

GERHARD WEGNER

Ökonomischer
Liberalismus
als politische Theorie

Walter Eucken Institut

*Untersuchungen zur Ordnungstheorie
und Ordnungspolitik*

62

Mohr Siebeck

Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik

62

Herausgegeben vom
Walter Eucken Institut



Gerhard Wegner

Ökonomischer Liberalismus als politische Theorie

Befund, Kritik, Rekonstruktion

Mohr Siebeck

Gerhard Wegner ist Inhaber des Lehrstuhls für Institutionenökonomie und Wirtschaftspolitik an der Staatswissenschaftlichen Fakultät, Universität Erfurt.

ISBN 978-3-16-151034-2

ISSN 0083-7113 (Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2012 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Manfred E. Streit gewidmet

Vorwort

Das vorliegende Buch habe ich in meinem Forschungsfreisemester 2008 begonnen und im Oktober 2010 fertiggestellt. Der Text folgt zentralen Argumenten meiner im Jahre 2008 publizierten englischen Monographie „Political Failure by Agreement“ (erschieden bei Elgar, Cheltenham, UK); gleichwohl handelt sich es um eine Ausdifferenzierung und Weiterführung der englischen Vorarbeit. Mir ging es bei der deutschen Fassung um eine systematischere Erörterung des philosophischen Anspruchs des ökonomischen Liberalismus als einer Grundlegung für freiheitliche, pluralistische Gesellschaften. Vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise und ihrer bisweilen ideologiebeladenen Diskussionen über den Neoliberalismus hoffe ich auf Gehör für eine liberale Position, welche die Verbindung von Demokratie und Marktwirtschaft in den Fokus rückt und die ökonomische Freiheit als notwendige Vervollständigung der politischen Freiheit betont.

Ich habe zahlreichen Kollegen zu danken, die sich der Mühe unterzogen haben, Teile des Manuskripts zu lesen und zu kommentieren. Meinen Kollegen der Forschergruppe „Offenes Europa“ an der Staatswissenschaftlichen Fakultät in Erfurt danke ich für Kommentare, insbesondere aus politikwissenschaftlicher und juristischer Perspektive. Mein Freund und Kollege Arno Scherzberg hat Teile des Manuskripts mit der Akkuratess eines deutschen Staatsrechtslehrers gegengelesen und seine Anmerkungen ausführlich festgehalten, was mir nicht zuletzt wegen seiner Aufgeschlossenheit für eine ökonomische Betrachtungsweise besonders hilfreich war. Des Weiteren danke ich Stefan Kolev, Justus Lenz und Fabian Schlüter für Diskussionen und Kommentare. Zu besonderem Dank bin ich Joachim Zweynert vom Wilhelm-Röpke-Institut in Erfurt verpflichtet, der das gesamte Manuskript akribisch durchgearbeitet und kommentiert hat, was der Flüssigkeit und Lesbarkeit des Textes gut getan hat und gedankliche Unklarheiten ausräumen half. Aus den Diskussionen habe ich viele Anregungen gewonnen, wovon auch gemeinsame Arbeitsvorhaben, die parallel zu diesem Buchprojekt liefen, profitiert haben. Wertvolle Kommentierungen zu den hier entwickelten Gedanken erhielt ich darüber hinaus von Wolfgang Kerber, Ulrich Witt und Michael Wohlge-muth. Für inspirierende Diskussionen und Kommentierungen aus philosophischer Sicht danke ich Michael Schefczyk. Niclas Berggren vom Ratio Institute in Stockholm danke ich für Diskussionen und ausführliches Belegmaterial

zur Wirtschaftspolitik in Schweden, das ich in das Manuskript einarbeiten konnte.

Meiner Sekretärin Birgit Schöppe danke ich für die Geduld und Genauigkeit, mit der sie die zahlreichen Umarbeitungen des Manuskripts bis zur Endfassung vorgenommen hat. Temime Mechergui half unermüdlich bei der Erstellung von Graphiken und der Beschaffung von Statistiken. Fabian Schlüter half bei der Erstellung des Registers.

Lars Feld und Viktor Vanberg danke ich für die Aufnahme des Buches in die Schriftenreihe „Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik“ des Mohr Siebeck Verlags. Die Zusammenarbeit mit dem Verlag klappte auch diesmal vorzüglich.

Ich widme dieses Buch meinem akademischen Lehrer Manfred E. Streit, dem Gründungsdirektor des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen in Jena. Manfred E. Streit hat sich für die Weiterentwicklung der deutschen ordnungsökonomischen Tradition große Verdienste erworben, indem er ihren gesellschaftstheoretischen Anspruch auf zeitgemäße und originelle Weise erneuert hat: er sah die Zukunft der Ordnungsökonomik in der Schnittmenge von evolutorischer Ökonomik, Institutionenökonomik und politischer Philosophie des Liberalismus. Mit seiner Scharfsinnigkeit hat Manfred E. Streit immer wieder den eigenständigen Beitrag ordnungstheoretischen Denkens formuliert und in die internationale Diskussion erfolgreich eingebracht, ungeachtet dessen, dass sich die Standardökonomie in eine andere Richtung entwickelt hat. Gleichwohl zeichnen sich in der neueren Institutionenökonomik Entwicklungslinien ab, die eine international anschlussfähige Neue Ordnungsökonomik möglich erscheinen lassen.

Schließlich möchte ich meiner Frau für die freundliche Gelassenheit danken, mit der sie mich beim Schreiben unterstützte und meine gelegentliche Geistesabwesenheit in den Arbeitspausen zumeist mit Humor aufnahm.

Erfurt, August 2011

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Kapitel I: Einleitung.....	1
1. Die Renaissance des ökonomischen Liberalismus	1
2. Das Begründungsproblem des neuen ökonomischen Liberalismus.....	6
2.1. Der substantielle ökonomische Liberalismus.....	8
2.2. Der prozedurale ökonomische Liberalismus.....	9
3. Zur Notwendigkeit einer demokratiethoretischen Verortung des ökonomischen Liberalismus	11
4. Zum Aufbau des Buches	15
Kapitel II: Ökonomischer Liberalismus im Spannungsfeld von Markttheorie und Demokratie	18
1. Die Wiederkehr des ökonomischen Liberalismus als normative politische Theorie	18
1.1. Der Ausgangspunkt des ökonomischen Liberalismus	18
1.2. Der zeitgenössische Wohlfahrts- und Regulierungsstaat als Ziel der liberalen Kritik.....	22
2. Zwei Hauptvarianten des neuen ökonomischen Liberalismus	27
2.1. Die veränderte Ausgangslage des modernen ökonomischen Liberalismus gegenüber seinem klassischen Erbe	27
2.2. Der substantielle ökonomische Liberalismus.....	34
2.3. Der prozedurale ökonomische Liberalismus.....	40
3. Prozeduraler ökonomischer Liberalismus als eine politische Theorie	47
3.1. Zum Verfassungsinteresse der Bürger an freiheitlichen Regeln	47
3.2. Ökonomischer Liberalismus als eine comprehensive doctrine.....	50

3.3. Wohlfahrtsstaatlicher Konsens als Herausforderung für den ökonomischen Liberalismus	55
3.4. Die Grenzen der vertragstheoretischen Neubegründung des ökonomischen Liberalismus	60
4. Normative Ausgangspunkte für eine Rekonstruktion des ökonomischen Liberalismus	70
4.1. Hinweise für das ambivalente Verhältnis der Bürger zur wirtschaftlichen Freiheit in der Demokratie	70
4.2. Das pragmatische Verhältnis der Bürger zur ökonomischen Freiheit als empirischer Ausgangspunkt	77
5. Resümee und weiterer Gang der Untersuchung	81

Kapitel III: Die ökonomische Begründung der Freiheitsidee im Modell der spontanen Ordnung

1. Einleitung	84
1.1. Hayeks Umorientierung der ökonomischen Analyse	84
1.2. Zur Bedeutung der Theorie der spontanen Ordnung für den politischen Liberalismus	87
2. Die Prämissen des Modells der spontanen Ordnung	90
2.1. Normative Prämissen und ihre Rechtfertigung	90
2.2. Handlungsautonomie als Rechtsprinzip einer spontanen Ordnung	97
3. Die Fortschrittsidee im Modell der spontanen Ordnung	100
3.1. Der Verzicht auf Optimalitätsaussagen in der Theorie der spontanen Ordnung	101
3.2. Private Wissensgrundlagen und Neuerungen in einem offenen System	104
3.3. Die Vorläufigkeit ökonomischer Antworten auf das Knappheitsproblem	111
3.4. Wettbewerbliche Selbstkontrolle als wirtschaftspolitisches Aufgabe	116
3.5. Innere Institutionen versus externe Institutionen als Koordinationsform	118
3.6. Knappheit als institutionenkontingentes Phänomen	125
4. Legitimationsbedingungen der spontanen Ordnung: normative und epistemische Prämissen	130
4.1. Zu den Bedingungen der Zustimmungsfähigkeit im Einzelnen	133

4.2. Ablehnungsgründe für eine spontane Ordnung aus Sicht der Individuen.....	145
5. Resümee	153

Kapitel IV: Der Konflikt zwischen ökonomischer und politischer Freiheit in der Demokratie..... 156

1. Einleitung: Ökonomischer Liberalismus und demokratische Selbstaufklärung.....	156
2. Zwei alternative Formen politischer Autonomiekonzepte	162
2.1. Das liberale Modell einer Endogenisierung der Grenze von Staat und Markt.....	167
2.2. Das Gegenmodell der politischen Autonomie im Konzept der deliberativen Demokratie	171
2.3. Regeln als Rechte im Konzept des prozeduralen ökonomischen Liberalismus	175
2.4. Das vertragstheoretische Desideratum: Die rationale Bestimmung politischer Präferenzen	181
3. Politische Präferenzen versus kollektive Wahlhandlung.....	185
3.1. Präferenzen über gesellschaftliche Zustände	185
3.2. Rechtsstaatliche Grenzen des politisch Wählbaren	193
Exkurs: Zur Vereinbarkeit von Demokratie und Sozialismus.....	197
3.3. Zwischenfazit	202
4. Die systembedingte Unterschätzung der Opportunitätskosten politischen Handelns	207
4.1. Eine Verallgemeinerung des Rationalwahlmodells.....	208
4.2. Die Wohlstandsrisiken politischer Präferenzen	213
4.2.1. Politische Präferenzenbildung im evolutorischen Marktprozess.....	215
4.2.2. Wohlstandsrisiken durch Handlungsbeschränkungen.....	217
4.2.3. Crowding out von Wettbewerb und Unternehmertätigkeit.....	226
4.3. Zusammenführung der bisherigen Ergebnisse	238

Kapitel V: Ökonomischer Liberalismus als demokratische Klugheitsregel.....	243
1. Liberale Präskriptionen und demokratische Ordnung	243
2. Kollektive Interessenwahrnehmung und politische Präferenzenbildung	247
3. Liberaler Realismus und kollektives Handeln.....	250
3.1. Liberalisierung als wirtschaftspolitisches Experiment	254
3.2. Der experimentierende Staat aus liberaler Sicht	259
4. Die Grenzen des wirtschaftspolitischen Experiments.....	263
5. Demokratische Selbstbindung als Stabilisierung wirtschaftspolitischer Erfahrungen	270
 Literaturverzeichnis	 275
 Personen- und Sachregister	 289

Kapitel I

Einleitung

1. Die Renaissance des ökonomischen Liberalismus

Seit den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts beschäftigten sich ökonomische und politische Theorie erneut mit dem Liberalismus als einem gesellschaftspolitischen Leitbild. Diese Entwicklung überraschte insofern, als der klassische Liberalismus des 19. und noch mehr des späten 18. Jahrhunderts sein intellektuelles Potential aufgebraucht zu haben schien. Nicht nur in der politischen Philosophie, sondern auch in der ökonomischen Theorie waren kaum noch Versuche zu verzeichnen, den klassischen Liberalismus in der Tradition Adam Smiths zu rechtfertigen, sieht man von wenigen Ausnahmen wie etwa Lionel Robbins, Isaiah Berlins oder der Österreichischen Schule um Ludwig von Mises ab.¹ Selbst die Vertreter der deutschen Variante des Neoliberalismus, welche in der Nachkriegsgeschichte noch eine Zeitlang einflussreich geblieben waren, verwendeten einen guten Teil ihrer intellektuellen Bemühungen auf die Abgrenzung vom klassischen englischen Liberalismus, der oft genug Assoziationen von sozialer Not und wirtschaftlicher Krise hervorrief.² Mit Friedman und Hayek nahmen die Rekonstruktionsversuche des ökonomischen Liberalismus ihren Anfang. Friedmans Essay „Capitalism und Freedom“ griff Positionen des klassischen Liberalismus auf und kritisierte damit die amerikanische Wirtschaftspolitik. Vor allem Hayeks im Jahre 1960 verfasste Monographie „Die Verfassung der Freiheit“ unternahm den Versuch einer umfassenden Neubegründung des ökonomischen Liberalismus und reformulierte dessen Gesellschaftskonzeption vor dem Hintergrund der politischen und ökonomischen Erfahrungen der Nachkriegsordnung.³ Mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung setzte vor allem seit Mitte der siebziger Jahre eine intensive Debatte um diese Ideen ein. Sie drehte sich im Kern um die Frage,

¹ Vgl. *Berlin* (1969), *Robbins* (1952, 1937), *Mises* (1922) sowie *Mises* (1927).

² Vgl. z.B. Röpke, der eine zivilisierte Wettbewerbsordnung vom „Kollektivismus“ gleichermaßen wie vom „Kapitalismus“ des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts abgrenzt (*Röpke*, 1979/1944, S. 69–87); eine noch radikalere Abgrenzung vom „Paläoliberalismus“ findet sich bei *Rüstow* (1961).

³ Vgl. *Hayek* (1991/1960).

ob die Idee von Freiheit und Wettbewerb ein politisches Leitbild für moderne Gesellschaften abgeben könnte. Seit dem Jahre 2008 hat vor allem die Finanzmarktkrise die gesellschaftspolitische Grundsatzdebatte erneut befeuert, als etwa Jürgen Habermas das „grandiose Scheitern“ des „Neoliberalismus“ erklärt hatte.⁴

Mit ihrer Rückbesinnung auf den klassischen ökonomischen Liberalismus stellten sich Friedman und Hayek zu ihrer Zeit gegen eine vorherrschende gesellschaftspolitische Leitidee, die sich als Gegenentwurf zum Liberalismus verstand. Spätestens seit der Weltwirtschaftskrise 1929, die einen nachhaltigen Einfluss auf das politische Denken in allen westlichen Ländern ausübte, galt der ökonomische Liberalismus als eine veraltete Doktrin; man glaubt sie zum einen hinreichend verstanden zu haben, zum anderen in ihren Defekten genügend markiert zu haben, als dass sie für ein legitimationsstiftendes gesellschaftspolitisches Leitbild ernsthaft in Frage kommen könnte. Bei allen Unterschieden zwischen gesellschaftspolitischen Leitideen im Spektrum zwischen Konservativismus und Sozialdemokratie bestand weitgehend Konsens darin, den modernen Kapitalismus als ein latent instabiles Ordnungsgebilde zu betrachten, welches politischer Einhegung und Steuerung bedürfe. In allen westlichen Ländern der Nachkriegszeit – einschließlich Großbritannien und den USA – bildete sich das Leitbild der gelenkten Marktwirtschaft („mixed economy“) heraus.⁵ Darin besaß der Staat einen umfassenden Lenkungsauftrag und unterschied sich damit klar vom klassisch-liberalen Leitbild des sogenannten Laissez-Faire-Kapitalismus. Die gelenkte Marktwirtschaft wurde bisweilen emphatisch als „dritter Weg“ zwischen reiner Marktwirtschaft und zentralistischer Planwirtschaft dargestellt, an dessen Funktionsfähigkeit im Verlaufe der Nachkriegszeit keinerlei Zweifel bestand, auch weil die Erfahrungen dies zu stützen schienen. Der von Hicks, Tinbergen und Samuelson ausgebaute Keynesianismus stellte die theoretische Grundlage für dieses Ordnungsmodell dar. Er fasste die marktwirtschaftliche Ordnung in Form von Gesetzmäßigkeiten und Kausalbeziehungen als hinreichend abbildbar und damit auch als politisch steuerbar auf.⁶ Tinbergen hatte die keynesianische Makroökonomik zu einer Theorie der Wirtschaftspolitik verallgemeinert, mit deren Hilfe sich makroökonomische Ziel-Mittel-Beziehungen darstel-

⁴ Vgl. *Habermas* (2008).

⁵ „Mixed economy“ bezeichnet den zeitgenössischen Ausdruck, der seit den neunziger Jahren durch den etwas missverständlichen Begriff des „coordinated capitalism“ ersetzt wurde; vgl. hierzu auch *Eichengreen* (2007).

⁶ *Hicks* (1980) ist in seinen späten Jahren selbstkritisch zu dieser steuerungsoptimistischen Sichtweise auf Distanz gegangen und betonte die von Keynes thematisierte Problematik der Unsicherheit, welche im Keynesianismus der Nachkriegszeit als nachrangig betrachtet wurde.

len und quantifizieren ließen, um auf diese Weise wichtige Zielgrößen von Volkswirtschaften „rational“ lenken zu können.⁷

Den Vertretern des klassischen Liberalismus seit Adam Smith ging es darum, die Vorteile einer marktwirtschaftlichen Ordnung gegenüber einer vorkapitalistischen Privilegienwirtschaft nachzuweisen. Den „natürlichen Gegner“ des klassischen Liberalismus stellten jene gesellschaftliche Gruppen und Koalitionen dar, welche ihre politische Machtstellung dafür einsetzen konnten, ökonomische Privilegien zu erlangen und sich dadurch dem Wettbewerb zu entziehen.⁸ Der neue Liberalismus in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wandte sich gegen einen neuen Gegner: er kritisierte das Ordnungsmodell der gelenkten Marktwirtschaft einer demokratischen Gesellschaft. Dieses Ordnungsmodell kennzeichnet eine zunehmende Ausweitung des Katalogs von Staatsaufgaben, die inhaltlich offen gelassen und vor allem beliebig vermehrbar sind, wann immer eine neue Staatsaufgabe für notwendig erachtet wird, auch wenn dies eine Einschränkung von wirtschaftlichen Freiheitsrechten bedeutet. Politische Steuerungsziele genossen gegenüber solchen wirtschaftlichen Freiheitsrechten im Zweifel Vorrang. Neben der keynesianischen Makrosteuerung proliferierte in fast allen westlichen Kapitalismen die umverteilende Staatstätigkeit, welche auf einer progressiven Einkommenssteuer sowie einer bedeutenden Sozialleistungsquote basiert. Der Grad an Umverteilung spiegelt sich im Verhältnis zwischen allen gesellschaftlich finanzierten sozialen Leistungen zum Bruttoinlandsprodukt. Hayek, Friedman und andere richteten ihre Kritik auf die Beschränkungen wirtschaftlicher Freiheit *im Dienste politischer Ziele*. Wesentliche Kritikpunkte des neuen Liberalismus bildeten darüber hinaus Staatsmonopole, die auch nach den Zollsenkungsrunden im Rahmen des GATT immer noch vorhandenen Beschränkungen des internationalen Handels sowie der beträchtliche Umfang von staatlicher Regulierung in wirtschaftlichen Sektoren zugunsten von Gruppen, die sich durch politische Einflussnahme ökonomische Privilegien zu sichern vermochten. Hier knüpfte der neue ökonomische Liberalismus unmittelbar am Anliegen Adam Smiths an und wandte sich gegen einen bedeutsamen Teil der Staatstätigkeit gelenkter Marktwirtschaften. Vor allem beanstandete er das Leitbild eines „Dritten Weges“ zwischen reinem Kapitalismus und Planwirtschaft und versuchte aufzuzeigen, dass demokratische Gesellschaften einer illusionären, nicht zukunftsfähigen ordnungspolitischen Option nachgingen. Die Zielscheibe der Kritik bildete

⁷ Vgl. hierzu vor allem *Tinbergen* (1952), der den Keynesianismus zu einer quantitativen Theorie der Wirtschaftspolitik auf der Basis ökonometrisch testbarer makroökonomischer Verhaltensbeziehungen verallgemeinerte; siehe auch *Prestan/Pagan* (1982).

⁸ *North/Wallis/Weingast* (2009) sprechen von „natural states“, welche sie von einer „open access order“ abgrenzen.

somit der umverteilende (Wohlfahrt-) Staat, der Leistungsstaat (produzierende Staat) sowie der regulierende und intervenierende Staat. Dabei griff sowohl die Kritik Friedmans (1962) als auch die Hayeksche Untersuchung zur „Verfassung der Freiheit“ der realen Entwicklung vor (Hayek, 1960): der umfassende Ausbau der Staatstätigkeit, welcher zu Staatsquoten von über 50 Prozent führte und die Aufnahme von Staatszielen außerhalb des liberalen Kernbereiches, vor allem aber der extensive Einsatz der Geldpolitik zur Finanzierung von Staatstätigkeit ließ sich erst in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren beobachten. Ihren empirischen Gegenstand fand der neue Liberalismus erst nach seiner theoretischen und programmatischen Rekonstruktion.

Mit seinem klassischen Vorbild weist er zunächst drei wichtige Gemeinsamkeiten auf. *Erstens*, geht es ihm um das Ziel größtmöglichen Wohlstandes in der Gesellschaft und um eine Gesellschaftsordnung, welche die Anhebung des Wohlstandes langfristig befördert. Auch dem neuen Liberalismus ging es weniger um die Maximierung der Wohlfahrt zu einem Zeitpunkt t als vielmehr um die Bestimmung einer ökonomischen Ordnung, welche für eine *dauerhafte* Steigerung von Wohlfahrt sorgt. Das ökonomische Interesse gilt den Prozessen und nicht der Bewertung von temporären Zuständen. *Zweitens*, legt der neue Liberalismus einen individualistischen Wohlfahrtsbegriff zugrunde und sucht nach den Grundlagen einer gesellschaftlichen Ordnung, welche den Bürgern die Realisation von Wohlfahrt nach selbst gewählten Vorstellungen und Handlungsplänen ermöglicht. Auch wenn der neue Liberalismus auf einen Begriff des öffentlichen Interesses keineswegs verzichtet, richtet er dieses auf Fragen der Regelwahl aus und wendet sich strikt gegen den Versuch, mittels staatlicher Kontrolle von Ressourcenströmen politische Wohlfahrtsziele zu realisieren. Entgegen einer populären Kritik braucht der Liberalismus dazu weder private Handlungskompetenz noch die Funktionalität der Märkte zu idealisieren.⁹ Eines der Motive der liberalen Kritik an staatlichen Wohlfahrtsmaßnahmen bildet die Erfahrung, dass gesellschaftliche Gruppen staatliche Gesetzgebungsmacht als Vehikel für ihre persönlichen Interessen einsetzen. Um dieser Privilegierung von Gruppen vorzubeugen, vertritt der Liberalismus ein gesellschaftliches Leitbild der strikten Trennung von ökonomischer Verfügungsgewalt über Ressourcen und staatlicher Gesetzgebungsmacht.¹⁰ *Drittens*, weisen die meisten Vertreter des neuen Liberalismus dem Staat Kernfunktionen zu, wobei diese vor dem Hintergrund des

⁹ Vgl. dazu die späteren Ausführungen im dritten Kapitel.

¹⁰ Die Trennung von politischer und ökonomischer Macht bildete ein starkes Anliegen des deutschen ORDO-Liberalismus, der vor dem historischen Hintergrund von Nationalsozialismus und sowjetischer Planwirtschaft das liberale Anliegen reformulierte; vgl. hierzu *Eucken* (2004/1952).

Erkenntnisfortschritts der ökonomischen Theorie gegenüber dem klassischen Liberalismus eine bedeutende Präzisierung erfahren haben. A priori wird regulierende Staatstätigkeit ebenso wenig ausgeschlossen wie der produzierende Staat. Einen libertären Anarchismus lehnen Liberale in der Regel ab.

Hayeks und Friedmans ersten Entwürfen zu einer Neubegründung des ökonomischen Liberalismus folgten weitere, umfassend ausgearbeitete Konzeptionen, die sich in den Begründungsweisen unterscheiden, aber auch in der genauen Grenzziehung zwischen privatem und öffentlichem Sektor. Abgesehen davon, dass vor allem Hayek selber in seinen späteren Schriften seine Entwürfe noch weiter ausarbeitete, ist neben Nozick (1974) der gesamte Zweig der normativen ökonomischen Theorie der Politik zu nennen. Zu ihren Hauptvertretern gehören James Buchanan, Gordon Tullock, Geoffrey Brennan, Peter Bernholz, Dennis Mueller, Viktor Vanberg, Erich Weede und andere. Um der Verschiedenheit der Entwürfe Rechnung zu tragen, wollen wir unter ökonomischem Liberalismus in dieser Untersuchung allgemein ein Modell der Staatszurückhaltung verstehen. Darunter subsumieren sich – unter Ausklammerung libertär-anarchistischer Positionen – das Minimalstaatsmodell Nozicks, welches sich auf die klassische Schutzfunktion des Staates beschränkt, aber auch offenere Leitbilder, in denen eine umverteilende Staatsaufgabe in beschränktem Maße vorgesehen sein kann. Die Charakterisierung des Liberalismus als ein Modell der Staatszurückhaltung ist hinreichend trennscharf, wenn man sich seinen Gegenstand der Kritik vor Augen hält. Jede Variante des ökonomischen Liberalismus steht in scharfem Gegensatz zur empirischen Ausprägung der Wirtschaftspolitik in den hoch entwickelten Kapitalismen. Staatsquoten von zum Teil über 50 Prozent, die Ausweitung von Staatsaufgaben und Aufnahme immer neuer Staatsziele in die Verfassungen übersteigen aus Sicht sämtlicher liberaler Konzeptionen den Bereich legitimer Staatstätigkeit.

Bis Anfang der 1970er Jahre spielte sich die Diskussion um eine Neubegründung liberaler Positionen nur in akademischen Randbereichen ab und vermochte in den Kern der ökonomischen Theorie kaum einzudringen.¹¹ Namhafte Vertreter des neuen Liberalismus wie Buchanan, Hayek oder Nozick blieben lange Zeit randständig und bewirkten keineswegs eine allgemeine Rückbesinnung auf liberale Positionen. Dies ist deswegen hervorzuheben, weil in sozialwissenschaftlichen Kommentaren zur Finanzmarktkrise unhinterfragt ökonomisches Denken mit einer Dominanz libera-

¹¹ In der Nachkriegszeit bot die Mont-Pelerin-Society einem kleinen Kreis von liberalen Ökonomen und Sozialwissenschaftlern Gelegenheit zum Meinungsaustausch; für eine Aufarbeitung vgl. *Plickert* (2008).

ler Doktrinen gleichgesetzt wird.¹² Eine größere Beachtung erfuhr der neue ökonomische Liberalismus allerdings seit der ökonomischen Krise gegen Mitte der 1970er Jahre, von der alle westlichen Wohlfahrtsstaaten erfasst wurden und welche die ungewöhnlich lange Aufschwungphase der Nachkriegszeit beendete. Zu den Erscheinungsformen der Krise gehörten: eine steigende Arbeitslosigkeit, ein Anstieg der Nettoneuverschuldung der öffentlichen Haushalte, steigende Inflationsraten (die bisweilen 10 Prozent überstiegen), eine anhaltende wirtschaftliche Stagnation mit nur kurzen Aufschwungphasen sowie, zumindest in einigen Ländern wie etwa den USA, eine allgemeine Produktivitätsschwäche, die auf einen Mangel an Innovationstätigkeit hindeutete. Die Stagnation wiederum erschwerte den Strukturwandel, der – anders als zur Zeit des Nachkriegsbooms – bei hoher friktioneller Arbeitslosigkeit zu bewältigen war. Die Hartnäckigkeit der Krise erschütterte nachhaltig das Vertrauen in die Tragfähigkeit des bisherigen wirtschaftspolitischen Leitbildes der gelenkten Marktwirtschaft („mixed economy“), das die Vereinbarkeit eines ständig wachsenden öffentlichen Sektors mit stetigem wirtschaftlichem Wachstum unterstellte. Allgemein wurde diese Krise als „Krise des Keynesianismus“ sowie als „Krise des Wohlfahrtsstaates“ rubriziert, womit allerdings noch keine Auswege und tragfähige Leitbilder künftiger Wirtschaftspolitik aufgezeigt waren. In dieser Phase machte der ökonomische Liberalismus ein Theorieangebot, indem er das ordnungspolitische Denken neu belebte. Der Aufstieg des ökonomischen Liberalismus zu theoretischer und später auch praktischer Bedeutung muss vor dem Hintergrund dieser wirtschaftshistorischen Erfahrung der Nachkriegsperiode gesehen werden. Man kann ihn deshalb auch als die ökonomische Theorie der Krise des Wohlfahrts- und Regulierungsstaates auffassen.

2. Das Begründungsproblem des neuen ökonomischen Liberalismus

Die Vertreter des neuen Liberalismus wählten die Fehlentwicklungen in einzelnen Politikfeldern wie der Geld- oder Fiskalpolitik lediglich zum Ausgangspunkt einer allgemeineren Kritik an den Grundlinien wirtschaftspolitischen Handelns. Sie sahen das Leitbild der „mixed economy“ als die eigentliche Ursache der wirtschaftlichen Krise an. Es ging ihnen also nicht nur um die Lösung praktischer wirtschaftspolitischer Probleme etwa aus der Finanzwissenschaft, sondern auch um eine umfassende Gesellschafts-

¹² Symptomatisch hierfür sind die Stellungnahmen von *Habermas* (2008) und *Beck* (2008) zur Finanzmarktkrise im Jahre 2008.

kritik und die Begründung eines neuen gesellschaftspolitischen Leitbildes. Die theoretische Aufgabe bestand darin, das liberale Leitbild der Staatszurückhaltung zunächst genauer zu bestimmen und den Erfordernissen des modernen Kapitalismus anzupassen. Sodann ging es um die Suche nach einer möglichen institutionellen oder konstitutionellen Verankerung, um dieses Leitbild zu verwirklichen, d.h. das politische Handeln wirksam zu binden. Beabsichtigt waren nicht nur wirtschaftspolitische Empfehlungen. Wie sein klassisches Vorbild erhob der neue ökonomische Liberalismus einen normativen Geltungsanspruch und verband mit der Begründung für das Modell der Staatszurückhaltung den Anspruch, dass es sich um das einzig *legitime* politische Leitbild handele. Eine nicht-liberale Wirtschaftspolitik wurde nicht nur als „ineffizient“ kritisiert, sondern auch als Verletzung legitimer Interessen der Bürger beanstandet. Auf diese Weise erhoben die Vertreter des neuen ökonomischen Liberalismus den Anspruch einer *normativen politischen Theorie*.

Die nachfolgende Untersuchung setzt sich kritisch mit diesem normativen Geltungsanspruch auseinander. Im Zentrum steht ein Problem des neuen Liberalismus, für das seine Vertreter, so die These, bislang keine befriedigende Antwort gefunden haben. Der neue ökonomische Liberalismus sieht sich nämlich mit einem Problem konfrontiert, welches die klassische Version nicht besaß. Diese machte sich zu einem Anwalt der Wohlstandsinteressen der Bürger und wandte sich *in deren Namen* an eine lenkende staatliche Instanz. Staatliche Herrschaft wiederum wurde von den Adressaten der Gesetzgebung als klar unterschieden gedacht. Bereits Ritchie (1896) erkannte, dass ein Demokratisierungsprozess entscheidende Konsequenzen für die Struktur liberalen Argumentierens haben würde:

„... be it observed that arguments used against ‚government‘ action, where the government is entirely or mainly in the hands of a ruling class or caste, exercising wisely or unwisely a paternal or grandmotherly authority – such arguments lose their force just in proportion as the government becomes more and more genuinely the government of the people by the people themselves“ (Ritchie, 1896, S. 64).

Im Unterschied zum klassischen liberalen Modell muss der neue ökonomische Liberalismus Rechtfertigungsgründe für die Rücknahme *demokratischer Staatstätigkeit* finden. Daraus erwächst ein spezifisches Begründungsproblem, mit dem wir uns in den nächsten Kapiteln befassen werden. Die Vertreter des neuen Liberalismus sind sich dieses Problems allerdings, wenn überhaupt, nur rudimentär bewusst. Während einige „libertäre“ Ökonomen ungeniert an einem klassischen Minimalstaatsmodell festhalten und die Demokratie vor allem als eine Störung dieses Leitbildes beurteilen, verstehen sich andere Vertreter des neuen ökonomischen Liberalismus immer auch zugleich als Demokraten, welche die grundsätzliche Vereinbarkeit von ökonomischem Liberalismus und Demokratie als Selbstverständlich-

keit voraussetzen.¹³ Als Folge dieser unterschiedlichen politischen Vorfestlegungen lassen sich zwei Hauptvarianten des neuen ökonomischen Liberalismus ausmachen, die häufig miteinander verquickt und – auch von ihren jeweiligen Vertretern selbst – parallel verwendet werden. In der Konsequenz ist die demokratietheoretische Verortung des ökonomischen Liberalismus weitgehend unklar geblieben; sie wird von seinen Vertreter selten als ein ernsthaftes Problem angesehen. Die beiden Varianten kennzeichne ich a) als den substantiellen ökonomischen Liberalismus und b) als den prozeduralen ökonomischen Liberalismus; sie werden im nächsten Kapitel ausführlicher vorgestellt. Anhand einer skizzenhaften Erläuterung lässt sich die Grundproblematik, welche dieses Buch behandelt, hier vorwegnehmen.

2.1. Der substantielle ökonomische Liberalismus

Vertreter des neuen ökonomischen Liberalismus können sich am klassischen Vorbild orientieren, indem sie – anknüpfend an das Smithsche Modell der natürlichen Freiheit – theoretisch und empirisch aufzeigen, warum ein Modell der Staatszurückhaltung den Wohlstandsinteressen der Bürger am besten dient. Diese Begründungsstrategie liegt dem von mir so bezeichneten substantiellen ökonomischen Liberalismus zugrunde. Friedman und Hayek hatten diesen Weg beschritten, als sie sich früh mit dem Wohlfahrts- und Regulierungsstaat der „mixed economies“ kritisch auseinandersetzten. Vertreter des substantiellen ökonomischen Liberalismus bauen auf die theoretische und empirische Überzeugungskraft des liberalen Konzepts. Sie halten dieses für hinreichend begründet, wenn es sich gegenüber rivalisierenden politischen Konzepten als überlegen erweist. Das ist dann der Fall, wenn die Politik den Gesellschaftsmitgliedern die höchsten Wohlstandsgewinne sichert, das heißt die Bürger am stärksten persönlich von dieser Politik profitieren. Dabei rekurriert der ökonomische Liberalismus seinem Anspruch nach auf die Bewertungsmaßstäbe der Bürger, während er externe Bewertungsmaßstäbe – politischer, ethischer, religiöser oder weltanschaulicher Art – zurückweist. Er konzentriert sich daher auf den theoretischen und empirischen Nachweis der ökonomischen Vorteilhaftigkeit eines Modells der Staatszurückhaltung für die Interessen der Bürger, wobei dieses Modell immer wieder zu spezifizieren und an historische Umstände anzupassen ist. Ich werde im dritten Kapitel darlegen, dass die von Hayek inspirierte evolutorische Markttheorie der theoretischen Begründung des substantiellen ökonomischen Liberalismus entscheidende neue Impulse verdankt.

¹³ Maßgeblicher Vertreter einer libertär-anarchistischen Position ist *Hoppe* (2002).

Eine ergebnisbezogene Rechtfertigungsstrategie ist jedoch in ihrem legitimatorischen Anspruch begrenzt. Mit dem theoretischen und empirischen Nachweis der ökonomischen Überlegenheit des liberalen Modells sind die Begründungsanforderungen noch nicht erfüllt. Im wissenschaftlichen Kontext gilt die theoretische Begründung und empirische Evidenz zwar als hinreichend. Im Kontext der demokratischen Öffentlichkeit kommt einer wohlbegründeten Position allerdings kein höherer Status zu als der einer politischen Präferenz, die gleichrangig neben anderen politischen Präferenzen steht und mit diesen rivalisiert. Das ist sicherlich ein generelles Problem der Durchsetzungsfähigkeit und Geltung wohlbegründeter Erkenntnisse, vor allem aber normativer Positionen, die auf den demokratischen Entscheidungsprozess angewiesen sind: aus der Wohlbegründetheit einer einzelnen politischen Maßnahme oder eines Leitbildes lässt sich keine Geltung beanspruchen, solange das Entscheidungskollektiv nicht überzeugt ist. Für die Begründungsweise liberaler Positionen resultiert daraus allerdings ein weit reichendes Konsistenzproblem. Der Liberalismus vertritt ein politisches Programm, das den Wertungen der Bürger gerade nicht vorgreifen will, sondern diese vielmehr als Prämisse einer legitimen Gesellschaftsordnung respektiert. Am Ende verbliebe nur die Möglichkeit, für das Modell der Staatszurückhaltung öffentlich zu werben und begründete Empfehlungen für „gutes (ökonomisches) Regieren“ auszusprechen. Ein darüber hinausgehender legitimatorischer Anspruch könnte aber nicht mehr erhoben werden. Eine regulatorische, interventionistische Wirtschaftspolitik, welche die Wohlfahrtschancen einer Gesellschaft versetzt aber gleichwohl die Zustimmung der Bürger findet, könnte man schlechterdings nicht als illegitim oder gar als anti-individualistisch verwerfen.

2.2. Der prozedurale ökonomische Liberalismus

Buchanan hat diese Schwierigkeit erkannt und daraus weitreichende Schlüsse für eine Neubegründung liberaler Positionen gezogen. Hieraus entwickelte sich eine zweite Variante des neuen Liberalismus; ich bezeichne sie als den prozeduralen ökonomischen Liberalismus. Den Vertretern dieser Position geht es zwar auch um das Wohlstandsziel, und sie lassen keinen Zweifel, dass die Ausschöpfung der Wohlstandschancen mit einer Rücknahme wohlfahrtsstaatlicher und regulativer Wirtschaftspolitik einhergehen muss. Dabei erkunden sie jedoch die Möglichkeit, eine liberale Politik der Staatszurückhaltung demokratiethoretisch zu verankern. Die Wirtschaftspolitik in den gegenwärtigen westlichen Demokratien wird nicht in erster Linie deswegen kritisiert, weil sie die Wohlstandsaussichten schmälert und unbefriedigende ökonomische Resultate hervorruft. Das ist nur der Anlass, sich mit einer solchen Politik näher auseinanderzusetzen.

Vielmehr würden die Bürger in einem ideal gedachten Verfahren einer solchen Wirtschaftspolitik ihre Zustimmung verweigern, wenn es auf die allgemeine Zustimmung ankäme. Der prozedurale ökonomische Liberalismus ist als Vertragstheorie konzipiert und nimmt den Charakter einer normativen politischen Theorie an, die sich auf den politischen Liberalismus zubewegt. Seinen gesellschaftskritischen Gehalt schöpft der prozedurale ökonomische Liberalismus aus dem Verfahrensmangel der Demokratie, die politischen Präferenzen der Bürger abbildungstreu in politische Handlungen zu übersetzen. Auf diese Weise wenden sich seine Vertreter nicht unmittelbar gegen die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der politischen Akteure, sondern gegen die unzureichenden politischen Institutionen der gegenwärtigen Demokratie. Diese Kritik wiederum stützt sich auf die positive Politische Ökonomie (Public Choice) und verweist auf typische Phänomene wie der Bedienung von Gruppeninteressen (Rent-seeking) durch Lobbying sowie auf das Problem der mangelnden Bindung der politischen Entscheider an den Souverän der Demokratie (Prinzipal-Agent-Problem). Der prozedurale ökonomische Liberalismus hat die positive ökonomische Theorie der Politik ins Normative gewendet. Er fordert im Wesentlichen eine engere Bindung politischer Entscheidungen an die Präferenzen der Bürger. Dies macht geeignetere politische Institutionen erforderlich, als wir sie aktuell in den westlichen Demokratien vorfinden. Verfügten wir über solche Institutionen, würde der Souverän der Demokratie die wirtschaftspolitische Fehlentwicklung der „mixed economy“ – steigende Staatsquoten und Staatsschulden, Geldentwertung, Wachstumsschwäche und Unterbeschäftigung – auf Dauer unterbinden. Das realisierte politische Konzept wäre mit dem Modell der Staatszurückhaltung zwar nicht deckungsgleich, würde diesem aber in weiten Teilen entsprechen.¹⁴

Die Vertragstheoretiker versuchen, wenn man so will, durch eine demokratietheoretische Umstellung der Begründungsweise den ökonomischen Liberalismus „vom Kopf auf die Füße zu stellen“. Ich werde diesem Ansatz insoweit folgen, als der gesellschaftskritische Anspruch, den alle Vertreter des neuen ökonomischen Liberalismus erheben, eine demokratietheoretische Verortung erfordert. Das Problem dieser Argumentation liegt aus meiner Sicht allerdings darin, dass sie den gesamten Erklärungsbeitrag für defizitäres Regierungshandeln einseitig bei den politischen Institutionen der Demokratie ansiedelt. Von diesen muss angenommen werden, dass sie die wahren Präferenzen der Bürger auf Dauer verzerren, und zwar solange, bis es zu grundlegenden Verfassungsänderungen kommt. Der prozedurale

¹⁴ Diese Überlegungen finden sich insbesondere bei *Brennan/Buchanan* (1985), deren Beitrag als ausgereifte Version des prozeduralen ökonomischen Liberalismus gelten darf; es enthält neben einer theoretischen Grundlegung zahlreiche wirtschaftspolitische Anwendungsbeispiele.

ökonomische Liberalismus beruft sich auf die empirischen Präferenzen der Bürger und bezieht nicht die Möglichkeit ein, dass der Ausbau des Wohlfahrts- und Regulierungsstaat der westlichen Demokratien durchaus auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruhen könnte.¹⁵ Ich möchte im nächsten Kapitel zeigen, dass der prozedurale ökonomische Liberalismus durch seine Annäherung an den politischen Liberalismus zwar grundsätzlich geeignet ist, einen normativen Geltungsanspruch zu untermauern. Er leistet aber nicht das, was er leisten soll, nämlich den Wohlfahrts- und Regulierungsstaat der westlichen Demokratien unter Verweis auf die empirischen Präferenzen der Bürger zu delegitimieren. Dies würde stärkere Vorannahmen über die politischen Präferenzen von Bürgern voraussetzen, als sie empirisch haltbar erscheinen. Zugleich würde das dem Konzept des prozeduralen ökonomischen Liberalismus widersprechen, ein möglichst realitätsgerechtes Bild von Bürgern zugrunde zu legen. Fußt diese Strategie der Staatskritik jedoch auf Annahmen, die sich von empirischen Bürgerpräferenzen unterscheiden, könnte die Politik einer fortgesetzten Staatsausweitung und Beschränkung wirtschaftlicher Freiheit am Ende auch noch ihre Legitimation durch eine liberale Begründungsstrategie finden. Das wäre nämlich stets dann der Fall, wenn die Bürger einer solchen Freiheitsbeschränkung freiwillig zustimmen. Die liberale Kritik an den wirtschaftspolitischen Fehlentwicklungen des Regulierungsstaates bleibt in diesem Fall eine gesellschaftliche Minderheitenposition, die „extern“ – von ökonomischen Experten – mit Gründen vorgetragen wird, ohne dass sie sich auf die Präferenzen der Bürger stützen kann.

3. Zur Notwendigkeit einer demokratietheoretischen Verortung des ökonomischen Liberalismus

Die beiden Varianten des neuen ökonomischen Liberalismus gehen nicht miteinander auf, wie ich im weiteren Gang der Untersuchung zeigen möchte. Ich verwerfe damit die Legitimationsstrategie, eine Politik im Dienste des Wohlstands der Bürger auch mit ihrem empirischen Wollen zu begründen. Das ist eine zentrale These und Ausgangspunkt dieses Buches. Auch den Vertretern der zweiten, prozeduralen Variante des Liberalismus waren bereits Zweifel gekommen, ob man eine Liberalisierung der Wirtschaftspolitik auf die empirischen Interessen der Bürger stützen kann.¹⁶ Daraus haben sie allerdings keine weiteren Schlüsse für den ökonomischen Libera-

¹⁵ Vergleichbar einem Rendite/Risikokalkül von Anlegern könnten Gesellschaftsmitglieder ein höheres Maß an sozialer Sicherheit vorziehen und niedrigere Wachstumsraten als Preis akzeptieren.

¹⁶ Vgl. hierzu das Schlusskapitel in *Brennan/Buchanan* (1985, S. 149 ff.).

lismus als normativer ökonomischer Theorie des Staates gezogen. Das soll hier geschehen.

Um die Konsistenz liberalen Argumentierens zu wahren, so die hier vertretene These, muss an dem Anliegen der Vertragstheoretiker festgehalten werden: nämlich den ökonomischen Liberalismus mit dem politischen Liberalismus kompatibel zu machen. Wenn man hierbei jedoch die Argumente von Rawls zur Begründbarkeit des politischen Liberalismus hinzunimmt, stellen sich beide Varianten des ökonomischen Liberalismus als eine „vernünftige umfassende Lehre“ („reasonable comprehensive doctrine“) heraus, wie Rawls es bezeichnet.¹⁷ Solche Lehren sind als Fundament für eine „wohlgeordnete Gesellschaft“ (Rawls) generell ungeeignet und widersprechen dem „overlapping consensus“ einer demokratischen Gesellschaft. Wie ich im nachfolgenden zeigen will, zwingt eine solche Einsicht keineswegs zu einer Abschwächung des kritischen Gehalts des ökonomischen Liberalismus, etwa im Sinne eines wie immer operationalisierten „Dritten Wegs“.¹⁸ Um dem Anliegen des ökonomischen Liberalismus gerecht zu werden, muss dieser vielmehr als eine Ideologiekritik an den empirischen politischen Präferenzen der Bürger entwickelt werden. Dies mag auf den ersten Blick paradox erscheinen und den normativen Prämissen des Liberalismus diametral entgegen zu laufen – denn eine Theorie des aufgeklärten Bürgertums, als die sich der Liberalismus immer verstanden hat, kann sich kaum kritisch gegen die Bürger wenden. Es verbindet sich damit allerdings, wie ich aufzeigen möchte, keineswegs die Variante eines libertären Paternalismus. Es geht vielmehr um die Herausarbeitung des Beitrags, den der ökonomische Liberalismus zur Selbstaufklärung einer demokratischen Gesellschaft leisten kann. Einen Vorzug dieser Rekonstruktion des ökonomischen Liberalismus sehe ich darin, dass er mit seinen eigenen normativen Grundsätzen kompatibel ist und zugleich dessen kritisches Anliegen bewahrt, d.h. sich nicht mit neuen Spekulationen eines „Dritten Wegs“ belastet. Dies bietet nach meiner Auffassung eine Lösung für das Dilemma, in das der gegenwärtige ökonomische Liberalismus hineingeraten ist: entweder die Demokratie uneingeschränkt als legitime Herrschaftsform anzuerkennen, was die Grundsätze einer liberalen Wirtschaftspolitik erheblich relativiert, wenn nicht gar preisgibt, oder das Modell der Staatszurückhaltung höher zu gewichten als die Demokratie.

Ich bringe zu diesem Zweck die Hayeksche Theorie der spontanen Ordnung ins Spiel, allerdings zu einem anderen Zweck, als Hayek vorgesehen

¹⁷ Rawls (1998/1993, S. 132–141).

¹⁸ Die Begriffsgeschichte des Dritten Wegs reicht weit zurück; bereits der Ordo-Liberalismus verstand sich selbst als dritten Weg zwischen „Manchester-Liberalismus“ und Sozialismus. In neuerer Zeit hat Giddens (1998) die Terminologie aktualisiert.

hat: nämlich nicht zur Bestimmung einer legitimen Grenze zwischen der öffentlichen und privaten Sphäre und der „Ableitung“ einer Politik, welche eine spontane Ordnung garantiert, sondern zur Analyse systemimmanenter Rationalitätsgrenzen der Bürger, ihre politischen Präferenzen überhaupt zu ermitteln. Damit lässt sich Hayeks Theorie in einer fruchtbaren Weise für Fragen der Dynamik politischer Präferenzenbildung auswerten und in eine Theorie politischer Deliberation in der Demokratie einbringen – eine Verwendungsweise, die Hayek selbst nicht im Sinn gehabt hat. Er intendierte mit der Theorie der spontanen Ordnung zunächst nur eine Begründung des ökonomischen Liberalismus, welche die marktwirtschaftliche Entwicklungsdynamik in den Mittelpunkt rückte und damit zum wohlfahrtsökonomischen Utilitarismus, der den ökonomischen Liberalismus bis dahin maßgeblich prägte, auf Distanz ging.¹⁹ Mit Hayeks Theorie der spontanen Ordnung lassen sich jedoch epistemische Grenzen der politischen Präferenzenbildung erschließen, ohne dass man der Hayekschen Folgerung für eine liberale Staatsverfassung zu folgen bräuchte.²⁰ Außen vor bleibt ebenso die Frage der Konsensbildung oder der Aggregation individueller Präferenzen, welche die ökonomische Theorie der Politik seit Arrow immer wieder beschäftigt hat.²¹ Es ist hier vielmehr danach zu fragen, unter welchen Voraussetzungen Bürger in spontanen Marktprozessen stabile politische Präferenzen bilden können.

Wirtschaftspolitische Präferenzen beziehen sich generell auf ökonomische Zustände. Diese wiederum sind nicht in gleicher Weise wählbar, wie dies für private Entscheidungen gilt. Im Falle von ökonomischen Entwicklungsprozessen mangelt es an der Fixierbarkeit dessen, was den Gegenstand einer Wahl bildet. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine Gesellschaft ihre kollektiven Präferenzen durch Abstimmung oder Konsens ermittelt. Der Begriff der politischen Präferenz erweist sich als voraussetzungsvoll und ist einer ideologiekritischen Analyse zu unterziehen, da er eine öffentliche Bewertbarkeit von ökonomischen Zuständen suggeriert, die sich vom Standpunkt einer evolutorischen Markttheorie als fragwürdig erweist. Dies soll im weiteren Teil der Untersuchung näher gezeigt werden. Es handelt sich um eine Besonderheit des Politischen, die von den allgemeinen Rationalitätsdefiziten menschlichen Entscheidens, wie sie von der ökonomischen Verhaltensforschung intensiv untersucht werden, zu unterscheiden ist. Die Ideologiekritik bezieht sich auf die Voraussetzung des öffentlich

¹⁹ Vgl. insbesondere *Hardin* (1999, S. 41–81), der im wohlfahrtsökonomischen Utilitarismus das Haupthindernis für einen „unified liberalism“ sieht, welcher den ökonomischen und den politischen Liberalismus gleichermaßen umfasst.

²⁰ Vgl. *Hayek* (1982/1993, Vol. III).

²¹ Vgl. *Arrow* (1963).

Wählbaren, enthält sich aber normativer Aussagen über vorzugswürdige Politiken.

Somit geht es im Folgenden nicht darum, das liberale Modell der Staatszurückhaltung als das einzig legitime darzustellen. Eine solche Position gerät schnell in die Nähe eines „liberalen Paternalismus“, welcher den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in der Demokratie als ein permanentes Politikversagen und fortwährende Verfälschung von Wählerpräferenzen auffassen muss, eine Position, die ich empirisch für wenig plausibel halte. Die hier entwickelte Position trägt vielmehr der empirischen Beobachtung Rechnung, dass moderne Wohlfahrtsstaaten offenbar weniger ein Legitimationsproblem bei der Wahl von Politiken haben: der westliche Wohlfahrtsstaat kann sich durchaus auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stützen.²² Viel eher haben Demokratien mit einem Stabilitäts- und Konsistenzproblem bei den abzuarbeitenden und häufig zu korrigierenden politischen Präferenzen zu kämpfen, mit denen sie der demokratische Diskurs ständig neu versorgt und der ihren politischen Apparat einer dauernden Überlastung aussetzt.

Ein Ziel der nachfolgenden Untersuchung besteht darin, jene Elemente des ökonomischen Liberalismus herauszuarbeiten, die für eine Demokratietheorie fruchtbar erscheinen. Dabei bleibt die politische Konsequenz einer Selbstbindung von Politik, um die es den bisherigen Rekonstruktionen des ökonomischen Liberalismus sehr stark ging, zunächst außen vor. Wie ich zeigen möchte, ist die Begründung für eine solche Selbstbindung sowohl in epistemischer, als auch in normativer Hinsicht zu voraussetzungsvoll, um sich auf empirische Individuen berufen zu können. Stattdessen möchte ich die Frage politischer Präferenzenbildung auf ein Konzept politischer Deliberation beziehen und die zuvor gewonnenen Resultate auswerten. Dabei wird sich die Frage, wie man einen gesellschaftlichen Konsens bei partikulären Interessen herbeiführen kann, als weniger bedeutsam erweisen, als sie in bisherigen Konzepten deliberativer Demokratie zumeist behandelt wird.²³ Stattdessen erweist sich die Korrektur von kollektiven Irrtümern als das zentrale Problem einer demokratischen Öffentlichkeit, welche die ökonomischen Konsequenzen ihres Konsenses nur begrenzt überschauen kann. Mit dieser Perspektive kann auch das Verhältnis der Bürger als Gesetzgeber zur ökonomischen Sphäre adäquater gefasst werden: nämlich nicht als notorische Handlungsbeschränkung für die politische Autonomie, sondern als Informationsquelle für die Beurteilung von politischen Handlungsfolgen.

²² Vgl. dazu das folgende Kapitel.

²³ Vgl. *Aaken/List/Luetge* (Hrsg., 2003).

Es ist hierbei einem empirischen Umstand Rechnung zu tragen, welcher in den Rekonstruktionen des neuen ökonomischen Liberalismus bislang keine Rolle gespielt hat. Diese haben vor dem wirtschaftshistorischen Hintergrund der 1960er und 1970er Jahre dazu geneigt, die Demokratie als Gefährdung der individuellen und damit auch der ökonomischen Handlungsfreiheit anzusehen. Die Empirie stützt aber keineswegs die Befürchtung vieler Liberaler, dass Demokratien die individuelle Handlungsfreiheit zunehmend beschränken oder sich gar auf einen neuen Totalitarismus zubewegen. Gerade die wirtschaftspolitischen Reformperioden seit Beginn der 1980er, vor allem der 1990er Jahre, widersprechen der These, dass Demokratien die ökonomische Handlungsfreiheit mehr und mehr abbauen. Vielmehr erweist sich das Verhältnis von Demokratien zur ökonomischen Handlungsfreiheit als hochgradig ambivalent. Sie befinden sich gleichsam in einem Dauerkonflikt zwischen politischem Gestaltungsinteresse und dem Bedürfnis nach wirtschaftlichem Wohlstand, der auf den Schutz der wirtschaftlichen Freiheit zwingend angewiesen ist. Eine Rekonstruktion des ökonomischen Liberalismus aus der Perspektive des politischen Liberalismus muss dieser Ambivalenz gerecht werden. Darum soll es im Folgenden gehen.

4. Zum Aufbau des Buches

Im nächsten Kapitel möchte ich die beiden hier einleitend skizzierten Varianten des neuen ökonomischen Liberalismus genauer herausarbeiten und zeigen, dass sie auf zwei grundlegend verschiedenen Begründungen beruhen. In einem zweiten Schritt soll gezeigt werden, dass eine Begründung des ökonomischen Liberalismus aus Gründen der inneren Konsistenz aus der Perspektive des politischen Liberalismus erfolgen muss. Dabei werde ich mich auf das Rawlssche Konzept des politischen Liberalismus stützen, insbesondere auf die Rawlsschen Idee des „overlapping consensus“ als Referenz für eine pluralistische demokratische Gesellschaft.

Anhand einiger ausgewählter empirischer Befunde über die Wirtschaftspolitik westlicher Wohlfahrtsstaaten möchte ich zeigen, dass dem ökonomischen Liberalismus im Sinne von Rawls lediglich der Status einer „vernünftigen, umfassenden Doktrin“ zukommt, wohingegen sich der Wohlfahrts- und Regulierungsstaat auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stützen kann. Dieser Befund stellt eine Herausforderung für den ökonomischen Liberalismus und dessen Deutung der demokratischen Wirtschaftspolitik als fortgesetztes Politikversagen dar. Dies darf allerdings nicht zum Umkehrschluss verleiten, dass westliche Demokratien wirtschaftliche Freiheit als sekundär ansähen. Eine solche Schlussfolgerung

würde die Liberalisierungsepoche vernachlässigen, welche alle wohlfahrtsstaatlichen Volkswirtschaften des Westens seit den 1980er Jahren durchlaufen haben. Diese Reformen haben zu einer signifikanten wettbewerblichen Öffnung geführt, was liberale Kritiker wie Buchanan oder Hayek noch wenige Jahre zuvor kaum für möglich gehalten hatten. Noch überraschender ist, dass diese Liberalisierung der Wirtschaftspolitik ohne vorherige Änderung der Verfassungen vollzogen wurde; eine solche aber hatten liberale Kritiker als unabdingbare Voraussetzung für wirtschaftspolitische Reformen betrachtet.²⁴ Vor dem Hintergrund dieser Befunde möchte ich das Defizit der bisherigen Entwürfe einer normativen ökonomischen Theorie des Staates, welche der neue Liberalismus vorgelegt hat, markieren und die Aufgabe neu bestimmen: nämlich das „strukturell“ – d.h. aus den Handlungsinteressen erwachsende – zwiespältige Verhältnis der Gesellschaftsmitglieder einer Demokratie zur wirtschaftlichen Freiheit ins Zentrum der Theoriebildung zu rücken.

Im dritten Kapitel werde ich die eine Seite dieses Verhältnisses genauer untersuchen und die zentrale Bedeutung der Freiheitsidee für die Wohlstandsentwicklung in der Marktwirtschaft erörtern. Dabei erörtere ich Hayeks Theorie der spontanen Ordnung, welche die Freiheit als produktive Ressource in einem Modell der marktwirtschaftlichen Ordnung behandelt. Hierin scheint sie mir bis heute gegenüber konkurrierenden theoretischen Entwürfen vor allem seitens der Wachstumstheorie – auf die ich allerdings nicht weiter eingehen werde – überlegen; denn diese lassen den Begriff der Freiheit nicht mehr als produktive Ressource vorkommen, weder explizit noch implizit. Aus der Annahme eines Interesses der Bürger an ihrem Wohlstand darf allerdings nicht auf eine entsprechende politische Präferenz geschlossen werden, welche den Schutz der ökonomischen Freiheit zum Inhalt hat. Dies soll näher gezeigt und in seinen Konsequenzen diskutiert werden.

Gleichwohl ist Hayeks Theorie in hohem Maße geeignet, das Spannungsverhältnis zwischen dem Gebrauch politischer Freiheit in der Demokratie und den Funktionsbedingungen einer spontanen Ordnung besser zu verstehen. Dies soll den Gegenstand des vierten und des fünften Kapitels bilden. Ich nehme damit die Ausgangsposition des politischen Liberalismus wieder auf und erörtere das spannungsreiche Verhältnis des Individuums zur politischen Freiheit, das sich aus seiner Doppelrolle als Marktteilnehmer und Subjekt der Gesetzgebung in einer idealtypisch gedachten Demokratie ergibt. Die Erörterung verfolgt den Zweck, einen institutionell gehaltvollen Begriff von politischen Präferenzen in der Demokratie zu gewinnen. Hier liegt ein bedeutsamer Unterschied zu institutionell unbestimmten Modellen der positiven politischen Ökonomie. Wird der Gegen-

²⁴ Vgl. *Buchanan* (1993) und *Hayek* (1982/1993, Vol. III).

standsbereich politischer Präferenzen prinzipiell offen gelassen (was auch bei Habermas der Fall ist, wie zu zeigen sein wird), resultiert ein Konflikt zwischen politischer und privater Autonomie. Dieser tritt allerdings erst *ex post* hervor und entzieht sich darum in der Regel als möglicher Diskursgegenstand in der öffentlichen Deliberation.

Im weiteren Verlauf des vierten Kapitels werde ich die Implikationen des Modells der spontanen Ordnung für die Bestimmung politischer Präferenzen näher verfolgen. Ein evolutorisches Marktmodell erweist sich als geeignet für den Nachweis, dass es dem Präferenzbegriff im Bereich des Politischen an jener Binnenstruktur mangelt, welche das Handeln auf Märkten charakterisiert. Dies setzt der Rationalität öffentlicher Deliberation in der Demokratie entscheidende Grenzen. Diese bestehen in der notorischen Fehleinschätzung der Opportunitätskosten politischen Handelns. Deren Kenntnis aber ist für den Gebrauch von politischer Freiheit unabdingbar, soll der demokratische Entscheidungsprozess nicht mit einem tiefgreifenden Rationalitätsdefizit und der daraus erwachsenden Notwendigkeit beständigen Nachkorrigierens belastet werden. Es kann damit eine Eigenart demokratischer Wirtschaftspolitik auf den Begriff gebracht werden: pointiert ausgedrückt ist die Präferenzbildung im politischen Handeln dem Entscheiden typischerweise nicht vor-, sondern nachgelagert. Die Kosten von Politik treten gleichsam als Erfahrungskosten auf.

Damit entstehen weitreichende Konsequenzen für die politische Deliberation in der Demokratie. Diesen werde ich mich im abschließenden Kapitel zuwenden. Es ist insbesondere zu zeigen, dass ein Modell politischer Deliberation in der Tradition von Dewey besser als das von Habermas geeignet ist, die spezifische Lernproblematik von Demokratien zu thematisieren und sich auf die Korrektur eines Konsenses einzustellen, der sich als politischer Irrtum herausgestellt hat. Für den rationalen Gebrauch politischer Autonomie kommt es darauf an, Märkte als Erfahrungsquelle zu nutzen, anstatt darin eine einzuhegende Störquelle zu sehen. Einem permanenten Trial-and-Error-Prozess sind allerdings in der Demokratie aufgrund vielfältiger institutioneller Trägheiten Grenzen gesetzt. Ich möchte zeigen, dass der substantielle ökonomische Liberalismus an dieser Stelle erneut ins Spiel kommen muss; und zwar nicht als das einzig legitime Leitbild für politisches Handeln, sondern als eine theoretische Folie für die Interpretation von politischen Handlungsfolgen, insbesondere fehleingeschätzter Opportunitätskosten eines politischen Konsenses. Erst aus dieser Einsicht lassen sich institutionelle Schlussfolgerungen für eine rationale politische Deliberation ziehen.