

Roland Czada · Reinhard Zintl (Hrsg.)

Politik und Markt

PVS – Politische Vierteljahresschrift

Sonderheft 34 / 2003



Grenzprobleme zwischen Politik und Markt

Roland Czada

Die Frage, was öffentlich und was privat zu entscheiden wäre, wofür also die Politik oder der Markt geradestehen sollte, ist ein ständiges politisches Konfliktthema. Daher scheint die Annahme fast selbstverständlich, dass die institutionellen Schnittstellen zwischen Politik und Markt ein Gegenstand politischer Entscheidung sind. Die Frage ist auch ein bevorzugtes Thema normativer theoretischer Erörterung, zumeist aber auch da mit dem Ergebnis, dass die Politik Umfang und Grenzen des Marktes bestimmen solle. Dabei sieht die Wirklichkeit ganz anders aus. Die in entwickelten Industriegesellschaften vorfindbaren Varianten des Kapitalismus sind weniger das Resultat expliziter Kollektiventscheidungen als vielmehr ein Ausdruck historischer Kontingenz und Pfadabhängigkeit, mithin evolutionärer Institutionenbildung. Aus diesem Grund basiert das Wechselverhältnis von Politik und Markt auf einem äußerst komplexen, sich durchaus fortentwickelnden Geflecht komplementärer Steuerungsinstitutionen, das sich, wie die empirischen Beiträge dieses Bandes zeigen, gegenüber politischen Reformbemühungen als besonders resistent erweist.

Die institutionelle Einbettung von Märkten variiert nicht nur zwischen Ländern und Wirtschaftssektoren. Sie verändert sich auch im Zeitverlauf, und die vergangenen Jahrzehnte sind in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben. Folgt man der idealtypischen Unterscheidung von Staat, Unternehmen, Markt, Verband und Netzwerk (Clan) als grundlegenden ökonomischen Steuerungsinstitutionen (Hollingsworth/Lindberg 1985), so lassen sich seit Beginn der 1980er Jahre charakteristische Veränderungen im Zusammenspiel dieser Governance-Mechanismen beobachten. Die Wettbewerbslogik des Marktes ist nicht nur in neue Regionen und Wirtschaftssektoren vorgezogen, die vormals von staatlichen und privaten Monopolen beherrscht waren. Sie drang auch in das Innere staatlicher und unternehmerischer Hierarchien ein und führte dort zur Herausbildung *interner* (Quasi-)Märkte und zur Anwendung neuer Instrumente der Anreizsteuerung. Daraus resultiert eine veränderte institutionelle Einbettung wirtschaftlichen Handelns, die, statt einem politischen Design zu folgen, sich als Ganzes ungeplant entwickelt. Gleichwohl gehen einzelne Veränderungen durchaus auf politische Intervention zurück. Es sind neue Gesetze und untergesetzliche Regelwerke, welche die Neuordnung der Finanzmärkte (Lütz und Busch in diesem Band), den Umbau des Sozialstaates (Rüb), Änderungen im Verbraucherschutz (Janning) oder die Einführung neuer ökonomischer Steuerungsinstrumente (vgl. Bogumil, Höpner, Holzinger/Knill) begleiten. Das Marktparadigma ist die einzige Klammer, die diese höchst unterschiedlichen Parallelprozesse verbindet. Daher liegt es nahe, die konfigurative Dynamik dieser diversen Abläufe unter dem Begriff der „Vermarktlichung“ zu fassen und in einem ersten Erklärungsversuch an den allgemeinen historischen Kontext der Expansion kapitalistischer Produktions- und Verkehrsformen anzuknüpfen.

1. Grenzenlose Markterweiterung?

Immer mehr Bedürfnisse werden über den Markt befriedigt. Diese „innere kapitalistische Landnahme“ (Lutz 1984: 194) ist kein neues Phänomen. Seit Beginn der Industrialisierung prägt sie die Entwicklung von Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur und Lebensweise. Dass der Markt nach grenzenloser Expansion drängt, wissen wir spätestens seit dem „kommunistischen Manifest“ von 1848 (Marx/Engels [1848] 1998) – dort freilich mit der Forderung verbunden, diese Dynamik durch machtvolle politische Intervention abzustellen. Tatsächlich hat sich die Marktlogik beständig ausgeweitet, und die Vorstellung, den mit ihr erreichten Grad gesellschaftlicher Arbeitsteilung zurückzufahren, erscheint heute mehr als ein romantischer Reflex denn als realistische Alternative zur Marktgesellschaft. Die Befriedigung materieller Bedürfnisse über den Markt geht indessen auf Kosten sozialer Einbettung, und sie ermöglicht zugleich ein Höchstmaß individueller Freiräume und Lebensweisen. Allein dadurch entsteht schon ein politischer Handlungsbedarf. Zahlreiche Funktionen der Daseinsvorsorge, die nicht länger in Familienverbänden und örtlichen Gemeinschaften erbracht werden, werden heute vom Staat oder parastaatlichen Einrichtungen wahrgenommen. Die Expansion des Marktes hat also den Bereich politischer Kollektiventscheidungen nicht notwendigerweise eingeschränkt. Im Gegenteil: Die Staatstätigkeit nahm mit der Expansion des Marktes eher zu als ab.

Der bis vor wenigen Jahrzehnten gültige Zusammenhang eines gleichgerichteten Wachstums von Staat und Markt scheint sich seit geraumer Zeit umzukehren. Die Koexistenz von öffentlicher und privater Wirtschaft („Mixed Economy“) gilt schon seit Jahrzehnten nicht mehr als Garant steigenden Wohlstands. Die politische Marktregulierung, ob durch den Staat oder intermediäre Instanzen, sieht sich seit den 1980er Jahren dem Verdacht wachstumsschädlicher Überregulierung ausgesetzt, und der umverteilende Wohlfahrtsstaat gilt heute weithin nur noch als Beschäftigungsbremse. Während staats-theoretische Debatten der 1970er Jahre die Politik als letzten Rettungsanker einer krisenanfälligen Marktökonomie beschrieben und so die seinerzeitige Komplementarität von Markt und Politik zu erklären suchten (etwa Offe 1972), verläuft der herrschende Diskurs nun in die genau andere Richtung: Mehr Markt und weniger Politik gelten als Patentrezept für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wohlstand.

Wie es zu dieser Wende kommen konnte, hat historische Ursachen, auf die weiter unten näher eingegangen wird. Meist wird der seit dem Ende des „eingebetteten Liberalismus“ (Ruggie 1982) in den 1970er Jahren intensivierte ökonomische Standortwettbewerb genannt, bei dem bestimmte Maßnahmen der politischen Marktregulierung und der Korrektur von Marktergebnissen ein Hindernis für Investitionen darstellen. Es ist freilich nicht ausgeschlossen, dass die Periode des „eingebetteten Liberalismus“ lediglich einen Langfristrend „kapitalistischer Landnahme“ unterbrochen hat und insofern tatsächlich nur ein „kurzer Traum immerwährender Prosperität“ (Lutz 1984) war. Dann befänden sich Politik und Markt schon immer in einem eher antagonistischen Wechselverhältnis, eine Perspektive, die schon Adam Smith ([1776] 1976: XI) eröffnet, wenn er als Bedingung für den „höchsten Grad des Reichtums“ nicht mehr anführt als „Frieden, eine geringe Steuerlast und ein passables Rechtswesen“, darüber hinausgehende politische Eingriffe aber zurückweist. „Alles weitere“, so heißt es

bei Smith, „entsteht durch den natürlichen Gang der Dinge.“ Die Geschichte scheint ihm insoweit Recht zu geben, als sich die Marktlogik, wo sie einmal gesät war, in der Langfristsicht beständig und gegen allfällige Widerstände ausbreitete, und tatsächlich, wie es Marx und Engels im „Kommunistischen Manifest“ voraussehen, alle sozialen und politischen Verhältnisse revolutioniert hat.

Anders als Burkard Lutz (1989) vermutete, ist die innere und äußere Expansion des Marktes bislang nicht auf eine natürliche Grenze gestoßen. Sie wäre erst dann erreicht, wenn die Tausch- und Wettbewerbslogik alle Weltregionen und Lebensbereiche vollständig erobert hätte. Für einige Regionen und Sektoren ist ein Zustand der Markt-sättigung sicher zutreffend. So ist der Einzug von Industriewaren in Bereiche, die seit jeher durch familiäre Eigenversorgung geprägt waren, in den entwickelten Gesellschaften weitgehend abgeschlossen. Jedoch zählen neue Dienstleistungen in Bereichen wie Sport, Freizeit, Gesundheit, Medien und Tourismus bis heute zu den am schnellsten wachsenden Märkten. In der Altenpflege erleben wir die Transformation von vormals im Familienverband erbrachten Leistungen zu einer Pflegeindustrie, die von der Massenproduktion spezieller Hygieneartikel bis zu einem rasch wachsenden professionellen Dienstleistungsangebot führte. Schließlich steht die Medizin vor gesundheitsökonomischen Herausforderungen, bei denen Forderungen ärztlicher Ethik nach der besten Behandlung für alle mit exponentiell steigenden Kosten einer immer leistungsfähigeren lebenserhaltenden Apparatemedizin konfrontiert werden. Dabei verdient der Markt für Organtransplantate, medizinische Patente oder genetische Erbinformationen besondere Beachtung. Knappheit verursacht hier Verteilungsprobleme, deren Lösung offenkundig andere Regelungsmechanismen verlangt als einen Gleichgewichtspreis, den lebensbedrohlich erkrankte „Konsumenten“ zu bezahlen haben (hierzu Michael Baumann in diesem Band). Die sozialetischen Grenzen des Marktes werden hier in beispielhafter Weise deutlich. Die Transformation von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge durch Privatisierung, *Outsourcing* und *New Public Management* ist ein weiterer, höchst aktueller Aspekt umfassender Prozesse der Vermarktlichung, die in der Konsequenz tief in den Mikrokosmos der Gesellschaft hineinreichen (Bogumil in diesem Band). Schließlich versuchen Regierungen allfällige Steuerungsprobleme der Sozial- und Umweltpolitik zunehmend durch neue Formen der Anreizsteuerung zu lösen. Staatlich initiierte Wohlfahrts- und Emissionsmärkte (Rüb und Holzinger/Knill in diesem Band) sind dafür ein Beispiel.

Der in allen entwickelten Industrieländern beobachtbare Trend zu Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und Erweiterung von Märkten sollte indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass die eigentümlichen Profile institutioneller Steuerung in den einzelnen Ländern fortwirken. Und dies gilt ebenso für aktuelle politische Problemlösungen und Reformpolitiken. Siegel/Jochem (in diesem Band) konstatieren eine begrenzte Konvergenz bei robuster Divergenz nationalstaatlicher Politikprofile, die selbst von groß angelegten Projekten der Marktintegration und Denationalisierung nicht beseitigt wird. Erstaunlicherweise sind die nationalen Unterschiede etwa der Staatsquote im globalen Ausmaß kleiner geworden, während sie sich in der Europäischen Union kaum verändert haben (Siegel/Jochem). Dies lässt vermuten, dass die von einer globalen Marktdynamik auf offene Volkswirtschaften ausgehenden Anpassungszwänge größer sind als jahrzehntelange Harmonisierungsbemühungen der Politik.

Wenn wir nach den Betriebsweisen und Legitimationsgrundlagen unterschiedlicher Steuerungsmodi von Industriegesellschaften fragen, lohnt sich der internationale Vergleich tatsächlich vorfindbarer institutioneller Konfigurationen und Politikmuster (Siegel/Jochem, Lütz und Busch in diesem Band). Bereits ein flüchtiger Blick auf so unterschiedliche Kapitalismusvarianten wie die der USA, Japans, Schwedens, der Schweiz, Frankreichs oder Deutschlands zeigt, dass Marktsteuerung, politisch-administrative Regelsteuerung und verbandliche Selbststeuerung innerhalb eines bestimmten Aufgabenkorridors funktional äquivalent sein können. Zugleich gibt es offenbar Funktionen, die das eine oder andere Modell besser erfüllen kann. So lässt sich feststellen, dass die angelsächsischen liberalen Marktökonomien aus prinzipiellen Gründen nicht in der Lage sind, eine ähnlich hohe Einkommensgleichheit zu erzeugen wie das japanische oder schwedische Wirtschafts- und Sozialmodell. Im japanischen Fall kommt hinzu, dass dies im Rahmen eines Minimalstaates mit niedriger Steuerquote und allenfalls rudimentären Wohlfahrtsfunktionen erreicht wird. Diese institutionell auf soziale Gleichheit und Stabilität programmierten Kapitalismusvarianten entbehren andererseits der Flexibilität der Produktionsfaktoren, welche die angelsächsischen Ökonomien auszeichnen.

Die eigentümliche Struktur und Betriebsweise einer politischen Ökonomie lässt sich nur begrenzt an quantitativen Indikatoren festmachen. Es erstaunt daher nicht, dass vergleichende Aggregatdatenanalysen (Alber 1998; Schmidt 2000) oft mehr Stabilität als Veränderung erkennen lassen. Der Wandel von Institutionen und Instrumenten industrieller Governance wirkt sich nicht unmittelbar auf die Entwicklung der Staatsquote, die öffentlichen Ausgaben oder die Sozialleistungsquote eines Landes aus und kann daher auf diesem Wege auch nicht festgestellt werden. Gleichwohl gibt es andere Indikatoren zur Regeldichte von Märkten, die sogar als Zeitreihen vorliegen und Veränderungen im Verhältnis von Politik und Markt eindeutig erkennen lassen (Siegel/Jochem in diesem Band).

2. Normativer Institutionalismus und empirische Politikforschung

Betrachtet man, wie verschiedene Wissenschaften das Verhältnis von Politik und Markt behandeln, wird deutlich, dass paradigmatische Scheidelinien nur scheinbar an disziplinären Grenzen entlang verlaufen. Wie weit gängige Sichtweisen und Erklärungsansätze auseinander gehen, scheint in erster Linie davon bestimmt zu sein, welchen Stellenwert Theorie und Empirie in der jeweiligen Herangehensweise einnehmen. Die Frage nach der Grenzziehung zwischen Politik und Markt wird in diesem Band zunächst normativ-demokratiethoretisch fundiert und in den daran anschließenden Kapiteln, nach Politikfeldern und Aufgaben geordnet, empirisch abgehandelt. Während die theoretischen Beiträge die Bedeutung und Notwendigkeit einer konstitutionellen Zähmung der Vertragsarena souveräner Marktteilnehmer durch allgemein konsentrierte Regeln hervorheben (Zintl und Vanberg in diesem Band), behandeln die empirischen Teile die Frage, warum, wie und in welchen Politikfeldern das Marktparadigma Fuß fasst und welche institutionellen Umbauten und legitimatorischen Konsequenzen damit verbunden sind. Dabei beschreiben die meisten empirischen Kapitel einen ein-

schneidenden qualitativen Wandel im Verhältnis von Politik und Ökonomie, der noch nicht einmal Ansätze des aus normativer Sicht geforderten konstitutionellen Diskurses erkennen lässt. Offenbar besteht die politische Antwort auf den naturwüchsigen Prozess „kapitalistischer Landnahme“ in Deutschland ebenso wie auf der Ebene der Europäischen Union oft nur aus einem verzweifelt anmutenden Experimentieren, bei dem die klassische rechtsförmige Regelsteuerung so mit Marktelementen durchsetzt wird, dass die Berechenbarkeit des Handelns insgesamt abnimmt (vgl. Bogumil, Rüb, Schmidt und Holzinger/Knill in diesen Band). Der beabsichtigte Effekt einer Steigerung der Effektivität und Legitimation des Regierens verkehrt sich – so scheint es bislang zumindest – ins Gegenteil. Diese Beobachtung findet sich insbesondere in den Beiträgen zum arbeitenden Leistungsstaat und dort, wo in der regulativen Politik neue marktförmige Instrumente der Anreizsteuerung erprobt werden. Dies sind nun gerade jene Politikfelder, die hoch politisiert und deshalb unter Legitimationsgesichtspunkten besonders bedeutsam sind: Sozialpolitik, Kommunale Daseinsvorsorge, Umweltpolitik (Bogumil, Rüb, Holzinger/Knill).

In den Bereichen regulativer Politik, wo die korporatistische Selbstregulierung von Teilmärkten durch staatliche Regelwerke und Aufsichtsbehörden verdrängt wurde, können die Marktteilnehmer von einem höheren Schutzniveau und einer insgesamt höheren Berechenbarkeit der Politik ausgehen: So wurde der staatliche regulative Zugriff auf die Finanzmärkte in den 1990er Jahren erheblich ausgeweitet, und dies ist vor allem auf internationale Einflüsse zurückzuführen (Lütz, Busch und Höpner in diesem Band). Auch dort, wo die europäische Integration neue Regulierungstatbestände in den Mitgliedländern verursacht, kann zumeist von einer gestärkten Rolle des regulativen Ordnungsstaates gesprochen werden. Aufgrund der europäischen Politikverflechtung und ungleicher Regelanwendung in den Mitgliedstaaten entsteht aber zugleich ein beträchtliches Maß von Rechtsunsicherheit und opportunistischem Handeln sowohl der beteiligten Regierungen als auch der Marktakteure (Schmidt und Höpner in diesem Band). Die von der Europäischen Union ausgehende neue regulative Staatlichkeit (Majone 1996) erreicht insofern noch nicht das Maß der Berechenbarkeit und Regelkonsistenz, das den klassischen Nationalstaat auszeichnet. Auch dort, wo die europäische Marktregulierung ihren integrationspolitischen Zweck erfüllt, erscheint sie in technischer Hinsicht, bei der Schaffung eines geeigneten Rahmens für reibungslose Markttransaktionen, weniger leistungsfähig.

Die im Spannungsfeld der Entscheidungslogiken von Markt und Politik zu beobachtende Transformation von Staatlichkeit und sektoraler Governance führt offenbar in etlichen Politikfeldern zu ambivalenten Zwischenzuständen, die mit Handlungsunsicherheit und wachsenden gesellschaftlichen Konflikten einhergehen. Dieser Sachverhalt kommt in den Beiträgen von Bogumil, Rüb, Höpner, Schmidt und Holzinger/Knill besonders zum Ausdruck. Ein wünschbarer und aus guten Gründen notwendiger Regelkonsens (vgl. Zintl und Vanberg) hat sich in dieser Situation noch nicht herausgebildet. Zwar werden die Konturen eines neuen Verhältnisses von Politik und Markt sichtbar, sie sind aber noch so unscharf, dass ein gehöriges Maß theoretischer Rekonstruktion nötig ist, um daraus ein neues Epochenmodell wie etwa die „Neuerfindung des Politischen“ in der „Zweiten Moderne“ (Beck 1993) herzustellen.

Ingesamt lassen die meisten empirisch fundierten Kapitel ein in jüngster Zeit verstärktes Eindringen von ökonomischen Kalkülen in die Politik erkennen. Dadurch ändert sich das Verhältnis von Politik und Ökonomie in mehrfacher Hinsicht: Es gibt neue Institutionen, neue Instrumente, ein neues Denken und neue Bedürfnisse der Marktregulierung und der politischen Steuerung. Sie finden ihren Ursprung nicht nur – und vielleicht nicht einmal in erster Linie – in einer veränderten Problemumwelt. Dies anzunehmen wäre ein funktionalistischer Fehlschluss. Der Aufstieg des Marktparadigmas speist sich vielmehr aus einer Reihe ganz unterschiedlicher Quellen. Zu nennen wären wirtschafts- und gesellschaftstheoretische Diskurse in den 1970er und 80er Jahren, von denen ein neoliberaler Strategiewechsel in den angelsächsischen Ländern ausging (Singer 1993). Die internationale Diffusion dieser Konzepte war von starken politischen Einwirkungen der USA auf ihre Handelspartner, vom Einfluss internationaler Regime wie Weltbank, IWF, Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht und von der Politik der europäischen Marktschaffung begleitet (Lütz, Busch, Höpner und Schmidt). Dabei mag das Ende des Ost-Westkonfliktes eine beschleunigende Rolle gespielt haben. Die globale Ausbreitung neoliberaler Politik kann demnach zu einem guten Teil als Folge politischer Kräftekonstellationen erklärt werden. Die machtpolitische Aneignung des neoliberalen Diskurses macht auch verständlich, warum ein konstitutioneller Diskurs, wie er in der wissenschaftlichen Debatte um die Neuordnung der Rolle des Staates in der Wirtschaft durchaus angelegt war, in der Realpolitik kaum praktische Bedeutung erlangen konnte.

Ein Weiteres spricht gegen die Annahme, es seien ausschließlich funktionale Zwänge, die der Politik bestimmte Reaktionen auf die Dynamik von Märkten vorschreiben: Die nach Marktregulierung verlangenden Problemkonstellationen – unzureichender Wettbewerb, Informationsasymmetrien, negative Externalitäten – geben wenig Anhaltspunkte, wie ihnen idealerweise zu begegnen wäre. Staatliche Leistungserstellung, Rationierung, administrierte Preise, regulative Politik, sozialpolitische Marktkorrekturen, verbandliche Selbstregulierung, mehr Wettbewerb durch Marktschaffung und Markterweiterung kämen als prinzipielle Problemlösungen in Frage. Sie sind mit spezifischen Vor- und Nachteilen behaftet, die sich je nach Aufgabe in unterschiedlichen Politikfeldern anders darstellen. So plädiert Baurmann (in diesem Band) aus gerechtigkeits-theoretischer und ethischer Sicht gegen einen freien Organhandel und für die Rationierung knapper Spenderorgane in der Transplantationsmedizin. Ein solcher Ansatz würde etwa in der Verkehrspolitik auf den ersten Blick absurd erscheinen. Dabei erinnern autofreie Sonntage in den 1970er Jahren oder die nach Autokennzeichen und Wochentag alternierenden Sperrungen von Innenstädten daran, dass Rationierung ein wirksames politisches Instrument sein kann, um Knappheit zu bewältigen; insbesondere dann, wenn die Allokation über den Preis ein Gerechtigkeits- und Legitimationsproblem aufwirft. Auch Preiskontrollen sind ein durchaus gängiges Instrument etwa der Regulierung von Energiemärkten (Elektrizitätstarife sind auch in den USA genehmigungspflichtig) oder bei der Schaffung von Wettbewerbsbedingungen auf monopolisierten Märkten (Tarifregulierung von Kommunikationsdienstleistungen in Deutschland). Es gibt eine Fülle solcher regulativer Eingriffe, die rein pragmatischer Natur sind und die üblicherweise der Tagespolitik oder der Expertise unabhängiger Behörden überlassen bleiben. Die von Zintl und Vanberg (in diesem Band) erhobene Forderung nach de-

mokratischer Institutionenwahl, die den Grenzverlauf zwischen der Vertragsarena impliziter Marktentscheidungen und der Politikarena expliziter Kollektiventscheidungen festlegt, könnte sich demgegenüber nur auf grundsätzliche ordnungspolitische Weichenstellungen beziehen: Die Einbettung des Marktes in Regelsysteme wie beispielsweise Ausmaß und Gestalt der Tarifautonomie, die Unabhängigkeit einer Zentralbank, Unternehmensverfassung und Mitbestimmung, die private oder öffentliche Konstitution von Sektoren wie Medien, Bildung und Ausbildung, Gesundheit und soziale Sicherung wären Fragen, die auf diese Weise zu entscheiden wären. Die Legitimation solcher Ordnungsstrukturen basiert im Wesentlichen auf der Erfüllung diffuser Leistungserwartungen. Die Alternative einer konstitutionellen Selbstbindung durch Institutionenwahl setzt den bewussten Wechsel von der gegenwärtigen Output-Legitimation zur Input-Legitimation von Governance-Institutionen voraus (zum Verhältnis von Input- und Output-Legitimation: Scharpf 1970). Denn dadurch würde die Wahl einer spezifischen ordnungspolitischen Struktur der sozialen Einbettung von Märkten zur expliziten Kollektiventscheidung. Das normativ gut begründbare Postulat, Grundfragen gesellschaftlicher und industrieller Governance-Institutionen demokratischer Entscheidung anheim zu stellen, stößt indessen auf drei empirische Sachverhalte, die einer reibungslosen Umsetzung im Wege stehen:

- Über unterschiedliche Kapitalismusvarianten und die sie konstituierenden Arrangements institutioneller Steuerung ist historisch noch nie demokratisch entschieden worden. Sie sind aus einer Fülle kontingenter, impliziter und expliziter Entscheidungen sozial-evolutorisch erwachsen und entwickeln sich pfadabhängig (Lehmbruch 2001; Schmidt 2000; Czada/Schimank 2000; Höpner, Lütz in diesem Band). Ihre Legitimationsbasis bestand im Wesentlichen aus der Erfüllung spezifischer Performanzerwartungen, also „Output-Legitimation“. Die Einführung einer expliziten Institutionenwahl setzt demgegenüber nicht nur die Umstellung auf „Input-Legitimation“ voraus, sondern auch einen starken Staat, der in der Lage ist, sich der naturwüchsigen institutionellen Dynamik in den Weg zu stellen.
- Die zur demokratischen Zuweisung einzelner Entscheidungsmaterien an die Vertrags- oder Politikarena nötigen „Institutionen der Institutionenwahl“ (Zintl) müssten mit der Einführung allgemeiner Sachstimmrechte über Governance-Strukturen verbunden oder verhandlungsdemokratisch verfasst sein (vgl. zur Anwendbarkeit unterschiedlicher Entscheidungsregeln auf die Institutionenwahl Vanberg in diesem Band). Die Komplexität solcher Entscheidungen dürfte den normalen Stimmbürger überfordern, während Verhandlungslösungen am Kompromisscharakter des Ist-Zustands vermutlich wenig ändern würden.
- Schließlich stellt sich die Frage, ob die aufgrund offener und globaler Märkte in einem Standortwettbewerb um Investitionen stehenden Staaten und politischen Gemeinschaften überhaupt noch eine Chance haben, ihre eigenen Institutionen industrieller Governance autonom gestalten zu können. Die Möglichkeiten demokratischer Politik sind in der internationalisierten Ökonomie insgesamt erheblich eingeschränkt (Scharpf 1998a, 1998b), und dies dürfte für die Wahl ordnungs- und verteilungspolitischer Alternativen der Marktkorrektur besonders zutreffen. Tatsächlich zeigt sich Staat dann als stark, wenn er es schafft, die Zwänge des Weltmarktes gegen allfällige Widerstände durchzusetzen.

Das Postulat, souveräne Bürger mögen die institutionellen Regeln, denen sie sich unterwerfen, selbst bestimmen, kontrastiert eigentümlich mit den Zwängen eines institutionellen Wettbewerbs zwischen Wirtschaftsstandorten. Die konstitutionelle Ökonomik befürwortet den Wettbewerb von Regelsystemen als eine Schranke gegen politische Willkür ebenso wie die demokratische Institutionenwahl als autonomen politischen Willensakt (vgl. Vanberg in diesem Band). Beides lässt sich nur vereinbaren, wenn man den Wettbewerb als eine willkommene Form des Zwanges und Wahlfreiheit als Einsicht in die Notwendigkeit betrachtet (vgl. Samuelson 1968: 35). Neben den bereits genannten Gründen, die eine explizite Institutionenwahl erschweren, führt auch dieser Sachverhalt zu einer Institutionendynamik, die aus dem Wettbewerb zwischen Regelsystemen und politischen Bemühungen, sich diesem Wettbewerb zu entziehen, hervorgeht. Eine Möglichkeit dazu bieten Abkommen, die den Steuerwettbewerb, regulativen Wettbewerb oder Wettbewerb von Wohlfahrtssystemen zwischen Wirtschaftsstandorten verbindlichen Regeln unterordnen. Die Politik muss diesen Weg gehen, um Handlungsspielräume zurückzugewinnen, die ihr im Wettbewerb um markt- und investitionsfreundliche Investitionen verloren gehen. Dies gilt über kurz oder lang auch für die Standorte, die sich zunächst einen Wettbewerbsvorteil versprechen können.

Nicht von ungefähr und trotz aller Hindernisse ist die Schaffung von Marktregeln eine gängige Praxis, die zwischenzeitlich mehr von der internationalen als der nationalstaatlichen Ebene ausgeht. So basiert die Regulierung der Finanzmärkte zur Vorbeugung gegen Systemkrisen inzwischen weitgehend auf internationalen Übereinkommen. Ähnliches gilt für die Handels- und Wettbewerbspolitik sowie für eine Vielzahl von Marktordnungen im europäischen Regulierungsstaat. Diese Regelwerke erscheinen oft konsistenter als das in langen Zeiträumen aufgebaute Geflecht nationaler Marktregulierung. Zugleich ist aber ihre demokratische Legitimation fragwürdig. Da wirksame Marktregeln angesichts einer globalisierten Ökonomie zunehmend für supranationale Integrationsräume gelten müssen, stellt sich die Frage, wie eine breite Zustimmung und Beteiligung jenseits des Nationalstaates zu erreichen wären. Der Beitrag von Brinkmann und Pies (in diesem Band) zeigt, wie sich neue Beteiligungsformen auf internationaler Ebene herausbilden, die von Selbstorganisation und Deliberation getragen sind. Vieles deutet darauf hin, dass der öffentliche Diskurs über die Einbettung von Märkten im Umfeld internationaler Regime und Vereinbarungen aktiver und offener als auf der nationalen Ebene geführt wird. In den meisten Nationalstaaten herrschen nach wie vor fest gefügte Verteilungscoalitionen, die einer offenen Debatte über alternative Governance-Institutionen eher im Wege stehen. Brinkmann und Pies öffnen den Blick für Möglichkeiten der expliziten Institutionenwahl, die sich dann bieten, wenn die Ordnungspolitik von der nationalen auf eine supranationale Ebene verlagert wird.

Der Verweis auf äußere Zwänge, die der akademische Globalisierungsdiskurs oft leichthin der anonymen Macht des globalen Marktes zuschreibt, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Zwänge im zwischenstaatlichen und binnenstaatlichen Bereich politisch vermittelt sind, und zwar in verschiedenen Ländern durchaus unterschiedlich. Das gilt gleichermaßen für die Steuerpolitik (Wagschal), die Finanzmarktregulierung (Busch und Lütz), die Sozialpolitik (Rüb) und die Entwicklung von Gover-

nance-Institutionen der Industrie und des Arbeitsmarktes (Höpner). Die Krise traditioneller nationaler Institutionen der Selbstregulierung etwa in der Sozialpolitik, im Tarifvertragswesen, in der Finanzmarktregulierung zeigt deutlich, dass bislang bewährte Regelsysteme in einer veränderten Problemumwelt nicht einfach ihre frühere Leistungsfähigkeit einbüßen und deshalb unmittelbar nach politischer Reform verlangen. Veränderte Problemlagen werden vielmehr von den an Veränderung interessierten Akteuren als Gelegenheit wahrgenommen, ihre politische Vorstellung einer veränderten Nutzung oder Neuordnung von Institutionen durchzusetzen, während die am *Status quo* interessierten Kräfte jede Neuordnung verhindern wollen. Solche dynamischen Konfliktlagen zeigen sich derzeit über die genannten Beispiele hinaus, in Reformdebatten über das duale System der Berufsausbildung, das Kammerwesen (Meistersystem) und die etablierten Systeme sektoraler Eigenüberwachung und Qualitätskontrolle (Risikoregulierung, Verbraucherschutz).

Die konsentrierte Bindung an Regeln, die Erwartungen langfristig stabilisieren und damit Berechenbarkeit und Reibungslosigkeit garantieren soll, kann nicht ohne weiteres zeitlich unbegrenzt eingegangen werden. Dagegen stehen Veränderungen der Problemumwelt, die, ob sie nun neue Regelwerke erfordern oder nicht, die politischen Kräfteverhältnisse aufmischen und Reformdebatten in Gang setzen. Eine weitere Quelle von Veränderung sind akademische Diskurse, die wie der Neo-Institutionalismus oder die amerikanische Anti-Trust-Revolution der 1980er Jahre neue ordnungspolitische Sichtweisen eröffnen (Stiegler 1983; Hawks 1988). Dadurch gelangen neue Argumente in die politische Praxis, die sich durch *Lesson-drawing*, internationale Regime oder Verhandlungen mitunter weltweit ausbreiten. Die hier versammelten empirischen Beiträge eröffnen in dieser Hinsicht eine analytische Perspektive, in der historische Entwicklungspfade und politische Kräfteverhältnisse ebenso wie kognitive und diskursive Elemente für die Erklärung von beobachtbaren Governance-Transformationen eine entscheidende Rolle spielen.

3. Historische Ursachen der Markterweiterung

Der mit weiterer Arbeitsteilung und ökonomischem Wachstum einhergehende Prozess der Markterweiterung hat viele Ursachen. Neben neuen Bedürfnissen, die durch technologische Innovationen befriedigt oder oft erst geweckt werden, bewirkt die globale und regionale Integration von Wirtschaftsräumen die Transformation bestehender ebenso wie die Entstehung neuer Märkte. Allein dadurch verändert sich auch das Verhältnis von Markt und Politik. Hinzu kommen politisch-ideologische Faktoren: Mit der Krise des Keynesianismus und der zum Beginn der 1980er Jahre aufkommenden neoliberalen Wende in der Wirtschaftspolitik wurde ein anhaltender Prozess der Deregulierung und des Rückzugs des Staates aus einer Reihe von Wirtschaftsbereichen eingeleitet. Das von den USA und Großbritannien ausgehende neoliberale Marktparadigma hat zwischenzeitlich die Welt erobert und auf die Politik nahezu aller Länder, das gesamte Parteienspektrum, internationale Organisationen und selbst Regierungen der ärmsten Entwicklungsländer abgefärbt. Zugleich wurde aber auch deutlich, dass die Ausdehnung und Veränderung von Märkten und insbesondere die Privatisierung von

Infrastrukturmonopolen neue Aufgaben der politischen Marktregulierung bereithielt. Das Verhältnis von Politik und Markt ist vor diesem Hintergrund komplizierter geworden.

Märkte erzeugen durch ihre Tendenzen zur Monopolbildung selbstdestruktive Kräfte. Negative Externalitäten produzieren Gefahren für Umwelt und Gesundheit. Informationsasymmetrien bergen Risiken der Übervorteilung. Dagegen können nur die Aufstellung allgemeiner Regeln, die Überwachung ihrer Einhaltung und die Sanktionierung von Verstößen Schutz bieten. Nur so wird der Markt zu einem *level playing field*, auf dem allein Leistung über Gewinn oder Verlust entscheidet. Die Zähmung des Marktes durch Regulative Politik reicht aber häufig nicht aus. Auch auf dem ebenen Spielfeld wird es Verlierer geben, die nicht einfach vom Platz gestellt werden können. Die gesellschaftlichen und politischen Risiken von Ausgrenzung und sozialer Not sind aus leidvoller historischer Erfahrung bekannt. Neben die im Grundsatz kaum umstrittene Zähmung des Marktes durch regulative Politik wird also die sozialpolitische Korrektur von Marktergebnissen durch Verteilungspolitik treten müssen. Letzteres enthält weit mehr politisches und ideologisches Konfliktpotenzial, weil damit Eingriffe in Eigentumsrechte verbunden sind, die sich nicht ohne weiteres mit Gemeinwohlargumenten begründen lassen. Im Gegenteil, es gibt gute Argumente, die sozialpolitischer Umverteilung eine wachstumshemmende Tendenz nachsagen und sie darüber hinaus als Beschäftigungshindernis und pathologische Anreizstruktur brandmarken. Besonders dort, wo auf der Grundlage eines *Welfare for Work*-Ansatzes arbeitsfähige Bevölkerungsteile dauerhaft in soziale Sicherungssysteme abgeschoben werden, sind im Vergleich zu Ländern mit einer *Work for Welfare*-Orientierung diese wachstumshemmenden Effekte tatsächlich erkennbar (vgl. Czada 2004). Aber selbst dies ist kein notwendiger, jenseits historischer Rahmenbedingungen allgemein gültiger Zusammenhang, wie ein kurzer Rückblick auf die Nachkriegsentwicklung erkennen lässt.

Das Verhältnis von Politik und Markt war in den ersten Nachkriegsjahrzehnten von „gemischter Wirtschaft“, „eingebettetem Liberalismus“ und dem Aufstieg des Wohlfahrtsstaates gekennzeichnet. *Mixed Economy* meint die Koexistenz privater und öffentlicher Wirtschaftsunternehmen. Als *Embedded Liberalism* bezeichnet Ruggie (1982) das auf das Abkommen von Bretton-Woods gestützte Regime kontrollierter Wechselkurse und des mit dem Welthandelsabkommen (GATT) eingeleiteten kontrollierten Abbaus von Handelsschranken. Die Weltwirtschaft war damit in ein international gültiges Regelsystem „eingebettet“, das Wechselkurse, Zölle und Handelsquoten auf der Basis zwischenstaatlicher Kooperation bestimmte. Daraus erwuchs die Möglichkeit der Entwicklung national spezifischer Modelle des *Welfare Capitalism*. Jeder Staat konnte auf seinem Gebiet nach eigenen Vorstellungen und den jeweiligen gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen Grenzen und Übergänge zwischen Politik und Markt bestimmen. Diese zumindest im Rückblick vergleichsweise überschaubare und berechenbare Konstellation begann sich nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods Systems fester Wechselkurse in den 1970er Jahren aufzulösen.

Die negativen Wirkungen wohlfahrtsstaatlicher Umverteilung auf Investition und Beschäftigung entfalten sich erst mit der vollständigen internationalen Mobilität der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit, die sich nun hohen Steuern und Sozialabgaben entziehen können. Der Kapitalseite werden ähnliche Abschreckungseffekte wegen

spezifischer Arbeitnehmerrechte wie Mitbestimmung oder wirtschafts- und handelsrechtlicher Vorschriften nachgesagt. Die mit der Öffnung von Märkten verbundene inter-jurisdiktionelle Mobilität der Produktionsfaktoren führt – *ceteris paribus* – zu einem Wettbewerb der politischen Systeme um Steuerzahler. Kommt es nicht zur Eindämmung oder Regulierung der internationalen Mobilität und damit des Wettbewerbs um Investitionen und Humankapital, werden Wirtschaft und Gesellschaft nicht einmal mehr von einer auch nur relativ autonomen Politik, sondern gänzlich von Wettbewerbszwängen gesteuert. Konsequenz zu Ende gedacht, müsste sich die Politik im Wettbewerbsstaat (Hirsch 1995; Cerny 1997) auf die Bereitstellung eines minimalen Rechtsrahmens für die Marktteilnehmer einstellen.

Tatsächlich ist aber dieses Szenario eines „race to the bottom“, in dem Marktimperative die Handlungsspielräume öffentlicher Politik auf ein Minimum zurückführen, zumindest in der regulativen Politik bislang ausgeblieben. Einige der folgenden Kapitel lassen erkennen, dass mehr Markt in einigen Politikfeldern auch heute noch mit mehr Staat einhergeht.

4. Mehr Markt bedeutet nicht weniger Staat

In vielen der in diesem Band behandelten Politikfelder korrespondiert der Aufstieg des Marktparadigmas nicht unbedingt mit einem Rückzug der Politik. Dies gilt vor allem für die Politik der Marktschaffung und -regulierung. Geht es dagegen um nachträgliche Marktkorrekturen, wie auf dem Feld redistributiver Steuer- und Sozialpolitik, ist in einigen Ländern ein Rückbau des Wohlfahrtsstaates zu beobachten.

Oft bedeutet die Politik der Marktschaffung einen deutlich stärkeren staatlichen Zugriff. Dies lässt sich an der Entwicklung der Börsenregulierung (Lütz 2002 und in diesem Band), auf dem Arbeitsmarkt und bei der Einführung neuer Wohlfahrtsmärkte (Nullmeier 2002; Rüb in diesem Band) oder bei der Einführung der Dienstleistungsfreiheit in der EU (Schmidt in diesem Band) zeigen. Das wachsende Engagement des Staates geht hier zumeist auf Kosten von Selbstverwaltungskörperschaften und verbandlicher Selbstregulierung. Sie werden durch politische Eingriffe sowie die Europäisierung und Internationalisierung von Marktregeln ebenso geschwächt wie durch eine fortschreitende sozio-kulturelle Erosion freiwilliger Selbstorganisation und verbandlicher Verpflichtungsfähigkeit.

Mehr Markt bedeutet also nicht notwendig weniger Staat. Ebenso wenig beschränkt sich die Expansion der Marktlogik auf die rein quantitative Zunahme marktvermittelter Transaktionen und Produkte. Diese im Kern naturwüchsige, aus der Konkurrenz der Marktteilnehmer resultierende quantitative Landnahme geht einher mit neuen Denkweisen und dem Einzug des Marktparadigmas in Bereiche, die vordem als marktfern galten. Beide Entwicklungen sind, wie Albert O. Hirschman (1987) gezeigt hat, ineinander verwoben und lassen sich bis in die Anfänge der Marktgesellschaft zurückverfolgen. Aus der Wechselbeziehung von institutioneller und kognitiver Landnahme ergibt sich für die Politik eine besondere Herausforderung. Wären es nur die sektorale Ausdifferenzierung, territoriale Ausweitung und quantitative Zunahme von Markttransaktionen, erhielten wir ein Wachstumsmodell, wie es den meisten Ökonomen vor-

schwebt und wie es die ersten Nachkriegsjahrzehnte kennzeichnet. Darauf könnte die Politik mit einer Ausweitung von Marktregulierung antworten. Allein dies ist keine einfache Aufgabe, weil es sich zunehmend um grenzüberschreitende anstelle nationaler Regulierung handeln müsste. Andererseits bietet die Internationalisierung der Regelbildung, wie bereits dargelegt, eine Chance, Märkte in einer Weise institutionell einzubetten, die dem Einfluss von Sonderinteressengruppen und allfälligen Systemrisiken besser standhält als nationale Institutionen in einem globalen Marktumfeld. Zudem sind die Probleme und sachlichen Lösungsalternativen bekannt und überschaubar: Die Frage der politisch-institutionellen Vorbedingung für eine moderne Marktgemeinschaft wurde schließlich von der klassischen Politischen Ökonomie bis zur zeitgenössischen Institutionenökonomik über Jahrhunderte hinweg behandelt. Auch die Politikwissenschaft hat in der „Policy-Forschung“, bei der Beschäftigung mit regulativer Politik und durch Arbeiten zur vergleichenden und internationalen Politischen Ökonomie ihren Teil beigetragen.

Eine neue und vermutlich größere Herausforderung entsteht durch den Einzug des Marktparadigmas in Bereiche, die, wie Bürokratie und Politik, lange Zeit als marktfern galten. Hier stellt sich die Frage der Veränderung von Staatlichkeit. Es geht um eine bis in die staatliche Binnenorganisation hineinreichende Substitution von Politik als einer Form kollektiven, öffentlichen Handelns durch den Marktmechanismus. Wer trägt für solche Entscheidungen die Verantwortung? Was bedeutet dies für demokratisches Regieren?

Durch die Aggregateffekte individueller Tauschakte erzeugt auch der Markt kollektive Zustände, die durchaus politische Gegenreaktionen hervorrufen können. Man denke nur an den bevorstehenden Handel mit Verschmutzungsrechten (Emissionshandel). Der Emissionshandel soll ab 2005 EU-weit eingeführt werden. Den Produzenten werden dann Rechte zur Luftverschmutzung zugeteilt, mit denen sie handeln können. Stößt ein Unternehmen mehr Kohlendioxid (CO_2) aus als es seiner Anfangszuteilung entspricht, kann es von sparsameren Firmen CO_2 -Rechte erwerben. Einem Unternehmen zu erlauben, seine alten Anlagen weiter zu betreiben, wenn es die Verschmutzungsrechte eines an anderer Stelle beheimateten modernisierten Betriebes aufkauft, erscheint ökonomisch effizienter als die klassische Steuerung durch Verbote und Grenzwerte (vgl. den Beitrag von Holzinger/Knill). Dadurch können vorhandene Produktionsanlagen produktiv weitergenutzt werden, ohne dass die Summe der Schadstoffemissionen erhöht würde. Wie reagieren aber Bürger, die dadurch stärker belastet werden, weil sie im Einzugsbereich eines Verschmutzungsrechte kaufenden Unternehmens leben? Der Markt für Emissionsrechte erzeugt wie jeder Markt Ungleichheiten. Es ist sogar die erklärte Absicht des Emissionshandels, nicht alle Unternehmen den gleichen Emissionsgrenzwerten zu unterwerfen, sondern Unterschiede zuzulassen. Ein Problem entsteht dadurch, dass an ihm ausschließlich Industrieunternehmen, also Produzenten teilnehmen, nicht aber die Masse der Betroffenen, also diejenigen, die vor Emissionen geschützt werden sollen. Das Marktverhalten der Produzenten erzeugt eine interregionale Umverteilung von Schadstoffemissionen, die von den Betroffenen unmittelbar und kollektiv als soziale Gruppe wahrgenommen werden kann. Eine solche Entscheidung ist politisch relevanter als eine individuelle Konsumentenentscheidung, wie die kurze Fahrt zum Bäcker oder der Kauf einer Plastikflasche, deren umweltpolitische

Aggregateffekte weniger direkt deutlich werden (vgl. zum Unterschied und antagonistischen Verständnis von Produzentensouveränität und Konsumentensouveränität die Beiträge von Vanberg und Janning). Anwohner, deren Arbeitsplätze durch den Emissionshandel gesichert werden, mögen die Ungleichbehandlung billigend in Kauf nehmen, andere könnten die Abkehr von allgemeinen, flächendeckenden Standards der Luftreinhaltung als Ungleichbehandlung erfahren, die vom Staat nicht nur geduldet, sondern geradezu initiiert wird. Ähnliche Legitimationsprobleme drohen im Bereich der öffentlichen Verwaltung mit der Einführung von Wettbewerbselementen und der Auslagerung von Aufgaben der Daseinsvorsorge (vgl. hierzu den Beitrag von Jörg Bogumil). Solche und weitere Probleme stellen sich im Kontext eines neuen, am Marktparadigma ausgerichteten Steuerungsmodells. In normativ-theoretischer Perspektive findet sich darauf eine Reihe von Antworten, die von der Erwartung neuer autonomer Entfaltungsspielräume für die von staatlicher Einmischung befreiten Individuen bis zur kritischen Prognose eines auf „contracting-out“ basierenden Minimalstaates und einer moralisch entleerten, sozialdarwinistischen Gesellschaft reichen.

Die Überführung von Entscheidungsmaterien aus der Arena verbindlicher politischer Entscheidungen in die Vertragsarena ist, wie die meisten Beiträge dieses Bandes zeigen, ein höchst aktueller Vorgang. Er beschränkt sich nicht mehr auf die marktregulative Politik, sondern erfasst zwischenzeitlich auch die Sozialpolitik (Friedbert Rüb) und die Binnenorganisation des Staates (Jörg Bogumil). Reinhard Zintl begründet in seinem Beitrag, warum die Maßstäbe, die auf den jeweiligen Entscheidungsmodus anzuwenden sind, für beide Arenen grundsätzlich gleich sein sollten: „Es kann nicht an der einen Stelle vom Wohl der Individuen und an der anderen Stelle von einem überindividuell definierten Gemeinwohl aus argumentiert werden.“ Dieser Anspruch lässt sich auf Seiten der Politik nur durch eine Orientierung am konstitutionellen Interesse der Bürger einlösen. Maßstab kann demnach nur die freiwilligen Zustimmung zu den Regeln sein, die auf sub-konstitutioneller Ebene zu respektieren die Beteiligten sich verpflichten (Vanberg). Für unser Beispiel der Einführung des Emissionshandels kann das aber nur heißen, dass diese in der EU-Kommission geborene und in Expertenrunden und korporatistischen Verbändekonsultationen beschlossene umweltpolitische Neuordnung zwingend zur öffentlichen Debatte und Abstimmung stehen sollte. Ähnlich verhält es sich mit jeder anderen Regeländerung, die auf der sub-konstitutionellen Ebene Ungleichheiten hervorruft.

Nun wird die Substitution von verbindlichen Normen durch Vertragsbeziehungen zwischen Produzenten privater und eben auch öffentlicher Güter (Umweltschutz, Daseinsvorsorge, soziale Sicherheit) politisch nicht mit einem dadurch erzielbaren Mehr an Gleichbehandlung begründet, sondern mit einem Gewinn an Steuerungseffizienz. Auch dies, ein effizienter Staat, wäre ja ein öffentliches Gut. Ob mit der Verschiebung öffentlicher Aufgaben in die Vertragsarena die Handlungsfähigkeit und Problemlösungskompetenz der Politik zunimmt, ist indessen nicht ohne weiteres absehbar. Es ist mehr als fraglich, ob institutionelle Grenzverschiebungen zwischen Staat und Markt oder der Einbau von Wettbewerbselementen in die öffentliche Verwaltung oder die Verdrängung der klassischen staatlichen Regelsteuerung mittels Recht durch regulative Märkte die an sie geknüpften Erwartungen einlösen können. Holzinger/Knill berichten über massive Informations-, Steuerungs- und Implementationsprobleme bei der Ein-

führung ökonomischer Instrumente der Umweltpolitik. Friedbert Rüb vermutet, dass die Hinwendung zu Wohlfahrtsmärkten die Sozialpolitik weniger durchschau- und steuerbar gemacht hat und letztlich erratische Dauerreparaturen am System provoziert. Jörg Bogumil weist darauf hin, dass die Vermarktlichung der öffentlichen Dienstleistungsproduktion auf kommunaler Ebene die traditionelle bürokratische Regelsteuerung schwächt, ohne dass die ökonomische Anreizsteuerung bereits funktionieren würde. Nach der Vermischung und Überlappung beider Arenen beziehungsweise Steuerungsformen „wissen die Akteure nicht mehr, woran sie sich in ihrem Handeln orientieren sollen bzw. jeder orientiert sich an dem, was für ihn gerade vorteilhaft erscheint“ (Bogumil, in diesem Band). Mehr Markt bedeutet dann zwar nicht weniger, dafür aber eine schlechtere Politik.

5. Grenzen der Entbettung

Welche Regeln eine Marktwirtschaft braucht, damit sie zu Reichtum und Wohlstand führt, ist nach wie vor stark umstritten. Für liberale Ökonomen wie Adam Smith oder Friedrich Hayek sind es nicht mehr als eine rechtsstaatliche Friedensordnung und eine geringe Steuerlast (Smith [1776] 1976: XI). Alles andere besorgt die unsichtbare Hand des Marktes. Wettbewerbspreise, die Angebot und Nachfrage steuern, werden hier zum unpersönlichen und unpolitischen Regulativ der Gesellschaft. Für Karl Polanyi (1944) ist dieser selbst-regulierte Markt ein Ding der Unmöglichkeit. Der Grund liegt darin, dass sich eine Marktwirtschaft umso mehr aus ihrer notwendigen sozialen Verankerung löst, je stärker sie sich dem von Polanyi als „Utopie“ bezeichneten Zustand des freien Wettbewerbs annähert. Utopie deshalb, weil die gesellschaftliche Entbettung des Marktes sozialmoralische Bindungen auflöst und die Natur zerstört, politischen Widerstand hervorruft und damit den Bestand der Marktwirtschaft selbst gefährdet. Bleibt der Markt aber sozial eingebettet, so braucht er zu seinem Funktionieren weit mehr als nur den Rechtsstaat und niedrige Steuern. Dann stellt sich die Frage einer geeigneten Sozialordnung und der politischen Demokratie.

Während die marktliberale Position die Notwendigkeit eines Minimums allgemeiner Marktregeln anerkennt, bleibt die Frage korrigierender Eingriffe in das Marktgeschehen umstritten. Ihre Beantwortung hängt davon ab, wie viel soziale Einbettung des Marktes für zuträglich oder nötig gehalten wird. Die Einbettung kann über freiwillige Assoziationen, Kammern oder den Staat erfolgen. In jedem Fall ist sie mit verbindlichen Kollektiventscheidungen, also Politik und Herrschaft verbunden.

Die diametral entgegengesetzten Vorstellungen zum Verhältnis von Politik und Markt ruhen auf verschiedenen methodologischen Herangehensweisen und Prämissen. Adam Smith begründet die segensreiche Wirkung der „unsichtbaren Hand“ des Marktes unter anderem damit, dass Menschen in Befolgung einer natürlichen Anlage ihren Reichtum mehren wollen, und dass daraus Spezialisierung, Arbeitsteilung, Markttausch und Wohlstand als naturgegebene historische Tendenz erwachsen. Hieran entzündet sich Polanyis Kritik, die mit Verweis auf anthropologische und wirtschaftshistorische Forschungen diese Prämisse zu widerlegen sucht. Tatsächlich bestanden zu allen Zeiten vielfältige Formen des Tausches, die nicht über den Preismechanismus geregelt waren.

Tatsächlich konnten sich Märkte zu keiner Zeit ohne die sichtbare Hand politischer Intervention herausbilden und erhalten. Tatsächlich handeln Individuen als soziale Wesen und nicht als isolierte Marktteilnehmer. Tatsächlich gibt es Grenzen selbstinteressierten Handelns, die in den verschiedensten Ausprägungen, ob natürlich gegeben¹, kulturell gewachsen oder von außen gesetzt, Gesellschaften seit jeher kennzeichnen.

Adam Smith hat das Motiv, Reichtum anzuhäufen, unzulässig verallgemeinert und dabei verkannt, dass der Erwerbstrieb keineswegs einer natürlichen Anlage entspringt, sondern ein Kulturprodukt historischer Umstände und Denkweisen darstellt, die er selbst mit verursachte. Vor allem Max Weber (1924), auf den sich Polanyi verschiedentlich beruft, und Albert O. Hirschman (1987), der die Konstitution von Märkten als ein ideologisch vorbereitetes und politisch durchgesetztes Projekt beschreibt, lassen den präskriptiven Charakter der Lehre Adam Smiths deutlich werden. Gleichwohl hat der Moraltheoretiker und Pragmatiker Smith die moralischen Grenzen selbstinteressierten Handelns durchaus erkannt und entsprechend die moralische Einbettung des von Märkten gefordert. Würde er dies in einer mündlichen Doktorprüfung gegenüber neoklassischen Ökonomen zur Sprache bringen, wäre er damit aber schon durchgefallen. Paul Samuelson (1968: 28), der diese Vermutung anstellt, nimmt weiter an, dass Adam Smith sich auf die Frage einließ, ob die Besteuerung von Luxusyachten zugunsten der Verbilligung von Insulin den Allgemeinen Nutzen steigere, darauf aber keine theoretische Antwort hätte. Das Beispiel zeigt die Grenzen der neoklassischen Wirtschaftstheorie im Umgang mit Moralfragen und pragmatischem Erfahrungswissen. Samuelson schließt weiterhin daraus, dass die Steuerpflicht keinen größeren subjektiven Zwang beinhaltet als eine „Rationierung durch die Brieftasche“. Der Preismechanismus ist nämlich nicht mehr als eine Methode, „uns aus der Situation natürlicher Knappheit heraus zu zwingen“ (Samuelson 1968: 35–36). Ein Unterschied zwischen dem Zwang des Marktes und dem des Steuerstaates besteht allerdings darin, dass jedes Individuum durch Arbeit und Leistung den Zwang des Marktes für sich selbst verringern kann, während gegenüber der politischen Zwangsgewalt allein Gegenmacht oder Abwanderung als Ausweichmöglichkeiten offen stehen. Angesichts hoher Arbeitslosigkeit, politischer Ohnmacht und sozialer Mobilitätsbarrieren sind dies für die Meisten aber nur theoretische Alternativen. Für sie bleibt der Marktplatz ein Ort realen Zwan-

1 Menschliche Gefühle wie Schuld, Mitleid, Stolz oder Scham sind zu allen Zeiten und in allen Kulturkreisen nachzuweisen und damit weit universeller als der von Adam Smith zur Stützung seiner Marktlehre konstruierte „Naturtrieb“, Reichtümer anzuhäufen. Dies zeigen Forschungsergebnisse der kognitiven Psychologie und kulturvergleichenden Entwicklungspsychologie ebenso wie der Paleopathologie und Ethnologie. Schon die Neanderthaler ernährten ihre Behinderten und entwickelten zeremonielle Begräbnisriten, die eindeutig auf die Existenz von *compassion* hindeuten. Solche Gefühle können analytisch so behandelt werden, als ob sie einem Selbstinteresse entspringen würden, wie es *Rational-Choice*-Modelle annehmen. Indem sie aber jedes Handlungsmotiv als gleich rational behandeln, beinhalten gerade Rational-Choice-Erklärungen eine Kritik an der Behauptung, die Maximierung von Reichtum sei *per se* ein herausragendes Interesse oder sogar ein menschlicher Naturtrieb. Reichtum ist vornehmlich instrumentell zu sehen und erhält seinen Sonderstatus erst durch die Existenz des Marktes und die Möglichkeit, das zu kaufen, was man eigentlich haben möchte. Eine Verhaltenskonditionierung oder psychopathologische Verselbständigung des Reichtumszieles ist dabei nicht auszuschließen, die aber, wenn sie gehäuft auftritt, den Konsum schwächt und so das Marktgleichgewicht eher stört als den von Adam Smith betonten Wohlfahrtseffekt auszulösen.

ges, und dort, wo seine Verteilungsergebnisse unfair erscheinen, sind diese „Nachteile pragmatisch gegenüber seinen Vorteilen abzuwägen und Modifikationen seiner Struktur einzuleiten“ (Samuelson 1968: 36).

Vor dem Hintergrund der anthropologischen Irrtümer von Adam Smith wird einerseits verständlich, warum die ökonomische Neoklassik den historischen Ballast abwirft, den ihr die frühen Marktapologeten hinterlassen haben. Dass sie dabei auch die moralischen Ansprüche an eine Marktgesellschaft und den durchaus vorhandenen sozialen Pragmatismus von Smith mit über Bord geworfen haben, war indes nicht zwingend. Dies kann im besten Fall mit der verführerischen Parsimonie ihrer Gleichgewichtsmodelle, im schlechtesten mit einem außerwissenschaftlichen Interesse erklärt werden. Die neoklassische Theorie besteht aus einem ganz und gar ahistorischen, formal geschlossenen und mathematisch formulierten System, das den Idealen der Mechanik (Physik) entspricht. Sie konzentrierte sich auf ein abstraktes nutzenmaximierendes Individuum und den aus seinem Tauschverhalten resultierenden ökonomischen Gleichgewichtsprozess. Gegen diese Auffassung ist bis ins 20. Jahrhundert hinein die „Historische Schule der Nationalökonomie“ (Wilhelm Roscher, Gustav Schmoller, Werner Sombart) angetreten. Sie kann als ein wenig erfolgreicher, theoriefeindlicher wissenschaftlicher Sonderweg bezeichnet werden, der von der Neoklassik verdrängt wurde, allerdings nicht ohne Spuren zu hinterlassen.

Aus wissenschaftshistorischer Sicht war die Deutsche Historische Schule ein Vorläufer und Pendant zu dem in den USA in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts einflussreichen „Alten Institutionalismus“ (J.R. Commons, Thorstein Veblen). Auch er gilt als eine kritische Gegenbewegung zur Neoklassik, konzentriert er sich aber bereits auf das *theoretische* Problem der institutionellen Einbettung von Märkten. Eine ähnliche, noch mehr praxisorientierte Stoßrichtung erkennen wir in einem Zweig der Historischen Schule, der gelegentlich „Jüngste historische Schule“ (Schefold 1999) oder „Sozialrechtliche Schule“ (Diel 1941) genannt wird. Müller-Armack (1974), einer der theoretischen Begründer der „Sozialen Marktwirtschaft“, bezieht sich ausdrücklich auf diese Denkrichtung, zum Beispiel wenn er die Soziale Marktwirtschaft eine Wirtschaftsform nennt, die im Kern auf einen Ausgleich oder Kompromiss zwischen Effizienz- und Verteilungszielen hinausläuft. Die Leistung der Politik gegenüber dem Markt bestünde demnach in genau diesem Balanceakt zwischen Allokationseffizienz und Verteilungsgerechtigkeit.

Das politische Management dieses Balanceaktes kann als Versuch gelten, der sozialen Entbettung der Marktökonomie entgegenzuwirken. Polanyi meint mit sozialer Einbettung nämlich viel mehr als den heute gängigen Hinweis, dass komplexe Markttransaktionen von belastbaren Vertrauensbeziehungen, wechselseitigem Verstehen und einem sanktionierbaren Vertragsrecht abhängen, weil sie anderenfalls am Opportunismus der Marktteilnehmer scheitern könnten. Er verwendet die Begriffe Einbettung und Entbettung, um den radikalen Bruch des marktwirtschaftlichen Denkens mit allen vorgegangenen Wirtschaftslehren zu kennzeichnen (Block 2001). Mit der utilitaristischen Lehre wird erstmals die Gesellschaft einer abstrakten Tauschlogik untergeordnet, die ihr ständige Umwälzungen mit nicht unbeträchtlichen sozialen Kosten aufzwingt, ohne dass dies – innerhalb des utilitaristischen Marktmodells – einer expliziten kollektiven Übereinkunft bedürfte. Es ist vielleicht die bedeutsamste Funktion demokrati-

scher Politik und einer demokratischen Verfassung, diese Übereinkunft immer wieder herzustellen – und sei es nur in der Form diffuser Richtungsentscheidungen, wie sie in politischen Wahlen getroffen werden. Dies ist zwar nicht die explizite Institutionenwahl, wie sie der konstitutionellen Ökonomik vorschwebt, vermutlich aber das Beste, was sich angesichts allfälliger Schwierigkeiten bei der politischen Gestaltung von Institutionen derzeit realisieren lässt.

Literatur

- Alber, Jens* 1998: Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten, in: *Levithan* 26, 199–227.
- Beck, Ulrich*, 1993: Die Erfindung des Politischen. Zur Theorie reflexiver Modernisierung. Frankfurt a.M.
- Block, Fred L.*, 2001: Introduction, in: *Polanyi, Karl*, The Great Transformation. Beacon Press, XVIII–XXXVIII.
- Coase, Ronald*, 1984: ‚The New Institutional Economics‘, in: *Journal of Law and Economics* 27, 229–31.
- Cerny, Philip G.*, 1997: Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization, in: *Government and Opposition* 32, 251–274
- Czada, Roland*, 2004: Die neue deutsche Wohlfahrtswelt, in: *Lütz, Susannel/Czada, Roland* (Hrsg.), Der Wohlfahrtsstaat: Transformation und Perspektiven. Wiesbaden: VS, i.E.
- Czada, Roland/Schimank, Uwe*, 2000: Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung. Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung, in: *Werle, Raymund/Schimank, Uwe* (Hrsg.), Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt a.M.: Campus, 23–43.
- Diehl, Karl*, 1941: Die sozialrechtliche Richtung in der Nationalökonomie. Jena: G. Fischer.
- Furubotn, Eirik G./Rudolf Richter*, 1997: Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Hawk, Barry*, 1988: ‚The American Anti-trust Revolution: Lessons for the EC?, in: *European Competition Law Review* 9, 53–87.
- Hirsch, Joachim*, 1995: Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin/Amsterdam: Edition ID-Archiv.
- Hirschman, Albert O.*, 1987: Leidenschaften und Interessen. Politische Begründungen des Kapitalismus vor seinem Sieg. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hollingsworth, J. Rogers/Lindberg, Leon*, 1985: The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour, in: *Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe* (Hrsg.), Private Interest Government: Beyond Market and State. London u.a.: Sage, 221–254.
- Lutz, Burghart*, 1984: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Lütz, Susanne*, 2002: Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA. Frankfurt a.M.: Campus.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2001: The Institutional Embedding of Market Economies: The German „Model“ and Its Impact on Japan, in: *Streeck, Wolfgang/Yamamura, Kozo* (Hrsg.), The Origins of Nonliberal Capitalism. Germany and Japan in Comparison. Ithaca, NY: Cornell University Press, 39–93.
- Majone, Giandomenico* (Hrsg.), 1996: Regulating Europe. London: Sage.
- Marx, Karl/ Engels, Friedrich*, [1848] 1998: Manifest der Kommunistischen Partei. Stuttgart: Reclam.

- Müller-Armack, Alfred*, 1974: Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte. Bern/Stuttgart.
- North, Douglass C.*, 1993: *New Institutional Economics and Development*. MS Washington University, St. Louis.
- Nullmeier, Frank*, 2002: Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten?, in: *Süß, Werner* (Hrsg.), *Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung*. Opladen: Leske + Budrich, 269–281.
- Offe, Claus*, 1972: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Polanyi, Karl*, [1944] 2001: *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon Press.
- Ruggie, John G.*, 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: *International Organization* 36, 379–415.
- Samuelson, Paul A.*, 1968: The Economic Role of Private Activity, in: *Stiegler, George J./Samuelson, Paul A.*, *A Dialogue on the Proper Economic Role of the State. Selected Papers No. 7*. Chicago: University of Chicago Graduate School of Business, 21–39.
- Scharpf, Fritz W.*, 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanzer Universitätsreden 25. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 1998a: Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, in: *Schenk, Karl-Ernst/Schmidtchen, Dieter/Streit, Manfred E./Vanberg, Viktor* (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 17, 41–66.
- Scharpf, Fritz W.*, 1998b: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: *Greven, Michael* (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?* 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, 81–103.
- Schefold, Bertram*, 1999: Some Remarks on the Afterglow of the German Historical School, 1945–1960, in: *Storia del Pensiero Economico* 37, 123–134.
- Schmidt, Manfred G.*, 2000: Immer noch auf dem „mittleren Weg“? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts, in: *Czada, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 491–513.
- Schmidt, Vivien A.*, 2000: Still Three Models of Capitalism? The Dynamics of Economic Adjustment in Britain, Germany, and France, in: *Czada, Roland/Lütz, Susanne* (Hrsg.), *Die politische Konstitution von Märkten*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 38–72.
- Singer, Otto*, 1993: Die Wirtschaftspolitik und ihre Experten, in: *Czada, Roland/Schmidt, Manfred G.* (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 101–122.
- Smith, Adam* [1776] 1976: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stiegler, George J.*, 1983: The Process and Progress of Economics. Nobel Memorial Lecture, 8 December, 1982, in: *Journal of Political Economy* 91, 529–45.
- Weber, Max*, 1924: *Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*. Tübingen: J.C.B. Mohr.