

Marktwirtschaft und Demokratie

Viktor Vanberg

Zusammenfassung

In diesem Beitrag soll das Verhältnis von Marktwirtschaft und Demokratie einer eingehenderen Analyse unterzogen werden. Dabei soll es nicht darum gehen, konkrete Einzelfragen zu erörtern, wie sie in der politischen Alltagsdiskussion thematisiert werden. Vielmehr soll es um eine allgemeine theoretische Klärung der Frage gehen, worin die grundlegenden Eigenschaften einer marktlichen Wirtschaftsordnung und einer demokratischen Staatsordnung zu sehen sind, und was im Lichte dieser Eigenschaften über ihr wechselseitiges Verhältnis ausgesagt werden kann.

Die – Bundeskanzlerin Merkel zugeschriebene, so aber nicht von ihr gebrauchte – Formel von der „marktkonformen Demokratie“ landete bei der Wahl des Unwortes 2011 auf dem dritten Platz. In den Medien war ein vielstimmiger Protest zu vernehmen, gefordert sei nicht eine marktkonforme Demokratie, sondern vielmehr eine demokratiekonforme Marktwirtschaft. Nun sollte man einem solchen Streit um Worte gewiss nicht allzu viel Bedeutung beimessen, er ist jedoch ein deutliches Zeichen dafür, dass das Verhältnis von Marktwirtschaft und Demokratie weithin als spannungsgeladen wahrgenommen wird, dass die einen marktwirtschaftlichen Kräften eine unzulässige Einschränkung demokratischer Gestaltungshoheit anlasten, andere von Eingriffen des demokratischen Staates eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Steuerungsprinzipien befürchten.

In diesem Beitrag soll das Verhältnis von Marktwirtschaft und Demokratie einer eingehenderen Analyse unterzogen werden. Dabei soll es nicht darum gehen, konkrete Einzelfragen zu erörtern, wie sie in der politischen Alltagsdiskussion thematisiert



Prof. Dr. Viktor Vanberg
Walter Eucken Institut, Freiburg

werden. Vielmehr soll es um eine allgemeine theoretische Klärung der Frage gehen, worin die grundlegenden Eigenschaften einer marktlichen Wirtschaftsordnung und einer demokratischen Staatsordnung zu sehen sind, und was im Lichte dieser Eigenschaften über ihr wechselseitiges Verhältnis ausgesagt werden kann. Eine solche Klärung kann einen allgemeinen Bezugsrahmen bieten, der der Diskussion konkreter Einzelfragen zu mehr Klarheit verhilft.

Meine im Folgenden zu begründende These ist, dass Marktwirtschaft und Demokratie *komplementäre* Ordnungen in einer freiheitlichen Gesellschaft sind, komplementär in dem Sinne, dass sie einerseits auf gemeinsamen Wertprämissen beruhen, andererseits unterschiedliche, einander ergänzende Ordnungsprinzipien repräsentieren.

Marktwirtschaft und Demokratie als komplementäre Ordnungen

Eine freiheitliche Gesellschaft zeichnet sich dadurch aus, dass ihre Mitglieder als gleich Freie und Gleichberechtigte einander in zweierlei Eigenschaften begegnen, einerseits als *Privatrechtssubjekte*, die im Rahmen der Privatrechtsgesellschaft ihr Verhalten autonom untereinander koordinieren, und andererseits als Mitglieder des politischen Gemeinwesens, in dem kollektive Entscheidungen über gemeinsam zu regelnde Angelegenheiten in für alle verbindlicher Weise getroffen werden. Die Grenze zwischen den Angelegenheiten, die den Einzelnen zur privatautonomen Gestaltung überlassen sind, und den Angelegenheiten, die kollektiver Entscheidung durch den politischen Prozess vorbehalten bleiben, kann in freiheitlichen Gesellschaften durchaus unterschiedlich gezogen werden. Doch wird wohl nur eine Gesellschaft das Attribut „freiheitlich“ verdienen, in der ein substantieller Bereich des gesellschaftlichen Lebens den Einzelnen zur eigenen Gestaltung überlassen bleibt.

Worin ist nun die angesprochene Gemeinsamkeit der Wertprämissen zu sehen, auf denen Marktwirtschaft und Demokratie beruhen? Um diese Frage zu beantworten, ist es angebracht, einen Schritt hinter Definitionen zurückzugehen, die (wie etwa die gängige Definition von Demokratie als Mehrheitsherrschaft) bereits bestimmte institutionelle Charakteristika (im genannten Fall die Anwendung der Mehrheitsregel bei kollektiven Entscheidungen) unterstellen, und den Blick auf die Kerneigenschaften zu richten, die Marktwirtschaft und Demokratie grundsätzlich von anderen wirtschaftlichen und politischen Ordnungen unterscheiden.

Im Sinne einer solchen, auf die Kerneigenschaften ausgerichteten Definition kann die Marktwirtschaft als eine Wirtschaftsordnung charakterisiert werden, in der die Koordination der wirtschaftlichen Aktivitäten auf der Grundlage privatrechtlicher Vereinbarungen erfolgt, durch (ausdrückliche oder stillschweigende) Verträge, die den Austausch von Leistungen zwischen den einzelnen Wirtschaftssubjekten oder ihre organisierte Zusammenarbeit in Unternehmen regeln, Unternehmen, die selbst wiederum als Anbieter und Nachfrager von Leistungen mit anderen Wirtschaftsakteuren in vertraglich geregelte Austauschbeziehungen treten. Eine Marktwirtschaft ist in diesem Sinne ein komplexes Austauschnetzwerk, in dem die Beteiligten die für sie jeweils günstigsten Gelegenheiten nutzen können, mit anderen vertragliche Vereinbarungen einzugehen. Das bedeutet aber, dass eine Marktwirtschaft im Grunde nichts anderes ist als die Wirtschaftsordnung, die sich in einer Privatrechtsgesellschaft herausbildet, in der es den Einzelnen freisteht, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten unter Wahrnehmung ihrer Privatautonomie dezentral durch vertragliche Vereinbarungen zu koordinieren. Eine Marktwirtschaft ist die wirtschaftliche Seite der Privatrechtsgesellschaft,

sie ist kein „Wirtschaftssystem“, das einer Privatrechtsgesellschaft noch als gesonderte Beigabe hinzugefügt werden müsste. Ohne Privatrechtsgesellschaft kann es keine Marktwirtschaft geben, ebenso wenig wie es eine Privatrechtsgesellschaft ohne Marktwirtschaft gibt.

In einem entsprechenden, auf ihre Kerneigenschaften abstellenden Sinne kann die Demokratie als eine politische Ordnung definiert werden, in der die Mitglieder die Letztinhaber der in ihr auszuübenden Entscheidungsrechte sind, in der jegliche Legitimation, im Namen und für das Gemeinwesen zu entscheiden oder zu handeln, letztlich aus der Zustimmung der Mitglieder hergeleitet werden muss. In diesem Sinne gehören demokratische Gemeinwesen in die Kategorie mitgliederbestimmter oder *genossenschaftlicher* Verbände, in denen die Beteiligten als gleichberechtigte Mitentscheider ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Man kann sie treffend als *Bürgergenossenschaften* bezeichnen, in ihrer Grundstruktur privatrechtlichen Genossenschaften vergleichbar, in die die Mitglieder bestimmte Handlungsrechte einbringen, weil sie sich aus der kollektiven Verfügung über diese Rechte wechselseitige Vorteile für alle Beteiligten versprechen. Natürlich unterscheiden sich demokratische Gemeinwesen, in die man hineingeboren wird, in vielerlei Hinsichten von privatrechtlichen Genossenschaften. Ihre hier ins Auge gefasste grundlegende Gemeinsamkeit liegt jedoch darin, dass demokratische Gemeinwesen nicht anders als letztere an dem normativen Anspruch zu messen sind, den *gemeinsamen Interessen* ihrer Mitglieder, der Bürger, zu dienen.

Im so definierten Sinne verstanden, beruhen Marktwirtschaft und Demokratie insofern auf einer gemeinsamen Wertprämisse, als in beiden Ordnungen die Wertungen der beteiligten Personen den entscheidenden Maßstab dafür abgeben, was in ihnen als legitimiert gelten kann. Beiden liegt ein *interner* Bewertungsmaßstab – eben die Wertungen der beteiligten Individuen – zugrunde, im Kontrast zu Ordnungen, die ihre Legitimation auf *externe*, von den Willensbekundungen der Einzelnen unabhängige Bewertungskriterien gründen, für die die Inhaber wirtschaftlicher oder politischer Entscheidungsmacht ein Deutungsprivileg beanspruchen. In der Marktwirtschaft ist es die freiwillige Zustimmung der Beteiligten zu den jeweiligen vertraglichen Vereinbarungen, aus denen sich die Legitimation der daraus resultierenden wirtschaftlichen Arrangements herleiten. In demokratischen Gemeinwesen ist es die Zustimmung der Mitglieder-Bürger zu den Verfahren der politischen Entscheidungsfindung, auf die staatliches Handeln jeder Art letztendlich seine Legitimation stützen muss.

In welchem Sinne Marktwirtschaft und Demokratie einerseits eine gemeinsame Wertprämisse teilen und andererseits unterschiedliche, einander ergänzende Ordnungstypen repräsentieren, sollte aus dem bisher Gesagten bereits deutlich geworden sein. Ebenso wie die Privatrechtsgesellschaft, deren wirtschaftliche Seite sie darstellt, repräsentiert die Marktwirtschaft den Typus *dezentraler, spontaner Ordnung* im Sinne einer sozialen Ordnung, die sich dadurch bildet, dass die ihre jeweiligen Interessen im Rahmen allgemeiner (Spiel-)Regeln verfolgenden Akteure ihr Verhalten aufeinander abstimmen. Das Gegenstück dazu sind Ordnungen, die von einer zentralen Koordinationsinstanz planmäßig gestaltet werden. Zu diesem Ordnungstyp gehören demokratische Gemeinwesen, geht es bei ihnen doch, wie gesagt, um die Regelung von Angelegenheiten, die nicht der freien Vereinbarung unter den Einzelnen anheimgestellt sind, sondern durch kollektive Entscheidung in für die gesamte Bürgerschaft verbindlicher Weise geregelt werden sollen. Beide Ordnungstypen ergänzen sich insofern, als sie die Möglichkeit einer zweckmäßigen Arbeitsteilung zwischen Privatrechtsgesellschaft/Marktwirtschaft und Demokratie eröffnen, bei der ersterer die Angelegenheiten überlassen bleiben, die sich zweckmäßiger dezentral durch privatrechtliche Vereinbarun-

gen regeln lassen, während das demokratische Gemeinwesen die Aufgaben wahrnimmt, die von ihrer Natur her nur auf dem Weg kollektiver Entscheidung zu lösen sind oder bei denen eine kollektive Regelung für alle Beteiligten vorteilhaftere Ergebnisse verspricht.

Regelgestaltung und die Spielmetapher

Beschränkten sich die bisherigen Überlegungen auf ein Verständnis von Marktwirtschaft und Demokratie, das von ihrer jeweiligen institutionellen Ausgestaltung abieht, so sind es doch die spezifischen Regeln und Institutionen, unter denen marktwirtschaftliche und demokratische Prozesse ablaufen, die in entscheidender Weise die Natur und Qualität dieser Prozesse bestimmen. Anders gesagt, es gibt keine Marktwirtschaft oder Demokratie per se, beide sind auf Regeln basierende Ordnungen und von der zweckmäßigen Gestaltung dieser Regeln hängt es ab, ob die aus ihnen resultierenden Ergebnismuster – die Resultate, die der marktwirtschaftliche und der politische Prozess typischerweise hervorbringen – den Interessen der betroffenen Menschen mehr oder weniger dienlich sind. Die mit der Gestaltung der Regeln von Marktwirtschaft und Demokratie – und ganz allgemein der Regelgestaltung im menschlichen Zusammenleben – verbundenen Fragen, die im Folgenden näher beleuchtet werden sollen, lassen sich recht gut mit Hilfe der Metapher gewöhnlicher Spiele illustrieren. Deshalb lohnt es, zunächst dazu einige Bemerkungen zu machen.

Bei der Unterhaltung dienenden Spielen, etwa Gesellschaftsspielen oder sportlichen Wettbewerben, kann man klar zwischen zwei Entscheidungsebenen unterscheiden, der Ebene der *Spielzüge* und der Ebene der *Spielregeln*, also einerseits den Entscheidungen zwischen möglichen alternativen Spielzügen, die die Beteiligten im Spielverlauf treffen, und andererseits der Wahl zwischen möglichen alternativen Regeln, an die alle Beteiligten sich im Spielverlauf halten müssen. Da der Spielverlauf von der Beschaffenheit der Spielregeln abhängt, wird eine Regeländerung eine systematische Veränderung des Ergebnismusters bewirken – so, wie etwa die Beseitigung der Abseitsregel beim Fußballspiel eine systematische Veränderung des auf dem Feld zu beobachtenden Spielverlaufs zur Folge haben dürfte.

Was nun die Entscheidungen auf den beiden Ebenen anbelangt, so unterscheiden sich die Interessenkonstellationen bei den Beteiligten in charakteristischer Weise. Während auf der Ebene der Spielzüge die gegenläufigen Interessen der Wettbewerber ein einvernehmliches Handeln unmöglich machen, ist eine einmütige Verständigung bei der Vereinbarung der übergeordneten Regeln durchaus möglich. Auf der Ebene der Spielzüge wählen die Spieler im Rahmen der ihnen durch die Spielregeln auferlegten Beschränkungen die ihnen jeweils als am vorteilhaftesten erscheinende Handlungsmöglichkeit aus. Ihr handlungsleitendes Interesse auf dieser Ebene ist, das gegebene, durch die geltenden Regeln definierte Spiel möglichst erfolgreich zu spielen. Dabei verfolgen sie auf dieser Ebene nicht nur gegenläufige Interessen, sie sind auch der Versuchung ausgesetzt, Möglichkeiten der Regelverletzung zu nutzen, die ihnen einen Vorteil versprechen. Damit die vereinbarten Spielregeln ihre erwünschte Steuerungswirkung auf die Wahl der Spielzüge ausüben können, bedarf es daher einer Durchsetzungsinstantz, die die Regeleinhaltung überwacht und Übertretungen wirksam sanktioniert.

Während auf der Ebene der Spielzüge das bestimmende Interesse ist, *ein gegebenes Spiel erfolgreich zu spielen*, eint die Beteiligten auf der Ebene der Regelwahl das Interesse daran, *ein für alle Beteiligten attraktives Spiel zu spielen*. Wenn die Beteiligten

im Verlauf mehrere Spielrunden den Eindruck gewinnen, dass unter den gegebenen Spielregeln systematisch Ergebnismuster generiert werden, die sie für unbefriedigend halten, so haben sie ein gemeinsames Interesse daran, über Möglichkeiten von Regeländerungen nachzudenken, die ein für alle besseres – d.h., bessere Ergebnismuster ergebendes – Spiel hervorbringen, und sich auf neue Regeln zu einigen, von denen sie ebendies erwarten. Nun bedeutet die Tatsache, dass auf der Regelebene eine einvernehmliche Wahl von für alle Beteiligten wünschenswerten Regeln *möglich* ist, freilich noch nicht, dass diese Möglichkeit immer leicht zu realisieren wäre. Im Prozess der Suche nach und der Verständigung auf Regeln, von denen man sich ein besseres Spiel verspricht, besteht bei allen Beteiligten die Neigung, zunächst einmal an Regeln zu denken, die für sie selbst besonders vorteilhaft sind, statt nach Regeln zu suchen, die den Interessen aller Rechnung tragen. Verfahren alle Beteiligten in dieser Weise, so wird eine Konsensfindung schwerlich möglich sein. Will man diesem Problem begegnen, so wird man den Prozess der Regelwahl so gestalten müssen, dass möglichst niemand darauf hoffen kann, ihn privilegierende Regeln durchsetzen zu können.

Nun ist es offensichtlich, dass sich Marktwirtschaft und Demokratie als soziale Ordnungen in vielerlei Hinsicht ganz grundlegend von Spielen unterscheiden, auf die sich Menschen zu ihrem bloßen Zeitvertreib einlassen. Dennoch ist die oben erläuterte Spielanalogie für die grundsätzlichen Fragen, vor denen Menschen bei der Gestaltung der Regeln stehen, die sie sich für die Ordnung ihres Wirtschaftslebens und ihres politischen Zusammenwirkens geben wollen, aufschlussreich.

Die institutionelle Gestaltung der Demokratie

Geht man von dem oben erläuterten Grundverständnis der Demokratie als einer *Bürgergenossenschaft* aus, also als einem Verband, der an dem Anspruch zu messen ist, den gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder zu dienen, so stehen die Beteiligten bei der Frage, welche Regeln für die Entscheidung über Genossenschaftsangelegenheiten sie sich wünschen sollten, vor einem grundlegenden Problem der Abwägung zwischen zwei gegenläufigen Interessen: Einerseits ihrem Interesse an der Handlungsfähigkeit des Verbandes, andererseits ihrem Interesse daran, vor Verbandsentscheidungen geschützt zu sein, die ihren eigenen Interessen zuwiderlaufen. Letzterem Anliegen wäre offensichtlich in vollkommener Weise Rechnung getragen, wenn nur einstimmige Beschlüsse gefasst werden könnten, denn jeder Einzelne könnte dann durch sein Veto ihm nicht genehme Beschlüsse verhindern. Der offenkundige Nachteil einer solchen Einstimmigkeitsregel wäre freilich, dass das betreffende Gemeinwesen in seiner Handlungsfähigkeit extrem eingeschränkt wäre, wäre doch nicht nur das Bemühen, die Zustimmung jedes Einzelnen zu gewinnen, äußerst aufwendig, eine solche Regel würde auch dazu einladen, aus rein strategischen Gründen die eigene Zustimmung möglichst lange hinauszuzögern, um von den anderen weitergehende Zugeständnisse zu erhalten.

Umgekehrt käme dem Interesse an der Handlungsfähigkeit des Gemeinwesens eine „Jedermann-Regel“ am stärksten entgegen, nach der jedes einzelne Mitglied für den Verband verbindliche Entscheidungen treffen könnte. Die Nachteile einer solchen Regel sind so offensichtlich, dass es sich erübrigt, sie eigens aufzuzählen. Was damit nur illustriert werden soll, ist, dass die Abwägung zwischen den beiden genannten Interessen die Verbandsmitglieder dazu anhalten wird, sich auf Entscheidungsregeln zu einigen, die einen Kompromiss zwischen dem Interessenschutz für den Einzelnen und der Handlungsfähigkeit des Verbandes verkörpern. Die Mehrheitsregel, die häufig als Definitiv-

onsmerkmal der Demokratie genannt wird, kann man als einen solchen Kompromiss ansehen. Die Definition von Demokratie als Mehrheitsherrschaft ist jedoch irreführend, weil sie suggeriert, die Mehrheitsregel sei aus sich heraus legitimiert. Ihre Legitimation in einer Bürgergenossenschaft kann sie aber nur darauf gründen, dass ihr alle Mitglieder aus Klugheitserwägungen freiwillig zustimmen können. Sie haben Grund, ihr zuzustimmen, wenn sie erwarten können, dass ihre Anwendung über die Zeit für alle Beteiligten zu insgesamt vorteilhaften Ergebnismustern führen wird, auch wenn jeder damit rechnen muss, dass es zwangsläufig immer wieder zu Beschlüssen kommen wird, die seinen Interessen entgegenstehen. Im Übrigen werden sie vernünftigerweise nicht alle anstehenden Fragen mit einfacher Mehrheit entscheiden wollen, sondern je nach der Wichtigkeit, die sie ihnen beimessen, qualifizierte Mehrheitsregeln vorsehen.

Entsprechende Abwägungen zwischen Interessenschutz und Handlungsfähigkeit des Gemeinwesens sind mit der Delegation von Entscheidungsmacht an Vertreter, also mit dem Übergang von der direkten zur indirekten Demokratie verbunden. Die Autorität, über die gemeinsamen Angelegenheiten zu entscheiden, auf Vertreter zu übertragen, birgt das Risiko in sich, dass diese die ihnen übertragene Entscheidungsmacht zu ihrem eigenen Vorteil statt zur Förderung der Interessen der Mitglieder-Bürger nutzen, oder sie in einer Weise einsetzen, die bestimmte Interessengruppen zu Lasten anderer Gruppen begünstigt. Andererseits entlastet eine solche Delegation die Mitglieder-Bürger von dem Aufwand, der für sie mit einer direkten Mitwirkung am tagtäglichen politischen Entscheidungsprozess verbunden wäre, und bietet die Chance einer Verbesserung der Entscheidungsqualität aufgrund der größeren Aufmerksamkeit, die hauptamtlich damit befasste Vertreter den zu regelnden Verbandsangelegenheiten widmen können. Auch hier wird es darum gehen, die Regeln für die Delegation von Entscheidungsmacht und für deren Ausübung so zu gestalten, dass ein annehmbarer Ausgleich zwischen den gegenläufigen Anliegen erreicht wird.

Nun sind mit den hier erörterten Fragen des Mehrheitsprinzips und der Delegation von Entscheidungsmacht nur die elementarsten Aspekte der Probleme angesprochen, die die Gestaltung der Regelordnung in einem demokratischen Gemeinwesen aufwirft, das dem Anspruch gerecht werden soll, als Bürgergenossenschaft den gemeinsamen Interessen aller Mitglieder zu dienen. Das Institutionengefüge in einer modernen Demokratie ist ein komplexes System von Regelungen zur Gewaltenteilung, zu Wahlen, zu den Rechten und Aufgaben von Parteien, zu Aufteilung und Zuordnung politischer Kompetenzen in einem föderalen System und vielem anderen mehr. Die obigen, allgemeinen Ausführungen sollen lediglich dazu dienen, einige für demokratische Gemeinwesen grundlegende Tatbestände zu veranschaulichen:

- Mit dem, was üblicherweise als Gemeinwohl oder Gesamtinteresse bezeichnet und als Richtschnur politischen Handelns betrachtet wird, können in einem demokratischen Gemeinwesen als einer Bürgergenossenschaft nur die *gemeinsamen Interessen* der Mitglieder-Bürger gemeint sein, also die Interessen, die alle teilen.
- Der *letztendliche* Test dafür, was dem Interesse aller Mitglieder eines genossenschaftlichen Verbandes, und damit auch einer Bürgergenossenschaft, dient, ist deren allgemeine Zustimmung.
- Die Zustimmung aller Mitglieder ist in diesem Sinne das unverzichtbare Kriterium, aus dem demokratische Politik letztendlich ihre *Legitimation* schöpfen muss. Als *Entscheidungsregel* ist Einstimmigkeit auf der Ebene politischer Einzelentscheidungen jedoch aus den erläuterten Gründen impraktikabel. Sie würde das Gemeinwesen zur Handlungsunfähigkeit verdammen, unfähig, überhaupt zu

dem Zweck tätig zu werden, dessentwegen die Mitglieder den Verband gebildet haben.

- Die demokratische Politik legitimierende Zustimmung aller Mitglieder kann nur auf der Ebene der *Regeln und Verfahren* gesucht werden, nach denen die schlussendlichen Entscheidungen der tagtäglichen Politik getroffen werden. Das Bemühen um die Vereinbarung *allgemein zustimmungsfähiger* Regeln und Verfahren ist daher die zentrale Herausforderung in demokratischen Gemeinwesen, eine Herausforderung, die in einer sich wandelnden Welt keine umfassend abschließende Antwort finden kann, sondern sich immer wieder neuen Problemen stellen muss.
- Grundlegende Bedeutung kommt dabei den *Verfahren zur Regelwahl* zu, also dem Prozess, durch den die Regeln festgelegt werden, die das politische Alltagsgeschäft bestimmen. Wie sehr dieser Prozess geeignet ist, den gemeinsamen Interessen aller dienende Regeln hervorzubringen, wird davon abhängen, wie gut es gelingt, ihn so zu gestalten, dass die Chancen von Sonderinteressen minimiert werden, sie privilegierte Regeln durchsetzen zu können. Darüber, wie man diesem Ziel möglichst nahe kommen kann, haben Verfassungs-Theoretiker und -Gestalter seit Jahrzehnten nachgedacht. Ein Blick auf die heute existierenden Gemeinwesen zeigt, dass für diese Aufgabe bislang nur mehr oder weniger unvollkommene und verbesserungsbedürftige Lösungen gefunden worden sind.

Die institutionelle Gestaltung der Marktwirtschaft

Mit ihrer Definition als eine Wirtschaftsordnung, in der die Koordination der wirtschaftlichen Aktivitäten durch privatrechtliche Verträge zwischen den Einzelnen erfolgt, ist – wie bereits ausgeführt – lediglich die Kerneigenschaft einer Marktwirtschaft umschrieben. Wie marktwirtschaftliche Prozesse verlaufen und welche Ergebnismuster sie für die Beteiligten generieren, hängt auch hier in entscheidender Weise von (Spiel-)Regeln ab, unter denen sie stattfinden, also von den Beschränkungen, die die Regeln des Privatrechts und staatliche Regulierungen den Einzelnen bei der Ausübung ihrer Privatautonomie auferlegen.

Die Marktwirtschaft als dezentrale, spontane Ordnung ist, so wurde oben argumentiert, nichts anderes als die wirtschaftliche Seite der Privatrechtsgesellschaft. Nun sind die für alle Beteiligten verbindlichen Regeln, in deren Rahmen marktwirtschaftliche Prozesse ablaufen, zwangsläufig *kollektiver Gestaltung* vorbehalten und können nicht Gegenstand privatrechtlicher Vereinbarungen unter einzelnen Marktteilnehmer sein. Die Privatrechtsgesellschaft bildet aber keine zu kollektivem Handeln befähigte, organisierte Einheit, kann sich also nicht selbst die Regeln geben, die die Handlungsrechte der in ihr agierenden Personen definieren. Der konkrete Inhalt der Privatrechtsordnung unterliegt daher ebenso politischer Gestaltung, wie die ihr ohnehin vorgegebenen staatlichen Regulierungen.

Dass die Gestaltung der das Marktgeschehen einrahmenden Regeln durch den politischen Prozess erfolgt, bedeutet aber in einem demokratischen Gemeinwesen als einer Bürgergenossenschaft, dass auch diese Regel an dem Anspruch zu messen sind, dass sie den Marktprozess in einer den gemeinsamen Interessen der Mitglieder-Bürger dienenden Weise steuern. Und das bedeutet wiederum, dass die Zustimmung der Bürger die Quelle ist, aus der diese Regeln – und die marktwirtschaftliche Ordnung selbst – ihre Legitimation letztendlich herleiten müssen. Im Lichte dieser Voraussetzung sol-

len im Folgenden die sich für eine Marktwirtschaft stellenden Gestaltungsfragen näher beleuchtet werden.

Bildet das Recht der Verfügung über Privateigentum die unabdingbare Voraussetzung, um überhaupt von einer Privatrechtsgesellschaft und einer Marktwirtschaft zu sprechen, so entscheidet doch die Art und Weise, in der die mit Eigentumstiteln verbundenen Verfügungsrechte und Pflichten spezifiziert sind, darüber, wie der marktwirtschaftliche Prozess abläuft und welche Ergebnisse für die Beteiligten aus ihr resultieren. Welche Nutzungsrechte und Pflichten etwa mit dem Eigentum an einem Grundstück gemäß privatrechtlichen Regelungen und staatlichen Regulierungen verbunden sind, kann in verschiedenen Gemeinwesen unterschiedlich gestaltet sein, und kann in Abhängigkeit von der Lage der Immobilie – in einem Wohn- oder Gewerbegebiet, auf dem freien Lande, in einem Wasserschutzgebiet etc. – ganz verschieden geregelt sein. Unter welchen Auflagen der Eigentümer eines Unternehmens seine Produktionsanlagen betreiben, für welche Auswirkungen des Betriebs auf Dritte er haften muss, oder welche Regeln für die Anstellung von Beschäftigten gelten, all dies kann unterschiedlich gestaltet sein, und die Regelungsunterschiede werden sich systematisch auf die zu erwartenden Ergebnismuster auswirken. Dies gilt ganz allgemein für die Art und Weise, in der die mit Privateigentum verbundenen Verfügungsrechte und Pflichten definiert sind.

Allgemein gesprochen liegt die Aufgabe der Gestaltung des Regelrahmens für die Marktwirtschaft in einer demokratischen Gesellschaft darin, die diese Rechte und Pflichten definierenden Regeln so zu wählen, dass sie in ihren zu erwartenden Funktionseigenschaften den gemeinsamen Interessen der Bürger dienlich sind, eine Aufgabe, die in einer sich ständig wandelnden Welt eine dauernde Herausforderung bleibt. Hier soll abschließend lediglich ein grundlegendes Problem näher beleuchtet werden, dass im demokratischen Prozess der Gestaltung des Regelrahmens für die Marktwirtschaft aus einem Interessenkonflikt erwächst, der sich daraus ergibt, dass der Einzelne an ihr in zweierlei Eigenschaften teilnimmt, nämlich als *Konsument* und als *Produzent*.

Bildlich kann man die Marktwirtschaft als eine Arena freiwilligen Tauschs und freiwilliger Kooperation betrachten, deren Voraussetzung der Staat als Regel-Gestalter und -Durchsetzer dadurch schaffen muss, dass er die *Freiwilligkeit* der im Markt geschlossenen Vereinbarungen sicherstellt und Gewalt und Betrug als Mittel der eigenen Vorteilserzielung unterbindet. In einer solchen institutionell gesicherten Arena freiwilliger Kooperation können die Beteiligten andere nur dadurch zu von ihnen gewünschten Leistungen bewegen, dass sie ihrerseits Gegenleistungen anbieten, die für diese ausreichend attraktiv sind. Da es allen Beteiligten freisteht, unter potentiellen Austausch- oder Kooperationspartnern die für sie attraktivsten auszuwählen, ergibt sich zwangsläufig ein *Wettbewerb*, der alle dazu anhält, anderen zu Diensten zu sein, um von diesen das zu erhalten, was sie sich wünschen. Es ist dieser Wettbewerb, der die Produktivität der Marktwirtschaft begründet und ihr die Funktionseigenschaften verleiht, die Menschen Vernunftgründe dafür bieten, ihr gegenüber alternativen Wirtschaftsordnungen den Vorzug zu geben.

Der die Dynamik von Marktwirtschaften begründende Wettbewerb entfaltet seine Wirkungseigenschaften in dreierlei Hinsicht, als Anreiz-, Entdeckungs- und Entmachtungsinstrument. Er veranlasst die Beteiligten, durch eigene Leistungsangebote andere zu von ihnen gewünschten Gegenleistungen zu bewegen, er setzt Bemühungen um die Entdeckung attraktiver Produkte, kostensparender Produktions- und effektiver Vertriebsmethoden in Gang, und er beugt durch die Möglichkeit, zwischen Alternativen zu wählen, der Abhängigkeit von bestimmten Anbietern vor.

Nun hat Wettbewerb immer zwei Seiten. Er ist uneingeschränkt willkommen bei denen, um deren Gunst andere werben. Von denen, die im Wettbewerb stehen, wird er jedoch nur allzu schnell als Bürde empfunden. Die Beteiligten in einer Marktwirtschaft finden sich aber typischerweise auf beiden Seiten vom Wettbewerb betroffen. Einerseits sind sie Konsumenten, die dem Wettbewerb unter den Anbietern der von ihnen nachgefragten Güter und Dienstleistungen verdanken, dass sie diese in besserer Qualität und zu günstigeren Preisen erwerben können, als dies bei fehlendem Wettbewerb zu erwarten wäre. Andererseits sind sie in der einen oder anderen Form aber auch auf der Produzentenseite in die Marktwirtschaft eingebunden, sei es als Unternehmens- oder Geschäftsinhaber, als Investoren, als selbständige Handwerker oder Anbieter sonstiger Dienstleistungen, oder auch, was für die meisten zutreffen wird, als Beschäftigte in einem Unternehmen und mit ihren in Aktien, also Unternehmensanteilen, angelegten Ersparnissen. Als Produzenten sind sie nicht nur dem beständigen Druck ausgesetzt, sich im Wettbewerb mit ihren Konkurrenten behaupten zu müssen. Auch ihre Einkommens- oder Erwerbsquellen sind einer ständigen potentiellen Bedrohung durch Änderungen in ihrer Umwelt ausgesetzt, die ihrer Kontrolle gänzlich entzogen sind. In- oder ausländische Konkurrenten können durch attraktivere Angebote dem Unternehmen, in das man investiert hat oder in dem man beschäftigt ist, Kunden abwerben und dadurch den Wert der eigenen Investition oder die Sicherheit des eigenen Arbeitsplatzes gefährden. Von Konkurrenten vorgenommene Produktinnovationen oder kostensparende Neuerungen in den Produktions- oder Vertriebsverfahren – etwa im Bereich der Informationstechnologie – können Investitionen in Betriebsanlagen oder mit großem Aufwand erworbene berufliche Qualifikationen von heute auf morgen entwerten.

Kurz gesagt, im Unterschied zu – um auf die Spielmetapher zurückzukommen – der Unterhaltung dienenden Spielen, bei denen der Wettbewerb gerade den Reiz für die Beteiligten ausmacht, wird er von den Produzenten im Markt weit eher als eine Bürde empfunden, die man sich nach Möglichkeit gerne ersparen möchte. Es kann daher nicht verwundern, dass Menschen in ihrer Rolle als Produzenten immer schon versucht waren, sich dem Wettbewerb zu entziehen, sei es durch Absprachen mit ihren Konkurrenten (Kartellbildung), sei es durch Einflussnahme auf den politischen Prozess, um vor Wettbewerb schützende staatliche Maßnahmen (Protektion) oder für Wettbewerbsfolgen entschädigende staatliche Transfers (Subventionen) zu erwirken. In der Tat wäre für die Einzelnen eine Wirtschaftswelt am attraktivsten, in der sie als Konsumenten die Früchte einer Wettbewerbsordnung genießen könnten, aber als Produzenten von den Bürden des Wettbewerbs verschont blieben. Aber eine solche Welt kann es nicht geben oder, um präziser zu sein, es kann sie nicht gleichermaßen für alle Beteiligten geben, sondern nur als *Privileg* für einzelne Gruppen und auf Kosten anderer, sei es auf Kosten von Konsumenten, die sich mit ungünstigeren Angeboten zufrieden geben müssen, oder auf Kosten der Steuerzahler, die die Subventionszahlungen zu finanzieren haben.

Die Früchte, die eine Marktwirtschaft den Menschen als Konsumenten bietet, und die Bürden, die sie ihnen als Produzenten auferlegt, sind die beiden untrennbaren Seiten des ihre Produktivität begründenden Wettbewerbs. Wenn es für die Bürger eines demokratischen Gemeinwesens im Lichte historischer Erfahrung Klugheitsgründe dafür gibt, der Marktwirtschaft gegenüber alternativen Wirtschaftsordnungen den Vorzug zu geben, dann gehen sie mit einer solchen Entscheidung gewissermaßen einen Pakt ein, in dem sie sich wechselseitig verpflichten, als Produzenten die Bürden des Wettbewerbs zu tragen, um gemeinsam in den Genuss der Früchte zu kommen, die er ihnen als Konsumenten bietet. Im Hinblick auf einen solchen stillschweigenden Pakt kann man von einer Ethik der Fairness in einer Marktwirtschaft sprechen, gegen die die Be-

teiligten verstoßen, wenn sie versuchen, sich durch Kartellabsprachen und staatliche Protektions- oder Subventionsprivilegien Vorteile auf Kosten anderer Marktteilnehmer oder ihrer Mitbürger zu sichern – ebenso, wie es gegen die Ethik eines fairen wettbewerblichen Spiels verstößt, wenn sich Spieler durch Regelverstöße oder durch sie begünstigende Schiedsrichterentscheidungen einen Vorteil zu verschaffen suchen. Damit eine Marktwirtschaft im Sinne der gemeinsamen Interessen aller Beteiligten funktioniert, sind daher geeignete Vorkehrungen erforderlich, um gegen die Spielregeln einer Wettbewerbsordnung verstößende Absprachen zu unterbinden (Kartellrecht) und die Möglichkeiten, durch den politischen Prozess in den Genuss von Protektions- oder Subventionsprivilegien zu kommen, möglichst weitgehend zu begrenzen.

Dass eine Marktwirtschaft von allen Beteiligten die Bereitschaft fordert, sich als Produzenten den Bürden des Wettbewerbs auszusetzen, bedeutet wiederum nicht, dass die Mitglieder-Bürger eines demokratischen Gemeinwesens nicht untereinander einen Versicherungspakt eingehen können, in dem sie sich gegenseitig Hilfeleistungen für Fälle zusichern, in denen sie von besonders gravierenden Wettbewerbsfolgen betroffen sind, etwa in der Form eines garantierten Mindesteinkommens, von Übergangshilfen bei der Suche nach neuen Beschäftigungsmöglichkeiten oder der Unterstützung beim Erwerb neuer beruflicher Qualifikationen im Falle des Verlusts des Arbeitsplatzes oder in anderen Formen. Dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft liegt dieser Gedanke einer Verbindung von wettbewerblicher Dynamik mit einem System der sozialen Sicherung zugrunde, das die mit einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung untrennbar verbundenen Bürden dadurch abmildert, dass man die Beteiligten gegen grundlegende Existenzrisiken absichert. Wie sie ein solches soziales Sicherungssystem im Einzelnen gestalten wollen, müssen die Bürger eines demokratischen Gemeinwesens im Lichte der von möglichen alternativen Regelungen zu erwartenden Wirkungseigenschaften entscheiden. Dabei liegt die Herausforderung darin, diese Regelung so zu gestalten, dass die wohlstandschaffenden Funktionsprinzipien der Marktwirtschaft nicht in einer Weise beeinträchtigt werden, die die Nachhaltigkeit des Sicherungssystems selbst untergräbt.

Schlusswort

Anders als der eingangs erwähnte Streit um die Formel von der „marktkonformen Demokratie“ nahelegt, geht es in einem demokratischen Gemeinwesen als einer Bürgergenossenschaft bei der Gestaltung der Ordnung von Wirtschaft und Politik nicht darum, erstere „demokratiekonform“ und letztere „marktkonform“ zu machen. Die Aufgabe liegt vielmehr darin, den Regelrahmen, in dem der politische Prozess abläuft, ebenso wie den Regelrahmen, in dem sich der Wirtschaftsprozess vollzieht, so zu gestalten, dass die in beiden Bereichen resultierenden Ergebnismuster, das Gesamt der politischen Entscheidungen und das Gesamt der wirtschaftlichen Resultate, dem *gemeinsamen Interesse* aller Beteiligten dienen, ihnen also insgesamt zum wechselseitigen Vorteil gereichen. Die Frage, von welchen Regelungen man dies am ehesten erwarten kann, sollte in einem demokratischen Gemeinwesen im Zentrum der politischen Auseinandersetzung stehen. Das redliche Bemühen um eine in diesem Geiste geführte Auseinandersetzung stellt an alle Beteiligten die Anforderung, ihre jeweiligen Regelungsvorschläge mit Argumenten vorzutragen, die ihre Mitbürger überzeugen können, dass die betreffenden Regelungen auch ihren Interessen dienen. Allgemeine Zustimmung zu politischen *Einzelentscheidungen* wird man aus den oben erläuterten Grün-

den auch in einer wohl geordneten Demokratie nie erreichen können. Das Bemühen um allgemeine Zustimmung zu den grundlegenden *Regeln*, auf denen sie basiert, ist jedoch unerlässlich für den Zusammenhalt in einem demokratischen Gemeinwesen.

Anmerkung

Die in diesem Beitrag dargelegten Überlegungen werden ausführlicher – und mit weiterführenden Literaturhinweisen – behandelt in:

Das Paradoxon der Marktwirtschaft: Die Verfassung des Marktes und das Problem der „sozialen Sicherheit“. In: Helmut Leipold, Dirk Wentzel (Hrsg.), *Ordnungsökonomik als aktuelle Herausforderung*, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 78, Stuttgart 2005, S. 52-67.

Marktgerechtigkeit und Soziale Marktwirtschaft. In: W. Kluth (Hrsg.), *Facetten der Gerechtigkeit*, Baden-Baden 2010, S. 94-121.

Liberalismus und Demokratie: Zu einer vernachlässigten Seite der liberalen Denktradition, *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 65, 2014, 345-374.