

Wolfgang Bretschneider

Hauptseminar zur Wirtschaftsethik
im Sommersemester 2003

Thema der Hausarbeit:

Politikverdrossenheit in Deutschland –
Diagnose und Therapieoptionen aus der Sicht demokratietheoretischer Überlegungen bei
Friedrich August von Hayek

Themensteller: Prof. Dr. Ingo Pies

vorgelegt zum Erwerb eines Scheines im Fach Wirtschaftsethik
an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Wolfgang Bretschneider
Ph.-Rosenthal-Str. 22
04103 Leipzig

Tel.: 0341/9939708
E-Mail: wolfgang-bret@gmx.de

Studiengang: Diplom-Volkswirtschaftslehre
8. Fachsemester
Matrikelnummer: 8644303
Universität Leipzig

Leipzig, den 07.05.2003

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	III
Abbildungsverzeichnis.....	IV
1 Einleitung.....	1
2 Grundlagen.....	2
2.1 <i>Von Hayeks</i> Gesellschaftsverständnis.....	2
2.2 <i>Von Hayeks</i> demokratietheoretische Perspektive.....	4
3 Zur Diagnose.....	5
3.1 Funktionsweise und Folgen der heutigen demokratischen Institutionen.....	5
3.2 Die philosophische Grundlage der unbeschränkten Demokratie.....	7
4 Zur Therapie.....	8
4.1 Die philosophische Grundlage der beschränkten Demokratie.....	8
4.2 Verfassungsvorschläge für eine beschränkte Demokratie.....	10
4.2.1 <i>Von Hayeks</i> Zweikammersystem.....	10
4.2.2 <i>Leschkes</i> Parlamentarisches Kontrollorgan.....	12
5 Fazit – Eine Verfassungsreform in Deutschland?.....	13
Literaturverzeichnis.....	15

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
f	folgende
GG	Grundgesetz
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
i.e.S.	im engeren Sinne
Nr.	Nummer
PKO	Parlamentarisches Kontrollorgan
S.	Seite
usf.	und so fort
vgl.	vergleiche

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Eigenschaften allgemeiner Regeln bei <i>von Hayek</i>	3
Abbildung 2: Staatsformen in den Dimensionen des Liberalismus und der Demokratie in Anlehnung an die Demokratietheorie <i>von Hayeks</i>	10

„Obwohl eine Menge Unsinn über Demokratie und die Vorteile, die ihre weitere Ausdehnung sichern werde, geredet wurde und noch wird, bin ich zutiefst beunruhigt über den rapiden Vertrauensverlust, den sie erleidet.“¹

1 Einleitung

Die Stimmung ist schlecht in der Republik angesichts schwacher Konjunktur und vor allem hoher Arbeitslosigkeit. Besonders bedenklich ist dabei, dass auch die Demokratie zusehends an Ansehen verliert. „Politikverdrossenheit“ ist schon längst nicht mehr ein Modewort im politischen Journalismus, sondern offensichtlich eine bedenklich dauerhafte Begleiterscheinung des Reformstaus, den verschiedene Bundesregierungen nicht aufzubrechen in der Lage waren/sind. Dieser Aufsatz geht nun der Frage nach, wie es in einer Demokratie möglich ist, in so anscheinend bedrohlichem Umfang der Politik verdrossene Bürger vorzufinden. Das geschieht vor dem Hintergrund einer öffentlichen Diskussion, die von persönlichen Schuldzuschreibungen beherrscht ist. Allen voran die Politiker sind dem Vorwurf ausgesetzt, moralisch nicht integer zu sein. Daher soll besonders auch geprüft werden, inwiefern dies eine lösungsorientierte Problembeschreibung ist. Der Diagnose folgt sodann eine mögliche Therapie. Grundlage für die Analyse bilden die demokratiethoretischen Überlegungen des österreichischen Ökonomen und Sozialphilosophen *Friedrich August von Hayek* (1899-1992).

Den Ausführungen sollen drei Hinweise vorausgeschickt werden. Erstens sei betont, dass es hier nicht um eine soziologische Analyse der Ursachen von Politikverdrossenheit geht. Es wird vielmehr unterstellt, dass die Politikverdrossenheit die direkte Folge von Ergebnissen des politischen Prozesses ist, die von den Bürgern nicht gewollt wurden. Das Beispiel Arbeitslosigkeit veranschaulicht dies wohl am stärksten. Die Fragestellung könnte insofern auch lauten: Wie kommt es in einer Demokratie zu Ergebnissen des politischen Handelns, die das Volk nicht gewollt hat? Zweitens wird von Wirkungen, die die Weltwirtschaft oder die Globalisierung auf die Gesellschaft haben, abgesehen. Es geht vielmehr ausschließlich um die sogenannten „hausgemachten“ Probleme. Drittens sei angemerkt, dass die Überlegungen *von Hayeks* für diese Untersuchung die Funktion des Leitfadens übernehmen. Damit sind sie insbesondere nicht der zu diskutierende Gegenstand.

Diese Arbeit gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden die Grundlagen erarbeitet, wobei es zunächst um *von Hayeks* gesellschaftstheoretisches Anliegen geht (2.1). Darauf aufbauend wird die Perspektive entwickelt, in der *von Hayek* demokratische Institutionen betrachtet (2.2). Im Teil „Diagnose“ (3) kann mit diesem Rüstzeug der Defekt in der deutschen Demokratie (3.1) und danach deren demokratie-philosophische (Haupt-)Ursache ausgemacht werden (3.2). Im Teil „Therapie“ (4) werden, nach der Entfaltung *von Hayeks* liberalen Ideals der Demokratie (4.1), zwei Vorschläge für Verfassung(sänderung)en betrachtet, die diesem Ideal (besser) entsprechen (4.2).

¹ *Von Hayek* (1979, 1981), S. 19.

2 Grundlagen

2.1 Von Hayeks Gesellschaftsverständnis

Von Hayek definiert die Gesellschaft folgendermaßen: „Wir nennen eine Mehrzahl von Menschen eine Gesellschaft, wenn ihre Handlungen wechselseitig aufeinander abgestimmt sind. [...] Mit anderen Worten, ihre Beziehungen zeigen eine gewisse Ordnung.“ (Von Hayek 1969, 1994, S. 32) Eine Gesellschaft ist demnach immer notwendig als eine *geordnete* Gesellschaft zu begreifen. Diese Ordnung besteht aus verlässlichen Erwartungen im Zusammenleben und -wirtschaften der Mitglieder untereinander. Beständen derartige Erwartungen nicht in einem bestimmten Maße, so müsste man von Chaos, und nicht von einer Gesellschaft sprechen. Von Hayek trennt nun, nach der Art und Weise des Zustandekommens der Ordnung, zwei Ordnungsarten (Pies 1993, S. 43f). Dies ist zum einen die gemachte Ordnung (Taxis), zum anderen die spontane Ordnung (Kosmos).

In der Taxis ist die Ordnung das Resultat menschlichen Entwurfs. Es existiert also ein Subjekt, welches einen besonderen Endzustand des Systems bewusst und zielgerichtet herbeiführt. Über Anordnungen (oder Befehle) wird den Gesellschaftsmitgliedern Platz und Aufgabe innerhalb des Systems zugewiesen (Pies 1993, S. 45).

Im Kosmos hingegen wird die Ordnung nicht durch eine Zentrale geschaffen und ist damit nicht Ergebnis eines bewussten Entwurfs, sondern das Produkt der Handlungen vieler Menschen (von Hayek 1973, 1986, S. 59). Hier haben die Individuen die Möglichkeit, ihre eigenen – eben individuellen – Ziele zu verfolgen. Dass dabei dennoch eine Ordnung entsteht, liegt daran, dass alle die gleichen Regeln befolgen. Die Verknüpfung der Gesellschaft erfolgt hier durch sie anstatt durch gemeinsame Ziele, wie es in der Taxis der Fall ist. Dies ermöglicht die Integration von vielen Individuen unterschiedlichster Interessen.

Die allgemeinen Regeln einer spontanen Ordnung im Sinne von Hayeks besitzen einige Eigenschaften, die der Erwähnung bedürfen.

- Die allgemeinen Regeln sind per definitionem abstrakt: Das bedeutet, dass es um Regeln geht, „die auf eine unbekannte und unbestimmte Anzahl von Personen und Fällen anwendbar sind.“ (Von Hayek 1973, 1986, S. 73)
- Allgemeine Regeln können den Gesellschaftsmitgliedern als solche bekannt sein, müssen es jedoch nicht. Um die Regeln als solche zu identifizieren zu können, müssen sie also nicht in artikulierter Form vorliegen. Es geht darum, dass die Individuen sich tatsächlich entsprechend dieser identifizierbaren Regel verhalten (Von Hayek 1973, 1986, S. 66).
- Es gibt allgemeine Regeln, die spontan entstehen, andere müssen erzwungen werden. Letzteres ist nötig, wenn eine Dilemmastruktur vorliegt, d.h. wenn es für das Individuum von Vorteil wäre, als Einziger die Regel zu brechen (Von Hayek 1973, 1986, S. 68)
- Erzwungene allgemeine Regeln tragen ganz überwiegend einen negativen Charakter. Es werden also keine bestimmten Handlungen erzwungen, was ein vorgegebenes Ziel voraussetzt, sondern solche, die die geschützte Sphäre eines Individuums verletzen, verboten (Von Hayek 1969, 1994, S. 113).

Diese Eigenschaften seien noch einmal grafisch in Beziehung zueinander gesetzt – vgl. Abbildung 1.

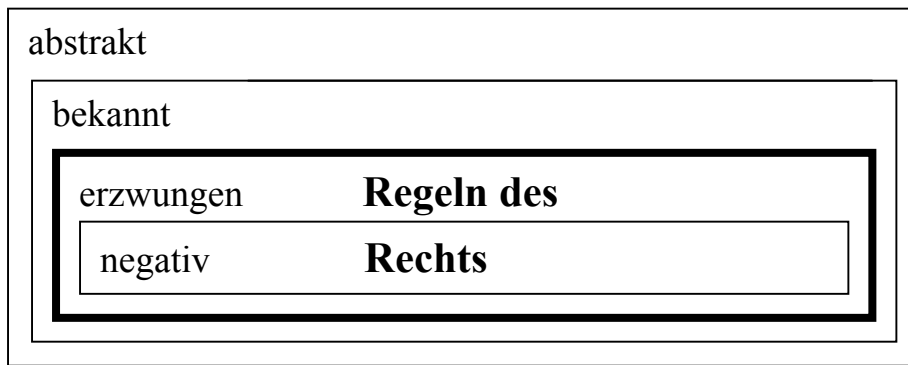


Abbildung 1:
Die Eigenschaften allgemeiner Regeln bei von Hayek

Die Regelverknüpftheit ermöglicht es den Individuen nicht nur, ihre eigenen Ziele zu verfolgen, sondern auch, auf die jeweiligen besonderen Umstände zu reagieren. Indem sie in ihren Handlungen diese besonderen Umstände berücksichtigen, wird dieses Wissen im Prozess gesellschaftlicher Interaktion verarbeitet (Knappheit!). „Der größte Teil des Wissens, auf das wir uns bei der Verfolgung unserer Ziele verlassen, ist das unbeabsichtigte Nebenprodukt dessen, daß andere die Welt in anderen Richtungen erkunden als wir selbst, weil sie von verschiedenen Zielen bewegt werden“ (Von Hayek 1976, 1981, S. 154). Damit ist ein Kosmos in der Lage, ungleich mehr Mengen an Wissen zu verarbeiten, als eine Taxis. In diese Ordnung findet nämlich ausschließlich das Wissen Eingang, das in der Zentrale verarbeitet wird. Es lässt sich zusammenfassen: Die Ordnung des Kosmos ergibt sich als Interaktionsmuster zwischen Individuen, die in der Verfolgung ihrer persönlichen Ziele zum einen allgemeine Regeln, zum anderen die jeweiligen besonderen Umstände berücksichtigen.

Für von Hayek ist die Unterscheidung zwischen Taxis und Kosmos nun von großer Relevanz zur Rekonstruktion der gesellschaftlichen Evolution (Pies 1993, S. 42-55). Die Menschheitsgeschichte lässt sich dabei in drei Stufen einteilen. In der ersten Stufe gibt es nur kleine Gruppen, die ihre Ordnung den Befehlen verdanken, also taxische Ordnungen. Die zweite Stufe beginnt mit der ersten sich durchsetzenden allgemeinen Regel, welcher von nun ab weitere folgen. Die Einführung dieser Regeln erfolgt dabei charakteristischerweise zufällig und von den Zeitgenossen unbemerkt. Auch die Frage, ob eine Regel irgendwie „gut“ ist und erhalten werden soll (oder nicht), wird nicht von den Gesellschaftsmitgliedern oder deren Anführern entschieden. Die Selektion der Regeln erfolgt vielmehr durch einen wettbewerblichen Prozess im Laufe der Evolution. In diesem wurden Gruppen mit relativ hoher Leistungsfähigkeit prämiert, solche mit geringerer hingegen sanktioniert. Leistungsfähigkeit ist dabei mit der Anpassungsfähigkeit an (sich ändernde) Umweltbedingungen gleichzusetzen. Diese Anpassungsfähigkeit wiederum hängt von der Möglichkeit der Wissensverarbeitung einer Ordnung ab und ist, wie oben beschrieben, ungleich stärker bei einer spontanen denn bei einer gemachten Ordnung ausgeprägt. Die Gesellschaften tendieren damit in Richtung Kosmos („Zivilisation“). Der Eintritt in die dritte Stufe erfolgt, indem die Menschen die Funktionsweise und das Potenzial der (schon längst praktizierten) spontanen Ordnung entdecken.² Damit stehen die Menschen vor der Wahl: Sie können entweder den Kosmos weiterentwickeln und durch bewusste Regelfestlegung

² Einen solchen Schub in der Geistesgeschichte sieht von Hayek in der schottischen Moralphilosophie des 18. Jahrhunderts unter Anführung von Adam Smith und Adam Ferguson - vgl. von Hayek (1973, 1986, S. 39).

vervollkommen oder diesen Prozess abbrechen und über einen verstärkten Erlass von Anordnungen den (Rück-)Weg in die Taxis, d.h. in den Totalitarismus, einschlagen.

Von Hayek tritt in dieser Frage, vor der wir im Grunde nach wie vor stehen, vehement für die erste Variante ein. Mit diesem Plädoyer wendet er sich gegen die sehr heterogene und in seinen Augen die westliche Welt vielfach dominierende geistige Strömung des Konstruktivismus. Darunter versteht *von Hayek* eine gesellschaftstheoretische Denkweise, welche die Bedeutung gewachsener Regeln grob unterschätzt und damit die evolutorische Genese einer der modernen Gesellschaft nicht versteht. Der Konstruktivist nimmt stattdessen an, die Gesellschaft sei auf ein in der Vernunft entwickeltes Ziel hin lenkbar. Den Ursprung des Konstruktivismus bildet gemäß *von Hayek* der Rationalismus von *René Descartes*, mit seinem radikalem Zweifel an allem, das sich jenseits der Vernunft befindet (*Von Hayek* 1973, 1986, S. 24-27).³ Seitdem hat sich die Methode in vielen einflussreichen Strömungen wiedergefunden, so etwa im kollektivistischen Sozialismus, im Utilitarismus und im Interventionismus.

In Auseinandersetzung mit dieser Denkweise fußt *von Hayeks* Plädoyer für einen regelbasierten Liberalismus, und damit für eine Weiterentwicklung der spontanen Ordnung, auf zwei Argumenten. Das erste betrifft die Tatsache, dass der Evolutionsprozess mit Wettbewerbscharakter nicht mit dem Eintritt in die dritte Stufe beendet ist (*Pies* 1993, S. 46f). Es werden also auch in Gegenwart und Zukunft Gruppen mit einem unflexiblen taxischen System im Laufe der Zeit sanktioniert. Die Evolution wird sich also früher oder später für die spontane Ordnung entscheiden, ob es den Menschen gefällt oder nicht. Dem zweiten Argument liegt die Einsicht zugrunde, dass die Existenz des Wunsches, sich wieder in eine Taxis zu begeben, wenigstens vorstellbar ist – was den Liberalismus fordernden Wissenschaftler zu Schweigen bringen müsste (*Pies* 1993, S. 67-69). *Von Hayek* vermutet jedoch stark, dass im Grunde kein Mensch der Gegenwart und insbesondere auch kein Konstruktivist eine primitive taxische Ordnung wünscht. Das Problem liegt darin, dass der Konstruktivist „nicht weiß, was er tut“, also für die Erreichung seiner möglicherweise hehren Ziele unzweckmäßige Mittel wählt. Wüsste er, dass die Umsetzung seiner Forderungen nach besonderen Zielen, etwa nach „sozialer Gerechtigkeit“, zur Entwicklung in Richtung Totalitarismus zwingt, würde er sie nicht stellen. Ein solches Wiederenstehen der Taxis impliziert nämlich den Verzicht auf Werte, die vor allem auch den Konstruktivisten wichtig sein dürften. In erster Linie würde es die Freiheit zerstören, aber auch die Gerechtigkeit, Wohlstand, Rechtsstaat und Moral. Daher ist es nicht *von Hayeks* Anliegen, eine Debatte um Werte zu führen, etwa Freiheit vs. Gerechtigkeit, sondern aufzuklären über die unterschiedlichen Folgen unterschiedlichen politischen Handelns und vor allem unterschiedlicher politischer Institutionen.

Vor diesem Hintergrund sind die nun im Mittelpunkt stehenden demokratietheoretischen Überlegungen *von Hayeks* zu verstehen. Ehe die Probleme der heutigen demokratischen Institutionen betrachtet werden können, soll für dieses Unterfangen zunächst, auf der Basis der bereits behandelten Unterscheidung von Kosmos und Taxis, die Perspektive *von Hayeks* eingenommen werden.

2.2 *Von Hayeks* demokratietheoretische Perspektive

³ *Von Hayek* vertritt entgegen einen konstruktivistischen, den kritischen Rationalismus, „der die Begrenztheit menschlichen Wissens anerkennt und zur Verbesserung gesellschaftlicher Ordnungen beiträgt.“ (*Pies* 1993, S. 62)

In der dritten Stufe der gesellschaftlichen Evolution bieten sich zwei grundsätzlich verschiedenen Formen staatlichen Einflusses auf die Gesellschaft. Die erste besteht in der Festlegung von allgemeinen Regeln. Entsprechend der Klassifizierung der Regeln in Abschnitt 2.1 sind hier die erzwungenen, also die Regeln des Rechts, von Bedeutung (vgl. Abb. 1). Betrachtet man die üblichen Rechtsbereiche, so lassen sich hier das Privat- und das Strafrecht einordnen (*Von Hayek* 2002, S. 157). Die zweite Form besteht darin, die für die Taxis charakteristischen Anordnungen zu erlassen, d.h. die Allokation besonderer Mittel für konkrete Zwecke festzulegen. In einer freiheitlichen Ordnung werden nach *von Hayek* auf diese Weise lediglich Güter bereitgestellt, die der Markt hervorzubringen nicht in der Lage ist. Diese Aufgabe kommt jedem noch so liberalen Staat zu, da schon zur Durchsetzung der allgemeinen Regeln Polizei, Gerichtshöfe usw. unterhalten werden müssen (*Von Hayek* 1979, 1981, S. 45). In diese Form der staatlichen Einflussnahme lassen sich das Verfassungs- und das Verwaltungsrecht einordnen (*Von Hayek* 2002, S. 157). Erst mit dieser Unterscheidung wird deutlich, dass dem Wort „Gesetz“, wie es üblicherweise gebraucht wird, eine doppelte Bedeutung besitzt. Daher schlägt *von Hayek* die Einführung der griechischen Begriffe „Nomos“ für die allgemeine Regel („Gesetz“ im ursprünglichen Sinne) und „Thesis“ für die Anordnungen (auch „Maßnahmegesetz“) vor. Analog ist die Unterscheidung zwischen den Funktionen Rechtsstaat und Leistungsstaat (*Leschke* und *Sauerland* 1997, S. 5f) bzw. Legislative und Exekutive (im ursprünglichen Sinne).⁴

Die demokratietheoretische Bedeutung dieser Trennung für wird deutlich, wenn man betrachtet, auf welche Weise eine Mehrheit für den einen und den anderen Typ staatlicher Tätigkeit zustande kommt. Bei einer Abstimmung über allgemeine Regeln wissen die Wähler nicht, wessen Interessen die Regel im Laufe der Zeit (stärker) bedienen wird. Daher werden sich die Wählenden eine *Meinung* darüber bilden, was sie als Recht und was als Unrecht betrachten. Da sie dabei zwangsläufig von ihren gegenwärtigen besonderen Zielen absehen müssen, wird es möglich, dass in solchen Fragen eine „echte Übereinstimmung“ innerhalb einer Gesellschaft erreicht werden kann (*Von Hayek* 2002, S. 136). Im folgenden wird dieser Mehrheitstypus als Rechtsstaats-Mehrheit bezeichnet. Bei einer Abstimmung über die Anordnungen, also über die Verwendung der öffentlichen Mittel, werden die Wählenden hingegen von ihrem auf besondere Ziele gerichteten *Willen* (bzw. *Interesse*) geleitet. Diese Leistungsstaat-Mehrheit ergibt sich somit durch „Stimmenkauf“ im Wortsinne. *Von Hayek* fordert nun, dass diese letzte Art von Mehrheit, um das Gemeinwohl⁵ nicht aufs Spiel zu setzen, beschränkt werden muss, indem der Leistungsstaat selbst dem Rechtsstaat unterstellt ist. Warum dies nötig ist, soll im folgenden Abschnitt deutlich werden.

3 Zur Diagnose

3.1 Funktionsweise und Folgen der heutigen demokratischen Institutionen

In Deutschland ist die Gewaltenteilung als ein tragendes Verfassungsprinzip im Grundgesetz verankert (*Erlei, Leschke* und *Sauerland* 1999, S. 469). Mit der Bundestagswahl wird formal die Legislative, nicht die Exekutive, berufen. Tatsächlich jedoch sind Legislative und Exekutive stark miteinander verquickt, „da dieselben Parteien, die im Bundestag die

⁴ Bei *von Hayek*, und damit auch in dieser Arbeit, liegt der Focus der Betrachtungen auf dem Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive. Die dritte der drei klassischen Elemente der Gewaltenteilung, die Judikative, findet nur am Rande Erwähnung, da das Problem um ihre Unabhängigkeit bei *von Hayek* als gelöst gilt.

⁵ „Gemeinwohl“ ist an sich kein *von Hayekscher* Begriff. Ihm geht es um den Erhalt und Fortentwicklung der spontanen, freiheitlichen Ordnung (die in seinen Augen aber schließlich auch „gut“ für die Gesellschaft ist). Der Begriff „Gemeinwohl“ wird hier der Einfachheit halber genutzt.

Mehrheit haben, auch die Regierung bilden. Abgeordnete des Bundestages behalten bei ihrer Ernennung zu Bundesministern ihr Mandat (...). Der Bundeskanzler als Regierungschef ist häufig zugleich Vorsitzender der stärksten Partei des Bundestags und hat damit großen Einfluß auf die Beschlüsse des Parlaments.“ (*Erlei, Leschke, Sauerland* 1999, S. 471) Dieses Konglomerat kann damit sowohl allgemeine Regeln festlegen als auch Anordnungen erlassen. Welche der beiden Formen der Einflussnahme dominiert und welcher der beiden oben genannten Typen von Mehrheit damit bei dieser Gewaltenverquickung vorliegt, wird deutlich, wenn man sich vor Augen hält, dass die Wahlen regelmäßig und in relativ kurzen Abständen stattfinden und dass eine Wiederwahl (von Personen und Parteien) möglich ist. Im Wettbewerb mit der Opposition wird sich die Regierungskoalition daher stärker auf die charakteristischerweise kurzfristig wirkenden Maßnahmegesetze und weniger auf die ihre Wirkung erst langfristig entfaltenden allgemeinen Regeln konzentrieren (*Von Hayek* 1979, 1981, S. 51). Damit handelt es sich hier im Grunde um eine Leistungsstaat-Mehrheit. Eine Mehrheit in diesem Sinne kann dabei nur solange eine solche bleiben, wie sie ihren Mitgliedern Vorteile zukommen lässt.

Von Interesse ist nun besonders die Frage, wie sich eine auf diesem Mehrheitstypus basierende Regierungskoalition in einer Situation verhält, in der das Gemeinwohl und die Bedienung von Partialinteressen unterschiedliche Handlungen erfordern. In der Perspektive der Rational choice-Theorie wird sichtbar, dass die Parteien regelmäßig das Bedienen von Gruppeninteressen dem gemeinwohlorientierten Handeln vorziehen. Diese Strategie ist dominant, d.h. unabhängig davon, wie sich die Konkurrenz in dieser Frage verhält. Folgen die Konkurrenten dieser Strategie nicht, so erzielt man einen Wettbewerbsvorsprung. Handeln sie jedoch genauso, so ist diese Strategie notwendig, um nicht Stimmen zu verlieren. Dies ist nun der Grund – und dies betont *von Hayek* ausdrücklich –, warum auch der moralisch motivierte Politiker gezwungen ist, in dieser Weise zu handeln. „(W)as auch immer sein höchstes Ziel sein mag, was er braucht, um es zu erreichen, ist Macht.“ (*Von Hayek* 1979, 1981, S. 31) In diesem Mechanismus der Leistungsstaat-Mehrheit besitzen jene pressure groups besonders viel Einfluss, die mit ihren Stimmen die Mehrheitsverhältnisse verändern können. Unter der Drohung, der aktuellen Mehrheit die Unterstützung zu versagen, können sie beinahe beliebige Forderungen stellen. So lässt sich – unter Missachtung der political correctness – sagen: In einer unbeschränkten Demokratie ist die Politik *notwendig* korrupt – „(k)orrupt, zugleich aber schwach, unfähig, dem Druck der konstituierenden Gruppen zu widerstehen“ (*Von Hayek* 1979, 1981, S. 27).

Wie wirkt sich eine solche Politik nun auf die Gesellschaft aus? Diese Schacherdemokratie führt, außer zu der naheliegenden Diskriminierung der Minderheit, zu Maßnahmen, welche sogar die Mehrheit missbilligt, und langfristig – und dies scheint *von Hayeks* größte Sorge zu sein – zum Verfall der Gesellschaft (*Von Hayek* 1979, 1981, S. 54f). Der politische Wettbewerb um die stärksten Interventionen führt nämlich zur Erosion des Marktmechanismus und damit der spontanen Ordnung. Stattdessen wird – nicht-intendiert! – eine taxische Ordnung geschaffen, mit Folgen, die im Grunde keiner wollen kann (vgl. Abschnitt 2.1). In Anbetracht dieser Warnung *von Hayeks*, stellt sich die Frage nach Möglichkeiten einer Unterbindung des oben beschriebenen Korruptionsmechanismus. Um dies zu erreichen, kann man zum einen versuchen, die Druck ausübenden Interessengruppen mit Hinweis auf die gesellschaftlichen Folgen zur Vernunft zu rufen (1.), oder zum anderen die Politik institutionell immun gegen Verteilungsforderungen machen, soweit diese für das Gemeinwohl schädlich sind (2.).

1. Leidet die gesamte Gesellschaft unter einer korrupten Politik, so tun das auch die Interessengruppen. „Consequently, in long run all members of society will lose the game. The

organised rent-seeking groups are just as well 'short-time-winners' and 'long-time-losers'." (Leschke 1994) Und dennoch ist es für die jeweilige Interessengruppe rational, von der Politik unter der Androhung, ihr die Unterstützung zu versagen, Sonderbehandlungen zu verlangen. Sie unterstützt damit Maßnahmen, welche solchen Prinzipien widersprechen, die sie lieber realisiert sähe (Von Hayek 1979, 1981, S. 35). Auch hier liegt ein soziales Dilemma vor. Soweit es keine ausreichenden Handlungsbeschränkungen für die Politik bezüglich interventionistischer Maßnahmen gibt, dominiert bei den Interessengruppen die Strategie „Sonderbehandlung verlangen“ die Strategie „Gemeinwohl unterstützen“. Würde nämlich eine Interessengruppe auf ihre Verteilungsforderungen zugunsten des Gemeinwohl verzichten, liefe sie Gefahr im Vergleich zu anderen Nachteile zu erleiden. Ist ihre innere Struktur ebenfalls demokratisch, so wäre ihr Vorsitzender, der eine solche „Strategie der Bescheidenheit“ vertritt, bald seines Amtes ledig.

2. Vielversprechender hingegen erscheint die Variante, den Handlungsspielraum einer Leistungsstaat-Mehrheit auf ein für das Gemeinwohl erträgliches Maß zu begrenzen. Wie ist es darum in der Bundesrepublik bestellt? Besonders wichtig erscheint der (unveränderliche) Grundrechtsschutz, der von der unabhängigen Judikative überwacht wird.⁶ Andere flankierende Institutionen bilden etwa die unabhängige Zentralbank und der Bundesrechnungshof. Jedoch gibt es keine unabhängige rechtsstaatliche Institution, die dem Leistungsstaat, gewissermaßen in kritischer Begleitung, allgemeine Regeln des gerechten Verhaltens auferlegen kann, während es ihr selbst verwehrt ist, über Anordnungen Sonderwünschen nachzukommen.⁷ Durch die Verquickung mit der Exekutive büßt die Legislative diese ihr ursprünglich zugeordnete Funktion ein. Von Hayek hält eine solche Einrichtung allerdings für so entscheidend, dass er aufgrund ihrer Abwesenheit (und trotz der Existenz der oben genannten flankierenden Institutionen) von einer „unbeschränkten Demokratie“ spricht.

Da also (auch) der deutschen Demokratie die Eigenschaft der Unbeschränktheit im Sinne von Hayeks zugeordnet werden kann, treten in ihr vielfach die oben beschriebenen, problematischen Wirkungen ein. Damit wird die deutsche Politikverdrossenheit erklärbar und es kann die folgende Diagnose gestellt werden: Dass es in der Demokratie zu Ergebnissen des politischen Prozesses kommt, die im Grunde niemand gewollt hat, ist auf die Dysfunktionalität der demokratischen Institutionen zurückzuführen. Aufgrund bestehender Dilemmastrukturen kommt es notwendig zu solchen Ergebnissen, da einerseits die Interessengruppen gezwungen sind, von der Politik Sonderbehandlungen zu verlangen, und andererseits die Politik genötigt ist, diesen Forderungen auch auf Kosten des Gemeinwohls nachzukommen. Damit ist jenen Erklärungsversuchen entgegenzutreten, die einen Mangel an Moral seitens der Politiker als Ursache für die bestehenden Probleme sehen. Der nächste Unterabschnitt wendet sich nun der Frage zu, welches (Miss-)Verständnis von Demokratie den heutigen Institutionen zugrunde liegt.

3.2 Die philosophische Grundlage der unbeschränkten Demokratie

Der Ursprung für die Entwicklung der neuzeitlichen Demokratie lässt sich im konstruktivistischen Rationalismus *Descartes`* ausmachen (vgl. Abschnitt 2.1). Darin ist der Ausgangspunkt aller gesellschaftlichen Wirklichkeit der menschliche, planende Verstand. Dies führte dazu, dass die Denker nach *Descartes`* den Verstand als den Ort ansahen, in dem

⁶ Die Richter werden zwar von der Regierung bestellt, jedoch für eine lange Frist. Ist der Richter einmal im Amt, kann er nicht ohne weiteres von der Regierung wieder abberufen werden.

⁷ Von Hayeks Sorge diesen Mangel betreffend bezieht sich allerdings allgemein auf die modernen Demokratien, westlichen Zuschnitts, nicht nur auf die deutsche.

bestimmt wird, was für das Objekt Gesellschaft „gut“ ist. Sodann gilt es, dieses entworfene Bild des „Guten“ in der realen Welt zu verwirklichen. In dieser Weise legte der Rationalismus auch die geistigen Grundlagen für den Absolutismus. Hier war der Monarch als unbeschränkter Herrscher, d.h. als Souverän, der Ausgangspunkt aller gesellschaftlichen Prozesse war (*Von Hayek* 2002, S. 139). Entschiedener Gegner dieser Staatsform und maßgeblicher Begründer des Demokratieverständnisses der Neuzeit war der französische Aufklärer *Jean-Jacques Rousseau*. Statt eines Monarchen soll es der (autonome) Mensch selbst sein, der über seine Verpflichtungen entscheidet. Obwohl (oder weil) dieses Ideal dem Absolutismus diametral entgegenstand, hat insbesondere auch *Rousseau* die Idee der Souveränität, d.h. der Unbeschränktheit der herrschenden Instanz, mit in die Demokratie getragen – als sogenannte Volkssouveränität. Dies ist der Schritt, in welchem nach *von Hayeks* Ansicht die moderne Demokratie fehlgeleitet wurde. In seinen Augen liegt der Irrtum der Idee einer Volkssouveränität „nicht in dem Glauben, daß alle Macht in den Händen des Volkes liegen sollte und daß der Volkswille sich durch Mehrheitsentscheidungen ausdrücken müsste, sondern in dem Glauben, daß diese letzte Quelle der Gewalt unbeschränkt sein müsse, d.h. in der Idee der Souveränität selbst.“ (*Von Hayek* 1979, 1981, S. 56)

Bei *Rousseau* ist der Gedanke der Volkssouveränität sinnvoll, da er für demokratische Wahlen nicht davon ausgeht, dass die Individuen – wie bei *von Hayeks* Leistungsstaat-Mehrheit – ihre Stimme auf der Basis unterschiedlicher, und damit auch konfligierender Interessen abgeben. Vielmehr soll der Einzelne entscheiden, was seiner Meinung nach dem Gemeinwillen entspricht. Im Ergebnis der Abstimmung bildet die Einstellung der Mehrheit den „geltenden“ Gemeinwillen, die „volonté générale“. Der Minderheit hingegen ist damit bewiesen, dass sie sich geirrt hat (*Pies* 1993, S. 254). Nur unter dieser bei *Rousseau* getroffenen – in *von Hayeks* Perspektive falschen – Annahme, es existiere ein widerspruchsfreier gesellschaftlicher Wille, wird die Idee der Volkssouveränität nachvollziehbar und eine Beschränkung unnötig.⁸ „(L)a puissance Souveraine n’a nul besoin de garant envers les sujets, parce qu’il est impossible que le corps veuille nuire à tous ses membres; et nous verrons ci-après qu’il ne peut nuire à aucun en partilier.“⁹

Die Folge der *rousseauischen* Vorstellung von Demokratie als Volkssouveränität ist nun, dass der Demokratie – als Mehrheitsdemokratie! – Vorrang vor jedem anderen Wert zukommt; sie ist in dieser Position ein Ziel.¹⁰ In *von Hayeks* Augen jedoch führt dies zu einer „totalitären Demokratie“ (vgl. Abbildung 2).

4 Zur Therapie

4.1 Die philosophische Grundlage der beschränkten Demokratie

Grundlage des Demokratieverständnisses bei *von Hayek* ist die Erkenntnis, dass die moderne Gesellschaft mit all ihren Errungenschaften durch den Zivilisationsprozess hin zu einer spontanen Ordnung möglich wurde. In ihr sind die Individuen frei, ihre Ziele zu verfolgen und begrenzt lediglich durch allgemeine Regeln, die ihrerseits erst die Freiheit ermöglichen. Eine solche regelbasierte Freiheit bedeutet in erster Linie die Abwesenheit willkürlichen Zwanges.

⁸ Die Vorstellung eines quasi objektiven Gemeinwillens lässt sich auch als Fortschreibung der cartesischen unabhängigen Vernunft verstehen, besonders vor dem Hintergrund der bedeutenden Beeinflussung *Rousseaus* durch *Descartes* (*Von Hayek* 1973, 1986, S. 26, 195).

⁹ *Jean-Jacques Rousseau*, so zitiert in *von Hayek* (1960, 1991, S. 131).

¹⁰ Zur Konfundierung zweier Demokratiebegriffe – einerseits als Zielkategorie (Konsens), andererseits als Mittelkategorie (Mehrheit) – im sozialistischen Demokratieverständnis vgl. *Pies* (1993, S. 252-254).

Staatliches Handeln erfordert jedoch auch die Ausübung von Zwang jenseits der Durchsetzung von allgemeinen Regeln. Erforderlich ist dies zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern durch Anordnungen. Damit nun Willkür dabei unterbunden wird, muss dieser staatliche Zwang durch Anordnungen immer allgemeinen Regeln unterstellt sein. Möglich wird dies durch die klassische Gewaltenteilung, wobei sich *von Hayek* auf *John Locke* und *Charles de Montesquieu* bezieht. Dabei ist die höchste Gewalt die Legislative – „eine Gewalt, die Regeln aufstellen kann, die jede andere Gewalt beschränken und die gewisse Arten von Handlungen der privaten Bürger verbieten, aber ihnen nichts befehlen kann.“ (*Von Hayek* 2002, S. 212) Damit ist es ihr nicht möglich, bestimmte Sonderinteressen zu bedienen. Die scharf von der Legislative zu trennende Exekutive ist dazu hingegen in der Lage; es ist gar ihre Aufgabe, besondere Wünsche zu erfüllen. Sie ist jedoch in dieser Konstellation – im Gegensatz zur deutschen Bundesregierung – den Regeln der Legislative unterstellt; damit ist der Erfüllung von Sonderwünschen Grenzen gesetzt.

Der Liberalismus zielt mit diesen Überlegungen auf die Verhinderung eines *totalitären* Systems, wobei Demokratie zunächst einmal noch keine Rolle spielt. Insofern ist grundsätzlich ein nicht-totalitäres, also liberales, und zugleich *autoritäres* System denkbar (*Von Hayek* 1960, 1991, S. 125). Die Überlegungen zu dem Problem „autoritäres vs. demokratisches Regime“ erfolgen bei *von Hayek* systematisch unterhalb des Problems „totalitäres vs. liberales Regime“. Die Demokratie stellt bei *von Hayek* lediglich ein Verfahren dar, durch welches Gesetze zustande kommen, während der Liberalismus bestimmt, was ein Gesetz als solches überhaupt ist (*Von Hayek* 1960, 1991, S. 125f). Mit dieser Rollenzuteilung übernimmt die Demokratie hier statt der Funktion des Zieles, die eines Mittels. Als ein solches nimmt die sie die Eigenschaft an, in Grenzen und damit auf der Basis von Zweckmäßigkeitsargumenten eingesetzt zu werden. *Von Hayek* sieht derer drei (*Von Hayek* 1960, 1991, S. 131-133).

1. Bestehen in der Gesellschaft unterschiedliche Meinungen, so verursacht eine Stimmenauszählung weniger Kosten als die Anwendung von Gewalt.
2. In einer Demokratie bestehen bessere Aussichten auf Realisierung der Freiheit des Individuums als in einer anderen Regierungsform, da man sich hier des Herrschers entledigen kann.
3. Im Zeitverlauf kann in der Demokratie eine Minderheitsmeinung durch Überzeugung zu einer Meinung der Mehrheit werden. Die Gesellschaft ist so lernfähiger.

Die Grenzen der Demokratie bestehen im liberalen Verständnis als solche Grenzen, die die Rechtsstaat-Mehrheit der Leistungsstaat-Mehrheit setzt. „Der Liberale glaubt, daß die Grenzen, die sich zu setzen er von der Demokratie verlangt, auch die Grenzen sind, innerhalb derer sie mit Erfolg wirken kann und innerhalb derer die Mehrheit die Handlungen der Regierung wirklich lenken und kontrollieren kann.“ (*Von Hayek* 1960, 1991, S. 141) Insofern betrachtet *von Hayek* die im Liberalismus eingebettete Demokratie als die „bessere“, da nur hier die „konstitutionellen Präferenzen“¹¹, d.h. die langfristigen Grundsätze, an denen festzuhalten das Volk wünscht, zur Geltung kommen können. Eine Demokratie, in diesem Sinne verstanden, nennt *von Hayek* „Demarchie“. In Abbildung 2 sollen die Ausführungen grafisch veranschaulicht werden.

¹¹ Diesen Begriff verwenden *Erlei, Leschke* und *Sauerland* (1999, S. 447).

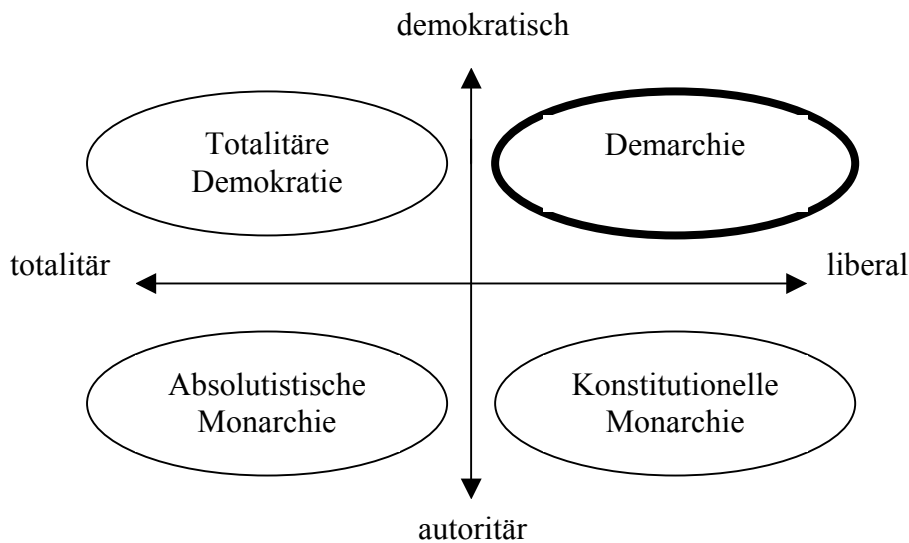


Abbildung 2:
Staatsformen in den Dimensionen des Liberalismus und der Demokratie
in Anlehnung an die Demokratietheorie von Hayeks

Die erläuterten grundsätzlichen Überlegungen überträgt von Hayek in ein konkretes Verfassungsmodell, das sogenannte Zweikammersystem.

4.2 Verfassungsvorschläge für eine beschränkte Demokratie

4.2.1 Von Hayeks Zweikammersystem

Um dieses liberale Ideal der Demokratie institutionell zu implementieren, schlägt von Hayek die Einrichtung zweier Kammern unterschiedlichen Charakters vor. In der Regierungsversammlung wird über konkrete Maßnahmen, also über die Allokation der Staatsmittel entschieden, wobei durch das demokratische Verfahren der *Wille* bzw. das *Interesse* der Mehrheit zum Ausdruck kommt (Leistungsstaat-Mehrheit). In der Gesetzgebungsversammlung hingegen werden Gesetze i.e.S. beschlossen, welche die Handlungen sowohl der Individuen als auch der Regierungsversammlung beschränken. Insofern kommt hier durch das demokratische Verfahren die *Meinung* der Mehrheit zur Geltung (Rechtsstaat-Mehrheit).

Damit diese beiden Versammlungen auch tatsächlich gemäß den ihnen jeweils zgedachten und eben unterschiedlichen Funktionen wirken, benötigen sie unterschiedliche innere Strukturen. Für die demokratisch bestimmte Mittelallokation in der Regierungsversammlung ist es von Hayek zufolge zweckmäßig, die gesamte Kammer periodisch zu wählen. Zum einen kann man so fluktuierenden Wünschen der Wähler gerecht werden. Zum anderen aber können sich damit sinnvoll Parteien bilden, welche die Interessen der Individuen in Aktionsprogrammen bündeln (Von Hayek 1979, 1981, S. 155f). Dies entspricht im Grunde dem Zustandekommen des deutschen Bundestages.

In der Gesetzgebungskammer sollen jedoch „Redlichkeit, Weisheit und Urteilskraft“, jenseits des Kampfes der Sonderinteressen, zur Geltung kommen (Von Hayek 1979, 1981, S. 155). Die dafür notwendige Unabhängigkeit der Mitglieder soll insbesondere durch eine relativ lange Amtszeit von 15 Jahren, eine gute Bezahlung und die Unmöglichkeit der Wiederwahl

gewährleistet werden. Zudem dürfen sie vorher nicht in der Regierungsversammlung oder in einer Partei tätig gewesen sein. Um ein konzentriertes Arbeiten zu ermöglichen, sollte diese Versammlung „nicht sehr zahlreich sein“ (*Von Hayek* 1979, 1981, S. 157); für eine kontinuierliche Tätigkeit sorgt eine regelmäßige, jedoch nur partielle Ersetzung alter Mitglieder. Dafür schlägt *von Hayek* die Methode der „Repräsentation durch Generationen“ vor (*Von Hayek* 1979, 1981, S. 160-162). Dies beinhaltet, dass jedes Jahr die jeweils 45jährigen solche Altersgenossen in die Gesetzgebungsversammlung wählen, die sich im Alltag besonders bewährt haben. Bei einer Amtszeit von 15 Jahren wird damit jedes Jahr ein Fünftel der Kammer erneuert, wobei die jeweils 60jährigen ausscheiden. Ermittelt werden die Kandidaten für das Mandat nach *von Hayeks* Vorstellungen in lokalen Jahrgangsklubs, in welchen alle Gleichaltrigen erstmals im Alter von etwa 18 Jahren zusammenkommen.

Die Trennung der Kammern anhand der Typen des Rechts erfordert eine Instanz, die in Kompetenzkonflikten die Zuständigkeit bestimmt. Diese sieht *von Hayek* in einem, möglicherweise gesonderten, Verfassungsgericht (*Von Hayek* 1979, 1981, S. 165). Bemerkenswert ist, dass es *von Hayek* – ob seines Vertrauens in die Aufteilung der Staatsgewalten – unnötig erscheint, eine Wertordnung, wie etwa die Grundrechte, in der Verfassung festzuschreiben (*Leschke* 1993, S. 211).

Mit den Jahren hat *von Hayek* sein Modell immer weiter präzisiert, gleichzeitig jedoch den Anspruch auf Umsetzung, zumindest in den westlichen, „funktionierenden“ Demokratien, immer stärker zurückgenommen (*Nienhaus* 1982, S. 28). Für ersteres spricht, wenn man *Nienhaus* glaubt, dass *von Hayeks* Herz an der Idee hing, für letzteres v.a. die folgenden drei Kritikpunkte. Der erste betrifft die Tatsache, dass mit diesem Vorschlag kein Status quo berücksichtigt wird. Hier hat *von Hayek* zum einen seine Überlegungen nicht auf ein bestimmtes Land und dessen besondere Situation bezogen. Zum anderen ergäben sich in jedem Land durch die Rekonstruktion des gesamten Rechtsgebäudes sehr hohe Transformationskosten. In der Bundesrepublik etwa „müßte nicht nur das Grundgesetz völlig umgearbeitet werden, sondern das gesamte öffentliche Recht müßte dahingehend untersucht werden, ob Aufgabenbereiche nicht auch mit allgemeinen Gesetzen geregelt werden könnten respektive müßten.“ (*Leschke* 1993, S. 212). Der zweite Kritikpunkt betrifft die Arbeit der beiden Versammlungen. So ist nicht auszuschließen, dass es unentwegt zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen Gesetzgebungs- und Regierungsversammlung kommt. Weiterhin muss man zur Kenntnis nehmen, dass, entgegen *von Hayeks* impliziter Unterstellung, auch mit formal allgemeinen Regeln Diskriminierungen möglich sind (*Leschke* 1993, S. 211). So kann man sich vorstellen, dass eine bestimmte Gruppe in der Gesellschaft mehr oder weniger zufällig immer wieder den Tatbestand einer Regel erfüllt und entweder davon profitiert oder darunter zu leiden hat. Der dritte Kritikpunkt schließlich bezieht sich auf die Wahl der Gesetzgebungsversammlung. So ist durch *von Hayeks* Überlegungen nicht sichergestellt, dass jene, die sich am besten im Alltag bewährt haben, gewählt werden, und nicht solche, die einfach populär sind (*Nienhaus* 1982, S. 71).

Der Bayreuther Ökonom *Martin Leschke* hat vor einigen Jahren einen Vorschlag zu einer Modifikation des deutschen Grundgesetzes im Sinne *von Hayeks* gemacht und damit besonders auf das Problem des Zweikammersystems reagiert, nicht an den deutschen Status quo anschlussfähig zu sein.

4.2.2 Leschkes Parlamentarisches Kontrollorgan

Von Hayek entzieht sich einem Selbstwiderspruch zwischen Kritik am Konstruktivismus und gleichzeitiger Forderung eines realitätsfernen Verfassungsmodells, indem er die Realisierung seiner Ideen nicht fordert, gar von ihr abrät (*Von Hayek* 1979, 1981, S. 149). Dies führt jedoch dazu, dass die Probleme, die er aufzeigt, ungelöst bleiben. *Leschke* hingegen hat es sich in seiner Dissertation zum Vorhaben gemacht, die Ideen *von Hayeks* mit dem Anspruch der Umsetzbarkeit weiterzuentwickeln.¹² Dafür notwendig ist einerseits das Festhalten an der grundlegenden Intention, den konstitutionellen Präferenzen der Individuen Geltung zu verschaffen, und andererseits die Berücksichtigung der gewachsenen Strukturen. Bei Reformvorschlägen für die Bundesrepublik muss daher das bestehende Grundgesetz der Ausgangspunkt und Gegenstand von Modifizierungen sein. *Leschkes* Idee ist es nun, auf der Bundesebene ein sogenanntes Parlamentarisches Kontrollorgan (PKO) zu implementieren (*Leschke* 1993, S. 192-207). Dieses soll mit der Aufgabe betraut sein, „die schwer organisierbaren Interessen der Allgemeinheit, die aufgrund fehlender Lobby bisher wenig Beachtung von Seiten des Gesetzgebers fanden, in die Gesetzgebung einfließen zu lassen.“ (*Leschke* 1993, S. 192f) Dafür stehen dem PKO in dieser Idee zwei Möglichkeiten zur Einflussnahme zur Verfügung. Erstens soll eine Zuleitungspflicht für Gesetzentwürfe an das PKO bestehen. Wird hier nun festgestellt, dass die Interessen der Allgemeinheit darin nicht hinreichend Berücksichtigung finden, so formuliert das PKO verbindliche Richtlinien zur Abänderung. Zweitens soll das PKO das Recht zur Gesetzesinitiative haben, da das Gemeinwohl auch durch die Unterlassung von Gesetzgebung geschädigt werden kann.

Um ein von Sonderinteressen unabhängiges Arbeiten zu ermöglichen, sieht *Leschke*, ähnlich den Vorschlägen *von Hayeks* für die Gesetzgebungskammer, die Unmöglichkeit einer Wiederwahl, eine Amtsperiode von mindestens 6 Jahren und ein Verbot der gleichzeitigen Mitgliedschaft in Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat oder entsprechenden Landesorganen vor. Eine wichtige Eigenschaft des PKO ist außerdem die Sachorientiertheit. Daher soll die Mitgliederzahl lediglich zwischen 15 und 30 liegen. Außerdem sollen die Hochschulen der Republik die – in volkswirtschaftlichen und juristischen Fragen bewanderten – Kandidaten vorschlagen. Bemerkenswert ist, dass daraufhin die Parlamentarier, des Bundestages und der Landesparlamente, die Mitglieder des PKO wählen sollen. *Leschke* begründet dies mit dem Argument, dass eine Direktwahl durch das Volk zu stark von den emotionalen Debatten der Tagespolitik beeinträchtigt wäre. Eine solche sei, so *Leschke*, erst möglich, wenn sich die Bevölkerung an eine konzeptionellere Politik gewöhnt hat (*Leschke* 1993, S. 196f).

Was die Umsetzung dieser Idee angeht, müssen die juristischen und politischen Hürden sowie entstehende Kosten in Augenschein genommen werden. Letztere entstehen zum einen durch die Änderung des Gesetzgebungsverfahrens und zum anderen durch die Errichtung der neuen Institutionen. Da es zu den Aufgaben des PKO gehört, der öffentlichen Verschwendung Einhalt zu gebieten, kann man gemäß *Leschke* davon ausgehen, dass diese Kosten innerhalb weniger Monate „eingespielt“ sind (*Leschke* 1993, S. 205f). Träger dieser Kosten in relevantem Maße sind insofern nur die vormalig zu Lasten der Allgemeinheit Privilegierten. Aus juristischer Perspektive ist bei einer solchen Veränderung insbesondere auch zu betrachten, ob diese verfassungsrechtlich überhaupt möglich, d.h. die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG nicht berührt ist. Vor allem erscheint der darin festgelegte Schutz der Staatsstrukturprinzipien (Art. 20 GG) in diesem Zusammenhang relevant zu sein. Dazu stellt *Leschke* fest: „Die Einsetzung des PKO bedeutet zwar einen materiell gravierenden Einschnitt

¹² Vgl. *Leschke* (1993). Der zweite geistige Vater seiner Überlegungen war *James M. Buchanan*.

in die geltende Verfassung, jedoch sollen die tragenden Prinzipien dadurch zu neuem Leben erblühen [...]. Ergo kann die Ewigkeitsgarantie keine unüberwindbare Hürde darstellen, da es sich in unserem Fall um vollständig systemimmanente Modifizierungen handelt.“ (*Leschke* 1993, S. 202) Die Hürde, die jedoch zu nehmen ist, besteht in der für Verfassungsänderungen vorgesehenen Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat und ist damit eine politische. Hier nimmt *Leschke* an, dass, bei einer hinreichenden Popularisierung der institutionenökonomischen Perspektive, der am Allgemeinwohl interessierte Politiker einen Anreiz haben sollte, diesen Reformvorschlag ernsthaft zu prüfen (*Leschke* 1993, S. 206 f) Gerade durch die Einschränkung der eigenen Handlungsspielräume könnten sie sich nämlich dem Druck der Interessengruppen entziehen und daher eine stärker konzeptionelle Politik betreiben.

5 Fazit – Eine Verfassungsreform in Deutschland?

Wie einleuchtend *von Hayeks* Analyse auch ist und so faszinierend *Leschkes* Vorschlag für eine Verfassungsreform erscheinen mag: Derartige Überlegungen finden sich, zehn Jahre nach Veröffentlichung der PKO-Idee, in der öffentlichen Diskussion kaum wieder. Es dominieren vielmehr die persönlichen Schuldzuweisungen. Man ist geneigt zu fragen: Hätte es sich nicht gelohnt, die Abgeordneten des Bundestages in einem Crash-Kurs „Institutionenökonomische Verfassungstheorie“ für die Lösung vieler Probleme der Politik zu gewinnen?¹³ Da sie, wie oben beschrieben, selbst ein Interesse an dieser Verfassungsmodifikation haben (könnten), hätten sie doch nur noch zur Abstimmung schreiten brauchen.

Warum dies so nicht hätte durchgeführt werden können bzw. warum dies so nicht durchgeführt werden kann, zeigt folgende Überlegung. Es sei der Fall angenommen, dass die Politiker um den problematischen Mechanismus ihrer demokratischen Institutionen und eine mögliche Verfassungsmodifikation zur Behebung des Problems wissen und diese auch wünschen. Die Öffentlichkeit jedoch bleibt bei der Logik der persönlichen Schuldzuschreibungen. Nehmen wir zudem den realistischen Fall an, dass eine derart einschneidende Verfassungsänderung nicht an der Öffentlichkeit vorbei beschlossen werden kann, so besteht (auch) hier ein soziales Dilemma. Welche der Parteien, die nach außen hin das Selbstverständnis transportieren, nichts als „die Menschen“, d.h. also das Gemeinwohl im Sinn zu haben, sollte als erste eine solche Reform vorschlagen? Sie würde damit nämlich implizit zugeben, dem Gemeinwohl zuwiderlaufende Maßnahmen ergriffen zu haben, und wäre so der öffentlichen Demontage ausgesetzt. Unter diesem Blickwinkel ist es beinahe unwichtig, ob die Politiker Einblick in die institutionentheoretischen Zusammenhänge haben, solange in der Gesellschaft nicht ein Grundverständnis darüber entwickelt ist.

Daher stellt sich dem liberalen Demokratietheoretiker die Aufgabe, der Öffentlichkeit die Funktionslogik des politischen Systems verständlich zu machen. Dies wird auch deswegen besonders viel Geduld erfordern, da gerade als Folge des bestehenden dysfunktionalen demokratischen Systems vielfach ein sehr geringes Interesse an politischen Fragen – eben Politikverdrossenheit – besteht. Gelingt es jedoch, so dürfte einer Modifikation des Gesetzgebungsverfahrens, die eine die konstitutionelle Präferenzen der Bürger berücksichtigende Politik möglich macht, nichts mehr im Wege stehen. „Bis dieses Ziel erreicht ist, erscheint es allerdings sinnvoll, parallel an weniger spektakulären und leichter umzusetzenden partiellen Verbesserungen der demokratischen Ordnung in Deutschland zu arbeiten.“ (*Leschke* 1993, S. 248)

¹³ Hier muss der Wahrheit halber bemerkt werden, dass der Autor keine Kenntnis darüber besitzt, ob ein solcher „Crash-Kurs“ durchgeführt wurde.

Literaturverzeichnis

Erlei, Mathias, Martin Leschke und Dirk Sauerland (1999), Neue Institutionenökonomik, Stuttgart.

Hayek, Friedrich August von (1960, 1991), Die Verfassung der Freiheit, 3. Aufl., Tübingen.

Hayek, Friedrich August von (1969, 1994), Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze, Tübingen.

Hayek, Friedrich August von (1973, 1986), Recht Gesetzgebung und Freiheit, Band 1: Regeln und Ordnung, aus dem Amerikanischen übertragen von *Martin Suhr*, 2. Aufl., Landsberg am Lech.

Hayek, Friedrich August von (1976, 1981), Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 2: Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit, aus dem Amerikanischen übertragen von *Martin Suhr*, Landsberg am Lech.

Hayek, Friedrich August von (1979, 1981), Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 3: Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, aus dem Amerikanischen übertragen von *Martin Suhr*, Landsberg am Lech.

Hayek, Friedrich August von (2002), Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung. Aufsätze zur Politischen Philosophie und Theorie, hrsg. von *Viktor Vanberg*, Tübingen.

Leschke, Martin (1993), Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, Berlin.

Leschke, Martin (1994), State Failure as a Result of Constitutional Failings: What is the Right way to Organise the European Confederation of States, Vortrag auf der 2. ECSA-World-Conference, <http://www.ecsanet.org/conferences/ecsaworld2/LESCHKE.htm> , 31. März 2003.

Leschke, Martin und Dirk Sauerland (1997), Staatsversagen als Verfassungsversagen, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Universität Münster, Nr. 245, Münster.

Leschke, Martin (2000), Friedrich August von Hayek: Der aufgeklärte Konstruktivist, in: *Helmut Leipold und Ingo Pies* (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven, Stuttgart, S. 25-50.

Nienhaus, Volker (1982), Persönliche Freiheit und moderne Demokratie. F.A. von Hayeks Demokratiekritik und sein Reformvorschlag eines Zweikammersystems, Tübingen.

Pies, Ingo (1993), Normative Institutionenökonomik. Zur Rationalisierung des politischen Liberalismus, Tübingen.

Pies, Ingo (2001), Eucken und von Hayek im Vergleich. Zur Aktualisierung der ordnungspolitischen Konzeption, Tübingen.