

Frank Nullmeier

Die Legitimation der Marktwirtschaft

Von Legitimität und Legitimation wurde traditionell nur mit Bezug auf politische Herrschaftsordnungen, insbesondere staatliche politische Systeme gesprochen. Soziologische Untersuchungen zur Marktwirtschaft haben die Rechtfertigungen und Kritiken, welche die entstehende Wettbewerbsökonomie antrieben oder begleiteten, seit Max Webers Protestantismusthese immer wieder aufgegriffen, aber nicht mit dem Begriff Legitimität belegt. In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich das geändert. Nunmehr wird von der Legitimität oder Illegitimität der marktwirtschaftlichen Ordnung oder des Kapitalismus gesprochen.¹ Die Renaissance der Wirtschaftssoziologie und der Aufstieg der Internationalen Politischen Ökonomie haben dazu beigetragen, dass heute theoretische Konzepte aus allen Bereichen der Sozialwissenschaften verwendet werden, um Entwicklungen im Feld der Ökonomie zu analysieren.² Die Marktwirtschaft oder der Kapitalismus werden als Ordnung verstanden, die auf die Sicherung ihrer Legitimität, d.h. ihrer Anerkennungswürdigkeit, angewiesen sind. Um diese zu gewährleisten, bedarf es der aktiven Rechtfertigung und positiven Bewertung dieser ökonomischen Ordnung, also Prozessen der Legitimation.

Kritik und Verteidigung der Marktwirtschaft, des Kapitalismus, des Marktes, des freien Wettbewerbs oder des Privateigentums sind kein neues Phänomen. Die Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts ist nicht ohne die radikalen Angriffe und die hartnäckige Verteidigung der Marktökonomie zu denken. Die Kapitalismuskritik war jedoch sehr

lange mit den Begriffen Sozialismus, Kommunismus, auch Anarchismus als positiven Gegenkonzepten oder auch nur -begriffen verbunden. Diese von der Arbeiterbewegung getragene Kritik an der Marktwirtschaft war geschichtlich außerordentlich wirkmächtig, das Entstehen der Systemkonkurrenz zwischen kommunistischen Ländern und Marktwirtschaften ist ohne die Marktkritik nicht zu denken. Spätestens mit den osteuropäischen Revolutionen der Jahre 1989/1990 ist aber die Inanspruchnahme des Sozialismus als ordnungspolitische Gegenvision zur Marktwirtschaft hinfällig geworden. Die Marktwirtschaft hat keinen Konkurrenten mehr. Marktkritik kann weder auf eine realisierte Alternativordnung zurückgreifen noch auf eine Vision einer anderen Ökonomie. Die ideologische Alternativlosigkeit der Marktwirtschaft hat ein Pendant auf dem Felde des Politischen: Auch dort gibt es nur eine legitime Grundordnung: die Demokratie. Die Konkurrenten sind hier weit früher aus dem Felde geschlagen worden: Monarchie, Kaiserreich, Militärdiktatur, Religionsherrschaften und andere Autokratien aller Art sind in einem Zeitalter der Menschenrechte nicht mehr vertretbar, schon die sozialistischen Systeme mussten den Begriff Demokratie borgen, um ihr politisches System – als Volksdemokratie – zu legitimieren.³

Das weitgehende Fehlen von Konkurrenzvorstellungen politischer und ökonomischer Ordnungen hat zwei Folgen: Zum einen entfaltet sich der Streit nun um die Frage, welche Variante von Marktwirtschaft bzw. Demokratie als angemessen gelten kann. Man kann für eine Repräsentativdemokratie oder eine Direktdemokratie eintreten, für eine deliberative Demokratie oder für eine regulierte Marktökonomie, einen liberalen Kapitalismus oder eine soziale Marktwirtschaft. Die Auseinandersetzung scheint aber bei diesem Kampf um die richtige Variante der politischen oder ökonomischen Ordnung deutlich gemäßigter auszufallen. Zum zweiten wird aber virulenter, wie sich politisches und ökonomisches Legitimitätsmodell zueinander verhalten. Gibt es eine Legitimitätshierarchie zwischen der Demokratie und der Marktwirtschaft oder sind dies Prinzipien für zwei völlig verschiedene Sphären? Wenn die Expansion des Marktwirtschaftlichen aber die Spielräume der Politik einengt, untergräbt dies nicht die Demokratie mit der Folge, dass nunmehr die Gesamtordnung aus Demokratie und Ökonomie illegitim wird?

- 1 Vgl. C. Deutschmann: Die Legitimität des Kapitalismus: eine wirtschaftssoziologische Sicht, in: A. Geis, F. Nullmeier, C. Daase (Hrsg.): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik, in: Leviathan Sonderband 27, Baden-Baden 2012, S. 245-261; W. Menz: Die Legitimität des Marktregimes, Wiesbaden 2009; R. A. Posner: A Failure of Capitalism, Cambridge MA 2009.
- 2 Vgl. J. Beckert, C. Deutschmann (Hrsg.): Wirtschaftssoziologie, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft Nr. 49, Wiesbaden 2009; B. J. Cohen: International Political Economy: An Intellectual History, Princeton, Oxford 2008.

- 3 Ohne Chance auf Anerkennung in den westlichen Demokratien ist mit den verschiedenen islamistischen Bewegungen eine politische Kraft wirksam, die an einem Alternativmodell zur Demokratie festhält.

Prof. Dr. Frank Nullmeier lehrt Politikwissenschaft an der Universität Bremen und ist dort Leiter der Abteilung „Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates“ des Zentrums für Sozialpolitik.

Bisher galt für die westlichen Gesellschaften ein klares Trennmodell: Politik (Demokratie) und Ökonomie (Marktwirtschaft) folgen jeweils eigenen Legitimitätskonzeptionen: demokratische Gleichheit als Leitwert des politischen Funktionssystems, Allokationseffizienz als Leitwert des ökonomischen Systems. Politik hat zudem die Aufgabe, Defizite des Marktsystems auszugleichen und in diesem Rahmen für soziale Gerechtigkeit zu sorgen: die Aufgabe des Sozial- und Interventionsstaates. Diese expansive Tendenz der Politik darf aber nie soweit gehen, dass Legitimitätsstandards von einem auf das andere Feld übertragen werden. Jeder Versuch, den Markt selbst sozial und demokratisch zu gestalten, aber auch jeder Versuch, die Politik wie einen Markt zu veranstalten, gelten im Trennmodell als unangemessen und potentiell destruktiv.⁴ Diese These wird heute von Seiten der Systemtheorie verteidigt: Aus der Eigenlogik und operativen Autonomie der gesellschaftlichen Funktionssysteme mit jeweils eigenen Reflexionstheorien könne auf die funktionale Notwendigkeit systemspezifischer Legitimitätskonzepte geschlossen werden.⁵ Doch das Trennmodell scheint merkwürdig veraltet: Wie könnte verhindert werden, dass Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und „Märkte“ vom politischen System verlangen, effektiv, effizient und konkurrenzfähig zu sein? Und wie sollte verhindert werden können, dass Menschen vom ökonomischen System einfordern, soziale Gerechtigkeit und Partizipation nicht zu ignorieren?

Demokratisierung der Ökonomie?

Mit dem politischen Aufstieg wirtschaftsliberaler Reformkonzepte wurde dieses Trennmodell bereits seitens der Ökonomie entschieden durchbrochen. Die Politik sollte selbst möglichst weitgehend nach Prinzipien ökonomischer Effizienz umgestaltet oder durch Wettbewerbsprozesse und private Unternehmen ersetzt werden. Dieses Ausgreifen des ökonomischen Legitimitätsmodells auf die Politik erwies sich als sehr wirksam. Die Reformpolitik der späten 1980er, der 1990er und frühen 2000er Jahre folgte weithin diesem Denkmodell – wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg. Als Antwort auf die Expansion des Effizienzmodells könnte man sich einen demokratischen Gegenentwurf vorstellen, der analog die Prinzipien der Politik auf die Ökonomie überträgt. Statt eines solchen reinen Gegenmodells ist eher eine Denkweise erkennbar, die man als Doppelanforderungsmodell bezeichnen könnte. Dieses Modell nimmt an, dass die Leitkriterien von einem Feld auf das andere in beiden Richtungen übertragbar sind – also auch

ökonomische Kriterien auf die Politik. Effizienz ist ein wichtiger Maßstab politischen Entscheidens. Wie immer man die Bilanz der wirtschaftsliberalen Reformen einschätzt, an der grundsätzlichen Legitimität, die politischen Strukturen auf ihre Effizienz zu befragen, lässt sich danach nicht zweifeln. Umgekehrt ist es diesem Modell zufolge ebenso zu verlangen, dass sich die Marktökonomie den Maßstäben der Gerechtigkeit und der Demokratie aussetzt. Es soll mithin eine doppelte Übertragung von Legitimitätsstandards stattfinden: Die Ökonomie muss nun zusätzlich auch noch demokratisch, gerecht und partizipativ sein, um als legitim gelten zu können, die politischen Institutionen auch noch innovativ und effizient.

Aber – noch vor jeder Überlegung zu den Realisierungschancen – ist dieses Modell überhaupt gedanklich durchzuhalten? Ist eine Marktökonomie überhaupt demokratisierbar? Wir können uns Demokratie und Demokratisierung meist nur vorstellen für eine organisierte Einheit einer Vielzahl von Personen: einen Verein, eine Partei, einen Verband, eine Schule, einen Staat, eine internationale Institution. In einem weiten Sinne lässt sich Demokratie auch noch vorstellen für eine Gruppe von Menschen, eine Freundesgruppe, eine spontane Versammlung oder auch eine Familie. Immer muss es sich um einen Personenzusammenhang oder eine Organisation handeln, damit überhaupt die Möglichkeit der Implementation demokratischer Verfahren wie Beteiligung aller Mitglieder bei Wahlen, Einrichtung von Ämtern, Gremien, Repräsentanten und eine kollektive Entscheidungsfindung mittels (qualifiziertem) Mehrheits-, Einstimmigkeits- oder Konsensprinzip gegeben ist.

Die Marktökonomie als Ganze stellt keine Organisation dar.⁶ Sicherlich spielen Organisationen, insbesondere Unternehmen, in der Marktwirtschaft eine tragende Rolle. Aber die Ökonomie mit all ihren Milliarden Zahlungsvorgängen ist insgesamt weder eine Organisation noch eine Versammlung von Menschen. Märkte zeichnen sich dadurch aus, dass sich zwischen Unternehmen und Kunden freiwillige Transaktionen mit einer Vielzahl von untereinander in der Regel nicht bekannten Teilnehmern vollziehen. Märkte sind zwar in öffentliche Institutionen eingebettet, sie selbst sind aber nur ein Netzwerk aus Transaktionen. Kennzeichnend für Märkte ist die Möglichkeit, bestimmte Interaktionsformen (Kaufakte) in beinahe unendlicher Weise miteinander zu verkoppeln: Der Austausch von Gütern und Dienstleistungen aller Art über freie vertragliche Vereinbarungen zwischen den Interessenten ist das interaktive Element, das Märkte und die Marktwirtschaft erst ausmacht.

4 Heute gewinnt jedoch die Annahme an Plausibilität, dass Demokratie und Kapitalismus sich global nicht auf Dauer verbinden lassen. Vgl. D. Rodrik: Das Globalisierungsparadox. Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft, München 2011.

5 Vgl. G. Teubner: Verfassungsfragmente. Gesellschaftlicher Konstitutionalismus in der Globalisierung, Berlin 2012.

6 Vgl. F. A. von Hayek: Recht, Gesetz und Freiheit. Eine Neufassung der liberalen Grundsätze der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie, Tübingen 2003.

Es ist vorstellbar, dass Unternehmen demokratisiert werden, es ist auch vorstellbar, wie Märkte einer demokratischen (Plan-)Wirtschaft weichen oder wie Transaktionen durch staatliche Rechtssysteme extern reguliert werden. Hingegen ist es theoretisch nicht vorstellbar, wie Käufe und Zahlungen als Interaktionsformen demokratisiert werden sollten. Demokratische Legitimität kann ein Wirtschaftssystem erlangen, wo Unternehmen selbst verwaltet werden und zudem Transaktionen wie Betriebe einer demokratischen Außen- und Gesamtsteuerung unterliegen. Wer demokratische Legitimität in die ökonomische Sphäre übertragen will, wird sich aber mit Märkten als Vielheit von Kaufakten kaum arrangieren können. Markt-Transaktionen lassen sich dagegen an Kriterien von Gleichheit und Gerechtigkeit messen.

Was Gerechtigkeit hier heißen kann, ist zwar stark umstritten. Der libertäre Zweig der Gerechtigkeitstheorie in der Tradition von Locke bis Nozick gründet die Gerechtigkeit des Marktes auf der Freiwilligkeit und Gewaltfreiheit von Tausch und Vertrag (als Austauschgerechtigkeit oder Äquivalenzbeziehung) und folgert, dass aufgrund der basalen Legitimität des Tausches alle daraus hervorgegangenen Transaktionsergebnisse ebenfalls als gerecht anzusehen sind, solange nur die Freiwilligkeit des Tausches eingehalten worden ist. Demgegenüber betonen egalitaristische Gerechtigkeitstheorien, dass auch die Ergebnisse der Marktallokation der Begrenzung der Ungleichheit dienen müssen (so das Rawls'sche Differenzprinzip), damit eine Gesellschaftsordnung als legitim gelten kann. Marktinteraktionen lassen sich gerechter gestalten, aber nicht demokratischer. Es gibt mithin Grenzen der Demokratisierbarkeit der Marktwirtschaft: Dort, wo es um Organisationen geht, lassen sich demokratische Verfahren implementieren, und auch dort, wo Tauschakte reguliert werden, lassen sich Regulierungsagenturen demokratischen Zuschnitts denken. Das Projekt einer wirtschaftlichen Demokratisierung lässt sich also durchaus eine weite Strecke lang verfolgen. Allein in den basalen Interaktionsformen wie Zahlung und Tausch und den durch sie gebildeten „Spontanbereichen“⁷: den Märkten sind Grenzen für die Anwendbarkeit demokratischer Verfahren und damit Grenzen der Expansion demokratischer Legitimität gesetzt. Die Marktwirtschaft kann in all ihren Grundelementen nicht zu einer demokratischen Ordnung werden. Eine nicht hintergehbare Differenz zwischen Ökonomie und Politik verbleibt mithin und begrenzt auch die Möglichkeiten des Modells der doppelten Legitimationsanforderungen.

Verantwortlichkeit der Eliten als neuer Weg

Angesichts dieser immanenten Grenzen der Demokratisierungsstrategie, vor allem aber wegen der ungelösten Fra-

ge, wie demokratische Verfahren auf internationaler Ebene etabliert werden können, hat eine andere Denkbewegung erhebliche Bedeutung erlangt. Danach folgen Politik und Ökonomie in Zukunft einem gänzlich veränderten Set an Legitimitätskriterien. Weder reine Allokationseffizienz noch demokratische Gleichheit können danach als grundlegende Legitimitätsmaßstäbe gelten. Verantwortbarkeit von Entscheidungen, deren Nachvollziehbarkeit, Transparenz und Bestreitbarkeit bilden den Kern eines neuen Legitimitätskonzepts, des Eliten-Verantwortungsmodells. Die gedeihliche Entwicklung der Gesellschaften wird nicht mehr dem offenen demokratischen Prozess oder dem freien Markt unvermittelt anvertraut.

Vielmehr sind es Eliten, die in Politik und Ökonomie Entscheidungen treffen: in großen Unternehmen, Banken, Regulierungsbehörden, Regierungen und internationalen Organisationen. Sie müssen diese Entscheidungen relativ ungebunden treffen können, sie müssen sie aber auch verantwortlich treffen, müssen diese gegenüber Arbeitnehmern, Kunden, Bürgern und Interessenten verantworten und sind ihnen rechenschaftspflichtig. Die Entscheidungen müssen auf der Basis des verfügbaren Wissens unter Nutzung umfassender Expertise getroffen, Argumente müssen in freiem Austausch sachlich erörtert und Entscheidungen nachvollziehbar in transparenter Weise durchgeführt werden. Entscheidungen sind aber zu komplex, um sie dem Selbstlauf von Demokratie und Markt zu überlassen. Es sind die Eliten, die allein in der Lage sind, die komplizierten Marktvorgänge und Politik-Wirtschaftsverflechtungen steuernd zu bewältigen. Die Eliten aus Politik und Ökonomie werden ihrer Verantwortung für das Wohl aller dadurch gerecht, dass ihre weithin von anderen Einflüssen enthobenen Entscheidungen in Formen und Verfahren erfolgen, die von Maßstäben wie Verantwortlichkeit und sozialer Verantwortung, Transparenz, Argumentativität und Deliberation getragen sind und auf der Basis der Einhaltung liberaler Menschenrechte erfolgen. Das sind die Konturen eines Legitimitätsmodells, das jenseits von Allokationseffizienz und demokratischer Gleichheit agiert.⁸ Welche Chancen besitzt diese vom alten Trennmodell weit entfernte Legitimitätskonstruktion? Dazu muss man aber die aktuelle Situation der europäischen Schuldenkrise heranziehen, denn die Zu-

⁸ Vgl. unter anderem A. Buchanan, R. O. Keohane: The Legitimacy of Global Governance Institutions, in: Ethics and International Affairs, 20. Jg. (2006), H. 4, S. 405-437; R. O. Keohane, S. Macedo, A. Moravcsik: Democracy-Enhancing Multilateralism, in: International Organization, 63. Jg. (2009), H. 1, S. 1-31; J. A. Scholte (Hrsg.): Building Global Democracy: Civil Society and Accountable Global Governance, Cambridge 2012; A. Przeworski et al. (Hrsg.): Democracy, Accountability and Representation, Cambridge 1999; P. Pettit: Republicanism: A Theory of Freedom and Government, Oxford 1997; L. Segerlund: Making Corporate Social Responsibility a Global Concern. Norm Construction in a Globalizing World, Farnham 2010.

⁷ G. Teubner, a.a.O., S. 140.

kunft der Legitimation von Marktwirtschaft und Demokratie könnte sich an Europa entscheiden.

Europäische Politik und Marktlegitimation

Die europäische Politik galt lange als Sphäre der reinen Elitenpolitik. In Kooperation zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten mit der Brüsseler Administration wurden ohne große öffentliche Aufmerksamkeit die europäischen Entscheidungen getroffen. In dieser Zeit einer Europapolitik der Exekutiven kam es auch nur selten zu einer öffentlichen Infragestellung der Legitimitätsgrundlagen der Vorläuferorganisationsformen der heutigen EU. Die langsame Entwicklung einer europäischen Legitimitätspolitik folgte den Bahnen demokratischer Legitimität.⁹ Doch gerade die Einführung der Europawahlen machte das Demokratiedefizit Europas nur sichtbar, sind es doch Wahlen zu einem Parlament, dem nicht einmal ein legislatives Initiativrecht zukommt. Mochten diese Schwächen demokratischer Legitimation anfangs noch verwindbar sein, so wurden sie schmerzlich, als mit dem Maastrichter Vertrag, der Einführung des Euro und den Erweiterungsreden zu einer EU-27 das Dasein im Schatten der Öffentlichkeit vorbei war. Zu der erhöhten Sichtbarkeit trat mit der Europäischen Verfassungsdebatte seit 2001 und vor allem den negativen Voten bei Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 eine explizite Politisierung der EU hinzu: Eine allgemeine öffentliche und vor allem kontroverse Debatte über die weitere Zukunft der Union fand statt und hält bis heute an.¹⁰ Es ist zudem eine Auseinandersetzung über die Grundlagen der EU, nicht über einzelne Richtlinien oder Politikfelder.

Die Politisierung der EU wird in der Politikwissenschaft unterschiedlich bewertet. Von einer Richtung wird sie als öffentliche Umstrittenheit verstanden, die notwendige Voraussetzung jeder demokratischen Regierungsform ist. Politisierung wirkt damit mittelfristig in Richtung einer Demokratisierung der EU.¹¹ Dieser positiven Deutung steht eine pessimistische gegenüber, die in der Politisierung nur das Auftreten anti-europäischer oder euroskeptischer Strömungen erkennen kann. Statt demokratisierend zu wirken, arbeite die öffentliche Umstrittenheit nur dem Populismus zu, als Auftreten einer Identitätspolitik, die letztlich eher zu einer Renationalisierung führe.¹² Unabhängig von diesen Wertungsdifferenzen, die öffentliche Aufmerksamkeit für die EU in den nationalen Öffent-

lichkeiten hat seit 2010 ein ganz neues Ausmaß gewonnen: die EU-Schulden- oder Eurokrise hat die Berichterstattung über die EU, ihre Gremien und Konferenzen, aber auch über die einzelnen Mitgliedstaaten, die besonders von der Krise betroffen waren, aber auch jener Mitgliedsländer, die in der Politik der Krisenbewältigung den Ton angaben, einen sehr breiten Umfang angenommen.

Wie hat sich die gesteigerte Politisierung und Aufmerksamkeit für die EU aber auf die Legitimation des Marktes ausgewirkt? Schließlich ist die Neubewertung der Schuldensituation europäischer Länder durch die Märkte im Gefolge der weltweiten Finanzkrise 2008 und 2009 Anlass der Euro- und EU-Krise. Es sind Marktvorgänge, die die Krise der Staatsfinanzen einiger Länder hervorgerufen haben, zu nationalen und europäischen Rettungsaktionen zwangen und diese Länder auch weiterhin bedrohen.¹³ Und es sind Marktvorgänge, die die Immobilienkrise der USA in eine weltweite Finanz- und Bankenkrise, in eine wirtschaftliche Rezession und schließlich ein Misstrauen gegenüber der Schuldenfinanzierung insbesondere von südeuropäischen Staaten geführt haben. Politische Versuche, sich die Finanz- und Bankenkrise nicht weiter entfalten zu lassen, haben eine Erhöhung der Staatsschulden bewirkt, die nun mit enormen Zinsaufschlägen versehen sind. Die Politisierung der EU, so ließe sich argumentieren, geht auf Funktionsschwächen der weltweiten Kapitalmärkte zurück. Die Schwierigkeiten der Politik können mithin auf die Marktökonomie zurückverfolgt werden. Und dies könnte Folgen für die Legitimation der Marktwirtschaft haben. Zum einen könnte es zu einer Art Ansteckung kommen: Die Politisierung der EU führt zu einer erhöhten öffentlichen Umstrittenheit, vermehrter Auseinandersetzung über die Grundlagen der Marktökonomie (Politisierungsthese). Eine zweite Erwartung könnte lauten: Die Politisierung der EU führt zur Zunahme der Kritik an der Marktwirtschaft als wirtschaftlichem Ordnungsprinzip. Es kommt zu einer Infragestellung des Kapitalismus oder einzelner seiner tragenden Prinzipien (Delegitimationsthese). Die Eurokrise und die Politisierung der EU können auch als Verstärker einer seit 2008 bereits angelegten Tendenz in Richtung Politisierung und Delegitimation des Marktes verstanden werden. Sie sind nur die zweite Phase der weltweiten Krise eines vom Finanzsystem gesteuerten Kapitalismus, so dass sich die Effekte der ersten Krisenphase 2008 und 2009 mit den europäischen Entwicklungen nach 2010 überlagern und verstärken müssten.

Die Marktwirtschaft in der politischen Öffentlichkeit

Die empirische Forschung hatte sich bisher nur der Legitimation von nationalen politischen Regimen, europäischen

9 Vgl. D. Biegon, J. Gronau: Die Legitimationsbemühungen internationaler Institutionen, in: A. Geis, F. Nullmeier, C. Daase (Hrsg.), a.a.O., S. 171-189.

10 Vgl. P. Statham, H.-J. Trenz: *The Politicization of Europe. Contesting the Constitution in the Mass Media*, London, New York 2013; R. Koopmans, P. Statham (Hrsg.): *The Making of a European Public Sphere. Media Discourse and Political Contention*, Cambridge 2010.

11 So z.B. P. Statham, H.-J. Trenz, a.a.O.

12 L. Hooghe, G. Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science*, 39. Jg. (2009), H. 1, S. 1-23.

13 W. Schelkle: Policymaking in Hard Times: French and German Responses to the Eurozone Crisis, in: N. Bermeo, J. Pontusson (Hrsg.): *Coping with Crisis. Government Reactions to the Great Recession*, New York 2012, S. 130-161.

Tabelle 1
Legitimationsintensität der Marktwirtschaft

Legitimationsstatements pro Land und Jahr

Jahr	Land				Gesamt
	Schweiz	Deutschland	Großbritannien	USA	
1998	17	75	22	30	144
1999	9	31	41	13	94
2000	8	81	42	22	153
2001	36	79	46	16	177
2002	43	48	37	11	139
2003	29	61	20	3	113
2004	18	56	26	9	109
2005	20	107	27	4	158
2006	26	56	11	14	107
2007	28	68	58	6	160
2008	39	137	95	33	304
2009	30	169	106	48	353
2010	7	62	76	9	154
2011	74	131	102	42	349
Gesamt	384	1161	709	260	2514

Quelle: Pro Land wurden zwei meinungsführende, jeweils als mitte-links bis mitte-rechts-orientiert einzustufende Qualitätszeitungen ausgewertet: Tagesanzeiger, Neue Zürcher Zeitung (Schweiz); Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung (Deutschland); Guardian, Times (Großbritannien); New York Times, Washington Post (USA). Die Textanalyse basiert auf der Methode der konstruierten Wochen: Für jedes Jahr wurden vier konstruierte Wochen, eine pro Quartal, gebildet und ausgewertet; vgl. S. Lacy et al.: Sample Size for Newspaper Analysis in Multi-Year Studies, in: Journalism and Mass Communication Quarterly, 78. Jg. (2001), H. 4, S. 836-845. Untersuchungseinheit sind einzelne Aussagen, die sich auf die Marktwirtschaft oder ihre Prinzipien als Legitimationsobjekt positiv oder negativ wertend beziehen, vgl. zur Vorgehensweise: F. Nullmeier et al.: Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation, Frankfurt a.M., New York 2010.

und internationalen politischen Institutionen gewidmet. Sie bediente sich dabei entweder der Verhaltensforschung (unter Nutzung von Daten über Proteste, Wahlenthaltung, politische Gewalt), der Einstellungsforschung (Umfragedaten zum Vertrauen in politische Einrichtungen) oder der Analyse öffentlicher Kommunikation.¹⁴ Im Folgenden werden zur Überprüfung der beiden oben aufgeführten Thesen zur Legitimation der Marktwirtschaft erste Ergebnisse eines Forschungsprojektes am DFG-Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen vorgestellt. Die für politische Ordnungen erprobten Verfahren der Kommunikationsforschung mit der Untersuchung von Legitimationsstatements in Qualitätszeitungen werden in abgewandelter Form genutzt, um die öffentliche Rechtfertigung und Kritik der wirtschaftlichen Ordnung (Marktwirtschaft/Kapitalismus)

14 H. Schmidtke, S. Schneider: Methoden der empirischen Legitimationsforschung, in: A. Geis, F. Nullmeier, C. Daase (Hrsg.), a.a.O., S. 225-242.

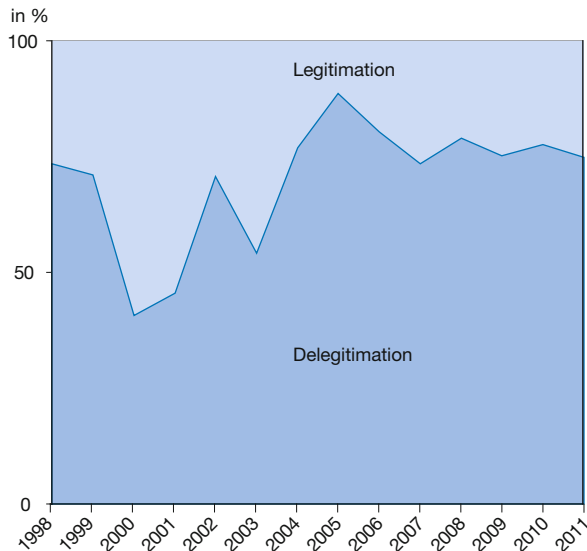
und wesentlicher Grundprinzipien (freier Markt, Wettbewerb, Privateigentum) zu erkunden. Für einen Zeitraum von 14 Jahren (1998 bis 2011) wurden für vier Länder (Schweiz, Deutschland, USA und Großbritannien) in je zwei Qualitätszeitungen unterschiedlicher politischer Couleur bewertende Aussagen zur Marktwirtschaft und ihren Grundprinzipien identifiziert (vgl. Tabelle 1). Mit den so gewonnenen Daten lassen sich die Politisierungs- und die Delegitimationsthese für ein Öffentlichkeitssegment überprüfen.

In allen untersuchten Ländern kommt es seit 2008 zu einem deutlichen Anstieg der Äußerungen zur Legitimität von Kapitalismus und Marktwirtschaft. Das Ausmaß der (positiven oder negativen) Marktbewertung in der Schweiz und den USA bleibt aber auch in der Krise recht gering, während in Großbritannien und Deutschland nahezu eine Verdopplung der Legitimationsäußerungen zu verzeichnen ist. Die Intensität der Marktbewertung steigt aber in allen Fällen bereits mit der weltweiten Finanzmarktkrise, sinkt dann 2010 mit deren Abebben auf einen erstaunlich niedrigen Stand, um dann 2011 unter dem Eindruck der Eurokrise wieder die Zahlen von 2008 und 2009 zu erreichen oder auch zu überschreiten. Die Politisierung der Märkte erfolgt mithin nicht erst seit der Eurokrise. Sie ist nicht als eine Folge der europäischen Krisenpolitik zu interpretieren, sondern tritt bereits drei Jahre früher auf. Die ökonomischen Ereignisse scheinen unabhängig von der politischen Reaktion eine Politisierung der Marktwirtschaft als ökonomischem Ordnungsmodell zu bewirken.

Über einen Zeitraum von 14 Jahren lässt sich für Deutschland (vgl. Abbildung 1) beobachten, dass die Marktwirtschaft bzw. der Kapitalismus im Öffentlichkeitssegment der Qualitätszeitungen in der Dauerkritik stehen. Nur 2000 und 2001 überwiegt die positive Bewertung der Marktordnung, ansonsten dominiert die Kritik. Ihren Höhepunkt erreicht diese bereits 2005 und verbleibt dann in der Finanz- und Schuldenkrise auf einem etwas niedrigeren Niveau zwischen 73% und 80% aller Aussagen. Die Marktkritik hat durch die Krisenentwicklung seit 2008 und durch die Schuldenkrise in Europa seit 2010 keinen Auftrieb erhalten. Die Kapitalismuskritik war vor der Krise bereits ausgesprochen verbreitet und hat sich in der Krise nur auf hohem Niveau stabilisiert. Die Delegitimationsthese kann mit diesen Daten nicht belegt werden. Es bestehen vielmehr Vorbehalte gegenüber der Marktordnung, die auch unabhängig von der nationalen Konjunkturlage und der internationalen Wirtschaftssituation formuliert werden. Eine aktive Verteidigung und Rechtfertigung des Marktes bleibt demgegenüber in einer minoritären Position. Das gilt sicherlich nicht für die Wirtschaftspresse und muss auch in anderen Bereichen der Medienöffentlichkeit so nicht gelten. Es zeigt aber, dass die Kritik und Infragestellung der Marktwirtschaft gerade in den gehobenen Publika, die eher von den gutsituierten und hochqualifizierten Gruppen der Bevölkerung wahrgenommen werden, eine Stimme hat. Markt

Abbildung 1
Delegitimationsniveau der Marktwirtschaft

Anteil der negativen Bewertungen in deutschen Qualitätszeitungen



Quelle: eigene Berechnungen. Die Daten wurden im Team mit den ProjektmitarbeiterInnen Dominika Biegon, Jennifer Gronau, Sebastian Haunss, Falk Lenke, Henning Schmidtke und Steffen Schneider erhoben.

wird weder als unbezweifelbar gültige Grundordnung des Ökonomischen einfach beschwigen noch wird sie gelobt oder mit Argumenten energisch verteidigt.

Diesem ersten Eindruck, der dazu verführen könnte, von einer Legitimationskrise der Marktwirtschaft zu sprechen, muss aber mit anderen Ergebnissen aus dieser Untersuchung widersprochen werden. Die Kritik des Kapitalismus hat nirgendwo die Kraft und Stärke eines so immer wiederholbaren kohärenten Argumentationsgangs gewonnen. Die gegen die Marktordnung gerichteten Stellungnahmen erfolgen vereinzelt und die Kritikmuster streuen über das ganze Spektrum der möglichen Bewertungen. Zwar dominiert die Kritik, aber sie ist unspektakulär, wenig fokussiert, weithin ohne inneren Zusammenhalt, ja harmlos. Die Kritik reduziert sich oft auf Kürzel, die eine Distanzierung ausdrücken, aber jede Veränderungsabsicht offen lassen. Im deutschsprachigen Raum hat die Metapher „Turbokapitalismus“ diese Rolle als Anker der Kritik übernommen. Doch mit jeder Attribuierung – hier in Form eines Kompositums – wird nur eine Variante des Kapitalismus negativ getroffen und zugleich die Möglichkeit offen gelassen, dass es andere Kapitalismen geben könnte, auf die die Kritik nicht zutrifft. Der Allgemeingrad der Kritik sinkt, wenn nicht mehr die Marktwirtschaft oder der Kapitalismus ohne Zusatz angegriffen sind.

Versuche, die in der Öffentlichkeit zirkulierenden Delegitimationsargumente nach den großen theoretischen Vorbildern zu gruppieren, führen zudem nicht dazu, dass sich Cluster abzeichnen. Die Kritik bündelt sich weder zu mar-

xistischen, anarchistischen, genossenschaftlichen, links-keynesianischen oder sonstigen aus der ökonomischen und politischen Ideengeschichte der Kapitalismusanalyse bekannten Mustern. Auch die Umkehrung schumpeterianischer, neoklassischer, hayekianischer, ordoliberaler oder evolutionsökonomischer Begründungsmuster der Marktwirtschaft findet nicht statt. Noch am ehesten lässt sich eine moralische Kritik der Marktwirtschaft als zusammenhängendes Cluster von Argumenten identifizieren. Drei einzelne Argumente sind hier tragend:

1. Die Marktordnung zerstöre die moralischen Grundlagen der Gesellschaft, sie korrumpiere die Menschen und mache sozialen Zusammenhalt und Solidarität unmöglich.
2. Cliqueswirtschaft und mangelnde Führungstugenden kennzeichneten die gegenwärtige Gestalt des Kapitalismus.
3. Es sei die pure Gier, die im Turbokapitalismus regiere, die Tugenden des ehrbaren Kaufmanns seien dem weit über jede vernünftige Strategie der Einkommenserzielung hinausgehenden Streben nach Geld um des Geldes willen gewichen.

Gerade das letzte Argument bezieht sich vor allem auf die Träger der Marktwirtschaft: die Manager, Aktionäre, „Finanzjongleure“, Unternehmer und Banker. In der an politischen Ordnungen entwickelten Legitimationstheorie gilt aber eine Kritik, die nicht die Ordnung als Ganzes, sondern nur die Träger dieser Ordnung als Kollektiv angreift, als vergleichsweise am wenigsten weitreichend.¹⁵ Die moralisierende Kritik hat sich in der Finanz- und Schuldenkrise weiter intensiviert. Gewachsen sind ebenso die Zweifel an der Glaubwürdigkeit, Effizienz und Effektivität dieser Ordnung. Dagegen finden Argumente, die die mangelnde Berücksichtigung der Interessen der Bevölkerung oder fehlende demokratische Verantwortung der ökonomischen Akteure beklagen, in der Krisenzeit nach 2008 keine erhöhte Zustimmung. Die Demokratisierung der Ökonomie ist gerade in der Krise kein Thema. Zusammenfassend: Die Infragestellung der Marktwirtschaft ist weit verbreitet, aber wenig fokussiert. Die Dauerkritik an der Marktökonomie wirkt eher wie ein mitlaufendes Rauschen, von einer Legitimationskrise des Kapitalismus kann keine Rede sein.

Elitensouveränität und die Verteidigung des Marktes

Die Marktwirtschaft gerät danach weit weniger als erwartet unter Legitimationsdruck. Die zentrale Auseinandersetzung wird auf dem Terrain des Politischen ausgetragen. Nicht der Markt muss sich verteidigen, sondern die EU – und mit ihr

¹⁵ Vgl. P. Norris: *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge 2011.

die Idee einer supranationalen Demokratie. Statt weiterer Demokratisierung deuten die europäischen Entwicklungen der letzten drei Jahre auf ein ganz anderes Leitbild hin: auf eine marktkonforme Ausgestaltung der EU. Als eher intergouvernemental denn supranational regierte Union bei marginaler Rolle des Europäischen Parlaments soll sich die politische Gestalt Europas den Notwendigkeiten einer funktionsfähigen Währungsunion und den Anforderungen der Finanzmärkte beugen.

Wie könnte aber die Legitimität einer derart marktgerechten Ausgestaltung der Europäischen Union begründet werden? Kann man auf tradierte Konzepte zurückgreifen? Als stabile Legitimitätskonstrukte haben sich die demokratische Legitimität und die Staatengleichheit erwiesen. Demokratische Legitimität beruht auf politischer Gleichheit in einem System freier Wahlen sowie der Sicherung der Menschenrechte. Die allgemeine Gleichheit der Individuen bei Wahlen (als den entscheidenden Akten der Mehrheitsbildung in einem politischen System) ist hier das entscheidende Prinzip. Gleichheit ist auch der zentrale Maßstab im Modell der Staatengleichheit auf internationaler Ebene. Durchbrechungen der (Stimm-)Gleichheit der Staaten wie im UN-Sicherheitsrat treffen entsprechend auf entschiedene Kritik: hier setzt die Machtstärke die allein legitime Gleichheitslogik außer Kraft. Die heutige EU könnte aufbauend auf einer Kombination aus Staaten- und Bürgergleichheit legitimiert werden.¹⁶ Jedoch hat die Bürgergleichheit durch die weitgehende Nichtbeachtung des Europäischen Parlaments in der Krisenpolitik stark an Bedeutung verloren. Und auch von Staatengleichheit kann nur noch bedingt die Rede sein. Die Asymmetrien haben sich zwischen den Mitgliedstaaten durch den Aufbau der Rettungsfonds derart verändert, dass nicht Stimmen- oder rechtliche Gleichheit, sondern finanzielle Abhängigkeiten den Ausschlag geben.

Die aktuelle EU-Krisenpolitik begünstigt dagegen ein Legitimitätsmodell der bloßen Elite-Verantwortung. Die politischen Lösungen werden nicht mehr in den durch Wahlen direkt legitimierten Gremien getroffen, sondern in intergouvernementale Kanäle, transnationale Verwaltungsrunden und nicht-majoritäre Experteninstitutionen ausgelagert. Die Marktcompatibilität von Entscheidungen soll über Eli-

ten- und Experten-Entscheidungen gesichert werden. Sie geht in diesem Verständnis, das sich ganz auf die wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse konzentriert, jeder demokratischen Entscheidung voraus. Wahlen können nur innerhalb eines vorab gesetzten Rahmens akzeptabel sein, d.h. aber auch, dass sie in ökonomischen Grundsatzfragen als Wahlen ohne wirkliche Wahlmöglichkeiten funktionieren sollen. Europa und die Märkte können es sich – so die Logik dieses Denkansatzes – aufgrund der massiven zwischenstaatlichen Interdependenzen nicht mehr leisten, dass einige Länder auf demokratischem Wege Mehrheiten organisieren und Regierungen bilden, die eine abweichende Politik einschlagen. Die Politik übernimmt damit auch die Aufgabe, die Marktwirtschaft vor Kritik und Delegation zu schützen. Sie verbündet sich mit ihr zu einer Verantwortungsgemeinschaft der Eliten, in der die marktliche Dynamik aber kaum begrenzt, sondern nur politisch aufgefangen und in ihren Folgen an die Bürger kommunikativ vermittelt wird. Ordnungspolitische Argumentationen treten zurück hinter der Aufgabe der Funktionsfähigkeit in einem weltweiten Wettbewerb, in dem Größenvorteile eine wichtige Rolle spielen. Nicht Allokationseffizienz und freies Unternehmertum sind die Ankerwerte einer solchen Marktökonomie, sondern nur das Mithalten in einem Marktmachtkampf.

Demokratie gerät dabei in eine nur dienende Rolle, so dass die Rede von Postdemokratie gerechtfertigt erscheint. Das Modell der Postdemokratie, das Colin Crouch zuerst 2003 entwickelt hatte, war das einer Demokratie als Fassade.¹⁷ Das sich heute in der EU abzeichnende Legitimitätsmodell der Eliten-Verantwortung lässt die Fassade als solche offen erkennen. Es verdeckt die Entmachtung der Demokratie nicht mehr. Die öffentlichen Auseinandersetzungen, die sozialen Proteste und selbst die Regierungswechsel werden in ihrer Bedeutung marginalisiert. Das Konzept der Fassadendemokratie haben sich die entscheidenden Akteure in Europa in ihrem Handeln zu eigen gemacht. Postdemokratische Politik ist nunmehr Programm. Die Volkssouveränität hatte einst die Fürstensouveränität abgelöst, nun könnte es geschehen, dass sie von der Elitensouveränität als neuem Legitimitätsmodell ersetzt wird.

16 Vgl. J. Habermas: Zur Verfassung Europas. Ein Essay, Berlin 2011.

17 Vgl. C. Crouch: Postdemokratie, Frankfurt a.M. 2008.

Title: *Legitimation of the Market Economy*

Abstract: *The article presents an empirical study of the legitimation of the market economy in the public sphere and examines whether criticism of the market economy has increased as a result of the euro crisis. The research results support the hypothesis of a transformation of the legitimacy basis for the market economy and democracy. The traditional model of legitimation is based on separate principles for the market economy and for democracy. An alternative model, in which democracy must also meet standards of efficiency and of political participation, has its limitation. A third model, the model of elite responsibility, is currently on the rise.*

JEL Classification: A13, P10, P16