

Evolutionäre Ökonomik und Ordnungspolitik

– ein neuer Anlauf

Stefan Okruch

July 2003

Andrássy Working Paper Series No. VI

ISSN 1589-603X

Edited by the Professors and Readers of Andrassy Gyula University, Budapest.

This series presents ongoing research in a preliminary form. The authors bear the entire responsibility for papers in this series. The views expressed therein are the authors', and may not reflect the official position of the University. The copyright for all papers appearing in the series remains with the authors.

Author's adress and affiliation:

Dr. Stefan Okruch

Universität Bayreuth/ Andrassy-Universität Budapest

Pf. 1422

1464 Budapest

stefan.okruch@andrassyuni.hu

© Stefan Okruch 2003

1. Orientierung: Das beredte Schweigen zwischen Evolutorischer Theorie und Wirtschaftspolitik

Krisenzeiten sind gute Zeiten für neue Ansätze und ungewohnte Konzepte. Das gilt nicht nur für die Krisenbewältigung in der praktischen Politik, sondern auch für wissenschaftliche Krisen, wenn „Normalwissenschaft“ nicht mehr möglich ist und „außerordentliche Forschung“ unbekannte Wege gehen muß (Kuhn 1981, 103). Man kann erwarten, daß das Neuerungsklima besonders positiv ist, wenn praktische und wissenschaftliche Krise zusammentreffen. Diese Vermutung betrifft also diejenigen Wissenschaften, die auch ein normatives Forschungsziel haben und beispielsweise die praktische Politik beraten wollen – mithin auch die Ökonomik. Und warum sollte sich die Evolutorische Ökonomik nicht als innovative Alternative empfehlen, wenn eine Krise den Bedarf an praktischen und/oder theoretischen Neuerungen weckt (North 1999)?

Die wirtschaftspolitischen Beratungsangebote der Evolutorischen Ökonomik müßten also auf rege Nachfrage stoßen, wenn mindestens eine der Krisen besteht. Bleibt nur die Frage, ob aktuell eine günstige oder sogar doppelt günstige Nachfragesituation besteht. Die Diagnose fällt nicht weiter schwer. Der wirtschaftspolitische Handlungsbedarf auf nationaler und europäischer Ebene muß nicht weiter erläutert werden. Angemerkt sei nur, daß sich drängender Reformbedarf gerade auch im Hinblick auf die langfristigen Wirkungen politischer Maßnahmen auf die Flexibilität und Entwicklungsfähigkeit von Marktwirtschaften sowie im Hinblick auf die Nachhaltigkeit von Institutionen ergibt (Koch 2001). Solche Fragestellungen sollten für einen evolutorischen Blickwinkel besonders interessant sein. Interessanterweise besteht nicht nur krisenhafter Handlungsbedarf in der wirtschaftspolitischen Praxis. Auch die Theorie der Wirtschaftspolitik – und mit ihr das Selbstverständnis der Ökonomik als Beratungswissenschaft – befindet sich in einer neuerlichen Krise. Zugespißt lautet die Frage hier, ob die Nationalökonomie tatsächlich jene wirkungsmächtige Disziplin ist, als die sie Lord Keynes in der berühmten Schlußpassage seiner „General Theory“ sah¹. Daß in diesem Zusammenhang Orthodoxie-kritische Töne laut werden, sollte für die Evolutorik ebenfalls von Interesse sein (Frey 2000, Okruch 2002).

Angesichts solch vielversprechender Bedingungen überrascht es, daß die Angebote der Evolutorik nicht zahlreicher sind. Die Abgrenzung zur ökonomischen Orthodoxie geschah bislang vor allem beim positiven Forschungsziel, mit dem Anspruch auf überlegene Erklärungsleistung und größere Realitätsnähe. Der Evolutionsökonomik scheint erst in

¹ Anders gefragt: War Keynes, der eine politisch-wissenschaftliche Doppelkrise zur Durchsetzung seiner Innovation nutzen konnte, ein Einzelfall?

jüngerer Zeit aufzufallen, daß ihr „eine normative Abteilung fehlt“ (Voßkamp 2001, 430). Die Beobachtungen Wegners (1996, 25), daß „aus gegenwärtiger evolutionsökonomischer Perspektive wirtschaftspolitische Steuerungsfragen kaum systematisch untersucht worden“ seien und „die Politikorientierung in der ‚Evolutionarischen Ökonomik‘ bislang auffällig gering ausgeprägt“ sei, sind nach wie vor zutreffend. Die Ergänzung der Evolutorik um die normative Dimension ist nur vordergründig eine Frage der Vollständigkeit eines ökonomischen Ansatzes. Hinter der Forderung nach einer evolutionarischen Theorie der Wirtschaftspolitik² steht die Legitimation des neuen Ansatzes (Pelikan 2003).

Vor diesem Hintergrund versucht mein Beitrag eine Fortentwicklung der bisherigen Ansätze zu einer Theorie der Wirtschaftspolitik aus evolutionarischer Perspektive. Dabei wird dargelegt, daß und warum die Ordnungsökonomik schon immer eine prominente Rolle gespielt hat und gefragt, inwieweit die ordnungspolitischen Empfehlungen aus evolutionarischer Sicht überzeugen können. In diesem Zusammenhang werden auch bekannte Kritikpunkte an und kritische Fortentwicklungen der Ordnungsökonomik neu nuanciert. Insbesondere wird die Frage nach der Legitimation ordnungspolitischer Empfehlungen erörtert, um zu klären, ob damit eine für die Normativierung der Evolutorik geeignete Basis gegeben ist. Ziel ist es insgesamt, die nach wie vor schulenbildenden Klassiker ordnungstheoretischen Denkens „gegen den Strich“ zu lesen und interdisziplinär fortzuentwickeln. Im Gegensatz zu Studien zur Vereinbarkeit (Geue 1998) oder zu Versuchen einer Synthese (Pies 2001) werden aus dem Blickwinkel der Evolutorik vor allem große Gegensätze deutlich. Auf der Ebene der Legitimation ordnungspolitischer Empfehlungen sind die Gegensätze zwischen Euckens (1990, 149 ff.) Ablehnung der Wirtschaftspolitik der Experimente und Hayeks (1991, 88) experimenteller Logik der Ordnungsentwicklung im Grunde unüberbrückbar. Versuche, den Ordoliberalismus mit einer „Prise“ Hayek „evolutionskompatibel“ zu machen, sind deshalb skeptisch zu beurteilen. Folgt man dagegen der Legitimationsfigur Hayeks, so wird deutlich, daß seine Empfehlungen wirtschaftspolitischer Enthaltsamkeit daraus nicht zwingend folgen. Offenbar gibt es doch mehr Möglichkeiten von „experimentellem Charakter“ (Hayek 1991, 47), die Institutionen (zur Steuerung) einer Marktwirtschaft zu entwickeln. Eine dieser Möglichkeiten wird abschließend diskutiert und mit der praktischen Wirtschaftspolitik in Verbindung gebracht.

Wenn ein „neuer Anlauf“ genommen wird, so beginnt dieser sinnvollerweise in einigem Abstand zur „Hürde“, die bewältigt werden soll. Die Frage nach der Legitimation befindet

² Vgl. Ebert (1999, 4): „Evolutionarische Ökonomik kann sich nicht auf die Beschreibung und Erklärung ökonomischer Prozesse beschränken, die Beratungsaufgabe ist konstitutiv für eine moderne Politische Ökonomie“.

sich in solchem Abstand zu den eigentlich gewünschten wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen und auch den Rekurs auf die „Klassiker“ mag man als sehr distanziert empfinden. Einerseits jedoch scheint mir Legitimation die zentrale – und noch nicht ausreichend bearbeitete – Frage in der Evolutorischen Wirtschaftspolitik zu sein. Sie ist daneben die Wasserscheide für zwei unterschiedliche ordnungsökonomische Argumentationslinien, die zurückzuverfolgen sich lohnt. Andererseits stehen am Ende des „Anlaufs“ durchaus konkrete Ausgestaltungsvorschläge, die sich außerdem von den klassischen ordnungspolitischen Leitbildern deutlich unterscheiden.

2. Evolutorische Ökonomik und Ordnungspolitik: Gemeinsamkeiten und Unvereinbarkeiten

Bei den bisherigen Beiträgen zu einer evolutorischen Theorie der Wirtschaftspolitik ist der ordnungsökonomische Ansatz unverkennbar. Dabei spielt nicht nur die Auseinandersetzung mit dem Steuerungsskeptizismus in der Ordnungstheorie Hayeks eine Rolle (Wegner 1996, Ebert 1999, Penz 1999), sondern ebenso die evolutorische Fortentwicklung des Ordoliberalismus der Freiburger Schule (Koch 1996, Dopfer 1997, Budzinski 2000, Zohlhöfer 2000). Man kann den Eindruck gewinnen, daß die deutschsprachige Diskussion um die „normative Abteilung“ der evolutorischen Ökonomik nach wie zentriert ist um die zwei Klassiker bzw. Initiatoren der Ordnungsökonomik (Pies 2000, Streit/Wohlgemuth 2000).

Für die Wahlverwandtschaft von evolutorischer und Ordnungsökonomik spricht auf den ersten Blick die Betonung des Wandels und der Komplexität von Wirtschaftssystemen bereits in der frühen Ordnungstheorie. Damit verbunden ist die Reduktion des Steuerungsanspruchs, den Wirtschaftspolitik in komplexen Systemen sinnvollerweise stellen kann, da politische Steuerung stets von Defiziten des Lenkungswissens gefährdet ist, was Begrenzungen politischer Macht erfordert. Dem Denken in offenen, evolvierenden Systemen scheint es auch zu entsprechen, daß die ordnungspolitischen Empfehlungen in dem Sinne offen bleiben, daß kein bestimmtes Ausmaß wirtschaftspolitischer Aktivität bestimmt werden soll. Die Frage nach der legitimen Staatstätigkeit wird – auf den ersten Blick – nur qualitativ bzw. formal beantwortet.

In den folgenden Abschnitten soll geprüft werden, wie tief die Gemeinsamkeiten zwischen Evolutorik und Ordnungsökonomik tatsächlich reichen.

2.1 Wandel als wirtschaftspolitische Herausforderung und die ordnungspolitischen Steuerungsempfehlungen

Der Ausgangspunkt der ordnungstheoretischen und -politischen Fragestellung ist für Eucken (1990, 5 ff.) die rasant gestiegene Dynamik der industrialisierten Wirtschaft. Die Frage lautet dann, wie angesichts des „raschen Tempos“ des Wandels politisch gesteuert werden kann – und soll. Euckens Antwort darauf betont einerseits die Steuerungsnotwendigkeit, da ein Laissez-faire keine „funktionsfähige und gerechte“ (Eucken 1990, 166) Wirtschaftsordnung hervorbringen könne. Andererseits hebt er die *Grenzen der Steuerbarkeit* und die möglichen *Gefahren bestimmter Steuerungsformen* hervor (Eucken 1990, 55 ff.). Der Versuch, direkt in die marktliche Dynamik einzugreifen sei ebenso verfehlt wie die Vorstellung, den institutionellen Rahmen des Wirtschaftsgeschehens den Akteuren selbst zu überlassen. Beides habe sich in einer historischen „Periode der Experimente“ (Eucken 1990, 241) als Irrweg erwiesen. Theoretisch beruht Euckens Ablehnung dieser prozeß- und ordnungspolitischen Form einer „Wirtschaftspolitik der Experimente“ auf zwei Argumenten: Erstens wird das für die Freiburger Schule zentrale Problem privater und politischer Macht angeschnitten und die Machtballung im Zentralstaat³ oder die unzureichend kontrollierte private Macht bei einer berufsständischen Ordnung hervorgehoben. Zweitens wird das Wissensproblem behandelt, also die Defizite des Lenkungswissens, die eine technomorphe wirtschaftspolitische Steuerung unmöglich machen⁴. Am Ende der Analyse steht somit fest, daß eine Steuerung der wirtschaftlichen Dynamik nur ordnungspolitisch gelingen kann, indem ein verlässlicher institutioneller Rahmen vorgegeben wird. „Ord nende Potenz“ (Eucken 1990, 325 ff.) ist auf der Ebene der Rahmensetzung und -durchsetzung einzig der Staat, dessen Tätigkeit durch das Primat der Ordnungspolitik allerdings nur qualitativ beschränkt ist:

„Soll der Staat wenig oder viel tun? (...) Ob wenig oder mehr Staatstätigkeit, diese Frage geht am Wesentlichen vorbei. Es handelt sich nicht um ein quantitatives, sondern um ein qualitatives Problem. (...) Welcher Art also sollte die Staatstätigkeit sein? Die Antwort lautet: Der Staat hat die *Formen*, in denen gewirtschaftet wird, zu

³ Die prozeßpolitischen Experimente sind für Eucken sowohl durch politische als auch durch wirtschaftliche Monopolisierung gekennzeichnet. Typisch sei für die Politik die „Zurückdrängung und Beseitigung lokaler und provinzieller Selbstverwaltungskörper“ (Eucken 1990, 151).

⁴ Vgl. Eucken (1990, 153): „Warum soll man die Gesellschaft nicht wie eine Maschine konstruieren? Warum kann die ganze Wirtschaft eines Landes nicht ebenso zentral gelenkt werden wie die Verteilung von Elektrizität in einem Schaltwerk? – Diese Haltung liegt dem Techniker nahe. Techniker sind bis in die neueste Zeit bei der Durchführung der Experimente zentraler Leitung des Wirtschaftsprozesses maßgebend beteiligt gewesen“.

beeinflussen, aber er hat nicht den *Wirtschaftsprozess* selbst zu führen“⁵.

Auch bei Hayek steht die Diagnose größerer Komplexität moderner Wirtschaftssysteme am Anfang der Argumentation. Ausgangsfrage ist auch hier, welche Formen der Lenkung einer solchen „erweiterten Ordnung“ (Hayek 1988) erfolgversprechend sind. Dabei wird das Primat der Ordnungspolitik konkretisiert, indem die rechtliche Form der Ordnungspolitik untersucht wird. Es sollen also jene Regeln bestimmt werden, mit denen tatsächlich nur der Rahmen der Wirtschaft verändert wird. Mit unterschiedlichen Arten von Regeln korrespondieren aber verschiedene Arten der Handlungsordnung (Hayek 1969a; 1980, 59). Regeln, die Ausdruck eines einheitlichen Planes sind, wirken als „Befehl“ auf die Bildung einer „Organisation“ hin. Nur Regeln, die universell gültig sein können, sind dagegen als „Gesetz“ im eigentlichen Sinne anzusehen und ermöglichen die Bildung einer „spontanen Ordnung“ (1969b, 209 ff.).

Die Lenkung der erweiterten oder spontanen Marktordnung gelingt für Hayek ausschließlich durch allgemeine Gesetze. Diese Regeln verfolgen keinen kollektiven Zweck, sondern ermöglichen die spontane Koordination der Handlungen zur Verfolgung individueller Zwecke. Wirtschaftspolitik, die bestimmte Endzustände anstrebt, ist aus diesem Grund zuerst wenig erfolgversprechend, darüber hinaus gefährdet sie aber auch die Funktionsfähigkeit der Gesamtordnung, weil die erforderlichen kumulativen Nach-Interventionen das Marktgefüge zu einer starren Organisation umformen. Die These von der Nicht-Steuerbarkeit mittels „Befehlen“ führt zur folgenden qualitativen Bestimmung legitimer Staatstätigkeit:

„... das Wichtige ist die *Art* und *nicht* das *Ausmaß der Staatstätigkeit*.
(...) ... die *Herrschaft des Gesetzes* (bildet) das Kriterium für die Unterscheidung..., welche Maßnahmen mit einem freien System vereinbar sind, und welche das nicht sind“ (Hayek 1991, 287).

Diese staatliche Kompetenz wird freilich bei näherer Betrachtung ganz wesentlich eingeschränkt. Denn wie Eucken begründet Hayek den Vorrang der Ordnungspolitik sowohl mit Wissensdefiziten als auch mit der Gefahr unkontrollierter Macht; die Gefahr des Machtmißbrauchs zur „Anmaßung höheren Wissens“ (Hayek 1991, 46) führt allerdings zu entgegengesetzten Schlüssen. Denn seine Argumente seien „keine Argumente gegen Experimente, sondern Argumente gegen jede ausschließliche monopolistische Macht... – Macht, die keine Alternativen verträgt und den Anspruch erhebt, überlegenes Wissen zu besitzen – und gegen daraus folgende Ausschließung von Lösungen, die besser sind als die, auf die sich die nun an der Macht befindlichen festgelegt haben“ (Hayek 1991, 88). Die

⁵ Eucken (1951, 71 f.), Hervorhebung im Original; vgl. auch Eucken (1990, 336).

Beendigung der „Periode der Experimente“ und die Delegation einer ordnungspolitischen Kompetenz an den Staat ist also nicht die Lösung, sondern für Hayek (1991, 46 f.) ein Problem, da er die Bindung der *gesetzgebenden* und *ausführenden* Gewalt an ordnungspolitische Grundsätze für schwer durchsetzbar hält. Der experimentelle Charakter der Ordnungsentwicklung wird konsequenterweise vor allem dem Bereich der *Judikative* zugewiesen. Dort – so das Postulat Hayeks – findet eine institutionelle Evolution statt, die jene Regeln hervorbringt, welche für eine spontane Ordnung erforderlich sind. Die Gefahren legislativer *Erfindung* neuen Rechts werden bei Hayek (1969c, 113 f.) dadurch vermieden, daß institutioneller Wandel nur durch richterliche „Entdeckung des Rechts“ vonstatten gehen soll.

2.2 *Zu den steuerungstheoretischen Implikationen der Ordnungspolitik*

Es stellt sich zuerst die Frage, ob die qualitative Bestimmung wirtschaftspolitischer Kompetenzen steuerungstheoretisch überzeugt. Dies betrifft die Operationalität der Empfehlungen einerseits, ihre steuerungstheoretische Fundierung andererseits.

Die Euckensche Trennung von Ordnungs- und Prozeßpolitik ist allerdings keineswegs so eindeutig, wie es den Anschein hat. Das zugrunde liegende dichotome Verständnis von Ordnung und Marktprozeß läßt sich nicht aufrechterhalten, wenn die Ko-Evolution von Handlungs- und Rechtsordnung berücksichtigt wird. Im Gegensatz zur Metapher des „Rahmens“ ist die Ordnung dem Prozeß nicht nur exogen vorgegeben, sondern wird durch diesen endogen mitbestimmt (Budzinski 2000, 225 f.). Mit dieser Ko-Evolution ist aber die Trennung zwischen Ordnungs- und Prozeßpolitik nicht mehr kategorial und im Einzelfall nur schwer zu vollziehen (Budzinski 2000, 224 ff.). Die geforderte Abstinenz bei der „Führung des Wirtschaftsprozesses“ schließt wohl nur einige Formen direkter prozeßpolitischer Preis- und Mengenregulationen eindeutig aus (Wegner 1996, 16). Entscheidend für die Ablehnung bestimmter Maßnahmen ist jedoch nicht die Trennung von Ordnung und Prozeß, sondern eine steuerungstheoretische Wirkungsanalyse. Die Beurteilung hat also *substantiell* und nicht *formal* zu erfolgen. Eine steuerungstheoretische Analyse fällt allerdings im Anschluß an Eucken schwer, da sein morphologischer Ansatz handlungstheoretisch wenig fundiert ist (Jeitziner 1989, Dopfer 1997, Herrmann-Pillath 2001).

Das Verschwimmen der eindeutigen Grenze zwischen Ordnungs- und Prozeßpolitik hat in der neueren ordnungswirtschaftlichen Literatur zur Folge, daß entweder ein allgemeiner Begriff

der Institutionenpolitik gewählt⁶ oder ein weites Verständnis der Ablaufpolitik zugrunde gelegt wird. Ablaufpolitik umfaßt nicht nur zielgerichtete direkte Eingriffe in die Marktkoordination; der Begriff ist vielmehr einschlägig, „wenn wirtschaftspolitische Ziele verfolgt werden, die der Gestaltung von Marktprozessen dienen und *im weitesten Sinne* (!) ergebnisorientiert sind“ (Wegner 1996, 16). Explizit eingeschlossen sind dabei „indirekte, rechtsgestaltende Maßnahmen“ (Wegner 1996, 17), d. h. auch das Instrument der Regelveränderung erscheint als möglicher Bestandteil der Ablaufpolitik.

Wenn somit die legitime Staatstätigkeit nicht mehr nach dem formalen Kriterium der Zugehörigkeit zu Ordnungs- oder Prozeßpolitik eindeutig beurteilt werden kann, so kann nur noch versucht werden, jede Regelveränderung im Rahmen der Institutionenpolitik danach zu befragen, welche Art von Regeln damit geschaffen wird. Dies ist die in sich stimmige Lösung des Hayekschen Ansatzes, der im Rahmen der Nicht-Steuerbarkeitsthese Aussagen über eben jene Ko-Evolution zwischen (bestimmten Arten von) Regeln und Prozessen enthält.

Allerdings ist auch die Regel- und Rechtstheorie, die Hayek (1991, 270 ff.) zur Beurteilung institutionenpolitischer Maßnahmen entwirft, vage und widersprüchlich und mündet in die paradoxe Forderung, „gutes“ Recht müsse möglichst abstrakt, allgemein und offen sein, zugleich aber für jeden Einzelfall eine sichere Entscheidung ermöglichen. Wenn aber die Vereinbarkeit von wirtschaftspolitischen Maßnahmen mit einer spontanen Ordnung wiederum nicht formal, durch die Prüfung gewisser Regeleigenschaften, zu gewährleisten ist, so stellt sich erneut die Frage, wie die Überlegenheit der „richtigen“ Regeln steuerungstheoretisch begründet wird und ob nicht in der zugrunde gelegten Steuerungstheorie die Ursache für den formalistischen Fehlschluß liegt.

Wenn dieses steuerungstheoretische Fundament näher untersucht wird (Wegner 1996), so wird deutlich, daß Hayek mögliche Steuerungserfolge ausblendet und Steuerungsgefahren überbetont. Wird das gesamte Spektrum der Reaktionsmöglichkeiten der Adressaten wirtschaftspolitischer Steuerungsversuche betrachtet, so ergibt sich eine Relativierung des „Unmöglichkeitstheorems“ der Steuerung, und Ablaufpolitik wird teilweise rehabilitiert.

In Wegners Analyse werden Szenarien entwickelt, wie Steuerungsadressaten die wirtschaftspolitisch entwerteten Handlungsmöglichkeiten substituieren. Dabei müssen die Substitutionsmöglichkeiten nicht im Rahmen der bisher verfügbaren Optionen bleiben:

⁶ Vgl. nur Wegner (2003) „institutional policy“ oder Budzinski (2000, 226) „intentionale staatliche Gestaltung von Institutionen“.

Kreative Marktakteure können das Set von Handlungsmöglichkeiten innovativ erweitern. Fraglich bleibt allerdings noch, ob die Substitution zielkonform oder -inkonform erfolgt.

Die *zielkonforme* Substitution bei *konstantem* Set von Handlungsmöglichkeiten entspricht dem Steuerungserfolg, den die theoretische Wirtschaftspolitik von jeher untersucht (oder unterstellt) hat. Innerhalb der gegebenen Handlungsmöglichkeiten kann allerdings auch *zielinkonform* substituiert werden. Die Steuerungsadressaten weichen dem Steuerungsimpuls in nicht vorhergesehener und unbeabsichtigter Weise aus, so daß das angestrebte Ziel verfehlt und Nachsteuerung erforderlich wird. Die Nachsteuerung entwertet weitere Handlungsmöglichkeiten, die möglicherweise wiederum zielinkonform substituiert werden und so fort. Dieses Szenario endet also in der von Hayek befürchteten Erstarrung des Marktsystems. Es wird aber deutlich, daß das Ergebnis nicht zwangsläufig ist, sondern nur in dem Maße eintritt, in dem keine Innovationen von Handlungsoptionen stattfinden. Damit ist dann die überraschende Erkenntnis verbunden, daß Hayeks Steuerungstheorie die Kreativität der Steuerungsadressaten notorisch unterschätzt. Wenn den Marktakteuren Kreativität zugesprochen wird, können sie weiterhin *zielinkonform* substituieren. Dabei wird zwar das wirtschaftspolitische Ziel verfehlt, die Funktionsfähigkeit des Marktsystem bleibt jedoch dauerhaft durch ständige kreative Erweiterung des Handlungssets erhalten. Schließlich ist aber auch ein Szenario erfolgreicher Steuerung möglich, in dem den Steuerungsadressaten eine innovative Ausweitung ihrer Handlungsmöglichkeiten gelingt, mit der das wirtschaftspolitische Ziel erreicht werden kann.

Durch die beiden Dimensionen „Kreativität“ und „Zielkonformität“ ergeben sich also vier Szenarien. Hayeks These von der Zwangsläufigkeit des Mißerfolgs betrachtet nur eines davon und geht außerdem von eigenartig mechanisch reagierenden Steuerungsadressaten aus.

Mit dieser Analyse wird noch klarer, daß Erfolg oder Mißerfolg der Institutionenpolitik nicht nach formalen und juristischen Maßstäben beurteilt werden kann, sondern allein auf der Grundlage einer ökonomischen Wirkungsanalyse. Entscheidend ist dabei das Verhältnis von Restriktivität der Maßnahme einerseits und Innovationsfähigkeit der Adressaten andererseits (Wegner 1996, 216 f.). Ob und mit welchen Instrumenten Wirtschaftspolitik eingreifen soll, ist vor dem Hintergrund dieser steuerungstheoretischen Szenarien nur in Abhängigkeit von der Einzelsituation zu entscheiden. In diesem Sinne läßt sich evolutorische Institutionenpolitik als adaptiv beschreiben⁷, als eine Folge kreativer Reaktion auf neue, für regelungsbedürftig befundene Situationen. Adaptiv ist die Wirtschaftspolitik auch in dem Sinne, daß sie aus den

⁷ Metcalfe (1995, 418) mit Blick auf die Technologiepolitik: „Thus, the attention of the evolutionary policy maker shifts away from efficiency towards creativity... The evolutionary policy maker adapts rather than optimizes”.

Erfahrungen mit den Interventionen lernen muß⁸, da deren Wirkung nicht vollständig antizipiert werden kann⁹. Die evolutorische Wirkungsprognose kann insoweit nur Musteraussagen formulieren, die bestimmte Ergebnisse in Abhängigkeit von den Anwendungsbedingungen des Musters ausschließt oder umgekehrt Bedingungskonstellationen für gewünschte Wirkungen funktional beschreibt.

Angesichts der Unsicherheit des Eintritts eines nicht ausgeschlossenen oder erwünschten Ergebnisses bleibt politische Gestaltung notwendig ein Wagnis (Budzinski 2000, 239 f.; Wegner 1996, 220). Dies folgt sofort aus der Fallibilität des Steuerungswissen. Doch wenn man dieses Defizit nicht – wie Hayek – absolut setzt, so lautet die logische Folgefrage, mit welchen Verfahren ein Höchstmaß an Wissen generiert und genutzt werden kann.

2.3 Zur Wandelbarkeit der Wirtschaftsordnung

Die Vernachlässigung wichtiger Dimensionen der institutionellen Evolution bei den beiden ordnungspolitischen Klassikern ergab sich bereits bei der steuerungstheoretischen Analyse. Angesichts solcher Defizite muß letztlich gefragt werden, welches Ausmaß des Wandels die frühe Ordnungstheorie für den „Rahmen“ zugesteht. Dabei ist klar, daß sich die Rechtsordnung mit einer geringeren Geschwindigkeit verändern muß als die Handlungsordnung, wenn Institutionen ihre Funktion erfüllen sollen. Doch die Ko-Evolution von Rechts- und Handlungsordnung und das damit zusammenhängende weite Konzept der Institutionenpolitik implizieren auch, daß die Aufgabe des „Ordnungstiftens“ nicht durch eine einmalige Entscheidung beendet werden kann (Hesse 1979, 218; Koch 1996, 141).

Angesichts dieser Daueraufgabe kann die Frage nicht nur – wie bei Eucken (1990, 325) – lauten „Wer soll *diese* Ordnung verwirklichen?“, sondern es ist zu entscheiden, *wie* und *durch wen* 1.) „die“ wünschenswerte Ordnung zu bestimmen und 2.) *eine* als wünschenswert erachtete Ordnung umzusetzen ist. Die Frage der Legitimation wird noch zusammenfassend zu betrachten sein, allerdings verkoppelt Eucken die Legitimation und den Wandel der wünschenswerten Ordnung unauflöslich und in einer Weise, die im Ergebnis zur weitgehenden Starrheit und Unbeweglichkeit des Ordnungsrahmens führt.

Es überrascht nicht, daß sich Euckens Argumentation an der Problematik der „Wirtschaftspolitik der Experimente“ entfaltet. Innerhalb der Argumentation bestehen jedoch erhebliche Unklarheiten.

⁸ Zur „innovativen Anpassung“ grundlegend Hesse (1992). Vgl. auch Metcalfe/Georghiou (1997, 7): „Complex systems are of necessity governed by ambiguity so that there is a strong case for policy experimentation and policy learning“.

⁹ „Ablaufpolitik als Wagnis“, Wegner (1996, 220 f.). Vgl. außerdem Metcalfe (1995, 418); Metcalfe/Georghiou (1997, 7).

Einerseits wird scheinbar die Offenheit der Ordnungsevolution betont. Der gemeinsame Grund für die Ablehnung von Laissez-faire und Wirtschaftspolitik der Experimente besteht gerade in der Ablehnung des Historizismus (Popper 1987). Dies betrifft insbesondere die Marxsche Spielart der Geschichtsphilosophie, die die zentralverwaltungswirtschaftlichen Experimente motiviert und mit dem Nimbus historischer Notwendigkeit versehen hat (Eucken 1990, 153). Doch auch das Vertrauen auf Laissez-faire geht uneingestanden von der These der Geschichtsnotwendigkeit der „allein richtigen, natürlichen, göttlichen Ordnung“ aus (Eucken 1990, 27). Wenn die Ordnungsevolution nicht historizistisch vorgezeichnet ist, so ist es auch folgerichtig, einen offenen Prozeß von Versuch und Irrtum positiv zu bewerten. Tatsächlich konzidiert Eucken (1990, 57) die „positive Bedeutung“ von wirtschaftspolitischen Experimenten, die es ermöglichen, „wirtschaftspolitische Erfahrung in großem Umfang zu gewinnen“.

Andererseits wird der Prozeß von Versuch und Irrtum kategorisch abgeschlossen. In direktem Anschluß an die zitierte Passage heißt es dann: „Nunmehr ist so viel erprobt worden, daß die *meisten wirtschaftspolitischen Probleme* der industrialisierten Wirtschaft jetzt *aus den Ergebnissen der Erfahrung heraus beantwortet werden können*“. Außerdem wird die Ordnung, die doch eigentlich den gemeinsamen Fehler von Laissez-faire und Wirtschaftspolitik der Experimente vermeiden soll, wie folgt beschrieben:

„Die Wettbewerbsordnung verwirklicht sich nicht von selbst. Sie ist in diesem Sinne keine natürliche Ordnung, kein *ordre naturel*. (...) Aber in einem andern Sinne ist sie eine natürliche Ordnung oder *Ordo*. Sie bringt nämlich die starken Tendenzen zur Wirkung, die auch in der industriellen Wirtschaft zur vollständigen Konkurrenz drängen. Indem die Wirtschaftspolitik diese Tendenzen als Ordnungsformen wirksam macht, tut sie das, was der *Natur der Sache und des Menschen* entspricht“ (Eucken 1990, 373).

In überspitzter Paraphrase heißt das aber: die Geschichte (oder deren „starke Tendenz“) gibt vor, was wesensnotwendig ist. Sofern diese Wesensnotwendigkeiten tatsächlich aus „den Ergebnissen der Erfahrung“ abgeleitet und die Ordnung, die der Natur des Menschen entspricht, sicher bestimmt werden kann, so kann die Periode der Experimente zu Ende gehen (Eucken 1990, 241). Wenn die Wissenschaft, im Rückblick auf historische Politikexperimente, die angemessene Ordnung gefunden hat, bleibt einzig die eingangs gestellte Frage, wer diese eine und richtige Ordnung verwirklichen soll. Die Einsetzung der funktionsfähigen und gerechten Ordnung kommt dann einer „Neuschaffung der Wirklichkeit“ (Eucken 1938, 198) gleich, die mit den Irrtümern der Vergangenheit bricht.

Ein solcher „Endzustands-Liberalismus“¹⁰ hat nicht nur zufällig Defizite bei der Abbildung von Ordnungswandel, die leicht zu beheben wären. Die fehlende steuerungstheoretische Berücksichtigung der Ko-Evolution von Regel- und Handlungsordnung ist also nur ein Symptom. Dahinter steht ein Geschichtsbild, das mit evolutorischer Ökonomie schlichtweg unvereinbar ist¹¹.

Diese Kritik trifft den Hayekschen Entwurf nicht. Die Ko-Evolution von Rahmen und Prozessen steht im Zentrum seiner Argumentation, auch wenn diese steuerungstheoretisch noch erweitert werden mußte. Diese Erweiterung betraf allerdings die Handlungsordnung, so daß hier noch auf die Rechtsordnung zurückzukommen ist. Dabei handelt es sich um die Frage, was die widersprüchlichen Anforderungen an „gute“ Regeln verursacht. Meines Erachtens wird auch hier eine Dimension der institutionellen Evolution ausgeblendet, die Offenheit der Evolution auf der Ebene der Rechtsordnung stillschweigend wieder abgeschlossen. Die Betonung der Gewißheit von Regeln oder die Vorhersehbarkeit von richterlichen Urteilen ist in dieser Perspektive nicht nur eine eigenartige Interpretation juristischer Methodik. Die Sicherheit bei der richterlichen „Entdeckung des Rechts“, die in so starkem und gewolltem Gegensatz zu den Risiken der „konstruktivistischen“ *Erfindung* von Regeln steht, wird argumentativ gerade damit begründet, daß die richterlichen Entscheidungen durch die „Natur der Sache“ vorgegeben seien (Hayek 1969a, 181 f.)¹².

2.4 Zwischenfazit: *Wie wird Ordnungspolitik legitimiert?*

Ein Legitimations- und Demokratiedefizit des Ordoliberalismus wurde verschiedentlich beklagt¹³. Nach dem Gesagten ist dies allerdings kein „Schönheitsfehler“, sondern durchaus folgerichtig. In einem Entwurf, der die Ordnungsevolution abschließt, muß demokratischen

¹⁰ Barry (1989, 112): „An end-state doctrine... supposes that a particular pattern or form of economic or social organization is desirable on ethical or metaphysical grounds and that it may be imposed. Thus whereas procedural or process theory directs attention towards how things come about, end-state theory tries to demonstrate the intrinsic desirability of things as they are, or could be“. Im Zusammenhang mit den wünschenswerten Endzuständen bewertet Zohlnhöfer (2000) die (evolutorische) Funktion eines (ordoliberalen) Leitbilds positiv, wogegen Pies (1998, 125) solchem Leitbild-Denken überzeugend vorwirft, sich in politisch unfruchtbaren Appellen zu erschöpfen und zum resignativen Ausstieg aus der politischen Gestaltungsaufgabe zu neigen. Vgl. in diesem Zusammenhang nochmals Popper (1987, 40 ff.).

¹¹ Dies gilt selbstredend nicht nur für die frühe Ordnungstheorie; vgl. Blümle/Goldschmidt (2000, 39): „Im Wissen um eine evolutive Naturgeschichte bietet eine transzendentalphilosophische Methodik... keinen Halt mehr in der sozialwissenschaftlichen Debatte – auch wenn eine ähnliche Vorgehensweise die unausgesprochene Grundlage zahlreicher ökonomischer Theorien bildet“. Zum „Abbruch der metaphysischen Tradition“ auch eingehend Hesse (1979).

¹² Vgl. dazu eingehend Okruch (1998, 1999, 2001b).

¹³ Kritisch zur Demokratiefähigkeit der Euckenschen Ordnungspolitik Hesse (1979, 229 ff.) oder jüngst Manow (2001).

Entscheidungsverfahren, gerade wegen der Offenheit der Ergebnisse, mißtraut werden. Wenn „moderne Demokratie experimentellen Charakter (hat)“ (Brunkhorst 1998, 7), muß sie genauso wie die Wirtschaftspolitik der Experimente, die sie hervorbringen mag, abgelehnt werden. Für Eucken bedarf es auch gar keiner demokratischen Legitimation, da er über eine wesentlich stärkere Legitimationsbasis zu verfügen glaubt: *Wahrheit*. Erst mit dem Anspruch auf absolute Wahrheit der Erkenntnisse, die aus dem geschichtlichen Rückblick auf die Periode der Experimente gewonnen werden, kann „der Vorgang des Ordnungstiftens... abgeschlossen, die etablierte Ordnung... endgültig“ (Hesse 1979, 220) sein. Wenn die Ordnungspolitik die geschichtlichen „Tendenzen als Ordnungsformen wirksam“ gemacht und getan hat, „was der *Natur der Sache und des Menschen* entspricht“, kann sie dem weiteren Weltenlauf beruhigt entgegensehen. Denn: „der Gang des Weltablaufs bestätigt wahre Erkenntnisse“ (Eucken 1938, 202). Auf der epistemologischen Ebene wird einmal mehr die Unvereinbarkeit zu einem evolutiven Weltbild deutlich, das Erkenntnisse immer nur für vorläufig wahr halten kann und bei der Suche nach Wahrheit einer experimentellen Logik folgt. Auf dieser Ebene wird auch deutlich, mit welcher Interpretation von „Experiment“ sich Eucken gegen jeden wirtschaftspolitischen Experimentalismus stellen kann.

Experimente, als Mittel der Erkenntnis, sind sie mehr als „ein Unternehmen... dessen Ausgang ungewiß ist“ (Popper 1987, 68). Sie sind vielmehr „ein Mittel..., das gestattet, durch den Vergleich der erreichten mit den erwarteten Resultaten Wissen zu gewinnen“. Experimente bedeuten also die „absichtliche selbsttätige Erweiterung der Erfahrung“ (Mach 1980, 202)¹⁴. Bei seiner Ablehnung der Wirtschaftspolitik der Experimente folgt Eucken (1990, 56) ausschließlich der ersten Interpretation, wenn er beklagt, die Maßnahmen seien „improvisiert“ und „nicht vorher im einzelnen durchdacht“, ihr Ergebnis also ungewiß. Es ist aber keine überzeugende Lösung, der Ungewißheit dadurch entgegen zu wollen, daß die Notwendigkeit wissenschaftlicher Experimente für nicht dauerhaft gehalten, sondern auf eine historische Vergangenheit beschränkt wird.

Auch wenn Sozialexperimente nicht mit derselben Präzision wie in den Naturwissenschaften durchgeführt werden können, ist nicht zu verkennen, daß „wir faktisch eine große Menge experimentellen Wissens über das gesellschaftliche Leben besitzen“ (Popper 1987, 68). Denn Wissen wird nicht alleine durch (wissenschaftliche) „Beobachtung oder durch Nachdenken über Beobachtetes gewonnen..., sondern durch Versuche, irgendein praktisches Ziel zu erreichen“ (Popper 1987, 68). Innerhalb dieser praktischen Experimente wird neues Wissen keineswegs ausschließlich oder hauptsächlich durch jene „holistischen

¹⁴ Kettner (1998, 64) reformuliert die Aussage angesichts der offenbar gewandelten Bedeutung von „selbsttätig“ als „die aktive, gesuchte und gewollte produktive Erweiterung der gemachten Erfahrung“.

Experimente“ erlangt, die mit einer revolutionären Umgestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einhergehen, und die Eucken bei seiner Ablehnung des Experimentalismus vor allem im Blick hat. Anders gewendet: So sehr die Ablehnung von Experimenten in großem Maßstab überzeugt, weil die Wirkungen von revolutionären Umgestaltungen verheerend sein mögen, so sehr muß auch die Vorläufigkeit und Fehlbarkeit allen ordnungstheoretischen Wissens betont werden, das nur durch weitere Experimente erweitert und verbessert werden kann. Die Befürchtung, Experimente könnten zu weitreichend konzipiert werden, berechtigt keineswegs zum Schluß, alle weiteren Versuche sollten unterbleiben.

Mit der Betonung des „experimentellen Charakters“ der Institutionenpolitik rekurriert Hayek auf das experimentelle Wissen über das gesellschaftliche Leben, das für ihn in bestimmten, ausgezeichneten Regeln enthalten ist. Seine ordnungspolitischen Empfehlungen, die Institutionen einer Marktwirtschaft nur marginal durch legislative Akte zu verändern, werden folgerichtig durch das in den *gewachsenen Regeln* enthaltene Wissen begründet: Legitimation durch Erfahrung. Ihre Legitimation beziehen die im Prozeß der kulturellen Evolution gewachsenen Regeln letztlich daraus, daß die Regeln erfahrungsgemäß „die Mitglieder der Gesellschaft, in der sie vorherrschen, wirksamer bei der Verfolgung ihrer Ziele... machen“ (Hayek 1981, 38).

Die Meinung, eine demokratische Entscheidung komme nur ausnahmsweise in Betracht bei „jener dünnen Schicht von Regeln, die bewußt angenommen oder modifiziert“ (Hayek 1979, 20) werden, mag man bezweifeln. Doch kann man für eine Kritik auf eine rudimentäre Hayeksche Demokratietheorie zurückgreifen, die dieses Verfahren der Legitimation betrachtet (Wohlgemuth 2000). Die Kritik dieses Demokratiedefizits ist also eine andere als beim Ordoliberalismus. Sie reduziert sich darauf, daß Hayek offenbar die Chancen wissenschaftlicher demokratischer Experimente unterschätzt hat. Es bleibt zu untersuchen, ob und wie die Figur der Legitimation durch Erfahrung auch außerhalb des Bereichs gewachsener (richterlich fortgebildeter) Regeln angewendet werden kann.

3. Evolutorische Ökonomik und Neue Ordnungstheorie: Neue Legitimationsfiguren

Bei der Ausfüllung des ordnungspolitischen Legitimationsdefizits ist es hilfreich, auf demokratietheoretische Argumentationen zurückzugreifen, die in der

politikwissenschaftlichen Diskussion mit den Schlagworten „input-orientierte“ sowie „output-orientierte Legitimation“ belegt werden.

Während Input-Legitimation die Herrschaft *durch das Volk* betont, steht im Zentrum der output-orientierten Argumente der Gedanke der Herrschaft *für das Volk*. Im einen Fall sind politische Entscheidungen durch die Abbildung des „Volkswillens“ legitimiert, also – aus individualistischer Perspektive – durch die *Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger*. Im zweiten Fall wird Legitimität zugesprochen, soweit die politischen Entscheidungen „auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern“ (Scharpf 1999, 16), also die implementierten politischen Lösungen eine überlegene *Problemlösungskapazität* besitzen. Bei der Input-Orientierung wird Legitimität als Zustimmungsfähigkeit interpretiert, bei der Output-Orientierung Legitimität kraft Viabilität verliehen (Penz 1999). Im einen Fall kann der Staat, als unverzichtbare ordnende Potenz im Sinne Euckens, demokratisch legitimiert werden, im anderen Fall kann ein wettbewerblicher Mechanismus der Selektion ungeeigneter und der Retention vorteilhafter Regeln, wie Hayek ihn ohne zentralen Ordnungstifter fordert, spezifiziert werden. Vor dem Hintergrund der Legitimationsfiguren werden auch die Defizite der getrennten Fortentwicklungen der ordnungsökonomischen Klassiker deutlich.

3.1 *Die konstitutionsökonomische Fassung der Ordnungstheorie*

Die Konstitutionenökonomik betrachtet die Ordnungswahl als Verfassungsentscheidung, die als Abschluß eines Gesellschaftsvertrags rekonstruiert werden kann. Damit wird, im Gegensatz zum Ordoliberalismus, eine „menschenwürdige Ordnung“ theoretisch fundiert, indem die erforderliche *Einstimmigkeit* der Verfassungswahl die Präferenzen der Verfassungssubjekte berücksichtigt¹⁵. Das Kriterium der Einstimmigkeit kann als Übertragung des Pareto-Kriteriums auf institutionelle Arrangements verstanden werden (Brennan/Buchanan 1993, 35 ff.). Damit ist auch die Constitutional Political Economy vom Grundsatz her eine Gleichgewichts-Konzeption, mit der Folge, daß die Verfassung primär als statisch erscheinen muß. Eine Dynamisierung der Theorie gelingt dadurch, daß die hypothetische Zustimmung der Verfassungsbürger zur Bewertung von Reformvorschlägen aber auch von gewachsenen Institutionen herangezogen wird.

Mit diesem Versuch der Dynamisierung sind allerdings zwei Schwierigkeiten verbunden. Bei der Bewertung von Reformvorschlägen wird von der Verfahrensnorm der faktischen Einstimmigkeit abgewichen (hypothetischer Konsens). Bei der Erklärung von empirischen

¹⁵

Zur Beziehung zwischen Konstitutionenökonomik und Ordnungstheorie Vanberg (1988, 1997a).

Verfassungsreformen muß offensichtlich ebenfalls von der Fiktion der Einstimmigkeit abgerückt werden¹⁶. Das Konsenskriterium ist folglich sowohl als Bewertungsmaßstab als auch zur Erklärung der Verfassungsevolution problematisch. Es ist also wie sein wohlfahrtstheoretisches Vorbild als „ideale Norm“ in Gefahr, nur in einem unerreichbaren Nirwana zu existieren. Auch bei den notwendigen Abweichungen vom Konsenskriterium ist aber eine vergleichende Institutionenanalyse möglich, die nicht isolierte Mehrheitserfordernisse untersucht¹⁷: „Nicht die Mehrheitsregel, sondern das System der Institutionen parlamentarischer Demokratien insgesamt ist als ‚Ersatz‘ für den Konsens gedacht und daran zu messen, ob und inwieweit es den Schutz vor Diskriminierung gewährleistet, den der Konsens gewährt“ (Homann 1985, 59). Auch wenn man mit solchen realen demokratischen Systemen argumentiert und sich folglich unterhalb der Einstimmigkeits-Norm bewegt, so bleibt eine Schwierigkeit der demokratischen Input-Legitimation, ein so hohes Maß an gemeinsamer Identität vorauszusetzen (Scharpf 1999, 8 f.), daß die mögliche Größe der *constituency* stark begrenzt wird.

Trotz aller Einwände bleibt jedoch entscheidend, daß die Offenheit des Ordnungstiftens wiederhergestellt wird, sobald eine Ordnung mit den wandlungsfähigen „konstitutionellen Präferenzen“ (Vanberg/Buchanan 1989) der Betroffenen legitimiert wird. Für den Erfolg der demokratischen Input-Legitimation ist es von besonderer Wichtigkeit, Verfahren zu finden, die einen ständigen Test des falliblen Wissens über Präferenzen und über geeignete Institutionen zu ihrer Befriedigung ermöglichen und somit auch neues „Ordnungswissen“ generieren¹⁸. Wie dieser Prozeß zu organisieren ist, bleibt allerdings eine weitgehend offene Frage: „Where the liberal research agenda has remained comparatively underdeveloped, is in regard to the *positive* question of how the political process might be structured so as to implement the principle of individual sovereignty at the constitutional level, accounting for the specific difficulties that the nature of things poses at that level“ (Vanberg 1999, 236).

3.2 Ordnungen im Systemwettbewerb

Neben der Begründung einer Ordnung auf die Zustimmung der Verfassungssubjekte in einem „konstitutionellen Augenblick“, kann die Wahl derjenigen Ordnung, die den Präferenzen der Betroffenen möglichst weitgehend entspricht, auch mit einem alternativen

¹⁶ Vgl. eingehend Voigt (1999).

¹⁷ Auch Hayek (1991, 133) betont, daß sich der „Wert der Demokratie... in ihren dynamischen, nicht in ihren statischen Aspekten“ zeigt. Nicht die Mehrheitsregel, sondern der spontane Meinungsbildungsprozeß sei entscheidend und erfordere „das Bestehen eines großen, nicht von der Meinung der Mehrheit beherrschten Bereichs, in dem sich die Anschauungen der Einzelnen bilden können“.

¹⁸ Vgl. Knight (2001, 30) und Siegenthaler (2003).

Referenzmodell betrachtet werden. Sobald die Individuen nicht mehr nur einmalig oder von Zeit zu Zeit Gelegenheit haben, ihre konstitutionellen Präferenzen gegenüber einem Anbieter und Garanten von Ordnung zu artikulieren, sondern zwischen unterschiedlichen Ordnungen „mit den Füßen“ abstimmen können, wird eine wettbewerbliche Kontrolle der Ordnungs-„Anbieter“ wirksam (Kerber 1998, Daumann 1995, Mussler/Wohlgemuth 1995, Vanberg/Kerber 1994). Das Referenzmodell eines „Systems freier Ordnungswahl“ (Vanberg 1997b) ist als Idealisierung des Wettbewerbs zwischen Standorten zu verstehen. Der faktische Systemwettbewerb wird dahingehend untersucht, ob er theoretisch funktionsfähig ist, insbesondere welche Besonderheiten diese Konkurrenz aufweist, wenn man von empirischen Mobilitätsbarrieren absieht (bzw. in eine Forderung nach ihrer Verringerung ummünzt). Idealerweise „sollte man einen durch Versuch und Irrtum gesteuerten Sortierungsprozeß erwarten, der zur Entvölkerung der Privilegienordnungen zugunsten der Ordnungen führt, die den konsensfähigen konstitutionellen Interessen der Akteure entsprechen“ (Vanberg 1997b, 27 f.). Mit der freien Standortwahl verliert der Staat nicht allein seine Monopolstellung als Durchsetzungsinstanz des konstitutionellen Kontrakts, vielmehr wird auch eine wettbewerbliche Bereitstellung post-konstitutioneller Kontrakte, in Form von Steuer-Leistungs-Bündeln, ermöglicht¹⁹.

Gemeinsam ist beiden Referenzmodellen, daß sie wirtschaftspolitische Experimente“ nicht nur über die Zeit ermöglichen (sequentielle Experimente), sondern zeitgleich und/oder an einem Ort parallele Experimente zur Disposition stellen und damit die Substitutionskonkurrenz zwischen Ordnungsentwürfen beleben. In der ökonomischen Föderalismustheorie wurde die Möglichkeit zum realen Experiment neuerdings als „laboratory federalism“ (Oates 1999, 1132) beschrieben. Dabei wurde insbesondere die Gewinnung neuen Steuerungswissens herausgestellt.

In der ordnungsökonomischen Diskussion des Systemwettbewerbs werden vor allem seine möglichen Vorteile betont, wogegen die finanzwissenschaftliche Seite die möglichen Nachteile und Grenzen des institutionellen Wettbewerbs sieht. Während die eine Partei also die Bestreitbarkeit der äußeren Grenze staatlicher Aktivität durch Systemwettbewerb lobt, plädiert die andere Seite dafür, auch eine untere Grenze der staatlichen Zuständigkeit zu beachten. Ob diese Grenze mit der gängigen Marktversagenslehre ausreichend genau zu beschreiben ist, soll hier nicht erörtert werden. Die notwendige staatliche Bereitstellung

¹⁹ Die Wettbewerbsintensität kann noch gesteigert werden, wenn die zur Wahl stehenden Bündel aufgeschnürt werden. Die Entkoppelung von Recht und Territorium ermöglicht eine nicht mit einer Standortverlagerung verbundene, „virtuelle“ Abwanderung zu einem konkurrierenden Anbieter bestimmter öffentlicher Güter. Vgl. zu einem System des funktionalen Föderalismus Straubhaar (1995), zum Konzept der „Functional Overlapping Competing Jurisdictions“ Frey (1997, 2001).

öffentlicher Güter, die erforderliche Mindestregulierung gegen den *race to the bottom* oder die notwendigen Beschränkungen des Systemwettbewerbs zur Finanzierung des Sozialstaats sollen hier nur als Hinweis interpretiert werden, daß die Logik des dezentralen Experiments den Konsens nicht vollkommen ersetzen kann. In der Sprache der Output-Legitimation: Die individuelle Entscheidung für den Standort mit der individuell überlegenen institutionellen Problemlösung sichert nicht automatisch die kollektiv überlegene Problemlösung, die „auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördert“ (Scharpf 1999, 16).

3.3 *Ein neuer Vorschlag: Experimentalismus*

Offenbar bieten weder Konsens noch Systemwettbewerb allein eine Legitimationsbasis, die zugleich praktisch umsetzbar und theoretisch ausreichend ist. Konsens – so schwer er zu erreichen ist – ist erforderlich, um die konstitutionellen Präferenzen zu erfahren. Dieses konstitutionelle Wissen umfaßt auch jene Institutionen, bei denen der Standortwettbewerb legitimerweise beschränkt wird. Diese Entscheidung wird gefällt auf der Grundlage konstitutioneller Theorien, also mit der Hilfe von Hypothesen über die Funktionsweise von Institutionen. Konkret handelt es sich etwa um Hypothesen über die Wirkungen von Beschränkungen des Systemwettbewerbs auf das Gemeinwohl. Diese konstitutionellen Theorien sind allerdings fallibel und erfordern zu ihrer Verbesserung gerade jenen experimentellen Prozeß, den die konstitutionelle Entscheidung einschränkt. Die konstitutionelle Entscheidung ist also durch die zugrunde liegende konstitutionelle Theorien immer auch durch Erfahrung legitimiert – durch Erfahrung, die nicht alleine durch Diskurs zu gewinnen ist.

Diese Paradoxien der Legitimation fordern dazu heraus, Verfahren zu suchen, die die demokratische Legitimation verbinden mit einem experimentellen Prozeß, der konstitutionelle Theorien praktisch (und nicht nur diskursiv) bestreitbar hält und Legitimation durch Erfahrung ermöglicht. Die nötige Gleichzeitigkeit von Konsens und Wettbewerb wurde in der bisherigen ordnungsökonomischen Diskussion durch die getrennten Forschungsstränge oder jedenfalls durch eine Darstellung als Alternative nicht behandelt. Dies ist um so erstaunlicher, als daß dieses Programm schon bei einem Klassiker angelegt ist. Zum Wettbewerb, der innerhalb der institutionellen Evolution wirksam ist, liest man folgende bemerkenswerte Passage:

„Der Wettbewerb... muß im weitesten Sinne verstanden werden. Er schließt Wettbewerb zwischen organisierten und zwischen unorganisierten Gruppen ebenso ein wie den Wettbewerb zwischen Individuen. *Ihn im Gegensatz zu Kooperation und Organisation zu sehen, heißt sein Wesen mißverstehen.* Das Bemühen, gewisse Ergebnisse durch Kooperation und Organisation zu erreichen, gehört ebenso zum Wettbewerb wie die Bemühungen des Einzelnen. (...) Nur wenn... ausschließliche Rechte verliehen werden unter der Anmaßung höheren Wissens auf seiten bestimmter Individuen oder Gruppen, verliert der Entwicklungsprozeß seinen experimentellen Charakter“ (Hayek 1991, 46 f.).

Mit diesem Programm wird auch deutlich, was zur Ausfüllung des Programms notwendig ist. Zwischen der Ebene allgemeiner und abstrakter Regeln fehlt die intermediäre Ebene von Organisationen und Kooperation. Zwischen dem *system of rules* und der *order of actions* fehlen Aussagen zur *“order of actors”*. Dieses Defizit wurde im Hinblick auf den marktlichen Wettbewerb als Fehlen einer Theorie der Unternehmung in der gesamten Österreichischen Schule bemerkt²⁰. Wenn der Wettbewerb zwischen Regeln in Analogie dazu konstruiert wird, fehlt auch hier ein wichtiges Element für die Erklärung. Wichtiger noch: es fehlt eine Ebene als Ansatzpunkt politischer Steuerung und für Gestaltungsempfehlungen!

Ein vielversprechendes neues Referenzmodell, das die geforderte Verbindung von Konsens und Wettbewerb herstellt, ist der „Demokratische Experimentalismus“²¹. Dieser Ansatz integriert – durch seine Basis im philosophischen Pragmatismus – die demokratische und die Legitimation durch Erfahrung. Dabei folgt der Ansatz der Analogie Marktwettbewerb–politischer Wettbewerb, allerdings ist der Ausgangspunkt eine Analyse des Marktgeschehens, die bereits für das marktliche Entdeckungsverfahren die Gleichzeitigkeit von Wettbewerb und Kooperation betont. Bereits auf der Marktebene wird also die „order of actors“ berücksichtigt, und es werden Formen inner- und zwischenbetrieblicher Organisation und Kooperation empirisch untersucht, wie sie insbesondere für Innovationen von Bedeutung sind²². Die „pragmatische Form der Koordination“²³ zwischen Firmen im kollektiven Innovationsprozeß wird als hybride Form zwischen Markt und Hierarchie verstanden. Angesichts der

²⁰ Foss (1998, 152 f., Nachweise weggelassen): “It has often been observed that Austrian economics does not feature a theory of the firm.... Austrians have next to nothing to say about pricing, buyer-seller relations, vertical integration and other aspects of economic organization; in other words, one of the most important constituent mechanisms of the market process, namely firm behaviour, is simply not theorized in Austrian economics”.

²¹ Vgl. zum folgenden die neueren Ansätze eines politischen Experimentalismus, die dem Pragmatismus verpflichtet sind: Knight (2001), Sabel (1997a, 1997b).

²² Vgl. Piore/Sabel (1984). Zum kooperativen Element in einer von Hayek nur angedeuteten Theorie der „Wissensteilung“ vgl. Helmstädter (2001; 2000). Zur Kooperation und zur Bedeutung von informellen Netzwerken im kollektiven Innovationsprozeß, vgl. Hippel (1987), Silverberg (1990), Pyka (1999).

notwendigen Unklarheit des Auftrags könne eine solche Kooperation nicht vertragstheoretisch erklärt werden, als rein hierarchische Beziehung zwischen Auftraggeber und -nehmer, ebensowenig kann es sich um rein marktliche Koordination handeln. In der Verbindung von wettbewerblicher „Entdeckung“ und Verwertung zerstreuten Wissens einerseits mit Elementen der Überwachung und organisierter Wissensteilhabe andererseits wird ein Lernprozeß eigener Art bewerkstelligt – *learning by monitoring* (Sabel 1994, 1997b)²⁴.

Bei der Übertragung dieses Gedankens auf den politischen Prozeß²⁵ wird versucht, eine geeignete Organisationsform zu finden, die eine vergleichbare Anpassungsflexibilität und Lernfähigkeit bei der Herrschaft *für das Volk* gewährleistet. Dabei werden – wie im *laboratory federalism* – dezentrale Versuche angeregt, jedoch findet nicht alleine eine wettbewerbliche Rückkopplung statt (Sabel 2001, 123):

“The role of the administrative centre in this experimentalist democracy is not to set rules and police compliance. Rather, with local units, it defines broad projects and fixes provisional general standards. In addition, it provides infrastructure by which local units can achieve their own goals, and pools measurements of performance to allow refinement of the general standards as well as the particular local strategies in the light of the results. The resulting organisation is neither a formal bureaucracy nor an informal network, yet it combines the capacities for super-local learning characteristic of the former with the access to local knowledge characteristic of the latter”.

Das in den lokalen oder regionalen Experimenten dezentral gewonnene Wissen wird von einer zentralen Instanz insoweit „zentralisiert“ und für alle Beteiligten verfügbar gemacht, als daß bestimmte Leistungsindizes ermittelt und als Benchmark vorgegeben werden (Cohen/Sabel 1997, Dorf/Sabel 1998). Entscheidend ist, daß mit der Entscheidung für eine öffentliche Produktion von Gütern die Potentiale wissensschaffenden Wettbewerbs nicht

²³ Sabel (1997b, 124) charakterisiert Pragmatismus als „... at bottom a theory of the relation between means and ends, where ends take the place of theory in practical reason, means the place of practice, and their relation, again as in practical reason, is one of reciprocal or mutual causality as a consequence, in turn, of the ambiguities of each. In pragmatism it is only in pursuing our ends, be they projects of administrative reform or efforts to explain the natural world, that we come to understand the implications of the original goal or idea; and this experimental understanding furnishes the knowledge with which we revise or abandon that first declaration of intent, and set the stage for further experimentation”.

²⁴ “... modern firms operate on pragmatist, not principal-agent-principles. Instead of trying to resolve ambiguity by creating clear goals (the province of the principal) and clear roles for achieving them (the responsibilities of the agent), these firms accept that ends and means are mutually defining” (Sabel 2001, 124).

²⁵ Vgl. Sabel (1997b, 140): ... design through learning-by-monitoring provides an model for public rule making when the solution to collective problems can only be found by experiment. For that reason I will refer to design by these methods as democratic experimentalism when it is applied to matters of public choice”.

verschlossen werden sollen, gleichzeitig aber das erworbene Wissen, da es sich um öffentliche Produktion handelt, nicht dezentral bleiben kann.

4. Fazit und Ausblick

Dieser Beitrag wollte die Wahlverwandschaft zwischen Evolutorischer Ökonomik und Ordnungspolitik kritisch prüfen. Um zu prüfen inwieweit die dezidiert normative Ordnungspolitik zur Normativierung der Evolutorik geeignet ist, wurden die Legitimationsgrundlagen der ordnungspolitischen Empfehlungen offengelegt. Der Nachweis von Legitimationsdefiziten führte zur Suche nach Erweiterungen und Fortentwicklungen innerhalb der Ordnungsökonomik, die die legitimatorischen Leerstellen füllen könnten. Dabei habe ich argumentiert, daß weder die konstitutionenökonomische Fassung noch das Vertrauen auf institutionellen Wettbewerb alleine ausreicht, um gleichzeitig Präferenzkonformität und Problemlösungskapazität von Institutionen zu sichern. Als konkrete Ausgestaltungsmöglichkeit für die erforderliche Synthese von Konsens und Erfahrung wurde schließlich der *democratic experimentalism* vorgestellt.

Mit der hier entwickelten Legitimationsgrundlage kann die Ordnungspolitik aus ihrer impliziten oder expliziten Abwehrhaltung wieder in die Offensive konstruktiver Vorschläge gehen. Ordnungspolitik ist dann nicht allein die Kritik wirtschaftspolitischer Maßnahmen nach dem Maßstab der „Ordnungskonformität“ – die nach dem Gesagten ein näher zu spezifizierender oder aber durchaus problematischer Standard ist. Und es ist mehr zu erreichen als eine „evolutorische Verbrämung“, die darin besteht, das Hayeksche Argument von der „Anmaßung von Wissen“ zu bemühen.

Der Vorschlag, die intermediäre Ebene der „Handelndenordnung“ als Ansatzpunkt institutionenpolitischer Empfehlungen zu nutzen, geht außerdem über die funktionale Beschreibung evolutorischer Ordnungspolitik hinaus, die die Anpassungsflexibilität der Ordnung betont²⁶, die „dynamische Konstanz der Wirtschaftspolitik“ (Budzinski 2000, 254) oder eine „optimale Evolutionsgeschwindigkeit“ (Koch 1996, 134) fordert. Wenn betont wird, im Schnittpunkt von Entwicklungsoffenheit der Institutionen und Fehlbarkeit des Wissens sei „Ablaufpolitik als Wagnis“ (Wegner 1996, 220) zu sehen, so sollte eine evolutorische Institutionenpolitik auch Aussagen darüber machen können, wie und durch wen dieses politische Wagnis einzugehen ist, damit das Problem defizitären Lenkungswissens minimiert werden kann.

²⁶ Vgl. kritisch Ebert (1999, 88).

Mein Vorschlag ist außerdem direkt anschlussfähig an rechts- und politikwissenschaftliche Diskussionen, was für die weitere Konkretisierung von Vorteil sein dürfte. Diese interdisziplinäre Zusammenarbeit betrifft dabei Politikbereiche von einiger Bedeutung.

- Mit der Forderung nach intermediärer Gestaltung kann ohne weiteres an die juristische Diskussion „funktionaler Selbstverwaltung“ angeschlossen werden. Funktionale Selbstverwaltung beschreibt einen Bereich, in dem von jeher von den förmlichen Gesetzgebungsverfahren im Interesse einer individuelleren und „adaptiven“ Regelung abgewichen wird. Hier werden keine allgemeinen Regeln nach Mehrheitsbeschluß gesetzt, sondern die Rechtsetzungskompetenz wird an „nicht-majoritäre“ Körperschaften²⁷ delegiert. Die Ratio dieser Abweichung von den üblichen Verfahren der parlamentarischen Demokratie wird begründet mit der Partizipationsmöglichkeit der direkt Betroffenen, mit der erforderlichen Flexibilität von Regelungen angesichts „entwicklungsoffener Sachverhalte“ (!), für die dem Parlament der erforderliche Sachverstand fehlt (Kluth 1997, 493 f., Staupe 1985, 262 ff.). Dieser Bereich „funktionaler Selbstverwaltung“ beinhaltet also Legitimation durch Partizipation und durch Erfahrung.

Die Frage, ob die zunehmende Verdrängung funktionaler Selbstverwaltung noch verfassungskonform sei, ist keineswegs eine „akademische“. Da das wichtigste Anwendungsfeld dieser Organisationsform die Sozialen Sicherungssysteme sind, ist die verfassungsrechtliche Kritik höchst relevant für die Alterssicherungs- und Gesundheitspolitik. Vor dem hier entwickelten Hintergrund können Vorschläge formuliert werden, zu welchem Zweck und wie manche funktional ausgehöhlten Körperschaften der Sozialen Selbstverwaltung revitalisiert werden sollten (Okruch 2001a).

- Außerdem kann mit dem *democratic experimentalism* an die politikwissenschaftliche Diskussion um die Output-Legitimation im europäischen Mehrebenensystem angeschlossen werden. Auch dies ist nicht nur ein akademischer Erfolg in Sachen Interdisziplinarität. Für wichtige Bereiche grundsätzlich nationaler Wirtschaftspolitik wurden mit dem „Köln-“, „Cardiff-“ und vor allem dem „Luxemburg-Prozeß“ Mechanismen des *learning by monitoring* innerhalb der EU implementiert. Während die Input-Legitimation von Wirtschaftspolitik innerhalb der Nationalstaaten verbleibt, wird mit diesen Prozessen versucht, die Output-Legitimation – nämlich die relative Problemlösungsfähigkeit der nationalen

²⁷

Vgl. Majone (2001) sowie Scharpf (1999).

Institutionen – zentral zu evaluieren und das gewonnene Wissen europaweit nutzbar zu machen (Hodson/Maher 2001, Eckardt 2002).

Literatur

- Barry, Norman P. (1989), Political and Economic Thought of German Neo-Liberals, in: Peacock, Alan/Willgerodt, Hans (Hrsg.), German Neo-Liberals and the Social Market Economy, London, S. 105-124.
- Blümle, Gerold/Goldschmidt, Nils (2000), Zur Normativität ordoliberalen Denkens, in: Külp, Bernhard/Vanberg, Viktor (Hrsg.), Freiheit und wettbewerbliche Ordnung: Gedenkbuch zur Erinnerung an Walter Eucken, Freiburg/Berlin/München, S. 15-57.
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M. (1993), Die Begründung von Regeln: Konstitutionelle Politische Ökonomie, Tübingen.
- Brunkhorst, Hauke (1998), Demokratischer Experimentalismus, in: Ders. (Hrsg.), Demokratischer Experimentalismus: Politik in der komplexen Gesellschaft, Frankfurt/Main, S. 7-12.
- Budzinski, Oliver (2000), Wirtschaftspolitische Implikationen evolutorischer Ordnungsökonomik. Das Beispiel ordnungskonformer ökologischer Wirtschaftspolitik, Marburg.
- Cohen, Joshua/Sabel, Charles F. (1997), Directly-Deliberative Polyarchy, in: European Law Journal, 3, S. 313-342.
- Daumann, Frank (1995), Faktormobilität, Systemwettbewerb und die Evolution der Rechtsordnung, in: Oberender, Peter/Streit, Manfred E. (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden, S. 53-69.
- Dopfer, Kurt (1997), Evolution und Ordnung: Die Systemtransformation im Osten als Anwendungsfall der Interdependenz zwischen Wirtschaft und Recht, in: Schmid, Hans/Slembeck, Tilman (Hrsg.), Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis: Festschrift zum 60. Geburtstag von Alfred Meier, Bern/Stuttgart/Wien, S. 271-312.
- Dorf, Michael C./Sabel, Charles F. (1998), A Constitution of Democratic Experimentalism, in: Columbia Law Review, 98, S. 267-473.
- Ebert, Werner (1999), Wirtschaftspolitik aus evolutorischer Perspektive: Ein konzeptioneller Beitrag unter Berücksichtigung kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Hamburg.
- Eckardt, Martina (2002), Die Methode der offenen Koordinierung – Konsequenzen für die Alterssicherung(spolitik) in der Europäischen Union, in: Sozialer Fortschritt, S. 197 - 203.
- Eucken, Walter (1938), Die Überwindung des Historismus, in: Schmollers Jahrbuch, 62. Jg., S. 191-214.
- Eucken, Walter (1951), Unser Zeitalter der Mißerfolge: Fünf Vorträge zur Wirtschaftspolitik, Tübingen.
- Eucken, Walter (1990), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen.
- Foss, Nicolai J. (1998), Austrian and Post-Marshallian Economics: the bridging work of George Richardson, in: Foss, Nicolai J./Loasby, Brian J. (Hrsg.), Economic Organization, Capabilities and Co-Ordination: Essays in honour of G. B. Richardson, London/New York, S. 138-162.
- Frey, Bruno S. (1997), Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen.
- Frey, Bruno S. (2000), Was bewirkt die Volkswirtschaftslehre?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 1, S. 5-33.
- Frey, Bruno S. (2001), A Utopia? Government Without Territorial Monopoly, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 157, S. 162-175.
- Geue, Heiko (1998), Sind ordnungspolitische Reformanstrengungen mit Hayeks Evolutionismus vereinbar?, in: ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 49, S. 141-163.
- Hayek, Friedrich A. v. (1969a), Rechtsordnung und Handelsordnung, in: Ders., Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze, Tübingen, S. 161-198.
- Hayek, Friedrich A. v. (1969b), Die Sprachverwirrung im politischen Denken: mit einigen Vorschlägen zur Abhilfe, in: Ders., Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze, Tübingen, S. 206-231.
- Hayek, Friedrich A. v. (1969c), Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung, in: Ders., Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze, Tübingen, S. 108-125.
- Hayek, Friedrich A. v. (1979), Die drei Quellen der menschlichen Werte, Tübingen.
- Hayek, Friedrich A. v. (1980), Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 1: Regeln und Ordnung, München.
- Hayek, Friedrich A. v. (1981), Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 2: Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit, Landsberg am Lech.

- Hayek, Friedrich A. v. (1988), *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*, Chicago.
- Hayek, Friedrich A. v. (1991), *Die Verfassung der Freiheit*, 3. Aufl., Tübingen.
- Helmstädter, Ernst (2000), *Arbeitsteilung und Wissensteilung – Zur Institutionenökonomik der Wissensgesellschaft*, in: Nutzinger, Hans G./Held, Martin (Hrsg.), *Geteilte Arbeit und ganzer Mensch: Perspektiven der Arbeitsgesellschaft*, Frankfurt/New York, S. 118-141.
- Helmstädter, Ernst (2001), *Wissensteilung: Thünen-Vorlesung bei der Jahrestagung 2000 des Vereins für Socialpolitik*, Berlin 20. September 2000, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 2, S. 445-465.
- Herrmann-Pillath, Carsten (2001), *How to Research Complex Systems: A Methodological Comparison of Ordoliberalism and Regulation Theory*, in: Labrousse, Agnès/Weisz, Jean-Daniel. (Hrsg.), *Institutional Economics in France and Germany: German Ordoliberalism versus the French Regulation School*, Berlin u.a., S. 272-301.
- Hesse, Günter (1979), *Staatsaufgaben: Zur Theorie der Legitimation und Identifikation staatlicher Aufgaben*, Baden-Baden.
- Hesse, Günter (1992), *Innovative Anpassung in sozio-ökonomischen Systemen - Ein Beispiel: Landnutzungssysteme und Handlungsrechte bezüglich Boden*, in: Biervert, Bernd/Held, Martin (Hrsg.), *Evolutorische Ökonomik: Neuerungen, Normen, Institutionen*, Frankfurt am Main/New York, S. 110-142.
- Hippel, Eric von (1987), *Cooperation between rivals: Informal know-how trading*, in: *Research Policy*, Vol. 16, S. 291-302.
- Hodson, Dermot/Maher, Imelda (2001), *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, S. 719-746.
- Homann, Karl (1985), *Legitimation und Verfassungsstaat – Vertragstheoretische Interpretation der Demokratie*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 4, S. 48-72.
- Jeitziner, Bruno (1989), *Ordnungstheorie auf entscheidungstheoretischer Grundlage*, Baden-Baden.
- Kerber Wolfgang (1998), *Erfordern Globalisierung und Standortwettbewerb einen Paradigmenwechsel in der Theorie der Wirtschaftspolitik?*, in: *ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 49, S. 253-268.
- Kettner, Matthias (1998), *John Deweys demokratische Experimentiergesellschaft*, in: Brunkhorst, Hauke (Hrsg.), *Demokratischer Experimentalismus: Politik in der komplexen Gesellschaft*, Frankfurt/Main, S. 44-66.
- Kluth, Winfried (1997), *Funktionale Selbstverwaltung: Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz*, Tübingen.
- Knight, Jack (2001), *A Pragmatist Approach to the Proper Scope of Government*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 157, S. 28-48.
- Koch, Lambert T. (1996), *Evolutorische Wirtschaftspolitik: Eine elementare Analyse mit entwicklungspolitischen Beispielen*, Tübingen.
- Koch, Lambert T. (Hrsg.) (2001), *Wirtschaftspolitik im Wandel*, München/Wien.
- Kuhn, Thomas S. (1981), *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, 5. um das Postskriptum von 1969 ergänzte Aufl., Frankfurt am Main.
- Mach, Ernst (1980), *Das physische Experiment und seine Leitmotive*, in: Ders., *Erkenntnis und Irrtum: Skizzen zur Psychologie der Forschung*, Darmstadt.
- Majone, Giandomenico (2001), *Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 157, S. 57-78.
- Manow, Philip (2001), *Ordoliberalismus als ökonomische Ordnungstheologie*, in: *Leviathan*, 29. Jg., S. 179-198.
- Metcalf, J. Stan (1995), *The Economic Foundation of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives*, in: Stoneman, Paul (ed.), *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*, Oxford/Cambridge, S. 409-512.
- Metcalf, J. Stan/Georghiou, Luke (1997), *Equilibrium and Evolutionary Foundations of Technology Policy*, CRIC Discussion Paper, Manchester.
- Mussler, Werner/Wohlgemuth, Michael (1995), *Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa*, in: Oberender, Peter/Streit, Manfred E. (Hrsg.), *Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß*, Baden-Baden, S. 9-45.

- North, Douglass C. (1999), Hayek's Contribution to Understanding the Process of Economic Change, in: Vanberg, Viktor (Hrsg.), Freiheit, Wettbewerb und Wirtschaftsordnung: Hommage zum 100. Geburtstag von Friedrich A. von Hayek, Freiburg/Berlin/München, S. 79-96.
- Oates, Wallace E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII, S. 1120-1149
- Okruch, Stefan (1998), Der Wandel von Rechtsnormen in evolutorischer Perspektive, in: Wieland, Josef/Wegner, Gerhard (Hrsg.), Formelle und Informelle Institution: Genese, Interaktion und Wandel, Marburg, S. 101-150.
- Okruch, Stefan (1999), Innovation und Diffusion von Normen: Grundlagen und Elemente einer evolutorischen Theorie des Institutionenwandels, Berlin.
- Okruch, Stefan (2001a), Gesundheitspolitik: Wirtschaftspolitik der Experimente als Ursache und Lösung der Krise des Gesundheitswesens?, in: Koch, Lambert T. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Wandel, München/Wien, S. 113-135.
- Okruch, Stefan (2001b), Der Richter als Institution einer spontanen Ordnung: Einige kritische Bemerkungen zu einer Zentralfigur in Hayeks Theorie der kulturellen Evolution, in: ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 52, S. 131-153.
- Okruch, Stefan (2002), Das Elend der theoretischen Wirtschaftspolitik – gibt es einen „evolutorischen“ Ausweg?, erscheint in: Ötsch, Walter/Panther, Stephan (Hrsg.), Ökonomie als Sozialwissenschaft, Marburg.
- Pelikan, Pavel (2003), Why Economic Policies Need Comprehensive Evolutionary Analysis, erscheint in: Pelikan, Pavel/Wegner, Gerhard (Hrsg.), The Evolutionary Analysis of Economic Policy, S. 15-45.
- Penz, Reinhard (1999), Legitimität und Viabilität: Zur Theorie der institutionellen Steuerung der Wirtschaft, Marburg.
- Pies, Ingo (1998), Theoretische Grundlagen einer Konzeption der ‚sozialen Marktwirtschaft‘: Normative Institutionenökonomik als Renaissance der klassischen Ordnungstheorie, in: Cassel, Dieter (Hrsg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart, S. 97-132.
- Pies, Ingo (2000), Ordnungspolitik in der Demokratie: Ein ökonomischer (sic!) Ansatz diskursiver Politikberatung, Tübingen.
- Pies, Ingo (2001), Eucken und von Hayek im Vergleich: Zur Aktualisierung der ordnungspolitischen Konzeption, Tübingen.
- Piore, Michael J./Sabel, Charles F. (1984), The Second Industrial Divide : Possibilities for Prosperity, New York.
- Popper, Karl R. (1987), Das Elend des Historizismus, 6. Aufl., Tübingen.
- Pyka, Andreas (1999), Der kollektive Innovationsprozeß: Eine theoretische Analyse informeller Netzwerke und absorptiver Fähigkeiten, Berlin.
- Sabel, Charles F. (1994), Learning by Monitoring : The Institutions of Economic Development, in: Smelser, Neil J./Swedberg, Richard (Hrsg.), The handbook of Economic Sociology, Princeton/New York, S. 137-165
- Sabel, Charles F. (1997a), Constitutional Orders: Trust Building and Response to Change, in: Hollingsworth, J. Rogers/Boyer, Robert (Hrsg.), Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions, Cambridge, S. 154-188.
- Sabel, Charles F. (1997b), Design, Deliberation, and Democracy: On the New Pragmatism of Firms and Public Institutions, in: Ladeur, Karl-Heinz (Hrsg.), Liberal Institutions, Economic Constitutional Rights, and the Role of Organizations, Baden-Baden, S. 101-149.
- Sabel, Charles F. (2001), A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism', in: OECD (Hrsg.), Governance in the 21st Century, Paris, S. 121-148.
- Scharpf, Fritz W. (1999), Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?, Frankfurt/New York.
- Siegenthaler, Hansjörg (2003), Understanding and the Mobilisation of Error-Controls in Evolutionary Learning, erscheint in: Pelikan, Pavel/Wegner, Gerhard (Hrsg.), The Evolutionary Analysis of Economic Policy.
- Silverberg, Gerald (1990), Adoption and Diffusion of Technology as a Collective Evolutionary Process, in: Freeman, Christopher/Soete, Luc (Hrsg.), New Explorations in the Economics of Technical Change, London, S. 177-192.
- Staupe, Jürgen (1986), Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis: Zur ‚Wesentlichkeitstheorie‘ und zur Reichweite legislativer Regelungskompetenz, insbesondere im Schulrecht, Berlin.

- Straubhaar, Thomas (1995), Ein Europa des funktionalen Föderalismus: mehr als ein Denkmodell?, in: ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 46, S. 185-202.
- Streit, Manfred E./Wohlgemuth, Michael (2000), Walter Eucken und Friedrich A. von Hayek: Initiatoren der Ordnungsökonomik, in: Külp, Bernhard/Vanberg, Viktor (Hrsg.), Freiheit und wettbewerbliche Ordnung: Gedenkband zur Erinnerung an Walter Eucken, Freiburg/Berlin/München, S. 461-498.
- Vanberg, Viktor (1988), ‚Ordnungstheorie‘ as Constitutional Economics – The German Conception of a ‚Social Market Economy‘, in: ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 39, S. 17-30.
- Vanberg, Viktor (1997a), Die normativen Grundlagen der Ordnungspolitik, in: ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 48, S. 707-726.
- Vanberg, Viktor (1997b), Systemtransformation, Ordnungsevolution und Protektion: Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt, in: Cassel, Dieter (Hrsg.), Institutionelle Probleme der Systemtransformation, Berlin, S. 11-41.
- Vanberg, Viktor (1999), Markets and Regulation: On the Contrast Between Free-Market Liberalism and Constitutional Liberalism, in: Constitutional Political Economy, Vol. 10, S. 219-243.
- Vanberg, Viktor/Buchanan, James M. (1989), Interests and Theories in Constitutional Choice, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 1, S. 49-62.
- Vanberg, Viktor/Kerber, Wolfgang (1994), Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: Constitutional Political Economy, Vol. 5, S. 193-219.
- Voigt, Stefan (1999), Explaining Constitutional Change: A Positive Economics Approach, Cheltenham/Northampton.
- Voßkamp, Rainer (2001), Evolutorische Finanzwissenschaft: Problemstellung und Lösungsansätze, in: Lehmann-Waffenschmidt, Marco (Hrsg.), Perspektiven des wirtschaftlichen Wandels – Evolutorische Ökonomik in der Anwendung, Marburg, S. 429-458 (in Druck)
- Wegner, Gerhard (1996), Wirtschaftspolitik zwischen Selbst- und Fremdsteuerung – ein neuer Ansatz, Baden-Baden.
- Wegner, Gerhard (2003), Evolutionary Markets and the Design of Institutional Policy, erscheint in: Pelikan, Pavel/Wegner, Gerhard (Hrsg.), The Evolutionary Analysis of Economic Policy.
- Wohlgemuth, Michael (2000), Democracy as an Evolutionary Method, erscheint in: Pelikan, Pavel/Wegner, Gerhard (Hrsg.), The Evolutionary Analysis of Economic Policy.
- Zohlhöfer, Werner (2000), Ordoliberalismus und Soziale Marktwirtschaft aus evolutorischer Sicht, in: Külp, Bernhard/Vanberg, Viktor (Hrsg.), Freiheit und wettbewerbliche Ordnung: Gedenkband zur Erinnerung an Walter Eucken, Freiburg/Berlin/München, S. 75-98.

ANDRÁSSY WORKING PAPER SERIES
ISSN 1589-603X

- VI Okruch, Stefan. 2003. „Evolutorische Ökonomik und Ordnungspolitik – ein neuer Anlauf“.
- V Arnold, Volker. 2003. „Kompetitiver vs. kooperativer Föderalismus: Ist ein horizontaler Finanzausgleich aus allokativer Sicht erforderlich?“
- IV Balogh, László – Meyer, Dietmar. 2003. „Gerechtes und/ oder effizientes Steuersystem in einer Transformationsökonomie mit wachsendem Einkommen“.
- III Beckmann, Klaus B. 2003. „Tax Progression and Evasion: a Simple Graphical Approach“.
- II Beckmann, Klaus B. 2003. „Evaluation von Lehre und Forschung an Hochschulen: eine institutenökonomische Perspektive“.
- I Beckmann, Klaus B. and Martin Werding. 2002. „Two Cheers for the Earned Income Tax Credit“.

Paper copies can be ordered from:

The Librarian
Andrássy Gyula Egyetem
Pf. 1422
1464 Budapest
Hungary

Visit us on the web at <http://www.andrassyuni.hu>. Please note that we cease to circulate papers if a revised version has been accepted for publication elsewhere.