

# Zur Möglichkeit begrenzter Staatsgewalt

Anthony de Jasay

Der Mensch wird frei geboren, aber überall liegt er in Ketten. ... Wie ist es zu dieser Entwicklung gekommen? Ich weiß es nicht.

## 1 Einleitung

Die berühmte Einleitung von Rousseaus *Gesellschaftsvertrag* beinhaltet implizite gleich zwei Fragen: warum der Mensch regiert werde und ob seine Unterwerfung gegenüber dem Staat legitim sei. Die Theorie des Gesellschaftsvertrages hat inzwischen darauf eine recht einleuchtende Antwort entwickelt. Ihre Prämisse besagt, daß durch die Unterwerfung Nutzen entstünden – von denen die gesellschaftliche Ordnung das Paradebeispiel ist –, welche der Mensch genießen könne, ohne zu deren Herstellung etwas beizutragen. Da unter diesen Umständen niemand einen Anreiz habe, sein Scherflein beizusteuern, könnte kein Nutzen gestiftet werden, es sei denn, die notwendigen Beiträge würden unter Androhung der Gewalt einer höheren Macht abgeführt. Wie auch immer, falls alle es vorziehen würden, ihren Anteil zu entrichten und am Nutzen teilzuhaben – ein Beispiel wäre, die Ordnung aufrechtzuerhalten, indem man die Regeln befolgt und einen Obolus entrichtet, damit jedermann zur Einhaltung der Regeln angehalten ist – statt nichts beizutragen und Unordnung in Kauf zu nehmen, dann wäre die Unterwerfung aller gegenüber der angedrohten Gewalt der nicht erzwungenen, freien Entscheidung moralisch gleichwertig. Ganz gleich wie und warum sie tatsächlich zustande kam, die Unterwerfung ist deshalb legitim, weil es rational gewesen wäre, sie durch einen freiwilligen Vertrag zu beschließen.

Die binäre Alternative – Staat oder nicht Staat – wirft klare Fragen auf und gestattet ebenso klare Antworten. Sie präsentiert den normativen und den deskriptiven Aspekt in wohlgefälligem Einklang: Der Staat sollte existieren und tut es auch. Die weiterführende Alternative – nicht *ob* Staat, sondern *wie viel?* – widersteht dieser simplen Logik, das einstimmig Erkorrene vorzuziehen. Sie beinhaltet mindestens drei Schwierigkeiten:

1. Manche Mitglieder der Gesellschaft mögen mehr Staat als andere. Daher ist es unmöglich, die “kollektiv” bevorzugte Alternative festzustellen, ohne die widersprüchlichen Präferenzen der verschiedenen Personen gegeneinander abzuwägen. Falls dies als ein unerlaubter Vorgang, eine deskriptive Tatsachenaussage zu machen, erachtet wird, dann ist eine Aussage darüber, wieviel Staat eine Gesellschaft will, nicht möglich.

2. Argumente, die durch gültige Schlüsse von verschiedenen, gemeinsam anerkannten Werten ableitbar sind, können sowohl für mehr als auch für weniger Staat ins Feld geführt werden. Es ist unmöglich, die normative Frage – wie viel Staat sollte die Gesellschaft haben? – zu entscheiden, ohne miteinander in Konflikt stehende Werte auszuschließen oder zumindest ohne die Argumente pro und contra gegeneinander abzuwägen, und zwar *in einer Weise, die vom Urteil irgendeiner Person abhängen muß*. Daher kann es keine Antwort auf die Frage “wie viel Staat?” geben, die nicht unter dem Verdacht der Willkürlichkeit stünde.

3. Am schwersten wiegt, daß wohl einfach keine Mittel vorhanden sein dürften, mit denen die Gesellschaft die gegebene Größe der Staatstätigkeit auf das Maß regulieren könnte, das sie “wirklich” wünscht oder haben “sollte” (vorausgesetzt, man kann einer oder beiden Forderungen einen nachvollziehbaren Sinn unterlegen). Im Lichte der Alltagserfahrung ist es wahrlich eine offene Frage, ob das Ausmaß der Staatsgewalt das Ergebnis einer nachweislich “gesellschaftlichen Präferenz” sei, welche von der Staatsgewalt unabhängig sei, deren Größe sie

festlegen sollte. Nach allem, was wir wissen, dürfte die Staatstätigkeit eher die Ursache als die Wirkung sein.

Es dürfte in der Tat so sein, daß, um mit Rousseau zu sprechen, der Mensch mit dem Wunsch nach minimaler Staatsgewalt geboren wird, aber überall und jederzeit die maximale Staatsgewalt schafft.

## 2 Wer wählt für wen?

Ein isoliertes Individuum entscheidet per definitionem souverän über alle sich ihm stellenden, realisierbaren Alternativen. Sie betreffen es allein, und niemand sonst gewinnt oder verliert etwas als Folge seiner Entscheidungen. Im gesellschaftlichen Leben kann es weiterhin die Souveränität über Entscheidungen wahren, welche es und andere betreffen, solange die Interaktionen, welche einen beiderseitigen Nutzen generieren, in Form eines freiwilligen Austausches vollzogen werden. Wenn es eine Gesellschaft gäbe, die nur auf reinen Austausch basierte, dann könnte es in dieser keine Politik geben: Autorität und Unterordnung wären überflüssig.

Das unverzichtbare Kennzeichen eines politischen Gemeinwesens ist, daß bestimmte Entscheidungen für viele Individuen gemeinsam getroffen werden; ganz gleich ob ein Individuum an den Verfahren dieser Entscheidungen teilnehmen darf oder nicht, in jedem Fall ist es in seinen Entscheidungen nicht souverän. Dies mag deshalb so sein, weil es historisches Faktum ist (was dem Ausgangspunkt positivistischer Theorien über Gruppen, Staat und öffentliches Recht entspricht) oder weil der Mensch in jenen gesellschaftlichen Bereichen geführt und zu manchem gezwungen werden muß, in denen es zu verheerenden Folgen käme (wie der Ansatz der normativen Theorien über öffentliche Güter behauptet), wenn man sich auf freiwilligen Austausch allein verlief. Folglich kann z.B. die Wehrpflicht entweder als das (ontologische) Resultat der Gesetzgebung und ihrer Durchsetzung oder als (teleologisches) Mittel gegen die widernatürlichen Anreize im Umfeld der nationalen Verteidigung, das einen freiwilligen Militärdienst irrational und eine Nation wehrlos machen würde, betrachtet werden.

Entscheidungen, die das Individuum nicht souverän fällen kann, sind "kollektiv" in dem Sinne, daß sie *für* das Individuum und andere, die den gleichen Platz in der Gruppe oder Gesellschaft einnehmen, getroffen werden. Sie können aber auch kollektiv in einem sehr viel komplexeren und umstritteneren Sinne sein, und zwar in dem Sinne, daß sie "kollektiv" *von* der Gruppe der betroffenen Personen gefällt werden. Die erste Bedeutung kann man kollektiven Entscheidungen immer unterlegen, beide Bedeutungen zusammen aber nur in bestimmten politischen Systemen. Diesem Kriterium folgend können wir zwei Versionen des Gesellschaftsvertrages und zwei Arten des politischen Systems unterscheiden.

## 3 Der alte Gesellschaftsvertrag

Die erste (und historisch ältere) Version äußert sich so, als ob es einen impliziten Vertrag zwischen zwei holistischen Entitäten, zwischen "Regierung" und "Volk", gäbe, von denen die erste sich in Gestalt eines Hordenführers, eines Ältestenrates, eines Monarchen oder, weniger formal, in der einer Oligarchie verkörpern mag, was sich z.B. in der Herrschaft über das Venedig der Renaissance, das England der Whigs oder über die Sowjetunion dokumentiert. Die Regierung ist eine Person oder Körperschaft. Sie steht souverän über und ist zu unterscheiden von der Gesellschaft, die es zu regieren gilt.

Der Vertrag zwischen Regierung und Volk errichtet, egal ob er vom Gewohnheitsrecht, einem Präzedenzfall, göttlichem Recht, pragmatischer Kalkulation oder einer utopischen Ideologie angeregt wurde, eine Grenze oder zieht zumindest klare Richtlinien zwischen Angelegenheiten, die von der Regierung zu entscheiden sind, und Angelegenheiten, die der persönlichen Entscheidung

überlassen bleiben, und einem mittleren Zwischenbereich, in dem korporative Stände, Verbände und nicht-souveräne Behörden ihre beschränkten Entscheidungsrechte ausüben.

Die Grenze zwischen Regierung und Gesellschaft ist, egal wo sie verlaufen soll, sicher, wenn der implizite Vertrag durchsetzbar ist oder sich selbst durchsetzt. Es empfiehlt sich, diese Ideen im Lichte einiger Beispiele zu betrachten.

Das post-karolingische Reich stützte sich für drei bis vier Jahrhunderte, wenn auch nicht ohne Schwierigkeiten, auf einen stillschweigenden Vertrag zwischen König und Feudalherren. Jede der beiden Parteien versuchte von Zeit zu Zeit und mit wechselndem Erfolg, die eigenen Entscheidungsrechte auf Kosten der anderen zu erweitern. Der König trachtete danach, die Grenzen seiner königlichen Souveränität hinauszuschieben. Die kirchlichen Würdenträger, die Großgrundbesitzer und die Städte setzten sich in einem Wechselbad der Allianzen dagegen zur Wehr; sie schützten und dehnten, soweit sie das konnten, ihre "Freiheiten" und Privilegien aus. Allzu starkes Drängen auf breiter Front bedeutete einen Bruch des Gesellschaftsvertrages. Solch ein Vertragsbruch war keineswegs risikofrei, denn der Respekt vor dem Status quo, so unzureichend er auch durch Gewohnheitsrecht sowie kanonisches und feudales Recht festgelegt war, war prinzipiell durchzusetzen, und in der Praxis setzte die gekränkte Partei dann manchmal durch, daß ihr dieser Respekt gezollt wurde. (Denn die Gewaltausübung war noch lange nicht das Monopol des Staates.) Weite Teile der feudalen Gesellschaft verfügten über eigene Streitkräfte, so daß sie bei der Verteidigung von Rechten, die ihnen aus Gesellschaftsverträgen erwuchsen, zur Selbsthilfe greifen konnten. Koalitionen konnten eingegangen und umgebildet werden, je nach dem wie sich die Bedürfnisse und zu verteidigenden Interessen verschoben. Das Wechselbad der Allianzen sorgte dafür, daß sich innerhalb der Gesellschaft die Politik des Gleichgewichts der Kräfte betreiben ließ. Da angesichts einer nahezu gleichen Kräfteverteilung auf beiden Seiten Aggressionen selten einen höheren Gewinn abzuwerfen versprachen als die Einhaltung des Friedens, während Widerstand gegen diese Aggressionen oft einen geringeren Verlust zu bedeuten schien als Kapitulation, ermutigte das mehr oder weniger konstante Gleichgewicht nicht gerade zu Friedensbrüchen; vielmehr förderte es den Respekt vor dem vertragsmäßigen Status quo. Eine nahezu gleichmäßige Kräfteverteilung fungierte in Verbindung mit der Leichtigkeit, mit der gleich starke Bündnisse geschlossen und gelöst werden konnten, als Abschreckung vor ernsthaften Vertragsbrüchen. Die Situation, sieht man einmal von einigen Scharmützeln und örtlichen Fehden ab, gestaltete sich zusehends als eine Art informelle Konstitutionalisierung, bei der die Grenzen der Regierung solange festgeschrieben waren, wie die Kräfteverteilung auf die Parteien weitgehend unangetastet blieb. Die ideologische Stütze für diese Form des Gleichgewichts stellte die Thomistische Auslegung des Naturrechts bereit, sowie die Doktrin vom Recht auf Widerstand zur Verteidigung des Naturrechts.

Eine begrenzte Regierungsgewalt hat sich auch unter bestimmten nicht-feudalen, absolutistischen Regimes als möglich erwiesen. In diesen Fällen behielt die Regierung eindeutig das "Monopol über die Ausübung von Gewalt", während das "Volk" weitgehend entwaffnet war. Dennoch haben die potentiell absoluten Monarchien aus sehr unterschiedlichen, guten Gründen nicht immer alle Entscheidungen "kollektiviert", sondern den Individuen bereitwillig das Recht zugestanden, über wichtige Fragen des eigenen Lebens selbst zu entscheiden. Die Habsburger haben während ihrer Herrschaft oft nach dieser Maxime gehandelt, vor allem deshalb, weil es (abgesehen von Perioden der religiösen Intoleranz) den Interessen ihrer Dynastie in einer relativ problemlosen Weise angemessen diente. Die Herrschaft der Habsburger war die meiste Zeit über eine "träge Tyrannei", eine Herrschaft, deren Grenzen einzig durch ihren mäßigen Ehrgeiz und ihren Hang zur Bescheidenheit gesteckt waren.

Eine andere Art von Absolutismus steckte die Herrschaftsgrenzen dadurch ab, daß der Monarch, vom Ehrgeiz gepackt, sich anheischig machte, seine Ziele durch eine "Revolution von oben" zu verwirklichen und seine Bürger, die in einem unproduktiven Anreizsystem lustlos, träge und ineffizient geworden waren, aufzuscheuchen und an die Kandare zu nehmen. Friedrich der

Große und später Hardenberg und Stein zogen im Versuch, Selbstbeschränkung und Aktivismus in einem aufkeimenden *Rechtsstaat* zu verbinden, deutlich sichtbare Grenzen zwischen privaten und kollektiven Entscheidungsbereichen. Analoge, wenn auch weniger erfolgreiche, Revolutionen von oben unternahm Ludwig XV und auch Turgot und Necker in Frankreich, Josef II in Österreich-Ungarn, Katharina die Große, Alexander II und dann, wobei er um ein Haar gescheitert wäre, Stolypin in Rußland. Wenn man das Konzept des Absolutismus ein wenig überspannt, könnte man sagen, daß Rußland seit dem Zweiten Weltkrieg zur beschränkten Herrschaft zurückgekehrt ist, gleichwohl deren Grenzen soweit hinausgeschoben wurden, wie man wollte. Hinter diesen Grenzen blieb den Russen das uneingeschränkte Recht, in Passivität zu verfallen und sich auszuschauen, wie wenig sie arbeiten und wie oft sie ihrem Schicksal durch sinnloses Betrinken entrinnen wollten, ohne Sanktionen oder ökonomische Kosten befürchten zu müssen. Die jüngsten Reformbestrebungen von oben haben nun, soweit sie mehr sind als viel Lärm um nichts, die Grenzen der Staatstätigkeit enger gesteckt – wo immer dies ohne Infragestellung der herrschenden Oligarchie möglich ist –, um die Gesellschaft voranzutreiben. Es ist dies, wie immer, ein Vorschlag, den Vertrag zwischen Partei und Gesellschaft neu zu schreiben, in der Hoffnung, daß die Individuen den erweiterten Bereich der privaten Entscheidungen für Initiativen und Anstrengungen nutzen werden, welche das Sowjet-Regime so dringend braucht, um seine Ziele zu verwirklichen.

In jedem dieser Beispiele für Absolutismus, ganz gleich ob in der trägen und obskuranten oder in der ehrgeizigen und aufklärerischen Spielart, verschafft sich der Gesellschaftsvertrag seine Geltung selbst. Keine der Vertragsparteien kann vernünftigerweise erwarten, ihre Chancen auf Kosten der anderen Seite zu verbessern, indem sie die Grenzen ihres eigenen Entscheidungsbereiches auf das Territorium der anderen Partei ausdehnt.

#### 4 Auf der Suche nach Einstimmigkeit

Paradoxerweise ist die Effektivität und Stabilität der Grenze zwischen dem privaten und öffentlichen Bereich problematischer, je mehr wir uns dem entgegengesetzten Extremfall nähern, in dem die Entscheidungen in einem ganz allgemeinen Sinn von den Betroffenen gefällt werden und die "Souveränität des Volkes" außer Frage steht. In diesem Fall besteht der Gesellschaftsvertrag nicht zwischen zwei Parteien, die teilweise sich überschneidende Interessen in Einklang zu bringen haben. Vielmehr ist es ein Vertrag "jeder mit jedem" – oder, wie die Holisten sagen würden, der Vertrag der Gesellschaft mit sich selbst (wäre die Vorstellung eines Vertrages, der mit sich selbst abgeschlossen wird, nicht ein Selbstwiderspruch). Leviathan wurde durch den *einhelligen* Willen aller geschaffen, und nicht durch eine Abmachung, die über zwei *entgegengesetzte* Interessen getroffen wurde. Er ist, was sein ursprüngliches Image<sup>1</sup> – so unmißverständlich zum Ausdruck bringen sollte, der geeinte Wille aller, die nun einmal zum Zusammenleben in der Gesellschaft verurteilt sind.

Obwohl die Idee der Volkssouveränität zumindest bis zur Römischen Republik zurückreicht, wenn nicht sogar weiter, beginnt ihre eigentliche Karriere mit Marsilius von Padua und ist untrennbar mit der Spannung zwischen Kirche und Staat verbunden. Sie bekam weitere Anstöße sowohl von der Neo-Scholastik als auch von der Reformation und erreichte schließlich mit Hobbes ihr in sich geschlossenes logisches System. (Es ist ein weiteres und bitteres Paradox, daß dieses als eine Arbeit zur Rechtfertigung der Monarchie gedacht war und daß die Hinterlassenschaft eines Autors, der vor der puritanischen und parlamentarischen Revolution floh, die ideologische Grundlage schuf für den "beiderseitig auferlegten, gewollten Zwang" (mutual coercion mutually agreed on) und die "Herrschaft über das Volk durch das Volk" (government of the people by the people).

---

<sup>1</sup> Die Abbildung auf der Titelseite der Originalausgabe von Hobbes berühmtesten Werk zeigt Kopf und Torso des Leviathan, zusammengesetzt aus unzähligen kleinen menschlichen Figuren.

Im Keim war die Volkssouveränität bereits im parlamentarisch geführten England des 18. Jahrhunderts, in Jeffersons Amerika und, für einige Momente, im Frankreich von 1792 vorhanden. Zur vollen Entfaltung kam sie natürlich erst in der modernen westlichen Demokratie. Im Geiste dieses Gesellschaftsvertrages (oder, präziser, Quasi-Vertrages) ist die Regierung keine separate Entität und kann, wie Rousseau gezeigt hat<sup>2</sup>, keine Vertragspartei sein. Sie ist ein Instrument der Gesellschaft, ohne eigenen Willen und ohne eigene Interessen; im Gegenteil, sie ist ein Spiegelbild des Willens und der Interessen des souveränen Volkes.

Der Vertrag, so wie er ist, ist schwer zu interpretieren. Er scheint das gegenseitige Versprechen aller, nicht *ihren eigenen* kollektiven Entscheidungen zuwiderzuhandeln, zu beinhalten. Dessen Einhaltung verlangt nach einer ungebrochenen Konzentration ("Monopol") der Macht, die vor Ungehorsam abschreckt. Was aber soll als kollektive Entscheidung gelten? Angenommen, die Wahl besteht zwischen dem Status quo  $x$  und einem anderen realisierbaren Sachverhalt  $y$ . Wann können wir sagen, daß einer der beiden kollektiv gewählt wurde und daß, laut Vertrag, alle sich ihm fügen und nach ihm handeln müssen? Offensichtlich würde die einstimmige Wahl aller Betroffenen genügen. Wenn alle  $x$  wollten, wäre es absurd zu erklären, daß sie tatsächlich  $y$  gewählt hätten. Aber dann wäre auch kein Vertrag notwendig; niemand braucht eine vertragliche Verpflichtung, um seine Übereinstimmung mit sich selbst zu gewährleisten. Genauso offensichtlich kann es nicht ihre kollektive Wahl sein,  $x$  zu wollen, wenn niemand von ihnen  $x$  mindestens genauso sehr will wie  $y$ ;  $x$  könnte in diesem Fall nur *für* sie gewählt werden, aber nicht von ihnen, und der Gesellschaftsvertrag verpflichtet sie nicht, eine solche aufgezwungene Entscheidung zu akzeptieren. In diesen beiden Grenzfällen der Einstimmigkeit ist der Vertrag albern oder bedeutungslos oder beides.

Nur wenn einige eine bestimmte, andere wiederum eine zweite Alternative bevorzugen, ist er von Bedeutung und für den Verlauf der Entscheidung wichtig. Der Gesellschaftsvertrag ist nur dann ausschlaggebend, wenn er nicht-einstimmige Entscheidungen erlaubt, die für alle bindend werden. Seine Auswirkung muß die sein, daß angesichts zweier realisierbarer Alternativen  $x$  und  $y$ , an denen sich die Geschmäcker scheiden, alle verpflichtet sein sollten, eine der beiden zu akzeptieren und die andere aufzugeben. Wie man die Alternativpaarungen in Fällen, in denen  $x$  gewinnt, identifiziert und von Paarungen unterscheidet, bei denen  $y$  obsiegt, ist ein anderes, ein Post-Vertragsproblem. Dies ist eine Angelegenheit der Regel für gesellschaftliche Entscheidungen, d.h. der "Konstitution".

Die große Schwierigkeit, welche die Glaubhaftigkeit des Gesellschaftsvertrages beeinträchtigt, besteht darin, daß dieser die einstimmige Verpflichtung aller, eine bestimmte Entscheidungsregel, nämlich die "Konstitution", zu befolgen, verlangt, bevor solch eine Regel überhaupt angenommen werden kann. Denn es ist eine kollektive Entscheidung notwendig, um eine Entscheidungsregel anzunehmen. Mehr noch, es bedarf außerdem einer übergeordneten Regel, die erlaubt, daß *diese* Entscheidung kollektiv getroffen wird. Nur einstimmige Entscheidungen bedürfen keiner impliziten oder expliziten Anerkennung einer Entscheidungsregel. Aber es gibt keinen Grund a priori, warum ein einstimmiges Votum für eine solche Regel möglich sein sollte; wir können nicht einfach so tun, als wäre das der Fall. Wie kann also eine kollektive Entscheidung herbeigeführt werden, *bevor* es eine Regel zur Herbeiführung gibt? Denn der Gesellschaftsvertrag hat nur dann einen Sinn, wenn er die Abmachung enthält, eine unbekannte Regel zu beachten, über die man sich noch einigen muß.

Das ist recht viel verlangt. Die vertragstheoretische Ideologie scheint dies mit dem Argument abzutun, daß nicht nur der Gesellschaftsvertrag, sondern auch die dem Vertrag folgende Konstitution (post-contract constitution) einhellige Zustimmung erföhre, weil Verfassungsregeln

---

<sup>2</sup> Jean Jacques Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag*, hier und im folgenden zitiert nach J.J. Rousseau, *Politische Schriften*, Band 1, UTB Paderborn 1974, woraus auch die Übersetzung des Mottos entnommen ist.

gefunden werden könnten, für deren Ablehnung niemand einen vernünftigen Grund haben könnte. Die Suche nach solchen Regeln muß auf einen bestimmten Satz von Regeln, die alle pareto-optimal sind, beschränkt werden. Das bedeutet, daß jede Regel den Nutzen, der aus kollektiven Entscheidungen gezogen werden kann, *effizient* verteilen muß, so daß keine Regeländerung möglich ist, die den erwarteten Wert solcher Nutzen für jemanden vergrößern würde, ohne ihn für einen anderen zu schmälern. Falls innerhalb dieses pareto-optimalen Sets von möglichen Regeln eine bestimmte Regel die Nutzen hauptsächlich an einen Teil der Gesellschaft verteilte, die übrigen aber außer acht ließe, hätten diese allen Grund zur Beschwerde. Sollten andererseits Regeln sich innerhalb dieses effizienten Sets befinden, die aller Wahrscheinlichkeit nach eine *faire* Verteilung bewirken oder zumindest nicht systematisch parteiisch sind, könnten diese einstimmig akzeptiert werden als der bestmögliche Handel, auf den jemand eingehen kann, ohne daß irgendjemand anderer eine Benachteiligung in Kauf zu nehmen hätte.

## 5 Können unparteiische Regeln *vollständig* sein?

Es scheint zwei Wege zu geben, diese Bedingung zu erfüllen. Entweder müssen die Individuen unparteiisch sein und keine Interessen haben. Dann haben sie keinerlei Präferenzen, die von einer gewissen Entscheidungsregel eher bevorzugt behandelt werden als von einer anderen. Oder die Regel selbst muß neutral und so gestaltet sein, daß sie unparteiische Entscheidungen herbeiführt, die keinem Interesse mehr dienen als einem anderen. Unter der ersten Bedingung akzeptiert ein "Spieler" jede Spielregel, weil er – nicht ahnend, ob er den anderen Spielern an Begabung oder Geschick über- oder unterlegen ist – nicht weiß, ob eine Regel eher ihm oder den anderen nützt. Unter der zweiten Bedingung gründet die Anerkennung nicht auf der *Unwissenheit* oder Unsicherheit, sondern auf dem sicheren *Wissen* der Spieler, daß durch die betreffende Regel niemand bevorzugt ist.

Wir reden dann von unparteiischen Individuen, wenn es ihnen (a) egal ist, wie es ihnen geht, und sie einfach keine besonderen Interessen haben (wie Zombies) oder (b) diese ignorieren (Rawls' "Ausgangsposition") oder (c) erwarten, daß ihre Interessen in Zukunft mit dem Zufall stehen und gehen, weshalb sie unfähig sind vorherzusagen, welche Regel sich als die vorteilhaftere erweisen wird (Buchanans "Schleier der Unsicherheit").

Es mag große, bewegende oder auch tragische Momente in der Geschichte einer Gemeinschaft geben, in der sich eine solche Geisteshaltung durchsetzt. Vielleicht war Deutschlands Niederlage 1945 ein solcher Moment. Doch nur zu offensichtlich sind solche Momente nicht von langer Dauer; die Menschen finden sehr schnell heraus, in welcher besonderen Lage sie sich befinden und welche Interessen sie mit all den anderen *nicht* teilen. Mehr noch, man kann sich im unparteiischen und unentschiedenen Zustand hinter dem "Schleier der Unsicherheit" auch dann befinden, wenn die Verfassungsregeln harmlos sind, in dem Sinne, daß sie entweder leere Worthülsen sind, die nur ein Achselzucken hervorrufen, oder nur auf Alternativen gemünzt sind, die unserer zukünftigen Interessen und Vorlieben wirklich gleichermaßen sicher sein können, unsere permanenten Interessen in ihrem Kern aber kaum berühren. Dennoch neigt – und damit kommen wir zum springenden Punkt – eine wohlhabende Person oder eine, die auf ihre Fähigkeiten vertraut, wahrscheinlich trotz fehlender sicherer Erkenntnis über ihre zukünftige Situation oder die ihrer Kinder zu der Annahme, daß sie mehr von einer Verfassung hat (zum Beispiel von einer Verfassung, bei der das Wahlrecht an ein hohes Einkommen und eine gute Bildung geknüpft ist und seine Änderung an eine, sagen wir, 9/10 Mehrheit), die eine egalitaristische Politik kaum zuließe. Solch eine Person würde aber auch allen Grund zur Annahme haben, daß allgemeines und gleiches Wahlrecht und die einfache Mehrheitsregel ihr vergleichsweise zum Nachteil gereichte. Offensichtlich gilt die Umkehrung für Leute, die fürchten, daß ihre Fähigkeiten, Talente und ihr Glück nicht genügen, um eine mehr als mittelmäßige Stellung in der Gesellschaft zu erreichen.

So unrealistisch es ist anzunehmen daß viele, geschweige denn alle, Personen im Hinblick auf die Entscheidungsregeln unparteiisch fühlen könnten, so illusorisch ist es zu glauben, daß es

Entscheidungsregeln geben könnte, die unparteiisch und zugleich vollständig wären. Eine “vollständige” Regel muß so beschaffen sein, daß eine kollektive Entscheidung zwischen zwei beliebigen realisierbaren, alternativen Situationen, von denen eine die bestehende ist, getroffen werden kann. Mindestens einige dieser alternativen Situationen müssen Änderungen in der Verteilung der Vorteile, solche des Wohlstandes oder was immer Menschen wertschätzen, beinhalten. Unter einer vollständigen Regel ist eine Gesellschaft immer in der Lage, sich zwischen dem bestehenden Verteilungsschlüssel und einer bestimmten Änderung desselben (oder zumindest für ein Maß, nach der sich eine bestimmte Änderung zu richten hat) zu entscheiden. Sogar eine Regel, unter der die Gesellschaft immer jede geplante Änderung ablehnt – vielleicht weil eine Klausel in der Verfassung jede Maßnahme, die sich gegen die Eigentumsverhältnisse oder Privilegien richten würde, verbietet – könnte im technischen Sinne eine vollständige Regel sein, da angesichts zweier beliebiger Verteilungsalternativen immer eine gewählt werden könnte, nämlich die bestehende. Offensichtlich würde sie dennoch von den meisten kaum als unparteiische Regel angesehen, weil sie viele Menschen für konservativ geprägt hielt. Sie würde wohl tendenziell bestimmte kollektiv erzeugte Nutzen auslösen – z.B. solche wie der Schutz von Eigentum und die Durchsetzung von Verträgen –, vor allem zugunsten derjenigen, die Eigentum besitzen, auch wenn man beweisen könnte, daß dies letztlich zum Vorteil aller gereichen würde, einschließlich jener, die kein Eigentum haben.

Eine Regel zu dem Zwecke, nur Entscheidungen ohne Umverteilungskonsequenzen zuzulassen – obwohl, wenn man es sich recht überlegt, es nur wenige oder vielleicht keine Regel dieser Art gibt – könnte zweifellos als eine unparteiische Regel betrachtet werden. Dennoch wäre sie nach der Definition unvollständig, denn die Gesellschaft bliebe ohne einen vereinbarten Modus, der sagte, wie schwelende oder offen ausgebrochene Interessenkonflikte, die das bestehende System der Eigentumsrechte nicht “vorhergesehen” hat, zu schlichten seien. Die Eintreibung der Steuern, die zur Herstellung öffentlicher Güter notwendig sind, ist dafür ein treffendes Beispiel. Kein System von Eigentumsrechten schreibt eine ganz bestimmte Verteilung der Steuerlast vor (manche würden sogar behaupten, daß jede Besteuerung ein solches System verletzen würde). Eine Regel, die nicht festsetzte, wie über die Besteuerung zu entscheiden ist, wäre unvollständig, täte sie es aber, wäre sie nicht unparteiisch.

## 6 Die Mehrebenen-Vertragstheorie

Das moderne vertragstheoretische Denken täuscht über den extrem anspruchsvollen Charakter seiner Forderung nach Einstimmigkeit hinweg, indem es zwei Klassen der gemeinschaftlichen Entscheidungen voneinander isoliert: die Entscheidung für einen sozialen Zustand, der unerreichbar bleibt, falls kein Interesse, kein Wunsch sich gegen andere durchsetzen lassen sollte, und Entscheidungen über Regeln, nach denen die Entscheidungen der ersten Art getroffen werden müssen. Die erste Klasse ist definitionsgemäß konfliktgeladen, während die zweite angeblich keinerlei Uneinigkeiten enthalten müsse, keine Sieger und Besiegten zurücklasse und Einstimmigkeit ausdrücklich einräume. Hayek beispielsweise besteht nachdrücklich auf der Unterscheidung zwischen *nomos* und *thesis*, Recht und Gesetzgebung, allgemeine Regeln, die es ermöglichen, daß eine spontane Ordnung (*kosmos*) entstehen kann, und besondere Entscheidungen, um eine gesellschaftliche Organisation führen zu können. Wie Buchanan sagen würde: Man muß unterscheiden zwischen der Entscheidung *über* Regeln und den Entscheidungen, die *innerhalb* dieser Regeln getroffen werden. Seine Behauptung, diese Entscheidungen lägen auf zwei verschiedenen Ebenen, wobei auf der oberen Ebene Einstimmigkeit möglich sei, setzt voraus, daß die obere Ebene “unparteiisch” in dem oben ausgeführten Sinne ist.

In Hayeks Schema ist die obere Ebene für “Regeln des gerechten Verhaltens” reserviert; sie könne und solle von “Einzelbefehlen” unterschieden werden. Regeln des gerechten Verhaltens

wirkten sich angeblich nicht auf “bestimmte private Interessen” aus.<sup>3</sup> Es ist ein harm- und risikoloses Unternehmen zu behaupten, daß die Anwendung einer Regel des gerechten Verhaltens in Fragen der Gerechtigkeit zu einer fairen Entscheidung führe, die von allen, die eine gerechte Regel wollten, einstimmig akzeptiert werde. Das hilft uns weder, die Regel, welche gerecht ist, zu finden, noch stellt es sicher, daß die Menschen, aus denen die Gesellschaft besteht und die einstimmig über die Regeln zu befinden haben, dies auch tatsächlich tun. Darüber hinaus würde eine Regel des gerechten Verhaltens zwar, falls sie denn gefunden und anerkannt wäre, zu Gemeinschaftsentscheidungen über bestimmte, zumeist unstrittige Alternativen anleiten, aber nicht über alle. Eine Regel, die eine des gerechten Verhaltens ist, wird alleine eine Gesellschaft nicht dazu bewegen, nicht-einstimmige Entscheidungen über alle relevanten Alternativen zu treffen; um vollständig zu sein, muß sie von einer anderen Regel unterstützt werden, deren Kriterium nicht Gerechtigkeit, sondern Maßgeblichkeit heißt.

Jede vollständige Entscheidungsregel hat eine gewisse Ausrichtung, die bis zu einem gewissen Grade vorhersagbar ist. Verändert man eine Regel, hat dies auch systematische Auswirkungen auf die Wahrscheinlichkeit des Entscheidungstypus, der unter Einhaltung der geänderten Regel herbeigeführt wird. Die Demokratie gibt den Präferenzen Vorrang, die von vielen geteilt werden, die Plutokratie hilft den Eigentümern, die Aristokratie fördert “elitäre” und ferne gesellschaftliche Ziele; die einfache Mehrheitsregel begünstigt Veränderungen, während qualifizierte Mehrheitsregeln und Vetorecht den Status quo erhalten usw. Folglich ist die Wahl einer gegebenen Entscheidungsregel logisch äquivalent mit der Wahl einer Wahrscheinlichkeitsverteilung von Alternativen, die unter dieser Regel ausgewählt werden dürfen.<sup>4</sup> Die Mehrebenen-Entscheidungstheorie (split-level decision theory), wonach Entscheidungen auf der oberen Ebene unstrittig und einstimmig abgesegnet werden, scheint diese logische Äquivalenz zu leugnen.

Da Gemeinschaftsentscheidungen inhärent konfliktgeladen sind und eine Regel über Gemeinschaftsentscheidungen wahrscheinlich die gemeinschaftlichen Entscheidungen bestimmt, die durch Beachtung dieser Regel entstehen, ist diese Regel ebenfalls konfliktgeladen. Eine Entscheidungsregel, die auf Konsensus beruht, kann nur als Lösung eines Handelsproblems verstanden werden; als Lösung, welche, falls sie überhaupt gefunden wird, überall auf der Palette des beidseitigen Vorteils liegen kann, an deren einem Ende eine Partei, Klasse, Gruppe oder ein Interesse den größeren Vorteil der Tatsache genießt, daß überhaupt eine Entscheidungsregel besteht, während das Lager am anderen Ende aus diesem Faktum den kleineren Vorteil zieht. Dazu gibt es grundsätzlich nicht nur eine Lösung; verschiedene Verfassungen mögen sich dazu eignen, je nachdem, wie der implizite, postvertragliche Handel ausfällt. Wie dem auch sei, da unterschiedliche Regeln unterschiedliche Ergebnisse begünstigen, wäre es für eine Gesellschaft inkonsequent, eine Regel beibehalten zu wollen, nachdem sie aufgehört hat, deren Ergebnisse zu wollen.

---

<sup>3</sup> Friedrich A. von Hayek, „Die Sprachverwirrung im politischen Denken“, in: *Freiburger Studien*, Tübingen 1969, S. 228.

<sup>4</sup> Demnach ist eine Verfassung eine Lotterie und gesellschaftliche Entscheidungen, die einige bevorteilen und andere benachteiligen, sind ihre Preise. Je nach den Preisen und den Chancen, diese zu gewinnen, werden einige Menschen dieses, andere jenes Lotterielos bevorzugen. Hier gibt es eine Analogie zu einigen Grundregeln der Risikoentscheidungen. Wir dürfen zwischen verschiedenen Preisen entscheiden oder zwischen Lotterielosen, welche diese Preise zu gewinnen verheißen, oder zwischen Lotterielosen, die eben diese Lose zu gewinnen verheißen, und so weiter, bis ins Endlose. Je höher man die Leiter der Lotterien ersteigt, desto weiter entrücken die tatsächlichen Preise, und desto schwieriger dürfte es sein, die richtige Wahl zu treffen, d.h. diejenige Wahl, die mit dem Wert der letztendlichen Preise konsistent ist. Kalkulationsfehler mögen sich dabei einschleichen. Aber das rechtfertigt niemanden zu behaupten, es sei rational, Lose auf einer *anderen* Grundlage zu kaufen *als* auf der, die sich auf die Werte der letztendlichen Preise und der Wahrscheinlichkeit, diese zu gewinnen, bezieht. Die Kontrakttheorie ist sozusagen der Glaube an eine solche “andere Grundlage”.

Schon allein aus diesem Grund muß eine auf Konsensus gründende Verfassung, um auf Dauer die Gezeiten der Interessengruppen und deren Ideologien zu überleben, für ihre eigene Veränderung Vorsorge treffen.

Eine Verfassung, die mit Hilfe ihrer eigenen Klauseln und Vorkehrungen nicht verändert werden kann, muß zu Rechtsbeugungen führen. Andernfalls wäre sie, wie es im modischen politischen Diskurs heißt, keine "lebendige Verfassung". Die Entwicklung der amerikanischen Verfassung im 20. Jahrhundert unter der Obhut eines Obersten Gerichtshofs, der "mit der Zeit ging", wenn er ihr nicht gerade vorauseilte, zeigt klar, daß mit der Änderung der Verfassungsauslegung viel erreicht werden kann, sogar ohne formale Änderung der Konstitution. Wohin der "Zeitgeist" sich bewegt, ist offensichtlich nicht unabhängig von eben jener Verfassung, in dessen Entwicklung er eingreift. In dieser Rückwirkung kann man die Voraussetzungen für eine Hypothese der "konstitutionellen Dynamik" erkennen, unter der vorhandene konservative, progressive u.a. Entscheidungsregeln eine Änderung des Gleichgewichts der gesellschaftlichen Kräfte hervorrufen, welches wiederum eine Änderung der Entscheidungsregel herbeiführt, und so weiter, wobei die Reihenfolge zyklisch oder kumulativ sein dürfte.

## **7 Ein Minimal-Argument für einen Minimal-Staat**

Bevor ich fortfahre, sollte ich klarstellen, so deutlich, wie ich kann, daß der Bezugsrahmen, innerhalb dessen sich meine Erörterungen von der Akzeptanz kollektiver Entscheidungsregeln bis hin zu den Grenzen der Kollektiventscheidung bewegen, von einem eingebauten Antagonismus zwischen Staat und Gesellschaft vollkommen unabhängig ist, ja ihn sogar ausschließt. Politisches Denken unterschiebt diesem Antagonismus oft die Schuld am Verlust der individuellen Freiheiten, und es spricht manches dafür, dieses Problem so zu stellen. Auf unserem jetzigen Niveau der Abstraktion ist der Staat dessen ungeachtet ein reines Instrument der Gesellschaft; die Staatsgewalt trachtet nicht danach, die Eigentumsrechte anzufechten; es gibt keine korrupten und faulen Bürokraten, keine verlogenen Politiker, die mit ihrer Demagogie falsche Erwartungen wecken. Hier hat die Öffentlichkeit allen Grund, soviel oder sowenig regiert zu werden, wie sie will, und es gibt keine billigen Entschuldigungen für eine umfassende Staatstätigkeit, wenn die Öffentlichkeit laut und deutlich erklärt, sie wüschte eine geringe. Es ist diese reine Form, frei von "Defekten" und "Verzerrungen" ad hoc, für die ich vorschlage, die Kraft des Paradoxons von der begrenzten Staatsgewalt zu testen, die überall gepriesen und nirgends erprobt wird.

Warum wird, trotz allem, die geringe Staatstätigkeit gepriesen? – und warum sollte ein beliebiges Limit für kollektive Entscheidungen besser sein als irgendein anderes? Die Antwort ergibt sich für gewöhnlich durch den Hinweis auf die Freiheit, wobei es dabei eher auf die Rhetorik als auf den scharfen Verstand ankommt. Es ist nur allzu einfach, die "ausufernde" Intervention der Staatsgewalt zu verdammen. Niemand ist für "zuviel" Staatstätigkeit, und da sie vom Typ "Allerweltswert" ist, ist die Freiheit etwas, das wir alle schätzen. Dennoch gibt es von der Freiheit abgeleitete Argumente, die zur Stützung eines bestimmten Staatsmachttypus gedacht sind, sich aber als Förderer des entgegengesetzten Typus entpuppen. Das Problem ist zu groß, um sich hier darauf einzulassen. Aber als Hinweis dürfte reichen, daß Lyndon Johnson und Willy Brandt Regierungen geführt haben, die darauf zielten, die Freiheit zu vergrößern.

Das ideale Gleichgewicht zwischen der öffentlichen und privaten Sphäre suchen zu wollen, wäre eine törichte Zielsetzung. Für unsere Zwecke reicht es, mindestens ein gültiges Argument für wenig Staatsgewalt zu finden (ohne zu bestreiten, daß es auch gültige Gegenargumente geben könnte), um den Standpunkt zu rechtfertigen, daß die Frage der kollektiven Selbstbeschränkung weder müßig noch belanglos sei. Mit seiner Hilfe können wir behaupten, daß die Frage, ob es überhaupt möglich sei, die Reichweite der kollektiven Entscheidungen einzuengen, und wenn ja, wie? – oder wenn nein, warum nicht? von Bedeutung sei.

Das Argument, das mit den wenigsten Voraussetzungen auskommt, scheint mir zu sein: je kleiner die Domäne, in der Entscheidungen zwischen Alternativen kollektiv getroffen werden, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, die Präferenzen eines beliebigen Individuums zu übergehen. Denn innerhalb der Domäne seiner privaten Entscheidungen muß das Individuum seine *eigene* Präferenz nie übergehen, obwohl es (einigen Definitionen des freien Willens gemäß) in der Lage ist, das zu tun. Doch bei Kollektiventscheidungen können *ihm* das *andere* antun. Für die private Konsumtion verwendet er sein Budget für Güter, die er wählt. Für die kollektive Konsumtion wird ein Teil seines Budget von den Steuern aufgebraucht und für Güter verwendet, die er vielleicht, oder vielleicht auch nicht, gewählt hätte. Im Sinne der für die Demokratie typischen Entscheidungsregeln heißt das, daß das Individuum nur bei Kollektiventscheidungen sich dem Risiko, in der Minderheit zu sein, ausgesetzt sieht. Bis zu einem gewissen Grad gilt Gleiches für andere Entscheidungsregeltypen, es sei denn, die Regel ist eine der “anti-gemeinschaftlichen Entscheidung”, bei der das betreffende Individuum entweder das Vetorecht hat (keine Entscheidung kann gegen seinen Willen geschehen) oder eine Diktator ist (alle Entscheidungen sind seine).

Ein mehr konjekturales Argument kann wegen der unvollständigen Vorhersehbarkeit geltend gemacht werden. Entscheidungen, welche die Zukunft betreffen, sollten zu wünschenswerten Konsequenzen führen. Bedauernswerterweise entpuppen sie sich manchmal dennoch als unerwünscht. Wenn eine gesellschaftliche Angelegenheit statt der kollektiven Entscheidung dem Ausgang mehrerer individueller Entscheidungen überlassen bleibt, pendelt sich die Verteilung der Auswirkungen auf einen Mittelwert ein: einige Auswirkungen erweisen sich als verheerend, andere als vorzüglich, die meisten aber als mittelmäßig. Die Wahrscheinlichkeit, daß der resultierende Zustand absolut verheerend oder ganz vorzüglich sein wird, ist vernachlässigbar gering. Wenn aber hingegen eine Kollektiventscheidung zu einem gewissen Zustand geführt hat, ist eine Normalverteilung nicht zu erwarten. Eine einzige falsche Entscheidung, die “damals eine gute Idee zu sein schien”, genügt, um ein Unheil anzurichten. Zählt man die Verluste an Menschenleben, die moralische Zersetzung und materielle Zerstörung, dann kann man sagen, daß die Kollektivierung des Landes in der Sowjetunion und Chinas großer Sprung nach vorn Katastrophen in der Größenordnung eines Weltkriegs waren. In einem weniger apokalyptischen Ausmaß hat die Industriepolitik unter Peron Argentinien für lange Zeit in den Ruin getrieben und ruiniert auch weiterhin andere Länder, die ihr nacheifern. Die Sozialtechnik in Kambodscha, Tansania, Äthiopien und, wie es scheint, in Rumänien, gleicht, was die schreckliche und erniedrigende Scheußlichkeit seiner Auswirkungen betrifft, einer tödlichen Epidemie oder einem sehr verlustreichen Krieg. Selbstverursachte gesellschaftliche Katastrophen sind, das ist die Tragik ihrer Torheit, trauriger als ein Unheil, das die Natur, die Geschichte oder die Geographie anrichtet. Das ist ein Argument für die Begrenzung der staatlichen Macht, Änderungen herbeizuführen; ein Argument, das, sollte es nicht jeden überzeugen, zumindest den Mißtrauischen, Vorsichtigen und Weltklugen einleuchten sollte.

Ein indirekter, aber für sich sprechender Hinweis auf die Schwierigkeit einer dauerhaften Beschränkung der kollektiven Entscheidung ist die verwunderliche Tatsache, daß unter den großen politischen Strömungen allein der Liberalismus<sup>5</sup> über keine Ideologie verfügt. Hayek, der die Begrenzung des Staates sowohl für wünschenswert als auch für möglich hält, erklärt folgendermaßen, was mit der Begrenzung des kollektiv beschlossenen Zwangs gemeint sei:

“Die strenge Begrenzung der Staatsgewalt auf die Durchsetzung der allgemeinen Verhaltensregeln, wie liberale Grundsätze es fordern, bezieht sich nur auf die *Zwangsgewalt* des Staates. Zusätzlich kann der Staat *ihm übertragene Mittel* dazu verwenden, verschiedene

---

<sup>5</sup> Wie der Kontext zweifellos den Leser erkennen läßt, bezieht sich der Hinweis nicht auf den “Liberalismus”, wie er in der amerikanischen Politik verstanden wird.

Leistungen zu erbringen, die *abgesehen* von der Mittelbeschaffung über Steuern, keinen Zwang erfordern.”<sup>6</sup>

Die “ihm übertragenen Mittel” stammen aber nicht vom Heiligen Geist. Dennoch scheint der für die Übertragung benötigte Zwang für Hayek nur ein Randproblem zu sein, das die Befriedigung kollektiver Bedürfnisse, für die kein Zwang vorliegt, eben nebenbei begleitet:

“Das Grundprinzip der liberalen Tradition, daß jede Zwangsmaßnahme des Staates auf die Durchsetzung der allgemeinen Regeln gerechten Verhaltens beschränkt sein muß, hält den Staat nicht davon ab, viele andere Dienstleistungen bereitzustellen, für die er *außer zur Erhebung der nötigen Mittel* keine Zwangsmaßnahmen durchzuführen braucht.”

“... Ich wäre der letzte, der leugnen würde, daß vermehrter Wohlstand und höhere Bevölkerungsdichte die Zahl der *kollektiven Bedürfnisse*, welche der *Staat befriedigen kann und sollte*, vergrößert haben. Solche staatlichen Leistungen sind mit den liberalen Grundsätzen voll vereinbar, solange die Wünsche *kollektive Wünsche* der Gemeinschaft *als ein Ganzes* sind und nicht bloß kollektive Wünsche einer Interessengruppe.”<sup>7</sup>

Besteuerung im Verhältnis zum nationalen Einkommen ist ein ungefähres Maß für die Bereiche, in denen kollektive und individuelle Souveränität über materielle Ressourcen einander gegenüberstehen. Es klingt beinahe wie schwarzer Humor zu sagen, daß “außer zur Erhebung der Mittel” die Regierung nicht auf Zwang für ihre Dienstleistungen angewiesen sei. Hat sie einmal die Mittel eingetrieben, hat sie ganz gewiß all den Zwang angewendet, den sie überhaupt braucht; wenn wir einen solchen Zwang als Ausnahme von der Regel zulassen, was bleibt dann noch von der Regel übrig? – und was könnte ein Liberaler jemals dagegen einwenden? Es gibt eine Unmenge von Diensten, die zu leisten wären; sie alle befriedigen irgendwelche Bedürfnisse. Wie viele Dienstleistungen sollten bereitgestellt werden? Wir stehen vor einem ideologischen Vakuum, in dem der minimale Staat, der maximale Staat und alles, was sich dazwischen bewegt, gleichermaßen zulässig sind. Der eigentliche Pfiff in Hayeks Aussage zu dem, was mit dem Liberalismus kompatibel sei, kommt erst an deren Ende, wo er verlangt, daß die zu befriedigenden Wünsche die der Gemeinschaft “als ein Ganzes” sein müßten.

## 8 Hayeks Gemeinwille

Dies ist nicht das erste Mal, daß politisches Denken versucht hat, die Wünsche der Gemeinschaft “als ein Ganzes” von solchen “besonderer Gruppen” zu trennen – der Versuch ist weit davon entfernt, typisch liberal zu sein. Natürlich hat Rousseau das auch getan, indem er den Gemeinwillen proklamierte, der sich von “besonderen Gemeinwillen” unterscheidet. Er verfiel sich derart im eigenen Netz, daß er, um sich zu befreien, den Gemeinwillen mit der Entscheidung der Mehrheit, für den Fall, *daß diese sich nicht darin irrt*, was sie tatsächlich will, gleichsetzte.<sup>8</sup> Hegel und Marx vernünftelten in ziemlich gleicher Weise über den wahren Zweck der Geschichte und die wahren Klasseninteressen. Hayek begibt sich in den gleichen Zirkelschluß von Argumentation, indem er allgemeine von besonderen kollektiven Wünschen trennen will. Kollektive Wünsche könnten natürlich als solche klassifiziert und in eine hierarchische Reihenfolge gebracht werden, und zwar durch das (Wert-)Urteil einer bestimmten Person, wie z.B. Hayek oder ich oder (was am besten wäre) der Leser. Die Hierarchie könnte der Aufstellung jener Person entsprechend

---

<sup>6</sup> Friedrich A. von Hayek, *Liberalismus*, Band 72 der vom Walter Eucken Institut herausgegebenen Reihe *Vorträge und Aufsätze*, Tübingen 1979, S. 37, Hervorhebung von mir.

<sup>7</sup> Friedrich A. von Hayek, „Economic freedom and representative government“, in: *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Chicago, London 1978, S. 111, Hervorhebung von mir.

<sup>8</sup> Der Gemeinwille hat immer recht, aber das Urteil, das ihn führt, ist nicht immer erleuchtet. Man muß ihm die Dinge zeigen, wie sie sind, manchmal, wie sie ihm erscheinen sollen.“ Jean J. Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag*, a.a.O., S. 99.

“Funktion der sozialen Wohlfahrt” genannt werden. Entscheidungen zur Maximierung dieser Funktion wären im Endeffekt deren Entscheidungen (im Namen der Gemeinschaft) und nicht Entscheidungen der Gemeinschaft (in deren eigenem Namen). Dies dürfte hervorragend funktionieren, wie wir alle wissen, stellt aber nicht den Fall dar, den wir (oder Liberale im allgemeinen) diskutieren. Unser Problem stellt sich für den Fall, in dem die Hierarchie der “kollektiven Wünsche” ein in einer bestimmten vereinbarten Weise zusammengesetzter Ausdruck ist, der die von den Gemeinschaftsmitgliedern offenbarten Interessen und Präferenzen widerspiegelt. Die am weitesten verbreitete Vereinbarungsweise, diese auszudrücken, ist die Mehrheitsregel, bei der jeder eine Stimme hat (one-man-one-vote), wobei andere Regeln auch möglich sind. Welche es auch immer ist, sie ist genau diejenige vereinbarte Weise zur Aggregation individueller Präferenzen in eine kollektive Reihenfolge, die es als Regel für kollektive Entscheidungen festzulegen gilt.

Verfügt Hayek also, wenn er für die Befriedigung kollektiver Wünsche der Gemeinschaft, nicht aber solcher von bestimmten Gruppen innerhalb der Gemeinschaft, eintritt, über ein Mittel zur Identifizierung einer “wirklichen” Hierarchie von Wünschen, das unabhängig ist von dem, was die Gemeinschaft via der vereinbarten Entscheidungsregel zum Ausdruck bringt? Welche “Funktion der sozialen Wohlfahrt” kann er lösen? Falls es eine ist, die er selbst oder ein Gleichgesinnter aufgestellt hat, dann ist das Ergebnis vorherbestimmt, und der einzig praktikable Weg, sie zu realisieren, wäre, Hayek und jenen von uns, die wie er denken, die kollektiven Entscheidungsrechte zu überlassen. Falls es aber dennoch der “Gesellschaft eigener” Ausdruck ist, der für den zu maximierenden sozialen Wohlstand stehen soll – was die liberale Idee, der zufolge die Menschen am besten wissen, was sie wollen, mit einschließt –, dann wird nur die Anwendung der von den Menschen anerkannten kollektiven Entscheidungsregel, und sonst nichts, bestimmen können, was mit dem Wunsch der Gemeinschaft “als ein Ganzes” gemeint ist.

Wer, um Hayeks Argument aufzugreifen, für den Fall, daß die Gesellschaft kleine Schuhmacher vor der industriellen Konkurrenz schützen wollte<sup>9</sup> und zu ihrer Entscheidung, so zu handeln, auf dem anerkannten verfassungsmäßigen Wege käme, sagen würde, daß die Protektion der Schuhmacher nicht einen kollektiven Wunsch der Gesellschaft als Ganzes befriedige, würde also das Gleiche sagen, wie derjenige, der mit Rousseau behauptet, daß die Entscheidungsträger der Gesellschaft über den Gemeinwillen “schlecht informiert” gewesen seien. Genau so gut könnte man sich dem Kommentar jenes legendären Deutschlehrers anschließen, der über die Gefühle, die Goethe in einem seiner Gedichte zum Ausdruck brachte, urteilte: “*da irrt sich der Dichter.*”<sup>10</sup> Wenn die Gesellschaft aber tatsächlich nicht weiß, was sie will, und Goethe sich in seinen Gefühlen irrte, was könnte dann noch jemanden aufhalten, der behauptete zu wissen, wie man diese Fehler beseitigt? – und was könnten dann noch Liberale gegen Paternalismus, Diktatur oder, was typischer ist, gegen die “führende Rolle”, die permanent für eine bestimmte Partei reserviert ist, einwenden?

Indem wir eine bestimmte Entscheidung infragestellen, stellen wir eigentlich die Regel in Frage, die vorschriftsmäßig zur Entscheidungsfindung befolgt wurde. Es ist durchaus denkbar, daß eine andere Regel eine andere Entscheidung zur Folge gehabt hätte, eine, die mehr mit dem einherginge, was wir begrüßen würden, und kleine Schuhmacher nicht schützen würde. Worum es eigentlich geht, ist also herauszufinden, ob eine andere Entscheidungsregel, die gewisse Entscheidungsvarianten schwieriger oder gar nicht zustandekommen ließe, hätte anerkannt und aufrechterhalten bleiben können.

---

<sup>9</sup> Friedrich A. von Hayek, „Economic freedom and representative government“, a.a.O.

<sup>10</sup> Die Legende hat ihren Ursprung in dem, was Eckermann der Nachwelt hinterließ, nämlich daß, im Gegensatz zu des Dichters eigenen irreführenden Ausführungen, Fredericke *nicht* Goethes größte Liebe war.

## 9 Die konstitutionelle Begrenzung gesellschaftlicher Entscheidungen

Vorausgesetzt, er wird eingehalten, gibt es einen idiotensicheren Verfassungsregeltyp, der garantiert, daß bestimmte kollektive Entscheidungen nicht getroffen werden? Solch eine Verfassung schließt ausdrücklich die Wahl bestimmter Zustände aus, z.B. solche, in denen Gewalt gegen die Religions-, Versammlungs- und Redefreiheit oder das Recht, rechtmäßig erworbenes Eigentum zu veräußern, zulässig ist. Solch eine Verfassung ist nichtsdestoweniger technisch "vollständig", da sie kollektive Entscheidungen zwischen dem Status quo und jedem anderen Zustand ermöglicht. Wenn etwa gewisse Zustände für verwerflich gehalten werden, führt die Regel die Gesellschaft dazu, *statt diese immer den Status quo vorzuziehen*. Eben in diesem Sinne kann man davon sprechen, daß bestimmte Rechte vor der Verfassung "unverletzlich" seien. In der herkömmlichen Sprache der Theorie gesellschaftlicher Entscheidungen hieße das, die Regel würde kollektive Entscheidungen nur innerhalb einer "begrenzten Domäne" erlauben und die Bereiche außerhalb derselben unangetastet lassen.

Eine umständlichere und weniger idiotensichere Art, die kollektive Domäne einzugrenzen, besteht darin, individuelle Präferenzen oder genauer: die sie angeblich zum Ausdruck bringenden Stimmen, zu aggregieren, und zwar so, daß denjenigen Stimmen größeres Gewicht verliehen wird, die sich für den Status quo in dem zur Debatte stehenden Bereich aussprechen. Wenn die Reichen den Status quo der Wohlstandsverteilung beibehalten, die Armen ihn aber ändern wollen, würde eine Super-Mehrheitsforderung oder eigentumsorientierte Qualifizierung, wonach jede reiche Person mehr Stimmen erhielte, vermutlich ähnliche Wirkungen haben wie eine explizite Ausgrenzung der Eigentums- und Besteuerungsdomäne.

Man braucht nicht viel Phantasie, um eine Verfassung zu entwerfen, die direkt oder indirekt nahelegt, die Domäne der kollektiven Entscheidungen auf einen festgelegten Bereich zu beschränken und ebenso Reichweite, Funktionen und Macht der Regierung zu begrenzen, diese "kleiner" zu machen, als sie es im Falle einer unbeschränkten kollektiven Domäne wäre. Auf dem langen Weg zur absoluten parlamentarischen Souveränität in England gab es viele Perioden, in denen jede Politik de facto ein königliches Vorrecht war und der amtierende König vermutlich über Krieg und Frieden, Handel und Schifffahrt entschied, bevor der politisch aktive Teil der Großgrundbesitzer und Kaufleute ihr "Interesse" wahrnehmen und das der Regierung zur Verfügung stehende Geld wirksam kontrollieren konnten, wodurch sie dieser die Bandbreite ihrer Handlungsmöglichkeiten einengten. Konstitutionelle Vorrichtungen, um die Regeln und Verfahrensweisen so "zurechtzurücken", daß sie dem Staat die Flügel stützen, gibt es in Hülle und Fülle. Mehr Entscheidungsrechte denen vorzubehalten, die mehr Steuern zahlen, ist zweifellos einer der direktesten, aber keiner der unbedenklichsten Wege. Dennoch, das Problem, die begrenzte Staatsgewalt und die individuelle Souveränität zu wahren, besteht nicht darin, konstitutionelle Vorrichtungen zur Gebietsabgrenzung zu erfinden, sondern darin, die Bedingungen auszumachen, wenn es sie denn gibt, unter denen es wahrscheinlich ist, daß solche Vorrichtungen übernommen, respektiert und mindestens solange beibehalten werden, bis sie etwas nützen.

Nehmen wir einmal an, die Gesellschaft hätte solch eine bereichsfestlegende Verfassung von einer Zeit geerbt, in der die Ansichten, Wünsche, Interessen und Präferenzen verschieden waren; nennen wir diese Verfassung Regel A. Was hält nun die jetzige Gesellschaft davon ab, diese Regel zu ignorieren und zu Kollektiventscheidungen unter einer weniger restriktiven Verfassungen – die wir Regel B nennen – zu schreiten? Die Gewalt ist ein Instrument, das von der Gesellschaft kontrolliert und geführt wird. Sie kann Regel A vor Verletzungen nicht schützen, wenn das Gleichgewicht der gesellschaftlichen Kräfte diese wünscht. Unter der Souveränität des Volkes gibt es nie eine Antwort auf die Frage: *quis custodiat ipsos custodes* (Wer aber bewacht die Wächter)? (Nur wenn eine Kraft *außerhalb* der Gesellschaft ins Spiel kommt, kann es für eine Verfassung eine *Garantie* geben, etwa dann, wenn die Streitmacht der Sowjetunion den Sozialismus in den unter ihrer Fuchtel stehenden Ländern garantiert, und zwar gegen den Willen der dortigen

Bevölkerung, die ein Leben unter einer freizügigeren Verfassung offensichtlich vorziehen würden.) Hayek gehört zu denen, welche die fehlende Macht nicht als inhärenten Defekt der Verfassung betrachten: “Zur Einschränkung von Gewalt braucht man keine andere beschränkende Gewalt.”<sup>11</sup> Macht, erklärt er, entstehe durch Meinung. Um sicherzugehen, daß die Meinung zur richtigen Grenzziehung führt, die eine für die Liberalen akzeptable Staatstätigkeit hervorbringt, möchte er diese Grenzziehungsaufgabe einer repräsentativen Körperschaft überlassen, einer über den Interessenkoalitionen stehenden zweiten oder dritten Kammer. Aber es wird kein Grund angegeben, warum die von dieser Körperschaft zum Ausdruck gebrachte Meinung von der Gesellschaft oder einem wesentlichen Teil von ihr auch für den Fall als bindend akzeptiert werden sollte, für den sie die “Macht” zur kollektiven Entscheidungsfindung für den Abbau eben jener Grenzen, die von der “Meinung” errichtet worden sind, nutzen möchte.

Unglücklicherweise mangelt es der Konstruktion, unter der die gesellschaftliche Meinung die gesellschaftliche Macht von der Ausführung dessen, was die Gesellschaft will, abhalten soll, an einer allgemein anerkannten normativen Verfassungslehre. Die Suche nach einer Institution oder Regel – oder einer sie auslegenden Körperschaft – die repräsentativ ist und dennoch über allen Interessen steht, bindend ist und doch von Vorteil, widersprüchlich und doch einstimmig, quadratisch und trotzdem rund, ist vielleicht keine reine Zeitverschwendung, denn sie mag einen gewissen erzieherischen Wert haben. Aber jene, die uns dabei führen würden, könnten unmöglich finden, was sie suchen, und es ist m.E. falsch von ihnen, das *Suchen* als das *Finden* durchgehen zu lassen. Man muß wohl nicht erwähnen, daß das Problem, Regel A beizubehalten und die Staatstätigkeit zu beschränken, in der Tat gelöst *wäre, sollte* in der Gesellschaft tatsächlich eine Meinung für Regel A vorherrschen und damit die Präferenzen und Interessen in Richtung auf Regel B überstimmt sein. Wie dem auch sei, die Existenz einer solchen vorherrschenden Meinung ist weder selbstverständlich noch von hoher, empirisch gestützter Wahrscheinlichkeit, und man kann sie schon gar nicht einfach so voraussetzen und auf sie bauen.

Der mißlungene Versuch einer Trennung zwischen “Meinung” und Interesse – was die Marxisten mit Vorliebe falsches Bewußtsein nennen, dessen Existenz aber wegen seiner “Falschheit” weder weniger noch mehr wahrscheinlich ist –, die Beibehaltung der Regel A oder deren Ersetzung durch Regel B, die eine aktivere und vielleicht unbegrenzte Regierungsgewalt zuläßt, ist letztlich eine Funktion, bei der die zwei Sets von Kollektiventscheidungen, die man je zu verwirklichen hofft, zum Vergleich auf einer Präferenzskala antreten. Dennoch wird, wie wir bereits gesehen haben, ein Set (oder die wahrscheinliche Verteilung des Sets) selten unisono höher eingestuft als ein anderes, denn die politische Gesellschaft ist ein Netz, das aus teilweise konfligierenden Interessen zusammengesponnen ist, von denen einige besser durch die eine, andere besser durch die andere Regel vertreten werden. Sogar für das einzelne Individuum steht keiner der beiden Sets über dem anderen: während Regel A dem Steuerzahler freundlicher zugeneigt ist, dürfte Regel B zu einer besseren Versorgung der öffentlichen Schulen führen, und wenn ein Mensch sowohl Steuerzahler ist als auch schulpflichtige Kinder hat, dann ist seine Präferenz nicht so ohne weiteres klar. Dies gilt auch *a fortiori* für Mehrpersonengruppen und Mehrpersonengesellschaften, in denen eine gegebene Kollektiventscheidung Gewinne für die einen und Verluste für die anderen bedeutet. Für solche Gemeinschaften ist die Einigung auf Regel A eine Lösung ihres grundlegenden Handelsproblems, die Einigung auf Regel B eine andere, aber gar kein Handel ist einheitlich besser für alle Parteien. Kann man trotzdem sagen, daß unter bestimmten Bedingungen eine Lösung die andere “dominiert”, in dem Sinne, daß eine Verfassung die andere überleben oder ablösen wird?

Nehmen wir einmal weiterhin an, daß sich unsere Gesellschaft unter die reichsabgrenzende Regel A gestellt hat, so werden wir insbesondere vermuten, daß sie unter dieser

---

<sup>11</sup> Friedrich A. von Hayek, „Die Sprachverwirrung im politischen Denken“, a.a.O., S. 228.

Regel nie entscheiden wird, einer Person (oder einer Klasse von Personen) Eigentum wegzunehmen und anderen zu geben. Eine vollständige Regel enthält, so sagten wir, Vorkehrungen für ihre eigene Veränderung. Für Regel A wollen wir diese Vorkehrung einmal sehr restriktiv sein lassen, aber nur fast so restriktiv wie die Einstimmigkeitsforderung (denn Einstimmigkeit wäre eine überflüssige Erfordernis, die im übrigen dem Wesen der “gesellschaftlichen Entscheidung” welche zumindest eine andere, überstimmbare Präferenz zulassen muß – widerspräche). Regel A kann also verändert und in Regel B umgewandelt werden, falls *nicht mehr als eine* Person dem widerspricht. Folglich können *zwei beliebige* Personen Regel A wirksam schützen. Peter und Paul, die beiden reichsten, wären vermutlich die beiden letzten, die den Widerstand gegen die Veränderung aufgäben. Eine Koalition aus allen anderen bliebe trotz ihres Standpunktes “unmaßgeblich”. Aber die Koalition kann sich selbst zu einer “maßgeblichen” Koalition machen und Peters Eigentum erwerben, wenn es ihr gelingt, Paul durch Bestechung auf ihre Seite zu ziehen. Es lohnt sich für sie, aus einer unmaßgeblichen Koalition aller gegen  $n$  zu einer maßgeblichen Koalition aller gegen  $n-1$  zu werden, denn obwohl der Gewinn geschmälert wird (weniger Eigentum wird unter mehr Verbündeten verteilt), ist er doch ein sicherer Gewinn. Es ist auch ein Handel möglich, um den Übergang zu sichern: danach behält Paul sein Eigentum und teilt Peters Eigentum mit den anderen Mitgliedern der Koalition, so daß alle Mitglieder bessergestellt sind und Peter durch die Veränderung am schlechtesten dran ist. Damit gibt es *unter Regel A* eine maßgebliche Koalition, die sowohl zum Übergang zur Regel B befugt ist, als auch durch den Vollzug desselben einen Vorteil genießt. Wenn diese beiden Bedingungen gegeben sind, werden wir sagen, B dominiere A.

(Wäre Paul mißtrauisch und bewiese er Weitblick, dann würde er sich wohl nie auf eine Koalition gegen Peter einlassen. Denn er kann sich ausmalen, daß, wenn die Verfassung erst einmal geändert ist und die Forderungen nach Maßgeblichkeit herabgeschraubt sind, er eins der ersten Opfer sein wird, gegen das sich eine maßgebliche Koalition bilden wird. Sich den unmittelbaren Gewinn entgehen zu lassen und Peter bei der Verteidigung der alten Verfassung die Stange zu halten, wäre vermutlich die beste Politik. Die Geschichte legt aber nichtsdestoweniger die Vermutung nahe, daß die nicht ganz so Reichen, ob durch Neid angestachelt oder aus Angst vor der ökonomischen Macht der Reichsten, sehr bereitwillig sind, den politischen Bündnissen gegen die sehr Reichen beizutreten. Nur in wahrhaft revolutionären Situationen, und sogar auch dann nicht immer, vereinigen sich all diejenigen, die Eigentum besitzen gegen die Gefahr, die ihnen von den Besitzlosen droht.)

Es scheint, als ob wir nun eine ausreichende Grundlage für eine dreiteilige These hätten:

1. Jede Verfassung, ob geschriebene oder implizit in Sitten und Bräuchen verkörperte, kann *de jure* oder *de facto* durch eine Koalition geändert werden, die groß genug ist, um über die Änderung entscheiden zu können. (Statt “geändert” können wir auch sagen: reinterpretiert oder umgangen; statt “groß genug” können wir auch sagen: geschlossen oder laut genug; je nach Sachlage.)

2. Jede Verfassung kann man mit einem Set wahrscheinlich eintretender kollektiver Entscheidungen in Verbindung bringen, die unter ihr herbeigeführt werden können. Verfassungen, die für eine Begrenzung der Staatsgewalt sorgen, öffnen den Zugang zu kleineren Sets von Entscheidungen – gemessen an der Wahrscheinlichkeit, daß die Entscheidungen erwartungsgemäß getroffen werden – als solche, welche die mögliche Staatstätigkeit nicht beschränken.

3. Falls alle in einer denkbaren Koalition, die unter Verfassung A maßgeblich wäre – maßgeblich auch für Verfassungsänderungen –, dem unter Verfassung B zugänglichen Entscheidungsset, wenn auch nur geringfügig, den Vorzug geben, wird A instabil sowie überstimmt und herrscht B über A. (B wiederum könnte durch C beherrscht und instabil werden.)

## 10 Ein Maximum für eine minimale maßgebliche Koalition

Sollte diese formale These für das Verstehen, wie Regeln für gesellschaftliche Entscheidungen entstehen, eine Bedeutung haben, dann wohl darin, daß sie hilft, die besonderen konstitutionellen Lösungen zu finden, die von vornherein mit hoher Wahrscheinlichkeit dominieren oder dominiert werden.

Eine charakteristische Beziehung zwischen zwei Verfassungen A und B ist eine, bei der die wahrscheinliche Verteilung von Entscheidungen, die unter Anwendung von A entstehen, eine Untergruppe zu denen darstellt, die unter B hervorgehen. Einige Zustände, die unter B sehr leicht herbeigeführt werden können, sind unter A, wenn überhaupt, dann kaum oder nur sehr schwer erreichbar. Da eine maßgebliche Koalition keinen Zustand zu wählen braucht, dessen erwarteter Wert für sie negativ ist, wäre es für sie nicht rational, die *Unerreichbarkeit* von Zuständen positiv zu bewerten. Folglich stellt eine Regel, unter der ein bestimmtes Set von Alternativen zugänglich ist, prima facie einen mindestens gleich großen, wenn nicht sogar größeren Wert für die bestehende Entscheidungskoalition dar als eine Regel, unter der einige alternative Zustände nicht herbeigeführt werden können. Regel B würde demnach Regel A dominieren, sofern die Entscheidungskoalition unter beiden Regeln dieselbe wäre.

Sollte mit dem Wechsel der Regel auch ein Wechsel der Entscheidungskoalition einhergehen, entstünde ein Handelsproblem, denn einige der zusätzlichen Alternativen, die nun zugänglich würden und für die neue Entscheidungskoalition unter B einen erwarteten positiven Wert besäßen, könnten der alten Koalition unter A unwillkommen sein. Ein Handel, bei dem mit den Gewinnen, die der neuen Entscheidungskoalition durch den Wechsel zu Regel B zufließen, einige Personen aus der alten Koalition entschädigt würden, könnte zustandekommen, vielleicht aber auch nicht. (Er könnte wegen einer Fehlkalkulation scheitern oder, ganz im Gegenteil, aufgrund einer genaueren Rechnung, der zufolge bestimmte Teilnehmer die sofortigen Gewinne aus Furcht vor späteren Verlusten ablehnen.) Wie dem auch sei, ein beiderseitiger Vorteil könnte erwachsen und einen Handel damit zumindest möglich machen. Zumindest liegt es nahe zu vermuten, daß die freizügigere Regel B die restriktivere Regel A dominiert.

In der Demokratie trifft man kollektive Entscheidungen, indem man die Summe der Stimmen, denen allen gleiches Gewicht zukommt, addiert. Alle an der Entscheidung Teilnehmberechtigten können darauf den gleichen Einfluß haben, ganz gleich, wer sie sind und wie sehr sie eine Alternative bevorzugen oder ablehnen. Für den Fall, daß aus Gründen, die mit unserer Argumentation nichts zu tun haben, diese demokratischen Charakteristika in jedem Fall akzeptiert werden müßten, würde vermutlich eine Verfassung alle anderen dominieren, und zwar jene, unter der das *Set* der zugänglichen und wahrscheinlich getroffenen *Entscheidungen maximiert* und die *maßgebliche Koalition*, die ihre Entscheidungen jedem aufzwingen könnte, *minimiert* wäre. Da eine Stimme für den Status quo in der algebraischen Summe das gleiche Gewicht hat wie eine Gegenstimme, ist das kleinste Stimmenset, das noch maßgeblich ist, die Hälfte aller abgegebenen Stimmen plus einer. Mit anderen Worten: in der Demokratie herrscht diejenige Verfassung, unter der die *bloße Mehrheit* über einen *unbegrenzten Bereich* regiert. Nach Arrows Social-Choice-Theorie sind diese Charakteristika die Folgen von Axiomen, die im Hinblick auf die ethische Zufriedenstellung ausgewählt werden. Aber auch unabhängig von der moralischen Akzeptierbarkeit könnte man ganz ähnliche Folgen vorhersagen, wenn man nämlich davon ausginge, daß alle auf die kollektiven Entscheidungen den gleichen Einfluß nähmen und das Verhalten ein nicht-altruistisches und nutzenmaximierendes wäre.

Es versteht sich von selbst, daß, solange eine Entscheidungskoalition nicht an ihrem Minimum angelangt ist, *Gewinne aus ihrer Reduzierung zu erzielen* sind, weil jede Reduzierung die Anzahl der Verlierer erhöht und die der Gewinner, unter denen die Güter der Verlierer aufgeteilt werden, senkt. Nur wenn die Entscheidungskoalition auf die bloße Mehrheit reduziert ist, können keine weiteren Gewinne durch Größenveränderung erzielt werden. Genauso

selbstverständlich dürfte es sein, daß jede Ausdehnung der Domäne kollektiver Entscheidungen für die Entscheidungscoalition Gewinne ermöglicht. Diese Domäne einzuschränken, ist entweder albern (für den Fall, daß es die Entscheidungscoalition davon abhält zu tun, was sie ohnehin nicht tun wollte) oder frustrierend (falls es sie davon abhält, was sie tun wollte).

Diese Argumente sind grundlegend für die unheilverkündende Voraussage, daß, sollte die "Meinung" von Präferenzen und Interessen abhängig sein, die Entwicklung der Verfassung in der unbegrenzten öffentlichen Souveränität endet, der bloßen Mehrheitsregel und der Erosion jener Hindernisse, welche die Kollektiventscheidungen davon abhalten könnten, sich über die Privatentscheidungen hinwegzusetzen.

Der entsprechende Rahmen des öffentlichen Rechts könnte dabei vollste Anerkennung finden, und die Staatsorgane könnten ihr vorbehaltlos zu Diensten sein. Es könnte sogar ein Gerichtswesen geben, das, einem Entfesselungskünstler gleich, von der Staatsmacht unabhängig wäre und irgendwie die Verfassungsmäßigkeit der Staatstätigkeit durchsetzen könnte. Rein technisch betrachtet kann ein *Rechtsstaat* existieren.<sup>12</sup> Dennoch wäre die Regierung nicht in dem o.g. Sinne begrenzt. Ohne die Verfassung in irgendeiner Weise zu verletzen, könnten kollektive Entscheidungen zur Befriedigung dessen, was Hayek in gutem Treu und Glauben anerkennend "kollektive Wünsche" nennt, ihre Rolle stetig vergrößern.

Mit der Befriedigung kollektiver Wünsche haben sich besondere Kräfte eingebürgert, die für eine kontinuierliche Ausdehnung sorgen. Die Hauptkraft beruht darauf, daß die Grenzkosten der öffentlich bereitgestellten Güter und Leistungen, deren Gesamtkosten von der allgemeinen Steuer oder von öffentlichen Anleihen aufgefangen werden, für jeden individuellen Konsumenten gleich null sind oder subjektiv als null empfunden werden. Folglich steht für diesen der Nettonutzen, den er durch die zunehmende öffentliche Bereitstellung der von ihm gewünschten Güter erwartet, subjektiv und *ex ante* immer in einem positiven Licht. (Nur von Gütern, die er überhaupt nicht will oder bereits bis zur totalen Sättigung genossen hat, ist für ihn der Nettonutzen gleich null oder negativ.) Diese individuelle, positive Einschätzung des Wertes einer zunehmenden Bereitstellung einiger der unendlich vielen Güter und Leistungen, welche die Regierung herstellen kann, addiert sich dann zur kollektiven Präferenz für ein *Mehr* von diesem oder jenem, ohne daß die dazu symmetrisch gelagerte, kollektive Präferenz für ein *Weniger* von einem anderen entstände.

Es ist ein Irrtum zu glauben, daß das oben erörterte Phänomen, einem Kuhhandel ähnlich, eine Folge der Absprache unter den Befürwortern verschiedener öffentlicher Güter sei, von denen jeder dem anderen zur "richtigen" kollektiven Entscheidung verhilft, um wiederum selbst, sollte es an seine Reihe kommen, die gewünschten öffentlichen Zuwendungen einzufordern, die gleiche Hilfe erfahren zu können. Die Tatsache, daß der individuelle Wähler hinter öffentlich bereitgestellten Gütern für sich selbst keine Marginalkosten vermutet, macht es auch ohne Absprache leichter und wahrscheinlicher, kollektive Entscheidungen herbeizuführen, die öffentliche Güter *bereitstellen* statt sie zu *verweigern*. Dies scheint mir für das Wachstum der Staatstätigkeit entscheidender und maßgeblicher zu sein als das sich gegenseitige Zuspielen der Bälle. Außerdem schließt die Quasi-Kostenlosigkeit der öffentlich bereitgestellten Güter mit ein, daß deren Konsumption nur durch Rationierung kontrolliert werden kann, weil die Kontrolle durch den Preis entfällt. Wie auch immer, es gibt Güter, wie z.B. freie Schulbildung, Krankenfürsorge, Wohlfahrts- und Arbeitslosengeld, die nicht rechtmäßig rationiert werden können, weil sie allen angeboten werden müssen, die mit einem gesetzlich gesicherten Anspruch um sie nachfragen können. Mehr

---

<sup>12</sup> Reflektieren wir einmal, aber das nur nebenbei, über eine vielleicht frivole Frage: Falls der Sowjetstaat in einer gigantischen Anstrengung Selbstlosigkeit übe und sich dazu brächte, seine eigenen Gesetze zu beachten, *sowohl* solche, die der herrschenden Oligarchie genehm sind, *als auch* solche, die es nicht sind, wäre er dann ein Rechtsstaat? Ist die Allgemeingültigkeit einer Rechtsregel eine hinreichende Bedingung für diesen Zustand, oder muß das Recht einen bestimmten substantiellen Inhalt haben?

von einem Gut, auf das man einen Anspruch hat, nutzen (Schule oder Universität länger besuchen, sich einer freigewählten Operation unterziehen, bezahlte Arbeitslosigkeit einer Berufverschlechterung vorziehen) ist kostenlos oder zumindest billiger als die Marginalkosten des Gutes. Die Ausgaben für solche Ansprüche neigen deshalb dazu, mehr oder weniger ins Uferlose zu steigen, ohne daß irgendeine kollektive Entscheidung für dieses Wachstum getroffen worden wäre.

## 11 “Private Festungen”

Diese Tendenzen zum schrankenlosen öffentlichen Sektor und eines unbegrenzten Aufgabenbereichs des Staates entspringen einer Anreizstruktur, die von der unbegrenzten Souveränität rechtmäßig getroffener Kollektiventscheidungen nicht zu trennen ist. Dort, wo die Macht ein zentralisiertes, von der Anwendung der Verfassung kontrolliertes Monopol ist, bleibt die Verfassung ungezügelt. Sie neigt dazu, ihre theoretisch höchst lohnende, “dominante” Form mit unbegrenzter Domäne und reiner Mehrheitsregel anzunehmen. In dieser Form erreicht die Möglichkeit, kollektiv zu wählen, den *größten erwarteten Wert für jedes Mitglied* einer potentiellen Entscheidungskonkalition.

Schumpeter erinnert uns daran, daß die kapitalistische Organisation der Gesellschaft das Risiko für abweichende Individuen reduziere, wenn er von “den privaten Festungen der bürgerlichen Wirtschaft”<sup>13</sup> spricht, welche für Minderheiten einen Schutz böten, indem sie diesen einen vom öffentlichen Wohlwollen unabhängigen Lebensunterhalt ermöglichten. Es scheint wohl mehr als klar zu sein, daß die Möglichkeiten einer Entscheidungskonkalition, jedes gewünschte, realisierbare Resultat herbeizuführen, an den Mauern jener Trutzburgen, solange diese stehen, ihr Ende finden. Die Geschichte kennt gesellschaftliche Organisationen mit vielen solcher Privatfestungen, großen und kleinen; nicht nur große kapitalistische Dynastien, auch Gutshöfe von Freibauern, die gerade groß genug waren, um ihren Besitzern die Unabhängigkeit zu sichern. Von der Philadelphia Konvention bis zum Ersten Weltkrieg kannte die amerikanische Gesellschaft “Privatfestungen” in allen Größen zur Genüge, und jede war ein Stachel in der Souveränität des Volkes; man ist sogar versucht zu schlußfolgern, daß die amerikanische Regierung in jener Periode gerade aus diesem Grund begrenzt war, und nicht wegen der Inspiration, welche die Konstitution durch Locke erfahren hatte. Letzteres war wohl eher ein Symptom der prächtigen polyzentrischen Machtstruktur als deren Ursache. Die Niederlage der Konföderierten im amerikanischen Bürgerkrieg; die wachsende Abhängigkeit der Industrie von der öffentlichen Politik im Tarif-, Steuer- und Kreditwesen sowie, gegen Ende jener Periode, von der Regulierungs- und Antitrustpolitik; die Wellen des Populismus und das dazu parallel, wenn auch unregelmäßig, verlaufende Fortschreiten der Konstitution hin zu einer uneingeschränkten Domäne und Mehrheitsregel; diese Entwicklungen stellen eine Huhn-und-Ei-Folge dar, in der die Schwächung der verteilten Kräfte zum Zusammenbruch der Grenzen der Staatsgewalt führten, und umgekehrt. In einem Essay wie diesem ist leider kein Raum, weder für eine Vertiefung in die Details dieses Prozesses noch für eine Aufspürung früherer Parallelen der europäischen Geschichte. Alles, was wir festhalten können, ist, daß trotz all der Zeit, die es brauchte, die Geschichte auf beiden Seiten des Atlantik nur selten das theoretische Endergebnis, bloße Mehrheitsregel und praktisch unbegrenzte Domäne, verfehlte, ein Ergebnis, das im Rahmen abstrakten Denkens sich unmittelbar einstellen würde.

Es ist die Geschichte, die ihre Zeit brauchte, der wir das großartige, dahingegangene Zwischenspiel des 19. Jahrhunderts in der westlichen Zivilisation mit seiner begrenzten Staatstätigkeit und der gesichert scheinenden privaten Souveränität für jedermanns eigene Entscheidungen in zentralen Bereichen des ökonomischen und gesellschaftlichen Lebens

---

<sup>13</sup> Josef Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, UTB, München, 3. Auflage 1972 (1950), S. 242.

verdanken. Wenn unser mehr kollektives 20. Jahrhundert in mancher Hinsicht "besser", weniger mühselig und dafür angenehmer und entspannter ist, dann nicht zuletzt deswegen, weil es von moralischen und materiellen Vorräten zehrt, die während des früheren privaten Zwischenspiels angelegt wurden.

## 12 Dem rationalen Kalkül entfliehen

Mein Argument war so konstruiert, daß es zu einer bestimmten Schlußfolgerung führen sollte, und genau das tat es: begrenzte Staatsgewalt zusammen mit Volkssouveränität ist heikel, historisch betrachtet auf dem Rückzug und führt unter bestimmten ahistorischen Annahmen zum Selbstwiderspruch. Ein Ausweg unter freiwilligem Verzicht auf Volkssouveränität zugunsten einer kleinen Elite, einer feudalen Laien- oder Klerikerhierarchie, eines Monarchen oder eines Diktators, wäre ethisch bedenklich und unklug: Jeder dieser alternativen Souveräne wäre zwar in der Lage, nur begrenzte Regierungsgewalt anzuwenden, aber es könnte sein, daß keiner es tatsächlich dabei beließe, und wir hätten nichts in der Hand, um sie davon abzuhalten.

Wie auch immer, die Beibehaltung der Volkssouveränität bedeutet zwangsläufig, daß Verfassungen als Regeln für kollektive Entscheidungen nicht exogen, nicht vom Heiligen Geist empfangen werden, sondern endogen durch unsere Übereinstimmung entstehen. Wenn man erst einmal verstanden hat, daß (zumindest tendenziell im Sinne von Wahrscheinlichkeit) gegebene Regeln dazu neigen, gegebene Konsequenzen herbeizuführen, werden die hoffnungsvollen Unterscheidungen der Vertragstheoretiker zwischen Entscheidungen, Entscheidungsregeln und Regeln für die Entscheidung über Regeln verschwinden. Der Sinn der Unterscheidungen ist es, für die Menschen die einhellige Zustimmung zu Verfassungen rational zu machen, ohne den relativen Gewinnen und Verlusten, die durch ihre Abstimmung entstehen können, allzu große Beachtung zu schenken. Insofern Regeln direkt oder mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit mit den von ihnen erzeugten Entscheidungen in Relation gesetzt werden können, ist ihr Wert ein abgeleiteter und instrumenteller, und dem gemäß muß dieselbe Abwägung der Kosten und Nutzen, des Netto- oder erwarteten Nutzens, für jedes Glied dieser Kette gelten. Güter sowie Regeln ihrer Verteilung und Metaregeln zur Entscheidung über diese Regeln bilden eine einzige Hierarchie, deren Reihenfolge allein von unseren Vorlieben und Interessen für die eigentlichen auf dem Spiel stehenden Güter abhängt. Innerhalb des Paradigmas einer reinen Nutzenmaximierung könnte nichts anderes die Wahl der Verfassung entscheiden.

Folglich kann man nicht länger annehmen, daß die Koalition, welche die Entscheidungen unter einer bestimmten Regel zu treffen hat, sich der Maximierung des von der Regel dargebotenen Nutzens enthalten und freiwillig ihre Interessen, indem sie diese nicht voll ausschöpft, verfallen lassen wird oder gar bei Bedarf eine andere Regel herbeiführen wird.

Wir sehnen uns weiterhin nach edleren, sanfteren und gütigeren Ergebnissen. Aber die Logik gewährt uns nur eine trostlose Aussicht auf das Ende des Verlaufs, den die konstitutionelle Straße nimmt: die praktische Allmacht der kollektiven Entscheidung, welche über ihre eigenen Regeln entscheidet.

Spätestens hier, wenn nicht bereits früher, sollte klar sein, was diesen Schluß zwingend macht und was ihn annullieren könnte. Entweder sind Präferenzen und Interessen übergeordnet oder nicht. Um die Staatstätigkeit zu begrenzen, muß es etwas unter den Determinanten der Kollektiventscheidung geben, das Präferenz und Interesse dominiert und dennoch der Bedingung nicht widerspricht, die jedem Gesellschaftsvertrag zugrunde liegt, nämlich daß eine Kollektiventscheidung nie davon unabhängig zu treffen ist, was eine bedeutende Zahl von Individuen für wünschenswert hält.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Diese Bedingung erweist sich als ungefähre Wiedergabe von Arrows Axiom der Nicht-Diktatur (nondictatorship axiom); Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2. Auflage, New Haven 1963.

Was immer diese dominierende Determinante sein mag, sie muß fähig sein, nutzenmaximierendes Verhalten zu zügeln. Sie muß also die Bandbreite des auf die Folgen bedachten Kalküls, welches die Menschen durchzuführen wünschen, auf eine Art einengen, welche *eine begrenzte Domäne* der Kollektiventscheidungen *herstellen* wird. Außerdem dürfen diese Zwänge von den betroffenen Personen nicht als Vorschriften eines Gegners empfunden, übelgenommen und, wo nur möglich, überwunden werden – so wie das “bürgerliche Recht” (das die Kollektiventscheidungen daran hinderte, Hand an das Privateigentum anzulegen) nach der Mythologie des Klassenkampfes als ein Übel empfunden und endgültig überwunden werden sollte; vielmehr müssen sie einen integralen Bestandteil der individuellen Motivation bilden.

Eine alte Maxime der Staatskunst lautet: “Un curé vaut douze gendarmes” (Ein Priester ersetzt ein Dutzend Polizisten). Um es genau zu sagen, die Maxime sollte zum Ausdruck bringen, daß das, was der Priester für die heutige Generation tut – indem er die Jugend erzieht und das soziale Klima beeinflußt – der Generation von morgen ein Dutzend Polizisten erspart. Seine Wirkung schlägt sich sowohl in der Anerkennung der Regeln in der Bevölkerung als auch in der Entwicklung der Regeln selbst nieder, zu deren Durchsetzung es weniger Polizisten benötigen dürfte. Menschen, die – egal ob von Priestern oder anderen – erzogen wurden, bestimmten Alternativen zuzustimmen und andere geradezu reflexartig abzulehnen, ohne den Versuch zu unternehmen, sich die Konsequenzen auszumalen, würden sich einfach verkneifen, für realisierbare öffentliche Maßnahmen zu votieren, welche ihre Interessen wahrten, falls solche Maßnahmen “natürliches Recht” verletzen würden.

Wir können sagen, daß solches Verhalten von Standards geleitet wird, die nicht von Interessen herleitbar sind, und natürlich auch nicht von Präferenzen, sofern dieser Begriff eine Bedeutung haben soll. (Es gibt eine tautologische Bedeutung, wonach “präferiert” soviel bedeutet wie “gewählt”, aus welchem Grund auch immer. So verstanden wäre eine vom Respekt für eine moralische Norm inspirierte Wahl immer noch eine von der Präferenz diktierte Wahl. Diese Bedeutung von “Präferenz” ist natürlich überflüssig und unbrauchbar.) Ein Individuum, dessen Entscheidungen teilweise durch *Standards* vorbestimmt sind, verfügt über eine instinktmäßige Einstellung, die zur Ablehnung des Nutzenkalküls führen kann. Es optiert für bestimmte Zustände, nicht wegen der Bedeutung, welche die Konsequenzen für es haben, sondern einfach wegen der Zustände selbst.<sup>15</sup> Wir könnten auch, wie es Mode ist, sagen, daß seine Präferenz von einer Metapräferenz geleitet wird und so weiter, von der unteren Ebene zur Metaebene, und von der Metaebene zur Meta-Metaebene, aber nichts wäre durch das Auftürmen längerer Worte auf kürzere gewonnen.

Die eigentliche Frage ist nicht die, ob Standards Präferenzen dominieren können oder, wie es Hayek formuliert, ob Meinungen die Staatsmacht begrenzen können. Denn offensichtlich können sie das, wenn sie nur die richtigen und stark genug dafür sind. Das zu sagen löst aber noch kein Problem und hilft auch nicht bei der Überlegung, wie man in einer Kultur zu solchen Standards kommt und wie sie ausgehöhlt werden.

Die abstrakte Theorie, die m.E. allein eine Reduzierung der Frage begrenzter Staatstätigkeit auf das Wesentliche erlaubt, hat wenig oder nichts zur Lösung der Frage anzubieten. Die Antwort

---

<sup>15</sup> Wenn die Verfassung selbst, in Arrows Worten, “eine eingebaute Bevorzugung der einen oder anderen Alternative” hat, dann verletzt sie die Bedingung, daß Kollektiventscheidungen von der *Natur* der zur Wahl gestellten Alternativen unabhängig sein müssen und nur davon abhängen dürfen, wie der individuelle Wähler diese *bewertet*. Diese Bedingung ist eine Folge der Arrow-Axiome und bildet das Herzstück der “Unmöglichkeit” gesellschaftlicher Entscheidungen; vgl. dazu das überzeugende Argument dieses Effektes bei A.K. Sen, „Social choice and justice“, in: *Journal of Economic Literature*, Dezember 1985, S. 1768-1770. Die im Text genannte Bedingung verlangt nicht, daß die Verfassung eine “eingebaute Ausrichtung” haben sollte – eine selbstbegrenzende Ausrichtung wäre ohnehin nicht von Dauer. Vielmehr verlangt sie, daß die Wähler selbst “ausgerichtet” sein sollten, bestimmte “bevorzugte” Alternativen abzulehnen.

auf die Frage, warum Menschen fühlen, wie sie fühlen, liegt jenseits der politischen Philosophie und Ökonomie. Geschichte und Sozialanthropologie mögen hier einspringen, denn es ist die Aufgabe solcher Erkenntnisdisziplinen, das Entstehen von Religionen und Tabus und ihres Widerstandes gegen den Prozeß der Aufklärung zu erklären.

Was immer ihr Wert auch sein mag, ich werde mir nichtsdestotrotz in einer Art Nachwort erlauben, meine persönliche Überzeugung kundzutun, daß eine dauerhafte Begrenzung der Staatsgewalt nur möglich ist in Verbindung mit dem blinden Vertrauen eines bedeutenden Teils der Gesellschaft in bestimmte metaphysische Grundannahmen. Vielleicht kann nur das Glück dazu führen, daß es die "richtigen" sein werden. So gefährlich und zweischneidig sie auch sein können, Religion, Tabu und Aberglauben haben unverzichtbare Rollen zu spielen bei der Zügelung der Vernunftkalküle und im Widerstand gegen das von individuellen Interessen getriebene, unaufhaltsame Voranschreiten der Kollektiventscheidungen. Die Vernunft, sofern sie dominiert, wird für ihre eigene Reichweite nie Begrenzungen vorschlagen oder gar akzeptieren. Sie wird die Macht der Kollektiventscheidung immer nutzen wollen, wenn sie eine Chance findet oder glaubt gefunden zu haben, das "allgemeine Wohlergehen" irgendwie zu verbessern. Die Vernunft hat von Natur aus genügend Vertrauen in sich selbst, um nicht in aller Bescheidenheit und im voraus darauf zu verzichten, von ihrer Macht, Gutes zu tun, Gebrauch zu machen.

Was aber meine ich mit den "richtigen metaphysischen Grundannahmen"? In seiner *Theory of Economic History* erzählt mein ehemaliger Lehrer Sir John Hicks die, von einem antiken arabischen Chronisten übernommene Geschichte, wie die Bevölkerung von Medina, von einer Hirsemißernte heimgesucht und aus Angst, die Spekulanten würden die Preise in die Höhe treiben, zum Propheten Mohammed kamen und ihn baten, die Hirsepreise festzulegen. Der Prophet aber, so heißt es, hielt ihnen sehr ungehalten entgegen, er könne die Preise nicht festlegen, "nur Allah könne dies tun!"

Diese Art der instinktiven, durch die Vernunft nicht zu rechtfertigenden Ablehnung der verführerischen Möglichkeit, daß der Staat Angelegenheiten der Produktion und Verteilung auf "kollektiv entschiedenem" Weg beeinflussen könne und legitimerweise dürfe, ist die letzte Zuversicht auf eine begrenzte Staatstätigkeit, die wir haben können. Vielleicht gibt es andere, weniger bigotte. Dies mag sein wie es wolle, das Ergebnis, das nach mehr als hundert Jahren allzu vertrauensseliger Beugung vor vermeintlichen Vernunftdiktaten der Politik unterm Strich bleibt, ist unrühmlich genug, um uns zur Vorsicht zu mahnen, die alten Verbote wegen ihrer Undurchsichtigkeit nicht zu verdammen.