien nicht grundlegend (vgl. Htun 2004: 442, 445, 450 f.). Reservierte Sitzkontingente hingegen, so Htun (2004: 442, 450 f.), stellen eine Form der Machtteilung dar und sollen Wahlerfolge und Autonomie für bestimmte Gruppen garantieren. Sie incentivieren diese Gruppen, mit eigenen Parteien anzutreten, und verstärken die Differenz, auf der dieses Instrument basiert, eher noch.

Für die empirische Erforschung der Wirkungen von Quoten auf die Parlamentszusammensetzung kann so insgesamt gesagt werden, dass sie recht klare Vorgaben für deren effektive Ausgestaltung hervorgebracht hat. Weniger eindeutig sind die Ergebnisse, wenn man überdies das Zusammenspiel von Quoten und Wahlsystemen in den Blick nimmt. In der Tendenz stimmt diesbezüglich weiterhin, dass Quoten am besten in Verhältniswahlsystemen starrer Listen umgesetzt werden können. Das bedeutet aber im Umkehrschluss nicht, dass in anderen Wahlsystemen keine Quoten implementiert werden können. Es gilt dann, den jeweiligen Wahlsystemen entsprechende Instrumente zu finden, die ähnlich effektiv sein können. Die Frage nach der Effektivität beschränkt sich aber nicht auf die Details der Ausgestaltung von Wahlrechts- und Quotenregeln,¹¹ denn sie betrifft nicht nur die Dimension deskriptiver Repräsentation, sondern auch die Dimension substantieller Repräsentation und

11 Im Übrigen beschränken sich Fragen deskriptiver Repräsentation von Frauen im politischen Kontext nicht auf nationalstaatliche Parlamente, sondern betreffen auch verschiedene regionale Ebenen sowie Exekutive und Judikative. Einen komparativen Einblick in das deutsche und US-amerikanische Regierungssystem bietet hier Silke Kinzigs (2007: Kap. A) „Streifzug durch die Gewalten“, der unter anderem auch Frauen in Regierungskabinetten, höchsten Staatsämtern oder die Position von Frauen in den Judikativen miteinbezieht.

damit das Handeln von Frauen als Repräsentantinnen. Effektiv könnten aber nicht nur Frauen als Repräsentantinnen sein, sondern zunächst auch die feministische Repräsentationsforschung. Denn will diese selbst politische Wirkung entfalten, sollte sie nicht nur Wissen über technische Details des Institutionendesigns, sondern auch gute Argumente für eine bessere deskriptive und substantielle Repräsentation von Frauen bereitstellen.

2. Argumente für eine verbesserte deskriptive Repräsentation von Frauen durch Quoten

2.1 Chancen: Wandel des Politikstils, der politischen Agenda und der Gesetzgebung

Es gibt eine Reihe von allgemeinen Argumenten für eine verbesserte, heute nicht selten paritätische Repräsentation von Frauen, die seit mehr als einem Jahrhundert relativ oft in der Diskussion vorkommen. Mit Drude Dahlerup (2018: 14–19) lassen sich drei Argumentationslinien identifizieren: (a) *Frauen haben den gleichen Anspruch auf Repräsentation wie Männer*. Zu Zeiten der Frauenwahlrechtsbewegungen wurde dieses Argument eher in der Terminologie gleicher Rechte vorgetragen, heutzutage wird es eher in der Terminologie der Gerechtigkeit oder Gleichheit verwendet (vgl. dazu auch Phillips 1994: 68; Bacchi 2006: 32–35). (b) *Frauen machen andere Erfahrungen als Männer*. Diese Erfahrungen sollten auch in der Politik Berücksichtigung finden. Frauen als Repräsentantinnen können dann den Effekt haben, die politische Auseinandersetzung, zum Beispiel die Debatten im Parlament, durch ihre auf abweichenden Erfahrungen gründende Perspektive zu verändern (vgl. Dahlerup 2018: 15 f.). Eine andere, neuere Variante dieses Arguments ist, dass es nützlich sein kann, die Diversität an Erfahrungen von Gruppen in der Gesellschaft und ihre Talente, also auch die Erfahrungen und Talente von Frauen, zu berücksichtigen (vgl. Dahlerup 2018: 18 f.; Bacchi 2006: 35–38, 44).¹² (c) *Frauen vertreten partikulare Interessen*. Diese Interessen können nicht oder zumindest weniger adäquat von Männern repräsentiert werden, auch weil es zu Interessenkonflikten zwischen Frauen und Männern kommt (vgl. Dahlerup 2018: 16; Phillips 1994: 71 f.). Diese drei Argumentationslinien lassen sich in einer vierten Linie zusammenführen: (d) *Die Versprechen der Demokratie werden erst verwirklicht, wenn Frauen in der gleichen Weise wie Männer in die Politik inkludiert werden*. Auf diese Weise werden Demokratien revitalisiert und weiter demokratisiert (vgl. Dahlerup 2018: 17 f.; Phillips 1994: 74 ff.).

Sofern das effektivste kurzfristige Instrument für die Ausweitung deskriptiver Repräsentation von Frauen gesucht wird (vgl. Dahlerup 2018: 50 f.), laufen diese Argumente aus heutiger Sicht nicht selten auf Quoten hinaus. Solche Argumente für Quoten finden sich aber in noch spezifischerer Ausprägung und werden, wie Dahlerup und Freidenvall (2010) beobachtet haben, oft in der Form von positiven und negativen Erwartungen über die Wirkungen von Quotenregelungen geäußert. Bezüglich des hier interessierenden Zusammenhangs zwi-

12 Für Dahlerup (2018: 18 f.) handelt sich bei den Argumenten, die von unterschiedlichen Erfahrungen von Frauen ausgehen, und denjenigen, die von der Nützlichkeit der Berücksichtigung dieser Erfahrungen und Talente ausgehen, um zwei verschiedene Begründungsweisen. Beide sind jedoch erfahrungsbasiert, weshalb wir sie hier als eine Argumentationslinie zusammenfassen.

schen deskriptiver und substantieller Repräsentation sehen die beiden Autorinnen *Chancen für drei positive Auswirkungen durch eine erhöhte Präsenz von Frauen: auf den Politikstil, auf die Agenda und letztendlich auf die Gesetzgebung* (vgl. Dahlerup/Freidenvall 2010: 409, 416–419). Ganz in der Tradition der Erfahrungs-Argumente wird zum einen die Chance gesehen, dass sich die Parlamentskultur im Sinne des Stils der Auseinandersetzungen ändern wird, weil sich Frauen, bedingt durch andere Erfahrungen, auch anders im politischen Raum und vor allem im Parlament verhalten werden. Die weiteren Argumentationslinien werden insbesondere aufgegriffen, wenn auch eine Wirkung auf die Inhalte der politischen Agenda und der Gesetzgebung erwartet wird. Denn durch eine ausreichende deskriptive Repräsentation könnten Frauen ihre Erfahrungen und Interessen so einbringen, dass diese sich in für Frauen positiven Policy-Vorschlägen und -Outcomes niederschlagen, sodass die Inklusion von Frauen in die politischen Systeme weltweit auch in einem substantiellen Sinne weiter voranschreitet.

2.2 Risiken: Stigmatisierung, Essentialisierung und demokratiethoretischer Selbstwiderspruch

Doch mit Quoten als Instrument für die Erhöhung der deskriptiven Repräsentation von Frauen sind auch drei ‚Risiken‘ verbunden, die den möglichen positiven Wirkungen auf Politikstil, Agenda und Gesetzgebung gegenüberstehen: *das Risiko der Stigmatisierung von Frauen als Repräsentantinnen, das Risiko der Essentialisierung von Frauen als Gruppe und das Risiko des demokratiethoretischen Selbstwiderspruchs*. Je nachdem, welche dieser Risiken in der Literatur fokussiert werden, ziehen verschiedene Autor*innen unterschiedliche Konsequenzen für die Begründung und Gestaltung von Quoten.

Das Risiko der Stigmatisierung durch Quoten besteht darin, dass Frauen, die auf diese Weise ins Parlament kommen, die Legitimität abgesprochen wird. Sie seien nicht aufgrund ihrer Qualifikationen und Leistungen, sondern als bloße ‚Quotenfrauen‘, also nur weil sie Frauen seien, ins Parlament gekommen. In der Konsequenz könnte dies auch bedeuten, dass Frauen weniger effektiv Politikstil, Agenda und Outcomes beeinflussen können (vgl. Dahlerup/Freidenvall 2010: 409; Murray 2014: 521 ff.; Bacchi 2006: 33 f.).¹³

Im Unterschied zum Risiko der Stigmatisierung betrifft *das Risiko der Essentialisierung* von Frauen als Gruppe weniger die Wahrnehmung einzelner Frauen als Repräsentantinnen als das Verhältnis zwischen Gruppen. Das Risiko der Essentialisierung liegt darin, dass alle Mitglieder einer Gruppe auf eine gemeinsame Identität oder besondere Eigenschaft festgelegt werden (zum Beispiel: Hautfarbe, Geschlecht, Herkunft), woraus dann umstandslos gefolgert wird, dass diese Gruppe unbedingt auf ein Gruppenmitglied angewiesen ist, um repräsentiert zu werden (vgl. Mansbridge 1999: 637 f.). Die Differenz zwischen Gruppen wird so aber eher festgeschrieben als allmählich aufgelöst (vgl. Mansbridge 2005: 630–633). Auch die zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation unterstellten Wirkungszusammenhänge sind vom Risiko der Essentialisierung betroffen, sobald eine allen oder den meisten Frauen gemeine Eigenschaft die Annahme begründet, dass sie sich im politischen Raum anders verhalten würden oder sobald Frauen geteilte Interessen zugeschrieben werden, an denen ein

13 Gegen dieses Risiko der Stigmatisierung schlägt Rainbow Murray (2014) vor, nicht die Unterrepräsentation von Frauen zu beklagen, sondern vielmehr die Überrepräsentation von Männern zu problematisieren.

für alle oder ein zumindest für die meisten Frauen positiver Wandel der politischen Agenda und der Gesetzgebung bemessen werden könnte.

Um dem Risiko der Essentialisierung entgegenzuwirken, müssten die Begründungen für Quoten und die Erklärung der zugrundeliegenden Differenz laut Jane Mansbridge (2005: 622 ff.) möglichst nicht-essentialistisch sein. Es gelte deshalb, die unterschiedlichen Erfahrungen hervorzuheben, die Mitglieder verschiedener Gruppen machen. Dies führe zu unterschiedlichen Einstellungen zwischen ihnen. Wenn jedoch Mitglieder von historisch und strukturell diskriminierten Gruppen unterproportional repräsentiert werden und ihre Erfahrungen nicht anderweitig im Parlament angemessen kommuniziert werden – etwa wegen einer Geschichte des Misstrauens zwischen den Gruppen –, dann rechtfertigt dies eine deskriptive Repräsentation durch Quoten. Zudem können Repräsentant*innen, die auch Gruppenmitglieder sind, Probleme und Einstellungen ihrer Gruppe rechtzeitig auf die Agenda bringen, weil sie gegenüber Außenstehenden über einen Informationsvorsprung und Kommunikationsvorteil verfügen (vgl. Mansbridge 1999: 643–648). Darüber hinaus habe die physische Präsenz eines Gruppenmitgliedes als Repräsentant*in einer Gruppe zur Folge, dass Repräsentant*innen aus anderen Gruppen sich stärker bemühen, die Anliegen dieser Gruppe zu verstehen. Diesen nuancierten Einschätzungen entsprechend plädiert Mansbridge (1999: 652 f.) für eher ‚fluide‘ Formen deskriptiver Repräsentation. Permanente Quotenregelungen, besonders in Verfassungen, seien viel zu statisch. Vielmehr sollte das Instrument der Quote nach Mansbridge (2005: 635) möglichst flexibel ausgestaltet werden, auf Freiwilligkeit basieren und auf Ebene der Parteien eingesetzt werden.

Allerdings können auch solche flexiblen Quoten die essentialisierende Wirkungsweise von rechtlichen Kategorien für Diskriminierte kaum verhindern. Denn „Diskriminierungsmerkmale wie *ethnische Herkunft, Rasse, Behinderung oder Geschlecht*, [zwingen] Betroffene [...], sich in die etablierten Merkmalsgruppen einzuordnen“, um von einer rechtlichen Regelung zu profitieren (Liebscher et al. 2012: 204, Hervorhebung im Original). Um diesem Risiko der Essentialisierung zu entgehen, so Doris Liebscher et al. (2012: 212–218), bedarf es einer ‚postkategorialen‘ Reform des Antidiskriminierungsrechts. Anknüpfungspunkt sollen dann nicht mehr Merkmalszuschreibungen, sondern die Betroffenheit von Diskriminierung sein. Die (weiterhin notwendigen) Kategorien sollten so umgedeutet und umformuliert werden, dass sie diskriminierende Erwartungen an Merkmalsträger*innen in Frage stellen, indem vermeintliche Normalität als Herrschaftsverhältnis rechtlich ausgewiesen wird. Dabei müssen Diskriminierungsphänomene trotzdem benennbar bleiben, weil sie sonst nicht sichtbar gemacht werden können. Die Berücksichtigung solcher Überlegungen bei der Formulierung von Quotenregelungen ist laut Lena Foljanty (2012: 46) jedoch nicht einfach: „Denn Quotenregelungen müssen, wollen sie rechtlich handhabbar und justiziabel sein, eindeutig benennen, wer von ihnen erfasst sein soll.“ Als Folge eines postkategorialen Abstellens auf Betroffenheit würde die Beweislast hierfür aber auf den Betroffenen selbst liegen.

Ein weiteres Problem sieht Foljanty darin, wie Intersektionalität, also mehrfache Diskriminierung, sowie ihr „Ausmaß“ bei der Quotierung berücksichtigt werden soll. Hier droht „[e]in Wettlauf um den ‚Opferstatus‘“ (Foljanty 2012: 46). Aus diesem Grund schlägt Foljanty (2012: 46) vor, Quoten so zu formulieren, dass sie „dynamisch“ auf die Unterrepräsentation in bestimmten Institutionen reagieren können. Demnach gilt es herauszufinden, in welcher Hinsicht Unterrepräsentation vorliegt, um diese dann anhand einer „Vorzugsregel“ auszugleichen. Bezogen auf Quoten in Parteien oder für Parlamentswahlen würde dies also bedeuten, dass sie potentiell zu jeder Wahl angepasst werden müssten. Das Kriterium von

Suzanne Dovi (2002: insb. 738–742), die bei der Auswahl deskriptiver Repräsentant*innen ebenfalls intersektionale Diskriminierung berücksichtigen will, ist demgegenüber zurückhaltender. Demnach kommt es nicht darauf an, dass besonders Benachteiligte einer diskriminierten Gruppe immer auch deskriptiv repräsentiert werden, sondern dass deskriptive Repräsentant*innen der diskriminierten Gruppe gefunden werden, die besonders intensive, auf Gegenseitigkeit beruhende Beziehungen zu den stärker Benachteiligten dieser Gruppe unterhalten. Eine justiziable Normierung von Quoten scheint auf diesem Wege ebenfalls eher nicht erreichbar.

Über die Risiken der Stigmatisierung und Essentialisierung hinaus hat Anne Phillips schon 1994 auf das *Risiko eines demokratiethoretischen Selbstwiderspruchs* hingewiesen. Wer eine geschlechtergerechte Verteilung von Parlamentssitzen einfordere, gehe implizit davon aus, dass ohne Diskriminierung die Verteilung der Sitze im Parlament – nicht nur unter Berücksichtigung der Kategorie Geschlecht – mehr oder weniger einer Zufallsverteilung entsprechen müsste, die den Anteilen von Männern und Frauen in der Wahlbevölkerung entspricht (vgl. Phillips 1994: 68–71). Die aktuelle geschlechtergerechte Verteilung von Sitzen lasse sich vor diesem Hintergrund also nicht rechtfertigen. Dennoch taue Geschlechtergerechtigkeit als Argument für bestimmte Maßnahmen nur bedingt, denn ein zentrales Merkmal von Wahlen in repräsentativen Demokratien sei, dass eben bestimmte, also nicht zufällige Kandidat*innen ausgewählt werden (vgl. auch Dahlerup 2018: 71). Für Phillips (1994: 70 f.) kann sich Geschlechtergerechtigkeit deshalb nur auf gleiche Partizipationsrechte und -chancen beziehen, die rechtlich und faktisch nicht (stark) selektiv sein dürften, aber nicht unbedingt auf eine Gleichverteilung von Sitzen im Parlament.

Darüber hinaus greift Phillips (1994: 71–74) die Diskussion auf, ob eine paritätische Besetzung von Parlamenten damit zu rechtfertigen ist, dass es genuin eigene Interessen von Frauen gäbe, die von Männern nicht so gut vertreten werden können wie von Frauen. Dagegen wird eingewandt, dass es keine verallgemeinerbare ‚Frauen-Agenda‘ gibt. Allerdings, so Phillips (1994: 72), spricht dies nicht gegen die Parität – im Gegenteil: Wenn immer schon klar wäre, welche Fraueninteressen vertreten werden müssten, dann käme es nicht mehr darauf an, wer diese Interessen repräsentieren soll. Wenn es bedeutsam sein soll, ob Frauen oder Männer repräsentieren, läuft dies also auf ein Autonomieerfordernis für Repräsentant*innen hinaus. Wer für Parität einsteht, kann darum auch nicht für ein imperatives Mandat und nur schwerlich für enge Spielräume von Repräsentant*innen eintreten (vgl. ebd.: 73 f.).¹⁴ Das bedeutet aber, dass Frauen ihre Rolle als Repräsentantinnen ganz unterschiedlich hinsichtlich Stil, Gesetzgebungsvorschlägen und -ergebnissen interpretieren können. Ob dann aber ein einfacher Wirkungszusammenhang zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation unterstellt werden kann, ist fraglich.

14 Laut Phillips (1994: 74 ff.) lässt sich das Risiko des demokratiethoretischen Selbstwiderspruchs vermeiden, indem man für eine paritätische Sitzverteilung als Teil eines größeren Projektes der Revitalisierung der Demokratie eintritt. Das eigentliche Ziel sollte nicht eine erhöhte deskriptive Repräsentation von Frauen, sondern „increasing and enhancing democracy“ sein. Dabei gehe es um ein „more ambitious programme of dispersing power through a wider range of decision-making assemblies, and changing the balance between participation and representation“ (ebd. 75).

3. Über den Zusammenhang deskriptiver und substantieller Repräsentation von Frauen

Die substantielle Repräsentation von Frauen ist insbesondere anhand von drei Dimensionen erforscht (vgl. Franceschet/Piscopo 2008: 397 ff.; Wängnerud 2009: 62; Brunsbach 2011: 5).¹⁵ In der Dimension individueller Einstellungen und Präferenzen betrifft dies die Übereinstimmung zwischen Wählerinnen und Repräsentant*innen, aber auch die Sensibilität von Repräsentant*innen für die Belange von Frauen; in der Dimension parlamentarischer Praxis betrifft dies die Priorisierung bestimmter Themenbereiche, die Mitgliedschaft in Ausschüssen, der Redeanteil bei Debatten und so weiter; in der Dimension des politischen Outputs betrifft es in erster Linie die Verabschiedung von Gesetzen. Auswirkungen solcher Änderungen können auch über Gleichheitsindikatoren und ähnliche Messinstrumente erfasst werden.¹⁶

3.1 Substantielle Repräsentation im internationalen Vergleich

Die substantielle Repräsentation von Frauen wird in einer Studie von Sarah Dingler et al. (2019) anhand der Übereinstimmung der politischen Präferenzen von Abgeordneten mit der Bevölkerung in 21 europäischen Demokratien zwischen 2005 und 2010 untersucht. Die Frage ist, ob die Präferenzen von Frauen unterrepräsentiert und in von Männern dominierten Parlamenten vernachlässigt werden. Dafür wird die Präferenzverteilung von Männern und Frauen in sieben Politikfeldern, die sowohl sozio-ökonomische Themen, post-materialistische Wertorientierungen als auch kulturelle Fragen abdecken, erfasst. Im Ergebnis hat der Anteil an weiblichen Abgeordneten keinen eindeutigen Einfluss darauf, wie gut ein Parlament die Präferenzen von Frauen widerspiegelt. Die Vorstellungen von Frauen werden in den meisten Politikfeldern sogar leicht besser repräsentiert als die von Männern, Ausnahmen sind Umweltpolitik und Multikulturalismus. Vielmehr lassen sich diese Ergebnisse anhand der Unterschiede der Wahlbeteiligung von Frauen erklären: „[T]he more women turn out to vote, the better their preferences are reflected in parliaments“ (Dingler et al. 2019: 312). Daher folgern Dingler et al., dass eine substantielle Repräsentation von Frauen auch ohne deskriptive Repräsentation möglich sein kann, und legen nahe, dass es wichtiger ist, wer wählen geht, als wer gewählt wird.

In der weiteren Forschung zu deskriptiver und substantieller Repräsentation ist es jedoch unüblich, die Interessen von Frauen so breit zu definieren. Dies hängt damit zusammen, dass – wie oben dargelegt – das Erfordernis deskriptiver Repräsentation oft mit bestimmten Erfahrungen von Frauen gerechtfertigt wird. Dies begründet einen (qualitativen) Wissensunter-

15 Dahlerup/Freidenvall (2010: 409) stellen zusätzlich auf eine Änderung des Politikstils ab. Diese Frage wird in der empirischen Forschung weniger aufgegriffen (vgl. aber Childs 2004). Inzwischen gibt es über den Policy-Output hinaus auch eine Studie, die das Handeln von Kongressabgeordneten in den USA in Bezug auf die Implementation und Ausführung von Gesetzen anhand von Anfragen an Regierungsbehörden untersucht und einen Zusammenhang zwischen deskriptiven Merkmalen (Frauen, Minderheiten, Veteran*innen) und einer erhöhten Aktivität in dieser Hinsicht nachweisen kann (vgl. Lowande et al. 2019).

16 Wir schränken die Darstellung hier auf gewählte Repräsentant*innen in Parlamenten ein. Einige Forschungsergebnisse legen nahe, dass die substantielle Repräsentation von Fraueninteressen durch ein Zusammenspiel von Frauenbewegungen mit „women’s policy agencies“ effektiver sein könnte (vgl. Weldon 2002). Wir klammern damit auch die Frage aus, inwiefern der Wandel von Regierungsformen hin zu ‚Governance‘ den generellen Stellenwert von Parlamenten verringert hat (vgl. Sauer 2011: 127; Blome/Fuchs 2017: 57).

schied, der sich nicht in allen Politikfeldern gleichermaßen niederschlägt, sondern für bestimmte Bereiche besonders relevant ist (vgl. auch Brunsbach 2011: 4). Viele Studien fassen frauenspezifische Interessen darum enger, was zugleich die Fragen aufwirft, was als frauenspezifisches Interesse gelten kann und wie forschungspraktisch mit diesem Problem umzugehen ist (vgl. Wängnerud 2009: 52 f.; Kroeber 2018: 244 f.).

Eine Strategie ist, wie Lea Elsässer und Armin Schäfer (2018) danach zu fragen, in welchen Interessenslagen Frauen von dem substantiellen Handeln von weiblichen Abgeordneten profitieren. Anhand von Daten aus 21 OECD-Ländern haben Elsässer und Schäfer untersucht, wem Initiativen zu Gleichstellungspolitik im Allgemeinen oder zum Elternschaftsurlaub im Besonderen eigentlich zugutekommen. Sie zeigen, dass sich eine hohe Frauenerwerbsquote und ein größerer Frauenanteil in Parlamenten zusammen positiv auf aktivierende sozialstaatliche Maßnahmen auswirken, jedoch negativ auf passive Sozialleistungen. Von der aktivierenden Sozialpolitik, also unter anderem bezahlte Elternzeit oder Pflegeleistungen für Angehörige, profitieren aber vor allem die Mittelschicht und höher qualifizierte Frauen, während Gruppen mit niedrigerem sozioökonomischen Status „am wenigsten von den aktivierenden Sozialausgaben profitieren und gleichzeitig am stärksten von den Kürzungen bei den passiven Sozialausgaben betroffen sind“ (Elsässer/Schäfer 2018: 675). Dieser Wandel sozialstaatlicher Leistungen sollte vor dem Hintergrund von Sparmaßnahmen betrachtet werden, sodass die Ergebnisse nicht implizieren, dass sich weibliche Abgeordnete für die Kürzungen passiver Leistungen eingesetzt haben. Dennoch gilt es laut Elsässer und Schäfer, die erhöhte deskriptive Repräsentation von Frauen an der insgesamt sozial homogenen Zusammensetzung der Legislativen mit einem großen Anteil von Akademiker*innen zu brechen, was sich eben auf die substantielle Repräsentation von Klassen auswirken könnte (vgl. ebd.: 677 f.).

Eine andere Strategie ist, wie Leslie Schwindt-Bayer und William Mishler (2005: 416) von für Frauen besonders wichtigen Politikfeldern auszugehen: von „key issues“. Um substantielle Repräsentation zu operationalisieren, verwenden Schwindt-Bayer und Mishler (2005: 415) etwa Indikatoren zur Gendergleichheit politischer und sozialer Rechte, zum Mutterschaftsurlaub und zum Heirats- und Scheidungsrecht. Sie weisen so für 31 Demokratien weltweit Mitte der 1990er Jahre einen positiven Zusammenhang zwischen dem Frauenanteil im Parlament und substantiellem Output in diesen Bereichen nach.¹⁷

In ähnlicher Weise zeigen Elizabeth Asiedu et al. (2018: 25–30), dass Staaten, die einen höheren Frauenanteil in den Parlamenten verzeichnen, auch eine höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, gendersensible Gesetze zu erlassen. Die untersuchten Policies betreffen Quotenregeln zur Förderung der Partizipation von Frauen, Gleichstellung von Frauen und Männern im Sorgerecht sowie den rechtlichen Schutz von Frauen vor häuslicher Gewalt, sexueller Belästigung und Vergewaltigung. Die Grundlage dieser Studie sind Daten aus 159 „Entwicklungsländern“. Allerdings bleibt unklar, welche Rolle Parlamente in den untersuchten politischen Systemen überhaupt spielen und damit auch, inwiefern Frauen den Unterschied bei der Verabschiedung solcher gendersensibler Gesetze machen. Die Studie von Betz et al. (2021) ist diesbezüglich differenzierter. Mit immenser Datenbasis belegen die Autor*innen,

17 Zu beachten ist aber, dass die Studie insbesondere darauf zielte, zu überprüfen, inwiefern auch die weiteren von Pitkin (1967) unterschiedenen Dimensionen korrelieren. Untersucht wird darüber hinaus also, wie formale, deskriptive, substantielle und symbolische Repräsentation insgesamt zusammenhängen. Das zentrale Ergebnis ist, dass – anders als von Pitkin argumentiert – nicht substantielle, sondern deskriptive Repräsentation die entscheidende Dimension ist, das heißt „the glue that binds the several dimensions of representation together into something resembling a coherent whole“ (Schwindt-Bayer/Mishler 2005: 423).

dass genderbasierte Unterschiede von Importsteuern geringer bei höherem Frauenanteil im Parlament ausfallen, wobei dieser Effekt in Nicht-Demokratien nicht statistisch signifikant ist.

3.2 Substantielle Repräsentation in Fallstudien

Dass Frauen nicht zwingend den Unterschied bei der Verabschiedung von gendersensiblen Gesetzen bewirken, zeigt sich an einer Fallstudie von Claire Devlin und Robert Elgie (2008) zu Ruanda. In Ruandas Nationalversammlung liegt der Frauenanteil seit vielen Jahren bei weit über 30 Prozent. Bei den zwei Wahlen 2013 und 2018 wurden gar Werte über 60 Prozent erreicht. Dies hängt auch damit zusammen, dass die neue Verfassung von 2003 ein Sitzkontingent von 30 Prozent für Frauen festlegte. Mit den Wahlen 2003 wuchs der Anteil von Frauen in der Ersten Kammer von 25,7 Prozent (2000) auf 48,75 Prozent. Zwischen 2003 und 2006 lassen sich laut Devlin und Elgie (2008: 244–250) zwar eine Veränderung der parlamentarischen Kultur sowie die Normalisierung von frauenspezifischen Themen auf der politischen Agenda feststellen, dennoch sind sie skeptisch, wie sehr Frauen den Policy-Output tatsächlich beeinflusst haben. Die bedeutendsten frauenspezifischen Gesetze wurden in Ruanda vor der neuen Verfassung von 2003 verabschiedet, viele gar als der Frauenanteil im Parlament noch unter 20 Prozent lag. Außerdem stammten diese Gesetze nicht aus der Mitte des Parlaments, sondern beruhten auf Vorschlägen der Exekutive. Sie waren vor allem Resultat der forcierten Frauenförderung durch die Regierungspartei. Devlin und Elgie ziehen daraus den Schluss, dass ein hoher Anteil von Frauen im ruandischen Parlament eher keinen bedeutenden Einfluss auf den Output hat, sondern in Anbetracht des autoritären Regierungssystems stärker von der Regierungspartei abhängt als von der Zusammensetzung des Parlaments.

In *The Impact of Women in Congress* (2006) untersucht Debra Dodson die Beziehung zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation von Frauen und institutioneller Umgebung in den USA anhand der Gesundheitspolitik für Frauen, den Reproduktionsrechten sowie den Reformen im Bereich der Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung. Besonders im Bereich der Reproduktionsrechte zeigt Dodson anhand des 103. und 104. Kongresses (1993 bis 1997), wovon ein positiver Zusammenhang zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation abhängen kann. In beiden Legislaturperioden gab es zwar ungefähr gleich viele Repräsentantinnen (knapp unter 50 im Repräsentantenhaus, zwischen sechs und neun im Senat); aber es gab auch schlagartige Veränderungen, insbesondere den Mehrheitswechsel von der demokratischen zur republikanischen Partei sowie die Streichung der Mittel des „Congressional Caucus for Women’s Issues“, der zuvor als überparteiliches Forum gedient hatte (vgl. Dodson 2006: 2–5). Trotz der etwa gleichen Anzahl von *congresswomen* und Senatorinnen waren die Bedingungen des parlamentarischen Handelns und der Output zu Reproduktionsrechten also grundlegend verschieden. Im 103. Kongress waren Reproduktionsrechte ein verbindendes Element von Repräsentantinnen beider Parteien und mit dem Rückhalt eines demokratischen Präsidenten und einer demokratischen Mehrheit im Kongress konnten *pro-choice*-Initiativen im Abtreibungsrecht verabschiedet werden. Zugleich deutete diese Wahlperiode auf fortwährende Einschränkungen der substantiellen Repräsentation von Frauen wie die Abhängigkeit von einer von Männern geprägten Agenda und überwiegend männlich besetzten Schlüsselpositionen in Ausschüssen hin (vgl. ebd.: Kap. 5). Im 104. Kongress kamen diese Einschränkungen (wieder) eindeutig und offensichtlich zum

Tragen – sogar trotz der Besetzung wichtiger Ausschusspositionen mit letztlich für Dodson wenig effektiven oder gar kontraproduktiven Frauen. Die republikanische Mehrheit in beiden Kammern und die gestiegene Zahl von aktiveren konservativen Frauen, die sich für eine Verschärfung des Abtreibungsrechts einsetzten, dominierten diese Wahlperiode im Hinblick auf Reproduktionsrechte, wenn auch ein präsidentielles Veto das Verbot einer Methode des Schwangerschaftsabbruchs vorläufig verhinderte und durch überparteiliche Bestrebungen empfindliche Kürzungen der Mittel für Familienplanungspolitik abgewendet wurden (vgl. ebd.: Kap. 6). Für Dodson (2006: 174 ff., 190 f.) ist die Präsenz von Frauen im US-Kongress für ihre substantielle Repräsentation darum also wichtig, aber ihre Fallstudien zeigen insbesondere die institutionellen Unwägbarkeiten dieses Zusammenhangs auf.

Der Blick über das präsidentielle Regierungssystem der USA hinaus verweist auf die Fraktionszugehörigkeit von Frauen als wichtigen vermittelnden Faktor zwischen der deskriptiven und substantiellen Repräsentation von Frauen. Dies arbeiten etwa die Studien von Sandra Brunsbach (2011) und Gesine Fuchs (2015) im Kontext so unterschiedlicher politischer Systeme wie der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft heraus. Brunsbach (2011: 16) vergleicht die Legislaturperioden 1987 bis 1990 und 2002 bis 2005 des deutschen Bundestages und kann auf der Präferenzebene eine höhere Sensibilität der weiblichen Abgeordneten für die Belange von Frauen feststellen. Auf der Ebene parlamentarischen Handelns zeigt sich eine erhöhte Aktivität von Frauen für Frauen, jedoch nicht dahingehend, dass ein höherer Frauenanteil auch eine erhöhte Aktivität nach sich ziehen würde. Vielmehr kommt es auf die zu debattierende Frage an: „Je stärker ein Diskussionsgegenstand die Interessen von Frauen berührt, desto größer ist der Effekt der deskriptiven Repräsentation“ (ebd.: 21). Die Fraktionszugehörigkeit ist dabei ein besonders wichtiger Faktor für die inhaltliche Positionierung der Abgeordneten. Bürgerliche Parteien legen ein größeres Gewicht auf Fragen der Kinder- und Jugendpolitik, die auch Frauen betreffen, während linke Parteien sich stärker auf feministische Politik, auf die Gleichstellung und die Erweiterung von Handlungsspielräumen für Frauen fokussieren (vgl. ebd.: 23 f.). Etwas enger fasst Fuchs (2015: 75) substantielle Initiativen und Output für Frauen als Gleichstellungspolitik in ihrer Analyse des Schweizer Parlaments im Zeitraum von 1996 bis 2011. Bei diesem Zuschnitt des Untersuchungsgegenstandes ist es vor dem Hintergrund von Brunsbachs Ergebnissen weniger überraschend, dass Frauen und linke Parteien besonders viele gleichstellungspolitische Vorstöße einbringen. Darüber hinaus kann Fuchs (2015: 79 f.) aber zeigen, dass die Erfolgsaussichten solcher Initiativen nicht direkt von Geschlecht und Parteizugehörigkeit abhängen. Hier kommt es eher auf die Eingriffsintensität der Vorschläge an, wobei besonders weitgehende Vorschläge kaum Chancen haben, an die Regierung überwiesen zu werden.¹⁸

18 Stellt man in ähnlicher Weise lediglich auf den Output ab, dann verneint auch Miki Kittilsons (2008: 330 ff.) Analyse der Elternzeitpolitik in 19 OECD-Demokratien zwischen 1970 und 2000 einen Einfluss der Regierungsführung linker Parteien auf Einführung und Umfang solcher Policies. Demgegenüber ist es in erster Linie der Anteil von Frauen im Parlament, der Umsetzung und Anstieg von Elternschaftsurlaub erklären kann, wobei auch eine geringere Geburtenrate, ein höheres Niveau von Sozialausgaben, die Mitgliedschaft eines Landes in der EU sowie eine geringere Gewerkschaftsdichte zuträglich sind. Insbesondere die letzten beiden Aspekte legen es nahe, nicht nur Faktoren innerhalb des Parlaments, sondern auch das Zusammenspiel mit dem außerparlamentarischen Kontext in Betracht zu ziehen.

3.3 Zwischenergebnis: Lose Verbindungen zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation

Wie die international vergleichenden Studien liefern auch die Fallstudien Hinweise auf einen Zusammenhang von deskriptiver und substantieller Repräsentation von Frauen, allerdings erscheint dieser Zusammenhang in den Fallstudien eher lose (vgl. auch Tremblay 1998; Celis 2006) und erfordert die Berücksichtigung des institutionellen Umfelds. Eine eng gefasste, „lineare Verbindung zwischen dem Frauenanteil eines Parlaments und ihrer substantiellen Repräsentation“ kann so nicht ohne Weiteres angenommen werden, „die Präsenz von Frauen in gewählten Körperschaften ist vielmehr eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung“ (Fuchs 2015: 74).

Sarah Childs und Mona Krook (2008b) sind in ihrem Überblick über empirische Studien, die einen Zusammenhang zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation und dem Erreichen einer kritischen Masse¹⁹ an Repräsentantinnen herstellen, zu einer ähnlichen Auffassung einer eher losen Verbindung gelangt. Dabei lenken sie den Blick noch auf weitere Aspekte. Zum einen muss ein erhöhter Anteil von Frauen im Parlament nicht unbedingt zu besserer substantieller Repräsentation führen, unter anderem da dies auch zu einem anti-femininen „backlash“ unter männlichen Repräsentanten führen könne oder die verstärkte Präsenz von Frauen als Konkurrenz wahrgenommen werde (vgl. Childs/Krook 2008b: 22 ff.; hierzu auch Grey 2006: 499). Neben der Fraktionszugehörigkeit und -disziplin wird das Handeln von Repräsentantinnen zum anderen auch durch die ihnen zugeschriebene Erfahrung beeinflusst (vgl. Childs/Krook 2008b: 22).

19 Mit Blick auf die Repräsentation von Frauen bedarf es danach eines Anteils von mindestens etwa 30 Prozent Frauen in den legislativen Organen, um eine Transformation der Politik zu erreichen, die Frauen bessere Chancen eröffnet und die Wahrscheinlichkeit gendergerechterer Politik erhöht. Als eine kritische Masse könnten Frauen relevante Koalitionspartner werden, selbst Koalitionen bilden und den allgemeinen Umgang in der Gruppe beeinflussen (vgl. Dahlerup 2006d: 512 ff.; Childs/Krook 2008a: 725, 728, 732 f.). Dahlerup (2006d: 511), eine der Pionierinnen feministischer Repräsentationsforschung, der oft ein wichtiger Beitrag zu der Entwicklung der Theorie kritischer Masse in den 1980er Jahren zugeschrieben wird, muss im Jahr 2006 aber feststellen, dass diese Theorie ein Eigenleben entwickelt habe – trotz der Vorbehalte, die nicht nur sie gegen diese Theorie erhoben hatte. Childs und Krook (2008a) zeichnen die Entstehungsgeschichte und die Entwicklung dieses Eigenlebens der Theorie kritischer Masse nach und zeigen auf, wie die Theorie auf Verkürzungen und Vereindeutigungen der teils selbst auch ambigen Forschungen von Rosabeth Moss Kanter (vgl. Childs/Krook 2008a: 727 ff.; Kanter 1977) und Drude Dahlerup (vgl. Childs/Krook 2008a: 729–732; Dahlerup 1988) beruht. Dabei werde vor allem übersehen, dass die Organisationsforscherin Kanter für das Agieren von Frauen in Unternehmenskontexten angenommen hatte, dass die Diversität von Frauen zunehmen würde, sobald mehr von ihnen in einer Gruppe vertreten sind, also keineswegs unterstellt werden konnte, dass mehr Frauen umstandslos auch eine relevante Koalition bilden würden. Zusätzlich hatte Kanter darauf hingewiesen, dass es auch auf individuelle Einstellungen und auf die Identifikation mit der eigenen Minoritätsgruppe ankomme, also kein einfacher Zusammenhang zwischen relativem Gruppenanteil und einer Veränderung von Politikergebnissen unterstellt werden könne (vgl. Childs/Krook 2008a: 728). Diese Auslassungen können nach Childs und Krook (2008a: 730 f.) auf die wegweisende politikwissenschaftliche Rezeption Kanter durch Dahlerup zurückgeführt werden, die zudem die bei Kanter nicht eindeutig formulierten Relationen relativer Gruppenstärken in Anlehnung an weitere Literatur auf 30 Prozent als „crucial cut-off point“ für einen feststellbaren Einfluss der weiblichen Minderheit festlegte. Die Evidenz, die Dahlerup dann selbst untersuchte, sprach gerade nicht für einen einfachen Zusammenhang zwischen „numbers“ und substantiell positivem Wandel für Frauen (Childs/Krook 2008a: 731). Dennoch wurden Dahlerups Beiträge im Anschluss laut Childs und Krook (2008a: 732) fälschlicherweise als „strong case in favour of the critical mass concept“ gelesen. Der Wirkmächtigkeit der Theorie kritischer Masse hat dies freilich keinen Abbruch getan: Die Theorie fand erstens breite Anwendung, um zu erklären, warum gewählte Frauen dennoch zu wenig Einfluss haben und zweitens wurden mit dem Argument der kritischen Masse Parteien angeregt, so viele Frauen aufzustellen, dass diese einen tatsächlichen Unterschied machen können (vgl. Dahlerup 2006d: 514).

Darüber hinaus geben Childs und Krook (2008b: 24 ff.) zu bedenken, dass weder die gemeinsamen Interessen noch die abstrakten Belange von Frauen einheitlich bestimmt werden können. Hier sind Kontextfaktoren wie die zeitliche und geographische Verortung einzubeziehen. Ebenso können auch von der (wahrgenommenen) Identität von Repräsentant*innen als Frauen nicht einfach bestimmte Interessen abgeleitet werden, für die sich Frauen im parlamentarischen Kontext einsetzen oder einsetzen sollten. Es gilt also, weitere soziostrukturelle Merkmale zu berücksichtigen – und damit auch die Frage, wer von einem bestimmten Output profitiert sowie die Rolle von Männern bei der Vertretung von Fraueninteressen zu untersuchen (vgl. zu letzterem jetzt Höhmann 2020a).

Wie aber lässt sich ein Forschungsdesign entwickeln, das diesen unterschiedlichen Bedenken gerecht werden kann? Mit Childs und Krook (2008b: 28) kann man hier zwei Perspektiven unterscheiden. Die eine Perspektive fokussiert weiterhin Frauen als Akteurinnen und sie führt zu den folgenden Fragen: Wie definieren weibliche Abgeordnete ihrerseits die Belange von Frauen? Auf welche Weise beanspruchen Frauen, sich für die Belange von Frauen einzusetzen? Die Voraussetzung der anderen Perspektive scheint zu sein, von bestimmten Frauenthemen auszugehen, um dann aber offenere Fragen nach Akteur*innen (wer?), die sich für diese Belange in verschiedenen Kontexten (wo?) und auf unterschiedliche Arten und Weisen einsetzen (wie?), beantworten zu können. Die noch offene Frage, die diese Unterscheidung der beiden Perspektiven aufwirft, ist aber, ob und wie die Forschung auf beide Festlegungen, das heißt einerseits auf Frauen als Akteurinnen und andererseits auf schon definierte Frauenthemen, verzichten kann.

4. Neuere Ansätze zur Erforschung der Repräsentation von Frauen

4.1 „Representative claims“ und „critical actors“

Mit diesem Ziel lassen sich zwei komplementäre, potentiell auch zu integrierende Analyseansätze in der neueren Literatur identifizieren (vgl. Celis et al. 2008: 104–107). Celis et al. (2014) entwickeln einen Ansatz, der die Identifikation von Frauenthemen und von Positionen zu diesen Themen ermöglichen soll, während Childs und Krook (2009) nach einem sinnvollen Kriterium für Akteur*innen fragen, die einen für Frauen positiven Policy-Wandel herbeiführen können, ohne aber annehmen zu müssen, dass diese Rolle nur von Frauen erfüllt werden könnte.

Karen Celis et al. (2008; 2014) versuchen, einen theoretisch informierten Rahmen für die empirische Analyse der Repräsentation von Fraueninteressen zu plausibilisieren. Hierzu wird Michael Sawards (2010) Theoretisierung von „representative claims“ mit feministischen Reflexionen über ‚Fraueninteressen‘ zusammengeführt (Celis et al. 2014: 151). Dafür diskutieren Celis et al. zunächst Kritiken an a priori Definitionen der Interessen von Frauen, um so zu zeigen, dass hier zwar ein Problem erkannt wurde, bislang aber ein neuer überzeugender Ansatz fehlt, der dem – oben ausgeführten – Risiko der Essentialisierung nicht entgehen kann, solange von gegebenen, nur noch zu repräsentierenden Fraueninteressen sowie von Frauen als privilegierten Repräsentantinnen dieser Interessen ausgegangen wird. Abhilfe soll hier die Theorie des „representative claims-making“ schaffen, die solche Engführungen umgehen könne, indem Interessen performativ erst durch den Anspruch von Repräsentant*innen

konstituiert werden, eine bestimmte Gruppe zu repräsentieren. Was die Interessen einer Gruppe sind, wird so in einem kreativen Prozess dynamisiert.

Um eine induktive Analyse von Repräsentationsansprüchen in Bezug auf Fraueninteressen durchzuführen, schlagen Celis et al. (2014: 157 ff.) vor, in einem ersten Schritt die relevanten Akteur*innen anhand von zwei Kriterien zu bestimmen: Entweder sollten zu berücksichtigende Akteur*innen Teil von formellen Entscheidungsorganen sein oder an zivilgesellschaftlicher Mobilisierung für Frauen mitwirken. Die Quellen, die dann im zweiten Schritt für eine interpretative Inhaltsanalyse herangezogen werden, sollten öffentliche Äußerungen sein, die die Bedeutsamkeit eines Themas für Frauen hervorheben, eine Gender-Differenz zugrunde legen, gegenderte Effekte aufzeigen oder ein Gleichheits-Framing zwischen Frauen und Männern einführen (vgl. ebd.: 159). Ihre Analyse basiert auf einer Unterscheidung zwischen „issues“, broad policy categories“ und „interests“, the content given to an issue“ (ebd.). So könnten einerseits bestimmte Politikfelder, in denen die Akteur*innen Handlungsbedarf sehen, definiert werden; andererseits seien dann immer noch substantielle Unterschiede bezüglich der Frage ‚Was tun?‘ zwischen den Akteur*innen zu erwarten.²⁰

Zur Illustration dieses Analyserahmens stellen die Autor*innen dann die Ergebnisse eines Vergleichs zwischen Belgien, Finnland und dem Vereinigten Königreich vor. Auf diese Weise können sie die Diversität an „issues“, die als Frauen betreffend von relevanten Akteur*innen dargestellt werden, vorführen. Allein der „gender pay gap“ sei ein Thema, welches von allen Akteur*innen in allen untersuchten Ländern als „issue“ eingebracht werde; lockert man dieses Kriterium ein wenig, sind auch Gewalt gegen Frauen sowie der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu politischer Repräsentation von der Mehrheit der Akteur*innen benannte Themen (vgl. ebd.: 164 ff.). Dabei variiert die Bandbreite an Themen, die Akteur*innen vertreten, stark: Viele verschiedene Themen werden von Frauenorganisationen, ob autonom oder innerhalb von Parteien, aufgegriffen; eine nur geringe Bandbreite lässt sich für Gewerkschaften oder Unternehmer*innenverbände feststellen. Außerdem werden auch die verschiedenen Interessen-„claims“ anhand einzelner thematischer Fallstudien innerhalb der drei Länder aufgezeigt (vgl. ebd.: 167 ff.).

Kann auf diese Weise analysiert werden, wie Fraueninteressen überhaupt zu Fraueninteressen werden, stellt sich dann immer noch die Frage, wie es möglich ist, dass ein substantieller Policy-Wandel für Frauen erreicht wird, ohne aber wieder eine Verengung auf bestimmte Akteur*innen einzuführen. Diesen Schritt versuchen Childs und Krook (2009) mit einer Theoretisierung von „critical actors“ zu gehen. Im Rückgriff auf Konzepte, die erklären, warum Einzelne als Teil einer Gruppe (nicht) handeln (*tokenism*, *thresholds*, Logik kollektiven Handelns), definieren sie „critical actors“ als individuelle oder kollektive Akteur*innen, die einen für Frauen vorteilhaften Politikwandel herbeiführen können (vgl. Childs/Krook

20 Mit Judith Squires lässt sich an dieser Stelle darauf hinweisen, dass so allerdings nichts darüber gesagt wird, wie die jeweiligen Akteur*innen zu ihren Repräsentationsansprüchen kommen. Mit der „constitutive representation of gender“ (CRG) stellt Squires (2008: 187 f.) ein Konzept vor, das den Blick darauf lenkt, welche spezifischen, immer auch exklusiven Gender-Konzeptionen die Repräsentation von Interessen informieren. Die CRG als von den Akteur*innen nutzbares „framing device“ (ebd.: 197) trage dazu bei, dass eine bestimmte Perspektive auf Gender-Beziehungen privilegiert werde, was dann auch beeinflusse, was als das substantiell zu repräsentierende Interesse von Frauen vorzugswürdig erscheint beziehungsweise überhaupt in Betracht kommt und was nicht (vgl. ebd.: 195 f.). Vgl. Childs et al. (2010) zur Anwendung dieses Konzepts für die Analyse von Parteiprogrammen in Verbindung mit einer induktiven Analyse der substantiellen Repräsentation von Frauen durch die britischen Konservativen zwischen 1992 und 2005.

2009: 126 f.).²¹ Diese Akteur*innen initiieren Gesetzesvorschläge und/oder motivieren Andere, sich für Vorschläge einzusetzen, von denen Frauen profitieren. Die Kostenabwägung des Handelns dieser Akteur*innen ist dabei zunächst unabhängig vom Frauenanteil im Parlament („low threshold“). A posteriori lässt sich so kontrafaktisch fragen, ob es auch ohne das Handeln der „critical actors“ zu einem bestimmten Ergebnis (zum Beispiel zur Annahme eines Gesetzesvorschlages oder zur Änderung des Programms einer Partei) gekommen wäre (vgl. ebd.: 141 f.).

Um „critical actors“ identifizieren und ihr Wirken nachvollziehen zu können, schlagen Childs und Krook (2009: 144 f.) eine Analyse in sechs Schritten vor: (1) Zunächst muss die Zusammensetzung des Parlaments auf individueller Ebene untersucht und (2) die Interessenverteilung in Bezug auf Frauenthemen determiniert werden, wobei aber nicht einfach ein Set von Frauenthemen an den untersuchten Fall herangetragen werden kann, sondern dies der Analyse selbst überlassen werden muss. In einem weiteren Schritt (3) müssen die informellen und formellen Kontextbedingungen des Handelns untersucht werden, insbesondere in Bezug auf mögliche geschlechterspezifische Auswirkungen auf den Policy-Prozess, der dann (4) selbst analysiert werden sollte. Bevor die Rolle und der Einfluss von „critical actors“ untersucht werden können (6), müssen noch (5) die „gender effects“ der Förderung von Frauenthemen (zum Beispiel ein möglicher anti-femininer „backlash“) herausgearbeitet werden. Mit dem Fokus auf „critical actors“ werden deterministische und präskriptive Aussagen über den Zusammenhang von deskriptiver und substantieller Repräsentation von Frauen zurückgewiesen. Die Präsenz von Repräsentantinnen, aber auch von Repräsentanten, die grundsätzlich offen für Initiativen sind, die auf eine für Frauen positive Policy-Änderung zielen, ist dann nicht bedeutungslos. Vielmehr werden diese Repräsentant*innen durch einen „critical actor“ mobilisiert, um solch einen Wandel anzustoßen (vgl. ebd.: 145). Wie dieser Policy-Wandel substantiell ausfallen könnte, kann wiederum die von Celis et al. (2014) vorgeschlagene Analyse von „representative claims“ klären.

4.2 Normative Rückfragen an die neueren Ansätze

Unmittelbar ersichtlich ist, dass mit diesen Ansätzen eine Offenheit für empirische Phänomene einhergeht. Dies könnte zugleich Vorteile und Nachteile haben. Vorteilhaft erscheint diese Offenheit mit Blick auf die Risiken der Essentialisierung von Frauen als Gruppe und des demokratietheoretischen Selbstwiderspruchs, die mit den normativen Argumenten für eine bessere deskriptive Repräsentation von Frauen einhergehen. Die Analyse von „representative claims“ zeigt die Vielfalt an Frauenthemen und -interessen, wodurch es nicht nötig scheint, ein a priori definiertes Partikularinteresse von Frauen anzunehmen. Die empirische Offenheit ermöglicht gleichermaßen, zu bestimmten Zeitpunkten in bestimmten Kontexten ein bestimmtes Thema oder eine bestimmte Forderung zu identifizieren, auf die sich viele oder gar alle Akteur*innen einigen können. Mit der formalen Definition von „critical actors“ muss wiederum nicht angenommen werden, dass es Frauen sind, die sich für Frauen als Gruppe

21 Celis/Erzeel (2015: 52 f.) zeigen auf, dass 29 Prozent der Abgeordneten in zehn europäischen Demokratien als „critical actors“ bezeichnet werden können. Davon seien 52 Prozent Frauen und 48 Prozent Männer. Rund je ein Drittel dieser „critical actors“ lässt sich durch eine schwache, moderate oder starke feministische Einstellung charakterisieren (vgl. ebd.: 55–58). Diese Studie orientiert sich, abgesehen von der Definition von „critical actors“, jedoch nicht an dem von Childs/Krook (2009) vorgeschlagenen Vorgehen. Die Definition wurde anhand von Umfrageergebnissen unter Abgeordneten operationalisiert (vgl. Celis/Erzeel 2015: 50 f.).

einsetzen. Sowohl der Ansatz der „representative claims“ als auch der Ansatz der „critical actors“ lenken den Blick zuvorderst pragmatistisch auf das Handeln von Repräsentant*innen, ihr kreatives Potential und ihre Mobilisierungsfähigkeit, weshalb mit diesen Ansätzen auch kein demokratietheoretischer Selbstwiderspruch droht. Stattdessen geht mit ihnen eher eine Autonomieunterstellung für Repräsentant*innen einher, die sich dann allerdings immer an dem Urteil des Publikums, dem gegenüber Repräsentationsansprüche erhoben werden oder das ein „critical actor“ zu mobilisieren beabsichtigt, messen lassen muss (vgl. Saward 2010: 48–51, 148–151). Doch inwieweit kann es nur dem Publikum überlassen werden, die Legitimität des Handelns von Repräsentant*innen zu beurteilen?

Diese Frage verweist auf mögliche Nachteile der Offenheit für empirische Phänomene der neueren Ansätze. Insbesondere aus feministischer Sicht scheint es riskant, der empirischen Untersuchung zu überlassen, was als Interesse von Frauen zählen soll, worauf Agnes Blome und Gesine Fuchs (2017: 59) hinweisen: Wenn Fraueninteressen „ganz offen konzeptualisiert werden, indem als ‚Fraueninteresse‘ zählt, was befragte Volksvertreter*innen darunter verstehen, womit der Begriff aber erheblich an Prägnanz einbüßt – dann können auch sehr konservative Politiker*innen Frauen substantiell repräsentieren.“²² Diese Kontingenz des Fraueninteresses im Forschungsdesign lässt sich nur ausschließen, indem ein a priori definierter feministischer Maßstab an die empirisch identifizierten Fraueninteressen herangetragen wird, etwa um in Blomes und Fuchs’ (2017: 60) Sinne „konkrete Forderungen formulierter ‚Fraueninteressen‘ ideologiekritisch auf ihren Inhalt, ihre Geschlechterbilder und die intendierten Konsequenzen zu prüfen“.

Demgegenüber haben Celis und Childs (2012) einerseits einen Fokus auf *feministische* substantielle Repräsentation als theoretische Engführung kritisiert, durch den ein Bias in der empirischen Forschung entstehe. Andererseits haben sie zuletzt näher ausgeführt, an welchen Prinzipien sie eine gute Repräsentation von Frauen, *Feminist Democratic Representation* in ihrem Sinne, ausrichten (vgl. Celis/Childs 2020: 88 ff.). Die Repräsentation von Frauen sollte demnach inklusiv die Heterogenität der Interessen von Frauen berücksichtigen, responsiv also nicht nur die Übereinstimmung mit organisierten feministischen Akteuren suchen und egalitär an „equal respect and consideration“ (ebd.: 89, Hervorhebung im Original) für die unterschiedlichen Interessen von Frauen orientiert sein. Anhand dieser Prinzipien, so Celis und Childs, lassen sich zum einen systematische Verzerrungen der Repräsentation von Frauen ablesen. Die Ausrichtung an den Prinzipien der Inklusivität, der Responsivität und des Egalitarismus soll zum anderen die Debatte über Fraueninteressen beleben, sodass am Ende ein für Frauen insgesamt besserer Policy-Output steht (vgl. ebd.: 100).²³

22 Vgl. ähnlich Dodson (2006: 29 f., 264 f. und passim).

23 In Bezug auf die institutionelle Gestaltung von Parlamenten führen Celis und Childs diese Überlegungen fort, indem sie einen neuen Typ von Repräsentant*innen vorschlagen: „affected representatives of women“. Diese ergänzenden Repräsentant*innen aus der Zivilgesellschaft sollen nicht direkt an Entscheidungen mitwirken, aber die eigentlichen, gewählten Abgeordneten durch „group advocacy“ und das Einfordern von „account giving“ dazu bringen, die Interessen von themenspezifisch besonders betroffenen Frauen in Deliberation und Entscheidungen stärker zu berücksichtigen (vgl. Celis/Childs 2020: 126–133, 139 f., 143–146). Folglich soll ihre Anzahl flexibel sein und ihre Auswahl durch die jeweils betroffenen Frauen erfolgen. Celis und Childs (2020: 127, 136) verstehen diese Repräsentant*innen nicht lediglich als abhängig vom Wohlwollen des Parlaments anzuhörende Fürsprecher*innen einzelner Gruppen von Frauen, sondern als formelle, quasi-gleichrangige Mitglieder von Parlamenten. Die „affected representatives“ sollen die parlamentarische Präsenz von Frauen und ihren Interessen verstärken und zugleich deren Heterogenität zur Geltung bringen, um so ihre Essentialisierung zu vermeiden (vgl. ebd.: 128, 137).

Über diesen Vorschlag geht Fiona Mackays (2008) Plädoyer für eine „thick conception“ der substantiellen Repräsentation von Frauen hinaus. Ähnlich wie die neueren, empirisch fokussierten Ansätze der Analyse von „representative claims“ und „critical actors“ will Mackay es zwar offenlassen, welche Akteur*innen, Orte oder Zeitpunkte für die substantielle Repräsentation von Frauen wichtig sind. „Thick“ an Mackays Konzept ist aber insbesondere die Rückbindung substantieller Repräsentation an die Kriterien der Anerkennung (*recognition*) und der Umverteilung (*redistribution*). Wenn also die substantielle Repräsentation von Frauen beurteilt werden soll, müssen hierfür die Anerkennung von Frauen als vollwertige politische Akteurinnen, die aber bislang (formell oder informell) ungleich behandelt werden, und die Umverteilung materieller Ressourcen für die Erfüllung von Fraueninteressen berücksichtigt werden (vgl. Mackay 2008: 132 f.). Prozedural muss dies durch die Rückbindung der Repräsentation von Fraueninteressen an Strukturen vertikaler und horizontaler *accountability* ergänzt werden, die allerdings weniger einzelnen Repräsentant*innen, sondern ‚holistisch‘ Institutionen Rechenschaftspflicht abringen sollten (vgl. ebd.: 134).

Weitere Überlegungen zu der Frage, wie sich die vertikale *accountability*, die Rückbindung der Repräsentant*innen an die zu Repräsentierenden garantieren lässt, verfolgt Manon Tremblay (2006). Sie betrachtet die Wirkungen von Wahlsystemen auf die substantielle Repräsentation von Frauen, wobei das Selbstverständnis von Parlamentarier*innen und die Ausfüllung ihres Amtes eine große Rolle spielt. Für echte Proporz-Systeme mit notwendigerweise großen Wahlkreisen spricht dabei, dass sie das Mandat entpersonalisieren und deterritorialisieren. Das habe auf die Abgeordneten den Effekt, dass sie sich weniger um lokale Anliegen einzelner Wahlkreise kümmern als um „global [...] issues“ (Tremblay 2006: 505), wie die nicht auf geographische Einheiten beschränkten Interessen von Frauen. Tremblays (2007) empirische Untersuchung der Frage, wie sich die Wahl in Verhältnis- im Vergleich zu Mehrheitswahlsystemen auf das Amtsverständnis von Parlamentarierinnen auswirkt, kann diese Erwartung aber nicht bestätigen. Im Vergleich von Australien, Kanada und Neuseeland gibt es weder einen nennenswerten Unterschied zwischen dem Verantwortungsbewusstsein von weiblichen Abgeordneten, substantielle Politik für Frauen zu machen, noch in den Begründungen, die Abgeordnete hierfür anführen.²⁴ Laut Tremblay scheidet deswegen jedoch die für Verhältniswahlsysteme charakteristische Deterritorialisierung der Repräsentationsbeziehung als Erklärung nicht aus, vielmehr muss sie anders gefasst werden.

Die nicht auftretende Varianz der Rollenverständnisse mit den Wahlsystemen kann demnach durch das Konzept der *surrogate representation* (vgl. Mansbridge 2003: 522 ff.) erklärt werden, das ebenfalls auf einer Deterritorialisierung der Repräsentationsbeziehung beruht: So scheint es plausibel, dass Repräsentant*innen es unabhängig vom Wahlsystem als ihre Aufgabe ansehen, Frauen allgemein zu repräsentieren, obwohl keine formale Wahlbeziehung zu ihnen auf Wahlkreisebene besteht (vgl. Tremblay 2007: 295 f.). Eine Pointe der *surrogate representation* ist, dass Abgeordnete, die derart ersatzweise agieren, nicht auch unbedingt Wähler*innen deskriptiv repräsentieren, dies aber oft eine große Rolle spielt, weil *surrogate representatives* Erfahrungen mit den Repräsentierten teilen und so gerade ein Verantwortungsgefühl für in deskriptiver Hinsicht unterrepräsentierte Gruppen entstehe (vgl.

24 Auf der Basis der Häufigkeit frauenspezifischer Anfragen hat Daniel Höhmann (2020b) für den deutschen Bundestag (2005 bis 2013) eine ähnliche Erwartung wie Tremblay allerdings bestätigen können: Weibliche Abgeordnete, die aufgrund früherer Wahlergebnisse und/oder ihres Listenplatzes von einer sicheren Wiederwahl ausgehen können, müssen sich weniger an wahlkreisspezifischen Interessen orientieren, sodass sie sich stärker für die substantielle Repräsentation von Frauen einsetzen können. Die Übertragbarkeit dieses Ergebnisses auf reine Verhältniswahlsysteme ist aber noch offen.

Mansbridge 2003: 523). Nach Tremblay (2006: 507) wohnt dieser Repräsentationsbeziehung ein kritisches Ideal inne, welches auf eine bessere substantielle Repräsentation von Frauen hindeutet: „Women’s surrogate representation cannot be passive. It requires consciousness on the part of political women; that is to say, they must consciously commit themselves to representing women.“ An diesem Punkt, so Tremblay (2006: 509; 2007: 296), lässt sich ansetzen und weiter fragen, welche Details der Ausgestaltung von Wahlsystemen den psychologischen Effekt haben, bei Parlamentarierinnen ein Verantwortungsbewusstsein für Frauen hervorzurufen. Dies impliziert zugleich, dass das, was als Fraueninteresse substantiell repräsentiert werden soll, erst aus der Repräsentationsbeziehung entsteht.

5. Fazit und Ausblick

Unser Überblick über den Forschungsstand zeigt, dass die institutionellen Möglichkeiten, die deskriptive Repräsentation von Frauen kurzfristig zu erhöhen, inzwischen gut erforscht sind. Insbesondere zum Design effektiver Quotenregelungen liegen präzise Forschungsergebnisse vor: Die Wirksamkeit von Quoten hängt demnach insbesondere von konkreten Listenplatzierungserfordernissen sowie von Sanktionsmöglichkeiten durch Wahlbehörden ab. Der Einfluss von Wahlrechtsbestimmungen und das Zusammenspiel von Wahlrecht und Quoten auf den relativen Anteil von Frauen im Parlament ist ebenfalls bekannt, wenn auch Verhältniswahlssysteme starrer Listen nicht als die einzigen Wahlsysteme gelten können, die Politikerinnen gute Erfolgschancen eröffnen.

Die Beurteilung der gescheiterten Paritätsgesetze in Brandenburg und Thüringen ergibt vor diesem Hintergrund ein gemischtes Bild. Die Verpflichtung der Parteien, die Landeslisten alternierend mit Frauen und Männern zu besetzen, sowie die Möglichkeit, Wahlvorschläge ganz oder teilweise zurückzuweisen oder die Liste neu zu bilden, wären effektive Mittel gewesen, den Frauenanteil in diesen Landesparlamenten zu erhöhen. Gleichwohl beschränkten sich beide Regelungen auf die Wahlvorschläge der Parteien für die Zweitstimme. Die Auswahl der Direktkandidat*innen in den Wahlkreisen blieb von den Paritätsgesetzen unberührt, obschon gerade unter den Bedingungen der Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen Frauen sehr viel schlechtere Chancen haben, aufgestellt und gewählt zu werden, insbesondere in aussichtsreichen Wahlkreisen (vgl. anhand der Analyse von Bundestagswahlen Bieber 2016; Höhne 2020: 121 f.). Ein Ansatzpunkt für weitere Bestrebungen, Quotenregelungen unter den Bedingungen der personalisierten Verhältniswahl einzuführen, sei es innerhalb von Parteien oder per Gesetz auf Bundes- oder Landesebene, könnten die oben referierten Forschungen sein, die zeigen, dass auch in anderen als Verhältniswahlssystemen starrer Listen Quoten erfolgreich angewendet werden können.²⁵

Die Begründungen der Parité-Gesetze in Brandenburg und Thüringen konnten die Essentialisierung einer Differenz von Frauen und Männern zwar nicht vermeiden, führten sie

25 Umstritten ist über die Fragestellung dieses Berichts hinaus, inwiefern die Wirksamkeit von Quoten selbst von abträglichen Voraussetzungen wie der nach Geschlecht divergierenden Parteimitgliedschaft sowie der zwischen Parteien divergierenden Mitgliedschaft von Männern und Frauen in deutschen Parteien (vgl. Höhne 2020: 113 ff.) und den exkludierenden Effekten ihrer informellen Institutionen abhängen (vgl. Davidson-Schmich 2018: 59–67). Dem steht die Erwartung gegenüber, dass nach Einführung von sanktionsbewehrten Quoten Parteien ihre Anstrengungen erhöhen, auch genügend Kandidatinnen aufzustellen (vgl. Dahlerup/Freidenvall 2010: 414).

jedoch auf Sozialisation und Erfahrungen zurück. Inwiefern die gesetzgeberische Erwartung berechtigt war, dass sich mit einem höheren Frauenanteil im Parlament auch die substantielle Repräsentation von Frauen verbessert, ist in der Forschung bislang nicht abschließend geklärt. In der Tendenz weisen viele Studien eher auf einen positiven Zusammenhang hin, jedoch unter notwendiger Berücksichtigung von Kontextfaktoren und unter den Vorbehalten der erweiterten Kritik daran, wie die Interessen von Frauen eigentlich identifiziert werden können, und der bislang noch kaum erforschten Rolle von männlichen Abgeordneten für die substantielle Repräsentation von Frauen.

Das in Deutschland auch durch Tradition verbürgte Prinzip der Gesamtrepräsentation (vgl. Döring 1997: 489, 501), zu dem die Verfassungsgerichte in Brandenburg und Thüringen die Paritätsgesetze im Widerspruch sehen (vgl. kritisch dazu Möllers 2021: 344), erscheint vor diesem Hintergrund ambivalent: Entweder ist es ein regulatives Ideal, an dem sich die Abgeordneten, von partikularen Interessen abstrahierend, orientieren sollen, obschon sie zugleich durch Wahlbeziehungen und Fraktionsdisziplin andere, nicht selten abweichende Erwägungen berücksichtigen müssen; oder Gesamtrepräsentation als nicht widerlegbare juristische Norm erweckt insbesondere bei Befürworter*innen von Reformen den Eindruck, ein Argument zu sein, mit dem jegliche Forderungen, wie jene nach einer geschlechterparitätischen Zusammensetzung der Parlamente, zuverlässig abgewehrt werden können. In strategischer Hinsicht könnte es für geschlechterparitätische Reformbestrebungen wiederum vorteilhaft sein, zukünftig diesen Topos in der eigenen Argumentation zu bedienen.

Literatur

- Asiedu, Elizabeth / Branstetter, Claire / Gaekwad-Babulal, Neepa / Malokele, Nanivazo, 2018: The Effect of Women's Representation in Parliament and the Passing of Gender Sensitive Policies. Paper für das AEA Annual Meeting 2018; <https://www.aeaweb.org/conference/2018/preliminary/paper/an5yEb5h>, 04.02.2021.
- Bacchi, Carol, 2006: Arguing for and against quotas. Theoretical issues. In: Drude Dahlerup (Hg.), *Women, Quotas and Politics*, London / New York, 32–51.
- Bauer, Gretchen, 2012: 'Let there be a Balance': Women in African Parliaments. In: *Political Studies Review* 10, 370–384.
- Betz, Timm / Fortunato, David / O'Brien, Diana Z., 2021: Women's Descriptive Representation and Gendered Import Tax Discrimination. In: *American Political Science Review* 115, 307–315.
- Bieber, Ina E., 2016: It's the electoral system, stupid! Einfluss des Wahlsystems auf die Wahlchancen von Frauen bei Bundestagswahlen 1953 bis 2009. In: Sigrid Roßteutscher / Thorsten Faas / Ulrich Rosar (Hg.), *Bürgerinnen und Bürger im Wandel der Zeit*, Wiesbaden, 35–65.
- Blome, Agnes / Fuchs, Gesine, 2017: Macht und substantielle Repräsentation von Frauen. In: *Femina Politica* 26 (1), 55–69.
- Britton, Hannah E., 2008: South Africa. Challenging Traditional Thinking on Electoral Systems. In: Manon Tremblay (Hg.), *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, New York / Basingstoke, 111–122.
- Brunsbach, Sandra, 2011: Machen Frauen den Unterschied? Parlamentarierinnen als Repräsentantinnen frauenspezifischer Interessen im Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42, 3–24.

- Celis, Karen, 2006: Substantive Representation of Women: The Representation of Women's Interests and the Impact of Descriptive Representation in the Belgian Parliament (1900–1979). In: *Journal of Women, Politics & Policy* 28 (2), 85–114.
- Celis, Karen / Childs, Sarah, 2012: The Substantive Representation of Women: What to Do with Conservative Claims? In: *Political Studies* 60, 213–225.
- Celis, Karen / Childs, Sarah, 2020: *Feminist Democratic Representation*, New York.
- Celis, Karen / Erzeel, Silvia, 2015: Beyond the Usual Suspects: Non-Left, Male and Non-Feminist MPs and the Substantive Representation of Women. In: *Government and Opposition* 50, 45–64.
- Celis, Karen / Childs, Sarah / Kantola, Johanna / Krook, Mona L., 2008: Rethinking Women's Substantive Representation. In: *Representation* 44, 99–110.
- Celis, Karen / Childs, Sarah / Kantola, Johanna / Krook, Mona L., 2014: Constituting Women's Interests through Representative Claims. In: *Politics & Gender* 10, 149–174.
- Childs, Sarah, 2004: A Feminised Style of Politics? Women MPs in the House of Commons. In: *British Journal of Politics and International Relations* 6, 3–19.
- Childs, Sarah / Krook, Mona L., 2008a: Critical Mass Theory and Women's Political Representation. In: *Political Studies* 56, 725–736.
- Childs, Sarah / Krook, Mona L., 2008b: Theorizing Women's Political Representation: Debates and Innovations in Empirical Research. In: *Femina Politica* 17 (2), 20–29.
- Childs, Sarah / Krook, Mona L., 2009: Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. In: *Government and Opposition* 44, 125–145.
- Childs, Sarah / Campbell, Rosie / Lovenduski, Joni, 2008: The United Kingdom. The „Mother of All Parliaments“: Westminster's Male Face. In: Manon Tremblay (Hg.), *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, New York / Basingstoke, 41–54.
- Childs, Sarah / Webb, Paul / Marthaler, Sally, 2010: Constituting and Substantively Representing Women: Applying New Approaches to a UK Case Study. In: *Politics & Gender* 6, 199–223.
- Dahlerup, Drude, 1988: From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics. In: *Scandinavian Political Studies* 11, 275–297.
- Dahlerup, Drude, 2006a (Hg.): *Women, Quotas and Politics*, London / New York.
- Dahlerup, Drude, 2006b: Introduction. In: Dies. (Hg.), *Women, Quotas and Politics*, London / New York, 3–31.
- Dahlerup, Drude, 2006c: Conclusion. In: Dies. (Hg.), *Women, Quotas and Politics*, London / New York, 293–307.
- Dahlerup, Drude, 2006d: The Story of the Theory of Critical Mass. In: *Politics & Gender* 2, 511–522.
- Dahlerup, Drude, 2018: *Has Democracy Failed Women?*, Cambridge / Malden (MA).
- Dahlerup, Drude / Freidenvall, Lenita, 2010: Judging gender quotas: predictions and results. In: *Policy & Politics* 38, 407–425.
- Davidson-Schmich, Louise K., 2018: Addressing Supply Side Hurdles to Gender-Equal Representation in Germany. In: *Femina Politica* 27 (2), 53–70.
- Devlin, Claire / Elgie, Robert, 2008: The Effect of Increased Women's Representation in Parliament: The Case of Rwanda. In: *Parliamentary Affairs* 61, 237–254.
- Dingler, Sarah C. / Kroeber, Corinna / Fortin-Rittberger, Jessica, 2019: Do parliaments underrepresent women's policy preferences? Exploring gender equality in policy congruence in 21 European democracies. In: *Journal of European Public Policy* 26, 302–321.
- Dodson, Debra L., 2006: *The Impact of Women in Congress*, Oxford.
- Döring, Hans-Martin, 1997: Anhang: Der Repräsentations-Begriff seit 1800 in Deutschland, England und den USA, untersucht anhand von Fachlexika. In: Gerhard Göhler u. a.: *Institution – Macht – Repräsentation. Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken*, Baden-Baden, 476–512.
- Dovi, Suzanne, 2002: Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino Do? In: *American Political Science Review* 96, 729–743.

- Elsässer, Lea / Schäfer, Armin, 2018: Die politische Repräsentation von Frauen und der Umbau des Sozialstaats. In: *Politische Vierteljahresschrift* 59, 659–680.
- Foljanty, Lena, 2012: Quotenregelungen: Herausforderungen angesichts der Komplexität von Diskriminierung. In: *Femina Politica* 21 (2), 37–48.
- Franceschet, Susan / Piscopo, Jennifer M., 2008: Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. In: *Politics & Gender* 4, 393–425.
- Fuchs, Gesine, 2015: Substantielle Repräsentation im Schweizer Parlament: Zum Agenda Setting beruflicher Gleichstellungspolitik 1996–2011. In: *Femina Politica* 24 (1), 73–81.
- Grey, Sandra, 2006: Numbers and Beyond: The Relevance of Critical Mass in Gender Research. In: *Politics & Gender* 2, 492–502.
- Hoecker, Beate, 2011: Politische Repräsentation von Frauen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Vergleich. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42, 50–65.
- Höhmnn, Daniel, 2020a: When Do Men Represent Women's Interests in Parliament? How the Presence of Women in Parliament Affects the Legislative Behavior of Male Politicians. In: *Swiss Political Science Review* 26, 31–50.
- Höhmnn, Daniel, 2020b: When Do Female MPs Represent Women's Interests? Electoral Systems and the Legislative Behavior of Women. In: *Political Research Quarterly* 73, 834–847.
- Höhne, Benjamin, 2020: Mehr Frauen im Bundestag? Deskriptive Repräsentation und die innerparteiliche Herausbildung des Gender Gaps. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 51, 105–125.
- Htun, Mala, 2004: Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. In: *Perspectives on Politics* 2, 439–458.
- Inter-Parliamentary Union, o. J.: Global data on national parliaments; <https://data.ipu.org/>, 25.05.2021.
- Kanter, Rosabeth Moss, 1977: Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women. In: *American Journal of Sociology* 82, 965–990.
- Kinzig, Silke, 2007: Auf dem Weg zur Macht? Zur Unterrepräsentation von Frauen im deutschen und U.S.-amerikanischen Regierungssystem, Wiesbaden.
- Kittilson, Miki C., 2008: Representing Women: The Adoption of Family Leave in Comparative Perspective. In: *The Journal of Politics* 70, 323–334.
- Kroeber, Corinna, 2018: How to measure the substantive representation of traditionally excluded groups in comparative research: a literature review and new data. In: *Representation* 54, 241–259.
- Liebscher, Doris / Naguib, Tarek / Plümecke, Tino / Remus, Juana, 2012: Wege aus der Essentialismusfalle: Überlegungen zu einem postkategorialen Antidiskriminierungsrecht. In: *Kritische Justiz* 45, 204–218.
- Lowande, Kenneth / Ritchie, Melinda / Lauterbach, Erinn, 2019: Descriptive and Substantive Representation in Congress: Evidence from 80,000 Congressional Inquiries. In: *American Journal of Political Science* 63, 644–659.
- Mackay, Fiona, 2008: 'Thick' Conceptions of Substantive Representation: Women, Gender and Political Institutions. In: *Representation* 44, 125–139.
- Mansbridge, Jane, 1999: Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent „Yes“. In: *The Journal of Politics* 61, 628–657.
- Mansbridge, Jane, 2003: Rethinking Representation. In: *American Political Science Review* 97, 515–528.
- Mansbridge, Jane, 2005: Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism. In: *Politics & Gender* 1, 622–638.
- Mansbridge, Jane, 2015: Should Workers Represent Workers? In: *Swiss Political Science Review* 21, 261–270.
- Matland, Richard E., 2006: Electoral quotas. Frequency and effectiveness. In: Drude Dahlerup (Hg.), *Women, Quotas and Politics*, London / New York, 275–292.
- Möllers, Christoph, 2021: Krise der demokratischen Repräsentation vor Gericht: zu den Parité-Urteilen der Landesverfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg. In: *Juristenzeitung* 76, 338–347.

- Murray, Rainbow, 2014: Quotas for Men: Reframing Gender Quotas as a Means of Improving Representation for All. In: *American Political Science Review* 108, 520–532.
- Phillips, Anne, 1994: Democracy and Representation. Or, why should it matter who our representatives are? In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 34, 63–76.
- Pitkin, Hanna F., 1967: *The Concept of Representation*, Berkeley / Los Angeles.
- Sauer, Birgit, 2011: „Only paradoxes to offer?“ Feministische Demokratie- und Repräsentationstheorie in der „Postdemokratie“. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 40, 125–138.
- Saward, Michael, 2010: *The Representative Claim*, Oxford.
- Schmidt, Gregory D., 2008: Peru. Success under Open List PR: The Election of Women to Congress. In: Manon Tremblay (Hg.), *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, New York / Basingstoke, 161–172.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. / Mishler, William, 2005: An Integrated Model of Women's Representation. In: *The Journal of Politics* 67, 407–428.
- Sineau, Mariette, 2008: France. The Single-Member District System: The Hidden Bonus for Notables. In: Manon Tremblay (Hg.), *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, New York / Basingstoke, 83–94.
- Squires, Judith, 2008: The Constitutive Representation of Gender: Extra-Parliamentary Re-Presentations of Gender Relations. In: *Representation* 44, 187–204.
- Tremblay, Manon, 1998: Do Female MPs Substantively Represent Women? A Study of Legislative Behaviour in Canada's 35th Parliament. In: *Canadian Journal of Political Science* 31, 435–465.
- Tremblay, Manon, 2006: The Substantive Representation of Women and PR: Some Reflections on the Role of Surrogate Representation and Critical Mass. In: *Politics & Gender* 2, 502–511.
- Tremblay, Manon, 2007: Electoral Systems and Substantive Representation of Women: A Comparison of Australia, Canada and New Zealand. In: *Commonwealth & Comparative Politics* 45, 278–302.
- Tremblay, Manon, 2008 (Hg.): *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, New York / Basingstoke.
- Wängnerud, Lena, 2009: Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation. In: *Annual Review of Political Science* 12, 51–69.
- Weldon, S. Laurel, 2002: Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking. In: *The Journal of Politics* 64, 1153–1174.

Ist der Ordoliberalismus noch aktuell?

Die deutsche Tradition im Spannungsfeld von Modernisierung, Globalisierung und Neoliberalisierung

Christian E. Roques*

Müller, Markus H.-P., 2019: *Neo-Ordoliberalismus: ein Zukunftsmodell für die Soziale Marktwirtschaft*, Wiesbaden: Springer.

Ötsch, Walter Otto / Pühringer, Stephan / Hirte, Katrin, 2018: *Netzwerke des Marktes: Ordoliberalismus als Politische Ökonomie*, Wiesbaden: Springer.

Scherer, Jakob F., 2018: *Das Verhältnis von Staat und Ökonomie: Walter Eucken's Ordoliberalismus im Angesicht der Schwächung des nationalstaatlichen Regulierungsmonopols*, Berlin: Duncker & Humblot.

Auch mehr als 70 Jahre nach dem plötzlichen Tod von Walter Eucken ist der Ordoliberalismus nicht aus der öffentlichen Debatte verschwunden. Es scheint sogar, dass angesichts der Machtfülle einiger privater *Global Players*, die nationalstaatliche oder sogar kontinentale Marktordnungen gegen jede Regulierungsmaßnahme maßgeblich gestalten, verändern oder ignorieren können, eine Besinnung auf die machtkritischen Theorien der ordoliberalen Gründungsväter (Eucken, Böhm, Rüstow) fruchtbar sein könnte.

Tatsächlich hat sich mit der Weltwirtschaftskrise von 2007/2008 und der darauffolgenden Eurokrise die wirtschaftspolitische Debatte um den Ordoliberalismus nur noch verstärkt: sei es in Form eines Aufrufs zur Besinnung auf die deutsche Ordnungsökonomik als Alternative zum globalisierten Finanzkapitalismus oder weil man jene Ideologie anprangern will, die der neue deutsche *Hegemon* dem restlichen Europa aufzwingt (Biebricher/Vogelmann 2017). In diesem Zusammenhang stellt sich auch immer wieder die Frage nach dem Zusammenhang von Ordoliberalismus und Neoliberalismus, also die Frage, ob es sich hier um die Auffächerung eines gemeinsamen Projektes (die entgrenzte Marktgesellschaft) handelt, oder ob wir es hier mit zwei grundlegend unterschiedlichen Formen einer Erneuerung des Liberalismus zu tun haben. Diese Debatten nähren einen ununterbrochenen Strom von Publikationen zum Thema, aus dem hier drei Bücher besprochen werden sollen, die sich die Frage nach der Aktualität des Ordoliberalismus zum Thema gemacht haben.

Im Falle von Markus Hans-Peter Müllers *Neo-Ordoliberalismus. Ein Zukunftsmodell für die Soziale Marktwirtschaft* wird diese Aktualität bereits im Titel thematisiert. Der Autor ist Volkswirt und „in leitender Funktion bei der Deutschen Bank tätig“ (Müller 2019: XIII). Er ist zudem Dozent an der Frankfurt School of Finance und an der Universität Bayreuth sowie Mitglied der Ludwig-Erhard-Stiftung und des Verbandes Katholischer Unternehmer.

* Christian E. Roques, Universität Reims
Kontakt: christian.roques@univ-reims.fr

Ausgangspunkt von Müllers Ausführungen ist die Idee, dass wir in einer Zeit der „Restauration“ (ebd.: 4) leben. Die Welt durchlaufe heute einen geschichtlichen „Rückschritt“, der hinter die fundamentalen Errungenschaften des Freihandels zurückfalle:

„Damit ist die Strategie von vielen politischen Entscheidungsträgern eine verteilungsorientierte Ordnungspolitik, die vor allem in den vergangenen Jahrzehnten in den Industrienationen aufgetreten ist. [...] Der Grund dahinter ist, dass Politiker bewusst sozial sein möchten und deshalb die Politik in das sozio-ökonomische Geschehen direkt eingreift, um einem politischen Umverteilungs- und Gerechtigkeitssachzwang zu genügen – getrieben aus einem reinen Akzeptanzkalkül. Die Moral des Sozialen scheint im Wesentlichen ein willkommener Anlass für Politiker zu sein, Sonderinteressen zu bedienen“ (ebd.: 5).

Der moderne Sozialstaat ist also das eigentliche Übel unserer Zeit, diese „sozio-ökonomische Ordnung, die Freiheit gegen Zwang tauscht und somit die Möglichkeit nimmt, den individuellen und den Gesamtnutzen zu steigern; in andern Worten, den Wohlstand eher gefährdet als schützt und mehr“ (ebd.). Dabei stehe die wirtschaftliche Fundamentalwahrheit seit Adam Müller doch klar fest: „Wohlstand und Wachstum hängen unumstößlich zusammen. Sowohl theoretisch als auch praktisch hat Wachstum einen Einfluss auf materiellen und immateriellen Wohlstand“ (ebd.: 6). Verzichtet man auf die etwas kleinliche Frage, was denn unter dem theoretischen Einfluss von Wachstum auf materiellen Wohlstand zu verstehen sei, ist zum Glück die Lösung für dieses sozialstaatliche Abdriften in die Unfreiheit klar ersichtlich:

„Der Imperativ für ein erweitertes neues ordnungspolitisches Konzept ist die Besinnung auf die Grundideen des Ordoliberalismus (abstammend von dem lateinischen Wort *Ordo* für Ordnung) von Eucken sowie die damit einhergehende Wiederbelebung der klassischen Wirtschaftsphilosophie nach Adam Smith und John Baptist Say [sic]“ (ebd.: 5).

Die direkte Verbindung, die hier zwischen Ordoliberalismus und klassischer Nationalökonomie hergestellt wird, ist nicht unproblematisch, wenn man im Auge behält, dass Denker wie Eucken oder Rüstow ihr eigenes Werk ausdrücklich in Abgrenzung zur klassischen Theorie des Liberalismus entworfen haben.

Aber vor allem soll hier festgehalten werden, dass dieser Begriff der „Rückbesinnung“ ein zentrales Element in Müllers Projekt berührt: Es geht nicht wirklich um eine *Modernisierung* des Ordoliberalismus in einer veränderten Welt, sondern um „eine kritische Auseinandersetzung mit den Fehlannahmen in der Diskussion um Liberalismus und Neoliberalismus“ (ebd.: VII). Sein Buch versteht der Autor also zentral als „ein Plädoyer für die Wiedererlangung der Freiheit des Einzelnen und die Erhaltung und Wiederherstellung der Grundlagen für einen Wohlstand für alle“ (ebd.: VII). Anders formuliert ist das Problem, laut Müller, also auf keinen Fall beim Liberalismus oder beim kapitalistischen System zu suchen, sondern liegt entweder bei den verfehlten staatlichen Eingriffen in einen ansonsten perfekt funktionierenden Markt oder beim fehlenden Verständnis der Massen für die Subtilitäten des Wirtschaftsprozesses.

Diese tendenziell dogmatische Grundüberzeugung kommt auch im Kapitel über „Entstehung und Entwicklung des Ordoliberalismus“ trefflich zum Ausdruck, in dem Walter Euckens konstituierende und regulierende Prinzipien vorgestellt werden. Vor allem letztere sind bei Eucken durch die Feststellung gerechtfertigt, dass selbst wenn die „konstituierenden“ Prinzipien etabliert seien und somit ein richtiges Wettbewerbssystem eingerichtet wurde, es trotzdem Stellen gibt, an denen der Wirtschaftsprozess Mängel offenbart, die korrigiert werden müssen. Eucken zählt in diesem Zusammenhang vier Problembereiche auf: die Monopolkontrolle, die Einkommenspolitik, die negativen externen Effekte (wobei er explizit

auf Waldzerstörung und Klima hinweist) und schließlich das „anormale Verhalten des Angebots“ (Eucken 1952: 291 ff.). Wenn Eucken aber zu diesem letzten Punkt ausdrücklich Faktoren im Auge hatte, die nichts mit öffentlicher Intervention zu tun haben (Demographie oder technische Verbesserungen der Produktion) und wenn er das Problem für die Ordoliberalen vor allem darin sah, den „Lohn- und Preisverfall aufzuhalten“ (ebd.: 303 f.), so wird dieses Problem bei Müller sofort wieder auf den Sozialstaat zurückgeführt: „Solche Angebotskonstellationen [...] ergeben sich heutzutage vor allem in Verbindung mit staatlich gesetzten Mindestpreisen, die aus einkommens- und sozialpolitischen Gründen über dem Marktpreis festgelegt werden und Angebotsüberhänge bzw. eine Mindestarbeitslosigkeit hervorrufen“ (Müller 2019: 38). Und somit darf natürlich die Finanzkrise von 2007/2008 nicht auf Probleme des Bankwesens und der Finanzmärkte zurückgeführt werden. Wenn Müller zwar tatsächlich einen „Verlust des Vertrauens“ in jene Sektoren feststellen muss, findet er dies aber umso ungerechter, als die Krise auf doppelte Weise direkt auf den interventionistischen Staat zurückzuführen sei: Die Krise sei ja durch die „interventionistischen und allzu gutgemeinten Anreize durch den Staat“ ausgelöst und dann wiederum durch „Staatsversagen in Form von lückenhafter Regulierung und mangelhafter Aufsicht“ radikalisiert worden (ebd.: 21).

Im Endeffekt wird mit diesem „Neo-Ordoliberalismus“ eine Rückkehr zum Ursprung gepredigt, aber nicht zum ordoliberalen Ursprung, sondern zu Erhards klassischerer Auffassung der freien Marktwirtschaft, für die jener 1949 den Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“ von Müller-Armack mobilisierte, ohne jedoch dessen Idee der „Sozialen Marktwirtschaft“ als Weiterentwicklung der „freien Marktwirtschaft“ zu übernehmen. Dies kommt im Abschnitt zur Frage „Ist unsere Wirtschaftsordnung gerecht?“ paradigmatisch zum Ausdruck. Der Leser findet dort definitive Behauptungen des liberalen Credo über das inhärent Soziale in der Marktwirtschaft: „Was Marktwirtschaft ist, ist eine Ordnung, die aus sich heraus weitgehend gerecht und sozial ist. Verteilung von Gütern und Einkommen durch den Markt erfolgt grundsätzlich nach dem Gerechtigkeitskriterium“ (ebd.: 76). Da dieses „Gerechtigkeitskriterium“ nicht weiter präzisiert wird, kann der Behauptung schlecht widersprochen werden, es sei denn, man gebe noch einmal zu bedenken, dass bereits Walter Eucken eine solche Auffassung kritisiert und erklärt hatte, dass bei „nüchterner“ Betrachtung die Einkommensverteilung in der Wettbewerbsordnung der „Korrektur“ bedürfe (Eucken 1952: 300).

Somit artikuliert das im Buch andauernd wiederholte „Krankheitsbild“ der „Sozialen Marktwirtschaft“ vor allem einen militanten Diskurs, der von der Kritik an zu viel Steuern und Reglementierungen (ebd.: 56 f.) über Verdammung von zu viel Kollektivvorsorge¹ und zu hoher Sozialquote² bis zum Aufruf zu mehr Mobilität und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt (vgl. ebd.: 61) alle *topoi* des neoliberalen Diskurses seit mindestens 30 Jahren bedient und sich an bestimmten Stellen wie ein (etwas veraltetes) Argumentationspapier für die Agenda 2010 gestaltet: „Auf der einen Seite fördern und auf der anderen Seite fordern wird der zeitgemäßen Sozialpolitik in diesem Sinne gerecht“; „So betrachtet ist der Ausbau privater Vorsorge Gebot der Fairness und Gerechtigkeit“; „Vermeintlich gut gemeinte Regelungen wie Kündigungsschutz haben sich längst ins Gegenteil verkehrt, sind mehr Mauer als Tür und wirken als Einstellungshemmnis“ (ebd.: 77); „[Es braucht] ein modernes Steuersystem mit niedrigen Steuersätzen bei breiter Bemessungsgrundlage“, dessen Ziel „die Stärkung der privaten Leistungsfähigkeit statt Umverteilung durch den Staat“ ist (ebd.: 65).

1 „Daseinsvorsorge für alles und alle kann der Staat heute nicht mehr bieten“ (ebd.: 61).

2 „Der Staat kann nicht länger Vollkaskoschutz anbieten“ (ebd.: 66).

Und es versteht sich natürlich, dass der Abschnitt über die „Kritik und Unzulänglichkeiten der aktuellen Modelle für die Zukunft“ zustimmend von Friedrich von Hayeks Analyse des Marktsystems ausgeht (deren Naivität und Machtblindheit man doch recht eigentlich mit Verweis auf die Ordoliberalen hätte problematisieren können). Und selbst wenn Müller in diesem Zusammenhang zugestehen muss, dass Hayeks neoliberaler Marktfundamentalismus heute keine breite Akzeptanz mehr findet, so ist, in der weiter oben bereits dargestellten Logik, ganz eindeutig nicht die Theorie, sondern ihre *Infragestellung* falsch: „[In] Ängsten vor der Globalisierung, das heißt den offenen Märkten und Gesellschaften, konzentrieren sich vielfach erneut die bekannten Fehlurteile über die vermeintlich negativen Auswirkungen der Wettbewerbsfreiheit und des Freihandels sowie die bekannten Vorurteile einer interventionistisch-protektionistischen Wirtschaftspolitik“ (ebd.: 63).

Es ist bei der Lektüre des Buches nicht eindeutig ersichtlich, an welches Publikum es sich wendet: Die Rhetorik pendelt hin und her, zwischen einem tendenziell sehr abstrakten Ökonomieduktus und Formulierungen, die selbst für ein allgemein gebildetes Laienpublikum überflüssig erscheinen. So zum Beispiel, wenn erläutert wird, dass Adam Smith „einer der großen schottischen Aufklärungsphilosophen war, deren Überzeugungen uns bis heute prägen“ oder wenn eine Fußnote ausführt, dass „John Baptist Say [sic] ein französischer Ökonom“ war und „als Vertreter der klassischen Nationalökonomie“ gelte (ebd.: 4 f.).

Mehr noch: Für die ideengeschichtlich veranlagten LeserInnen ist das Buch wegen seiner oberflächlichen und oft unbelegten Auseinandersetzung mit den historischen Elementen eine ziemlich irritierende Lektüre. So wird seitenweise in allgemeiner Form über die Wirtschaftsgeschichte der Weimarer Republik doziert, jedoch ohne Verweis auf Literatur und Forschung. Noch irritierender wird es, wenn dann sehr frei mit der Chronologie umgegangen wird, zum Beispiel wenn der Autor im Zusammenhang mit Ausführungen über die Wirtschaftsordnung des Nationalsozialismus (auch hier ohne Belege) schreibt, dass „schrittweise und schleichend ein hoher Grad an Akzeptanz gegenüber einem immer totalitärer werdenden Staat“ entstand (wann?/bei wem?) und zur Illustration dieses Punktes Frédéric Bastiat (1850!) zitiert, um dann schließlich auf einen Text von Alexander Rüstow aus dem Jahre 1932 Bezug zu nehmen, der damals „bereits *offiziell*“ (man fragt sich, was das hier bedeutet) „Staatsintervention und Subventionismus“ beklagt habe (ebd.: 31, Hervorhebung d. A.).

Dieser eher oberflächliche Bezug zur historischen Forschung führt letzten Endes dazu, dass der historische Teil über „die Anfänge der Ordoliberalismus“ und „die Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland“ vor allem die klassische Mythengeschichte der Bundesrepublik nacherzählt und beschreibt, wie Ludwig Erhard mit der Währungsreform von 1948 und dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957³ sozusagen im Alleingang die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik auf die Beine stellte (ebd.: 49) und Deutschland gegen das weitere Vordringen der Marxismus verteidigte (ebd.: 53). Und somit versteht sich von selbst, dass die Machterlangung der sozialliberalen Koalition nichts anderes als das Ende der (echten) Sozialen Marktwirtschaft mit sich bringen konnte, da „Erhards Nachfolger vom Pfad dieser grundlegenden sozio-ökonomischen Tugend abgekommen“ waren (ebd.: 54).

In diesem Zusammenhang erklärt Müller übrigens, dass man die Geschichte der Sozialen Marktwirtschaft seit 1949 in fünf Phasen einteilen könne (Ära Adenauer/Erhard, sozialliberale Koalition, Ära Kohl, rot-grüne Koalition, Ära Merkel), ohne dass jedoch ersichtlich

3 Werner Abelshauser hat das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf amüsante und doch treffende Weise als „Gesetz im Geiste von Radio Eriwan“ beschrieben (Abelshauser 2011: 176).

wird, was das spezifische Kriterium dieser Einteilung ist, oder genauer gesagt, inwiefern sich diese Geschichte der Sozialen Marktwirtschaft von der allgemeinen politischen Geschichte der BRD differenzieren würde.

Wir haben es also mit einem Buch zu tun, das den Anspruch erhebt, einen „Neo-Ordoliberalismus“ als Zukunftslösung für Deutschland zu theoretisieren, aber dem es nicht wirklich gelingt, dessen Inhalt und Programm klar zu artikulieren. So sieht der Leser (zumindest der hier rezensierende Leser) nicht ganz, inwiefern wir es hier mit einem *Neoordo-liberalismus* zu tun hätten (was also das Erneuerte daran wäre) und auch nicht, inwiefern es hier um tatsächlich *ordo*- und nicht einfach *neoliberale* Gedankengänge geht.

Elemente einer Antwort auf diese letzte Frage liefern hingegen die Österreicher Walter Otto Ötsch (seit 2015 Professor für Ökonomie und Kulturgeschichte an der Cusanus Hochschule in Bernkastel-Kues), Stephan Pühringer und Katrin Hirte (wissenschaftliche Mitarbeiter*innen am ICAE der Johannes-Kepler-Universität Linz) in ihrem Buch über die *Netzwerke des Marktes. Ordoliberalismus als Politische Ökonomie*. Das Buch ist das Ergebnis eines durch die Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts und unternimmt es, gestützt auf Michel Callons Theorie der „Performativität der Ökonomik“ (Callon 1998; 2007) nicht eine Wissensgeschichte oder Theoriegeschichte der deutschen Ökonomik zu schreiben, sondern „das Feld der Ökonomik als soziales Feld zu analysieren“, das heißt „die Geschichte eines Sozialkörpers [zu erfassen], der sich nach eigenen (nicht nur wissenschaftsinternen) Regeln und Entwicklungsmustern in enger Beziehung zur Entwicklung anderer gesellschaftlicher Bereiche immer wieder transformiert hat“ (Ötsch/Pühringer/Hirte 2018: XI f.).

Die Untersuchung betrifft somit „die VertreterInnen der kompletten Volkswirtschaftslehre in (West-) Deutschland“ (ebd.: 2), das heißt 782 ProfessorInnen zwischen 1954 und 1994 (ebd.: IX). Dieses Sample wurde anhand eines dafür entwickelten Indexes, des „performativen Fußabdrucks“, analysiert. Dieser Index misst „die Ebenen des Einflusses und damit die potenzielle Wirkmächtigkeit einzelner ÖkonomInnen“ (ebd.: 20), indem er sechs Koeffizienten kompiliert: den wissenschaftlichen Produktionskoeffizienten (die wissenschaftlichen Publikationen), den wissenschaftlichen Reproduktionskoeffizienten (produzierte Lehrbücher und die Reproduktion über die Studenten und Doktoranden), den medialen Präsenzkoeffizienten (gemessen an der Stellung in den Rankings der Top-Ökonomen, zum Beispiel der *WirtschaftsWoche* und des *Cicero*), den wissenschaftspolitischen Beratungskoeffizienten (wirtschaftspolitischer Einfluss, gemessen an der Teilnahme am Sachverständigenrat oder an den Beratungsgremien im BMWi oder BMF), den wirtschaftspolitischen Akteurskoeffizienten (Positionen in nationalen und internationalen Institutionen sowie der Bundesbank oder den Länderbanken) und den wissenschaftlichen Reputationskoeffizienten (gemessen an den erhaltenen Preisen, den Ehrendokortiteln oder an akademischen Positionen wie Herausgeberschaften von Zeitschriften).

Was der performative Fußabdruck erstellt, ist, dass es in der bundesdeutschen Ökonomik ein zentrales Netzwerk gibt, von dem seit 70 Jahren die Hauptimpulse ausgehen:

„Den Vertretern und Vertreterinnen des Ordoliberalismus ist es in Deutschland nach 1945 gelungen (und dies vor allem über ihren beständigen Einfluss auf die Politik), dauerhaft ein Institutionen- und Beziehungsnetzwerk zu errichten, welches sich nachhaltig und konsistent reproduzieren und transformieren konnte. Diese These impliziert auch, den ordoliberalen ÖkonomInnen für die Entwicklung des wirtschaftswissenschaftlichen Denkens in Deutschland ab 1945 viel mehr Einfluss zuzuschreiben, als dies üblicherweise in der dogmenhistorischen Geschichtsschreibung passiert“ (ebd.: 11).

Da die untersuchte Zeitspanne 1954–1994 umfasst, bezeichnet der „Ordoliberalismus“ in dieser Studie weniger die Denker der Freiburger Schule und deren Mitstreiter wie Rüstow und Röpke als vielmehr die ÖkonomInnen, die sich bis in die Gegenwart auf diese Tradition berufen. Die Bezeichnung wird sogar darüber hinaus für alle „neoliberalen“ Netzwerke verwendet, mit denen die Ordoliberalen seit den zwanziger Jahren zusammengearbeitet haben: VertreterInnen der Österreichischen und Chicagoer Schulen, die neuen „Neoklassiker“ wie die VertreterInnen der Public-Choice-Schule und des Monetarismus.

Solch eine breite, allgemein neoliberale Definition des Ordoliberalismus rechtfertigen die AutorInnen dadurch, dass sie, inspiriert durch Ludwig Flecks Untersuchungen zur *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache*, den Ordoliberalismus nicht isoliert, sondern über den nationalstaatlichen Horizont hinaus als „Teil eins globalen ‚Denkkollektivs‘“ interpretieren. Bei Fleck definiert sich ein Denkkollektiv durch einen „Kollektivgedanken“, der dem Denkstil beziehungsweise den verschiedenen Paradigmen vorausgeht. Und solch einen konsenserstellenden „Kollektivgedanken“ aller neoliberalen Strömungen sehen die AutorInnen im Begriff des „Marktes“ gegeben: „Der Markt‘ wird in diesem Kollektiv sehr spezifisch verwendet. Er steht für einen autonomen Bereich, in dem ein Prozess selbstständig abläuft, welcher wie das Agieren eines handelnden ‚Subjekts‘ gedacht wird, dem ‚wir‘ – so der Grundtenor in diesem Gedankenkollektiv – zu folgen hätten“ (ebd.: 13).

Die Perspektive der Studie ist somit eindeutig eine vereinheitlichende. Es wird vor allem das Gemeinsame dieses marktfundamentalistischen Denkkollektivs hervorgehoben. Und sowohl das „begriffliche“ dritte Kapitel über die verschiedenen Auffassungen des „Marktes“ als auch das vierte Kapitel über die „ordoliberalen Netzwerke“ minimieren ganz eindeutig die Unterschiede zwischen den verschiedenen „neoliberalen“ Strömungen, um am Ende, nach einem kurzen keynesianischen Widerstand, die „marktfundamentalistische Wende“ der siebziger Jahre in eine einzige gemeinsame Ahnengalerie eingliedern zu können. Eine solche Perspektive ist nicht illegitim und das von den Autoren bemühte Narrativ ist in weiten Teilen sehr überzeugend. Unbestreitbar sagt die Idee einer „marktfundamentalistischen Wende“ etwas tatsächlich Wahres über die wissenschaftliche (oder zum Teil „ideologische“) Entwicklung der Ökonomik in Deutschland aus. Und in diesem Rahmen wird die Idee einer direkten Linie, die von Eucken zur europäischen Konkurrenzpolitik führt, sowohl von „ordoliberalen Autoren“ wie von Kritikern des „Neoliberalismus“ bemüht.

Aber es ist auch wahr, dass eine etwas differenziertere Ideengeschichte auch Akzente auf Unterschiede und Differenzen hätte setzen können; sowohl innerhalb der deutschen Ökonomik (wo die Differenzen um die Interpretation der „sozialen“ Dimension der Marktwirtschaft nicht reine Makulatur sind) als auch mit Blick auf die Bezüge zwischen der deutschen und internationalen Ökonomik. Denn so real die internationalen Kontakte auch waren, ist es wirklich nebensächlich, dass die „marktfundamentalistische Wende“ (in Form von Monetarismus, „neuen Markttheorien“, Public-Choice-Theorien) ihre Hauptimpulse fast exklusiv im angelsächsischen Raum gefunden hat? Und was wird aus den starken ordnungsethischen Ansätzen bei den Gründungsvätern des Ordoliberalismus, die ja auch in eine kritische Perspektive auf den Markt münden? So zum Beispiel in Alexander Rüstows Betonung des „Marktrandes“: „Der Markt ist ein Mittel zum Zweck, ist kein Selbstzweck, während der Rand eine Menge Dinge umfasst, die Selbstzweck sind, die menschliche Eigenwerte sind“ (Rüstow 1961: 68; vgl. auch Ulrich 2008: 366 ff.). Der netzwerkanalytische Ansatz verhindert somit auch Fragen nach Brüchen in der geschichtlichen Entwicklung; zum Beispiel, ob es nicht auch

möglich wäre, die „marktfundamentalistische Wende“ des Ordoliberalismus zwischen dem Tod Euckens und der Berufung Hayeks nach Freiburg zu verorten?

Wie dem auch sei: All diese Fragen sind mehr Diskussionsansätze als Kritikpunkte an der Arbeit von Ötsch, Pühringer und Hirte, die hier unbestritten einen grundlegenden Beitrag zur Geschichte der deutschen Ökonomik leisten, auch weil sie so dezidiert ihre internationale Vernetzung betonen.

Mit solch einem Blick über den rein nationalstaatlichen Horizont hinaus stellt auch Jakob Friedrich Scherer in seiner Untersuchung zum *Verhältnis von Staat und Ökonomie. Walter Euckens Ordoliberalismus im Angesicht der Schwächung des nationalstaatlichen Regulierungsmonopols* die Frage nach der Aktualität (oder Aktualisierung) des Ordoliberalismus. Titel und Untertitel artikulieren die zwei Ebenen der Untersuchung (die 2015 vom Fachbereich Philosophie der FU Berlin als Dissertation angenommen wurde). Denn „Zielpunkt der vorliegenden Arbeit“, erklärt Scherer, „bildet die Frage nach der Zukunft bzw. der Zukunftsfähigkeit des historisch gewachsenen Nationalstaates im Angesicht global integrierter Güter- und Finanzmärkte und der damit einhergehenden Verschiebung nationalstaatlicher Regulierungsfähigkeit“. Diese allgemeine Problematik soll aber anhand der „Begriffszusammenhänge des Ordoliberalismus“ untersucht werden, „der wohl einflussreichsten deutschsprachigen politischen Ökonomie des 20. Jahrhunderts“, die im zweiten Abschnitt aber sofort auf das Werk Walter Euckens reduziert wird, denn jener bilde „den Ausgangspunkt für die Begrifflichkeiten und die Stoßrichtung der gesamten Denktradition des Ordoliberalismus“ (alle Zitate: Scherer 2018: 11). Am Ende des gleichen Absatzes wird sein Denken aber dann doch wieder „vom Ordoliberalismus als *Ganzen*“ abgegrenzt. (ebd.: 12, Hervorhebung im Original)

Scherers Perspektive auf Eucken wird in zwei starken Thesen ausgedrückt: Einerseits werde Eucken in diesem Buch als „Wirtschafts- bzw. als Rechtsphilosoph gelesen“, andererseits sei das erklärte Ziel der Untersuchung, ihn als „zutiefst widersprüchlichen und inkonsistenten Denker vorzustellen“. Scherer will also KritikerInnen und UnterstützerInnen „in letzter Konsequenz so zusammenzuführen, dass Eucken selber in seiner Widersprüchlichkeit verstanden werden kann: als Wissenschaftler und als Ethiker sowie als Naturrechtler und Staatspositivist“ (ebd.: 13).

Um dieses Forschungsprogramm zu erfüllen, argumentiert Scherer in drei Schritten: Ein erster Teil soll die „ordoliberalen Maßstäbe für die Legitimität ökonomischer Ordnungen“ eruieren; danach kann in einem zweiten Teil das „Verhältnis von Staat und Ökonomie“ herausgearbeitet werden (wobei der Rolle des Staates bei der Durchsetzung der ordoliberalen Wirtschaftsordnung eine besondere Beachtung geschenkt wird); und auf dieser Grundlage wird dann in einem dritten und letzten Schritt den „Auswirkungen“ der „Internationalisierung von wirtschaftlicher Macht auf das Verhältnis von Staat und Ökonomie“ nachgegangen. Es scheint also, dass die zwei ersten Teile zum Ziel haben, die Widersprüchlichkeiten im Denken von Walter Eucken herauszuarbeiten und dass die zum Ausgangspunkt genommene Spannung zwischen Globalisierung und nationalstaatlicher Regulierung erst im dritten Teil wirklich ins Spiel kommt. Darüber hinaus gliedert sich jeder Teil in zwei Momente/Kapitel, die jeweils einem spezifischen Problemfeld gewidmet sind.

So wird im ersten Kapitel die Spannung freigelegt, die sich in Euckens Denken entwickelt zwischen seinem wissenschaftlich-positiven Anspruch – gestützt auf eine idealtypische Methode – und seinem „essentialistischen Verständnis von Wissenschaft“, die auf „evidenten

Vernunftwahrheiten gegründet“⁴ ist und somit auch einen normativen Anspruch erheben kann. Dann wird auf kondensierte, aber aufschlussreiche Weise Euckens Theorie der Wirtschaft anhand seiner Ausführungen zum „Plan/Wirtschaftsplan“ in seinen *Grundlagen der Nationalökonomie* dargestellt.

Etwas erstaunlicher, wenn nicht sogar problematischer, gestaltet sich dann das zweite Kapitel, in dem Scherer es unternimmt zu zeigen, dass Eucken im Grunde einen naturrechtlichen Diskurs entwickelt und dass dieser eigentlich eine moderne Form des Thomismus sei. Für ideengeschichtlich interessierte LeserInnen führt dieses Vorgehen zu drei größeren Einwänden, insofern als Eucken sich, erstens, ausdrücklich gegen die Idee verwahrt hat, seine Ausführungen als „naturrechtliche Prinzipien“ zu interpretieren (eine Tatsache, auf die Scherer in einer Fußnote selbst hinweist)⁵ und sich, zweitens, in Euckens Schriften gerade kein Bezug auf Thomas von Aquin findet, da er seinen *Ordo*-Gedanken bei Augustinus gefunden haben will. Und schließlich erscheint Scherers Vorgehen umso anachronistischer, als er behauptet, Euckens Ordnungspolitik bewege sich „im Rahmen der Naturrechts- und Rechtslehre Thomas von Aquins“, „zumindest insofern, als man bereit ist, das thomistische Rechtsverständnis als genuin liberale Naturrechts- und Rechtslehre zu verstehen“ (ebd.: 48). Das heißt im Endeffekt, dass sich Scherer auf eine Lesart des Thomismus stützt, die erst in den achtziger Jahren von Philosophen und Theologen wie John Finnis oder Anthony Lisska entwickelt wurde, die Eucken also nicht kennen konnte und die sogar teilweise als Reaktion auf den zu Walter Euckens Lebzeiten tonangebenden „Neothomismus“ entwickelt wurde. Scherers Vorgehen wäre trotzdem interessant, wenn er zeigen könnte, dass diese liberale Interpretation etwas besonders Erleuchtendes zu unserem Verständnis von Walter Euckens Denken beisteuert. Aber bis auf einige – nicht uninteressante – Analogien zwischen Eucken und einem „liberalen“ Thomas ist das hier nicht der Fall.

Der zweite Teil, in dem gezeigt werden soll, „dass sich Eucken im Rahmen seines Staatsverständnisses in begrifflichen Inkonsistenzen und Widersprüchen bewegt, die sich entlang des Spannungsfeldes von Naturrecht und Staatspositivismus nachzeichnen“ lassen (ebd.: 79), gliedert sich ebenfalls in zwei Kapitel. Im ersten geht Scherer der Art und Weise nach, wie Eucken versucht, sein Prinzip des *Primates der Ökonomie* „anhand des Begriffes der ‚Würde‘ in eine vernunftrechtliche Begrifflichkeit in der Tradition Kants sowie der Aufklärung einzuordnen“ (ebd.: 81). Scherer gesteht zwar zu, dass dieser Bezug auf Kant von Eucken „an prominenter Stelle in *Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik*“ beansprucht wird (was bei ihm als Sohn des Neokantianers Rudolf Eucken auch nicht unerwartet kommt), postuliert aber sofort, dass „diejenigen Prämissen, mit denen er zu seiner Vorstellung von Ordnungspolitik gelangt, nicht der kantischen Moralphilosophie entspringen, sondern vielmehr thomistischen Mustern folgen“ (ebd.). Die Nähe zum Thomismus wird also nicht mehr einfach als erklärende Hypothese mobilisiert, sondern wird als Tatsache im Blick auf Euckens Denken behandelt, was zu der etwas irritierenden Situation führt, dass Scherer Eucken besser zu verstehen denkt als dieser sich selbst: „Obwohl Eucken seine Einstellung von Ordnungspolitik mithilfe thomistischer Argumentationsmuster begründet, versucht er die Implikationen dieser Ordnungspolitik in *Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik* als eine in die

4 Scherer argumentiert lange und umständlich für den unbelegten thomistischen Zusammenhang. Auf der anderen Seite wird jedoch der gut belegte Einfluss von Husserl (vgl. Gander/Goldschmidt/Dathe 2009) mit keinem Wort erwähnt.

5 Euckens Philosophie als eine Form von Naturrecht zu interpretieren ist natürlich nicht neu; vgl. dazu Goldschmidt 2001.

Ökonomie gedachte Version der kantischen Rechtslehre darzustellen“ (ebd.: 83). Euckens Bezug auf Kant wäre also, nach Scherer, rein strategischer Natur – was kaum überzeugt. Und dies umso weniger, als der Autor feststellen muss, dass dieses offensichtliche Missverständnis (in kantischen Begriffen zu argumentieren, wo die Argumente doch klar thomistisch sind oder sein sollten) trotzdem zum erhofften Resultat führt, nämlich einer „Plausibilisierung seiner Vorstellung einer naturrechtlichen bzw. vorrechtlichen Bindung von Wirtschaftspolitik im Sinne von Ordo – und zwar unabhängig davon, worin die einzelnen Inhalte der kantischen Rechtslehre bestehen mögen“ (ebd.).

An bestimmten Stellen gestaltet sich somit der Verweis auf den Thomismus schon fast als verkrampft. So zum Beispiel, nachdem Scherer anhand der *Metaphysik der Sitten* gezeigt hat, dass bei Kant „die Aufgabe des Rechts [...] folglich nicht darin [besteht], Menschen die Zwecke für ihre jeweiligen Handlungen vorzuschreiben. [...] Vielmehr solle das Recht eines Staates seinen Bürgern nur einen Rahmen liefern, innerhalb dessen sie ihre eigenen Zwecke setzen und als Maxime ihrer Handlungen verfolgen können“ (ebd.: 85). Die Berührungspunkte mit Euckens Ordnungstheorie sind hier offensichtlich. Umso befremdlicher ist es, wenn Scherer dann schreibt: „Mit dieser Vorstellung über das Verhältnis von Recht und Moral gehen in einem nächsten Schritt zwei eindeutige Implikationen einher, *die sich im Kern bereits aus Euckens liberaler Version des thomistischen Naturrechts ergeben haben*“ (ebd., Hervorhebung d. A.). In Scherers Perspektive kommt Eucken also über zwei Wege zum gleichen Punkt, oder genauer gesagt: Eucken kommt über den Thomismus zu seiner Schlussfolgerung, untermauert diese aber schließlich mit kantischen Argumenten. Von außen betrachtet scheint es vor allem, dass der etwas künstlich erstellte Weg über den Thomismus nicht unbedingt notwendig ist, um Euckens Theorie nachzuzeichnen...

Im vierten Kapitel geht der Autor anschließend auf die oft behauptete, aber meistens sehr ungenau diskutierte Beziehung Euckens zu Carl Schmitt und dessen Ideen zum „starken Staat“ ein. Genauer gesagt, postuliert der Autor, „dass Eucken zentrale Argumentationsmuster der Schmitt'schen *Liberalismuskritik* übernimmt, um dann zu versuchen, diese im Rahmen seines naturrechtlich-liberalen Begründungszusammenhangs zu überwinden“. Aber „diese Zusammenführung von Naturrecht und Staatspositivismus im Rahmen des Ordoliberalismus [führe] zu einer *legitimatorischen Leerstelle* bezüglich der Schaffung einer ordoliberalen Wirtschaftsordnung und der dieser vorausgehenden ‚Gesamtentscheidung‘“. Daher könne Euckens Staatsverständnis nur als „widersprüchlich und inkonsistent“ bezeichnet werden (ebd.: 97, Hervorhebungen i. O.). Im Rahmen einer Rezension kann hier nicht im Detail auf diese Diskussion eingegangen werden, aber es muss doch festgehalten werden, dass Scherer im Wesentlichen an Uwe Runges Analysen zu den *Antinomien des Freiheitbegriffes im Rechtsbild des Ordoliberalismus* (1971) anknüpft: so übernimmt er dessen Konzept eines „ordoliberalen Dezisionismus“. Auf der anderen Seite gibt es auch hier eine ideengeschichtliche Schwachstelle, da, wie Scherer selbst feststellt, sich der Ausdruck „starker Staat“ bei Eucken selbst nicht findet und auch die Verweise auf Schmitt bis auf den Artikel von 1932 über die *Staatlichen Strukturwandlungen* sehr beschränkt sind (es findet sich kein Verweis auf Schmitt in den *Grundlagen* und eine einzige, nicht gerade lobende, Erwähnung in den *Grundsätzen*; vgl. Eucken 1952: 333).

Man muss dem Autor aber zugestehen, dass er über die Gemeinsamkeiten hinaus, die in der Kritik des Liberalismus und des Pluralismus bestehen können, auch die tiefgreifenden ideologischen Differenzen zwischen Schmitt und Eucken eindrücklich herausarbeitet und sogar auf höchst interessante Weise zeigt, dass „ausgerechnet Hans Kelsen [...] ein Argument

dafür liefern kann, warum die Figur eines ‚Hüters der Ordnung‘ nicht automatisch auf den argumentativen Prämissen einer Diktatur beruhen muss, sondern vielmehr zu den Kernbedingungen eines funktionsfähigen Rechtsstaates gehören müsse“. Diese Verteidigung einer „unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit“ lasse sich in „deren Struktur auch auf die Vorstellungen Euckens zum starken Staat als Hüter der Wettbewerbsordnung anwenden“ (Scherer 2018: 121). Über Kant und Kelsen skizziert Scherer also – sozusagen wider Willen – ein genuin liberales Argumentationsfundament für den ordoliberalen Staat. Und auf der anderen Seite weist das Argument der „legitimatorischen Leerstelle“ auf eine tatsächliche Aporie im ordoliberalen Staatsverständnis hin:

„[Euckens] Vorstellung davon, im Rahmen einer ordoliberalen Gesamtentscheidung die vermeintlich dunkle Seite von Macht und Politik zu überwinden, berücksichtigt nicht dessen Zustandekommen und wirft damit die zentrale Frage danach auf, wie ein Übergang zu einem starken Staat gelingen kann. Anders gefragt: Wie kann in dieser Struktur der Staat daran gehindert werden, sich gegen die ordoliberale Wettbewerbsordnung zu entscheiden?“ (ebd.: 123)

Die Frage ist gerechtfertigt, aber weist sie wirklich auf ein *disqualifizierendes* Problem hin? Ist der Übergang von einem vorrechtlichen Gewaltzustand in einen geregelten Verfassungs- oder Rechtsstaat nicht der eigentliche Grenzfall einer jeden Verfassungsordnung?

Erst nach all diesen Ausführungen kann nun erst in einem dritten Teil auf die eigentlich „im Mittelpunkt“ stehende Frage eingegangen werden: „welche Relevanz das ordoliberale Begriffsgerüst für die Ordnung global integrierter Volkswirtschaften haben kann“ – also die Frage der Aktualität des Ordoliberalismus in einer globalisierten Welt.

Die Argumentation gliedert sich hier in drei Momente. Zuerst erläutert Scherer, dass auf Grund des Ungleichgewichts zwischen global agierenden Unternehmen und weiterhin vor allem nationalstaatlich agierenden Institutionen „die derzeitige Struktur der Weltwirtschaftsordnung eine globale Version dessen darstellt, was Eucken als *Laissez-Faire* oder als Pluralismus bezeichnet hatte“ (ebd.: 140 f.), also eine Situation, in der die Interessen der multinationalen Unternehmen mehr Einfluss auf die effektive Wirtschaftsordnung haben als die staatlichen und somit gemeinnützigen Institutionen. Dieser Tatsache (die auch fast sieben Mal in dieser Form wiederholt wird) setzt Scherer nun die „ordoliberale Globalisierungsbedingung“ gegenüber, das heißt, die Idee, dass „jeder Staat und jede politische Gemeinschaft [...] als unmittelbare Folge der naturrechtlichen [oder kantischen] Verankerung von Euckens Ordoliberalismus gegenüber allen denjenigen Individuen Verantwortung hat, die Teilnehmende am Weltmarkt sind“. Oder anders formuliert: „Durch die Interdependenzen globaler ökonomischer Netzwerke erweitert sich auch die normative Ausrichtung nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik. Der Ordoliberalismus läuft vor diesem Hintergrund auf eine im Kern kosmopolitische Agenda hinaus“ (ebd.: 147). Vor allem in der Kontinuität der (beanspruchten) kantischen Tradition in Euckens Denken, so wie sie Scherer im zweiten Teil nachgezeichnet hat, ist dieser inhärent kosmopolitische Horizont – auf jeden Fall auf begrifflicher Ebene – sehr überzeugend. Somit ergibt sich aber nach Scherer,

„im Rahmen der ordoliberalen Begrifflichkeit ein tiefgreifendes Spannungsfeld: Einerseits erstrecken sich die Ziel-funktionen des einzelnen Nationalstaates im Angesicht globaler Verflechtungen und Interdependenzen über die eigenen territorialen Grenzen hinaus. Andererseits stelle der Nationalstaat nach wie vor ein zentrales Moment für die Legitimität politischer Herrschaft dar“ (ebd.: 158 f.).

In diesem Spannungsverhältnis kristallisiert sich für den Autor daher, in einem dritten Moment, das „ordoliberale Trilemma“ heraus, denn die drei Möglichkeiten, die der ordoliberale Staat hätte, um seinem kosmopolitischen Anspruch im globalisierten Kontext doch gerecht zu

werden, erweisen sich alle drei als Aporien: Weder die *Isolation* vom Rest der Welt noch die imperialistische *Expansion* sind für den Ordoliberalismus akzeptable Optionen. Und selbst die dritte Alternative, die internationale Integration, ist keine reelle Möglichkeit, „weil in letzter Konsequenz nicht sichergestellt werden kann, dass sich im Zuge einer solchen Integration genau diejenigen privatrechts- und zivilgesellschaftlichen Strukturen herausbilden, die dann auch in eine Entscheidung im Sinne einer strikt ordoliberalen Bindung staatlicher Macht münden“ (ebd.: 161).

Im Endeffekt ist die Untersuchung in diesem letzten Teil doch etwas enttäuschend: Einerseits wird die Hauptproblematik der Arbeit erst in den letzten 40 von 170 Seiten behandelt und selbst da wird die eigentlich ordoliberale Antwort auf die Globalisierung in knapp mehr als zehn Seiten untersucht. Auf der anderen Seite zählt der Autor eine Reihe von Fragestellungen auf, auf die man eigentlich gerne in diesem Buch eine Antwort gefunden hätte: Wie reiht sich der Ordoliberalismus in die International Political Economy ein? Mit welchen Institutionen könnte man ein internationales Privatrecht entwickeln, das ordoliberalen Ansprüchen entspricht? Wie brauchbar ist der Ordoliberalismus für die Herausbildung einer transkulturellen Sittlichkeit? Wie dem auch sei: man kann dem Autor nur zustimmen, wenn er damit meint, dass die Frage des internationalen Horizonts des Ordoliberalismus noch nicht erschöpfend untersucht wurde.

Literatur

- Abelshauser, Werner, 2011: Deutsche Wirtschaftsgeschichte von 1945 bis zur Gegenwart, Bonn.
- Biebricher, Thomas / Vogelmann, Frieder, 2017 (Hg.): The birth of austerity. German ordoliberalism and contemporary neoliberalism, London.
- Callon, Michel, 1998 (Hg.): The laws of the markets, Oxford.
- Callon, Michel, 2007: 'What Does It Mean to Say That Economics Is Performative?'. In: Fabian Muniesa / Lucia Siu / Donald A. MacKenzie (Hg.), Do economists make markets? On the performativity of economics, Princeton, 311–357.
- Eucken, Walter, 1952: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern / Tübingen.
- Gander, Hans-Helmuth / Goldschmidt, Nils / Dathe, Uwe, 2009 (Hg.): Phänomenologie und die Ordnung der Wirtschaft. Edmund Husserl, Rudolf Eucken, Walter Eucken, Michel Foucault, Würzburg.
- Goldschmidt, Nils, 2001: Entstehung und Vermächtnis ordoliberalen Denkens. Walter Eucken und die Notwendigkeit einer kulturellen Ökonomik, Münster.
- Müller, Markus H.-P., 2019: Neo-Ordoliberalismus: ein Zukunftsmodell für die Soziale Marktwirtschaft, Wiesbaden.
- Ötsch, Walter Otto / Pühringer, Stephan / Hirte, Katrin, 2018: Netzwerke des Marktes: Ordoliberalismus als Politische Ökonomie, Wiesbaden.
- Runge, Uwe, 1971: Antinomien des Freiheitsbegriffs im Rechtsbild des Ordoliberalismus, Tübingen.
- Rüstow, Alexander, 1961: Paläoliberalismus, Kommunismus, Neoliberalismus. In: Franz Greiss / Fritz W. Meyer (Hg.), Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Festgabe für Alfred Müller-Armack (zur Vollendung seines 60. Lebensjahres am 28. Juni 1961), Berlin, 61–70.
- Scherer, Jakob F., 2018: Das Verhältnis von Staat und Ökonomie: Walter Euckens Ordoliberalismus im Angesicht der Schwächung des nationalstaatlichen Regulierungsmonopols, Berlin.
- Ulrich, Peter, 2008: Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie. 4. Aufl., Bern / Stuttgart / Wien.



Markus Baum, Julia Maria Breidung, Martin Spetsmann-Kunkel (Hrsg.)

Rechte Verhältnisse in Hochschule und Gesellschaft

Rassismus, Rechtspopulismus und extreme Rechte zum Thema machen

Rassismus, Antisemitismus und Rechtspopulismus sind allgegenwärtig und berühren auch Hochschulen als Bildungsorte in ihrer gesellschaftlichen Verantwortung. Der Band thematisiert aus unterschiedlichen Blickwinkeln aktuelle rassistische, antisemitische und faschistische Erscheinungen in Gesellschaft und Hochschule und diskutiert die hochschulpolitischen Potentiale diesen entgegenzuwirken in der Lehre und in der Transferarbeit.

Schriften der Katho NRW, Band 35

2021 • 351 S. • kart. • 39,90 € (D) • 41,10 € (A)

ISBN 978-3-8474-2498-7 • eISBN 978-3-8474-1642-5



Ursula Birsl, Julian Junk, Martin Kahl, Robert Pelzer (Hrsg.)

Inszenieren und Mobilisieren: Rechte und islamistische Akteure digital und analog

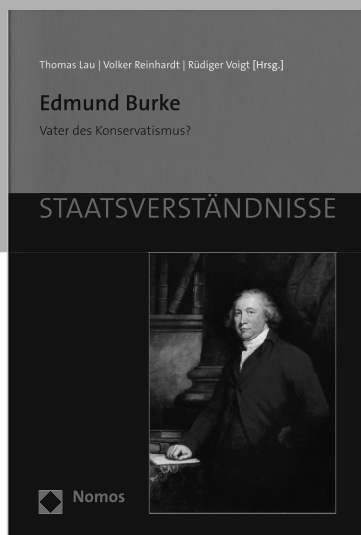
Soziale Medien bilden im zunehmenden Maß einen Ort der Austragung und diskursiven Verarbeitung gesellschaftlicher und politischer Konflikte. Extrem rechte und salafistisch-dschihadistische Akteur*innen nehmen an diesen Auseinandersetzungen teil und nutzen sie als Plattform zur Propaganda. Der Band widmet sich der Frage, wie sich Mobilisierungs- und Radikalisierungsprozesse in sozialen Medien entfalten und unter welchen Bedingungen sie zu Gewalthandlungen in der realen Welt führen können.

2021 • ca. 400 S. • kart. • ca. 60,00 € (D) • 61,70 € (A)

ISBN 978-3-8474-2488-8 • eISBN 978-3-8474-1632-6

Aus der Reihe

STAATSVERSTÄNDNISSE



Edmund Burke

Vater des Konservatismus?

Herausgegeben von Prof. Dr. Thomas Lau, Prof.
Dr. Volker Reinhardt und Prof. em. Dr. Rüdiger Voigt
2021, Band 150, 255 S., brosch., 54,- €
ISBN 978-3-8487-7110-3

Edmund Burke gilt als Vater des Konservatismus. Die AutorInnen dieses Bandes untersuchen Burkes Verhältnis zur Französischen Revolution, seine Bedeutung für die Amerikanische Revolution, seine Rolle für den Konservatismus sowie sein Verhältnis zum Liberalismus. Den Abschluss bildet eine Betrachtung Burkes aus der Perspektive der modernen Ideengeschichte.



Die Macht der Institution

Zum Staatsverständnis Arnold Gehlens

Herausgegeben von Prof. Dr. Christine Magerski
2021, Band 149, 270 S., brosch., 54,- €
ISBN 978-3-8487-5719-0

Der Band präsentiert das Staatsverständnis Arnold Gehlens in seiner ganzen Breite, angefangen von der Staatsphilosophie der 1920er Jahre über die politische und kulturelle Anthropologie bis hin zur einschlägigen Kritik am Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit.

 Nomos
eLibrary nomos-elibrary.de

Bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei online unter nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos



NEU AB
2021

ISSN: 2701-9624 | ISSN Online: 2701-9632
1. Jahrgang 2021 | 2 x jährlich (Juni, Dez.)
ca. 200 S. pro Heft | Deutsch, Englisch
alle Ausgaben im Open Access verfügbar

Einzelbeiträge unter:
<https://zrex.budrich-journals.de>

ZRex – Zeitschrift für Rechtsextremismusforschung

Herausgegeben von: Prof. Dr. Ursula Birsl, Prof. Dr. Gideon Botsch, Priv.-Doz. Dr. Oliver Decker, Prof. Dr. Gudrun Hentges, Helmut Kellershohn, Prof. Dr. Michaela Köttig, Prof. Dr. Christoph Kopke, Juliane Lang, Prof. Dr. Esther Lehnert, Prof. Dr. Matthias Quent, Prof. Dr. Heike Radvan, Prof. Dr. Samuel Salzborn, Prof. Dr. Birgit Sauer, Dr. Johanna Sigl, Prof. Dr. Fabian Virchow, Dr. Sebastian Winter

Ziel der neuen ZRex ist es, der wissenschaftlichen Forschung zur illiberalen, populistischen bzw. extremen Rechten ein Forum zu geben und damit das strukturelle Defizit einer fehlenden wissenschaftlichen Plattform für kritische Rechtsextremismusforschung zu beheben.

www.shop.budrich.de