Freiheit als Ordnung

Klassischer Liberalismus unter realen Machtbedingungen

Michael von Prollius - Vortrag beim Symposium der Friedrich A. von Hayek-Stiftung, Frankfurt am Main, 7. November 2026.

Meine Damen und Herren,

ich beginne mit einer unbequemen These für einen Saal voller Liberaler: Wir sind keine schweigende Mehrheit. Wir sind eine begründete Minderheit. Und das ist kein Missverständnis, sondern eine Konsequenz unserer Prinzipien.

Der klassische Liberalismus verlangt etwas, das in der Politik wenig populär ist: Begrenzung von Macht, von Ansprüchen und von politischen Versprechen. Er verlangt, dass Menschen ihre Angelegenheiten möglichst selbst regeln, Verantwortung übernehmen und auch unerwünschte Ergebnisse nicht automatisch zum Gegenstand politischer Korrektur machen.

Das Thema dieses Symposiums stellt zwei Ordnungen gegenüber: den freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat und die unbeschränkt-totalitäre Demokratie. Der Gegensatz ist grundlegend. Er erinnert uns daran, dass Demokratie und Freiheit keineswegs identisch sind. Mehrheitsentscheidungen können Freiheit schützen, sie können sie aber auch beschränken oder beseitigen. Die Geschichte ist voller Beispiele seit der griechischen Antike.

Ich möchte diesen Gedanken heute aus einer etwas anderen Perspektive betrachten. Mich interessiert weniger die Frage, wie eine freiheitliche Ordnung idealerweise beschaffen sein sollte. Mich interessiert, wie sie unter realen politischen Bedingungen funktioniert, welchen Kräften sie ausgesetzt ist und warum sie so häufig an ihren eigenen Voraussetzungen scheitert.

Das ist zugleich die Leitfrage meines kleinen Buches *Freiheit als Ordnung. Klassischer Liberalismus unter realen Machtbedingungen*.

Der klassische Liberalismus hat ein bemerkenswertes intellektuelles Instrumentarium entwickelt. Er erklärt, warum allgemeine Regeln besser geeignet sind, gesellschaftliche Kooperation zu ermöglichen, als politische Einzelfallentscheidungen. Er zeigt, warum dezentrales Wissen nicht durch zentrale Planung ersetzt werden kann, weshalb Eigentum, Haftung und Wettbewerb zusammengehören und warum Macht begrenzt werden muss.

Allerdings besteht zwischen der Einsicht in die Funktionsbedingungen einer freien Ordnung und ihrer politischen Verwirklichung eine erhebliche Lücke.

Denn politische Akteure handeln nicht außerhalb der Ordnung, die sie gestalten. Sie sind selbst Teil dieser Ordnung. Sie verfügen über begrenztes Wissen, verfolgen eigene Interessen, reagieren auf Anreize und sind in Organisationen eingebunden, die ihrerseits eigenen Gesetzmäßigkeiten folgen.

Daraus ergibt sich ein Paradox: Die freiheitliche Ordnung benötigt politische Macht zu ihrem Schutz, muss aber gerade diese Macht begrenzen, weil sie zur Ausdehnung neigt.

Dieses Problem lässt sich nicht dadurch lösen, dass wir bessere Politiker fordern, mehr Gemeinwohlorientierung verlangen oder die richtige Verfassung formulieren. All das mag hilfreich sein. Aber es hebt die grundlegende Spannung nicht auf.

Meine These lautet deshalb: Die eigentliche Herausforderung des klassischen Liberalismus besteht nicht darin, eine bessere Ordnung zu entwerfen. Sie besteht darin, die Bedingungen zu verstehen, unter denen eine freiheitliche Ordnung trotz der Eigendynamik politischer Macht bestehen kann.

1. Freiheit ist eine Ordnung, kein Zustand

Zunächst eine begriffliche Klärung: Freiheit wird häufig als Zustand verstanden. Als etwas, das eine Gesellschaft erreicht, das politisch verwirklicht und anschließend dauerhaft gesichert werden kann.

Der klassische Liberalismus legt ein anderes Verständnis nahe.

Freiheit ist eine besondere Form gesellschaftlicher Ordnung. Sie entsteht dort, wo Menschen innerhalb allgemeiner Regeln handeln, kooperieren und ihre eigenen Ziele verfolgen können, ohne dass die Ergebnisse dieses Handelns zentral festgelegt werden.

Das ist die entscheidende Verschiebung: von den gewünschten Ergebnissen zu den Regeln des Zusammenlebens.

Hayeks Beitrag zu dieser Einsicht liegt wesentlich in seiner Wissenstheorie. Gesellschaftliches Wissen ist verteilt, situativ, häufig implizit und wird in erheblichem Umfang erst durch Handeln zugänglich. Kein politisches Zentrum verfügt über dieses Wissen. Es kann auch nicht einfach eingesammelt und verarbeitet werden.

Wettbewerb, Preise und allgemeine Regeln sind deshalb nicht bloß Instrumente zur Steigerung wirtschaftlicher Effizienz. Sie ermöglichen eine Koordination, die ohne zentralen Überblick auskommt.

Freiheit ist in diesem Sinne eine Antwort auf unsere Unwissenheit.

Eine freiheitliche Ordnung muss nicht garantieren, dass richtige Entscheidungen getroffen werden. Sie muss ermöglichen, dass Fehler erkannt, begrenzt und korrigiert werden können.

Den Unterschied zwischen Ordnung und Organisation kann man an der Sprache verdeutlichen. Niemand hat die deutsche Sprache als Ganzes entworfen. Sie besitzt Regeln, entwickelt sich fortlaufend und ermöglicht Verständigung, ohne dass jemand die Kommunikation zentral steuert.

Eine Organisation funktioniert anders. Sie verfolgt bestimmte Ziele, besitzt Hierarchien und Entscheidungsträger. Beides hat seine Berechtigung. Aber eine Gesellschaft ist keine Organisation, die einen einheitlichen Zweck erfüllen müsste.

Die Verwechslung beider Ebenen gehört zu den folgenreichen Irrtümern und naheliegenden Praktiken moderner Politik. Gesellschaftliche Probleme erscheinen dann als Organisationsprobleme, als organisierbar. Für jedes Problem soll es einen Zuständigen geben, für jedes unerwünschte Ergebnis ein Programm und für jede Abweichung von politischen Erwartungen eine korrigierende Maßnahme.

Im Gegensatz dazu stehen die klassischen Ordnungsprinzipien: Recht begrenzt Willkür durch allgemeine, vorhersehbare Regeln. Eigentum schafft eigenständige Entscheidungsräume und verbindet Verfügung mit Verantwortung. Haftung stellt einen Zusammenhang zwischen Entscheidungen und ihren Folgen her. Wettbewerb ermöglicht Entdeckung und Korrektur. Dezentralität verhindert, dass Irrtümer und Machtkonzentrationen das gesamte System erfassen.

Diese Prinzipien wirken nicht unabhängig voneinander. Eigentum ohne verlässliches Recht ist prekär. Wettbewerb ohne Haftung verliert seine disziplinierende Funktion. Dezentralität ohne allgemeine Regeln kann in Fragmentierung umschlagen.

Der Rechtsstaat erfüllt dabei eine besondere Aufgabe. Er soll politische Macht nicht lediglich in rechtmäßige Verfahren kleiden, sondern muss in liberaler Sicht ihre Reichweite begrenzen. Allgemeine Regeln binden auch die Regierenden. Eigentum und individuelle Rechte schützen Handlungsspielräume, die nicht bei jeder politischen Mehrheitsverschiebung neu zur Disposition stehen sollen.

Wettbewerb ist die zweite große Begrenzungskraft. Er eröffnet Alternativen und verhindert, dass einzelne Akteure ihre Entscheidungen dauerhaft anderen aufzwingen können. Das gilt für wirtschaftliche Märkte, aber auch für institutionelle und politische Konkurrenz – nicht zuletzt regional.

Allerdings sind weder Rechtsstaat noch Wettbewerb dauerhaft gesichert. Recht kann zunehmend zum Instrument politischer Zielverfolgung werden. Wettbewerb kann durch Privilegien, Regulierung und politische Einflussnahme eingeschränkt werden.

Und es kommt eine weitere Ebene hinzu, die gerade Wilhelm Röpke immer wieder betont hat: Freiheit benötigt kulturelle Voraussetzungen. Selbstbindung, Maß, Vertrauen, Verantwortung und die Bereitschaft, auch unerwünschte Ergebnisse zu akzeptieren.

Eine Gesellschaft, in der nahezu jeder Anspruch politisch durchgesetzt werden soll, in der Risiken grundsätzlich kollektiviert werden und in der jede unerwünschte Entwicklung als staatlich zu behebender Missstand gilt, wird die institutionellen Voraussetzungen der Freiheit auf Dauer schwer bewahren können.

Die Pointe lautet: Freiheit braucht Regeln, aber nicht jede Regel fördert Freiheit. Sie braucht Institutionen, aber nicht jede Institution begrenzt Macht.
Sie braucht politische Entscheidungen, aber sie darf nicht zum Gegenstand beliebiger politischer Entscheidungen werden.

Freiheit funktioniert nicht trotz Regeln, sondern durch sie. Wo allgemeine Regeln durch politisches Ermessen ersetzt werden, wird Freiheit nicht erweitert, sondern abhängig gemacht.

Damit stellt sich die entscheidende Frage: Was geschieht, wenn diejenigen, die an allgemeine Regeln gebunden sein sollen, zugleich über deren Veränderung entscheiden können?

2. Die politische Wirklichkeit: Macht, Interessen und Organisationen

Die klassische liberale Ordnungstheorie beschreibt, wie gesellschaftliche Koordination ohne zentrale Steuerung funktionieren kann.

Doch wie verhalten sich die Akteure, die über die Regeln dieser Ordnung entscheiden?

Hier müssen wir die Perspektive wechseln: von der normativen Ordnungstheorie zur positiven, praktischen politischen Ökonomie.

James Buchanan hat uns gelehrt, politische Akteure nach denselben Verhaltensannahmen zu betrachten wie wirtschaftliche Akteure. Politiker, Bürokraten und Interessenvertreter werden nicht dadurch zu uneigennützigen Gemeinwohldienern, dass sie politische Entscheidungen treffen. Auch sie verfolgen eigene Ziele, reagieren auf Anreize und verfügen über begrenztes Wissen.

Anthony de Jasay hat diese Perspektive auf den Staat als eigenständigen Akteur zugespitzt. Wer politische Verfügungsmacht besitzt, kann Ressourcen zuteilen, Unterstützung organisieren, Gegner schwächen und die Voraussetzungen der eigenen Herrschaft verändern. Der Staat hat auch ein Eigeninteresse.

Politik ist deshalb nicht nur ein Verfahren zur Lösung gesellschaftlicher Probleme. Sie ist immer auch ein Wettbewerb um Macht, Ressourcen und Vorteile. Das gilt ebenso für demokratische Politik.

Die Demokratie organisiert den Wettbewerb um Herrschaft und ermöglicht die friedliche Ablösung der Regierenden. Sie begrenzt aber dadurch nicht die Reichweite politischer Entscheidungen. Demokratischer Wettbewerb kann eigene Anreize zur Ausweitung politischer Verfügungsmacht hervorbringen. Parteien und politische Führungsgruppen konkurrieren um Zustimmung. Sie bilden Koalitionen, versprechen Vorteile und organisieren Unterstützung.

Dabei wäre es zu harmlos, Politik lediglich als Antwort auf gesellschaftliche Nachfrage zu verstehen. Interessen sind bereits in politischen Führungskreisen, Parteien, Verbänden, Verwaltungen und Netzwerken vorhanden. Sie werden miteinander verbunden, zu Programmen verdichtet und gegenüber den Wählern vertreten.

Die Wähler entscheiden zwischen Angeboten, die zuvor in einem Prozess politischer Akteure und organisierter Interessen entstanden sind. Politische Nachfrage wird nicht nur befriedigt. Sie wird auch geformt. Und nach der Wahl werden diese Angebote unter veränderten Machtbedingungen umgesetzt, modifiziert oder aufgegeben.

Die Anreizstruktur unterscheidet sich dabei fundamental von derjenigen einer wettbewerblichen Marktordnung.

Politische Entscheidungen können Kosten auf große Gruppen verteilen und Vorteile auf kleine, gut organisierte Gruppen konzentrieren. Ihre Folgen treten häufig erst mit erheblicher Verzögerung ein. Die Verantwortlichkeit für Fehlentscheidungen ist diffus. Verluste führen nicht notwendig zum Ausscheiden der Verantwortlichen.

Mancur Olson hat gezeigt, wie organisierte Interessen im Zeitablauf an Einfluss gewinnen und gesellschaftliche Anpassungsfähigkeit beeinträchtigen können. Robert Michels hat die Tendenz von Organisationen zur Oligarchisierung beschrieben: Sie entwickeln Führungsstrukturen, eigene Interessen und Mechanismen ihrer Selbsterhaltung.

Hinzu kommt ein dritter Mechanismus: Politische Entscheidungen schaffen selbst neue Interessen und Organisationen, die anschließend auf weitere Entscheidungen Einfluss nehmen.

Diese Mechanismen wirken zusammen. Gerade dadurch entsteht eine Dynamik, die sich nicht auf einzelne politische Fehlentscheidungen oder persönliche Motive reduzieren lässt. Sie lassen sich vielmehr als Teile eines zusammenhängenden Vorgangs verstehen.

Wie funktioniert dieses Zusammenwirken?

Politische Macht ermöglicht es, Vorteile zuzuteilen, Ansprüche zu begründen und neue Zuständigkeiten zu schaffen. Dadurch entstehen oder erstarken Gruppen, die von diesen Entscheidungen profitieren und ein Interesse an ihrer Fortsetzung haben.

Zugleich entstehen Organisationen, die Programme verwalten, Regeln auslegen und Ressourcen verteilen. Sie entwickeln eigene Routinen, Zuständigkeiten und Interessen.

Die politischen Akteure wiederum können auf die Unterstützung dieser Gruppen und Organisationen zurückgreifen. Was zunächst eine einzelne Entscheidung war, verändert damit die Voraussetzungen künftiger Entscheidungen.

Es entsteht eine sich selbst verstärkende Entwicklung: Politische Macht schafft Interessen und Organisationen, die ihrerseits zur Stabilisierung und Ausweitung politischer Macht beitragen.

Deshalb ist die Rücknahme eines Eingriffs nicht einfach die Umkehrung seiner Einführung! Sie trifft inzwischen auf etablierte Interessen, administrative Verfahren und politische Erwartungen – auch in der Bevölkerung.

Nicht jeder Eingriff führt zwangsläufig zu weiteren Eingriffen. Aber dieser Mechanismus erklärt, warum politische Zuständigkeiten häufig leichter geschaffen als wieder abgeschafft werden.

Hinzu kommt ein weiterer, häufig unterschätzter Mechanismus: die Auswahl der handelnden Personen.

Politische und administrative Organisationen belohnen nicht notwendig diejenigen Eigenschaften, die für eine freie Ordnung besonders wichtig wären: unabhängiges Urteil, konsequente Sachorientierung oder die Bereitschaft, eigene Zuständigkeiten zu begrenzen.

Im Wettbewerb um Macht und Positionen können dagegen Anpassungsfähigkeit, Loyalität, strategisches Geschick und die Fähigkeit zur Bildung von Netzwerken entscheidende Vorteile bieten. Machtorientierte Akteure können deshalb gegenüber sachorientierten Akteuren strukturell begünstigt sein.

Hayek hat auf solche Selektionseffekte politischer Machtkonzentration aufmerksam gemacht.

Es geht also nicht um ein pauschales Charakterurteil über Politiker oder Beamte, sondern vielmehr um die Frage, welche Verhaltensweisen eine Organisation belohnt und welche Personen sich unter ihren Bedingungen durchsetzen.

Je stärker politische und administrative Entscheidungen über gesellschaftliche Ressourcen bestimmen, desto folgenreicher werden diese Selektionsmechanismen.

Die unbeschränkte Demokratie muss unter solchen Bedingungen keineswegs als offene Tyrannei einer einheitlichen Mehrheit auftreten. Sie kann sich auch als Herrschaft wechselnder Koalitionen organisierter Minderheiten entwickeln, die politische Vorteile aushandeln und deren Kosten auf die Allgemeinheit verteilen.

Hayeks Kritik an der *bargaining democracy*, der Verhandlungsdemokratie und des Kuhhandels mit der inhärenten Tendenz zum Stimmenkauf, trifft diesen Zusammenhang.

Stets gilt: Macht ist kein Betriebsunfall der Politik. Sie gehört zu ihren grundlegenden Bedingungen. Die entscheidende Frage ist deshalb nicht, ob politische Macht existiert, sondern wodurch sie wirksam begrenzt wird.

Und hier liegt die besondere Schwierigkeit: Eine freiheitliche Ordnung lässt sich nicht allein durch den guten Willen derjenigen sichern, deren Macht sie begrenzen soll.

3. Die schleichende Erosion der freien Ordnung

Was bedeutet diese Eigendynamik politischer Macht für die freiheitliche Ordnung?

Wenn wir über die Gefährdung des Rechtsstaats sprechen, denken wir häufig an offene Angriffe auf seine Institutionen: an autoritäre Herrschaft, die Einschränkung von Grundrechten oder die Ausschaltung politischer Opposition.

Doch freiheitliche Ordnungen können auch auf weniger spektakuläre Weise erodieren. Ihre Institutionen bleiben formal bestehen, während sich ihre tatsächliche Funktion verändert.

Parlamente beschließen weiterhin Gesetze. Gerichte entscheiden. Eigentum bleibt anerkannt, Unternehmen bleiben privat, Wahlen finden statt. Und dennoch verschieben sich die Entscheidungsbefugnisse.

Allgemeine Regeln werden durch Ausnahmen ergänzt. Eigentum bleibt formal bestehen, während die Verfügung darüber zunehmend politisch bestimmt wird. Wettbewerb wird nicht abgeschafft, sondern durch politische Zielvorgaben, Förderprogramme und Regulierung gelenkt.

Die freiheitliche Ordnung wird dann nicht offen beseitigt. Ihre institutionellen Voraussetzungen werden schrittweise verändert.

Die Institutionen, die politische Macht begrenzen sollen, stehen nicht außerhalb der Machtverhältnisse. Auch Rechtsstaat und Wettbewerb können politisch verändert und schrittweise geschwächt werden.

In der Wirtschaftspolitik zeigt sich das besonders deutlich: Ein unerwünschtes Marktergebnis führt zu einem politischen Eingriff. Dieser verändert die Anreize der Beteiligten und erzeugt neue Wirkungen, darunter unbeabsichtigte Nebenfolgen. Diese werden wiederum zum Gegenstand politischer Entscheidungen.

So kann eine Interventionsspirale entstehen: Politische Maßnahmen schaffen neue Probleme und Interessen, die weitere Maßnahmen begünstigen. Die politische Steuerung nimmt zu, ohne dass die ursprünglichen Probleme dauerhaft gelöst werden müssen.

Der Wohnungsmarkt bietet dafür ein anschauliches Beispiel.

In wirtschaftlich attraktiven Städten ist Wohnraum knapp. Menschen ziehen zu, während Bauland und Wohnraum nur begrenzt verfügbar sind. Steigende Mieten zeigen diese Knappheit an. Sie setzen zugleich Anreize, zusätzlichen Wohnraum zu schaffen und vorhandenen anders zu nutzen.

Die Politik reagiert vor allem mit sichtbaren Maßnahmen auf der Nachfrageseite: Mietpreisregulierung, Förderprogramme und zahlreichen Vorgaben für Bau, Sanierung und Vermietung. Eine konsequente Ausweitung des Angebots bleibt dagegen häufig aus.

Die einzelnen Maßnahmen verfolgen nachvollziehbare Ziele. Aber sie verändern die Anreize der Beteiligten. Mietpreisregulierung macht Investitionen weniger attraktiv. Höhere Bau- und Sanierungsstandards verteuern das Angebot. Nachfrageförderung kann bei kurzfristig unelastischem Angebot die Preise zusätzlich erhöhen.

Wenn das Angebot nicht ausreichend wächst, verschwindet die Knappheit nicht. Sie kann sich vielmehr verfestigen.

Die politische Reaktion besteht dann häufig in weiteren Maßnahmen: zusätzlichen Förderungen, neuen Ausnahmen, weiteren Auflagen oder verschärften Kontrollen.

Hier zeigt sich der grundlegende Unterschied zwischen Organisation und Ordnung. Die Politik versucht, das Problem durch sichtbare Entscheidungen, Programme und Zuständigkeiten zu lösen. Eine Marktordnung koordiniert dagegen dezentrale Entscheidungen durch Eigentum, Preise sowie Gewinne und Verluste. Diese vermitteln Informationen und Anreize, ermöglichen Innovationen und fördern die Anpassung des Angebots.

Gerade diese Koordinationsleistung wird durch die politische Steuerung teilweise eingeschränkt.

Das Problem besteht deshalb nicht lediglich in mangelnder politischer Kompetenz. Es liegt auch in einer geradezu intuitiven Denkweise, die sichtbare Eingriffe bevorzugt und die weniger sichtbaren Anpassungsprozesse einer freien Ordnung unterschätzt.

Hinzu kommt die politische Eigendynamik: Bestehende Eingriffe haben Begünstigte, die an ihrer Fortsetzung interessiert sind. Verwaltungen verfügen über etablierte Verfahren und Zuständigkeiten. Politiker können mit weiteren Maßnahmen Handlungsfähigkeit demonstrieren.

Die Rücknahme der Eingriffe trifft dagegen auf organisierte Widerstände. Ihre möglichen Vorteile werden häufig erst langfristig sichtbar.

Damit schließt sich der Kreis zum zuvor beschriebenen Machtmechanismus: Einzelne politische Entscheidungen schaffen Interessen und Abhängigkeiten, die ihre spätere Korrektur erschweren.

Was aus Sicht der Beteiligten jeweils nachvollziehbar erscheint, kann im Zusammenwirken zu einer immer stärkeren politischen Durchdringung wirtschaftlicher Entscheidungen führen.

Hier liegt der Kern der institutionellen Erosion: Allgemeine Regeln, die politische Macht begrenzen sollen, werden zunehmend zu Instrumenten politischer Zielverfolgung.

Recht dient dann nicht mehr vorrangig als verlässlicher Rahmen eigenständigen Handelns, sondern dazu, bestimmte gesellschaftliche Ergebnisse herzustellen.

Das kann vollständig legal und demokratisch legitimiert geschehen. Gerade deshalb ist die Unterscheidung zwischen Demokratie und Rechtsstaat so wichtig.

Demokratische Legitimation beantwortet die Frage, wer entscheiden darf. Sie beantwortet nicht abschließend die Frage, worüber entschieden werden darf.

Wenn politische Entscheidungen zunehmend an die Stelle dezentraler Koordination treten, verändert sich schließlich nicht nur die Wirtschaftspolitik. Es verändert sich die Wirtschaftsordnung selbst.

Organisationswirtschaft als Ausdruck des Ordnungswandels

Für eine spezifische, verbreitete Form dieses Ordnungswandels verwende ich den Begriff *Organisationswirtschaft*.

Damit meine ich einen eigenständigen Typus wirtschaftlicher Koordination neben der Wettbewerbsordnung und der Zentralverwaltungswirtschaft.

Privateigentum, Unternehmen und Märkte bleiben bestehen. Aber wirtschaftliche Entscheidungen werden zunehmend in politische Zielvorgaben, administrative Verfahren und organisierte Abstimmungsprozesse eingebettet.

Der Staat muss Unternehmen nicht besitzen, um ihre Entscheidungen maßgeblich zu bestimmen. Er kann Investitionen durch Förderbedingungen lenken, Technologien privilegieren, Geschäftsmodelle regulieren und wirtschaftliche Risiken politisch verteilen.

Entscheidend ist nicht allein der Umfang staatlicher Eingriffe, sondern die Veränderung der Koordinationsweise.

Unternehmen müssen zunehmend berücksichtigen, welche politischen Ziele gelten, welche Förderbedingungen erfüllt werden müssen und welche regulatorischen Vorgaben ihre Entscheidungen bestimmen. Damit verändern sich die Kriterien wirtschaftlichen Erfolgs.

Die Organisationswirtschaft entsteht nicht notwendig durch einen politischen Gesamtentwurf. Sie kann sich aus zahlreichen Einzelentscheidungen entwickeln, die unter den jeweiligen Macht- und Interessenbedingungen nachvollziehbar erscheinen.

Der Wohnungsmarkt zeigt einen solchen Mechanismus im Kleinen. Die Organisationswirtschaft bezeichnet die weitergehende Möglichkeit, dass politische und administrative Koordination in wesentlichen Bereichen an die Stelle wettbewerblicher Koordination tritt.

Das bedeutet nicht, jede staatliche Intervention mit Totalitarismus gleichzusetzen. Eine solche Gleichsetzung wäre analytisch falsch.

Aber es bedeutet, dass sich der Charakter einer Wirtschaftsordnung grundlegend verändern kann, ohne dass Privateigentum, Märkte, Unternehmen oder demokratische Institutionen formal abgeschafft werden.

Die freiheitliche Ordnung gerät dann nicht erst durch einen offenen Angriff unter Druck. Sie kann auch durch die gewöhnliche Tätigkeit ihrer eigenen politischen Institutionen schrittweise verändert werden.

4. Die historische Erfahrung: Freiheitliche Reformen unter Machtbedingungen

Die bisherige Betrachtung könnte den Eindruck erwecken, freiheitliche Ordnungen würden zunächst errichtet und anschließend durch Machtpolitik und organisierte Interessen ausgehöhlt.

Historisch ist das zu einfach.

Liberale Reformen entstehen selbst unter bestehenden Machtverhältnissen. Sie beginnen selten bei null, setzen sich gegen Widerstände durch und beruhen auf besonderen politischen Konstellationen. Oft bestehen sie von Anfang an neben Entwicklungen, die in eine andere Richtung weisen.

Das lässt sich gut an der frühen Bundesrepublik zeigen.

Rückblickend erscheint die Zeit nach 1945 häufig als liberaler Neubeginn: Währungsreform, wirtschaftliche Liberalisierung, Grundgesetz und Soziale Marktwirtschaft.

Daran ist vieles richtig. Aber diese Entwicklung fand unter Besatzungsbedingungen, im Kalten Krieg und mit erheblichen personellen und organisatorischen Kontinuitäten statt. Der neue Staat begann nicht mit neuen Akteuren. In Verwaltung und politischen Netzwerken wirkten zahlreiche Personen weiter, die bereits im Nationalsozialismus tätig gewesen waren. Hans Globke ist dafür ein bekanntes Beispiel. In einzelnen Ministerien betrug die personelle Kontinuität über 70%.

Die Währungsreform und Ludwig Erhards marktwirtschaftliche Reformen waren keineswegs eine selbstverständliche Folge der Demokratisierung. Sie beruhten auf intellektuellen Vorarbeiten, einer außergewöhnlichen historischen Gelegenheit und politischen Entscheidungen, die gegen erhebliche Widerstände durchgesetzt werden mussten.

Gleichzeitig entfaltete sich von Anfang an eine andere politische Logik. Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates, industriepolitische Eingriffe und die Kompromisse beim Wettbewerbsgesetz zeigen, dass die neue Wirtschaftsordnung keineswegs konsequent liberalen Prinzipien folgte.

Konrad Adenauer organisierte Mehrheiten, integrierte Interessen und sicherte seine politische Machtstellung. Die Rentenreform von 1957 ist dafür ein aufschlussreiches Beispiel. Mit der dynamischen, umlagefinanzierten Rente wurde eine langfristig folgenreiche sozialpolitische Entscheidung getroffen, die zugleich erhebliche politische Attraktivität besaß.

Die Union gewann bei der Bundestagswahl 1957 die absolute Mehrheit. Das lässt sich nicht allein auf die Rentenreform zurückführen. Aber der Zusammenhang zwischen institutioneller Grundsatzentscheidung und politischem Machtkalkül ist unübersehbar.

Die frühe Bundesrepublik war somit keine zunächst reine liberale Ordnung, die erst später von Interessenpolitik erfasst wurde. Liberale Reformen und demokratische Machtpolitik wirkten von Anfang an nebeneinander – ebenso wie organisierte Interessen und administrative Kontinuitäten.

Das ist keine Besonderheit der Bundesrepublik.

Die preußischen Reformen nach 1806 entstanden unter dem Druck einer existenziellen Niederlage. Stein, Hardenberg, Humboldt und Scharnhorst nutzten eine außergewöhnliche Gelegenheit, um tiefgreifende Veränderungen durchzusetzen. Doch die anschließende Restauration zeigte, dass politische Öffnungen auch wieder geschlossen werden können. Reformen verändern die Ordnung, aber sie beseitigen nicht die Machtverhältnisse, unter denen über ihre Fortsetzung entschieden wird. Und schon ihre Reformen waren nicht vorbildlich liberal.

Ein anderes Beispiel bietet Margaret Thatcher. Ihre Rosskur-artige Reformpolitik wurde durch eine tiefe wirtschaftliche und politische Krise ermöglicht. Sie veränderte wichtige Teile der britischen Wirtschaftsordnung, ohne damit einen dauerhaft gesicherten liberalen Zustand herzustellen.

Beide Fälle zeigen: Krisen können liberale Reformen ermöglichen. Sie garantieren weder deren Erfolg noch deren Dauerhaftigkeit.

Die Beispiele unterscheiden sich zwar erheblich, aber sie verweisen auf gemeinsame Voraussetzungen liberaler Reformen:

- Es müssen Ideen und Alternativen verfügbar sein, bevor sich eine politische Gelegenheit eröffnet.
- Es braucht Personen, die handeln können und handeln wollen.
- Es braucht tragfähige politische Koalitionen und die Fähigkeit, Veränderungen auch administrativ durchzusetzen.
- Und häufig braucht es eine Krise, in der die bisherigen Arrangements ihre Tragfähigkeit verlieren.

Keine dieser Voraussetzungen garantiert eine liberale Reform. Gerade Krisen sind politisch offen. Sie können zu mehr Freiheit führen, aber ebenso zu neuer Machtkonzentration und zusätzlicher Steuerung – wie etwa seit 2008 in Deutschland und der Europäischen Union.

Entscheidend ist deshalb nicht die Krise allein, sondern welche Ideen, Akteure und Machtverhältnisse in ihr wirksam werden.

Die Geschichte der Freiheit ist deshalb keine lineare Fortschrittsgeschichte. Liberale Reformen erscheinen eher als zeitweilige, mitunter weitreichende Korrekturen innerhalb einer fortdauernden Auseinandersetzung um Macht und ihre Begrenzung.

Das schmälert ihre Bedeutung nicht. Aber es verändert die Frage, die wir an den klassischen Liberalismus richten sollten: Nicht nur, wie eine freie Ordnung aussehen müsste, sondern was liberale Ideen unter diesen Bedingungen tatsächlich bewirken können.

5. Was kann der klassische Liberalismus unter diesen Bedingungen leisten?

Wenn diese Diagnose zutrifft, stellt sich die schwierige Frage: Was kann der klassische Liberalismus unter solchen Bedingungen tatsächlich leisten?

Die naheliegende Antwort wäre, seine Prinzipien noch entschiedener zu vertreten, bessere Programme zu formulieren und auf einen grundlegenden politischen Richtungswechsel zu hoffen.

Aber das greift zu kurz.

Der klassische Liberalismus verfügt über keine natürliche politische Machtbasis. Er verspricht keine dauerhaften Privilegien, keine umfassende Verteilungspolitik und keine politische Lösung für jedes gesellschaftliche Problem. Er will Zuständigkeiten begrenzen, nicht erweitern. Er setzt auf allgemeine Regeln, deren konkrete Ergebnisse offenbleiben.

Gerade darin liegt seine intellektuelle Stärke – und seine politische Schwäche.

Organisierte Interessen lassen sich leichter für konkrete Vorteile mobilisieren als für allgemeine Regeln, deren Ergebnisse offenbleiben.

Wer politische Macht gewinnen will, muss im Wettbewerb um Zustimmung bestehen. Er muss Koalitionen bilden, Kompromisse schließen, Interessen berücksichtigen und öffentliche Aufmerksamkeit gewinnen – in einem nicht-liberalen Umfeld. Er muss also gerade jene politischen Mechanismen nutzen, deren Reichweite er anschließend begrenzen möchte.

Darin liegt ein grundlegendes Dilemma liberaler Politik: Der Weg zur Macht schafft Bindungen, die ihre Begrenzung später erschwert.

Hinzu kommt die Verteilung der Reformwirkungen. Die Kosten liberaler Reformen können unmittelbar und konzentriert auftreten. Bestimmte Gruppen verlieren Privilegien, Schutzmechanismen oder Ansprüche. Die Vorteile einer freieren Ordnung sind dagegen häufig breit verteilt, langfristig und einzelnen politischen Entscheidungen schwer zurechenbar.

Eine freiheitliche Ordnung erzeugt deshalb nicht automatisch eine dankbare politische Klientel und auch nicht die Voraussetzungen für ihren dauerhaften Bestand.

Das erklärt, warum liberale Programme im politischen Wettbewerb häufig verwässert werden und warum ihre Durchsetzung nicht allein von der Qualität ihrer Argumente abhängt.

Das macht sie keineswegs bedeutungslos. Es bedeutet vielmehr, dass wir die Wirksamkeit des Liberalismus nicht allein an Wahlergebnissen, Regierungsbeteiligungen oder der dauerhaften Durchsetzung eines politischen Programms messen sollten.

In meinem Buch unterscheide ich deshalb vier Formen liberaler Wirksamkeit.

Die erste ist die kriseninduzierte Korrektur. Wenn bestehende politische Arrangements sichtbar scheitern, können liberale Ideen praktische Bedeutung gewinnen. Nicht unbedingt, weil sie plötzlich mehrheitsfähig werden, sondern weil die bisherigen Lösungen versagen. Die Reformen von 1948 in Deutschland und nach 1979 in Großbritannien sind dafür Beispiele.

Die zweite ist die intellektuelle Vorfeldwirkung. Liberale Ideen können Begriffe, Maßstäbe und Alternativen bereithalten, lange bevor sie politisch relevant werden. Diese Wirkung ist oft indirekt und schwer nachzuweisen. Aber ohne solche Vorarbeiten fehlen im entscheidenden Moment die Alternativen.

Allerdings wirken gute Ideen nicht von selbst. Zwischen ihrer Entwicklung und ihrer gesellschaftlichen oder politischen Wirksamkeit liegen Vermittlungsleistungen. Es braucht Denker, Netzwerker und professionelle Kommunikatoren, die Themen setzen, Verbindungen herstellen und Reformalternativen in die öffentliche Diskussion bringen. Diese Fähigkeiten finden sich selten in einer Person. Liberale Wirksamkeit ist deshalb auch eine Frage professioneller Arbeitsteilung – nicht allein der Qualität von Argumenten.

Die dritte ist die institutionelle Sedimentation. Auch zeitlich begrenzte liberale Reformphasen können dauerhafte Spuren hinterlassen: in Rechtsregeln, Eigentumsordnungen, Verfahren und gesellschaftlichen Praktiken. Nicht jede spätere politische Gegenbewegung beseitigt diese Wirkungen vollständig.

Die vierte ist die persönliche Orientierung und Maßstabsetzung. Liberales Denken ermöglicht es, politische Entwicklungen unabhängig von wechselnden Mehrheiten zu beurteilen. Es bewahrt Kriterien, an denen sich die Ausübung von Macht messen lässt – auch dann, wenn liberale Positionen politisch in der Minderheit bleiben.

Diese vier Formen liberaler Wirksamkeit haben etwas gemeinsam: Sie setzen nicht die dauerhafte Übernahme politischer Macht voraus. Sie wirken durch Korrektur, institutionelle Begrenzung und die Offenhaltung von Alternativen.

Ob daraus konkrete Reformen entstehen, hängt von den historischen und politischen Voraussetzungen ab, die wir zuvor betrachtet haben.

Der klassische Liberalismus kann solche Gelegenheiten nicht beliebig herbeiführen. Aber er kann dazu beitragen, dass im entscheidenden Moment tragfähige Alternativen vorhanden sind.

Die Aufgabe des klassischen Liberalismus besteht deshalb nicht darin, auf den großen historischen Umschwung zu warten. Sie besteht darin, die Funktionsbedingungen freiheitlicher Ordnung zu erklären, ihre Verletzungen sichtbar zu machen und Möglichkeiten zur Korrektur offenzuhalten.

Daraus ergibt sich eine Perspektive, die vielleicht ungewohnt klingt: Freiheit als Unterbrechung.

Damit meine ich nicht, dass Freiheit selbst nur eine Unterbrechung politischer Herrschaft wäre. Freiheit ist eine Ordnung, in der Menschen ihre Angelegenheiten eigenständig regeln und miteinander kooperieren können.

Aber unter realen Machtbedingungen muss diese Ordnung immer wieder gegen die Ausdehnung politischer Verfügungsmacht errungen werden.

Freiheit wird dort verteidigt, wo Machtverdichtung unterbrochen wird. Wo Zuständigkeiten begrenzt bleiben. Wo allgemeine Regeln auch dann gelten, wenn ihre Umgehung politisch zweckmäßig erscheint. Wo Verantwortung bei den Handelnden verbleibt und Entscheidungen wieder dezentral getroffen werden können. Wo Wettbewerb praktisch wirksam wird.

Das klingt wenig heroisch. Aber es ist eine realistische Aufgabe.

Der Liberalismus erscheint dann nicht als politische Heilslehre, sondern als dauerhaft notwendiges Korrektiv. Er kann nicht garantieren, dass eine freie Ordnung bestehen bleibt. Aber er kann erklären, weshalb sie gefährdet ist, welche Mechanismen zu ihrer Erosion beitragen und wodurch ihre Korrekturfähigkeit erhalten werden kann.

Schluss: Freiheit ohne Illusionen

Meine Damen und Herren,

ich möchte zum Ausgangspunkt zurückkehren.

Der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat ist nicht schon dadurch gesichert, dass Wahlen stattfinden, Parlamente Gesetze beschließen und Gerichte entscheiden.

Entscheidend ist, ob politische Macht tatsächlich begrenzt bleibt. Ob allgemeine Regeln auch für die Regierenden gelten. Und ob Menschen über hinreichend eigenständige Handlungsspielräume verfügen.

Die Gefahr für die freiheitliche Ordnung liegt deshalb nicht ausschließlich im offenen Angriff auf ihre Institutionen. Sie liegt auch in deren schleichender Umfunktionierung.

Wenn politische Macht immer neue Zuständigkeiten gewinnt, wenn allgemeine Regeln zunehmend politischen Zwecken untergeordnet werden und wenn Verantwortung von Entscheidungsmacht getrennt wird, verändert sich der Charakter der Ordnung – auch ohne revolutionären Bruch.

Die unbeschränkte Demokratie muss nicht durch einen Staatsstreich entstehen. Sie kann sich auch durch tausend Ausnahmen entwickeln.

Die Geschichte zeigt zugleich, dass liberale Reformen möglich sind. Aber sie entstehen nicht zwangsläufig. Sie benötigen intellektuelle Vorbereitung, politische Gelegenheiten und Menschen, die unter realen Machtbedingungen handeln können.

Hayeks Warnung vor der Anmaßung von Wissen bleibt deshalb ebenso aktuell wie Buchanans Forderung, politische Akteure ohne romantische Illusionen zu betrachten.

Beide Einsichten gehören zusammen: Wir können die Grenzen politischen Wissens nicht ernst nehmen, ohne zugleich die Anreize derjenigen zu berücksichtigen, die umfassende Steuerungsansprüche erheben.

Was bleibt, ist kein Versprechen auf eine endgültige Lösung. Es bleibt die Aufgabe, allgemeine Regeln zu verteidigen, Macht zu begrenzen, Verantwortung zu stärken, Möglichkeiten zur Korrektur offenzuhalten und an einer Kultur der Freiheit mitzuwirken.

Das ist weniger, als politische Bewegungen gewöhnlich versprechen. Aber vielleicht ist es gerade das, was der klassische Liberalismus unter realen Machtbedingungen tatsächlich leisten kann.

Freiheit ist keine Erlösung. Aber sie bleibt eine notwendige Ordnung.

Ich danke Ihnen.