

Gerechtigkeit: Konstitutionell oder post- konstitutionell?

Gerhard Förster

Working Paper 2020-03 (WP20-03)

Gerechtigkeit durch Konsens

1. Buchanan/Tullock: The Calculus of Consent

Buchanan/Tullock (1996) in ‚the calculus of consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy‘ entwickeln eine Theorie der kollektiven Entscheidungen, die sich auf politische und damit öffentliche im Unterschied zu rein privaten ökonomische Entscheidungen konzentrieren. „Our purpose in this book is to derive a preliminary theory of collective choice that is in some respects analogous to the orthodox economic theory of markets.“ (S. 18) Dabei stellt sich die Frage, wie Politiker Entscheidungen für politische Güter, das sind Rechtsordnungsgüter und öffentliche Güter, herbeiführen und dabei ihre Berufsethik bewahren, die sie durch Integrität garantieren.

Die beiden Autoren entwickeln ein Modell, in dem ein rationales repräsentatives Wirtschaftssubjekt, rational als „Homo Oeconomicus“, eine Entscheidung darüber trifft, ob ein bisher privat angebotenes Gut in Folge öffentlich angeboten und mit welcher kollektiven Entscheidungsregel diese Entscheidung getroffen werden soll. Die beiden Autoren arbeiten in einem großen Teil ihres Buches mit der theoretischen Begründung, dass dieser rationale individualistische Ansatz angemessen ist, um über politische Entscheidungen bezüglich kollektiver Güter ökonomisch theoretisch zu argumentieren. Der Kern des Modells ist, dass das repräsentative rationale Individuum dabei seinen Nutzen optimiert, nicht mehr und nicht weniger. Nicht Gegenstand ihres Modells sind Politiktheoretische Überlegungen, wie z.B. der Gemeinwille des Volkes, seine Freiheit oder ein Gesellschaftsvertrag. Es stellt sich aber die Frage, inwieweit das Modell auch Kriterien wie z.B. eines Rawls'schen Gerechtigkeitssinns erfüllen kann.

In Chapter 5 „The Organization of Human Activity“ definieren die Autoren drei Arten der Produktion von Gütern mit unterschiedlichen Ausmaßen an externen Effekten, die a priori als Verletzung von Rechten und damit von Gerechtigkeit anzusehen sind. Dabei wird angenommen, dass die Produktionskosten im engen Sinne in allen drei Arten gleich sind.

1. Private Güterproduktion mit a = externe Effekte.
2. Private/öffentliche kollektive Produktion in kleinsten Gruppen (Firma, Olstrom-Gruppe) mit b = externe Effekte + Kosten der Verhandlungsführung
3. Kollektive Produktion ohne externe Effekte mit g = Kosten der kollektiven Entscheidung + externe Kosten der überstimmten „Minderheit“.

Dabei wird unterstellt, dass durch die kollektive Entscheidung und Produktion die externen Effekte (a) der privaten Produktion verschwinden. Die Autoren beschränken sich somit auf den Vergleich der individuell privaten Produktion mit der kollektiven Produktion, also auf den Vergleich von g mit a . Ist $g < a$ wird die Entscheidung für die

öffentliche Produktion und die respektive kollektive Entscheidung getroffen. Eine Variante der kleinen Gruppe kommt indirekt wieder in die Überlegungen, wenn es z.B. um Föderalismus bis hinunter zur einzelnen Gemeinde geht.

Bevor das Modell der beiden Autoren dargestellt wird, noch ein kurzer Hinweis auf Coase, der ja die Frage der externen Effekte, die für uns eine Frage der Gerechtigkeit darstellen, ins Zentrum seiner Überlegungen gestellt hat. Seine Lösung der privaten externen Effekte liegt in der Verhandlung zwischen Erzeuger der externen Effekte und Erleider der externen Effekte. Durch die Unterstellung von Transaktionskosten von Null bei den Verhandlungen kann Coase ein Gleichgewicht und damit Gerechtigkeit durch die ökonomische Elimination der externen Effekte erreichen. Das Problem der externen Effekte privater Produktion und deren Ungerechtigkeit ist damit gelöst. Implizit unterstellen Buchanan/Tullock, dass bei privater Produktion mit spürbaren externen Effekten die Verhandlungskosten zu hoch sind, so dass sich die Frage nach der öffentlichen Produktion und kollektiven Entscheidung stellt. Dies ist die Frage des Modells der beiden Autoren.

In Chapter 6 „A generalized Economic Theory of Constitutions“ entwickeln die Autoren ihr Modell. Die externen Effekte der privaten Produktion werden durch die Größe $a > 0$ dargestellt. Die relevante Vergleichsgröße der kollektiven Produktion ist g :

$$g = C + D$$

C: Externe Kosten (externe Effekte der Entscheidungsfindung) durch Überstimmung einer Minderheit bei einer Mehrheitsentscheidung (expected external costs)

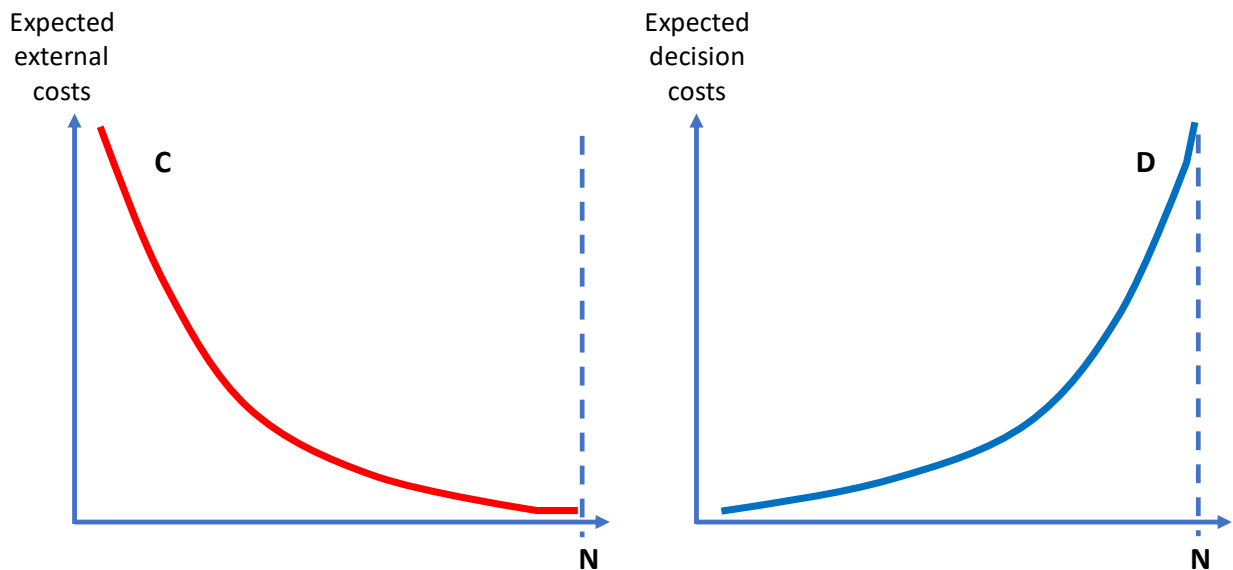
D: Kosten der kollektiven Entscheidungsfindung (expected decision costs)

Unterstellt sei, dass die Reichweite der privaten externen Kosten sich auf N Personen bezieht. In dieser Gruppe der N Personen ist nun die Frage zu stellen, ob es eine kollektive Entscheidung für ein öffentliches Gut geben und mit welcher Mehrheit unter den N Personen diese Entscheidung getroffen werden soll. Dabei gilt c.p.:

$$C = f(N)$$

$$D = f(N)$$

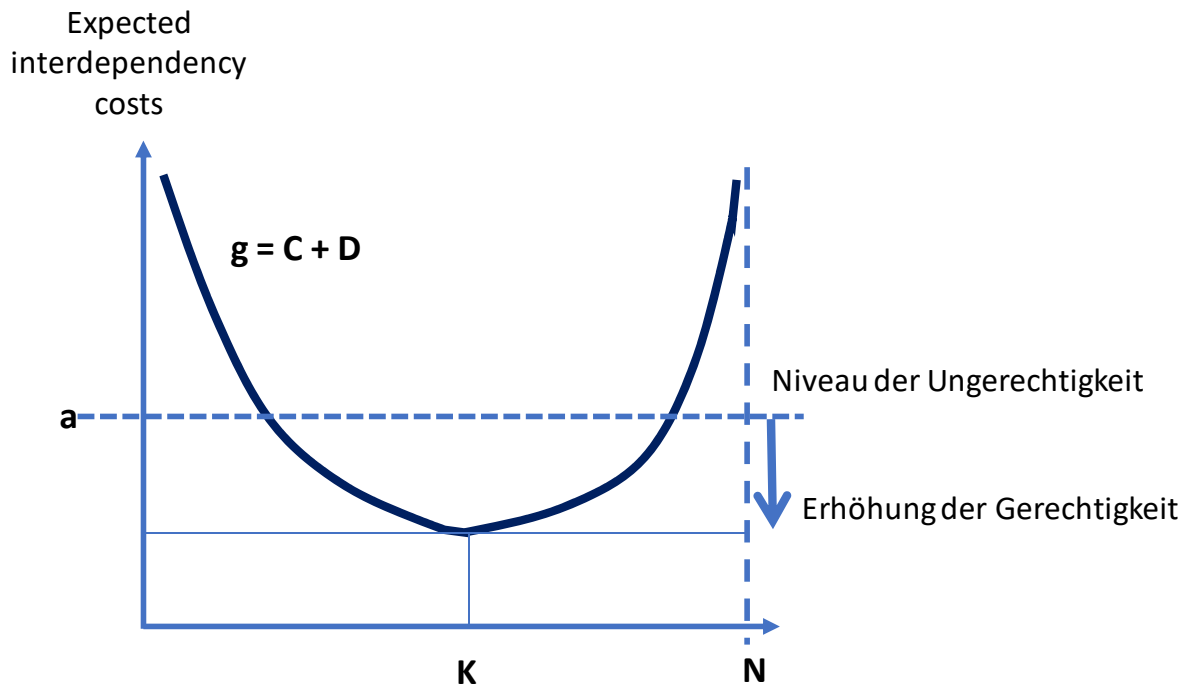
Dies zeigt folgende Abbildung.



Findet eine Entscheidung bei Einstimmigkeit statt, wird Keiner unter den N Personen überstimmt, so dass jede Meinung, ob gleich oder unterschiedlich, berücksichtigt wird. Es entstehen keine externen Kosten. Die Frage der Kosten der Entscheidungsfindung hängt davon ab, ob die Mehrheit, eine qualifizierte Mehrheit oder ob Einstimmigkeit zählt. Bei Einstimmigkeit sind die Kosten der Entscheidungsfindung maximal.

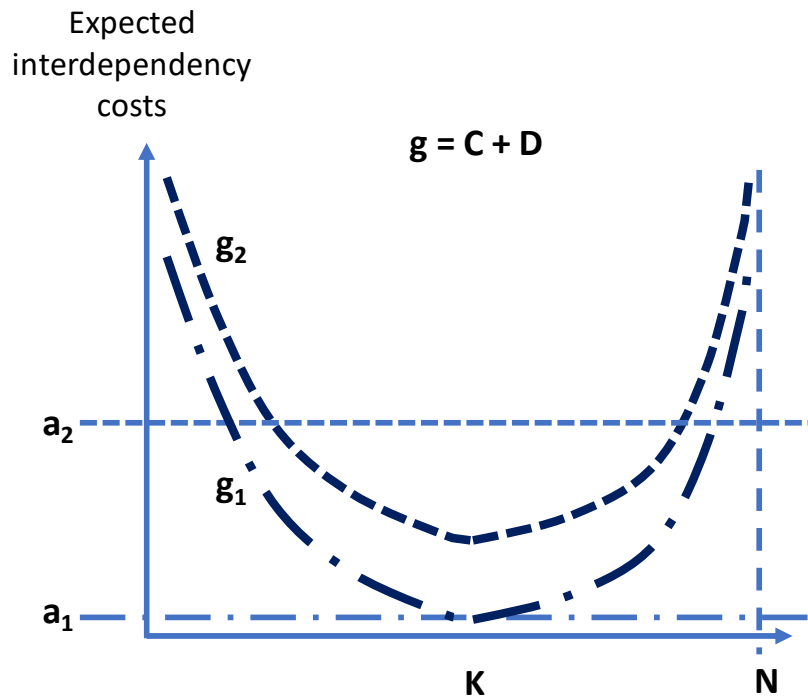
Die Nichtlinearität der Kurven C und D resultiert aus einem Inhomogenitätseffekt in der Gruppe der N Personen. Zu C: Je größer die Gruppe desto größer sind c.p. die Inhomogenitäten der Präferenzen der Teilnehmer. Dies bedeutet stochastisch, dass die Schäden durch die Überstimmung größer sind als bei einer kleinen Gruppe. Zu D: Je größer die Gruppe desto komplexer sind stattfindende Verhandlungen zwischen den Teilnehmern, um eine bestimmende Mehrheit zu erreichen. Diese sogenannten „Bargaining Costs“ sind ebenfalls Bestandteil der Decision Cost-Kurve D.

Das Optimierungskalkül, ob private oder öffentliche Produktion, vergleicht die erwarteten Kosten der kollektiven Entscheidung (g) mit den externen Effekten der privaten Produktion (a). Dies zeigt folgende Abbildung:



Sind die externen Effekte der privaten Produktion $a > g$, lohnt sich für das rationale Individuum die öffentliche Produktion und eine kollektive Entscheidung darüber mit einer K/N Mehrheit. „The advantage of collective organization for activities in this group lies wholly in its greater efficiency.“ (S. 60) Dies zeigt, dass die Entscheidung nur für die spezifische Gruppe N bei den spezifischen externen Effekte a der privaten Produktion optimal ist und keine generelle Superiorität für eine öffentliche Güterproduktion darstellt.

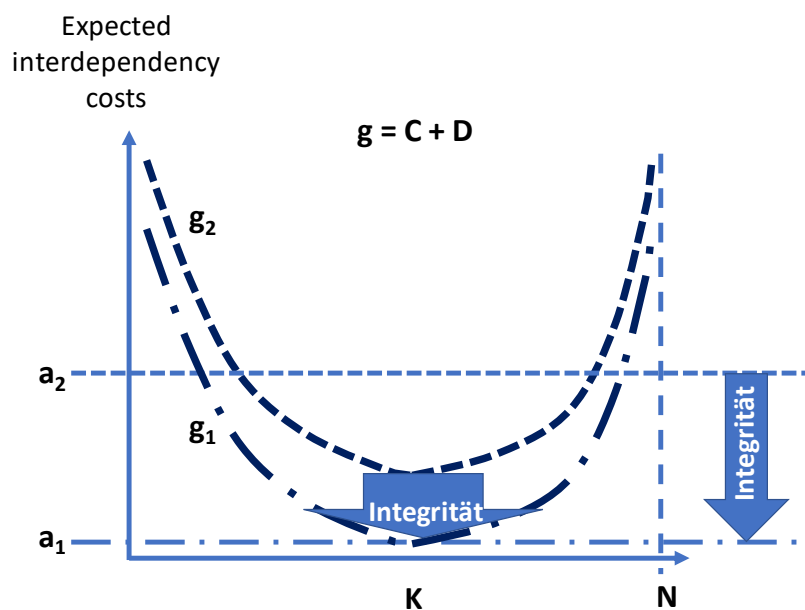
Um nochmals auf Coase zu kommen. „Few scholars in the field have called attention to the fact that much voluntary behavior is aimed specifically at removing external effects, notably the whole economic organization of activities in business enterprises. The limits to voluntary organization, and thus the pure laissez-faire model of social organization, are not defined by the range of significant externalities, but instead by the relative costs of voluntary and collective decision-making. If decision-making costs, as we have defined them, are absent, the pure laissez-faire model will be rationally chosen for all activities.“ (S. 61f) Es kommt also nicht darauf an, dass und ob private Produktion externe Effekt, öffentliche Produktion keine externen Effekte erzeugen würde, sondern auf die relativen Transaktionskosten als „Costs of Decision-Making“. Coase postuliert bei Abwesenheit von Transaktionskosten eine optimale Allokation der Vermeidung von externen Effekten durch private Produktion. Der Staat hat darin keine ökonomisch relevante Rolle. Existieren Transaktionskosten, gilt das Coase-Theorem nicht mehr und die Frage stellt sich, welche Organisationsform die externen Effekte inklusive Entscheidungskosten minimiert und damit Gerechtigkeit erhöht. Dies zeigt die folgende Abbildung:



Im Falle von Transaktionskosten > 0 kann eine kollektive Organisation g_2 effizienter sein als eine private Produktion a_2 . Dies ist der Buchanan/Tullock-Fall. Bei Transaktionskosten $= 0$ ist eine öffentliche Organisation nicht erforderlich, da die private Produktion mit $a_1 = 0$ optimal ist und c.p. nicht verbessert werden kann. Dies ist der Coase-Fall. „The collectivization of an activity will be supported by the utility-maximizing individual when he expects the interdependency costs of this collectively organized activity, as he perceives them, to lie below those involved in the private voluntary organization of the activity. Collective organization may, in certain cases, lower expected costs because it removes externalities; in other cases, collective organization may introduce externalities. The costs of interdependence include both external costs and decision-making costs, and it is the sum of these two elements that is decisive in the individual constitutional calculus.“ (S. 62) Nicht nur Coase ist in diesem Bild einordenbar. Auch die Jensen'sche Integrität zeigt ihre Wirkung darin. Verhandlungen generell, aber auch im Kontext externer Effekte, finden zwischen Prinzipalen statt. Die Einhaltung von Verträgen und deren Erfüllung findet zwischen Prinzipalen und Agenten statt. Wir haben oben gesehen, dass Verträge ökonomisch gesehen stets unvollständig sind und damit hohe Transaktionskosten verursachen. Diese Unvollständigkeiten können durch Integrität der Beteiligten geheilt werden. Die These lautet, dass die Transaktionskosten resp. die bargaining costs geringer sind, wenn die Beteiligten Integrität nach Jensen haben. Der Schluss daraus ist, dass die externen Effekte der privaten Produktion a durch Integrität der Beteiligten sinkt und somit die Schwelle, ab der es lohnender ist, kollektiv zu produzieren, steigt. Integrität sichert somit Gerechtigkeit in der Gesellschaft. Und weiter könnte die These lauten: Länder, in denen die Bürger Integrität im Umgang miteinander haben, haben einen deutlich kleineren Staatsanteil. Es wäre interessant, diese These empirisch zu überprüfen.

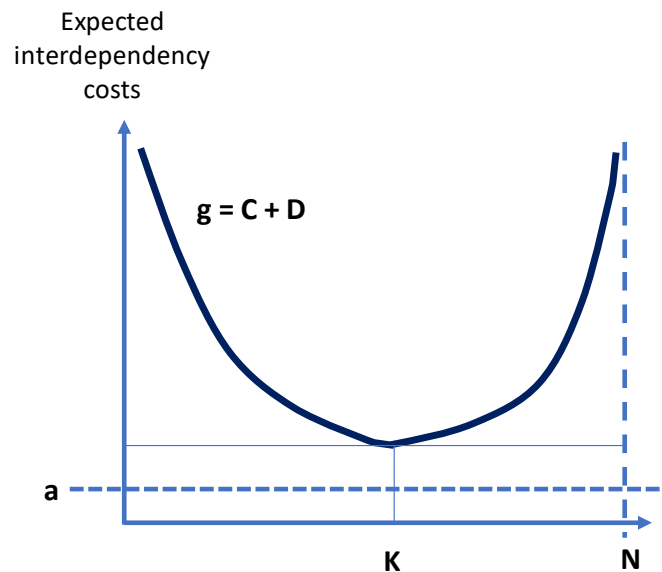
Was aber passiert, wenn die Bürger sich nur durch eine geringe Integrität auszeichnen? Die Schwelle, ab der es lohnender ist, kollektiv zu produzieren, sinkt. Was heißt dies für den Staatsanteil resp. der Anteil an öffentlichen Gütern? Er muss nicht unbedingt steigen. Aber die Rechtsordnung gewinnt an Gewicht, da die fehlende Integrität der Privaten durch Integritätssubstitute der Rechtsordnung ersetzt werden müssen. Das Buchanan/Tullock-Modell ist somit nicht nur ein Modell für einen c.p. höheren Staatsanteil, sondern es zeigt auch an, wann und weshalb neue kollektive Rechtsordnungsteile geschaffen werden müssen. Damit zeigt sich auch hier die Doppelfunktion der Politik, indem sie einerseits öffentliche Güter zur Verfügung stellt und andererseits die Rechtsordnung schafft, pflegt und erweitert. Beides wird durch das Buchanan/Tullock-Modell erklärt.

Was die Rolle der Integrität anbelangt, so wirkt Integrität auch bei kollektiver Organisation, da es auch bei kollektiver Organisation Verhandlungen resp. Bargaining gibt. Also wird auch die kollektive Entscheidungsfindung durch Integrität vor allem der Volksvertreter, also der Politiker, effizienter. Die Wirkung der Integrität im privaten und im öffentlichen Bereich zeigt folgende Abbildung:



Man könnte sogar die Forderung aufstellen, dass bei heftigen Klagen der privaten Wirtschaft über die Regelwut des Staates und der staatlichen Bürokratie auf diesen Zusammenhang hinzuweisen sei mit der Forderung an die private Wirtschaft, mehr Integrität insgesamt und vor allem im Bereich externer Effekte zu zeigen. Dies ist ein interessantes Ergebnis des Buchanan/Tullock-Modells soweit, vor allem auch im Blick auf die Gerechtigkeit in der Gesellschaft.

Wenn allerdings die Klagen der Privaten über den hohen Staatsanteil berechtigt sind, dann spricht die Ökonomie resp. die politische Ökonomie vom „Leviathan“, der seine Macht über die von der politischen Berufsethik vorgegebene Grenze hinaus ausdehnt. Dies zeigt folgende Abbildung:



Trifft der Staat die Entscheidung, ein kollektives Gut anzubieten, obwohl die externen Effekte der privaten Produktion geringer sind als sie bei einem kollektiven Gut sein werden, dann handelt es sich um den Leviathan. Er wird durch die politische Berufsethik nicht abgedeckt und wird nur dann vermieden, wenn die Bürger und insbesondere die Politiker ihre Integrität garantieren. Anders ist der Leviathan nicht zu bekämpfen und zu verhindern. Es ist die Integrität in der freien Gesellschafts-Ordnung.

Ein weiteres Ergebnis kann schon an dieser Stelle postuliert werden. Die beiden Autoren nennen es „municipal development“. Damit wird der Aspekt des Föderalismus im Generellen angesprochen. Im Modell der beiden Autoren zeigt sich dies in der Größe N . In den Kosten der kollektiven Entscheidung sind auch Verhandlungskosten zwischen „allen“ Teilnehmern der Gruppe enthalten. Je größer die Gruppe, umso höher sind die Verhandlungskosten. C.p. ist es somit kostengünstiger, die Gruppe so klein wie möglich zu halten, um zu vorteilhaften Verhandlungskosten zu kommen. Hier kommt auch das Bild von Olstrom hinein, die ja die öffentliche Organisation von lokalen Commons, also in Gemeinden vor Ort, postuliert und auch empirisch erfolgreich erkannt hat. Dies heißt, dass die Gerechtigkeit der Politik enthalten muss, kollektive Entscheidungen c.p. auf der untersten möglichen Ebene der ökonomischen und politischen Hierarchien anzusiedeln. „If two or more persons are required to agree on a single decision, time and effort of another sort is introduced – that which is required to secure agreement. Moreover, these costs will increase as the size of the group required to agree increases. As a collective decision-making rule is changed to include a larger and larger proportion of the total group, these costs may increase at an increasing rate.“ (S. 68)

Die beiden Autoren qualifizieren ihr Modell noch in zwei Richtungen. Zum einen führen sie das Bild des Spiels nach Regeln ein. In diesem Bild wird differenziert zwischen einem Spiel um Regeln unter Regeln einerseits und dem Spiel nach diesen

so entschiedenen Regeln andererseits. Dabei stellen sie fest, dass kollektive Entscheidungen über generelle Regeln einfacher zu treffen sind als konkrete Entscheidungen unter Regeln. „Agreement seems more likely on general rules for collective choice than on the later choices to be made within the confines of certain agreed-on rules.“ (S. 77) Dies führt letztendlich auch zu Brennan/Buchanan „Die Begründung von Regeln“, auf das wir später noch im Detail eingehen werden. Man kann aber auch den Schluss daraus ziehen, dass Regeln in großen Gruppen (hohes N), wie z.B. die Bürger eines ganzen Landes, zu entscheiden sind, dass aber Entscheidungen über konkrete detaillierte Fragen besser möglichst lokal in kleinen Gruppen zu treffen sind.

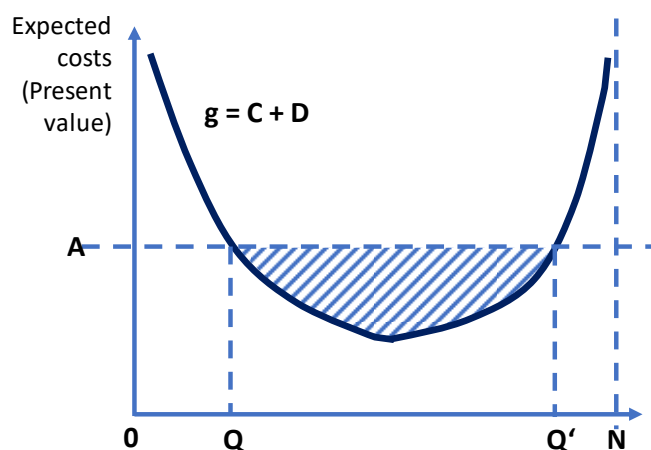
Dies passt zu einer weiteren Qualifikation der Autoren. „The individual participants must approach the constitution-making process as „equals“ in a special sense of the term. The requisite „equality“ can be insured only if the existing differences in external characteristics among individuals are accepted without rancor and if there are no clearly predictable bases among these differences for the formation of permanent coalitions.“ (S. 80) Hier haben wir einen direkten Bezug zu Rawls und seinem „veil of ignorance“. Wir wollen eine weitere Kategorie dazu passend einführen: die Homogenität resp. Inhomogenität der Bevölkerung, die die weitere Seite der Gerechtigkeit darstellt. „Therefore, our analysis of the constitution-making process has little relevance for a society that is characterized by a sharp cleavage of the population into distinguishable social classes or separate racial, religious, or ethnic groupings sufficient to encourage the formation of predictable political coalitions and in which one of these coalitions has a clearly advantageous position at the constitutional stage.“ (S. 80) Daraus lässt sich schon hier der Schluss ziehen, dass ohne die politische Integrität, die den Veil of Ignorance impliziert, weder die Gerechtigkeit möglich ist, noch dass Demokratie überhaupt funktionieren kann, zumindest in dem Sinne, wie es die beiden Autoren verstehen. Demokratie und Gerechtigkeit sind somit zwei Seiten einer Medaille. Und die so geforderte relative Homogenität der Bevölkerung verlangt letztendlich auch, dass es einen gefühlten de facto fiktiven Gesellschaftsvertrag gemäß Rousseau gibt. Somit ist es letztendlich auch Teil der politischen Berufsethik, dass die Gesellschaft durch die Rawls'sche Gerechtigkeit so anzustreben ist, dass die Demokratie nach Buchanan/Tullock gut funktioniert.

Die Autoren ziehen aus den Überlegungen in Chapter 6 vier Schlussfolgerungen:

1. „First of all, the analysis suggests that it is rational to have a constitution.“ (S. 81) Eine Verfassung ist in ihrer Basis nichts anderes als ein Gesellschaftsvertrag nach Rousseau, gleichgültig ob überliefert nach Hayek oder rational gestaltet nach Sokrates resp. Popper.
2. „The second, and most significant, implication of our analysis is that at no point in the discussion has it seemed useful or appropriate to introduce the one particular decision-making rule that has traditionally been very closely associated with theories of democracy.“ (S. 81) Damit wird an die Politik eine

große Herausforderung herangetragen, dass Entscheidungen mit einfacher Mehrheit nicht nur nicht optimal, sondern häufig auch sehr schädlich sein können, was zugegebenermaßen dem Alltagsdenken über Demokratie widersprechen kann, obwohl es richtig ist. Damit erhalten die Politiker ein weiteres Instrument einer integren und gerechten Politik in die Hand, was ihnen allerdings auch eine große Verantwortung aufbürdet. Brexit mag ein anschauliches aktuelles Beispiel dafür sein.

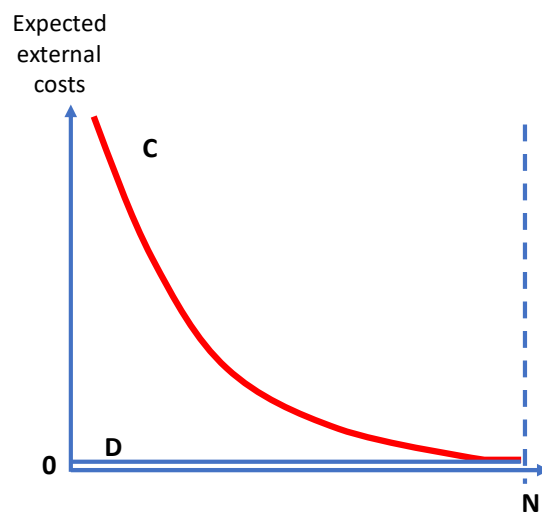
3. „A third important implication of the analysis is the clearly indicated relationship between the proportion of the group required to reach agreement and the estimated economic importance of collective action. The individual will anticipate greater possible damage from collective action the more closely this action amounts to the creation and confiscation of human and property rights.“ (S. 82) Damit wird angesprochen, dass optimale Regeln vor allem auch verhindern sollen, dass kollektive Entscheidungen nicht zu einer Verschlechterung der privaten Produktion inklusive derer externen Effekte führen darf. Man könnte auch hier einen weiteren Aspekt der Berufsethik des Politikers einführen, wonach er aus Rawl'schen Gerechtigkeitsgründen nicht nur ein optimales privates Markt-System zur Verfügung stellen muss, sondern aus Buchanan/Tullock'schen Gründen auch ein optimales Demokratie-System.
4. Abschließend machen die Autoren nochmals klar, dass es keine generell gültigen Entscheidungsregeln für die Frage geben kann, ob kollektive Handlungen in den Marktprozess eingreifen sollen, um die Nettonutzen und Fragen der Gerechtigkeit zu optimieren. Dies zeigen sie mit folgender Abbildung:



„Figure is helpful in demonstrating clearly the essential interdependence between the choice of rules and the choice as to the location of activity in the public or the private sector.“ (S. 84) Nur eine Zustimmung von n Bürgern mit $Q < n < Q'$ kann darüber entscheiden, ob eine öffentliche Produktion effizient ist. Es gibt keine generelle Regel der Entscheidungsfindung. Und sie ist auch nicht zu finden in Kategorien wie „social welfare“ oder „common good“. Wir

können auch postulieren, dass die Regeln nur im Zusammenhang mit der Rawls'schen Forderung nach Gerechtigkeit determinierbar sind, da sie zumindest der Gerechtigkeitsforderung nicht widersprechen dürfen. Was so viel bedeutet, dass Demokratie nur auf Basis der Gerechtigkeit nach Rawls funktionieren kann.

In Chapter 7 „The Rule of Unanimity“ konzentrieren sich die beiden Autoren auf die Frage der externen Effekte durch Mehrheitsentscheidungen und die Eigenschaften einer Einstimmigkeitsregel unter der Annahme, dass die Kosten der Entscheidungsfindung (decision making costs) nicht existieren. „if we assume that the total costs of organizing decision-making are absent, the external costs from collective action expected by the individual were shown to be minimized only when the rule of unanimity prevails – when all members of the group are required to agree prior to action.“ (S. 88) Dies zeigt folgende Abbildung:



Hier existiert die optimale Entscheidungsregel bei Einstimmigkeit. Was bedeutet dies? Es existieren keine externen Effekte der kollektiven Entscheidung. Bei Mehrheitsentscheidung dagegen muss eine Minderheit die Entscheidungen mittragen, die sie jedoch ablehnt. Dies erzeugt externe Effekte der kollektiven Entscheidung bei dieser Minderheit und damit potentielle Ungerechtigkeit. Die beiden Autoren machen diesen Punkt nochmals deutlich. „... it is surprising that the discussion about externality in the literature of welfare economics has been centered on the external costs expected to result from private action of individuals or firms. To our knowledge little or nothing has been said about the external costs imposed on the individual by collective action. Yet the existence of such external costs is inherent in the operation of any collective decision-making rule other than that of unanimity. Indeed, the essence of the collective-choice process under majority voting rules is the fact that the minority of voters are forced to accede to actions which they cannot prevent and for which they cannot claim compensation for damages resulting. Note that this is precisely the definition previously given for externalities.“ (S. 89f)

Wie spekulativ die Folgen von Mehrheitsentscheidungen sein können, diskutieren die beiden Autoren. Es zeigt sich dabei, dass es bei Transaktionskosten von Null nur noch auf die Frage ankommt, ob es Kompensationen zwischen Geschädigten und Schädigern kommt. Dies gilt sowohl für rein private Marktorganisationsformen wie auch für kollektive Entscheidungen und Organisationsformen. Denn bei beiden Organisationsformen entstehen wenn auch unterschiedliche externe Effekte, selbst bei Einstimmigkeit, da hier bei unterschiedlichen Interessen Kompromisse erforderlich sind, um Einstimmigkeit zu erzielen. In diesem Bild der vollständigen Kompensationen wird das Staatsbild der beiden Autoren zum reinen Marktbild. Der Markt ist nicht besser und nicht schlechter als der Staat. Versteht man vollständige Kompensation als Integrität im Jensen'schen Sinn, dann stellt sich hier wieder die Frage, ob nicht Integrität auf den Märkten den Staat überflüssig machen würde. Die Frage nochmals: Ist in Ländern, in denen es vergleichsweise viel Integrität der Wirtschaftssubjekte gibt, der Staatsanteil besonders gering? Oder, die Coase'sche Annahme von Transaktionskosten = Null ist identisch mit der Jensen'schen Integrität!

Somit spielen Kompensationen eine große Rolle bei der Frage der optimalen kollektiven resp. politischen Entscheidungsregel und damit auch der Gerechtigkeit der Entscheidungen. Einstimmigkeit kann bei sehr unterschiedlichen Interessen der Bürger nur erreicht werden, wenn die unterschiedlichen Interessen durch Kompensationen ausgeglichen werden. Man kann sogar postulieren, dass das rationale Individuum stets Einstimmigkeit wählen würde, würden die Kosten, optimale Kompensationen herbeizuführen, Null sein. Die Schlussfolgerung der beiden Autoren für diesen Fall ist interessant. Das rationale Individuum wünscht sich Kompensation für sich und handelt somit „selfish“. Es wünscht sich aber auch Kompensationen für alle Anderen der Gruppe und handelt somit „altruistic“, eine interessante Darstellung auch mit Blick auf den Urzustand bei Rawls. „Here the purely selfish individual and the purely altruistic individual may be indistinguishable in their behavior.“ (S. 96)

Interessant ist die Abstufung folgender Regeln:

- Hoch optimal: 100% entscheiden mit Einstimmigkeit
- Geringer Optimal: 50% entscheiden mit Einstimmigkeit wegen hoher Transaktionskosten.
- Suboptimal: 100% entscheiden mit Mehrheit

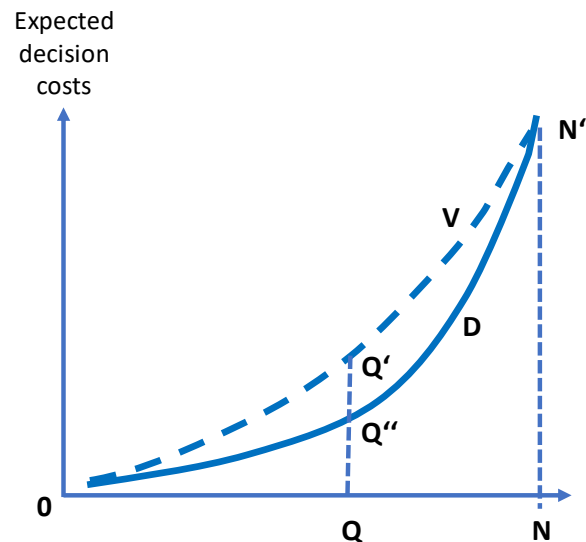
„In political discussion, on the other hand, many scholars seem to have overlooked the central place that the unanimity rule must occupy in any normative theory of democratic government. We have witnessed an inversion whereby ... majority rule has been elevated to the status which the unanimity rule should occupy. At best, majority rule should be viewed as one among many practical expedients made necessary by the costs of securing widespread agreement on political issues when individual and group interests diverge.“ (S. 96) Damit kommt eine weitere Anforderung an die Gerechtigkeit des Politikers hinzu. Es geht um die Frage der optimalen Kompensation, um mittels des optimalen Entscheidungsverfahrens zu

einer Minimierung der externen Effekte zu kommen. Am Ende der Kausalkette ist diese Forderung unabdingbar für die Frage der optimalen Lebenschancen der Bürger nach Dahrendorf und der Gerechtigkeit nach Rawls, da beide Faktoren durch externe Effekte zerstört werden können.

In Chapter 8 „The Costs of Decision-Making“ untersuchen die beiden Autoren den entscheidenden Faktor für die optimale Bekämpfung von externen Effekten, nämlich die Kosten der Entscheidungsfindung, die auch die Frage der Kompensationen und deren Aushandlung beinhalten. „In this chapter we shall examine more carefully the second cost relationship which was introduced in discussing individual institutional choice. This relationship connects the expected costs of organizing decision-making itself with the proportion of the total group required for decision. ... Few scholars, to our knowledge, have explicitly analyzed decision-making costs. As a result, the only rational economic justification for constitutional selection of less than-unanimity rules for collective action has tended to be overlooked, although, of course, the fundamental ideas have been implicitly recognized.“ (S. 97) Ein entscheidender Punkt kommt in diese Überlegungen, der die Ökonomie der Transaktionskosten komplex anreichtert. Es sind die unterschiedlichen Präferenzen und Interessen der Teilnehmer der Gruppe N. „... this aspect of the political process has perhaps been neglected because of the implicit assumption that separate individuals, motivated by a desire to promote the „common good“, will more or less naturally be led to agree quite quickly. However, if individuals should have different ideas about the „common good“, or if ... they seek to maximize their own utility, the costs of reaching agreement cannot be left out of account.“ (S. 98)

Es geht also um die Kosten, eine Abstimmung und Entscheidung zu organisieren und vor allem um die Kosten, eine Zustimmung bei unterschiedlichen Interessen zu erreichen, was unter ‚bargaining costs‘ fungiert. Dass dabei die Kosten der Entscheidungsfindung steigen, wenn die Gruppe N in der Anzahl der Teilnehmer zunimmt, ist gemachte Erfahrung. „As the size of the bargaining group increases beyond three, the costs of decision-making for the individual participant will continue to increase, probably at an increasing rate. Everyday experience in the work of committees of varying size confirms this direct functional relationship between the individual costs of collective decision-making and the size of the group required to reach agreement.“ (S. 106) Dies zeigt sich in der oben dargestellten Kurve D der „decision-making costs“.

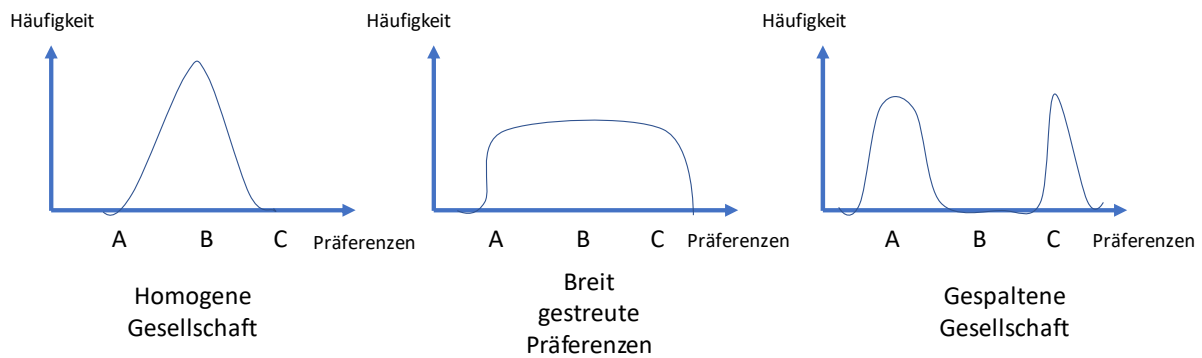
Um nun die Relation zwischen den Kosten der Entscheidungsfindung und der Entscheidungsregel zu analysieren, ist es zweckmäßig, die Gruppengröße N fix zu halten und nur die Anzahl der Zustimmungen K zu variieren, wie dies die beiden Autoren im Abschnitt „Multiple-Party Bargains within a Total Group of Fixed Size“. Dazu vergleichen die beiden Autoren zwei Kostenkurven, Einstimmigkeit und Mehrheits-Abstimmung. Dies zeigt folgende Abbildung:



Die Kurve V zeigt die Kosten bei Einstimmigkeit und der Variation der Gruppengröße von Null bis N. Diese Kurve liegt stets über der Kostenkurve D, die in einer Gruppe mit der Größe N eine Einstimmigkeit zwischen Q Personen fordert. Die Frage stellt sich, warum es kostengünstiger ist, Einstimmigkeit zwischen Q Personen aus der Gruppe von N Personen zu erzielen als zwischen Q Personen aus einer Gruppe von Q Personen. Unterstellt man die gleiche Verteilung der Präferenzen und Interessen in den beiden Gruppen, so ist es einfacher in der größeren Gruppe Q Personen mit einer gleichen resp. ähnlichen Präferenz zu finden bzw. zwischen ihnen zu verhandeln als unter einer Gruppe mit Q Personen. Beide Kurven treffen sich in N', da in beiden Fällen Einstimmigkeit von N Personen in einer Gruppe mit N Personen herzustellen ist.

Damit zeigt sich, dass Mehrheitsentscheidungen geringere Kosten der Entscheidungsfindung erzeugen als Einstimmigkeitsentscheidungen. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden aus unseren obigen Überlegungen, dass die externen Effekte, die durch das kollektiven Handeln entstehen können, bei Mehrheitsentscheidungen höher sind als bei Einstimmigkeit, wo sie sogar ganz verschwinden können.

Bei der Frage der „Optimalen kollektiven Entscheidung“ kommt ein weiterer Faktor hinzu. Dies ist die Verteilung der Präferenzen und Interessen der Teilnehmer der Gruppe N. Diese Verteilung beeinflusst sowohl die Kurve der Kosten der Entscheidungsfindung als auch die Kurve der externen Effekte der kollektiven Entscheidung und des kollektiven Handelns durch Überstimmung der Minderheit. Dies soll schematisch durch folgende Abbildung angedeutet werden:



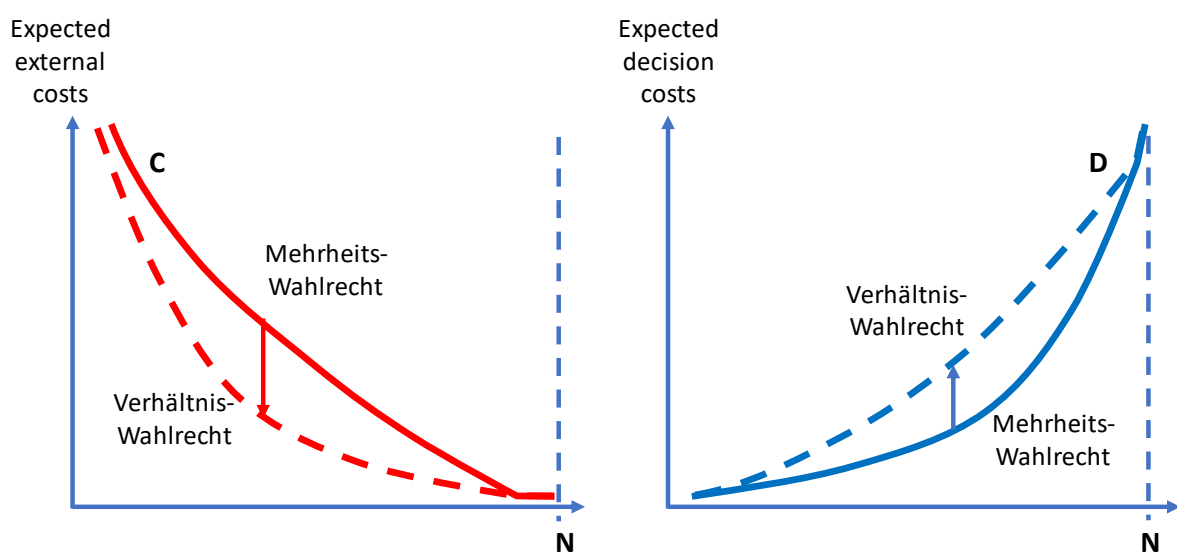
Diesen Punkt sprechen die beiden Autoren beim Vergleich von zwei unterschiedlich großen Gruppen an. „The expected costs of organizing decisions, under any given rule, will be less in the smaller unit than in the larger, assuming that the population of each are roughly comparable.“ (S. 112) „It seems reasonable to expect that more will be invested in bargaining in a group composed of members who have distinctly different external characteristics than in a group composed of roughly homogeneous members. ... The over-all costs of decision-making will be lower, given any collective-choice rule, in communities characterized by a reasonable homogeneous population than in those characterized by a heterogeneous population.“ (S. 115) „Regardless of the compromises on decision-making rules that may be adopted, the relative costs of collective organization of activity can be expected to be much greater in a Community lacking some basic consensus among its members on fundamental values. The implication of this is the obvious conclusion that the range of collective activity should be more sharply curtailed in such communities, assuming, of course, that the individualistic postulates are accepted. Many activities that may be quite rationally collectivized in Sweden, a country with a relative homogenous population, should be privately organized in India, ... or the United States.“ (S. 116) Diese Aussage gilt jedoch nur ceteris paribus und nur dann, wenn die privaten externen Effekte nicht so hoch sind, dass sich sogar in Indien oder den USA eine kollektive Ordnung lohnen würde.

Ist die Gruppengröße eine von der Politik zu bestimmende Größe, dann folgt aus den Ausführungen der beiden Autoren: „This is a very important implication which has normative value. As we have suggested, the costs of reaching agreement, of bargaining, are, from a ‚social‘ point of view, wasteful. One means of reducing these costs is to organize collective activity in the smallest units consistent with the extent of the externality that the collectivization is designed to eliminate.“ (S. 112) Dies ist ein wichtiger Bestandteil der Gerechtigkeit des Politikers, dass er das optimale Demokratie-Modell für seine Frage der privaten externen Effekte wählen muss. Dies ist eben vor allem durch Dezentralisierung möglich. „The decentralization of collective activity allows both of the basic costs functions to be reduced. ... Both the decentralization and size factors suggest that, where possible, collective activity should be organized in small rather than large political units.“ (S. 114f) Die Frage des optimalen Föderalismus-Grades gehört somit in die Gerechtigkeitsüberlegungen des Politikers. Dabei sollte auch die Möglichkeit der Migration von Bürgern in andere

föderale Regionen in Betracht gezogen werden, was trotz höherer Migrationskosten doch zu einem höheren Benefit wegen geringerer externer Effekte führen kann.

Dies führt uns zu der grundlegenden Frage nach unterschiedlichen Wahlsystemen, wie das Mehrheitswahlrecht z.B. in UK und den USA, und das Verhältniswahlrecht in Deutschland. Diese Frage wird von den beiden Autoren nicht betrachtet. Sie liegt aber nach den bisherigen Überlegungen nahe. Popper hat dem Mehrheitswahlrecht eine höhere Effizienz zugesprochen im Vergleich zum Verhältniswahlrecht, da es dort quasi nur zwei Parteien gibt, die um die Macht kämpfen und die Wähler die Partei abwählen, die deren Meinung nach ineffizient gearbeitet hat. Diese Abwahl sei effizient, da es keine Möglichkeiten gäbe der Koalitionsbildung, die es ineffizienten Parteien erlauben würde, an der Macht zu bleiben. Dies stimmt mit dem Bild Poppers überein, wonach Demokratie lediglich dazu da sei, einen Machtwechsel unblutig zu gestalten. Man muss aber die These vertreten, dass Popper nur Recht habe, wenn die Bevölkerung homogen in ihren Präferenzen sei.

Diese These kann mit den Instrumenten von Buchanan/Tullock bestätigt werden. Ist die Gesellschaft gespalten, so führt ein Zweiparteien-System bei kollektiven Entscheidungen zu sehr hohen externen Effekte der Überstimmung, die nicht durch Bargaining ausgeglichen werden können, da die Bargaining Kosten ebenfalls zu hoch sind. Dies führt im Zweifel dazu, dass private externe Effekte nicht durch kollektive Handlungen reduziert werden. Ein Verhältniswahlrecht dagegen kann in einer Gesellschaft mit breit gestreuten oder auch mit extremen Präferenzen, also auch in einer gespaltenen Gesellschaft, durch ihr Mehrparteiensystem im Parlament und in der Regierung zu deutlich geringeren externen Effekten durch Überstimmung führen, da die Bargaining-Kosten zwischen den Parteien im Parlament und in der Regierung verhältnismäßig gering gehalten werden können, wenngleich sie höher sind als im Zweiparteien-System, in dem es keine Verhandlungen zwischen den Parteien gibt, in dem es aber auch keine Reduktion der privaten externen Effekte gibt. Dies zeigt sich in folgender Abbildung:



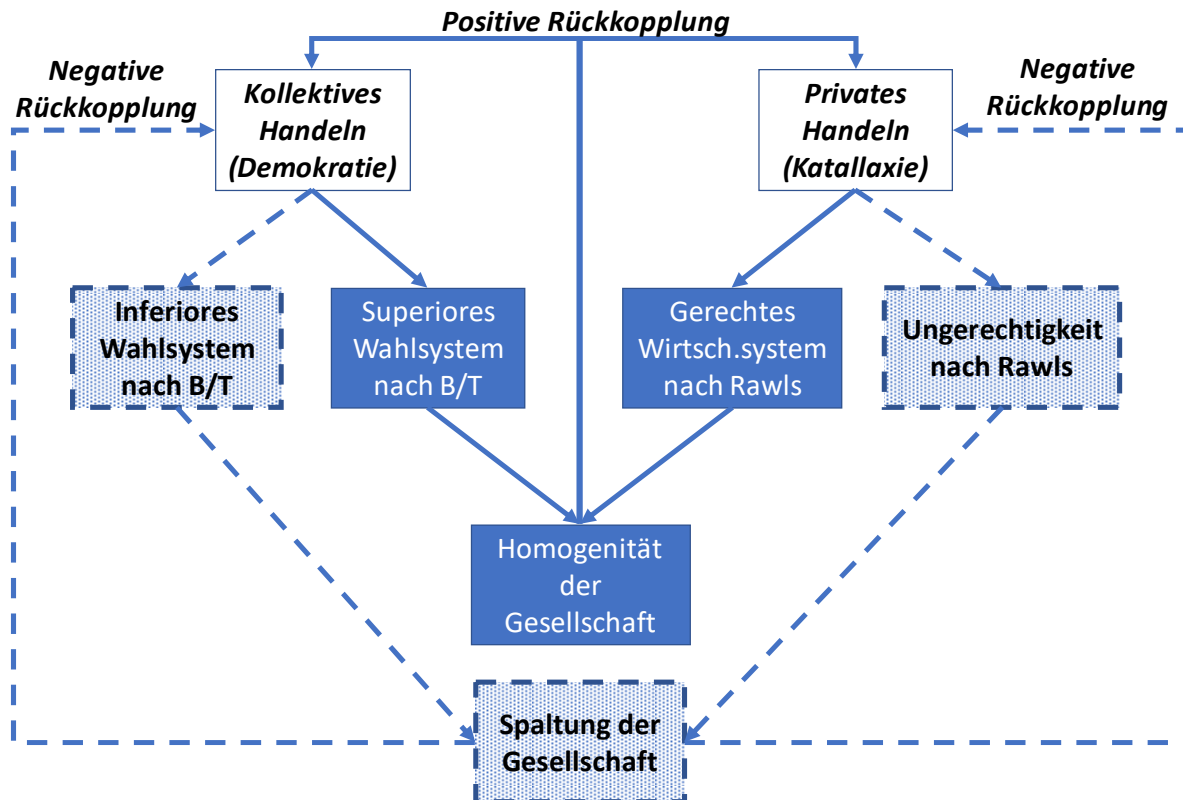
Das Vielparteiensystem des Verhältniswahlrechts verursacht höhere Bargaining-Kosten D, es reduziert aber c.p. die externen Effekte durch Überstimmung C, da durch Kompromisse ein größerer Teil der inhomogenen Bevölkerung keine externen Effekte dadurch erleidet, dass sie nicht überstimmt werden. Man kann somit die These vertreten, dass nur in homogenen Gesellschaften ein Mehrheitswahlrecht c.p. sinnvoll ist, z.B. in Ländern in Skandinavien. Für Gesellschaften mit starken Differenzen in den Präferenzen, z.B. in gespaltenen Gesellschaften, ist ein Vielparteiensystem durch ein Verhältniswahlrecht superior. Man kann die These noch schärfer formulieren. In einer Reihe von westlichen Gesellschaften, die zunehmend gespalten sind, herrscht das Mehrheitswahlrecht. Dieses hat zu dieser Spaltung geführt und vertieft sie weiterhin. Denn es kommt nicht darauf an, dass Parteien selbstlos und ohne eigene Interessen effizient arbeiten oder nicht, was nach Popper die Wahlen sicherstellen sollen, sondern es kommt darauf an, dass das Demokratiesystem erst optimiert werden muss, bevor die Parteien effizient arbeiten können. Es macht keinen Sinn, Parteien abzuwählen, wenn das Demokratiesystem inferior ist. Damit aber ist die Wahl des superioren Demokratiesystems nach Buchanan/Tullock ein wichtiger Bestandteil der Gerechtigkeit der Politiker. Dies nicht zuletzt auch deshalb, als die Frage des Erleidens externer Effekte, ob durch private Handlungen oder kollektive Handlungen, in die Frage der Gerechtigkeit nach Rawls und die Frage nach Lebenschancen nach Dahrendorf einfließt.

Eine spezifische Form der Kompensation besteht im sogenannten Logrolling. Dabei tauschen Wähler Stimmen aus zwischen verschiedenen Wahlen bezüglich unterschiedlicher Entscheidungssituationen, um in den jeweiligen Entscheidungen zu Mehrheiten zu kommen. Der Tausch der Stimmen findet jeweils zwischen Minderheiten-Teilnehmer aus den verschiedenen Entscheidungssituationen statt. Diese Form des Bargainings erzeugt Verhandlungskosten. Allerdings können diese geringer sein, als wenn in jeder einzelnen Entscheidungssituation Kompensationen zwischen Mehrheits- und Minderheits-Teilnehmern auszuhandeln sind. Eine besondere Form des Logrolling stellt das implizite Logrolling dar. Dabei nehmen Parteien, die zur Wahl anstehen, eine Vielzahl unterschiedlicher Programmpunkte in ihr Programm auf, so dass damit implizit Kompensationen a priori bei der Wahl schon zur Verfügung stehen. Entscheidend bleibt die Frage, wie die Präferenzen mit welchen Intensitäten in der Bevölkerung, die zur Wahl berechtigt ist, verteilt sind. Auch bei unterschiedlichen Formen der Kompensationen und des Bargainings bleibt die Frage nach dem optimalen Demokratie-Modell bezüglich der Stellgröße N, was in Richtung Föderalismus gehen kann, und der Stellgröße Q, was in Richtung qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit gehen kann. Hier kommt auch noch die wichtige Frage der Repräsentation der Wähler durch sogenannte Volksvertreter, wie Parlament und Regierung, hinzu. Bei dieser repräsentativen Wahlform sind vor allem die Bargaining-Kosten relativ geringer, insbesondere wenn die Bevölkerung relativ homogen ist. Ist die Gesellschaft gespalten, so können bei repräsentativen Wahlen hohe externe Effekte bei der 49%-Minderheit entstehen. Dies gilt insbesondere bei kollektiven Entscheidungen, bei denen die Benefits der Entscheidung der 51%-

Mehrheit zukommt, kollektive Maßnahmen jedoch durch 100% der Wähler steuerlich finanziert werden.

Die modellhaften Ausführungen der beiden Autoren gehen in vielen weiteren Fragen bezüglich verschiedener Decision-Rules weiter ins Detail. Diese Punkte sind bei der Optimierung der Verfahren der kollektiven Entscheidungen zu klären und zu entscheiden. Dies ist Aufgabe der gerechten Politik.

Wir haben bisher festgestellt, dass kollektive Entscheidungen dann optimal sind, wenn die Bevölkerung relativ homogen ist und wenn die Stellgrößen N und Q daraufhin optimiert werden. Die Homogenität der Bevölkerung jedoch ist Gegenstand der Gerechtigkeit der Politik. Ist die Politik in diesen Fundamentalkriterien inferior also ungerecht, führt dies zu einer zunehmend gespaltenen Gesellschaft. Für eine derartige Gesellschaft aber führen kollektive Entscheidungen zu inferioren Ergebnissen, was die Struktur der Gesellschaft weiter in Richtung Spaltung verschlechtert und somit auch den Ethik-Kriterien der Gerechtigkeit und der Lebenschancen widerspricht. Dies wiederum führt dazu, dass alle folgenden kollektiven Entscheidungen noch schlechter werden. Ein unendlicher inverser Regress. Damit wird das kollektive Wahlsystem zum Bestandteil der Rawls'schen Gerechtigkeit. Es geht nicht nur um das beste Wirtschaftssystem auf Basis besten objektiven Wissens, wie es Rawls fordert. Sondern es geht auch um das beste kollektive Wahlsystem auf Basis besten objektiven Wissens. Privates Wirtschaftssystem und kollektives Wahlsystem sind so gesehen ein interdependentes System. Und für beide Systeme gilt auch der Rawls'sche Veil of Ignorance und die geringe Zeitpräferenz des Politikers. Diesen Zusammenhang zwischen Gerechtigkeit, Homogenität der Bevölkerung, privatem Wirtschaftssystem und kollektivem Wahlsystem zeigt schematisch die folgende Abbildung:



Dies führt uns zu folgenden Schlussfolgerungen bezüglich der Relevanz des Demokratie-Modells von Buchanan/Tullock.

1. Die Rawls'sche Gerechtigkeit mit dem besten Wirtschafts-System auf Basis besten objektiven Wissens verlangt ein bestes Wahlrechtssystem auf Basis besten objektiven Wissens bei einer tendenziell homogenen Gesellschaft.
2. Ein bestes Wahlrechtssystem ohne die Rawls'sche Gerechtigkeit genügt nicht, da es keine homogene Gesellschaft gibt.
3. Die Rawls'sche Gerechtigkeit ohne ein bestes Wahlrechtssystem nach Buchanan/Tullock genügt ebenfalls nicht, da es einen starken sich selbst verstärkenden Trend zur Spaltung der Gesellschaft gibt.
4. Ein maximaler Föderalismus, der durch ein minimales N mit der Reichweite der privaten externen Effekte als Untergrenze bestimmt ist, ist unabdingbar, um die erforderlichen Ligaturen für die Dahrendorf'schen Lebenschancen auf der Ebene der Bürger zu realisieren.
5. Ein Mehrheitswahlrecht ist nur dann superior nach Popper, wenn die Gesellschaft hochgradig homogen ist.
6. Ein Verhältniswahlrecht weist zwar höhere Bargaining-Kosten auf, ist aber bei nicht-homogenen, insbesondere bei gespaltenen, Gesellschaften optimal (Kritik an Popper).
7. Globale private externe Effekte und kollektive externe Effekte sind durch das Modell der beiden Autoren nicht lösbar, da es keine Wahlrechte für die Gruppe N gibt. Hier hat die politische und ökonomische Theorie bezüglich der Globalisierung noch ungelöste Fragen zu behandeln.

8. Zusammenfassend kann auch postuliert werden, dass die Konstitutionen-Theorie von Buchanan/Tullock einen ebenso großen Beitrag dazu leistet, dass und wie Gerechtigkeit in der freien Gesellschaft geschaffen wird, wie Rawls mit seiner Gerechtigkeitstheorie. Beide Theorien sind somit komplementäre Gerechtigkeitstheorien. Keine kann ohne die andere.

Um den Kreis zu schließen, kann die individualistische rationale Theorie der Konstitution nach Buchanan/Tullock in ihrer Methodologie der Fiktion der Entscheidung des rationalen Individuums für eine bestimmte Konstitution für jede einzelne kollektive Fragestellung auf das Bild des fiktiven Gesellschaftsvertrages im Urzustand übertragen werden. Es kommt nicht darauf an, ob etwas in der Realität so ist, wie die Theorie postuliert, sondern ob die Theorie in der Lage ist, reale Phänomene besser zu erklären und zu prognostizieren in der Lage ist. Die Realität in ihren Ursprüngen, ihren Interdependenzen, ihren Zusammenhängen und ihren Auswirkungen kennt sowieso Niemand. Die Theorie macht uns aber nach Popper klüger.

Diesen methodologischen Ansatz nutzt auch Buchanan bei seiner Frage nach den „Grenzen der Freiheit“ (1984).

2. Buchanan: Die Grenzen der Freiheit

Während Buchanan/Tullock einen individualistischen rationalen Entscheidungsansatz ihrem Modell über die Konstitution kollektiver Entscheidungen unterlegt, ein rationales Individuum trifft für sich alleine eine Entscheidung über die optimale Verfassung kollektiver Entscheidungen, unterlegt Buchanan (1984) in ‚Die Grenzen der Freiheit‘ in seinem Modell einen vertragstheoretischen Ansatz. Die Bürger einer Gesellschaft schließen zu allen Fragen der staatlichen Verfassung explizite Verträge. Beide Ansätze sind nicht historisch realistisch, aber sie unterstellen, dass es hätte so sein können oder dass es so auch zukünftig wieder sein könnte. So gesehen ist der allgemeine Ansatz, wonach eine Gesellschaft der freien Bürger einen Gesellschaftsvertrag hat, mit den beiden Ansätzen von Buchanan/Tullock und Buchanan, ein Individuum entscheidet alleine über die Verfassung und die Bürger schließen über alle relevanten Fragen Verträge, methodologisch identisch. Es ist eine theoretische Fiktion, die für die weitere Theoriebildung hilfreich ist, so wie die „Unsichtbare Hand“ von Adam Smith.

Einige wenige kurze Zitate von Buchanan im „Vorwort des Verfassers“ zeigt die methodologische Nähe Buchanans zu unserer Fragestellung der Gerechtigkeit durch die Politik. „Die gesellschaftliche Ordnung als solche impliziert etwas, das einem Gesellschaftsvertrag oder Quasi-Vertrag nahekommt.“ (S. XI) Also kann man dieses Etwas, was immer es ist, auch als Gesellschaftsvertrag bezeichnen. „Der moderne Staat hat zwei Aufgaben: Er setzt die verfassungsmäßige Ordnung durch, und er stellt ‚öffentliche Güter‘ bereit. ‚Das Recht‘ selbst ist ein ‚öffentliches Gut‘, verbunden mit allen bekannten Problemen, wenn es um die Gewährleistung von freiwilliger

Zustimmung geht.“ (S. XII) Dies entspricht unserem Demokratie-Modell, in dem der Politiker öffentliche Güter einerseits und andererseits Rechtsregeln produziert, wobei wir Letzteres als Integritätssubstitute bezeichnen. Und genau dieser öffentliche Zwei-Güter-Produktionsprozess ist der Gegenstand, den wir auch mit unserem Demokratie-Modell auf Basis ökonomischer Kategorien, wie Prinzipal, Agent, vertikale Wertschöpfungskette, Vertragsunvollständigkeiten, Integrität und Berufsethik, untersuchen.

Hinzu kommt ein wichtiger Punkt. Warum beschäftigt sich Buchanan mit Konstitutionen-Fragen? „Der Gesellschaftsvertrag bedarf wahrscheinlich einer gründlichen Neufassung. ... Wenn dieses Buch aber Sozialphilosophen dazu anregt, mehr über die Art und Weise nachzudenken, ‚wie‘ man zur besseren Gesellschaft gelangt, und wenn es sie veranlasst, sich weniger bei der Beschreibung ihrer Version des einmal zu erreichenden Paradieses aufzuhalten, dann erfüllt es seinen Zweck.“ (S. XII) Damit handelt Buchanan ganz im Sinne von Popper, mit theoretischen Arbeiten zu versuchen, die Welt zu verbessern. Bei Gültigkeit der Prämisse, dass die Welt stets und immer verbesserungsfähig ist, ist ein Konstitutionen-Buch von Buchanan im Jahr 1974 ebenso legitim und unabdingbar, wie unser Versuch im Demokratie-Modell in Teil 3 Jensen folgend, wonach ‚ohne Integrität nichts funktioniere‘, fehlende und erforderliche Integrität im politischen Produktionsprozess zu identifizieren, um durch die Erkenntnis der Schwachstellen, nämlich fehlende Integrität, Ansätze ebenfalls zur Popper’schen Verbesserung der Welt und einer höheren Gerechtigkeit zu beschreiben.

Zwei kurze methodologische Anmerkungen aus dem 1. Kapitel „Ausgangspunkte“ sind hier noch zu erwähnen. a) Buchanan möchte die Demokratie-Verfassung mit seinen Überlegungen verbessern. Was aber ist „besser“? „Eine Situation gilt so lange als ‚gut‘, wie sich die einzelnen ihre Wünsche, welcher Art auch immer, erfüllen können.“ (S. 3) Dies kann nichts anderes heißen als Lebenschancen im Rawls-Modell. Das heißt: Ein System muss selbst dafür sorgen, dass es ein gutes System ist und nicht darauf warten, dass es von außen verbessert wird, indem es seinen Job tut und Lebenschancen schafft. b) Demokratie heißt, dass der Einzelne eine Stimme hat. Was heißt dies für den methodischen Ansatz einer Demokratietheorie? „Was hier aber gezeigt werden soll, ist, dass die überragende Rolle individueller Freiheit Ausfluss der Anerkennung der individualistischen Methodologie ist und nicht der subjektiven Wertschätzung dieses oder jenes Gesellschaftsphilosophen.“ (S. 3) Damit zeigt sich, dass der theoretische Ansatz, der uns zeigen soll, wie sich das Demokratie-System selbst verbessern kann, ein individualistischer Ansatz sein muss. Dies entspricht unserem Demokratie-Modell in Teil 3, das Integrität von allen Bürgern einer Gesellschaft insoweit verlangt, dass sie eine adäquate politische Berufsethik haben sollten, vor allem aber die Politiker, die Juristen und die Journalisten.

Im 2. Kapitel: „Die Grundlagen der Freiheit der Gesellschaft“ zeigt Buchanan den Weg auf, wie eine Gesellschaft aus der Hobbesschen Anarchie, dem Dschungel, zu einer Freiheit in Ordnung gelangen kann und auch historisch gelangen musste. „Die

Analyse beginnt in jedem Fall mit einer Zuordnung und Abgrenzung der Rechte zwischen den Beteiligten in der Ausgangssituation. Es wird angenommen, dass diese Aufteilung zumindest begrifflich anerkannt wird und dass alle Beteiligten sie auch respektieren.“ (S. 26) Dabei stehen Rechte für Eigentumsrechte der Berechtigten. „Die spezifische Verteilung der Rechte, die beim ersten Schritt aus der Anarchie Gestalt annimmt, ist direkt verbunden mit der jeweiligen Verfügungsgewalt über Güter und mit dem Verhaltensspielraum, über den der einzelne im vorangegangenen Naturzustand verfügt.“ (S. 36) Dieser Verhaltensspielraum entspricht den Property Rights der modernen Property Rights Theory.

Auf Basis dieses allgemein akzeptierten Ausgangszustandes findet eine erste Stufe eines konstitutionellen Vertrages statt. Dieser legt eine Vereinbarung aller Beteiligten fest, wonach alle auf die Eroberung von Gütern der anderen zur eigenen Bereicherung verzichten. Dies erlaubt jedem der Beteiligten auf teure Schutzmaßnahmen zu verzichten. Potentielle Eroberer wiederum können alle Ressourcen, die sie für die Eroberung von fremden Gütern aufwenden würden, für produktive eigene Zwecke verwenden. Dieser Vertrag wird somit zu einem ersten öffentlichen Gut. Der Nutzen für alle liegt in der Ersparnis aller Aufwendungen für Eroberung und Verteidigung. „Das Abschließen eines Vertrages ist der erste Sprung aus der Hobbesschen Anarchie und die erste Stufe in einem zweistufigen Vertragsprozess. Es ist zweckmäßig, hier und im folgenden die erste Stufe als ‚Verfassungsvertrag‘ („constitutional contract“) zu bezeichnen.“ (S. 40) In der Fußnote 13 (S. 40) geht Buchanan auf die Kritik von Hayek am rationalistischen Bild des Verfassungsvertrages auch nach Rousseau ein. Er lehnt die alleinige Erklärung einer Verfassung aus der sozialen Evolution ab und rechnet Verträgen durch menschliche Willensakte eine ebenso große Bedeutung zu. „Greift man auf historische Fakten zurück, so vermögen die evolutionären Elemente sicher einen Beitrag zur Erklärung von Entstehung und Entwicklung des ‚Rechtes‘ zu leisten. Aber selbst, wenn wir dem zustimmen, leugnen wir damit nicht die Anwendung von vertragstheoretischen-konstruktivistischen Kriterien bei der Beurteilung geltenden ‚Rechtes‘, das durch Willensakte geändert werden kann.“ (S. 40, FN 13) Damit ist die Frage nach der Erstentstehung eines Gesellschaftsvertrages, die Rousseau in einer Versammlung aller Bürger mit deren Zustimmung zu einem Gesellschaftsvertrag sieht, das Hayek in einer reinen evolutorischen Überlieferung mit „Ergebnis menschlichen Handelns aber nicht menschlichen Entwurfs“ sieht, gemäß Buchanan mit einer „als ob“ Theorie des rationalen Entwurfs gemäß rein ökonomischer Kriterien zu sehen. Es hätte so sein können, aber wir wissen nicht wirklich wie es war. Um aber theoretisch über Verfassungen zu sprechen, braucht man eine Theorie, die der Realität nicht widerspricht. Diese „als ob“-Theorie leistet dies.

Im 3. Kapitel „Die Theorie der öffentlichen Güter“ kommt Buchanan zu einem sehr wichtigen Aspekt. Es ist die zweite Stufe des Schritts aus der Anarchie in die Ordnung. In der Hobbesschen Anarchie „besaßen“ die Teilnehmer Güter, aber sie hatten daran keine Eigentumsrechte. Dies muss aus heutiger verfassungstheoretischer Sicht bedeuten, dass alle Güter öffentliche Güter waren

und somit allen gehörten. Bei der ersten Stufe trafen sich alle Teilnehmer mit ihren „eigenen“ Gütern, um über den Gesellschaftsvertrag zu reden und um danach ihre „öffentlichen“ Güter zu privaten Gütern zu machen. Zwei Hürden waren dabei jedoch zu überwinden. a) Wie kamen die Teilnehmer jeweils zu ihren Gütern? Durch Raub und durch Verbrechen? Wenn ja, kann man ihnen dann alle diese Güter als Eigentum definieren? b) Damit zusammenhängend die Frage nach der Einstimmigkeit aller Teilnehmer zum Gesellschaftsvertrag, ohne die es keine Zustimmung aller Teilnehmer und somit keinen Gesellschaftsvertrag geben konnte. Wie aber konnte Einstimmigkeit erreicht werden, wenn die erste Frage nicht befriedigend beantwortet werden konnte? Und nur bei Einstimmigkeit konnte man von jedem Teilnehmer verlangen, dass er den einmal entschiedenen Gesellschaftsvertrag in allen seinen Elementen akzeptieren und befolgen musste. Dies ist die Definition eines Gesellschaftsvertrages.

Buchanan führt zur Lösung dieses Problems einen Mechanismus ein, ebenso ein eine „als ob“ Konstruktion, die aber so geschehen sein musste, der zur Einstimmigkeit führt. Er bezieht sich auf die in der modernen Ökonomie geläufige Unterscheidung zwischen Allokation und Verteilung. Nach Buchanan wird die Verbindung zwischen beiden Aspekten beim Markttausch in der falschen Art hergestellt, nämlich nach der Verteilung der Tauschgewinne nach dem Tausch. Die richtige Frage der Verbindung von Allokation und Verteilung jedoch, so Buchanan, sieht die Frage der Verteilung vor dem Tauschakt. „Die hier entwickelte Unterscheidung könnte dazu beitragen, Klarheit in den Diskussionen der politischen Ökonomie zu schaffen, weil aus ihr Hinweis hervorgeht, dass das Verteilungsproblem nicht beim Tauschgewinn, sondern bei der ursprünglichen Verteilung von Faktoren und persönlichen Fähigkeiten angesiedelt ist – also in jener Verteilung liegt, die der Ausgangspunkt für den Eintritt der Individuen in den Tauschprozess ist.“ (S. 75)

Die Frage der Gerechtigkeit nach Rawls stellt sich somit in der Konstitutionsphase und nicht in der Marktergebnisphase. Deshalb ist es auch kein Widerspruch, dass Rawls das beste Wirtschaftssystem auf Basis des besten objektiven Wissens fordert und gleichzeitig die Armen bevorzugen will in der Verteilung der Güter, was einfach strukturierte Libertarians als kompletten Unsinn bezeichnen würden. Nein, Rawls ist an der Stelle ein überzeugter vernünftiger Marktwirtschaftler. Die Verteilungsfrage stellt sich konstitutionell vor dem Beginn der Tauschprozesse der Katallaxie. Dies ist ein gigantischer Gedankenzug von Buchanan, der auch in der heutigen Zeit der zunehmenden Spaltungen reicher Volkswirtschaften in das Bewusstsein der Ökonomie wieder aufgenommen werden sollte. Dieser Gedanke kommt nun in die Überlegungen Buchanans über den Verfassungsvertrag im 4. Kapitel.

Es geht um die Ungleichheit zwischen Personen bei der einstimmigen vertragstheoretischen Definition von Eigentumsrechten im Generellen. „Dieses Buch ist ein Versuch zu erklären, wie das ‚Recht‘, die ‚Eigentumsrechte‘ und die ‚Verhaltensregeln‘ aus nichtidealistischem, vom Eigeninteresse bestimmten Verhalten der Menschen abgeleitet werden können, ohne vorauszusetzen, dass in

einer Art Naturzustand Gleichheit bestünde, und zwar unabhängig davon, ob Gleichheit in diesem Kontext als eine aktuelle Situation oder bloß als eine Erwartung verstanden wird. ... Die Freiheit würde eine wesentlich festere Begründung gewinnen, wenn wir erfolgreich nachweisen könnten, dass selbst unter ungleichen Menschen die Entstehung einer Rechtsordnung vorausgesagt werden kann, die mit den Vorstellungen des Individuums kompatibel ist.“ (S. 78) Dabei sind drei Grundelemente für die Position bestimmend, die der einzelne erreicht: seine Präferenzen, seine Fähigkeiten und seine Umwelt. Es sind somit im Unterschied zum Trivialbild des Raubs und der Verteidigung nicht Güter und Ressourcen, auch wenn in der weiteren Theoriediskussion von Gütern und Ressourcen in der Ausgangssituation gesprochen wird.

Buchanan geht im Detail auf die konstitutionelle Einigung der Teilnehmer in der Anarchie ein. „Wenn Produktion und tatsächlicher Konsum zeitlich nicht zusammenfallen, können die Individuen die Güter stapeln und später verbrauchen. Unter diesen Umständen kann die Existenz von B den A anspornen, Anstrengungen, also ein Übel („bad“), auf sich zu nehmen, um Vorräte zu horten und diese gegen den Raub durch B zu verteidigen und zu schützen. Da aber A dieselbe Mühe auch auf die Gütererzeugung hätte verwenden können, wirkt sich die Notwendigkeit der Verteidigung negativ auf seine Netto-Transformationsrate aus.“ (S. 81) Damit zeichnet sich die Anarchie als ein System wechselseitiger externer Verluste aus. „Es ist von Nutzen, das Modell wechselseitiger externer Verluste, in dem das Verhalten des einen dem anderen Schaden zufügt, zu skizzieren.“ (S. 82) Es geht somit in dem Verfassungsvertrag um die Definition und Bestimmung von Eigentumsrechten. Rechte im verfassungstheoretischen Sinn sind somit konkrete Eigentumsrechte und potentielle gesellschaftliche Lebenschancen. Die Teilnehmer der neuen Ordnung sind somit alle Prinzipale, die Rechte haben. Das ist die notwendige Basis aller Gerechtigkeitsüberlegungen.

Nun kommt die Frage der Einstimmigkeit als Pareto-optimale Entscheidung ins Spiel. Die Vertragsverhandlungen können als Tauschverhandlungen interpretiert werden. Buchanan zeigt modellhaft, dass eine Situation der Pareto-Nicht-Optimalität vorkommt. „In diesem Fall genügt es für den Sprung aus dem Hobbeschen Dschungel nicht, sich auf ein Abkommen über Verhaltensgrenzen zu einigen. Vor einer Vertragsregelung und vor der Begründung von Eigentumsrechten muss neben die Vereinbarung über Verhaltensbegrenzungen noch ein Transfer von Gütern oder Ressourcen treten.“ (S. 88) „Die Einführung positiver Rechte ist möglich, sobald sich beide Parteien nach Durchführung der Güterübertragung in einer Situation befinden, in der die Anerkennung der Rechte an selbst erzeugten Produkten im Vergleich zum Gleichgewicht in der Anarchie Pareto-optimal ist.“ (S. 90) „Um eine Vereinbarung über Rechtsansprüche auf Güter oder Ressourcen in der Ausgangslage abzusichern, kann eine Übertragung von Gütern und Ressourcen erforderlich sein. Das heißt, dass eine ‚Redistribution‘ von Gütern und Ressourcen möglicherweise stattfinden muss, bevor eine hinreichend akzeptable Basis für Eigentumsrechte geschaffen ist.“ (S. 91)

Dies impliziert eine aus heutiger Sicht interessante Fragestellungen. Was heißt dies im Generationenschema, dem Erbrecht, der Bildung, Migration, Spaltung der Gesellschaft? Und es ist klar, dass diese Umverteilung direkt nichts mit Gerechtigkeit zu tun hat, sondern mit dem Schutz der Rechte der Verfassung durch alle Teilnehmer der Gesellschaft. Denn wenn diese Umverteilung nicht stattfindet, ist trotz Verfassung Raub und Verteidigung ökonomisch besser als die Einhaltung der Eigentumsrechte, was dem Ziel des Gesellschaftsvertrages widerspricht und somit eben auch keine Gerechtigkeit impliziert. Damit ist das Bild der Freiheit unter einem Gesellschaftsvertrag konsistent mit Buchanan. Die Politik schafft über öffentliche Güter Lebenschancen und über Rechte als Integritätssubstitute den Schutz des Eigentums. Dies ist die Verantwortungsethik der gerechten Politik.

Wenn man diese Gedanken weiterdenkt, so muss auch die Frage der Änderung einer Verfassung durch neue Rechte, unabhängig aus welchen Gründen die Verfassung geändert werden muss, neu gedacht werden. Das was bei der ersten Konstitution erforderlich ist, ist auch erforderlich bei jedem neuen erforderlichen Recht. Damit hört also z.B. die Umverteilung nie auf, wenn man eine gute Verfassung resp. einen guten Gesellschaftsvertrag haben will. Auch so könnte die Spaltung einer Gesellschaft mit der damit verbundene Minderachtung von Recht und Gesetz auf allen Ebenen der Gesellschaft erklärt werden. Mag die erste Verfassung im Sinne von Buchanan ‚gut‘ gewesen sein, weil die Verfassungsväter klug genug waren, so könnten aber alle weiteren Verfassungsänderungen dem Kriterium nicht mehr genügen und die Verfassung wird immer schlechter, ohne dass Jemand versteht, warum dies so ist. Und insbesondere aus heutiger Sicht ist völlig klar, dass alle Verfassungen dieser Welt, wegen neuer Technik, wegen zunehmender Beschädigung der globalen Commons, wegen Überbevölkerung, wegen Migration, wegen des ungelösten Problems einer fehlenden globalen Verfassung stets neu geändert werden müssen. Verstehen wir heute wie das richtig geht nach Buchanan? Buchanan will dies uns nahelegen. Unser Demokratie-Modell in Teil 3 findet Worte und Begriffe, die mit Buchanan konsistent sind und die das Problem neu zeichnen, um unter Umständen ein besseres Verständnis für die Problemlage und mögliche Verbesserungen zu erlangen.

Eines jedenfalls ist hiermit klar. Es gibt den *fiktiven* nicht den *realen* Gesellschaftsvertrag nach Rousseau.

Fehlt noch ein Teil der Konstitution. „Bis zu diesem Punkt konzentrierte sich unsere Aufmerksamkeit auf die theoretischen Grundlagen für die Gestaltung eines Gesellschaftsvertrages in der Ausgangssituation. Zweck dieser Analyse war es, gesondert den beiderseits anfallenden Gewinn herauszuarbeiten, der mit einer ersten Vereinbarung über eine Abrüstung erzielbar ist. Gegebenenfalls ist diese Abmachung durch einseitige Übertragungen von Gütern und Ausstattungen zu ergänzen. In diesem Ur-Vertrag gewinnen alle durch die möglich gewordene Abschaffung für Verteidigungs- und Angriffsmaßnahmen. (S. 92) Buchanan sieht an dieser Stelle jedoch ein typisches Gefangenendilemma. Nur wenn sich alle an die Vereinbarung

halten, ergibt sich der maximale Nutzen des Vertrages für alle. Ein Einzelner kann seinen Nutzen auf Kosten anderer aber dadurch erhöhen, dass er sich nicht an die Vereinbarungen hält und Güter raubt. Der konstitutionelle Vertrag benötigt also auch Vorkehrungen für die Durchsetzung der Vertragsvereinbarungen. „Im Modell einigen sich alle Parteien im konstitutionellen Stadium des Gesellschaftsvertrages auf die wechselseitigen Rechte. Der Staat wird dann mit der Monitorfunktion betraut; er ist die Institution zur Rechtsdurchsetzung, und er hat die Beachtung von Vertragsvereinbarungen zu garantieren.“ (S. 97) Der Rechtsschutzstaat wird in der Ausgangssituation ernannt, den Vertrag durchzusetzen, aber neutral in der Frage der Ausgestaltung der vereinbarten Rechte zu sein. In diesem Ausgangsvertrag sind auch Regeln für Wahlentscheidungen sowie die relevanten Kompensationen, wie z.B. eine progressive Steuerlast, festgelegt und somit von allen als gerecht anerkannt.

Entscheidend ist, dass in der Frage der Kompensationen es nicht um Verteilung von Gütern und Geld geht, sondern dass es viel mehr im Sinne der Dahrendorf'schen um Lebenschancen geht. Damit ist die politische Berufsethik der Verantwortungsethik eng mit dem Buchanan'schen Gesellschaftsvertrages in der Ausgangssituation aber in jeder weiteren Phase der Vereinbarung neuer Rechte durch Verfassungsänderungen verbunden.

„In diesem umfassenderen Vertrag sollten alle Individuen und Gruppen einen Vorteil darin sehen, die aufgestellten Regeln zu befolgen, die Ansprüche gemäß der getroffenen Vereinbarung anzuerkennen und sich selbst so zu verhalten, dass sie innerhalb der Grenzen einer annehmbaren Ordnung ein Maximum an individueller Freiheit haben.“ (S. 105) Freiheit in Gesellschaft nach Dahrendorf verlangt aber nach Lebenschancen. Diese aber sind durch die Kompensationen vor Vertragsabschluss nach Buchanan gegeben und durch die Einstimmigkeit auch gerecht.

Im 5. Kapitel beschäftigt sich Buchanan mit der Änderung des Gesellschaftsvertrages auf Grund der Änderung des Status Quos. Die bisherigen Überlegungen gingen im Prinzip von einer Gesellschaft aus, deren Mitglieder ewig lebten, ein statisches Modell ohne Zeitdimension. „Selbst wenn man den vertragstheoretischen Rahmen voll und ganz akzeptiert, so lässt sich diese Analyse doch nur auf eine Gesellschaft anwenden, deren Mitglieder ewig leben. Der Zeitfaktor wurde bisher nicht in das Modell eingeführt; aber selbst in einer Gesellschaft mit permanenter Mitgliedschaft würde der Einfluss der Zeit auf die rationalen Entscheidungen Probleme entstehen lassen.“ (S. 106) Dies ist auch der Grund, warum in unserem Demokratie-Modell in Teil 3 die Bürger, insbesondere die Politiker, nicht nur zu Beginn der Schaffung einer Verfassung die entsprechende Berufsethik aufweisen müssen, sondern permanent und dies durch Integrität auch versprechen und tun.

Die Frage ist, wann und aus welchen Gründen ein bestehender Gesellschaftsvertrag geändert werden muss. „Unter welchen Bedingungen sind die Individuen am ehesten bereit, die überkommenen Regeln der Gesellschaftsordnung zu befolgen sowie die

bestehende Zuordnung von Individualrechten zu respektieren und zu achten? Diese Frage lässt sich nur beantworten, wenn die bestehende Struktur so bewertet wird, *als wäre* sie das Ergebnis eines gerade geschlossenen Vertrages oder eines Vertrages, der fortwährend ausgehandelt wird.“ (S. 108) Gilt diese Bedingung nicht, so kommt es dazu, dass die Bürger den Gesellschaftsvertrag nicht mehr einstimmig gutheißen. Dies führt nicht zuletzt zu zunehmenden Verstößen gegen die Rechte. Wenn dann die erwartete Strafe bei Rechtsbruch, als Produkt von Strafe und Entdeckungswahrscheinlichkeit, subjektiv als gering eingeschätzt wird, so wird eine kritische Grenze erreicht, die zu neuen Verfassungsregeln führen muss. Buchanan führt deshalb ein Kriterium ein, den Abstand zwischen dem Status Quo einerseits und der Gesamtheit der ‚Wiederverhandlungserwartungen‘. Gerade im Generationenwechsel liegt ein Großteil der Gründe für eine Zunahme des Abstandes resp. der Distanz. „Es könnte sein, dass die bestehenden Regeln zumindest von einigen Mitgliedern der zweiten Generation als außerhalb des Bereichs der Wiederverhandlungserwartungen liegend angesehen werden. ... Das Gemeinwesen kann auf zweierlei Art und Weise auf die wachsende ‚Distanz‘ zwischen Status Quo und dem erwarteten Ergebnis von Wiederverhandlungen bei einer Großzahl seiner Mitglieder reagieren.“ (S. 110) Es kann die Strafen für Rechtsbruch erhöhen oder es kann versuchen, die Grundvereinbarungen, den konstitutionellen Vertrag selbst, neu auszuhandeln, um die Distanz auf ein erträgliches Maß zu reduzieren.

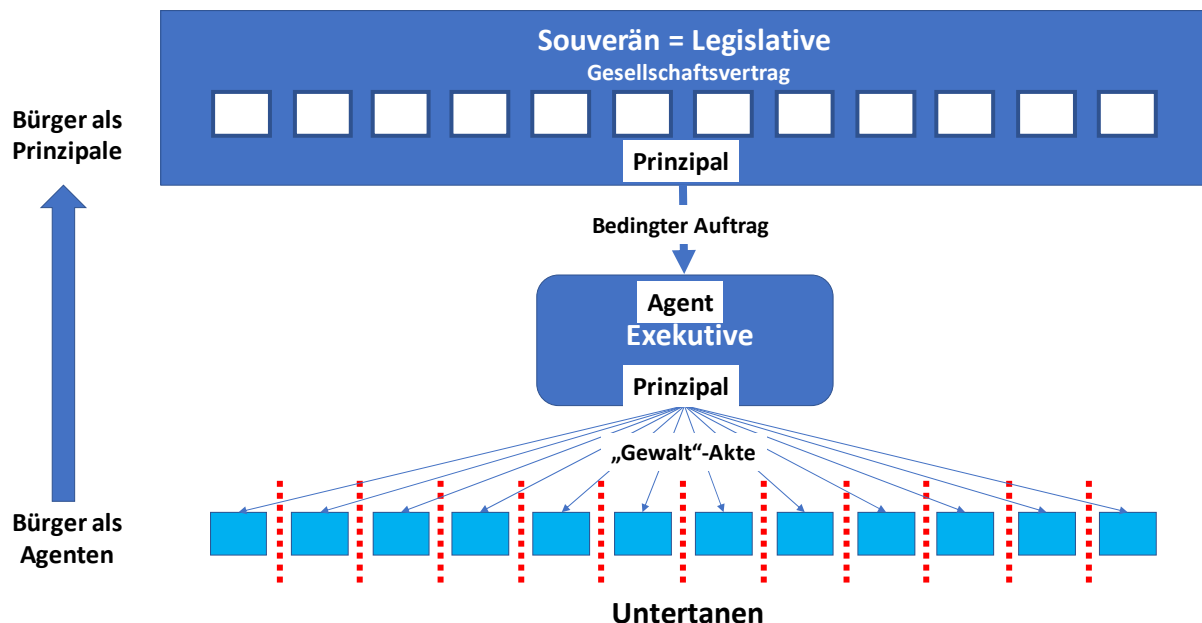
Entscheidend dabei ist jedoch, dass die Neuverhandlung die gleichen Anforderungen an die Einstimmigkeit stellt wie die Erstverhandlung des Gesellschaftsvertrages. Ohne Umverteilung von Gütern und Ressourcen und damit ohne Gerechtigkeit wird Einstimmigkeit nicht erreicht. Was man allerdings in der Ausgangssituation noch verstehen kann, dass es bei der Umverteilung um Güter und Ressourcen geht, ist bei einer Neuverhandlung nicht mehr möglich. Buchanan führt deshalb eine Unterscheidung zwischen Realkapital und Humankapital ein. Güter und Ressourcen sind darin Realkapital, das umverteilt werden kann. In der Neuverhandlung kann Realkapital nicht umverteilt werden, ohne Eigentumsrechte zu verletzen. Hier geht es nur noch um Humankapital. Damit aber ist Buchanan bei den Dahrendorf'schen Lebenschancen. Sie sind bei Neuverhandlungen des Gesellschaftsvertrages bzw. Teile dessen neu zu verteilen. Geht man einen Schritt weiter, so kann man die These im Buchanan-Modell aufstellen, dass durch die politische Berufsethik unseres Demokratie-Modells, in der durch die Verantwortungsethik permanent Lebenschancen zu schaffen sind unter der Nebenbedingung der Verantwortungsethik, die die Rawls'sche Gerechtigkeit fordert, die Distanz von oben permanent auf einem erträglichen Maß feinjustiert und gehalten wird, so dass sich kein Anlass ergibt, wirkliche Neuverhandlungen des Gesellschaftsvertrages anzustoßen.

Interessanterweise führt Buchanan auch den Begriff der Legitimität der Regierung ein, allerdings eher im Zusammenspiel mit der Überschreitung der im Vertrag geregelten Grenzen der Regierungstätigkeit, den Leviathan. „Die Regierung ‚verdient sich‘ die Legitimität, indem sie sich an die Bestimmungen einer Rechtsordnung hält“

(S. 120) Das Bild des ‚Legitimität Verdienens‘ entspricht der Definition von Legitimität von Lamb. Es sei schon an dieser Stelle ein Ergebnis unserer Überlegungen zu Buchanan kurz erwähnt, das die Frage der Legitimität des Demokratie-Systems betrifft. Buchanan lehnt es ab, seine Überlegungen als klare Verbesserungsvorschläge für die Demokratie zu sehen. Sein Modell soll lediglich das Instrumentarium dafür liefern, Demokratie-System zu erklären und zu verstehen, um darauf aufbauend über Verbesserungen nachzudenken. Wir wollen so weit gehen, dass ein Demokratie-System dann optimal ist, gleich in welcher konkreten technischen Ausstattung, wenn es Legitimität hat. Diese Legitimität aber erhält ein Demokratie-System nur von allen seinen Bürgern. Die Abschätzung, ob ein konkretes Demokratie-System „gut und richtig“ ist, was die Definition von Lamb für Legitimität ist, ist aber nur möglich, wenn die Bedingungen der Gerechtigkeit unseres Demokratie-Modells erfüllt sind.

Im 6. Kapitel spricht Buchanan vom Paradoxon „regiert zu werden“. Einfach ausgedrückt lautet das Paradoxon, dass der Bürger, der den Gesellschaftsvertrag schafft, die oberste Autorität der Gesellschaft darstellt und somit nicht von anderen Teilen der Gesellschaft „regiert“ werden kann. Eine wichtige Unterscheidung trifft Buchanan mit der Teilung des Staates in den Schutzstaat und den Leistungsstaat. Während der Leistungsstaat öffentliche kollektive Güter produziert, wie dies in Buchanan/Tullock theoretisch beschrieben wird, hat der Schutzstaat die Aufgabe, den Gesellschaftsvertrag durchzusetzen.

Um dieses Paradoxon zu entschärfen, soll ein Bild benutzt werden, das den Rousseau’schen Gesellschaftsvertrag widerspiegelt. Dies zeigt folgende Graphik:

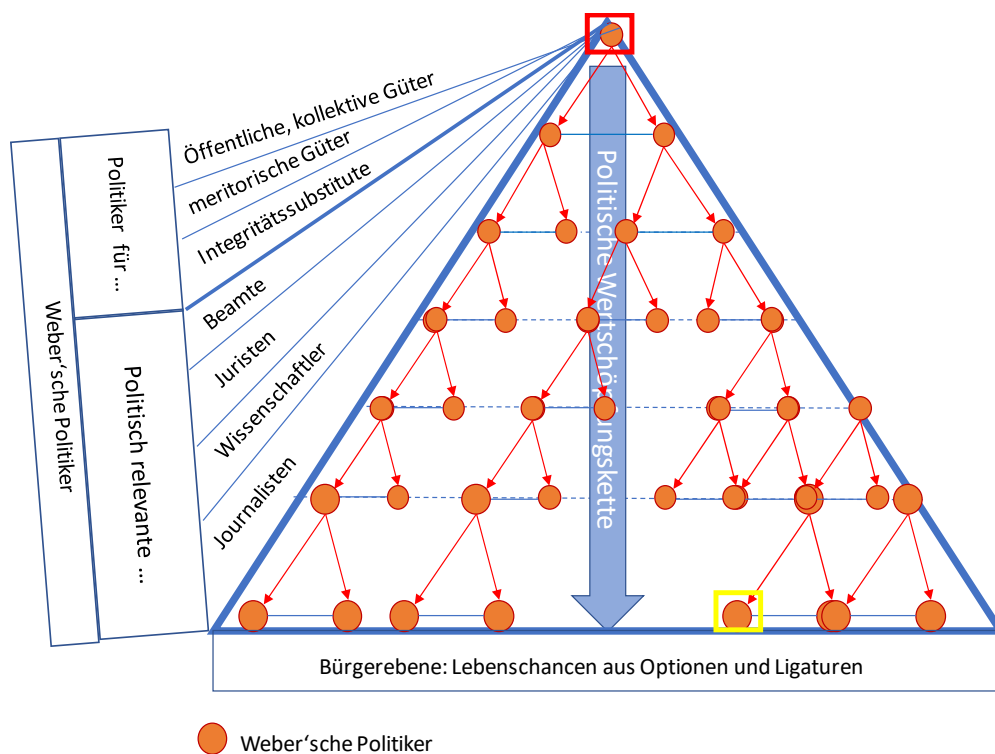


Der Bürger als Prinzipal ist der Souverän, der den Gesellschaftsvertrag schließt. Er gibt als Prinzipal der Exekutive, die so ein Agent ist, den Auftrag, den Gesellschaftsvertrag durchzusetzen. Dadurch wird die Exekutive zum Prinzipal

gegenüber den Bürgern, gegen die der Gesellschaftsvertrag durchgesetzt wird. Darin werden die Bürger zu Agenten. Das Paradoxon „regiert zu werden“ löst sich auf durch die Feststellung, dass der Bürger sowohl Prinzipal als auch Agent ist. Er wird als Agent regiert und er gibt als Prinzipal den Auftrag dazu, als Agent regiert zu werden. Interessanterweise benutzt Buchanan dazu ein Bild, das wir oben auch schon für die Erklärung der Doppelrolle des Bürgers als Prinzipal und gleichzeitig als Agent verwendet haben. „Niemand kann behaupten, Robinson Crusoe wäre nicht „frei“; ein vernünftiger Crusoe könnte sich jedoch einen Wecker bauen und ihn aufstellen. Er könnte dieses Instrument bewusst bei der Anpassung seines Verhaltens an eine sich ändernde Umwelt einsetzen. Es ist vernünftig, Regeln zu befolgen, die das Individualverhalten wirksam „regieren“, und in diesem Sinne können wir behaupten, dass Crusoe noch vor der Ankunft von Freitag „regiert“ wird. Die Idee einer rational gewählten „Selbstregierung“ ist notwendiger Ausgangspunkt für eine Analyse des „Regierens“ in einer Mehr-Personen-Konstellation.“ (S. 132) Robinson ist sein eigener Prinzipal und Agent.

„Man könnte es auch anders ausdrücken und sagen, dass Crusoe durch seine Planung „mit sich selbst einen Vertrag schließt“. (S. 133) Dies ist wie ein Vertrag zwischen einem Arbeitgeber und einem Arbeitnehmer. Und um es noch etwas komplizierter zu machen: Bei Vertragsabschluss ist Robinson ein zweifacher Prinzipal, denn ein Vertrag kann nur zwischen Prinzipalen geschlossen werden. Wäre das nicht so, hätten wir es mit einem Fall von Sklaverei zu tun. Nach Vertragsabschluss wird der zweite Crusoe-Prinzipal zum Crusoe-Agenten und gehorcht dem ersten Crusoe-Prinzipal, der seinen Wecker als Agenten nutzt. Der Wecker wiederum wird zum Prinzipal gegenüber dem Crusoe-Agenten. Damit gibt Buchanan unserem oben schon verwendeten Bild des Robinsons als Prinzipal *und* Agent und unserem methodologischen Grundprinzip der Prinzipal-Agent-Beziehung so etwas wie die wissenschaftlichen Weihen.

Ein weiterer Aspekt wird bei Buchanan in seinem 6. Kapitel angesprochen. „Die Entfremdung des modernen Menschen vom Rechtsschutzstaat verschärft sich noch durch die Beobachtung, dass jene Personen, denen die Aufgabe übertragen wurde, für das Funktionieren dieser Institution Sorge zu tragen, selbst von den im Status quo aufgestellten Regeln abweichen, entweder um ihre Macht zu vergrößern oder um selbstgewählte moralische und ethische Ziele zu fördern.“ (S. 137) Damit wird eine Forderung unseres Demokratie-Modells in Teil 3 relevant, wonach nicht nur Politiker, sondern auch Journalisten, Wissenschaftler und sogar alle Bürger der Gesellschaft als Wähler eine politische Berufsethik aufweisen müssen. Hinzu kommt, dass man eine vertikale politische Wertschöpfungskette sehen muss. Dies zeigt folgende Abbildung:



Die vertikale politische Wertschöpfungskette besteht aus Prinzipal-Agent-Beziehungen, bis sie beim Bürger mit Lebenschancen ankommt. Darin muss jeder Agent Integrität aufweisen, mit der er seine Verpflichtung zur politischen Berufsethik festlegt.

Dieses Bild impliziert einen weiteren Aspekt, den Buchanan ebenfalls anspricht. Es geht um Zentralisierung und Föderalisierung in der Gesellschaft. „Die individuellen Opportunitätskosten wachsen im selben Maß, wie die Zentralisierung des öffentlichen Sektors fortschreitet und wie das Budget größer und komplexer wird. Man hat schon vor einiger Zeit erkannt, dass das Gefühl des Individuums, an einer Kollektiventscheidung teilzuhaben, auf der lokalen Ebene wesentlich größer ist, was sich rational damit begründen lässt, dass sich der Einfluss einer einzelnen Person auf die Entscheidung einer Gruppe umgekehrt proportional zur Größe der Gruppe verhält. Weniger bekannt, wenn auch genauso wichtig ist die Tatsache, dass der Regierungsprozess auf lokaler Ebene zwangsläufig eher dem echten freiwilligen Tausch entspricht, weil die Freiheit abzuwandern relativ groß ist. Auf lokaler Regierungsebene sind einer Ausbeutung des Individuums via Besteuerung engere Grenzen gesteckt als auf der Ebene der Zentralregierung. Die Schwelle zur Abwanderung muss in einer nationalen Wirtschaft, die sich aus vielen Gemeinden zusammensetzt und die durch hohe Ressourcenmobilität gekennzeichnet ist, nicht sehr hoch liegen. Diese Beschreibung passt recht gut auf die Vereinigten Staaten des 20. Jahrhunderts.“ (S. 146f) Dieses Bild Buchanans zum Föderalismus ist vor allem auch in der Ausgangssituation der Konstitution wichtig, da somit eher eine Einstimmigkeit über die Verfassung erzielbar ist. Aber auch post-konstitutionell ist der Föderalismus superior, wie Buchanan/Tullock zeigen, da der Calculus of Consent über kollektives Handeln und Entscheiden effizienter ist.

Ein sehr wichtiger Teil der Abhandlung von Buchanan ist das 7. Kapitel „Recht als öffentliches Kapital“. Auch bietet dieses Kapitel uns die Möglichkeit, die Idee der Trennung zwischen Integrität als Verhaltensmaxime und Integritätssubstitute als Rechtskonstrukte durch Buchanan wissenschaftlich zu untermauern. „Gesetze, die sich Individuen im Zustand vollständiger Isolation selbst auferlegen, sind aber völlig verschieden von Gesetzen, auf die man sich unter gesellschaftlichen Verhältnissen, in Beziehung zu anderen Menschen, einigt. Im zweiten Fall akzeptiert der einzelne feste Grenzen für sein eigenes Verhalten nicht deshalb, weil er dadurch seine eigene Wohlfahrt steigert, sondern er akzeptiert sie im Austausch gegen Vorteile, die daraus entstehen, dass die anderen Vertragsparteien den gleichen Verhaltensschranken zustimmen. Anders gesagt, der Einzelne tritt dem Gesellschaftsvertrag nicht bei, um sich selbst Schranken aufzuerlegen; dafür stünden ihm wirksamere Mittel zur Verfügung. Er trifft mit Anderen Vereinbarungen, weil er sich dadurch Vorteile sichert, dass sie nun ihrerseits Verhaltensbeschränkungen unterliegen.“ (S. 152) Übersetzt man nun individuelle Verhaltensbeschränkungen mit dem Bild der positiven Integrität nach Jensen, so zeigt sich: Integrität des einzelnen hilft nicht in Gesellschaft, wenn die Anderen keine Integrität haben. Gesetze und Regeln des Gesellschaftsvertrages treten dann in Aktion, wenn die Integrität fehlt. Sie sind somit Integritätssubstitute, die fehlende Integrität ersetzen können. Da aber Integritätssubstitute in Form von verfassungsgebundenen Regeln für Alle und für alle Zeit gelten, haben sie einen öffentlichen Kapitalwert, da alle Angriffs- und Verteidigungskosten entfallen.

Um die begriffliche Unterscheidung zwischen öffentlichen Gütern und öffentlichem Kapital zu verdeutlichen, erklärt Buchanan zu Recht, dass Recht als öffentliches Kapital keine negativen externen Effekte, sondern positive externe Effekte aufweist und somit als öffentliches Kapital berechtigt bezeichnet werden kann. Öffentliche Güter dagegen, und dies zeigen die Überlegungen von Buchanan/Tullock, wenn sie mit einer Mehrheitsentscheidung entschieden werden, weisen für die Minderheit negative externe Effekte auf, nicht zuletzt, wenn das öffentliche Gut mit einer allgemeinen Steuer finanziert wird.

Wie aus nichtformalen Recht, unsere Jensen'sche Integrität als Verhaltensbeschränkung, formales Recht, unsere Integritätssubstitute, wird, diskutiert Buchanan in dem Unterkapitel „Formales und nichtformales Recht: die Rolle der Ethik“.

Einem Missverständnis unterliegt jedoch auch Buchanan, auch wenn es seiner Argumentation keinen Schaden zufügt, indem er informale Regeln als ethisch-moralische Gebote bezeichnet. Zwar sind Ethik und Moral nach Jensen Teil von Integrität als positive ökonomische Kategorie. Der Wert der Integrität liegt jedoch viel mehr im intrinsischen Wert der Opportunitäten durch Integrität. Davon abgesehen stimmt jedoch die Bezeichnung der nicht-formalen Rechte. „In einer wirklich konfliktfreien Situation ist in der Tat Anarchie ohne jede Einschränkung das Ideal. Sobald jedoch Konflikte auftreten, versagt die Anarchie in ihrer reinen Form, und der Wert, den die Ordnung besitzt, leitet sich entweder aus einer Art

Gesellschaftsvertrag, aus einem formalen Rechtssystem oder aus einem allgemeinen anerkannten Grundstock ethisch-moralischer Gebote her. Es ist wichtig zu erkennen, dass es sich hier um alternative Mittel zur Sicherung der Ordnung handelt. In dem Maße, wie den Menschen ethische Überzeugungen gemeinsam sind und diese das Verhalten des einzelnen beeinflussen, verringert sich der Bedarf nach gesetzlich auferlegten Normen und ihrer mehr formalen Restriktivität. Dasselbe gilt auch umgekehrt. Die Überlegenheit ethischer Normen sollte offensichtlich sein, wenn es um die Sicherung einer erträglichen Ordnung und um die Frage der Voraussagbarkeit geht. In dem Maße, wie der Konflikt zwischen einem eng ausgelegten Eigeninteresse und dem mutmaßlichen Allgemeininteresse internalisiert und zu einem Element der individuellen Präferenz- und Nutzenfunktion wird, minimiert sich die Notwendigkeit, zu externen Zwangsmaßnahmen Zuflucht zu nehmen.“ (S. 167) Damit beschreibt Buchanan das Verhältnis zwischen Integrität und Integritätssubstitut sehr genau durch die Beschreibung formaler und nichtformaler Rechte.

Stellt sich die Frage, bevor man an die Frage geht, wie aus informalen Rechten resp. Integrität formale Rechte resp. Integritätssubstitute werden, was aus der Sicht der Superiorität eines Gesellschaftsvertrages besser ist. „Der geordneten Anarchie, die sich mit Hilfe von selbst auferlegten Verhaltensrestriktionen durch das Befolgen der Grundnorm gegenseitiger Toleranz und durch gegenseitige Achtung anerkannter Rechte freiwillig organisiert, gebührt mit Sicherheit der Vorrang sogar vor einer idealen Verfassungsstruktur, die bei vergleichbarem Effizienzgrad ein ähnliches Maß an Ordnung herzustellen vermöchte. Eine solche Bewertung gewinnt durch die Erkenntnis an Bedeutung, dass jede realisierte Rechtsordnung von einer idealen weit entfernt ist.“ (S. 167f) „Der Zusammenhalt einer Gesellschaft lässt sich indirekt durch Art und Umfang jener Aktivitäten überprüfen, die eher einer informellen statt einer formalen Regelung unterliegt.“ (S. 169) Damit sagt Buchanan, dass Integrität c.p. besser ist als Integritätssubstitute. Dies gilt vor allem auch deshalb, da beide Rechtsformen ihre jeweiligen Durchsetzungsmechanismen besitzen. Formale Rechte werden durch die Staatsgewalt durchgesetzt. Informale Rechte wie Integrität werden durch mangelnde Effizienz durch mangelnde Opportunität und durch Kosten des „honoring one's word“ durchgesetzt.

Gehorsam und Ungehorsam sind dabei eine kritische Größe. In der geordneten Anarchie auf Basis nichtformaler Rechte führt ein zunehmender Ungehorsam zur Erstinstallation eines Gesellschaftsvertrages. In einer Gesellschaft mit Gesellschaftsvertrag führt ein zunehmender Ungehorsam zu einer Reform des herrschenden Gesellschaftsvertrages, was methodisch der Erstinstallation des Gesellschaftsvertrages entspricht. In beiden Fällen geht es um die Minimierung externer Effekte durch Ungehorsam resp. eines öffentlichen Übels, das den Kapitalwert nichtformaler resp. formaler Regeln reduziert.

Neben der Analogie des Veil of Ignorance von Rawls zu der Einstimmigkeitsforderung bei Buchanan existiert interessanterweise eine weitere

Analogie zwischen Rawls und Buchanan. Die Rechtsordnung als öffentliches Kapitalgut muss, wenn die Charakterisierung als Kapitalgut vernünftig ist, auch die Eigenschaften eines Kapitalgutes aufweisen. Rawls fordert in seiner Theorie der Gerechtigkeit, dass die Gestalter einer gerechten Verfassung eine niedrige Zeitpräferenz aufweisen müssten, damit sie über ihren eigenen Lebenshorizont hinausblicken könnten und sollten. „... die Rechtsordnung, die aus dem Entscheidungsverhalten sterblicher Menschen hervorgeht, (ist d. A.) weniger restriktiv im Hinblick auf Verhaltensbeschränkungen und weniger umfassend ... als jene Ordnung, die von einem allwissenden Wesen außerhalb der Gesellschaft für ideal angesehen werden könnte. Die Divergenz zwischen beiden wird von der subjektiven Diskontrate in den Nutzenfunktionen der Gesellschaftsmitglieder abhängen; wenn diese Raten entsprechend niedrig sind, braucht die Divergenz nicht besonders ins Gewicht fallen. Daraus kann eine wichtige positive Hypothese abgeleitet werden; eine Verschiebung der subjektiven Diskonraten einzelner Gesellschaftsmitglieder wird die optimalen oder effizienten Niveaus der Verhaltensrestriktionen verändern, die diese sich gegenseitig auferlegen und die im Recht ihren Ausdruck finden.“ (S. 177) Damit sagt Buchanan, dass ein Gesellschaftsvertrag c.p. im Sinne von Rawls dann gerecht ist, wenn die subjektive Diskontrate resp. die Zeitpräferenz der Mitglieder gering ist. Damit erhält das Zeitpräferenz-Kriterium von Rawls durch Buchanan eine wissenschaftliche Bestätigung resp. Rawls eine Bestätigung.

Die Idee des Kapitalgutes kann eine weitere methodologische Schwierigkeit heilen. Es ist der fiktive Charakter des Rousseau'schen Gesellschaftsvertrages, mit dem ein z.B. empirisch oder evolutionstheoretisch denkender Ökonom sich nur schwer anfreunden kann. „Die wichtigste Konsequenz der Kapitalguteigenschaft des Rechtes betrifft jedoch die Erhaltung des Kapitalstocks im Zeitablauf. Wie schon die Diskussion in den früheren Kapiteln gezeigt hat, muss die politisch-rechtliche Ordnung, der bestehende ‚Gesellschaftsvertrag‘, nicht auf expliziten Entscheidungen jener Personen basieren, deren Verhaltensspielräume eingeschränkt werden. Den Individuen braucht nicht bewusst zu sein, an der ursprünglichen ‚Investitions‘-Entscheidung mitgewirkt zu haben, aus der die geltende Verfassungsordnung hervorgegangen ist.“ (S. 177f) Damit kommt es methodologisch nicht darauf an, wie die Verfassung entstand, durch evolutionäre Überlieferung oder durch rationale Entscheidungen. Die Verfassung existiert und sie entstand gemäß einer ‚als-ob‘-Theorie, die uns erlaubt, eine bestehende Verfassung rational zu verbessern. Die Theorie nach Popper ist ein deduktives Bild und kein induktives Bild und sie soll uns in die Lage versetzen, die Welt zu verbessern. Das Bild des fiktiven Gesellschaftsvertrages bei Rousseau und Buchanan ist somit wissenschaftlich valide.

Im Unterkapitel „Rechtsreform und der Status quo“ geht Buchanan auf die Frage ein, wie, wann und warum aus einer nichtformalen Regel, unsere Integrität, eine formale Regel, unser Integritätssubstitut, entsteht. Gibt es hierfür theoretische individualistische rationale Modelle wie in Buchanan/Tullock? Um es vorweg zu

nehmen: Dieses Modell gibt es nicht, da die Frage der Einstimmigkeit gelöst werden muss. Buchanan diskutiert somit deshalb nur die relevanten Systemparameter, die eine Änderung erfordern und die eine Verbesserung ermöglichen. „Wenn wir die Rechtsordnung unter dem Gesichtspunkt ihres Öffentlichkeitscharakters untersuchen, ohne auf Elemente der Kapitalinvestition einzugehen, tritt das Verhältnis zwischen Effizienz und den zugrundeliegenden Systemparametern deutlich zutage.“ (S. 180)

Die Frage der Änderung der Rechtsordnung stellt sich dann, wenn die externen Effekte des Verhaltens anderer ein Maß übersteigen. Warum ändern sich die externen Effekte bei gleichbleibendem Gesellschaftsvertrag? Weil in der Zeit sich die Parameter, die das Verhalten der Individuen bestimmen, verändern. Dies sind z.B. die Präferenzen der Individuen, die gegebenen Technologien sowie die verfügbaren Ressourcen im weiten Sinn. Auch die durch den Gesellschaftsvertrag und das Verhalten der Bürger bei kollektiven Entscheidungen bedingten Möglichkeiten der Homogenisierung resp. der Spaltung der Gesellschaft sind höchst relevant, wie wir oben bei Buchanan/Tullock schon gesehen haben. „Haben sich die politisch herrschenden Mehrheiten oder die Institutionen, welche beauftragt sind, das Grundrecht zu verändern, die neu- oder wiederentdeckte Vorliebe für die individuelle Freiheit zum Ziel gesetzt, dann leiden alle übrigen unter wachsender Unordnung. Üben hingegen jene Gruppen die gesellschaftlich-politische Vorherrschaft aus, die an traditionellen, im formalen und nichtformalen Recht verkörperten Verhaltensnormen festhalten, dann erleiden alle, die sich der Freiheit verpflichtet fühlen, mit der Zeit einen immer größer werdenden Nutzenverlust. Und wie in diesem Kapitel schon einmal festgestellt worden ist, kann es sein, dass alle Mittel unwirksam sind oder sogar gänzlich fehlen, mit denen sich zwischen den divergierenden Interessen ein Kompromiss finden ließe.“ (S. 183)

Das Dilemma einer Änderung eines Gesellschaftsvertrages führt Buchanan auf den Punkt, wonach es dadurch zu einer Verringerung des „Einkommensstromes“ aus der Rechtsordnung als öffentliches Kapitalgut kommt. „Damit wird selbstverständlich nicht behauptet, dass sich die verfassungsmäßige Ordnung niemals wandeln sollte. Das Paradigma des öffentlichen Kapitals betont lediglich, dass Verschiebungen in den elementaren Systemparametern groß genug sein müssen, um die Schwelle zu überschreiten, die zwangsläufig zwischen den Möglichkeiten des „Kapitalverzehr“ oder des „Einkommenskonsums“ besteht.“ (S. 185) Was Buchanan dabei nicht explizit anspricht, ist die Frage der Umverteilung, um zur Einstimmigkeit bezüglich der Änderung der Rechtsordnung zu kommen. Dies gilt insbesondere, wenn ein gegebenes Recht geändert werden muss. Wir sehen eine Möglichkeit der Umverteilung, indem stets Lebenschancen auf Basis der Rawls'schen Gerechtigkeit geschaffen werden. Diese ermöglichen zu jeder Zeit und Situation eine Zustimmung zu Änderungen der Rechtsordnung. Geht es allerdings um Frage, zu denen es bisher noch keine formalen Rechtsgrundsätze gibt, wie z.B. beim Klimawandel, der Umweltzerstörung oder andere Global Commons, so tritt das Problem auf, dass erstmals neue Rechte definiert und kodifiziert werden müssen. Um aber im Modell

von Buchanan zu bleiben, würde dies eine globale Gesellschaft und einen globalen Gesellschaftsvertrag verlangen, was aber nicht in Sicht ist.

In Kapitel 8 spricht Buchanan über „Das Dilemma der Bestrafung“. „Wie bereits erwähnt, gibt es für jedermann eine effiziente oder optimale Menge an Recht. Sie wird bestimmt durch die Gleichheit zwischen den Grenzkosten weiterer Freiheitsbeschränkungen und dem Grenznutzen größerer gesellschaftlicher Ordnung, unter Einschluss der damit verbundenen höheren gesellschaftlichen Stabilität.“ (S. 189) Entscheidend dabei ist, dass in den Kosten der Freiheitsbeschränkungen auch die Kosten der Rechtsdurchsetzung und Bestrafung enthalten sind. Die Bestrafungskosten wiederum setzen sich zusammen aus den Strafkosten multipliziert mit der Wahrscheinlichkeit der Entdeckung des Rechtsbruchs. Da aber die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung potentiell sehr gering sein kann, liegt in der Strafhöhe resp. den damit verbundenen Strafkosten eine gewaltige Hebelwirkung. Das führt zu dem Dilemma der Bestrafung. Wenn man bei der Beurteilung der Strafe die potentielle Wirksamkeit einer Strafe bewertet und die Wirksamkeit einer Strafe ist empirisch resp. subjektiv sehr gering, wird die Strafe als zu gering eingeschätzt. Bewertet man die Strafhöhe im Gesetz, so kann diese als subjektiv zu hoch eingeschätzt werden. Dieses Dilemma der Bestrafung kommt unter anderem vor allem im Bereich der Korruption vor. Selbst die Einführung der Todesstrafe für Korruption, so die empirische Erfahrung der Korruptionsforschung, hat nicht zu einer nennenswerten Reduzierung der Korruption geführt.

Somit stellt Buchanan fest, dass es bezüglich der Bestrafungskomponente bei einem neuen Recht nicht zu einer Einstimmigkeit kommen kann, weil es hierfür erstens keine adäquaten Kompensationszahlungen, um Einstimmigkeit zu erreichen, geben kann und dass zweitens die subjektive Einschätzung der Bürger bezüglich der Angemessenheit der Strafe sehr unterschiedlich, nämlich zwischen „Strafe viel zu gering“ und „Strafe viel zu hoch“, sein können, was Einstimmigkeit völlig ausschließt. Der Schluss ist, dass es keine rationalen kollektiven Entscheidungen bezüglich der Strafe auf Rechtsbruch geben kann. Buchanan nennt dafür die Möglichkeit, dass nicht im Kontext der Schaffung eines neuen Rechts auch gleichzeitig die Strafe für den Bruch dieses Gesetzes festgelegt und kollektiv entschieden wird, sondern dass es einer Rechtsdurchsetzungsbehörde individuell überlassen wird, im konkreten Einzelfall die Strafhöhe für einen konkreten Rechtsbruch festzulegen.

An dieser Stelle sei ein innovativer Gedanke erlaubt. Wir haben oben schon die Dualität von Integrität und Integritätssubstituten dargestellt. Integritätssubstitute sind formales Recht nach Buchanan mit ihrem Bestrafungsdilemma. Integrität ist das analoge nichtformale Recht, das bei Ineffizienz zum Integritätssubstitut als formales Recht kollektiv entschieden wird. Das Integritätssubstitut wird dabei als superior zur Integrität angesehen, weil es durch die Bestrafung effizienter sei als Integrität, die ja offensichtlich keine Bestrafungskomponente enthält und somit ineffizient sein muss. Diese einfache Schlussfolgerung ist jedoch ein Trugschluss. Integrität enthält ebenfalls eine Bestrafungskomponente. Kann man sein Wort nicht halten, muss man

sein Wort ehren, um Integrität zu behalten. Dies erfordert Kompensationen für den verursachten Schaden durch das „Nicht-Wort-Halten“. Dies sind direkte Kosten. Ehrte man sein Wort jedoch nicht, so verliert man seine Integrität. Damit aber verliert man nach Jensen alle die mit Integrität verbundenen Opportunitäten, was zu einer ökonomischen Mindereffizienz führt. Dies sind gewaltige Opportunitätskosten. Damit zeigt sich eine erstaunliche Analogie: a) bei Integritätssubstituten gibt es das Problem der geringen Entdeckungswahrscheinlichkeit bei Rechtsbruch und b) bei Integrität gibt es das Problem der weitgehenden Unkenntnis der Opportunitätskosten bei Non-Integrity. Daraus lässt sich eine suggestive Folgerung ableiten: Bei ineffizienten nichtformalen Regeln steht man vor einem Trade-Off: Schaffung einer effizienten formalen Rechtsregel mit effizienter Bestrafung, die jedoch schwierig zu realisieren ist, oder Aufklärung über die potentiell sehr hohen Opportunitätskosten bei Nicht-Integrität. Unser Schluss ist c.p., dass die Mission „Integrität mit impliziter Bestrafung resp. Belohnung“ nach Jensen viel effizienter erscheint als die Mission „Rechtsregel und expliziter Bestrafung“. Gesamtwirtschaftlich dürfte die Mission „Integrität“ die superiore Strategie sein. Das bedeutet, dass Gerechtigkeit im Verhalten effizienter ist, als eine konstitutive Gerechtigkeit.

Im 9. Kapitel geht Buchanan auf das in der libertären Ökonomie als Schreckgespenst empfundenes Wachstum des Staatsanteils am Sozialprodukt in verschiedenen Volkswirtschaften in der Nachkriegszeit. Es geht um die „Bedrohung durch den Leviathan“. Theoretisch könnte bei Einstimmigkeit bei kollektiven Entscheidungen kein „Leviathan“ entstehen. Wie aber die bisherigen Darstellungen von Buchanan und Buchanan/Tullock zeigen, ist gerade bei post-konstitutionellen kollektiven Entscheidungen Einstimmigkeit nicht optimal. Selbst bei reinen Mehrheitsentscheidungen sind Kompensationen und Logrolling erforderlich, was aber zu Entscheidungen führen kann, die der Ausdehnung der kollektiven Handlungen, dem Leviathan, keine Grenzen aufzeigen. Wenn es jedoch lediglich nur eine Ausdehnung der kollektiven Handlungen bei hoher Effizienz der einzelnen kollektiven Entscheidungen wäre, wäre der Schaden begrenzt. Buchanan argumentiert jedoch, dass eine staatliche Budgetausdehnung auch zu mehr, zu komplexeren und zu interdependenten kollektiven Handlungen führen kann, die sich in ihren Wirkungen gegenseitig stören und die über ihre höhere gesamthafte Steueranforderung an die Privatwirtschaft schädlich für den volkswirtschaftlichen Allokationsprozess sind, anstatt, wie die Theorie sagt, den volkswirtschaftlichen Allokationsprozess zu verbessern. Es bestehen darin hohe Anreize zur Budgetausweitung, die zum Leviathan führt.

Wo also liegt der Mechanismus im Demokratie-Modell, der die öffentliche Hand und damit den Leviathan effizient begrenzt? Buchanan liefert keinen Schlüssel dazu und sieht in der libertären Kritik am Staatshandeln eher eine ideologische Kritik gegen den Staat und für den Markt, was ja dem Geist des Gesellschaftsvertrages in der Demokratie auch widerspricht. Hier steht also „Aussage“ gegen „Aussage“. Unser Demokratie-Modell bietet zumindest eine Stelle im Modell, wo die Frage des Leviathans adressiert werden kann. Implizit bei den Dahrendorf'schen

Lebenschancen und explizit bei der Rawls'schen Gerechtigkeit wird vom Politiker das beste System auf Basis besten objektiven Wissens gefordert. Über welches System aber reden wir? Rawls ist sicherlich so zu verstehen, dass er das beste Wirtschaftssystem meint, also vor allen Dingen die Hayek'sche spontane Ordnung der Katallaxie. Damit darin Gerechtigkeit herrscht, hat Rawls das Kriterium des höchstens Beitrags für die Ärmsten und den Veil of Ignorance in sein Modell eingebaut. Was aber Rawls definitiv postuliert, dass Gerechtigkeit nicht herrscht, wenn in der Gesellschaft nicht das beste System operiert. Insofern ist er liberaler Ökonom, der aber bei aller Begeisterung für das liberale Denken auch die Frage der Gerechtigkeit nicht vergisst, so wie Eucken eben auch nicht, wenn dieser fordert, die soziale Frage nicht zu vergessen. Wenn man nun aber den Gedanken des besten Systems vom reinen Wirtschaftssystem weg weiter in Richtung des Gesellschaftssystems denkt, kommt man zu den theoretischen Überlegungen von Buchanan und Buchanan/Tullock. Sie beschreiben optimale kollektive Entscheidungen auch für komplexe interdependente kollektive Entscheidungen in Folge sowie die Frage, wie Mehrheitsentscheidungen zu treffen sind, um dem Gesellschaftsvertrag zu genügen. Bestes objektives Wissen für diese Fragen existiert und muss bei Einhaltung der politischen Berufsethik angewandt werden, wie schwierig das auch immer ist. Und Kompensationen und Logrolling können darin auch nicht für Bestechungen der Mehrheit durch eine Minderheit als bestes System auf Basis besten objektiven Wissens definiert werden. Wenn also die Politiker im Speziellen und alle Bürger der Gesellschaft im Allgemeinen die politische Berufsethik, wie sie in unserem Demokratie-Modell beschrieben ist, einhalten und durch ihre Integrität sicherstellen, kann dies als konsistente Grenze gegen den Leviathan bezeichnet werden. Ohne diese Integrität, so unsere These, funktioniert die Demokratie als Freiheit in Gesellschaft nicht und der Leviathan ist unaufhaltsam.

In Kapitel 10 „Jenseits des Pragmatismus“ unternimmt Buchanan den Versuch, dem in seinem Modell angelegten vertragstheoretischen Denken trotz der erkenntnistheoretischen Grenzen seiner Theorie den Vorzug gegenüber dem rein pragmatischen Denken, das vor der schwierigen Theorie kapituliert, doch zu geben. Es gäbe dazu keine Alternative, so Buchanan, wollten wir unsere demokratischen Systeme, wie sie heute existieren, verbessern. Dieses Anliegen entspricht dem Anliegen unseres Demokratie-Modells, dem Anliegen des Jensen'schen Konzeptes der Integrität und dessen Fortführung zur Berufsethik der Politiker mit der Verantwortungsethik und Gesinnungsethik nach Max Weber, um diesen Theorien das Postulat der Fähigkeit, die heutigen Demokratie-Systeme verbessern zu können, zu geben. Nur durch bessere Theorie und nicht durch Pragmatismus können wir die Gesellschaftssysteme rational verbessern. Dabei erscheint unser Demokratie-Modell Grosso Motto als Buchanan'sches und Buchanan/Tullock'sches Modell, nur in einem anderen Gewand, dem der Jensen'schen Integrität, dem Weber'schen Politiker-Beruf, der Rawls'schen Gerechtigkeit, der Dahrendorf'schen Lebenschancen und der Mill'schen Meinungsfreiheit. Unser Demokratie-Modell sowie die Modelle von Buchanan resp. Buchanan/Tullock wollen Beide das Gleiche erreichen, nämlich die

Gesellschaft nach Popper mit einer besseren Theorie verbesserungsfähig zu machen.

Und dazu muss nochmals deutlich gemacht werden, dass Hayek bei allen seinen Verdiensten für die Ökonomie dabei nicht helfen kann. Diese Meinung macht Buchanan gleich zu Beginn des 10. Kapitels auch deutlich, in dem er zum Beginn seiner Kritik am Pragmatismus erst einmal eine Kritik an der Evolutionstheorie von Hayek vornimmt. Will Buchanan damit suggerieren, dass der Grund für den schädlichen Pragmatismus in der Evolutionstheorie von Hayek liegt? Diesem Gedanken kann eine gewisse Plausibilität nicht abgesprochen werden. Nach Hayek sind die Regeln unseres Gesellschaftsvertrages „Ergebnis menschlichen Handelns aber nicht menschlichen Entwurfs“. Die Vernunft der Menschen ist nicht in der Lage, einen Gesellschaftsvertrag in seinen wesentlichen Strukturen und Regeln zu schaffen. Also sollte man nicht versuchen, mit Vernunft und spezifischen Theorien ans Werk zu gehen. Aber was ist bei auftretenden konkreten Problemen zu tun? Auf die Evolution warten? Nein, es werden ad hoc Maßnahmen beschlossen, um das Schlimmste zu verhindern. Das ist Pragmatismus, wie Buchanan dies sieht. Buchanan bringt seine Kritik an der Evolutionstheorie auf den Punkt. „Die Geschichte muss nicht als stochastischer Prozess im gesellschaftspolitischen Raum ablaufen, und ich habe auch kein Vertrauen in die Wirksamkeit evolutionärer gesellschaftlicher Prozesse. Die Institutionen, die überleben und gedeihen, müssen nicht immer auch diejenigen sein, welche die menschlichen Möglichkeiten verbessern. Die Evolution kann gesellschaftliche Dilemmata ebenso wie ein gesellschaftliches Paradies zutage fördern.“ (S. 237)

Buchanan sieht den Ursprung des kritischen Pragmatismus in der Entwicklung der Ideen der liberalen Ordnung, die bei Adam Smith angesiedelt werden können. „Das Prinzip war das der geordneten Anarchie: ein System, das durch genau definierte Individualrechte, durch die Freiheit zum Abschluss von Verträgen sowie durch deren Durchsetzung beschrieben wird. Das Verständnis dieses Grundsatzes ermöglichte es den Menschen, sich einen gesellschaftlichen Prozess vorzustellen, der zugleich geordnet und effizient abläuft, ohne bis ins Detail durch einen zentralen Entscheidungsträger gelenkt zu werden. Er läuft ab mit einer Regierungstätigkeit, die über den Rechtsschutzstaat nicht hinausgeht.“ (S. 241f) Dem aber muss als Voraussetzung logisch vorausgehen, dass es für eine post-konstitutionelle Gesellschaft einen konstitutionellen Gesellschaftsvertrag geben muss. Die Frage aber ist entscheidend, wie Änderungen des Gesellschaftsvertrages vorgenommen werden sollen, durch einen konstitutionellen institutionellen Wandel oder durch kurzfristiges Regierungshandeln, was Buchanan als den Pragmatismus bezeichnet.

Buchanan zeichnet einen „Teufelskreis“ auf zwischen Marktversagen und Regierungsversagen. Dieser geht folgendermaßen: Die Regierung sieht Handlungsbedarf wegen offensichtlichem Marktversagen, das aus hohen externen Effekten verbunden mit ineffizienten Regeln zur Vermeidung der externen Effekte resultiert. Der Staat übernimmt nun die Verantwortung und handelt kurzfristig. Dieses

Handeln des Staates führt zu Regierungsversagen, da die eigentlichen Probleme, die Ineffizienz der Regeln der Gesellschaft gegen hohe externe Effekte, dadurch nicht behoben werden. „Als das Versagen der Regierung in immer weiteren Kreisen wahrgenommen wurde, verringerte sich die Achtung des einzelnen vor dem Gesetz.“ (S. 245) Buchanan spricht hier von der Entwicklung in den USA in den 70er Jahren. Die psychologische Missachtung des Gesetzes führt zu zunehmender Korruption und weiteren Rechtsbrüchen. Dies wiederum führt zu einem zunehmenden Ruf nach Recht und Ordnung, was die Anreize für weiteres verstärktes Regierungshandeln erhöht. Der Teufelskreis ist damit geschlossen. Die Habermas'sche Legitimitätskrise im Spätkapitalismus ist erklärt.

Ergebnis des Teufelskreises ist: Die Legitimität von Regierung, Staat und den sie tragenden Gesellschaftsvertrag sinkt rapide. Buchanan sieht in dieser Situation die Bankrott-Erklärung der Wissenschaft, deren Aufgabe es wäre, Lösungen für eine Verbesserung des Gesellschaftsvertrages zu liefern. In den USA in den 70er Jahre, so Buchanan, resultierte daraus der stets wechselnde Kampf zwischen den Libertären, die die Probleme einfach nur durch mehr Markt lösen wollten, und den Liberals, die die Probleme einfach nur durch mehr Staat lösen wollten. Das Resultat war stets ein Markt- und Regierungsversagen, dem man ohne die geeignete Theorie nur mit Pragmatismus begegnen konnte. Der verzweifelte Ruf danach, dass die Menschen einfach nur gut zueinander werden sollten, dann würden sich die Probleme ganz einfach in Luft auflösen, zeigte eigentlich nur, dass erkenntnistheoretisch nur Wüste herrschte. Dem stellt Buchanan die einzig realistische Lösung entgegen: die Renaissance der Vertragstheorie. Dies entspricht dem vertragstheoretischen Ansatz unseres Demokratie-Modells, in dem jeder Bürger ein Prinzipal ist. Zwischen diesen werden Verträge geschlossen, wodurch sich wechselseitige Prinzipal-Agent-Beziehungen ergeben, in denen jeder Agent eine politische Berufsethik aufweisen sollte, die er durch Integrität sicherzustellen verspricht.

Interessanterweise beginnt Buchanan seine Darlegungen der Renaissance der Vertragstheorie mit der Rawls'schen Theorie der Gerechtigkeit. „Rawls versucht in diesem Buch nicht, auf der Basis irgendwelcher von außen übernommener ethischer Normen, utilitaristischer oder anderer Natur, Regeln oder Prinzipien der Gerechtigkeit abzuleiten. Stattdessen entwickelt er eine individualistische Konzeption der ‚Gerechtigkeit als Fairness‘. Jene Prinzipien sind gerecht, die aus der einstimmigen Vereinbarung aller Beteiligten in einem Zustand hervorgehen, wo jeder hinsichtlich seiner eigenen Position in der postkonstitutionellen Phase unter einem Schleier des Nichtwissens handelt. Niemand zählt mehr als irgendein anderer. Unabhängig von dieser vertragstheoretischen Konstruktion aber werden keine Maximen der Gerechtigkeit postuliert.“ (S. 248f) Allerdings bemängelt Buchanan, dass Rawls keine Ansätze zeigt, wie man zu diesem Zustand kommen kann, vor allem wenn es sich um postkonstitutionelle Änderungen des Gesellschaftsvertrags handelt. „Er geht nicht weiter auf die Frage ein, wie man von einer solchen idealisierten Situation zu einem Zustand kommt, in dem tatsächlich eine Diskussion über eine grundlegend

verfassungsmäßige Umgestaltung stattfindet. In dieser Hinsicht verfolgt der hier gewählte Ansatz ein ehrgeizigeres Ziel. Hier wird der Versuch unternommen, die Aussichten für echte vertragliche Neuverhandlungen zwischen Menschen zu prüfen, die im Ausgangszustand der Überlegungen nicht gleich sind und die nicht künstlich dazu gebracht werden können, sich so zu verhalten, als wären sie es, und zwar weder durch allgemeine Anerkennung interner ethischer Normen noch durch Unterstellung von Ungewissheiten über die Position nach Vertragsabschluss.“ (S. 249) Die Kritik an Rawls ist sicherlich insoweit valide, als dass es bei Rawls nicht um Fragen der Erreichung von Einstimmigkeit bei der Abfassung eines Gesellschaftsvertrages geht. Er nutzt seinen Veil of Ignorance als fiktives Konstrukt, das die gleiche Funktion hat wie die Umverteilung zur Erreichung der Einstimmigkeit bei Buchanan. Für uns sind dies zwei unterschiedliche „Als-ob“-Theorien mit dem gleichen Ziel. Aber beide sind im vertragstheoretischen Geist Teil der Theorie des Gesellschaftsvertrages. „Rawls legt Prinzipien der Gerechtigkeit fest, von denen er behauptet, dass sie aus einem fiktiven Zustand hervorgehen. Auch wenn darin vermutlich nicht die Hauptabsicht von Rawls liegt, können diese Prinzipien leicht die Basis für Vorschläge über bestimmte institutionelle Änderungen hergeben, die dann in der pragmatisch orientierten Sphäre der Alltagspolitik diskutiert werden.“ (S. 249f) Frieden schließt Buchanan mit Rawls dadurch aber, indem er sagt, dass Rawls es beschreibt, wie die Menschen über Gerechtigkeit denken. Wenn die Menschen so über Gerechtigkeit denken, dann ist es auch möglich, dass die Bürger von ihren Politikern verlangen können, für Gerechtigkeit zu sorgen, und dass die Bürger in der Lage sind, beurteilen zu können, ob die Politiker der Rawls'schen Gerechtigkeit auch nachkommen. Wenn wir alle Rawlsianer wären, wäre es einem um die Gerechtigkeit nicht bange. Ist aber nicht so. Deshalb muss man die Rawls'sche Gerechtigkeit für die politische Berufsethik aller Bürger explizit einfordern.

Soweit könnte man das Schicksal des Gesellschaftsvertrages der Regierung überlassen. Allerdings bleibt ein wichtiger Themenkomplex außen vor. Es geht um die Implementierung neuer Rechte postkonstitutionell. „Die Regeln (d. A. bei Neufestsetzung neuer Regeln in der Konstitution) erhalten nur dann praktische Bedeutung, wenn eine Hauptbedingung erfüllt ist: die Zustimmung aller Mitglieder der Gesellschaft zu der im Status quo gegebenen Aufteilung der Individualrechte. Solange jedoch weiterhin Uneinigkeit gerade darüber besteht, wer das Recht besitzt, was, womit und gegen wen was zu tun, wird die oben erwähnte Einstellungsänderung (d. A. eine neue vertragstheoretische Gesellschaftsphilosophie) operational leer bleiben. Ein notwendiger Schritt im Prozess einer echten konstitutionellen Revolution ist eine auf dem Übereinkunftsparadigma beruhende Neufestsetzung von Individualrechten und -ansprüchen.“ (S. 252) „Allerdings müssen sowohl die bestehende als auch die voraussichtliche Verteilung der Rechte und Ansprüche Gegenstand des Verhandlungsprozesses sein.“ (S. 253)

Es geht um die Neufestsetzung der Verteilung der Rechte im postkonstitutionellen Vertrag, wie sie im konstitutionellen Vertrag als erfolgreich angenommen wird.

Buchanan unterstellt in einer Suggestivfrage, dass eine echte einstimmig angenommene Umverteilung post-konstitutionell möglich ist. „Nehmen wir an, die Probleme der Einkommens- und Vermögensverteilung unter den Menschen ließen sich durch einen neu ausgehandelten Verfassungsvertrag zufriedenstellend lösen, einen Vertrag, der die Individualrechte neu definiert und der den Spielraum für durch das Kollektiv festgelegte Zwangsmaßnahmen einschränkt. (d. A. wegen Leviathan). Würde dieser grundlegende Schritt für eine Realisierung des Laissez-faire-Prinzips ausreichen? Wenn die Eigentumsrechte in der Weise neu definiert werden sollen, dass die Verteilungsergebnisse für alle Beteiligten annehmbar sind, würden dann die Mechanismen der privaten Märkte bei minimaler zwangsweiser Durchsetzung der Verträge ausreichen, um ein effizientes Ergebnis zu garantieren, um das gesellschaftliche Dilemma zu beseitigen?“ (S. 254f) Unsere Behauptung lautet: Es ist im post-konstitutionellen Vertrag nicht mehr möglich, für eine Einstimmigkeit der kollektiven Entscheidung über neue Regeln und Rechte eine Umverteilung von Real- und Humankapitalgütern vorzunehmen. Das einzige was möglich ist, sich bei der Umverteilung nur auf das Humankapital zu konzentrieren. Hier liegt die Begründung für die Freiheit in Gesellschaft durch Lebenschancen. Wird die Gesellschaft ihrer Verantwortungsethik gerecht, dann ergibt sich eine permanente Umverteilung von Humankapital, was eine Vereinbarung über neue Rechte und Regeln so stark erleichtern kann, als ob es eine direkte Umverteilung von Gütern analog zur konstitutionellen Phase geben würde. Nur so ist Gerechtigkeit in Phasen post-konstitutioneller Änderungen der Regeln gewährleistet.

Die Schlussfolgerung von Buchanan fasst seine Überlegungen zusammen. „Die Alternative, die zwischen Anarchie einerseits und Leviathan andererseits liegt, muss artikuliert, analysiert und schließlich in Gedanken umgeformt werden, die von der Öffentlichkeit verstanden werden. Das Laissez-faire-Prinzip steht als Ordnungsprinzip in einer zu engen Bindung an die Eigentumsrechte des historisch determinierten Status quo; dieser wird als unabhängig von den Zwangsmöglichkeiten der modernen Demokratie aufgefasst. Sozialismus ist demgegenüber der direkte Weg zu Leviathan. Das Scheitern dieser beiden großen Alternativen muss jedoch noch nicht alle Hoffnungen der Aufklärung begraben. Die Vision der Philosophen des achtzehnten Jahrhunderts, die sie in die Lage versetzte, eine Gesellschaftsordnung freier Menschen ohne zentralisierte Planung zu entwerfen, wirkt noch immer anregend. *Freie Beziehungen unter freien Menschen* – dieses Leitbild einer geordneten Anarchie kann dann als Verfassungsgrundsatz wirksam werden, wenn ein mit Erfolg ausgehandelter neuer Gesellschaftsvertrag „mein und dein“ neu ordnet und wenn Leviathan, der uns alle bedroht, neue Schranken gewiesen werden.“ (S. 256) Hier allerdings befindet er sich unserer Ansicht nach in einem Zirkelschluss. Der konstitutionelle Gesellschaftsvertrag ist eine „Als-ob“-Fiktion, auch wenn diese unser Verständnis für Verfassungs- und Gesellschaftsvertragsfrage ungemein erweitert hat. Die konstitutionelle Theorie bleibt unangefochten. Diese 1:1 auf den post-konstitutionellen Vertrag zu übertragen, scheitert. Die Einstimmigkeit muss neu interpretiert werden und die Umverteilung muss neu interpretiert werden.

Permanente Umverteilung geht nur über Lebenschancen. Aber sie geht. Einstimmigkeit kann im fiktiven konstitutionellen Vertrag unterstellt werden, nicht jedoch bei permanenten Neufeststellungen neuer Rechte in der Verfassung. Eine Quasi-Einstimmigkeit erhält man durch eine hohe Legitimität der Politik resp. der Regierung und der Verfassung bei den Bürgern nach Lamb. Legitimität aber wird von den Bürgern vergeben. Dies ist den Bürgern aber nur möglich, wenn sie richtig informiert werden, was die politische Berufsethik der Journalisten erfordert, wenn sie vor Gericht gut und richtig behandelt werden, was die politische Berufsethik der Juristen erfordert, und wenn sie Regierungshandeln richtig verstehen, was die politische Berufsethik der Bürger und Wähler erfordert.

Noch zwei Nachbemerken zu Buchanan:

- Buchanan hat stets vermieden, seine theoretischen Überlegungen direkt als Verbesserungsvorschläge hin zu einem optimalen Demokratie-System zu verstehen. Ganz im Sinne eines Entscheidungsmodells. Sein bescheidener Anspruch deckt somit vor allem ein Erklärungsmodell und begrenzt ein Prognosemodell ab. Betrachtet man die heutigen Entwicklungen in Europa, der USA und weiten Teilen der Welt, so könnte gerade die Fähigkeit der regierten Bürger, einen rational begründeten und wirkungsvollen Legitimitätsstatus abgeben zu können, hilfreich sein bei der Selbstregulation des freien Gesellschaftssystems.
- Ein weiterer wichtiger globaler Aspekt ist ebenfalls Kern der Debatte über die Frage der externen Effekte und die Frage der Einstimmigkeit über mögliche Gegenmaßnahmen. Es geht um globalen Klimawandel, globale Ressourcennutzung resp. Ressourcenerstörung, globale und nationale Effekte der Globalisierung und globale Bevölkerungsentwicklung. Da es sich um globale Probleme handelt, ist nach den Überlegungen von Buchanan ein globaler Gesellschaftsvertrag mit globaler Rechtsdurchsetzung-Kompetenz erforderlich. Solange dies nicht gegeben ist, ist eine effiziente Lösung dieser globalen Probleme nicht möglich. Globale Rechte mit globaler Umverteilung wären erforderlich für eine globale Konstitution. Akteure und Institutionen ein Ansatz zur Lösung der globalen Probleme sein.

Bleibt als Herausforderung nicht zuletzt an die Frage nach Gerechtigkeit, ein theoretisches Verfahren zu entwickeln, um effizient und gerecht Gesellschaftsverträge und Verfassungen post-konstitutionell zu ändern und an neue Umweltbedingungen anzupassen. Vielleicht kann uns dabei Brennan/Buchanan mit „Die Begründung von Regeln“ helfen.

3. Brennan/Buchanan: Die Begründung von Regeln

Der Grund, weshalb wir uns mit dem Werk von Brennan/Buchanan (1993) ‚Die Begründung von Regeln‘ beschäftigen wollen, liegt im Titel des Werkes. „Begründung“ kann man so verstehen, dass der kollektive Prozess, in dem aus einer

nichtformalen Regel eine formale Regel, also aus Integrität ein Integritätssubstitut, wird, beschrieben wird. Dieses kollektive Verfahren haben wir in den letzten Kapiteln bezüglich Buchanan/Tullock und Buchanan gesucht und nicht gefunden. Brennan/Buchanan soll uns da weiterhelfen. Aber sehr früh sehen wir uns enttäuscht. „Der Titel des Buches lautet ‘Die Bedeutung von Regeln’, und wir werden im Folgenden die Bedeutung von Regeln im Einzelnen diskutieren. Zunächst seien jedoch die einzelnen Begründungen erörtert: Eine Gesellschaft benötigt deshalb Regeln, weil ohne sie das Leben ‚einsam, arm, kümmerlich, roh und kurz‘ sein würde, wie Thomas Hobbes schon vor mehr als 300 Jahren feststellte. Nur der romantische Anarchist kann glauben, dass in einem regellosen Zustand eine ‚natürliche Harmonie‘ unter den Menschen alle Konflikte löst. Wir brauchen Regeln für unser Zusammenleben. Denn ohne sie käme es mit Sicherheit zu Konflikten. Wir würden uns streiten, weil der eine fordern würde, was der andere haben will. Erst durch Regeln werden die Freiräume festgelegt, in denen jeder von uns seine eigenen Wege gehen kann.“ (S. 3f) Damit ändert sich für uns der Fokus. Es geht somit nicht um die kollektive Entscheidung, aus einer nichtformalen Regel eine formale Regel zu machen. Der Fairness halber wollen wir jedoch dem Werk eine „Chance“ geben, uns doch bei der Frage nach dem optimalen kollektiven Verfahren zur Umwandlung einer nichtformalen in eine formale Regel, also in Recht und Gesetz, zu helfen. Diesem Aspekt kommt auch deshalb eine große Bedeutung zu, als die Gefahr besteht, dass aus gerechten informellen Verhaltensweisen, ungerechte formale Regeln entstehen können.

Normalerweise überspringt man das Vorwort eines Buches und beginnt mit den inhaltlich relevanten Kapiteln. In diesem Fall jedoch bietet schon das Vorwort Stoff zur Diskussion. Deshalb soll hier auf vier interessante Aspekte des Vorwortes eingegangen und diese mit unseren bisherigen Erkenntnissen konfrontiert werden.

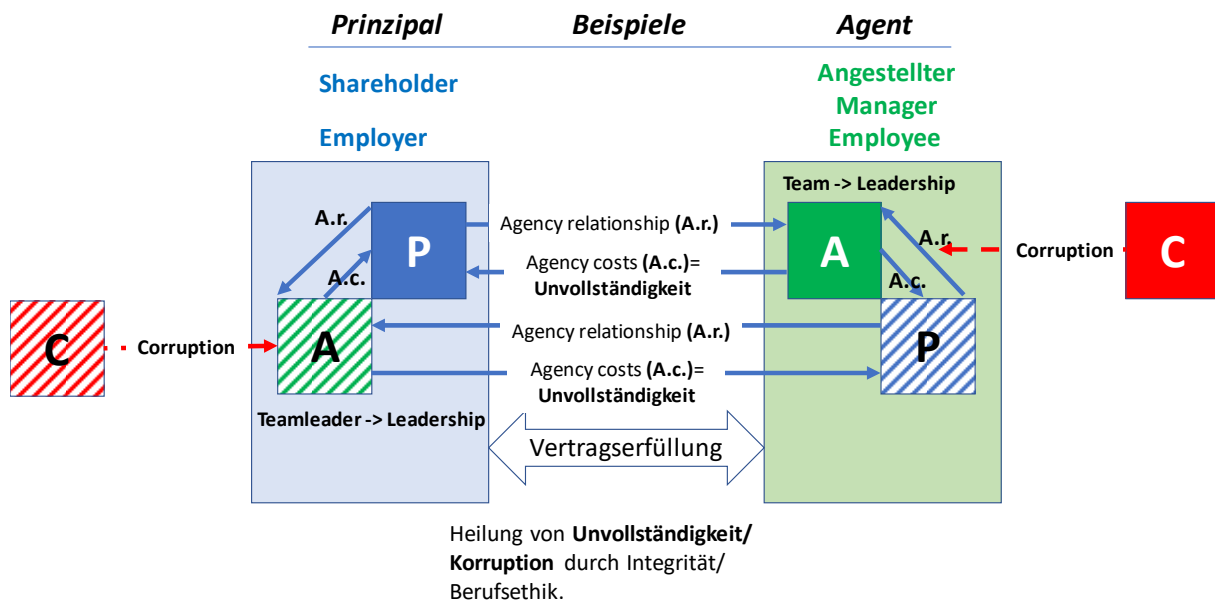
1. „Rule of reason“ vs „reason of rules“: Die strenge Unterscheidung zwischen dem angelsächsischen Rechts- und Gesellschaftsverständnis und dem rationalen Rechts- und Gesellschaftsverständnis vor allem Frankreichs, wie sie bei Autoren wie Popper und Hayek deutlich wird, wird durch den einfachen Ausdruck ‚rule of reason vs. reason of rules‘ treffend und tief sinnig wiedergegeben. Führt man dies in die Sprache unseres Demokratie-Modells und dem Integritäts-Konzept von Jensen über, kommt man zu sehr interessanten Einblicken. Dies zeigt die folgende Graphik schematisch:



Wenn also „reason of rule“ bedeuten sollte, was die Kritiker der rationalen Sicht auf die Gesellschaft den Anhängern der rationalen Sicht auf die Gesellschaft vorwerfen resp. unterstellen, dass „rule of reason“ keine Rolle mehr zu spielen habe resp. obsolet sei, dann zeigt das Bild, wohin das führt: von der Legitimität der Gesellschaft, ihren Regeln, den formalen und den nichtformalen, und ihren Institutionen mit hohem kollektiven Nutzen, hin zur korrupten Gesellschaft, in der nur die Korrupten einen hohen individuellen Nutzen haben, ohne eine Bestrafung zu befürchten, da die Kosten der Bestrafung gering wegen der geringen Entdeckungswahrscheinlichkeit sind. Dies kann man aber keinem ernst zu nehmenden Theoretiker der Gesellschaft, ob rational oder evolutorisch, unterstellen, denn es ist so offensichtlich, und das zeigt das Bild ebenso, dass es kein ‚entweder oder‘ sondern nur ein ‚sowohl als auch‘ gibt. Die Jensen’sche Integrität impliziert sowohl das persönliche Wort, die Ethik der Gruppe, was vor allem die respektive Berufsethik ist, die Moral der Gesellschaft und die Rechte und Gesetze der respektiven Gesellschaft. Es wird deshalb spannend, ob und wie Brennan und Buchanan die Regeln begründen resp. deuten. Ob sie alle Regeln, die nichtformalen und die formalen, oder nur die formalen Rechte und die Gesetze betrachten.

Unser Bild ist, dass formale Rechte und Gesetze Integritätssubstitute darstellen, die dann erforderlich sind, wenn die respektiven nichtformalen Regeln, also Integrität von Personen, Organisationen, Objekten und Systemen, nicht existieren resp. zu schwach sind, um zu wirken. Formale Regeln also sind nur „Second Best“ Lösungen unter Beachtung der jeweiligen Kosten und Nutzen.

2. Prinzipal-Agent. Ein Zitat aus dem Vorwort mag den Anlass für die Prinzipal-Agent-Frage geben, wie wir sie oben stark problematisiert haben. „Schien sich aus der Analyse des Marktversagens erst einmal eine wirtschaftspolitische Handlungsanweisung zu ergeben, so kümmerte sich niemand mehr um die Anschlussfrage, ob die Individuen in ihren politischen Rollen als Prinzipale (principal) oder als Treuhänder (agents) sich in der Tat so verhielten, wie es die Annahmen der Ökonomik unterstellten.“ (S. XXII) Wir haben nachfolgende Graphik oben schon einmal diskutiert:



Sie zeigt am Beispiel eines Arbeitsvertrages, dass das einfache Bild des Arbeitgebers als Prinzipal und des Arbeitnehmers als Agent der ökonomischen und vertraglichen Situation nicht gerecht wird. Dies ist der Grund, weshalb das schlichte „oder“ in obigem Zitat so herausfordert. Jeder ist in jeder vertraglichen Beziehung sowohl Prinzipal als auch Agent. Selbst Robinson Crusoe ist selbst Prinzipal und Agent. Das bedeutet: Vielleicht ist die gemeinhin nicht so vorgenommene Differenzierung in der Ökonomik dafür verantwortlich, dass sich die Menschen in der Gesellschaft nicht so verhalten wie es die Ökonomik annimmt. Vielleicht müsste man die Ökonomik ändern, so wie es die obige Graphik suggeriert. Mal sehen, ob und wie die beiden Autoren das Bild der Prinzipal-Agent-Beziehung in ihren weiteren Überlegungen verwenden.

3. Rationalität und Zeitpräferenz. Rawls hat in seiner Theorie der Gerechtigkeit der Zeitpräferenz eine herausgehobene Stellung verschafft. Interessanterweise spielt die Frage der Abdiskontierung der Zukunft bei Brennan/Buchanan ebenso eine große Rolle. „Wir wollen zeigen, dass rationale Individuen bei kollektiven Entscheidungen die Zukunft stärker abdiskontieren. Diese Tatsache liefert eine klare Begründung für Regeln in

solchen Fällen.“ (S. XXIV) Obwohl diese Frage im späteren Teil des Buches einen breiten Raum einnimmt und wir warten sollten, darüber zu reden, bis wir im Studium des Buches an dieser Stelle angekommen sind, sollen schon an dieser Stelle einige grundlegende Überlegungen angestellt werden. Wenn die beiden Autoren von Rationalität sprechen, dann wird man als theoretischer Ökonom immer vorsichtig, denn was ist die Rationalität eines Individuums?

Wir wollen definieren: Rational heißt nicht moralisch aber auch nicht unmoralisch. Es heißt, dass das Individuum wie der Homo Oeconomicus handelt. Er hat vielleicht auch rationale Erwartungen, die aber nur aus seiner eigenen Lebenserfahrung stammen, die aber nicht im Sinne der „Rationalen Erwartungs-Revolution“ in der Ökonomie aus Lehrsätzen der Ökonomie stammen. Das rationale Individuum kennt somit nicht das positive ökonomische Integritäts-Konzept von Jensen. Er rechnet das und mit dem, das er kennt.

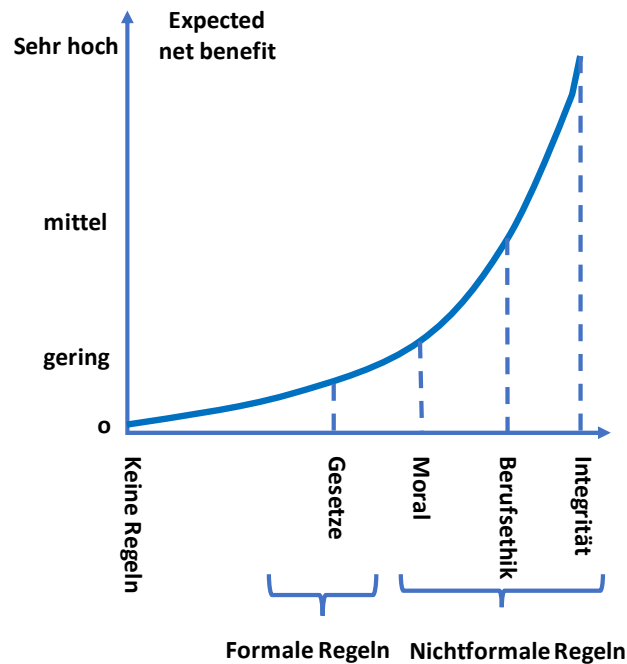
Auch die Frage, was genau mit kollektiver Entscheidung gemeint ist, ist nicht trivial. Wir wollen definieren. Privat heißt, dass es sich um rein private Entscheidungen mit Wirkung in die Zukunft, bei denen es keine externen für andere Private schädlichen Effekte gibt. Kollektive Entscheidungen sind einmal kollektive Entscheidungen über öffentliche Güter, wie z.B. Straßenbeleuchtung. Zum Zweiten sind kollektive Entscheidungen dann erforderlich, wenn externe Effekte aus dem privaten Wirtschaftsprozess auftreten. Rein private Entscheidungen mit Zukunftswirkung sind rein private Investitionsentscheidungen. Die Zukunftswirkung wird gemeinhin mit einem risikoäquivalenten Zinssatz, der am Kapitalmarkt gebildet wird, abdiskontiert. Der so erzielte Kapitalwert wird durch eine optimale Investitionsentscheidung maximiert. Eine psychologisch hohe Zeitpräferenz würde in dieser Rechnung zu einem geringen Kapitalwert der Investition führen, was der Gewinnmaximierung widerspricht. Man kann auch sagen, dass der Investor als Prinzipal seines Investments Gewinnmaximierung betreibt und somit eine ökonomisch begründete Zeitpräferenz hat.

Anders dagegen bei kollektiven Entscheidungen, so wie sie eben definiert sind. Hier entscheiden Agenten, also die Bürger, Politiker etc. Sie sind Agenten des Souveräns resp. des Gesellschaftsvertrages. Ihr Diskontfaktor ist kein Kapitalmarktzins, sondern ein psychologisches Zeitgefühl. Der Agent an dieser Stelle ist wie der Konsument im Unterschied zum Prinzipal als Investor. Hier herrscht bei den Agenten eher kurzfristiges Denken und somit eine stärkere Abdiskontierung der Zukunft. Konkret fällige kollektive Entscheidungen zur Heilung externer Effekte oder zur Schaffung öffentlicher Güter sind stets mit direkten Kosten verbunden, wobei der Nutzen eher in der Zukunft liegen mag. Der Konsument will aber, wenn er Kosten hat, auch gleich den Nutzen haben. Deshalb die hohe Zeitpräferenz. Entscheidungen über

Regeln dagegen treffen nicht konkrete Fälle externer Effekte oder öffentlicher Güter, sondern hypothetische Fälle in der Zukunft. Hier ist eine hohe Zeitpräferenz nicht schädlich für den einzelnen Entscheider, weshalb eine Entscheidung über Regeln auch bei hoher Zeitpräferenz kollektiv getroffen wird.

4. Verbesserung des Gesellschaftsvertrages. Schon in Buchanan wird der Versuchung widerstanden, mit den theoretischen Modellüberlegungen zur Gesellschaft und zur Demokratie ein Entscheidungsmodell zur Verfügung zu haben, um unsere freie Gesellschaft und ihre Verfassung i.w.S. verbessern oder, noch besser, optimieren zu können. Genau diesen Impetus haben Brennan/Buchanan auch hier. „Ist konstitutioneller Wandel in einer Demokratie überhaupt möglich? Wenn eine weitverbreitete Unkenntnis über die Bedeutung und die Funktion von Regeln besteht, dann ist die Antwort eindeutig *nein*. Aber selbst bei konstitutionellem Vorverständnis bleibt die Frage: Wie kann zugunsten einer Reform das manifeste Selbstinteresse der Beteiligten überwunden werden? Hier betritt Cassandra die Bühne. Aber unsere Bemühungen, hier und anderswo, belegen unsere feste Überzeugung, dass wir als Teilnehmer eines permanenten wissenschaftlichen Dialogs und vor allen Dingen als Bürger unseres Landes die Regeln des Spiels, das wir spielen, *verbessern* können.“ (S. XXV) Wenn die beiden Autoren alle Formen von Regeln, wie wir sie sehen, meinen, dann ist ihre These vollständig zu unterstützen. Allerdings können wir schon hier postulieren, dass dies nur geht, wenn Integrität, Berufsethik und Leadership nach Jensen Teil der Lösung ist. Damit aber diese Komponenten gesellschaftlich funktionieren, muss es ein Konzept der politischen Berufsethik sein, die für Alle gilt, also Politiker, Journalisten, Juristen, Experten und vor allem auch die Bürger als Wähler, und die eine Verantwortungsethik nach Weber beinhaltet, die Freiheit in Gesellschaft durch Lebenschancen schafft, und die begleitet wird durch eine Gesinnungsethik nach Weber, die Gerechtigkeit nach Rawls und Meinungsfreiheit nach Mill schafft. Wir werden sehen, was die beiden Autoren im Laufe ihrer Argumentation vorschlagen.

Ob im Laufe des Buches Verfahrensmöglichkeiten erkannt werden können, wie man aus nichtformalen Regeln über kollektive Entscheidungen zu formalen Regeln kommen kann, steht an dieser Stelle noch dahin. Aber erste Überlegungen dazu kommen für uns zu dem Ergebnis, dass es diese Verfahren gar nicht geben kann. Dazu soll folgende Abbildung eine erste Bewertung unterschiedlicher Regeln aufzeigen:



Das bedeutet, dass nichtformale Regeln wertvoller sind als das Gesetz, wenn man die Frage der Durchsetzung resp. der Bestrafung bei Regelbruch außen vor lässt. Buchanan hat vom Dilemma der Bestrafung gesprochen. Die Frage der Bestrafung bei Gesetzesvergehen ist also nicht einfach oder gar nicht rational objektiv zu lösen. Man kann also nicht ohne Weiteres argumentieren, dass Gesetze viel besser seien als nichtformale Regeln, da die Bestrafung und damit die Durchsetzung dabei viel einfacher sei.

Ein zweiter Aspekt der Bestrafung muss ebenfalls genannt werden. Bezüglich Gesetzen besteht die Gesellschaft auf dem Prinzip der Bestrafung. Bei nichtformalen Regeln dagegen geht es vor allem um Belohnung. Dies wird vor allem deutlich bei der Integrität, der Regel mit dem höchsten Nettonutzen. Bei Gesetzen beruht die Bestrafung auf direkten Kosten. Bei Integrität beruht die „Bestrafung“ auf Opportunitätskosten, die nur schwer zu erkennen aber real vorhanden sind. Es sind die Jensen'schen Opportunitäten, die die Effizienz des Integritäts-Subjekts resp. -Objekts um Dimensionen erhöht.

Was aber heißt dies für die Frage der positiven Verfahrensinstrumente, um aus nichtformalen Regeln formale Regeln durch kollektive Entscheidungsprozesse zu machen. Diese Frage wurde bisher noch nicht beantwortet und wir hoffen, die Antwort im Laufe des Studiums von Brennan/Buchanan zu bekommen. Aber wir müssen hier schon erkennen, dass es darauf keine rationale objektive Antwort gibt und geben kann. Nichtformale Regeln sind wertvoller als formale Regeln. Man kann kein rationales objektives Verfahren sich ausdenken, das aus etwas Gutem etwas Schlechteres macht. Die Alternative zu nichtformalen Regeln, also Integrität, die nicht existieren, ist nicht, eine formale Regel, also ein Integritätssubstitut,

zu machen, sondern alles zu versuchen, die superiore positive ökonomische Regel über Missionen bei allen Bürgern durchzusetzen mit dem Versprechen weitaus höheren Nutzens als durch Regelbruch. Wenn dies aber nicht gelingt, ist die Second Best Lösung, doch eine formale Regel, also Integritätssubstitute, zu bilden. Dies geschieht aber in einer „Notsituation“, in der es nicht möglich ist, ein superiores Verfahren der kollektiven Entscheidung zu entwerfen und zu realisieren. Bei diesem Versuch entsteht irgendetwas, was den Titel bekommt, ein Integritätssubstitut zu sein, und das unter Umständen über die Zeit verbessert werden kann.

Aber kritisieren wir den Tag nicht vor dem Abend und studieren Brennan/Buchanan von Anfang bis Ende. Wenn aber unsere Argumentation stimmig sein sollte, ist zu überlegen, ob man Jensen nicht auch in den erlauchten Kreis der konstitutionellen Ordoliberalen aufnimmt, obwohl sein Image aus alten Tagen dem eines extremen libertären Kapitaltheoretiker, der nur an die Marktlösung denkt, entspricht.

Und ein weiteres zeigt sich in dieser Diskussion. Hayek postuliert, dass Gesetz und Recht, somit die Regeln nach denen eine freie Gesellschaft funktioniert, Ergebnis menschlichen Handelns aber nicht menschlichen Entwurfs seien, um damit seiner Evolutionstheorie im Gegensatz der rationalistischen Theorie der freien Gesellschaft die Basis zu geben. Die Überlegungen hier sagen aber etwas anderes: Nichtformale Regeln, wie Integrität und Ethik, sind Ergebnis menschlichen Handelns, formale Regeln von Recht und Gesetz, also unsere Integritätssubstitute, sind Ergebnis menschlichen Entwurfs, nämlich Second Best-Lösungen, wenn nichtformale Regeln nicht existieren oder inferior funktionieren. Wenn aber nichtformale Regeln als Ergebnis menschlichen Handelns bereits existieren und wir sie auch verstehen, können wir mittels der rationalen Vernunft auf Basis besten objektiven Wissens unser System, das Wirtschaftssystem und das Demokratiesystem, das aus formalen und nichtformalen Regeln besteht, rational verbessern. Dies ist, was Brennan/Buchanan andeuten und was wir mit unserem Demokratie-Modell bezwecken.

Lässt man nun in dieser Thematik die Gedanken spielen, so zeigen sich weitere erstaunliche Erkenntnisse. a) Ob eine nichtformale Regel irgendwann einmal aus „menschlichem Handeln“ oder „menschlichem Entwurf“ entstanden ist, ist wegen fehlender Dokumentation in der Zeit (100.000 Jahre) nicht nachvollziehbar. Man kann auch fragen, was der Unterschied zwischen menschlichem Handeln und menschlichem Entwurf ist, wenn der rationale, wenn auch begrenzt rationale, Mensch rational handelt. b) Beschäftigt man sich heute auf Basis objektivem Wissen mit nichtformalen Regeln, ist es unwichtig, wie diese Regel entstanden ist. Sie ist existent und man kann versuchen, sie rational zu verbessern. c) Integrität ist eine nichtformale Regel,

die aber erst durch das Wort festlegt, was diese nichtformale Regel besagt. Wenn man nun sein spezifisches Wort gibt, kreiert man eine spezifische Regel. Ist diese Regel das Ergebnis menschlichen Handelns oder menschlichen Entwurfs? d) Es ist ein Unterschied, ob man ex-post oder ex-ante über den Unterschied zwischen menschliches Handeln und menschlichen Entwurf argumentiert. Ex-post kann man keinen Unterschied mehr feststellen. Ex-ante ist beides das Gleiche, rationales menschliches Handeln. e) Damit ist die eigene Verwirrung komplett. Um was geht es eigentlich dabei? Dass Hayek den Kommunismus theoretisch besiegen konnte, liegt an seiner Informationstheorie des Wettbewerbes und nicht an seiner Unterscheidung zwischen menschlichem Handeln und menschlichem Entwerfen. f) So gesehen, kann man als Rationalist sehr gut mit Hayek und seiner Evolutionstheorie leben, da sie irrelevant ist, zumindest was die Regeln in einer freien Gesellschaft anbelangt. g) Und dass nichtformale Regeln überliefert werden, z.B. zwischen Eltern und Kindern, ist für Jeden selbstverständlich und hat mit der Frage des menschlichen Handelns vs. menschlichen Entwurfs gar nichts zu tun. Soziale Evolution ist Imitation und Bildung, was aber nichts anderes ist als menschliche Rationalität.

In Kapitel 1 „Der Konstitutionelle Imperativ“ und Kapitel 2 „Die kontrakttheoretische Perspektive“ legen die beiden Autoren die methodologische Basis ihrer positiven Theorie des Regelsystems für eine freie Gesellschaft. Man kann sagen, dass die Autoren individualistisch, kontrakttheoretisch und konstitutionell denken und argumentieren. Konstitutionell heißt, dass auf Basis eines fiktiven Gesellschaftsvertrages die Gesellschaft sich ein Regelsystem gibt, das das Zusammenleben der Menschen in einer freien Gesellschaft ermöglicht. Kontrakttheoretisch heißt, dass alle Regeln in der Gesellschaft wie durch einen Kontrakt zwischen allen Bürgern der Gesellschaft aus kollektiven Entscheidungen zustande kommen. Individualistisch heißt, dass alle kollektiven Entscheidungen auf Basis der individuellen Bewertungen jedes einzelnen Bürgers getroffen werden. Es gibt keine normativen Werte, ob von Gott, von einem von Gott eingesetzten königlichen Herrscher oder aus einem Naturrecht. Die Konstitutionen behandeln alle Bürger als gleichwertig und die Kontrakte werden zwischen freien Bürgern freiwillig geschlossen. Die Frage nach dem „besten“ Regelsystem darf somit nicht normativ gestellt werden, da alle kollektiven Entscheidungen über Vertragsverhandlungen freiwillig und damit optimal getroffen werden, sondern das „Beste“ Regelsystem muss positive Kriterien erfüllen. Was die Autoren in Kapitel 1 und 2 nicht darstellen, soll aus unseren bisherigen Überlegungen hier postuliert werden: Das einzige Ziel eines Regelsystems für eine freie Gesellschaft ist die bestmögliche Sicherung der Freiheit der Menschen in Gesellschaft. Dazu muss das Regelsystem Integrität haben, denn das ist das Wort, das das Regelsystem der Gesellschaft gibt. Unsere These ist, dass das Regelsystem die Bedingungen unseres Demokratie-Modells erfüllen muss. Dies kann man rational prüfen und dies kann man gegebenenfalls auch rational verbessern.

Einige Zitate mögen dieses Bild bekräftigen. „Die zentrale Annahme, mit der das kontrakttheoretische Gebäude steht oder fällt, ist die Auffassung, dass das Individuum, die einzelne Person, die Quelle aller Werte ist. Bewertende Instanz ist allein der Einzelne.“ (S. 28) Dies unterstreicht unser Bild, wonach alle Bürger, ob in der Rolle als Politiker, als Wissenschaftler, als Juristen, als Journalisten oder als Wähler, die gleiche politische Berufsethik durch Integrität praktizieren. Dies zeigt folgendes Zitat. „Folglich müssen, wenn unsere Position konsistent sein soll, alle Personen als moralisch gleichwertig angesehen werden, als Subjekte, die alle gleichermaßen in der Lage sind, die jeweiligen Optionen bewerten zu können.“ (S. 28)

Der „Als-ob“-Gesellschaftsvertrag wird verbunden mit der rationalen Fähigkeit, den Vertrag, ob konstitutionell oder postkonstitutionell, zu ändern. „Wenn hingegen ein Staat im weitesten Sinne so gesehen werden kann, ‚als ob‘ er aus einem Vertrag hervorgegangen wäre, ist dies eine legitimierende Betrachtungsweise, die gleichzeitig den Weg zu konstruktiven konstitutionellen Reformen öffnet. Existierende Regeln können durch Verträge geändert werden, selbst wenn sie nicht auf diesem Wege zustande gekommen sind.“ (S. 29) Damit wird gesagt, dass alles Relevante in einer freien Gesellschaft, insbesondere ihr Regelsystem, nur und ausschließlich durch freiwillige Verträge der Bürger miteinander zustande kommt und auch so verändert werden kann.

In diesem Bild des Regelsystems der beiden Autoren ist implizit eine starke Kritik an der Hayek’schen sozialen Evolutionstheorie enthalten. „Was wollen die Beteiligten erreichen, wenn sie versuchen, untereinander eine Übereinkunft über die Regeln zu erzielen, die ihr Verhalten leiten und wenn sie die Macht des Staates bei der Durchsetzung dieser Regeln ebenfalls durch Regeln begrenzen wollen? Suchen sie das ‚Gute‘? Suchen sie die ‚Wahrheit‘? Wird das Kollektiv als ein Instrument der Entdeckung angesehen, der Entdeckung des ‚Guten‘, des ‚Wahren‘ oder des ‚Schönen‘?“ (S. 30) Ist eine Theorie der Regelsysteme einer freien Gesellschaft somit eine normative oder eine positive Theorie? „Zu beachten ist, dass allein die Präferenzen der Tauschpartner zur Beurteilung des Wertes herangezogen werden. Es gibt kein externes Bewertungskriterium.“ (S. 31) Das Regelsystem der freien Gesellschaft hat somit kein normatives Ziel. Die normativen Werte kommen über die Präferenz des Bürgers in das System. „Solange die Individuen die alleinige Quelle von Werten sind und kein Unterschied zwischen Personen besteht, kann das politische Geschehen in einem Gemeinwesen nur als ein komplexer Mehr-Personen-Tausch oder -Vertrag interpretiert werden. Die Individuen sind Akteure, die sich zusammenfinden, um nach institutionellen Arrangements zu suchen, die sich schließlich für alle Beteiligten als vorteilhaft erweisen.“ (S. 33)

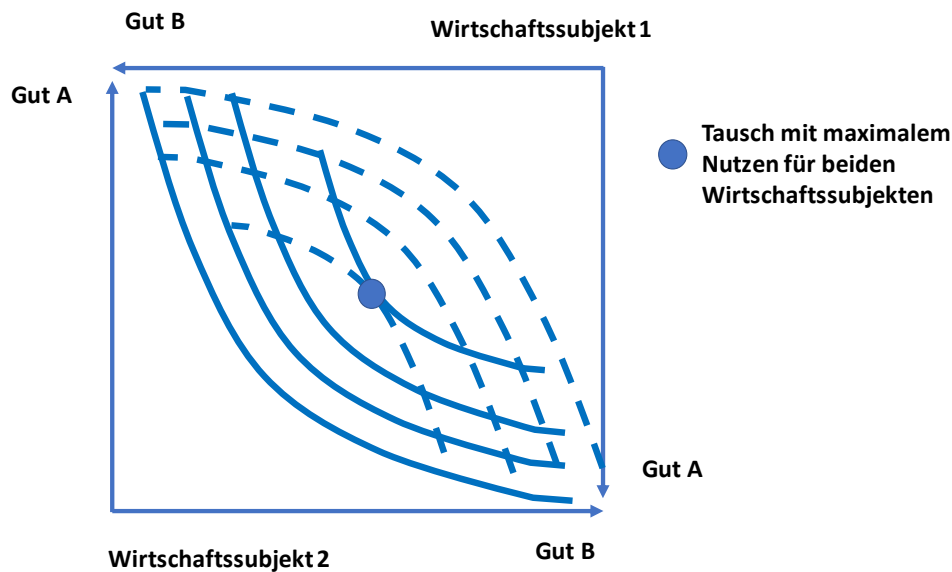
Die positive Sicht des Regelsystems als Mehr-Personen-Vertrag impliziert auch, dass alle politische Autoritäten, also vor allem die Regierung, nur Agenten des Souveräns nach Rousseau sind. Sie unterliegen ebenso den Regeln des Regelsystems und haben nicht das Wertepriamt. „Die Idee, dass Verfassungen die Grenzen politischer

Autoritäten abstecken, ist offensichtlich eine Idee, die vielfach nicht verstanden wird.“ (S. 35)

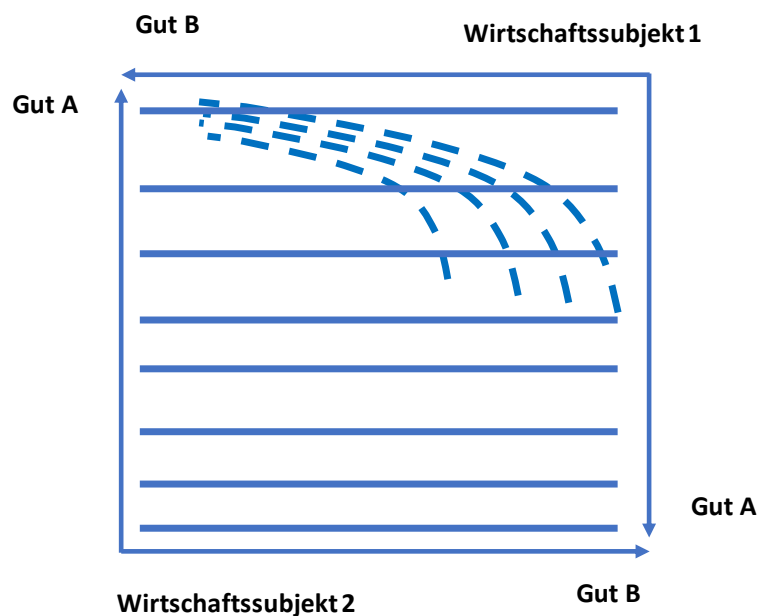
Der Verfassungstheoretiker kann somit auf Basis seines individualistischen, kontrakttheoretischen und konstitutionellen Theoriebildes nicht einzelne Regeln eines Regelsystems kritisieren, da sie Ergebnis des menschlichen Handelns sind, nämlich den Mehr-Personen-Kontrakten. „... für den Ökonomen gibt es keine Möglichkeit, eine ‚effiziente‘ Allokation unabhängig vom Tauschvorgang selbst zu definieren. Er legt seine Bewertungsmaßstäbe an die Regeln des Tausches an, nicht aber an dessen Resultate.“ (S. 32f) Was er aber kann, ist ein Regelsystem zu verstehen, um festzustellen, ob es nach Jensen Integrität im Design und Integrität in der Nutzung des Systems aufweist. Diese Sicht ist auch angesichts der tiefgreifenden Erkenntnisse von Brennan und Buchanan ein neuer Ansatz, den wir mit unserem Demokratie-Modell verfolgen wollen. Diese Erkenntnis unsererseits ist Integritäts-immanent naheliegend, fairerweise ist sie aber erst durch die Lektüre von Brennan/Buchanan geboren worden. Es geht um die Integrität der Regelsysteme einer freien Gesellschaft.

Eine letzte Lücke scheint in der individualistischen, kontrakttheoretischen und konstitutionellen Betrachtungsweise des Regelsystems einer freien Gesellschaft noch zu klaffen. Evolutions-Liberale wie Hayek und Konstitutions-Liberale wie Buchanan, Brennan und Tullock sprechen in ihren Werken immer wieder auch von Gerechtigkeit, ohne sie explizit in ihre theoretische Argumentation zu instrumentalisieren. In unserem Demokratie-Modell dagegen spielt Gerechtigkeit als Gesinnungsethik der politischen Berufsethik eine große Rolle. Eine Begründung dafür haben wir aber im positiven ökonomischen resp. politischen Sinn bisher auch nicht gegeben. Warum ist Gerechtigkeit abgesehen von moralischen Argumenten für eine freie Gesellschaft so wichtig? Dies soll nun begründet werden.

Die Edgeworth-Box zeigt die Ökonomie des freiwilligen Tauschs. Der kontrakttheoretische individualistische Ansatz der Theorie des Regelsystems einer freien Gesellschaft sieht den Mehr-Personen-Tausch resp. -Kontrakt als das Verfahren, um Regeln festzulegen und kollektive Entscheidungen zu treffen, die superior sind für alle freien Bürger in einer Gesellschaft. Dies zeigt folgende Abbildung:



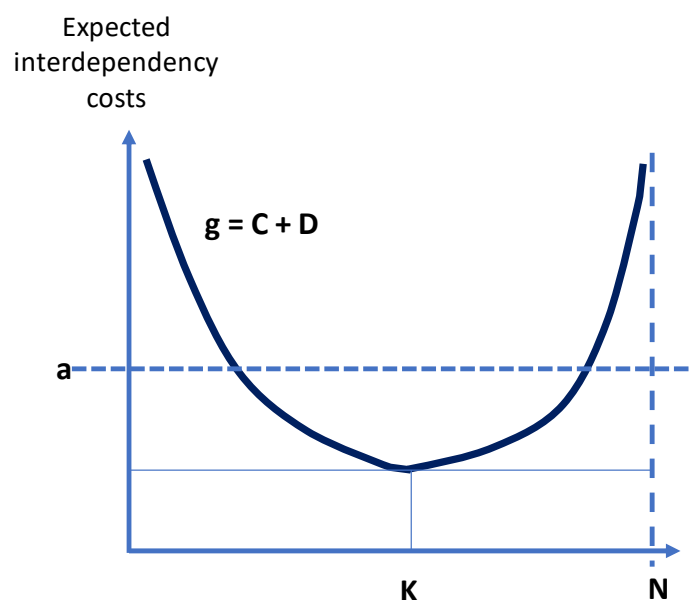
Ein Tausch findet dann statt, wenn beide Wirtschaftssubjekte in beiden Produkten ausgestattet sind und beide Produkte wertschätzen. Der Tausch verteilt die beiden Produkte so um, dass sich Jeder auf einer höheren Nutzenkurve befindet. Es ist ein Bild für eine relativ homogene Gesellschaft. Es lässt sich nun in der Edgeworth-Box eine theoretische Situation abbilden, in der es nicht zum Tausch kommen kann. Diese Situation wird theoretisch in den Lehrbüchern nicht diskutiert, da sie zu extrem erscheint. Betrachtet man jedoch stark gespaltene Gesellschaften, dann ist diese Situation nicht mehr „extrem“, sondern „normal“. Dies zeigt folgende Abbildung:



In dieser gespaltene Gesellschaft hat Wirtschaftssubjekt 1 nur Gut B aber kein Gut A. Wirtschaftssubjekt 2 hat nur Gut A, ist aber an Gut B nicht interessiert. Ein Tausch findet nicht statt, da sich formal die Nutzenkurven nicht berühren, sondern nur schneiden. Dies ist der Grund, warum Buchanan im konstitutionellen aber auch im postkonstitutionellen Verhandlungsprozess von einer anfänglichen Neuverteilung der

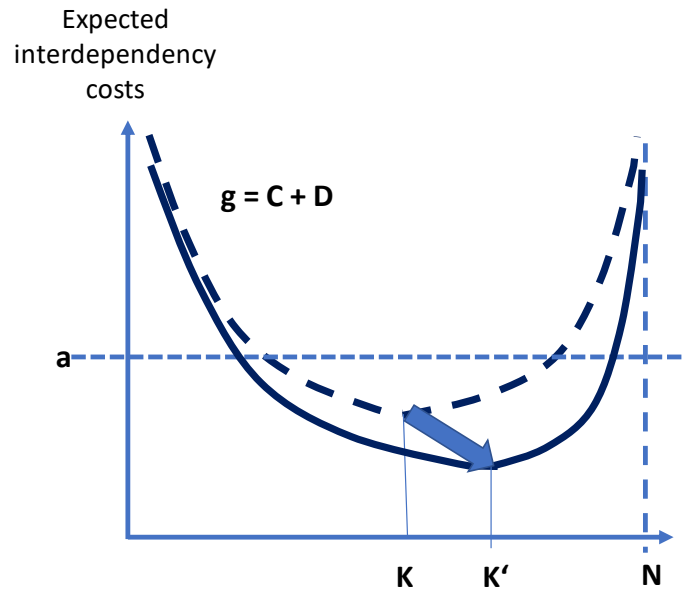
Güter spricht, damit eine Einigung möglich ist. Findet diese Neuverteilung nicht statt, ist eine Einigung nicht möglich. Damit aber kann in einer extrem gespaltenen freien Gesellschaft das Regelsystem, wie es Brennan/Buchanan verstehen, nicht funktionieren. In unserem Demokratie-Modell verlangt die politische Berufsethik, dass die Lebenschancen nach dem Gerechtigkeitsprinzip von Rawls geschaffen werden, um die extreme Spaltung der Gesellschaft und damit das Scheitern des Regelsystems in der freien Gesellschaft zu vermeiden. Dies wäre beim Scheitern die fehlende Integrität des Regelsystems. Beim Erfolg des Regelsystems ist es die Integrität des Regelsystems, die die Verantwortungsethik der Lebenschancen und die Gesinnungsethik der Gerechtigkeit verlangt. Damit liegt ein positives Bewertungskriterium für die Bewertung eines Regelsystems in einer freien Gesellschaft vor, wenn man den individualistischen, kontrakttheoretischen und konstitutionellen theoretischen Ansatz zur Erklärung eines Regelsystems in einer freien Gesellschaft wählt. Lebenschancen müssen gerecht nach Rawls geschaffen und verteilt werden. Geschieht das nicht, spaltet sich die Gesellschaft mit der Konsequenz, dass das Regelsystem der freien Gesellschaft ineffizient wird.

Dieser Gedanke kann vertieft werden mit dem Rekurs auf Buchanan/Tullock und den Calculus of Consent. Wir haben oben bei Buchanan/Tullock gesehen, dass eine Entscheidung für kollektives Handeln dann getroffen wird, wenn die sogenannten „Interdependency Costs“ minimal sind. Die darin enthaltenen Entscheidungskosten hängen vor allem davon ab, mit welcher Mehrheit die Entscheidung getroffen werden soll, und wie hoch die Kompensationskosten, die direkten Entscheidungskosten und vor allem die Verhandlungskosten sind, um die spezifische Mehrheit zu erringen. Dies zeigt folgendes Schema, das auch schon oben dargestellt wurde:



Eine homogene Gesellschaft mit einer hohen Gerechtigkeit verursacht geringere Entscheidungskosten, da die Kompensationen geringer sein müssen und da die Verhandlungen beim kontrakttheoretischen Tausch deutlich geringer ausfallen, wie

unsere Edgeworth-Box auch gezeigt hat. Damit aber ändert sich der Calculus of Consent. Dies zeigt folgende Abbildung:



Durch die Reduzierung der Decision Costs kann eine höhere spezifische Mehrheit bei kollektiven Entscheidungen verlangt werden, was die externen Effekte der überstimmten Minderheit reduziert. Man kommt dem Ideal der Einstimmigkeit nahe, die fiktiv die Basis für den konstitutionellen und kontrakttheoretischen Ansatz ist. Der Effekt der Gerechtigkeit auf die Funktionsfähigkeit eines Regelsystems einer freien Gesellschaft ist offensichtlich. Gerechtigkeit führt zu einer homogenen Gesellschaft, was wiederum zu einer höheren Effizienz des Regelsystems führt. Damit aber ist der theoretische Grund gegeben, warum Gerechtigkeit aus positiver und nicht nur normativer Sicht unabdingbar ist. Diese Begründung der Gerechtigkeit ist Ordoliberalismus pur und steht somit nicht im Verdacht, ein „Gott zu sein, der keiner ist“, wie Hans-Hermann Hoppe die Demokratie bezeichnet.

Aus unserer Sicht gilt somit: So wie Integrität ein Effizienzsteigerungsfaktor für ökonomische Produktionsprozesse ist, ist Gerechtigkeit ein Effizienzsteigerungsfaktor für politische Produktionsprozesse. Der entscheidende Faktor dabei ist jedoch, dass damit die Legitimität der politischen und ökonomischen Ordnung eines Regelsystems einer freien Gesellschaft spürbar zunimmt, was nach Lamb dazu führt, dass das respektive Regelsystem akzeptiert und die Regeln proaktiv befolgt werden, was a) zu geringerem Aufwand für Bestrafung und b) zur Stärkung und Befolgung nichtformaler Regeln führt. Durch Legitimität steigt die Effizienz des Regelsystems der freien Gesellschaft noch zusätzlich. Die Wichtigkeit von Gerechtigkeit nach Rawls kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden für eine freie Gesellschaft. Wer das Streben nach Gerechtigkeit als sozialistisches Verbrechen deklariert, macht sich der Zerstörung der freien Gesellschaft schuldig. Man kann die Analogie zwischen Integrität und Gerechtigkeit noch weitertreiben. Jensen beschreibt Integrität als positives ökonomisches Modell. So können wir

Gerechtigkeit als positives konstitutionelles Modell beschreiben. Jensen sagt: „Integrity. Without it Nothing works.“ Wir können sagen: „Gerechtigkeit. Ohne sie funktioniert nichts.“ Sowohl Integrität als auch Gerechtigkeit sind notwendige Bedingungen. Integrität und Gerechtigkeit sind zusammen aber erst die hinreichende Bedingung, dass Freiheit der Menschen in Gesellschaft funktioniert. Eine freie Gesellschaft freier Menschen benötigt Beides unabdingbar. Integrität und Gerechtigkeit fallen nicht vom Himmel oder stellen sich automatisch ein, wie Brennan/Buchanan bezüglich der Gerechtigkeit (S. 39ff) implizit zu unterstellen scheinen, sondern sie sind Ergebnis rational getroffener Entscheidungen zur Verbesserung des Regelsystems freier Menschen in der Gesellschaft und sie sind schmerzhafter Teil der „Last der Zivilisation“ nach Popper.

In Kapitel 3 kritisieren die Autoren die Sicht vieler Sozialphilosophen, wonach der Staat resp. die Politik die Aufgabe habe, ein höheres Gemeinwohl, das den Bürgern unbekannt sei, zu suchen, zu entdecken, zu erkennen und zu realisieren. Dem stellen sie ihre individualistische, kontrakttheoretische und konstitutionelle Sicht gegenüber, wonach die Wertvorstellungen aller Bürger sich im kollektiven Verhalten der Gesellschaft widerspiegelt. „Die Idealisten unter uns würden behaupten, die Teilnehmer suchten das ‚Gemeinwohl‘ zu realisieren. ... Wir betonen hier jedoch, dass jedes Maß an Berücksichtigung fremder Interessen in das vertragstheoretische Paradigma inkorporiert werden kann.“ (S. 48) Diese positive Sicht entgegen einer normativen Sicht ist für den methodologischen Ansatz richtig. Was aber nur scheinbar konsistent ist, ist die Feststellung der beiden Autoren, dass diese Sicht deontologisch und eben nicht teleologisch sei. „Die vertragstheoretisch-konstitutionelle Position ist nahezu zwangsläufig nicht-konsequentialistisch und damit deontologisch.“ (S. 59) Dem ist zu widersprechen. Zwar gibt es kein Ziel der Politik das über den Wertvorstellungen der Individuen steht. Aber ein Regelsystem einer Gesellschaft von freien Menschen hat ein Ziel und ist somit teleologisch: Das normative Ziel des Regelsystems einer Gesellschaft von freien Menschen ist die Freiheit der Menschen in Gesellschaft.

In Kapitel 4 argumentieren die Autoren für den Homo Oeconomicus als Individualist in der Gesellschaft, auch wenn es um Politik und kollektives Handeln geht. „... das aus dem homo oeconomicus-Bild abgeleitete Modell des gesellschaftlichen Konflikts und der gesellschaftlichen Kooperation passt zu unseren konstitutionelle Überlegungen in ganz einzigartigen Weise.“ (S. 88) Wir wollen dies aus unserer Sicht folgendermaßen bestätigen: Der Homo Oeconomicus der Ökonomie maximiert seinen individuellen Nutzen unter Regeln. Der Homo Politicus ist ein Homo Oeconomicus, der aber zusätzlich einer politischen Berufsethik folgen muss, will er gesellschaftlich agieren. Diese beinhaltet die notwendigen gesellschaftlichen Aspekte, wie Freiheit durch Lebenschancen in der Weber'schen Verantwortungsethik, wie Gerechtigkeit nach Rawls und Meinungsfreiheit nach Mill in der Weber'schen Gesinnungsethik. Diese politische Berufsethik muss der Homo Politicus durch sein Wort garantieren, was seine Integrität ausmacht. In diesem Bild sind nicht nur Politiker, sondern alle Bürger der Gesellschaft ein Homo Politicus,

insbesondere auch Juristen, Journalisten und Wissenschaftler, ohne den Wähler zu vergessen. Die Frage, ob der Homo Oeconomicus das richtige Menschenbild für konstitutionelle Fragen ist, stellt sich in unserem Demokratie-Modell nicht, da wir dem Homo Oeconomicus die politische Berufsethik verordnen müssen, damit er gesellschaftlich agieren kann, ohne ihn substantiell zu verändern. Er bleibt, wie er in der Neoklassik definiert wird, aber er muss ergänzt werden um die gesellschaftliche Komponente. Dies ist die politische Berufsethik.

In Kapitel 5 stellen die Autoren die Frage, warum die Menschen in der Gesellschaft freiwillig und gemeinsam ihre jeweiligen Handlungsfreiheiten beschränken sollten. Diese grundsätzliche Frage muss an Hand von Brennan/Buchanan nicht noch einmal erläutert werden, da sie grundsätzlich in „Grenzen der Freiheit“ beantwortet wurde. Konkretisiert man allerdings die Frage zu: „Warum sollte sich eine oder mehrere Personen entschließen, aus freien Stücke ihre Handlungsfreiheit durch ‚in der Zukunft bindende Regeln‘ einzuschränken?“ Ohne auf einzelne Zitate aus Kapitel 5 einzugehen, verstehen wir die Argumentation folgendermaßen. Wir haben oben schon die Aussage der beiden Autoren in ihrem Vorwort interpretiert, wonach rationale Individuen bei kollektiven Entscheidungen die Zukunft stärker abdiskontieren würden. Diese unsere Interpretation soll hier nicht wiederholt werden. Im Unterschied zur Diskussion bezüglich des Vorwortes, wo es um die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Investitionen ging, geht es nun um die Unterscheidung zwischen Einzelentscheidungen in der Zeit und Regeln für die Zeit.

Hier geht es um Entscheidungseffizienz. Jede Entscheidung verursacht Kosten und Risiken. Eine hohe Entscheidungseffizienz bedeutet geringe Entscheidungskosten und geringe Entscheidungsrisiken. Das rationale Individuum im individualistischen, kontrakttheoretischen und konstitutionell begründeten Modell des Regelsystems der beiden Autoren ist rational und entscheidet sich für eine hohe Entscheidungseffizienz c.p. Und hier gibt es einen hohen aber auch nur graduellen Unterschied zwischen privaten und kollektiven Entscheidungen, wie die beiden Autoren mit ihrem Robinson-Beispiel sehr schön zeigen. Wenn man sich über ein längerfristiges Ziel, das in der Zeit stetig neue Entscheidungen erfordert, einig ist, kann man von Zeit zu Zeit stets eine Entscheidung treffen. Solange sich die Umwelt nicht fundamental ändert, trifft man dann jedes Mal die gleiche Entscheidung. Dies verursacht jedes Mal Kosten und ist jedes Mal riskant, da jede Entscheidung jedes Mal unter Unsicherheit getroffen werden muss. Deshalb ist es ökonomisch sinnvoller, sich eine Regel zu geben, wie Robinson im Beispiel. In diesem Fall trifft man eine Entscheidung unter Risiko und Kosten. Was aber im individuellen Fall gilt, ist im kollektiven Fall, und dies zeigen die Autoren anschaulich, noch gravierender. Im individuellen Fall kann das Individuum denken, dass es nicht sicher ist, ob es c.p. jedes Mal eine gute Entscheidung trifft. Das heißt, die Entscheidungsrisiken sind bei Einzelentscheidungen über die Zeit spürbar höher als bei einer Regel. Bei kollektiven Entscheidungen kann das Individuum zwar sich sicher sein, dass es jedes Mal bei einer Einzelentscheidung eine gute Entscheidung treffen wird, diese Sicherheit hat

das Individuum aber nicht für die anderen Mitglieder des Kollektivs. Das aber bedeutet, dass die Risiken der Einzelentscheidungen im Kollektiv sehr viel höher sind. Hinzu kommt, dass die Entscheidungskosten im Kollektiv ebenfalls erheblich höher sind, so dass eine Regelentscheidung im Kollektiv spürbar ökonomisch besser ist, als viele Einzelentscheidungen über die Zeit.

Daraus aber den Schluss zu ziehen, dass Regeln immer superior seien gegenüber Einzelentscheidungen, ist falsch. Dies hängt von der Frage der Varianz der Umweltzustände ab, die sowohl endogen in der Gesellschaft als auch exogen in der Welt sein können. Bei einer geringen relevanten Umweltvarianz sind Regeln besser, nicht jedoch bei einer hohen relevanten Umweltvarianz. Die Abwägung zwischen Regelentscheidung und Einzelentscheidungen gehört somit zum wichtigsten Aufgabengebiet eines integren Politikers, die er nur mit einer hohen Berufsethik, wie sie in unserem Demokratie-Modell beschrieben ist, meistern kann und auch permanent meistern muss. Dies hat dramatische Folgen für die politische Berufsethik. Jede kollektive Entscheidung, insbesondere im Fall vieler Einzelentscheidungen in der Zeit, erfordern optimale Entscheidungen im Sinne von „Grenzen der Freiheit“. Wir haben oben schon gesehen, wie wichtig Gerechtigkeit dabei ist. Gerechtigkeit in der Gesellschaft macht kollektive Entscheidungen spürbar effizienter. Damit aber ist Gerechtigkeit in der Gesellschaft ein unabdingbares kollektives Gut, so wie Integrität ein unabdingbares privates Gut.

In Kapitel 6 zeigen die Autoren die Auswirkungen von fehlenden Regeln in der Gesellschaft in den Bereichen Steuern, Inflation, öffentlicher Verschuldung, Kriminalität und Wohlfahrtsstaat. „Kurz gesagt, die Ergebnisse politischen Handelns in modernen Demokratien, - eines Handelns im Rahmen kurzfristiger Perspektiven, - können alles andere als Pareto-optimal sein.“ (S. 1217)

In Kapitel 7 diskutieren die Autoren den Zusammenhang zwischen Regeln und Gerechtigkeit. „Wie sollte nun ‚gerechtes Handeln‘ definiert werden? Es besteht in einem Verhalten, das die Regeln, denen man einmal zugestimmt hat, nicht verletzt.“ (S. 129) Dabei erfolgt eine Gerechtigkeitsdefinition, die völlig abweicht von der Frage der Gerechtigkeit bei Rawls. Solange, so die Autoren, Alle einer Regel, ob im Gesellschaftsvertrag, die Meta-Ebene, oder postkonstitutionell freiwillig zugestimmt haben, besteht Gerechtigkeit lediglich darin, die Regeln einzuhalten und nicht zu verletzen. Da alle den Regeln zugestimmt haben, bestimmen die Regeln, was Gerechtigkeit ist. „Vielmehr kommt dem Konsens zwischen den Beteiligten diese grundlegende normative Funktion zu. In unserem Modell beschreiben Regeln die Bedingungen für Gerechtigkeit, nicht umgekehrt.“ (S. 129) Um die breite Diskussion der Autoren über ihre Definition abzukürzen, wollen wir feststellen, dass die Gerechtigkeit von Brennan/Buchanan aus unserer Sicht die Integrität ist. Die Regel einzuhalten, ist das Wort, das jeder Bürger gibt. Das ist Integrität. Wenn er sein Wort hält und die Regel nicht verletzt, behält er seine Integrität. Dies aber hat mit Gerechtigkeit nichts zu tun. Und schon gar nicht gilt aus unserer Sicht: „Und alles, was nicht ungerecht ist, ist gerecht.“ (S. 133)

Dass die Sicht der Gerechtigkeit der beiden Autoren unter Umständen zu kurz sei, geben die Autoren ehrlicherweise auch zu. „Schließlich möchten wir die begrenzte Zielsetzung dieses Abschnittes herausstellen. Hauptpunkt und Ziel unserer Analyse war es, den Begriff der Gerechtigkeit in Beziehung zu setzen zu den Regeln einer gesellschaftlichen Ordnung. Dabei ergab sich allerdings aus der Natur der Fragestellung eine gefährliche Nähe unserer Argumentation zu weitergehenden philosophischen Überlegungen, für die wir, wenn überhaupt, nur eine geringe Kompetenz besitzen. Wir wollen daher festhalten, dass wir nicht den Anspruch erheben, einen positiven Beitrag zur Analyse der Gerechtigkeitsproblematik als solcher geleistet zu haben.“ (S. 148) Man muss sich hier allerdings fragen: Warum so zurückhaltend? Ein Regelsystem für eine freie Gesellschaft muss effizient sein, sowohl im Design als auch im Gebrauch. Dies definiert Jensen als Integrität eines Systems. Wenn ein Regelsystem keine Integrität hat, funktioniert es nicht. Das wollen Brennan/Buchanan doch bestimmt nicht. Was aber heißt, ein Regelsystem einer freien Gesellschaft funktioniert und ist effizient? Es heißt, dass alle kollektiven Entscheidungen, ob für Regeln, für kollektive Güter oder öffentliche Güter, optimal getroffen werden. Wie oben schon gezeigt, ist die Frage der Homogenität der Gesellschaft, die diese Entscheidungen zu treffen hat, entscheidend für die Effizienz der kollektiven Entscheidungen. Homogenität aber hängt mit der Gerechtigkeitsdefinition gemäß Rawls eng zusammen. Damit ist auch die Gerechtigkeitsdefinition von Rawls keine normative Gerechtigkeitsdefinition, sondern ebenso wie die Gerechtigkeitsdefinition von Brennan/Buchanan, die die Effizienz von Regeln im Vordergrund sehen, eine positive Gerechtigkeitsdefinition der Regelsystemeffizienz. Ein Regelsystem für die Freiheit der Menschen in Gesellschaft funktioniert nur dann effizient und hat somit nur dann Integrität, wenn in der Gesellschaft Gerechtigkeit nach Rawls herrscht. Implizit in dieser Gerechtigkeitsdefinition ist selbstredend auch die Gerechtigkeitsdefinition von Brennan/Buchanan enthalten, da es keine Rawls'sche Gerechtigkeit geben kann, wenn die Menschen die freiwillig vereinbarten Regeln nicht einhalten, also keine Integrität haben.

Wie aber kommt die Rawls'sche Gerechtigkeitsdefinition ins Spiel des Regelsystems der Gesellschaft, während die Brennan/Buchanan'sche Gerechtigkeitsdefinition a priori durch die Regeln und ihre Durchsetzung im Spiel des Regelsystems enthalten ist? Es ist die unabdingbare politische Berufsethik der Politiker, der Journalisten, der Juristen, der Wissenschaftler und der Bürger als Wähler. Ohne diese Berufsethik gibt es keine Rawls'sche Gerechtigkeit und ohne sie funktioniert somit auch nicht das Regelsystem nach Brennan/Buchanan, auch wenn die Bürger alle Regeln einhalten. Die positive Regelgerechtigkeit ist notwendig, die positive und nicht normative Rawls'sche Gerechtigkeit ist hinreichend.

In Kapitel 8 „Verteilungsgerechtigkeit und Verteilungspolitik“ analysieren die beiden Autoren, wie aus Sicht des individualistischen, kontrakttheoretischen und konstitutionellen Modells der Gesellschaft Verteilungsgerechtigkeit erzielt werden kann. Um die Diskussion kurz zu skizzieren: die Autoren zeigen, dass bei einem

Gesellschaftsmodell mit Mehrheitsentscheidungen es wahrscheinlich zu einer Umverteilung von unten nach oben kommt, also genau das Gegenteil der Rawls'schen Gerechtigkeit. „Die Implementierung von Umverteilungspolitik wird tendenziell so gestaltet sein, dass die Minderheit Transfers an die dominierende Mehrheit zahlt. Man kann nicht davon ausgehen, dass die Ärmsten häufiger in der Mehrheitskoalition vertreten sein werden als andere. Insofern muss man, obwohl die Ärmsten erwarten können, dass das politische Roulette langfristig zu ihren Gunsten ausgeht, doch damit rechnen, dass Transfers regelmäßig in die Gegenrichtung gehen werden.“ (S. 169f) Und man kann auch davon ausgehen, dass selbst wenn die Ärmsten in der Mehrheit sind, es zu Rent Seeking und im schlimmeren Fall zu Korruption der wirtschaftlichen Eliten an die politischen Eliten kommen wird, was zum gleichen Ergebnis führt. Interessanterweise nehmen die Autoren an dieser Stelle hilfeschend Bezug zu Rawls auf. „in der Rawls'schen Maximin-Situation, in der kein Individuum weiß, zu welcher Gruppe es gehören wird, hat ein Arrangement, das zu jedem Zeitpunkt die durchschnittlich erwartete Verteilung hervorbringt, den Vorteil, dass es mit Sicherheit ausschließt, dass die Ärmsten die ausgebeutete Minderheit sind. Unter der Voraussetzung des Maximin-Kriteriums ist diese Eigenschaft von entscheidender Bedeutung.“ (S. 171)

In ihrer Zusammenfassung des 8. Kapitels kommen die Autoren zu einem interessanten Schluss. „All diese Überlegungen verweisen auf die Möglichkeit, die Bestimmung eines Umverteilungs- oder Transferbudgets aus der Zuständigkeit innerperiodischer politischer Mehrheitsentscheidungen herauszunehmen und sie zum Gegenstand expliziter Verfassungsvereinbarungen zu machen.“ (S. 175) Ob etwas konstitutionell gelingt, was post-konstitutionell nicht gelingt, wollen wir kritisch hier in Frage stellen. Gerechtigkeit ist in erster Linie nicht etwas, das mit Geld und Konsumgütern hergestellt werden kann. Geld und Güter kommen erst in die Gerechtigkeitsdebatte, wenn der fundamentale Weg nicht umgesetzt wird in der Gesellschaft. Fundamental herrscht Gerechtigkeit, wenn Freiheit des Menschen in Gesellschaft geschaffen wird. Freiheit in Gesellschaft sind Lebenschancen nach Dahrendorf. Diese werden auch geschaffen durch Bildung und Gesundheit. Beide Bereiche können zwar über Märkte und private Kontrakte erzeugt werden, ob sie allerdings dem Rawls'schen Gerechtigkeitsprinzip entsprechen, kann man berechtigterweise in Frage stellen. Selbst eine von Jedem anerkannte Pflicht der Gesellschaft, für die Allerärmsten eine Sozialhilfe zur Verfügung zu stellen, wird meist in Geld und Gut erfolgen, sollte aber ganz stark über Lebenschancen organisiert werden. Arbeitslosen schwarzen Jugendlichen in den USA ist mit Geld nicht wirklich geholfen. Sie brauchen Lebenschancen. Und dass sich die beiden Autoren bei der Frage der Verteilung auf Steuern und Transfers konzentrieren, ist ein „Armutzeugnis“ gegenüber der machtvollen konstitutionellen Methodologie.

Wir positionieren die Frage der Gerechtigkeit, wie die beiden Autoren verlangen, im Verfassungsrang, indem wir das Bild der politischen Berufsethik der ganzen Gesellschaft postulieren, in der es sowohl um Lebenschancen als auch um Gerechtigkeit geht. Ungerecht ist eben auch, wenn Marktpartner mit starker

Verhandlungsposition Gegenmarktpartner mit geringer Verhandlungsposition wegen mangelnder Bildung und mangelnder Güterausstattung ausbeuten. Dies ist keine Frage der Regierung, sondern der rationalen Bürger ein und derselben Gesellschaft. Aber vielleicht verstehen die starken eng begrenzt rationalen Marktpartner bis heute noch nicht, dass sie sich besserstellen würden, wenn es in der Gesellschaft durch ihr eigenes Zutun gerechter zugehe. So wie sich starke rationale Vertragspartner durch Integrität ebenfalls spürbar besserstellen würden, indem sie rational erkennen würden, dass die Opportunitäten durch Integrität viel mehr wert sind, als mögliche Kosten, die mit Integrität verbunden sein könnten.

Es gibt einen Indikator, der erkennen lässt, wie eine Gesellschaft die Frage der Gerechtigkeit löst. Es ist die vertikale Transparenz am nationalen Arbeitsmarkt. Bei hoher vertikaler Transparenz herrschen für Alle gute Lebenschancen und vice versa. Unter den westlichen Staaten haben die skandinavischen Länder die höchste vertikale Transparenz am Arbeitsmarkt, die USA und UK die geringste. Man sieht, es geht. Es ist aber im Bereich des Gesellschaftsvertrages angelegt. Unser Demokratie-Modell sagt, dass es die politische Berufsethik ist aller freien rationalen Bürger in der Gesellschaft mit der Rawls'schen Gerechtigkeit und den Lebenschancen nach Dahrendorf. Nur diese Gerechtigkeit stellt die Freiheit der Menschen in Gesellschaft sicher. Gerechtigkeit ist das Instrument für maximale Freiheit der Menschen in Gesellschaft.

In Kapitel 9 diskutieren die Autoren die Frage der Verfassungs-Revolution im Rahmen einer gegebenen Verfassung. Es ließen sich eine Reihe von Anmerkungen zur Argumentation der Autoren in diesem Kapitel aus unserer Sicht machen. Um aber auf den Punkt unserer Sicht auf die Frage der Verfassungs-Revolution im Rahmen einer gegebenen Verfassung zu kommen, empfiehlt sich das Endergebnis der Überlegungen der Autoren in VII „Auf der Suche nach einer Zivil-Moral“ anzufangen. Das verfassungstheoretische Problem, das die Autoren mit einer Verfassungsrevolution lösen wollen, ist der Leviathan, der in der Zeit der 60er, 70er, 80er Jahre auch in den USA sein „Unwesen“ trieb. „Es geht uns um nicht weniger als um die Reform der Regeln des sozio-ökonomisch-politischen Spiels, Regeln, die seit Jahrzehnten gelten. (S. 196) Und was sind diese zu reformierenden alten Regeln? „Dieses Buch verleiht der Hoffnung Ausdruck, dass eine neue ‚Zivil‘-Moral (‚civic moral‘) entsteht, eine Moral, die zum Teil eine Rückkehr zum Skeptizismus des 18. Jahrhunderts gegenüber Politik und Regierung bedeutet. Eine Rückkehr, die sich auf Regeln konzentriert, welche das Regierungshandeln beschränken, und die nicht einer immer weiter um sich greifenden Einmischung des Staates in das Leben seiner Bürger das Wort redet. In unserer normativen Rolle des Sozialphilosophen ist es unsere Aufgabe, diese Zivil-Moral zu entwickeln und zu formen, sicherlich eine lebenslange Herausforderung für uns alle. Unsere Regeln und unser Denken über Regeln muss erneuert werden, mit dem Ziel, den Schaden zu begrenzen, den Regierungen anrichten können.“ (S. 197f) Also es geht den Autoren um den Leviathan. Aber fairerweise sehen sie auch den großen Nutzen staatlich-kollektiven Handelns. „Gleichzeitig muss der Nutzen staatlich-kollektiven Handelns erhalten

bleiben.“ (S. 198) Wenn Buchanan dies nicht so sehen würde, würde er sowohl „Calculus of Consent“ als auch „Grenzen der Freiheit“ widersprechen.

Was ist die Lösung der Autoren? Sie haben keine. Sie appellieren an ihre Berufskollegen in der Welt, über Lösungen nachzudenken, so wie Jensen dies tat, als er feststellen musste, dass er keine Markt-konforme Lösung für überbewertet Aktienfirmen hatte. Er aber hatte eine Lösung, nämlich die positiven ökonomische Kategorie „Integrität“, ohne die nichts funktioniert.

Folgende Aspekte wollen wir vorbringen:

- Die Autoren sind an der Frage gescheitert, die auch Brennan theoretisch abgeleitet hat. Man kann nur gute kollektive Entscheidungen treffen, wenn man eine breite Mehrheit bekommt, da sonst die externen Effekte der einfachen Mehrheitsregel zu hoch sein können. Brennan diskutiert dort die Anfangsumverteilung als Voraussetzung für kollektive Entscheidungen. Dies sehen die beiden Autoren auch hier, erkennen aber, dass es nicht zu einer gerechten Anfangsumverteilung kommen kann, da es sich um ein öffentliches Gut handelt, das von Trittbrettfahrern missbraucht wird.

Dem stellen wir das Konzept der Lebenschancen von Dahrendorf entgegen. Die Umverteilung muss in Form von Lebenschancen stattfinden. Dies braucht etwas Zeit und es löst nicht den Sozialneid aus Eigeninteresse gegen Gemeinwohl aus.

- Dies führt zu einem weiteren Aspekt. Wir sehen in der Argumentation der Autoren einen Zirkelschluss. Wenn eine Verfassung inferior ist, dann ist es unmöglich im Rahmen dieser Verfassung zu einer Verbesserung zu kommen. Man kann sich nicht selbst am Schopf aus dem Sumpf ziehen. Man muss die Verfassung erst funktionsfähig machen, wie es ihr Design verlangt. Oder um es anders auszudrücken: Man muss der Verfassung ihre Integrität wiedergeben. Dies ist möglich dadurch, dass man die Gerechtigkeit, die man für die Verfassungsrevolution benötigt, erst einmal herstellt. Dies ist mit unserer politischen Berufsethik, die vor allem Gerechtigkeit nach Rawls in Lebenschancen verlangt, möglich. Gesundet die Verfassung dann, indem die erforderliche Lebenschancen-Gerechtigkeit nach Rawls erreicht ist, sind Verfassungsrevolutionen auch ohne die höchst problematischen Umverteilungen möglich. Eine Verfassungsrevolution muss und kann nur aus der respektiven Verfassung erfolgen. Eine Verfassung arbeitet introvertiert oder auch autopoietisch. Es gibt Niemand über oder neben der Verfassung. Damit sie aber funktionieren kann für die Revolution, muss sie funktionsfähig sein oder Integrität haben.

Dies bemerken die Autoren auch implizit. „Die in diesem Abschnitt analysierten Schwierigkeiten variieren in ihrer Bedeutung mit der Einschätzung der ‚Legitimität‘ und ‚Effektivität‘ der jeweils existierenden politischen Verfassung, also den Regeln im Status quo.“ (S. 189) Dass Legitimität aus Effektivität kommt, sieht auch Lamb. Eine Verfassung

funktioniert aber nur mit der nötigen Gerechtigkeit und hat nur dadurch Legitimität. Bevor man also eine Verfassungsrevolution beginnt, sollte man die Verfassung erst einmal funktionsfähig machen, also integrieren. Dies verlangt unser Konzept der politischen Berufsethik aller, aber vor allem der Politiker und der Journalisten.

- Unsere Kritik an den Autoren lautet: a) Ihre Diagnose ist bezogen auf die Probleme der Demokratien in der Welt im Jahre 2018 nicht mehr angemessen. Es geht nicht mehr nur um Regeln, die Staatstätigkeit zu beschränken, sondern wie in „Grenzen der Freiheit“ sehr schön beschrieben, darum, die Regeln zu finden, die die Tätigkeiten aller so zu beschränken, dass keine privaten externen Effekte mehr entstehen. Es geht um eine Regel, die Korruption im weltweiten Maßstab bekämpft, die Bildungsarmut bekämpft, die gesellschafts-endogene Krankheiten im weitesten Sinn bekämpft und die gegen alle Versuche kämpft, Minimalstaaten einzurichten, die nur eines im Sinn haben, die von den Autoren beschriebenen Umverteilungen von unten nach oben durch Spaltung der Gesellschaft und somit durch Verwehrung der Lebenschancen-Gerechtigkeit für die freien Bürger in einer freien Gesellschaft zu realisieren. b) Die Therapie kann nur in einer besseren Theorie der Verfassung der Freiheit der Menschen in Gesellschaft liegen.

„Wir müssten übereinstimmend zu der Überzeugung gelangen, dass demokratische Gesellschaften, so wie sie gegenwärtig verfasst sind, sich selbst zerstören, es sei denn, die Regeln des politischen Spiels werden reformiert.“ (S. 197) Eine Grundwahrheit, um libertären (kein Staat und nur einige wenige Regeln) und sozialistische (nur Staat und nur wenige Regeln) Ideologien, die beide der kommunistischen Fiktion anhängen, Einhalt zu gebieten, was 1985, das Erscheinungsjahr von „Begründung von Regeln“, als auch 2019 Demokratien weltweit noch nicht in der Lage sind, in den Griff zu bekommen.

Ergebnis

Ein Kernergebnis der Überlegungen ist, dass Gerechtigkeit nicht nur durch das Rawls'sche optimale Wirtschaftssystem sondern auch durch ein optimales Demokratie-System c.p. erreicht werden muss. Ein Hauptgrund liegt in der ökonomischen und politik-ökonomischen Kategorie der Externen Effekte. Negative Externe Effekte zerstören c.p. Gerechtigkeit. Nur Konsens zwischen den Betroffenen kann Gerechtigkeit wiederherstellen. Dies gilt nach den Autoren vor allem, wenn wegen Externer Effekte konstitutionell neue Regeln eingeführt werden müssen, für die nach Buchanan und Co. Einstimmigkeit und damit auch Umverteilung von Primärgütern erforderlich sind. Was aber post-konstitutionelle Externe Effekte anbelangt, so scheitert Buchanan mit den Coautoren daran, dass er Umverteilung von Primärgütern postkonstitutionell als nicht durchführbar bezeichnet. Deshalb kommen die Autoren auch zu dem Ergebnis, das oben zitiert ist. In Teil 8 soll deshalb anhand der Literatur über Externe Effekte und das Coase-Theorem geprüft werden,

ob es nicht doch möglich ist, auch post-konstitutionell Gerechtigkeit bei Externen Effekten zu bewahren.

Ein weiteres Ergebnis soll thesenartig formuliert werden. Der Schluss der Autoren, post-konstitutionelle Umverteilung von Primärgütern sei nur erforderlich, wenn neue Regeln wegen neuer Externer Effekte einzuführen seien, muss jedoch als zu kurz gedacht charakterisiert werden. Denn wenn nach neuen spürbaren Externen Effekten die bestehende Konstitution mit ihren Regeln nicht mehr der optimalen ursprünglichen Situation entsprechen würde und deshalb neue Regeln erforderlich wären, so muss auch die Situation, trotz neuer externer Effekte keine neuen Regeln einzuführen und die bestehende Konstitution unverändert zu lassen, angesichts der neuen externen Effekte wie eine neue wenn auch suboptimale Konstitution angesehen werden. Auch diese „neue“ Konstitution benötigt Einstimmigkeit aller Betroffenen und somit entsprechende Umverteilungen unter den Betroffenen. Dies wäre eine bedeutende Erweiterung der Überlegungen der Autoren, die aber unabdingbar ist, da sonst Nichtstun mit Gerechtigkeit nichts zu tun hätte und per se c.p. gerecht wäre, was aber nicht sein kann. Deshalb sind post-konstitutionelle Externe Effekte im weitesten Sinn bezüglich ihrer Gerechtigkeits-relevanten Behandlung von großer Bedeutung für die Frage der Gerechtigkeit. Nicht zuletzt auch beim Thema Klimawandel, bei dem wegen der globalen Relevanz keine nationalen neuen Regeln ausreichend getroffen werden können, die Frage der erforderlichen Umverteilungen von Primärgütern jedoch nur national angegangen werden können. Eine zentrale Frage dieser erweiterten Interpretation von Buchanan.

Eine weitere Grundfrage drängt sich auf. Die Einengung der Grundfragen nach gesellschaftlichem Konsens, Grenzen der Freiheit und die Rolle von gesellschaftlichen Regeln auf die konstitutionelle Phase der Gesellschaft und die Ausklammerung der post-konstitutionellen Phase legt den Verdacht nahe, dass Buchanan und Coautoren im Geiste des Mises'schen Libertarismus und der Chicago-Schule argumentieren. Wie schon Mises sagt: Die Rolle des Staates beschränkt sich auf die Justiz, Polizei, Militär und Gefängnisse. Basis dieses Staates ist ein Gesetzeswerk der Gesellschaft, das einmalig konstitutionell geschaffen wird, im Urzustand, im gesellschaftlichen Prozess jedoch unverändert bleiben kann. Demokratische Entscheidungsmechanismen bleiben obsolet.