

Gerhard Wegner

Ökonomischer Liberalismus aus der Perspektive des politischen Liberalismus

1. Einleitung

Spätestens seit dem Ende der keynesianischen Ära der Wirtschaftspolitik in den 1980er Jahren erleben wir eine andauernde intellektuelle Auseinandersetzung mit dem ökonomischen Liberalismus. Die Finanzkrise hat diese Kontroverse wiederbelebt, an der sich vor allem Politikwissenschaftler, Soziologen und Philosophen beteiligt haben. Colin Crouch, Jürgen Habermas, Ulrich Beck oder Christoph Butterwege, um nur einige zu nennen, haben den Neoliberalismus als Feind der modernen Demokratie ausgemacht.¹ Den gemeinsamen Nenner dieser Kritik bildet die Diagnose, dass Demokratien auf die Realisation des Gemeinwohls mittels politischer Steuerung durch Recht programmiert seien, ihre legitime Macht aber durch die Imperative des Marktes ausgehöhlt würde. Der Begriff des Neoliberalismus findet dabei eine höchst unterschiedliche Verwendung. Er dient wahlweise als Chiffre für ein intendiertes politisches Programm (in Reinform durch Thatcher und Reagan ausgeführt), eine widerwillig, weil aufgezwungene, praktizierte Reformpolitik, eine mehr oder weniger unhaltbare bzw. widerlegte Marktideologie oder aber als ein umfassendes »Programm einer hemmungslosen Unterwerfung der Lebenswelt unter die Imperative des Marktes«². Eine Auseinandersetzung mit theoretischen Positionen des Neoliberalismus, vor allem dessen Unterschiede zum klassischen Liberalismus, findet nur sehr selten statt, abgesehen von arbiträren und undeutlichen Bezugnahmen auf einzelne Vertreter wie Friedman oder manchmal auch Hayek. Deren Haupttexte bleiben ungelesen und auch eine Beschäftigung mit ihren höchst unterschiedlichen Argumentationsweisen findet nicht statt.³ Zumeist muss die Smithsche Metapher der »unsichtbaren Hand« als Kürzel reichen, um das Objekt der Kritik zu markieren, was

- 1 Colin Crouch, *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus. Postdemokratie II*, Berlin 2011; Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Frankfurt a.M. 2011; Ulrich Beck, »Die Finanzmarktkrise hat aus Schurken Helden gemacht«; Interview im Spiegel vom 15. 10. 2008; Christoph Butterwege, »Neoliberalismus, Globalisierung und Sozialpolitik: Wohlfahrtsstaat im Standortwettbewerb«, in: Christoph Butterwege, C./Martin Kutscha/Sabine Berghan, (Hg.), *Herrschaft des Marktes – Abschied vom Staat? Folgen neoliberaler Modernisierung für Gesellschaft, Recht und Politik*, Baden-Baden 1999, S. 26–44.
- 2 Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, a.a.O., S. 100.
- 3 Eine Ausnahme bildet Thomas Biebricher, *Neoliberalismus zur Einführung*, Hamburg 2012; dessen wesentliches Anliegen wird jedoch, wie an der Behandlung Buchanans deutlich wird, auch hier als eine intendierte Umkehrung der Hierarchie zwischen Politik und Markt fehlinterpretiert.

den Diskussionsstand der ökonomischen Theoriegeschichte nahezu vollständig ausblendet. Es geht erkennbar um eine politische Selbstverständigung, in welcher der ökonomische Liberalismus nur zur Abgrenzung dient, nicht jedoch um eine Auseinandersetzung oder Widerlegung. Eine inhaltliche fruchtbare Kontroverse zwischen Vertretern des ökonomischen Liberalismus und seinen intellektuellen Gegnern ist weit und breit nicht in Sicht.

Von Seiten der ökonomischen Theorie besteht wenig Anlass, auf die sozialwissenschaftliche Kritik am Neoliberalismus näher einzugehen, und zwar aus einem einfachen Grund: Alle vorgebrachten zentralen Einwände gegen den sogenannten Neoliberalismus sind innerhalb der ökonomischen Theorie wesentlich differenzierter, schärfer und mit hohem analytischen Aufwand erörtert worden, als dass Grund bestünde, sich mit einer pauschalen Kritik von außen zu befassen und sich davon neue Erkenntnisse zu versprechen. Seien es die realitätsfernen Verhaltensannahmen der ökonomischen Theorie, welche die Behavioral Economics mit inzwischen hohem Differenzierungsgrad analysiert hat, sei es die Annahme der Koordinationsfähigkeit der Märkte zu einem allgemeinen Marktgleichgewicht, welche die allgemeine Gleichgewichtstheorie schon seit Jahrzehnten mit hoher analytischer Schärfe auf ihre Bedingungen hin kritisch untersucht hat, seien es die Fälle von Marktversagen und die Chancen wirtschaftspolitischer Korrektur oder seien es, um ein Thema von Colin Crouch aufzugreifen, die mögliche Bevorzugung von Großunternehmen durch das Kartellrecht⁴: All dies ist Gegenstand von zum Teil jahrzehntelangen Diskussionen innerhalb der ökonomischen Theorie – unter Einschluss sich liberal verstehender Ökonomen –, so dass der von außen leichtfertig geäußerte Vorwurf einer Marktideologie aus wirtschaftswissenschaftlicher Binnensicht seltsam pauschal und uninformativ anmutet. Ein solches Urteil blendet zudem die wissenschaftsinternen Anreize der Weiterentwicklung von Theorie vollkommen aus; die hermetische und geradezu kartellartige, zumal langfristige, Festlegung einer gesamten Disziplin auf eine theoretisch wie empirisch fragwürdige Ideologie muss schon aus wissenschaftsimmanenten Gründen zweifelhaft erscheinen. Offenkundig ist das erhebliche Meinungsspektrum innerhalb der ökonomischen Disziplin und auch die Variationsbreite liberaler Positionen der sozialwissenschaftlichen Fundamentalkritik vollständig entgangen.

Trotz der Vielfalt und Ausdifferenzierung von Lehrmeinungen lassen sich in aktuellen wirtschaftspolitischen Debatten immer noch Zuordnungen vornehmen, welche eine liberale Position hinreichend markieren. Diese steht zumeist unter dem Verdacht, der Umsetzung eines generellen liberalen *Gesellschaftskonzepts* zu dienen. Dieser Verdacht ist insbesondere bei sozialphilosophisch orientierten Ökonomen, die sich in der Tradition des klassischen Liberalismus sehen, durchaus berechtigt und würde von dessen Vertretern auch gar nicht zurückgewiesen werden: Im Gegenteil, liberale Ökonomen der vergangenen 50 Jahre wie Hayek, Buchanan oder Friedman haben sich nicht nur zu speziellen Fragen der Geld-, Währungs-, Steuer- oder Fiskalpolitik geäußert, sondern damit auch ein umfassenderes liberales Gesellschaftsmodell verbunden. Legitimationsproble-

4 Vgl. Colin Crouch, *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus. Postdemokratie II*, a.a.O., S. 83–95.

me dieses Konzepts wurden dabei nicht außen vor gelassen, sondern in unterschiedlicher Weise reflektiert. Dabei wurde durchaus die Nähe zum politischen Liberalismus gesucht. Dies soll im Folgenden näher gezeigt werden. Dabei sollen zwei Varianten des ökonomischen Liberalismus, ein substantieller sowie ein prozeduraler, voneinander unterschieden werden. Der substantielle ökonomische Liberalismus lässt sich als Fortführung des klassischen Liberalismus auffassen, während dies für die prozedurale Variante nur bedingt gilt, wie zu zeigen sein wird. Zunächst soll an Überlegungen John Rawls' zum politischen Liberalismus angeknüpft werden; dabei soll rekonstruiert werden, wie sich beide vorgestellten Varianten des Wirtschaftsliberalismus von einem Rawlsschen Standpunkt aus interpretieren lassen. Dies bereitet eine Antwort auf die Frage vor, welchen normativen Status der ökonomische Liberalismus beanspruchen kann, wenn er sich in einer Pluralität einander widersprechender vernünftiger Lehren im demokratischen Meinungswettbewerb wiederfindet.⁵

2. Ökonomischer Liberalismus als vernünftige umfassende Lehre

Dazu ist zunächst zu zeigen, dass der ökonomische Liberalismus überhaupt den Status einer vernünftigen Lehre im Sinne Rawls beanspruchen kann. Wenn wir im ökonomischen Liberalismus mit Habermas nicht mehr als ein sozialdarwinistisches Unterwerfungsprogramm oder mit Colin Crouch eine Apologetik der Macht von Großkonzernen sehen würden, wäre die Diskussion an dieser Stelle schon beendet.⁶ Bereits bei oberflächlicher Kenntnisnahme der ökonomischen und gesellschaftlichen Zielsetzungen des ökonomischen Liberalismus erweisen sich solche Einschätzungen als unhaltbar und geradezu grotesk. Rawls lässt seinerseits keinen Zweifel am emanzipatorischen, progressiven Charakter des Liberalismus, wenn er Mill oder Sidgwick als dessen klassische Vertreter apostrophiert. Insbesondere Mill verbindet seine Begründung für einen dynamischen, wettbewerblichen Kapitalismus trotz seiner Unvollkommenheiten mit dessen Beitrag für die Zivilisation generell.⁷ Wenn wir die von Rawls aufgeführten Kriterien durchgehen, so müsste eine vernünftige Lehre »ein Ergebnis des Gebrauchs unserer praktischen Vernunft« sein, die »wichtigsten Aspekte des menschlichen Lebens in »ko-

5 Eine ausführliche Darstellung findet sich in Gerhard Wegner, *Ökonomischer Liberalismus als politische Theorie. Befund, Kritik, Rekonstruktion*, Tübingen 2012.

6 Vgl. Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, a.a.O., S. 103–104; Colin Crouch, *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus: Postdemokratie II*, Frankfurt 2011. Crouch scheint kaum darüber informiert, dass in wettbewerbsspolitischen Debatten die »efficiency defense«, die der Tendenz nach Großunternehmen begünstigt, gerade von liberalen Ökonomen stets als Rechtfertigung wirtschaftlicher Macht beargwöhnt wurde und von einer laxen Kartellpolitik zugunsten von Großunternehmen etwa in der EU keine Rede sein kann. Überdies ist die in der Tat einseitige Position der Chicago-School gerade von liberalen Ökonomen, die sich in der Tradition Walter Euckens sahen, auf erhebliche Kritik gestoßen.

7 Vgl. John Stuart Mill, *Principles of Political Economy, Books III-IV, Collected Works of John Stuart Mill, Vol. III*, Toronto 2006, S. 705–709.

härenter Weise« abbilden, sowie »anerkannte Werte« organisieren und in kohärenter Weise eine »nachvollziehbare Ansicht der Welt zum Ausdruck« bringen.⁸

Der klassische Liberalismus Smiths und Mills erfüllt diese Kriterien ebenso wie dessen Erneuerungen in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts durch Friedman und Hayek.⁹ Der populäre Vorwurf der Parteilichkeit zugunsten von Gruppen (Kapitalbesitzer) oder Nationen (der wohlhabenden Industrienationen) geht fehl.¹⁰ Smiths Untersuchung zielt auf die institutionellen und wirtschaftspolitischen Bedingungen für eine langfristige Wohlstandsanhebung aller Einkommensklassen; das System der natürlichen Freiheit rechtfertigt sich gerade dadurch, dass es auch die Lohnempfänger begünstigt, wohingegen das Monopolstreben der Unternehmer (seinerzeit vor allem das der elitären maritimen Handelsgesellschaften) tendenziell als schädlich für eine dynamische Wirtschaft betrachtet wird. Mill erörtert vielfältige Gründe dafür, warum eine dynamische Wirtschaft zu einem »advancement what is called material prosperity« führt, an dem sukzessive immer mehr Nationen teilhaben werden.¹¹ Die allgemeine Vorteilhaftigkeit einer liberalen Wirtschaftsordnung zeigt sich aber nicht nur in wachsendem Wohlstand, sondern auch in zivilisatorischem Fortschritt, wozu Mill folgende Elemente zählt: »increased demand over the powers of nature; increased security; and increased capacity of co-operation«. ¹² Dies alles sind zweifellos »anerkannte Werte« im Sinne Rawls, enthalten aber zugleich eine Priorisierung, die von anderen vernünftigen umfassenden Lehren anders vorgenommen werden könnte. Dies gilt wohl noch mehr für Mills Kritik an zeitgenössischen sozialistischen Ideen. Obwohl er deren gemeinwohl- und fortschrittsorientierten Ethos begrüßt, weist er die grundlegenden sozialistischen Einwände am Wettbewerb zurück. »They forget«, schreibt Mill, »wherever competition is not, monopoly is«. ¹³ Mill begründet die Unabdingbarkeit des Wettbewerbs und zeigt ferner auf, dass dieser der Arbeiterklasse dient. Mills Argumente sind kohärent und nachvollziehbar, aber sie stehen natürlich in einer liberalen Denktradition. Der Charakter einer vernünftigen umfassenden Lehre tritt damit klar hervor.

Das gilt in nahezu unveränderter Weise für den modernen ökonomischen Liberalismus, wie er von Friedman oder Hayek reformuliert wurde, mit Abstrichen auch für die von sozialphilosophischen Begründungsfragen weitgehend abstrahierende ökonomische Standardtheorie. Wie im klassischen Liberalismus bildet die ökonomische Wohlfahrt aller Gesellschaftsmitglieder das oberste Ziel, an dem sich wirtschaftspolitisches Handeln auszurichten habe. In gewisser Weise ist das Wertesystem des klassischen Liberalismus,

8 John Rawls, *Politischer Liberalismus*, Frankfurt 1998, S. 133.

9 Vgl. Adam Smith, *The Wealth of Nations*. London 1991 (1776); Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago 1962; Friedrich August v. Hayek, *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen 1991.

10 Vgl. Crouch, *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus: Postdemokratie II*, a.a.O. S. 19.

11 John Stuart Mill, *Principles of Political Economy, Books III-IV, Collected Works of John Stuart Mill, Vol. III*, a.a.O., S. 705–706.

12 John Stuart Mill, *Principles of Political Economy, Books III-IV, Collected Works of John Stuart Mill, Vol. III*, a.a.O., S. 706.

13 John Stuart Mill, *Principles of Political Economy, Books III-IV, Collected Works of John Stuart Mill, Vol. III* a.a.O., S. 794.

der die materielle Wohlfahrt priorisiert, durch die abstraktere Fassung des Nutzenbegriffs neutralisiert. Auch Freizeit wird als ein bewertbares Gut behandelt und die nutzenmaximierende Kombination von Arbeit und Freizeit bleibt den Individuen überlassen. Die Wertgrundlage für die Wirtschaftspolitik bildet nicht mehr allein der materielle Wohlstand, sondern der *bewertete* Konsum durch die Individuen. Es geht lediglich darum, einen Koordinationsrahmen sowie eine Wirtschaftspolitik zu identifizieren, die es den Gesellschaftsmitgliedern erlaubt, ihre so verallgemeinerten Wohlfahrtsziele in optimaler Weise zu verwirklichen.

Das ist wohl die abstrakteste Fassung des wirtschaftsliberalen Forderungsgehalts an ein wirtschaftspolitisches Programm. Die Operationalisierung und Ableitung von wirtschaftspolitischen Konzepten bleibt dann allerdings eine ökonomietheoretische Aufgabe und beginnen sich die intradisziplinären Kontroversen auch unter liberalen Ökonomen. Ein weitgehender Konsens besteht nach wie vor darin, dass die ökonomischen Grundfreiheiten wie Vertragsfreiheit, Kapitalverkehrsfreiheit, Niederlassungsfreiheit und Warenverkehrsfreiheit essentiell für die Verwirklichung des Wohlstandsziels sind. Damit sind bereits sehr weitgehende wirtschaftspolitische Implikationen verbunden, da die genannten Grundfreiheiten einen weitgehenden Schutz vor staatlichen Interventionen voraussetzen: gesetzliche Mindestlöhne, Mietobergrenzen, Kapitalverkehrskontrollen, Zölle zur Eindämmung des globalisierten Handels oder auch Regulierungen zwecks Abwehr eines Wettbewerbs im Dienstleistungssektor (realisiert durch das Herkunftslandprinzip) schränken die Grundfreiheiten ein, ohne dass dies erkennbar der Korrektur eines Marktversagens dienen würde. Um ein solches handelt es sich immer dann, wenn ökonomisch rationales Handeln der Marktteilnehmer systematisch (und nicht zufällig) zu einem Wohlfahrtsverlust führt, weshalb eine andere Koordinationsform in Betracht zu ziehen ist (Korrektur von Preissignalen bei externen Effekten, künstliche Verknappungseingriffe bei Umweltgütern, staatliche Leistungsangebote bei Fehlanreizen im Wettbewerb oder wettbewerbspolitische Kontrolle bei Monopolisierung).

Die ökonomische Standardtheorie hat sich in der jüngsten Zeit offener für Staatseingriffe gezeigt, was mit der Forderung nach einer »evidenzbasierten Wirtschaftspolitik« begründet wird. Diese zieht die Grenze zwischen Markt und Staat weniger ausgeprägt aus Deduktionen, sondern untersucht die empirischen Wirkungen wirtschaftspolitischer Interventionen, auch wenn sie nicht der Korrektur eines theoretisch vorhergesagten Marktversagens dienen sondern politischer Handlungslogik entspringen; hier wird »Marktversagen« zu einer Angelegenheit politischen Meinens. Die klare Grenze zwischen Staat und Markt kann dabei verschwimmen, etwa wenn empirische Studien den nachteiligen Effekt von Mindestlöhnen, die einen Eingriff in die Vertragsfreiheit bedeuten, entgegen theoretischer Vorhersage in Einzelfällen nicht bestätigen. Solche Ergebnisse finden gegenwärtig hohe öffentliche Aufmerksamkeit, weil sie auf eine Revision wohltablierter ökonomischer Erkenntnisse hindeuten scheinen. Gleichwohl bleibt festzustellen, dass die empirische Forschung die Marktversagenstheorie, welche die Fälle von gerechtfertigten Staatseingriffen in Märkte kategorisiert und eingrenzt, wohl modifiziert, aber keineswegs revidiert hat. Insbesondere ist »Marktversagen« keine Chiffre für die politische Missbilligung von Marktergebnissen, sondern bezeichnet systematische

Koordinationsfehler auf Märkten, zu deren Korrektur keine anderen Koordinationsalternativen als Staatseingriffe zur Verfügung stehen.

Die Neoliberalismuskritik hat nur eine verschwommene Vorstellung dessen, was das Objekt der Kritik überhaupt sein soll; hier muss immer wieder die »unsichtbare Hand« des Marktes als vermeintlicher Kernbestand aktueller ökonomischer Theorie aushelfen – im gesamten »Wealth of Nations« findet sich diese Metapher gerade ein einziges Mal –, womit gänzlich unklar wird, was nun der Unterschied zwischen Adam Smith und modernem Liberalismus eigentlich sein soll. Man muss gleichsam die Kritik selbst substantiieren, ohne damit eine Parteinahme für diese Position zu intendieren. Erst dann lässt sich Näheres darüber aussagen, welche Legitimationsdefizite bestehen und inwieweit diese sich noch innerhalb eines liberalen Konzepts beheben lassen.

Eine genauere Vorstellung über den Neoliberalismus – und auch seine Differenz zur ökonomischen Standardtheorie – lässt sich über die Neubehandlung des Marktversagensbegriffes gewinnen. Vertreter des Neoliberalismus wie Demsetz oder Friedman sind auf Distanz zum Marktversagensbegriff gegangen, weil das Wohlfahrtsoptimum als Beurteilungsmaß für die Marktkoordination zu ambitioniert ist.¹⁴ Zum einen können sich Marktunvollkommenheiten als temporär herausstellen, weil der Wettbewerb Zeit zu seiner Entfaltung benötigt. Zum anderen aber sind Vertreter des Neoliberalismus hochgespannten Rationalitätserwartungen an wirtschaftspolitische Korrekturmaßnahmen stets mit Skepsis begegnet, welche mit der Public-Choice-Theorie ein theoretisches Fundament erhielt. Was aus politischer Sicht als korrekturbedürftig gilt, orientiert sich zu meist an politischen Nutzenerwägungen und nicht an einem ökonomisch begründeten Marktversagensbegriff. Hier läuft die ökonomische Theorie leicht Gefahr, einer arbiträren, dezisionistischen Wirtschaftspolitik zweifelhafte Rechtfertigung zu verschaffen. Eine wirtschaftspolitische Regelbindung vermeidet eine willkürliche Handhabung und Indienstnahme des Marktversagensbegriffes. Gleichwohl bleibt auch hier die Wirtschaftspolitik auf die Wohlfahrt der Gesellschaftsmitglieder auszurichten.

Auch in dieser modernen, technischen Fassung zeigt sich der Charakter einer vernünftigen umfassenden Lehre. Staatliches Handeln abseits eines unstrittigen Katalogs notwendiger Eingriffe und Regulierungen wird mehrschrittigen Prüfungen unterzogen, welche die Unvollkommenheit des politischen Systems einrechnen, bis eine Wohlfahrts-erhöhung für die Gesellschaftsmitglieder als wahrscheinlich gelten kann. Damit ist eine klare Priorisierung von Werten vorgenommen, welche Vertreter anderer vernünftiger umfassender Lehren anders sehen können, zum Beispiel weil sie die Gemeinwohlorientierung staatlichen Handelns positiver beurteilen als Public-Choice-Theoretiker.

In der Hayekschen Variante des Neoliberalismus tritt der Charakter einer umfassenden vernünftigen Lehre noch sehr viel deutlicher hervor. Auch hier bildet individuelle Wohlfahrt das normative Referenzkriterium, an dem sich die spontane Ordnung des Marktes messen lassen muss. Indem Hayek jedoch die marktwirtschaftliche Entwicklungsdynamik als zentrales Element der Ordnung benennt, können Märkte nicht länger

14 Zuerst dargelegt von Harold O. Demsetz, H., »Information and Efficiency – Another Viewpoint«; in: *Journal of Law and Economics* (Vol. 7), 1969, S. 1–22.

als stationäre Gleichgewichte erfasst werden. Die Störung von Marktgleichgewichten wird vielmehr zu einem Wesensmerkmal des dynamischen Wettbewerbs. Damit knüpft Hayek an den klassischen Liberalismus an, indem er den Gebrauch der Freiheit durch Marktteilnehmer als produktive Ressource für die Handlungsmöglichkeiten anderer erfasst.¹⁵ Gleichzeitig wird die Freiheit zu einer Quelle nicht-intendierter Handlungsfolgen oder Fernwirkungen (von Schumpeter als »schöpferische Zerstörung« benannt), welche Einkommenspositionen bedrohen können und die Suche nach neuen Einkommensmöglichkeiten erforderlich machen, ohne dass der Erfolg garantiert wäre. Der Mangel an Einkommenssicherheit als Folge marktwirtschaftlicher Entwicklungsdynamik bildet den Preis für wachsenden Wohlstand, wie Hayek pointiert herausarbeitet. Den daraus resultierenden Wertekonflikt zwischen wirtschaftlichem Fortschritt und Einkommenssicherheit möchte er zugunsten des Fortschritts entschieden sehen. Auch wenn für diese Position vor allem durch Vergleiche mit alternativen wirtschaftspolitischen Konzepten (nicht nur der Planwirtschaft, sondern auch des strukturkonservierenden Staatsinterventionismus, was den relevanteren Fall darstellt) wirbt, so können diese Wertungen in einem demokratischen Diskurs auch anders ausfallen. Es zeigt sich im Fall der Hayek-schen evolutorischen Neufassung des ökonomischen Liberalismus, dass die Begründungen für eine Wettbewerbsordnung nicht nur in normativer, sondern auch in epistemischer Hinsicht zu voraussetzungsvoll sind, als dass ein gesellschaftlicher Konsens gesichert wäre.

Ein Legitimationsproblem für den ökonomischen Liberalismus erwächst allerdings nicht aus der vermeintlichen Hintanstellung individueller Interessen unter die »Imperative des Marktes« – den Markt als normativen Eigenwert kennt die ökonomische Theorie entgegen manchem Sprachgebrauch, bisweilen ihrer eigenen Vertreter, gar nicht. Zu hinterfragen ist vielmehr das Verfahren, in welchem individuelle Wohlstandsinteressen ihre Berücksichtigung finden. Individuen bilden das Ziel liberaler Wirtschaftspolitik und liefern ihr ihren Legitimationshintergrund. Aber sie sind nicht als Autoren dieser Politik vorgesehen, sondern speisen in formaler Hinsicht gleichsam ihre Wohlstandsziele als Argumente einer Wohlfahrtsfunktion ein, deren Zielwerte von politischen Alternativen abhängen. Die daraus abgeleitete wohlfahrtsoptimale Wirtschaftspolitik ist dann als Forderung an die staatliche Autorität adressiert. Welche Wirtschaftspolitiken oder institutionellen Arrangements die höchste Wohlfahrt generieren, bleibt allein von der Theorie zu herauszufinden. Wenn beispielsweise Freihandel als bestes Mittel zum Zwecke der (individualistisch rekonstruierten) gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt identifiziert ist, begründet das in hinreichender Weise eine wirtschaftspolitische Präferenz für Freihandel. Handelsbeschränkungen sind wegen erwiesener Nachteiligkeit abzulehnen. Der Rekurs auf die individuellen Wohlfahrtspositionen macht es dabei nicht notwendig, die Individuen unmittelbar zu konsultieren, um die wohlfahrtsförderlichste Politik zu ermitteln. Nehmen wir an, dass die Gesellschaftsmitglieder tatsächlich an höchstmöglichem materiellem Wohlstand interessiert sind und dieses Interesse in vielfältiger Form öffentlich artikulieren, sei es in Form von Tarifforderungen, sei es in Form steuerpoliti-

15 Vgl. Friedrich August von Hayek, *Die Verfassung der Freiheit*, a.a.O. S. 49–64.

scher Entlastungsforderungen. Nehmen wir weiter an, dass sie eine Welthandelsordnung zugunsten des Freihandels ablehnten, Schutz vor ausländischem Wettbewerb wünschten und geplante Freihandelsabkommen zurückwiesen. Aus einer liberalen ökonomischen Perspektive würde eine solche politische Haltung nicht als eine Präferenz gelten, die unmittelbare Berücksichtigung beanspruchen kann, sondern als eine alternative Hypothese, wie sich Wohlfahrt am besten steigern liesse. Als solche Hypothese muss sie sich, wie jede andere auch, einem theoretischen und empirischen Test aussetzen. Hingegen kann sie nicht den Status einer Präferenz beanspruchen. Der ökonomische Liberalismus respektiert und berücksichtigt nach seinem eigenen normativen Anspruch individuelle Präferenzen, nicht aber unhaltbare Theorien über ökonomische Kausalzusammenhänge. Damit ist zugleich eingeräumt, dass solche Erkenntnisse nicht mit einem starren Katalog zulässiger Staatsaufgaben vereinbar sind, sondern im Lichte neuer Erfahrungen gegebenenfalls zu revidieren sind. Unvereinbar mit diesem Konzept des substantiellen ökonomischen Liberalismus sind jedoch ungeprüfte Meinungen zur Wirtschaftspolitik, auch wenn sie sich als mehrheitsfähig erweisen sollten.

Diese liberale Argumentationsstruktur lässt sich verallgemeinern. Das Konzept des Marktversagens zielt auf eine Eingrenzung von Staatseingriffen in die Marktallokation, wobei die Wohlfahrt der Individuen das Kriterium bildet. Auf diese Weise zieht die ökonomische Theorie eine Grenze zwischen Markt und Staat. Die Identifikation bleibt aber im Kompetenzbereich der ökonomischen Theorie, wobei die Auffassungen unter Ökonomen hier unterschiedlich sein können und empirische Expertise einer deduktiven Ableitung, wie sie die Wohlfahrtsökonomik lehrbuchmäßig vornimmt, ein ums andere Mal in die Quere kommen kann. Aber die Ableitung wohlfahrtsoptimaler Politik bleibt Sache der empirisch informierten ökonomischen Theorie. Wenn etwa die Bürger einen Eingriff in die Lohnfindung durch einen gesetzlichen Mindestlohn befürworten, weil sie davon Vorteile erwarten, so behandelt die ökonomische Theorie diese Befürwortung als fallible Hypothese. Oder wenn Ökonomen eine Kontroverse über die Wohlstandswirkungen eines Mindestlohnes führen, so kann diese Kontroverse nur nach den üblichen disziplinären Diskursregeln ausgetragen werden. Sollte sich die These der Standardökonomie, dass Staatseingriffe in die Lohnfindung nachteilige Wirkungen hervorbringen, empirisch (oder theoretisch) widerlegen bzw. differenzieren lassen, dann spielen die politischen Ansichten der Bürger hierbei keine Rolle. Vorzugswürdige Politiken resultieren allein aus theoretischen Ableitungen und wirtschaftspolitischen Erfahrungen. Die Interessen der Bürger definieren zwar, was Wohlfahrt stiftet; in welchen institutionellen Arrangements sich diese subjektiven Ansichten von Wohlfahrt am besten verfolgen lassen, bleibt Aufgabe der Theorie und wissenschaftlicher Kritik.

3. Die prozedurale Erneuerung als Antwort

Die vorgestellte Variante des Neoliberalismus lässt sich als substantiell definieren, weil sie die Inhalte liberaler Wirtschaftspolitik ermittelt. Revisionen und Erweiterungen dieser Inhalte ergeben sich allein aus neuen Erkenntnissen innerhalb der ökonomischen

Theoriebildung. Auch nach dem Selbstverständnis ihrer Vertreter steht diese Variante des ökonomischen Liberalismus in der klassischen liberalen Tradition. Indes sind die demokratietheoretischen Probleme dieser Position offenkundig. Der klassische Liberalismus konnte sich zum Anwalt des allgemeinen Wohlfahrtsinteresses machen, solange die Gesellschaftsmitglieder über die Wirtschaftspolitik nicht, oder nur zum Teil, selbst bestimmen konnten oder dies tun können. In einer unvollständigen Demokratie wie etwa der britischen des 18. und 19. Jahrhunderts, geschweige denn in einer Autokratie, kann der ökonomische Liberalismus mit einiger Berechtigung für sich in Anspruch nehmen, das Wohlfahrtsinteresse der Bürger in legitimer Weise gleichsam vikarisch zu vertreten.

Offene Legitimationsfragen ergeben sich in dieser Konstellation abwesender oder unvollständiger Demokratie allenfalls dann, wenn sich der Wohlstand der Bürger durch eine liberale Wirtschaftspolitik nicht gleichzeitig anheben lässt. In diesem Fall sind Verteilungskonflikte dem Wohlstandsanstieg inhärent; denn dieser geht im allgemeinen Fall mit einem Strukturwandel einher, um neue Wachstumspotentiale zu erschließen. Fällt das Wachstum zu gering aus oder überwiegt der demographische Druck das wirtschaftliche Wachstum, wie wir es heute in Schwellenländern oder unterentwickelten Ländern häufig beobachten, wirft die Schrumpfung von unrentablen Sektoren soziale Folgen hervor, die einer liberalen Wirtschaftspolitik zumeist als Legitimationsdefizit vorgehalten werden. Einen starken Rechtfertigungsgrund bezog der ökonomische Liberalismus stets aus der Tatsache, dass politische Alternativen – etwa in der Form einer Abschottung vom internationalen Wettbewerb – langfristig den erforderlichen Strukturwandel lediglich hinauszögern und das Wachstumspotential beschränken. Gleichwohl wäre es wünschenswert, sich der Zustimmung der davon betroffenen Bürger unmittelbar zu vergewissern; dafür ergeben sich zu viele ökonomische und soziale Anpassungsprobleme und folglich auch Abwägungsfragen.

In einer Demokratie verschärft sich das Legitimationsproblem eines substantiellen ökonomischen Liberalismus dadurch, dass dieser in einen Selbstwiderspruch einmünden kann. Denn dem Liberalismus ging es stets darum, dass Bürger frei von staatlichen Wohlfahrtsanmaßungen ihre Angelegenheiten verfolgen können. Sofern sie aber auch die Ko-Autoren einer Wirtschaftspolitik sind, bedürfen sie nicht länger eines Anwalts ihrer Interessen gegenüber dem Staat. Sie wirken an demokratischer Wirtschaftspolitik mit, weshalb die Grenze zwischen privatwirtschaftlicher Autonomie und demokratischer Wirtschaftspolitik nicht mehr ökonomischer Expertise überlassen bleiben kann, auch wenn diese sich auf individuelle Wohlfahrtsinteressen beruft.

James Buchanan hat dieses Problem klar erkannt und die liberale Argumentation umgestellt. Dabei hat er sich explizit gegen die wohlfahrtsökonomische Begründung liberaler Wirtschaftspolitik (im Besonderen der Finanzpolitik) gewandt, welche politisches Handeln (Steuerpolitik, staatliche Ausgaben) an der Maximierung gesellschaftlicher Wohlfahrt ausrichtet. Hierin sah er einen Paternalismus, der ihm zutiefst suspekt war, gleichviel ob er im liberalen, konservativen oder sozialistischen Gewand daherkommt:

»Mit dem Versuch, das gesellschaftliche Wohl detailliert zu beschreiben, ist oft implizit die Bereitschaft verbunden, den Menschen dieses Wohl zu verordnen, und zwar

unabhängig von deren tatsächlicher oder vermuteter Zustimmung. Im Gegensatz dazu habe ich als Ökonom die natürliche Neigung, dem Prozess oder den Verfahrensregeln entscheidende Bedeutung beizumessen und als Folge davon das als »gut« zu definieren, was aus der Übereinstimmung freier Menschen hervorgeht, unabhängig von der eigentlichen Bewertung des Ergebnisses als solchem.¹⁶

Daraus schließt Buchanan allerdings nicht, dass demokratische Wirtschaftspolitik keinerlei Bindungen mehr bedürfe; denn diese räumt den Individuen lediglich eine Mitbestimmung, nicht aber eine Selbstbestimmung ein. Das Mischungsverhältnis zwischen demokratischer Mitbestimmung und individueller Selbstbestimmung bleibt darum erst zu ermitteln, allerdings nicht mehr unter Rekurs auf ein wohlfahrtsökonomisches Kalkül. Stattdessen entwickelt Buchanan eine eigenständige Variante des politischen Liberalismus, die eine Nähe zu Rawls (auf den er sich auch bezieht) aufweist, ihm gleichwohl in normativer Hinsicht voraussetzungsloser erscheint.

Individuelle Autonomie bildet in dieser Konzeption nach wie vor die normative Prämision, allerdings nicht mehr um eine unabänderliche Grenze zwischen Markt und Staat abzuleiten. Diese ergibt sich vielmehr prozedural aus einem Gesellschaftsvertrag, den die Individuen untereinander schließen und indem sie gleichsam Autonomierechte an den demokratischen Staat partiell abtreten, wenn es ihnen sinnvoll erscheint. Die Form des Gesellschaftsvertrags, welcher der Zustimmung Aller bedarf, wahrt die Rechte der vertragsschließenden Parteien. Analog zu einem privatwirtschaftlichen Vertrag brauchen sich die Individuen hierbei nicht in einer öffentlichen Arena zu rechtfertigen und Gründe für ihre Entscheidung anzuführen. Das schließt eine öffentliche Kommunikation und ein Überdenken der eigenen Entscheidung aufgrund ausgetauschter Argumente nicht aus. Der Gesellschaftsvertrag resultiert aber aus individuellen Entscheidungen. Buchanan und Brennan legen großen Wert darauf, dass »citizens as they are« die Grundlage ihres gesellschaftspolitischen Konzepts bilden.¹⁷

Diese Verallgemeinerung bietet den Vorzug einer größeren normativen Voraussetzungslosigkeit im Vergleich zum Konzept des politischen Liberalismus bei Rawls, bedeutet jedoch auch eine Einschränkung. Denn während Rawls für die Ermittlung des »overlapping consensus« nur vernünftige umfassende Lehren zulässt, gilt bei Buchanan eine solche Einschränkung nicht mehr. Bei ihm nehmen auch Individuen, welche »unvernünftige Lehren« unterhalten, gleichberechtigt am Gesellschaftsvertrag teil und verfügen über eine Veto-Position. Die Vernünftigkeitsunterstellung, welche Brennan und Buchanan gleichwohl implizit machen, erscheint ihnen wenig voraussetzungsvoll: Nämlich dass Individuen ihre Interessen kalkulieren können. Daraus ergeben sich wiederum drei Folgefragen: Warum sollten Individuen einer Abtretung ihrer Rechte an ein demokratisches Kollektiv überhaupt zustimmen, da dies doch ihre eigene Autonomie begrenzt? Warum sollten sie die Kompetenz einer demokratischen Wirtschaftspolitik be-

16 James Buchanan, *Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan*, Tübingen 1984, S. 236.

17 Geoffrey Brennan und James Buchanan, *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*, Cambridge 1985.

schneiden? Lässt sich aus dem Gesellschaftsvertrag eine Wirtschaftspolitik der Staatszurückhaltung ableiten?

Zunächst ist offenkundig, dass mit der prozeduralen Umstellung populäre Einwände gegen den Neoliberalismus, insbesondere der Einwand eines Supremats der Märkte, wenig überzeugen. Vielmehr haben wir es mit einem radikal-demokratischen Gesellschaftskonzept zu tun, in welchem Bürger mit ihren verschiedenen Wertsystemen, also zum Beispiel sozialistischen, konservativen oder radikal-ökologischen Vorstellungen, als gleichberechtigt vorgesehen sind, wenn die Grenze zwischen Markt und Staat zu ziehen ist. Hierüber sollen sie unmittelbar befinden, ohne ihre Interessen an gewählte Abgeordnete delegieren zu müssen. In der vorbehaltlosen, geradezu emphatischen Stellungnahme für die Demokratie liegt ein Wesensmerkmal dieser vertragstheoretischen Variante des Neoliberalismus. Dass es die Notwendigkeit für Staatshandeln gibt, die Individuen also keine Anarchisten sind, erscheint den Vertretern des prozeduralen Liberalismus evident. Wichtige Formen staatlichen Handelns eröffnen zweifellos eine Chance auf eine Wohlfahrtsverbesserung: Das gilt für den Rechtsschutzstaat gleichermaßen wie für den produzierenden Staat, der öffentliche Güter anbietet, aber auch für den regulierenden Staat und teilweise auch für den umverteilenden Staat. Rational kalkulierende Individuen, so die Vernünftigkeitunterstellung des prozeduralen Wirtschaftsliberalismus, werden solche Chancen auf Wohlfahrtsverbesserung, welche die staatliche Form zwingend voraussetzen und durch private Vereinbarungen (sogenannte Clublösungen) nicht nachgebildet werden können, unvoreingenommen prüfen.

Es wird für sie rational sein, einen Teil ihrer Autonomie aufzugeben, um staatliche Leistungen finanzieren zu können. Die allgemeine Zustimmung, welche ein Gesellschaftsvertrag voraussetzt, bedeutet deshalb auch keinen Staatsverzicht. Gleichwohl ist die Frage zu erörtern, unter welchen Umständen ein solcher Vertrag bei konfligierenden Interessen überhaupt zustande kommen kann. Die Antwort geben Brennan und Buchanan in der erstrebenswerten Konstitutionalisierung der Wirtschaftspolitik, welche die Individuen zu einer Reflexion ihrer Interessen zwingt: Im Gesellschaftsvertrag ist nicht über konkrete Wirtschaftspolitiken zu entscheiden, weil »Handlungsinteressen« in der Regel konfligieren. Wohl aber kann eine allgemeine Zustimmung zu allgemeinen Grundsätzen oder Regeln für die Wirtschaftspolitik erwartet werden; denn Regeln gelten situationsübergreifend und können Individuen in unterschiedlichen Lebenslagen treffen. So mögen gut verdienende Arbeitnehmer ein Interesse an niedrigen Steuern und Abgaben für Umverteilungszwecke haben. Gleichwohl könnte es sich als nicht rational erweisen, ein Veto gegen soziale Transferzahlungen einzulegen. Sollten sie einmal selbst von Arbeitslosigkeit betroffen sein, würden sie von Unterstützungszahlungen profitieren. Analoges gilt für arbeitslose Personen, die ebenfalls ihre Interessen überdenken würden, wenn sie ihre gegenwärtige Lebenslage nicht als repräsentativ für ihre gesamte Zukunft betrachten. Entscheidungen über Regeln anstatt über konkrete Politiken schaffen einen »veil of uncertainty«, der, anders als der Rawls'sche Schleier des Nichtwissens, die Individuen nicht dazu auffordert, von wesentlichen Identitätsmerkmalen ihrer Person zu abstrahieren, sondern sich lediglich ein Bild über die Bandbreite möglicher Lebenslagen zu machen. Aber ähnlich dem Rawls'schen Schleier des Nichtwissens fördert die Unge-

wissheit über eigene Lebenslagen einen Konsens über allgemeine Regeln der Wirtschaftspolitik. Solche Regeln – zum Beispiel Regeln des umverteilenden Staates – bilden aber nur einen möglichen Gegenstand des Gesellschaftsvertrags. Ein weiterer Vertragsgegenstand wären Entscheidungsregeln, die in der Wirtschaftspolitik gelten sollen. So können Bürger im Gesellschaftsvertrag differenzieren, welche Politikbereiche nach der Mehrheitsregel und welche nach einer qualifizierten Regel entschieden werden sollen. Immer dann, wenn Politiken individuelle Interessen stark berühren und die Duldungskosten der Mehrheitsregel hoch ausfallen, kann es Individuen opportun erscheinen, eine qualifizierte Mehrheitsregel zu verlangen. Dabei muss das Risiko, kollektive Entscheidungen in einem Politikbereich eventuell ganz blockieren, gegen die möglichen Duldungskosten in solchen Fällen, in denen man zur überstimmten Minderheit gehört, abgewogen werden. Auf diese Weise sichert der Gesellschaftsvertrag individuelle Rechte – so die Annahme des vertragstheoretischen Neoliberalismus – in besserer Weise ab, als dies die geltenden Verfassungen in modernen Demokratien zu leisten vermögen.

Die prozedurale Variante des Neoliberalismus stellt ganz offenkundig eine Variante des politischen Liberalismus dar, da die Grenze zwischen individueller Autonomie und politischer Sphäre nicht aus einer ökonomischen Theorie substantiell deduziert wird, sondern den Gesellschaftsmitgliedern selber überantwortet ist. Deren kulturelle Werte, politische Präferenzen sowie Risikopräferenzen werden maßgeblich für den Umfang demokratischer Staatstätigkeit. Bevor die Reichweite dieser Theorie betrachtet wird, bleiben zunächst die Beweggründe zu erörtern, welche zum Konzept des »echten« Gesellschaftsvertrags geführt haben. Diese resultieren vor allem aus einer Krisendiagnose der westlichen, vor allem der amerikanischen Gesellschaft zu Ende der 1970er Jahre, als Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung, Stagnation und Inflation ein ubiquitäres Krisenphänomen darstellten. Mit Blick auf die Fiskalkrise im Gefolge der Finanzkrise, welche vor allem südeuropäische Staaten erfasst hat, gewinnen diese Überlegungen erneut an Aktualität: Brennan und Buchanan sowie die von ihnen inspirierten Public Choice-Theoretiker der Virginia School beschreiben, dass politische Akteure den demokratische Staat gleichsam als eine Common-Pool-Ressource behandeln, aus der sie sich bedienen, um sich im Stimmenwettbewerb Vorteile zu verschaffen. Eine wichtige Machtressource bilden Steuereinnahmen, die politische Akteure verwenden, um Gruppen Vorteile im Austausch für politische Unterstützung zu gewähren. Solchen Gruppen, von denen eine Unterstützung nicht zu erwarten ist oder die zum Zwecke der Wiederwahl politisch bedeutungslos sind, werden dagegen Belastungen aufgebürdet. Aber auch die legislative Verfügungsgewalt kann dazu eingesetzt werden, der eigenen Wählerklientel ökonomische Vorteile zu verschaffen, um sich politische Unterstützung zu sichern (Rent-seeking). Die Teilhabe an der politischen Macht eröffnet auf diese Weise die Möglichkeit, Einkommen zu sichern. Dies geschieht nicht nur zu Lasten von Gruppen, welche der unterlegenen Minderheit angehören oder die eine geringere Organisationsfähigkeit aufweisen, sondern auch zu Lasten der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. Die Entnahme von Ressourcen, welche das demokratisch erlangte temporäre Machtmonopol ermöglicht, ist für die politischen Akteure attraktiver als Investitionen in die Steuerkraft und Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft.

Brennan und Buchanan verdeutlichen dies am Beispiel der Steuer- und Finanzpolitik.¹⁸ So könnte nach weithin geteilter Auffassung in der Finanzwissenschaft die langfristige Steuerkraft durch eine Verringerung von Grenzsteuersätzen bei gleichzeitiger Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage erhöht werden. Gemäß einem alten finanzwissenschaftlichen Grundsatz (»Alte Steuer – gute Steuer«) sollten die Steuersätze langfristig möglichst unverändert bleiben, damit die Marktteilnehmer entsprechende Erwartungen bilden und daraufhin ihre Investitionsentscheidungen ausrichten. Die »Konstanz in der Wirtschaftspolitik« (Eucken) schafft eine vorhersehbare institutionelle Umgebung für die Marktteilnehmer und verlängert den Kalkulationszeitraum für Investitionen. Mit einer solchen Politik investiert die Regierung gleichsam in eine Common-Pool-Ressource: Sie enthält sich kurzfristiger Handlungsoptionen z.B. in Form von Steuererhöhungen, stärkt jedoch die Wirtschafts- und die Steuerkraft auf die mittlere Frist. Kurzfristig entstehen jedoch Kosten aufgrund entgangener Steuermehreinnahmen. Da die amtierende Regierung nicht weiß, ob sie die volkswirtschaftlichen Erträge noch in Form politischer Gewinne realisieren kann, was vom nächsten Wahlausgang abhängt, jedoch auf Ressourcen verzichten müsste, die nunmehr für öffentliche Leistungen fehlen, steht das politische Eigeninteresse dem öffentlichen Interesse entgegen. Die Diskontrate politischer Handlungen übersteigt jene von privatwirtschaftlichen Investitionen. Zur Realisierung kommen nur solche wirtschaftspolitischen Projekte, die sich in Form von Stimmen bei der nächsten Wahl auszahlen. Langfristige Investitionen in die Steuerkraft sind für politische Entscheider wenig attraktiv, was insbesondere in Zeiten einer politikbedingten Wirtschaftsschwäche zum Nachteil demokratischer Wirtschaftspolitik ins Gewicht fällt. Es ist für politische Entscheider wenig rational, grundlegende Reformen einzuleiten, da sie mit Gewissheit die politischen Kosten in Form von Reformwiderständen zu tragen haben, während die Erträge im Falle eines Regierungswechsels den politischen Konkurrenten zu Gute kommen.

Diese systembedingte Tragödie der Allmende im Bereich des Politischen trennt politische Rationalität und öffentliches Interesse. Demokratien besitzen einen systembedingten Mangel, ihren Wählern kurzfristige Kosten von Politiken aufzuerlegen, die im Interesse Aller liegen und die sich erst nach einem längeren Zeitraum rentieren. Nach Auffassung des prozeduralen Wirtschaftsliberalismus ist dieser systemische Mangel von Demokratien jedoch auch ihren Bürgern offenkundig, die somit als hinreichend aufgeklärt angenommen werden. Sie erkennen, dass eine langfristige Ausrichtung der Wirtschaftspolitik ihren Interessen besser dienen würde als die Kurzfristorientierung von Politikern, die die Common-Pool-Ressource des Staates zum Zwecke des Machterhalts ausbeuten. Ebenso erkennen sie, dass es nicht im kollektiven Interesse liegt, in einen andauernden Kampf um die legislative Verfügungsgewalt einzutreten, um sich ökonomische Vorteile zu verschaffen. Selbst wenn sie in Wahlen und im Schmieden von Verteilungscoalitionen zugunsten ihrer Gruppe obsiegen, könnten Bürger sich in funktionierenden Demokratien niemals sicher sein, wie lange solche politischen Erfolge anhalten. Unterlegene Gruppen können darauf sinnen, bei kommenden Wahlen mittels neuer

18 Geoffrey Brennan und James Buchanan, *The Reason of Rules* (a.a.O., FN 17), S. 92–109.

Koalitionen einen Politikwechsel zu vollziehen und die Umverteilungspolitik der Vorgängerregierung umzukehren. Es wäre nunmehr rational, die Politik zu einer Arena von Umverteilungskämpfen zu machen. Allerdings würde darunter auch die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft in dem Maße leiden, wie es sich für die Bürger lohnt, in Umverteilungskämpfe zu investieren: Denn diese Ressourcen fehlen, um auf Märkten Allokationsgewinne zu erschließen.

4. *Der Aufklärungsbeitrag des ökonomischen Liberalismus für die Demokratie*

Offenkundig resultiert aus der vertragstheoretischen Rekonstruktion des ökonomischen Liberalismus weitaus mehr als ein Minimalstaat im Sinne Nozicks oder ein klassisch-liberales Staatsmodell, welches die produzierende Staatstätigkeit von öffentlichen Gütern einschließt. Im prozeduralen Modell können auch Wirtschaftspolitiken einbezogen werden, welche mit dem substantiellen Liberalismus kaum zu vereinbaren sind: Beihilfen für konkursbedrohte Unternehmen, ein großzügiger Wohlfahrtsstaat u.a.m. Inhalt und Umfang der Staatsaufgaben hängen von den politischen Präferenzen der Gesellschaftsmitglieder ab und diese wiederum werden von öffentlichen Diskursen über die Rolle des Staates mitgeprägt. Lediglich die Regelbindung begrenzt den arbiträren und häufig diskriminatorischen, weil willkürlichen Charakter dieser Politiken. Die expertokratische Form des substantiellen ökonomischen Liberalismus ist ansonsten aufgegeben; vielmehr wird die Grenzziehung zwischen Staat und Markt selbst eine öffentliche Angelegenheit, wobei der kollektive Entscheid unter dem Vorbehalt des Konsenses steht. Parlamentarische Mehrheitsentscheidungen bilden weiterhin den Funktionsmodus demokratischer Wirtschaftspolitik, nur ist der Kompetenzbereich solcher Mehrheitsentscheidungen zuvor durch konstitutionelle Regeln eingegrenzt worden.

Es ist offensichtlich, dass wir es hier mit einer Variante des politischen Liberalismus zu tun haben. Dass sich die Gesellschaftsmitglieder für ihre Zustimmung zu einer Verfassungsregel öffentlich nicht zu rechtfertigen haben, stärkt ihre politische Freiheit und verweist insofern auf die Nähe zum politischen Liberalismus. Was aber bleibt von dem wirtschaftsliberalen Anliegen, um das es den Vertretern dieses Konzepts zweifellos geht?

Der Umfang der Staatstätigkeit und insbesondere das Ausmaß produzierender, umverteilender und regulierender Wirtschaftspolitik bleibt an die Zustimmung der Gesellschaftsmitglieder geknüpft, über deren politische Präferenzen nichts weiter gesagt wird. Dominieren linksorientierte, interventionistische Überzeugungen in der Gesellschaft, erhalten wir tendenziell ein wohlfahrtsstaatliches Wirtschaftsmodell, herrscht dagegen das Ideal einer Eigentümergeellschaft vor, fällt die Staatsquote niedriger aus. Die vertragstheoretische Rekonstruktion des ökonomischen Liberalismus trifft über die Gesellschaftsmitglieder nur die Annahme, dass sie rational entscheiden. Daraus können wir aber folgern, dass sie auf ihre wirtschaftliche Freiheit nicht vollständig verzichten werden; denn es wäre kaum rational, auf die eigene Entscheidungskompetenz zugunsten eines Kollektivs zu verzichten, welches man erst von seinen eigenen Interessen zu überzeugen hätte. Das wünschenswerte Verhältnis von privater *Selbstbestimmung* und demokrati-

scher *Mitbestimmung* ist eine Frage des Kalküls: Je ungewisser der Ausgang kollektiver Entscheidungen ist, desto mehr spricht dafür, sich einen relevanten Bereich autonomer Entscheidungsmöglichkeiten zu belassen und die Bereitstellung von Ressourcen an den Staat in Form von Steuern und Abgaben zu verknappen. Was aber darüber hinaus ausgesagt werden kann, hängt nicht nur von den politischen Präferenzen der Gesellschaftsmitglieder ab, sondern auch von ihren Überzeugungen über die Kausalbeziehungen zwischen konstitutionellen Regeln und ihren Wirkungen auf den Wohlstand.

Zunächst soll die angestrebte Konstitutionalisierung der Wirtschaftspolitik – systemtheoretisch ausgedrückt – eine funktionale Differenzierung zwischen Politik und Wirtschaft sichern, ohne deswegen Staatsaufgaben jenseits des klassisch-liberalen Modells a limine auszuschließen. Vielmehr soll der *arbiträre* Zugriff politischer Macht auf ökonomische Ressourcen ausgeschlossen werden, was bereits ein zentrales Anliegen des klassischen Liberalismus im Kampf gegen die merkantilistische Ordnung gewesen ist. Die Konstitutionalisierung der politischen Ordnung bei begrenzten politischen Partizipationsrechten in den meisten westlichen Staaten während des 19. Jahrhunderts verhalf dem liberalen Wirtschaftsmodell zum Durchbruch. Mit dem Demokratisierungsschub vor allem nach dem 1. Weltkrieg veränderte sich jedoch die Ordnung erneut grundlegend, indem Wirtschaft und die nunmehr demokratisierte Politik wiederum eine Verschränkung erfuhren. Die Politisierung der Wirtschaft bedrohte die zuvor erreichte funktionelle Differenzierung von Wirtschaft und Politik, was seither das Risiko ökonomischer Funktionsdefizite in sich barg. Der prozedurale ökonomische Liberalismus lässt sich als Antwort auf dieses Problem auffassen. Dabei geht er von aufgeklärten Bürgern aus, die einerseits ein Interesse an wirtschaftlichem Wohlstand besitzen und andererseits dieses Interesse mit anderen für wichtig erachteten politischen Gestaltungszielen zu verbinden wünschen. Beides dürften realitätsgerechte Annahmen sein. Eine rationale Abwägung, wieviel wirtschaftliche Freiheit die Bürger im Gesellschaftsvertrag abzutreten bereit sind, um für wichtig erachtete Politikziele zum Beispiel umverteilender Art zu verfolgen, beruht jedoch auf epistemischen Annahmen über die Entstehungsbedingungen von Wohlstand und insbesondere die Bedeutung von wirtschaftlicher Freiheit für den allgemeinen Wohlstand. Eine solche allgemeine Kenntnis setzen die Vertreter des prozeduralen ökonomischen Liberalismus voraus, aber offenkundig lässt sich diese nicht aus der Rationalitätsannahme ableiten. Vielmehr ist anzunehmen, dass die meisten Bürger wenig über die Bedeutung wirtschaftlicher Freiheit in ihren verschiedenen Dimensionen für den allgemeinen Wohlstand wissen. Das ist nicht verwunderlich, da sich dieses Wissen erst über komplexe ökonomische Theorien erschließt. Caplan (2007) resümiert empirische Untersuchungen über die politischen Präferenzen von Wählern, die darauf hindeuten, dass anti-liberale wirtschaftspolitische Präferenzen verbreitet sind, obwohl Bürger zugleich an ihrem materiellen Wohlstand interessiert sind.¹⁹ Vorbehalte gegen den Wettbewerb, gegen den Freihandel, vor allem aber gegen liberale Reformen dokumentieren eindrucks-

19 Bryan Caplan, B., *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton, 2007, New Jersey.

voll, dass vom Wohlstandsinteresse der Bürger keinesfalls auf Unterstützung für eine liberale Politik geschlossen werden kann.

Zweifellos gehört es zum Kernanliegen eines politischen Liberalismus, dass die Bürger ihre politischen Präferenzen frei bestimmen können, was die Freiheit einschließt, sich gegen ein wirtschaftsliberales Programm zu entscheiden. Offen bleibt aber, ob dies auf Basis *informierter* Präferenzen geschieht, welches das Wissen um die Verzichtskosten einschließt. Ein Gesellschaftsvertrag zugunsten eines Staates mit hoher Eingriffskompetenz in die wirtschaftliche Autonomie mag auf der politischen Überzeugung beruhen, dass die damit avisierten Politikziele hohe Priorität genießen. Von einer Präferenz lässt sich jedoch erst dann sprechen, wenn die Bürger die Verzichtskosten, welche ein Politikziel verursacht, berücksichtigen, andernfalls handelt es sich um eine unreflektierte, wenn auch häufig aufrichtig geäußerte »pro-attitude«.²⁰ Die Rationalitäts*annahme*, welche der prozedurale ökonomische Liberalismus unterstellt, lässt sich somit als Rationalitäts*maxime* interpretieren: Politische Präferenzen als Grundlage eines Gesellschaftsvertrages *sollten* auf einer hinreichenden Wissensbasis über die Opportunitätskosten von Politikzielen beruhen, sofern damit Wohlstandsverluste oder -risiken einhergehen. Hierin liegt keine Suprematie ökonomischer Rationalität begründet, sondern es handelt sich ganz allgemein um den Forderungsgehalt einer praktischen Vernunft.

Es kann ja sein, dass die Bürger Wohlstandsverluste für Politikziele zu zahlen bereit sind und sich somit für ein (im substantiellen Sinne) nicht-liberales wirtschaftspolitisches Zielsystem entscheiden. Es liegt aber auch in ihrem Interesse, diesen Trade-off zu erkennen und, wenn möglich, eine quantitative Vorstellung davon zu gewinnen. Ein solcher Informationsbedarf lässt sich jedoch nicht ohne Anfrage an eine ökonomische Theorie befriedigen und an dieser Stelle kommt der substantielle ökonomische Liberalismus erneut ins Spiel. Denn er normiert politisches Handeln auf die Befriedigung individueller Wohlstandsinteressen und liefert hierfür Theorien, welche wirtschaftliche Freiheit als Quelle des Wohlstands identifizieren. Freilich zwingt dies den substantiellen ökonomischen Liberalismus zum kontrafaktischen Argumentieren; denn er kann naturgemäß keine deterministischen Prognosen über den voraussichtlichen Gebrauch der Freiheit anbieten, weil dies den Begriff der Freiheit negieren würde. Hierauf beruht der immer wieder vorgetragene Ideologievorwurf und gleichwohl bietet die Stärkung und nicht die Schwächung individueller wirtschaftlicher Autonomie einen wesentlichen Ansatz für die Überwindung persistierender ökonomischer Stagnation. Gerade in solchen Phasen bietet der substantielle ökonomische Liberalismus Handlungsalternativen an, um die Abwägung zwischen kollektiven politischen Zielen und allgemeinem Wohlfahrtsinteresse neu auszutarieren. Damit bleibt der substantielle ökonomische Liberalismus auch für Bürger relevant, welche die darin enthaltene Gesamtkonzeption einer Staatszurück-

20 Technisch ausgedrückt wäre eine indirekte Nutzenfunktion zu bestimmen, welche das maximale Nutzenniveau – unter Berücksichtigung politischer Ziele – in Abhängigkeit von Preisen und Budgetrestriktionen angibt. Eine ausführliche Behandlung findet sich in: Gerhard Wegner, »Substantive versus Procedural Liberalism – Exploring a Dilemma of Contemporary Economic Liberalism«; in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), 165, 2009, 535–557.

haltung verwerfen. Genau darin dürfte die immer wieder festgestellte kulturelle Hegemonie des Neoliberalismus sachlich begründet liegen.

Zusammenfassung

Der Artikel knüpft an Rawls' Konzept des Politischen Liberalismus als Fundament einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft an. Rawls sondiert die Möglichkeiten eines überlappenden Konsenses zwischen vernünftigen umfassenden Lehren, die miteinander inkompatibel sind, gleichwohl aber Unterstützung in der Gesellschaft finden. Auch der Liberalismus (z.B. Mills oder Smiths) wird von Rawls als eine vernünftige umfassende Lehre angesehen. Auch Friedmans oder Hayeks Neubegründung des ökonomischen Liberalismus kann dieses Attribut für sich in Anspruch nehmen und mit Einschränkungen gilt das auch für die lehrbuchmäßige Marktversagenstheorie. Der Neo-Liberalismus tritt gegenwärtig jedoch in zwei Varianten auf: In der substantiellen Form, für die die Namen Friedman oder Hayek repräsentativ sind, und in einer prozeduralen Variante, welche Buchanan entwickelt hat. Letztere steht dem politischen Liberalismus Rawls nahe und läuft nicht notwendigerweise auf eine minimalstaatliche Politik hinaus, was von den vorherrschenden politischen Präferenzen der Bürger abhängt. Der Artikel zeigt, warum dennoch der substantielle ökonomische Liberalismus in einem solchen Konzept für demokratische Diskurse relevant bleibt, auch wenn die Bürger gegenteilige politische Präferenzen hegen.

Summary

The article takes its lead from Rawls' conception of political liberalism. Rawls probes the option of an overlapping consensus among alternative comprehensive doctrines insofar as they are reasonable but not shared by all members of the democratic polity. Following Rawls' own idea the article shows why economic liberalism represents a (reasonable) comprehensive doctrine. This attribute holds both for classical liberalism and Friedman's or Hayek's reconceptualization of liberalism, with major qualification also for textbook market failure theory. However, neo-liberalism comes in two forms: A substantial version (Friedman, Hayek, and others) and a procedural version elaborated by Buchanan. The article shows that procedural economic liberalism comes close to Rawls' idea of political liberalism. Specifically, it does not imply the minimal state but could include social policies beyond the concepts of substantial economic liberalism, depending on the world views of the citizens. Finally the article shows how economic liberalism nevertheless has informational value for democratic decision making even if the majority holds opposing political preferences.

Gerhard Wegner, Economic liberalism from the viewpoint of political liberalism