

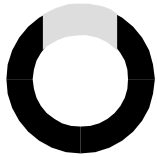
F

REIBURGER

D

REIBURG

DISKUSSIONSPAPIERE ZUR



DISCUSSION PAPERS ON

ORDNUNGSWIRTSCHAFTSLEHRE

INSTITUTIONAL ECONOMICS

Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung
Abteilung für Wirtschaftspolitik

**DER KONSENSORIENTIERTE ANSATZ
DER KONSTITUTIONELLEN ÖKONOMIK**

VIKTOR J. VANBERG

00/4

ISSN 1437-1510

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.



**DER KONSENSORIENTIERTE ANSATZ
DER KONSTITUTIONELLEN ÖKONOMIK**

VIKTOR J. VANBERG

00/4

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.

Beitrag zum 33. Forschungsseminar Radein 2000, 13.-22. Februar 2000

FREIBURGER DISKUSSIONSPAPIERE ZUR ORDNUNGS ÖKONOMIK
FREIBURG DISCUSSIONPAPERS ON CONSTITUTIONAL ECONOMICS

00/4

ISSN 1437-1510

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau; Institut für allgemeine Wirtschaftsforschung; Abteilung
für Wirtschaftspolitik; Kollegiengebäude II; Platz der Alten Synagoge; D - 79085 Freiburg i. Br.

Tel.Nr.: +49 +761 / 203 2317; Fax.Nr.: +49 +761 / 203 2322
<http://www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/wipo/wipo.htm>

Der konsensorientierte Ansatz der konstitutionellen Ökonomik*

von

Viktor Vanberg

1. Einleitung

Unter konstitutioneller Ökonomik oder Ordnungsökonomik lassen sich in einem weiten Sinne ökonomische Ansätze zusammenfassen, die sich mit der Frage des Zusammenhangs zwischen *Regelordnung* und *Handelnsordnung* (Hayek 1969) befassen, also mit der Frage, wie sich die Beschaffenheit des rechtlich-institutionellen Rahmens, in dem sich Akteure bewegen, auf die sozialen Handlungsmuster auswirkt, die sich aus den sich an die Rahmenbedingungen anpassenden Handlungsentscheidungen der Akteure ergeben. Oder, in der Sprache der Spiel-Metapher ausgedrückt, Beiträge zur konstitutionellen oder Ordnungsökonomik befassen sich mit der Frage, wie sich die Eigenart der *Spielregeln* auf die Charakteristika des *Spielverlaufs* auswirkt. Zu einer so verstandenen Ordnungsökonomik gehören neben der mit dem Namen von James Buchanan verbundenen *constitutional economics* vor allem das Forschungsprogramm der Freiburger Schule, aber auch eine ganze Reihe von Beiträgen zur sogenannten Neuen Institutionenökonomik.

Die Besonderheit der Buchananschen *constitutional economics* liegt darin, daß sie ihr Forschungsprogramm ausdrücklich am *Konsenskriterium* als Maßstab dafür orientiert, was als ein *wünschenswerter* Regelrahmen anzusehen ist. Im vorliegenden Beitrag wird es darum gehen, die Bedeutung und den Stellenwert dieses Kriteriums näher zu untersuchen.

2. Konsensorientierte konstitutionelle Ökonomik: Normative oder angewandte Ordnungsökonomik?

Die Tatsache, daß sie ihr Forschungsprogramm am Konsenskriterium orientiert, ist von manchen Interpreten zum Anlaß genommen worden, die Buchanansche *constitutional economics* als *normative* Konstitutionenökonomik zu klassifizieren, der es eine *positive* Konstitutionenökonomik entgegenzustellen gilt. Diese Interpretation beruht m.E. auf einem Mißverständnis, oder ist zumindest geeignet, zu Mißverständnissen Anlaß zu geben. Legt die Gegenüberstellung von normativer und positiver Konstitutionenökonomik doch den Gedanken nahe, daß erstere sich in Werturteilen ergehe, während letztere sich redlich darauf beschränke, überprüfbare Hypothesen zu formulieren.

* Beitrag zum 33. Forschungsseminar Radein 2000, 13.-22. Februar 2000.

Wenn eine am Konsenskriterium orientierte Konstitutionenökonomik in der Tat in einem solchen Sinne als *normativ* zu klassifizieren wäre, müßte sie jedem als ein zweifelhaftes Unternehmen erscheinen, der die wissenschaftstheoretischen Argumente von Karl Popper und Hans Albert ernst nimmt. Ich denke jedoch, daß dies nicht so ist. Es trägt hier zur Klärung bei, mit Albert (1965: 189) zwischen drei Problemen zu unterscheiden, die gemeint sein können, wenn die Rolle von Wertungen in sozialwissenschaftlichen Erörterungen zur Debatte steht, und zwar, erstens, dem Problem der *Wertbasis* der Sozialwissenschaften, zweitens, dem Problem der *Wertungen im Objektbereich* der Sozialwissenschaften, und schließlich, drittens, dem eigentlichen Werturteilsproblem, nämlich der Frage, inwieweit *sozialwissenschaftliche Aussagen selbst* den Charakter von Werturteilen haben können. Im vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere die Abgrenzung des Problems der *Wertbasis* vom eigentlichen Werturteilsproblem relevant, und was dieses Problem anbetrifft, so wird man, wie Albert (ebd.) feststellt, "sagen können, daß die sozialwissenschaftliche Forschungstätigkeit wie jede wissenschaftliche Betätigung von Wertgesichtspunkten abhängt, nach denen Entscheidungen aller Art getroffen werden, z.B.: über die Auswahl von Problemen, die Annehmbarkeit von Methoden, die Brauchbarkeit von Hypothesen und die Relevanz von Beobachtungen für bestimmte Probleme."

Was nun eine konsensorientierte Konstitutionenökonomik anbelangt, so kann das Konsenskriterium – bzw. das ihm entsprechende Werturteil: "Wünschenswert sind solche Regeln, die die freiwillige Zustimmung der Betroffenen finden" – entweder der *Wertbasis* zugeordnet oder als Teil der Aussagen betrachtet werden, die eine solche Konstitutionenökonomik mit wissenschaftlichem Anspruch zu machen wünscht. Ungeachtet der Frage, ob dies nun in allen Äußerungen aller ihrer Vertreter immer mit der wünschenswerten Klarheit zum Ausdruck kommt oder nicht, sinnvoll ist m.E. nur eine Zuordnung zur Wertbasis in dem Sinne, daß damit ein Selektionskriterium für die Auswahl der Fragestellung – aus dem unendlichen Universum möglicher Fragestellungen - festgelegt wird, mit der sich eine solche Konstitutionenökonomik zu befassen wünscht. Mit dem Konsenskriterium wird, mit anderen Worten, der forschungsleitende Gesichtspunkt angegeben, unter dem eine solche Ordnungsökonomik Fragen der Regelordnung untersucht. Den Zusammenhang zwischen Regelordnung und Handlungsordnung kann man unter verschiedensten denkbaren Gesichtspunkten untersuchen (die Entscheidung, sich gerade mit diesem Zusammenhang und nicht mit anderen möglichen Fragen zu befassen, beruht im übrigen bereits auf einem wertenden Urteil), und eine konsensorientierte Konstitutionenökonomik beruht auf der Entscheidung, diesen Zusammenhang unter dem

Gesichtspunkt der Bedeutung zu untersuchen, die der Zustimmung der Betroffenen zu den in Frage stehenden Regeln zukommt. Zum Kontrast, eine "machiavellistische Konstitutionenökonomik" würde im Sinne ihres Forschungsinteresses den Zusammenhang zwischen Regel- und Handlungsordnung unter dem Gesichtspunkt untersuchen, welche konstitutionellen Vorkehrungen geeignet sind, die Macht des Herrschers nach Innen und Außen zu stärken.

Eine Konstitutionenökonomik, die das Konsenkriterium zum Relevanzkriterium für die von ihr zu untersuchenden Probleme macht, wird sich natürlicherweise auch zu der Frage äußern, weshalb gerade dieses Kriterium, und nicht ein anderes, zum forschungsleitenden Gesichtspunkt gewählt werden sollte, und in der Tat sind eine ganze Reihe von Beiträgen in der "Buchananschen Tradition" dieser Frage gewidmet, insbesondere der Frage danach, in welchem Verhältnis dieses Kriterium zu den forschungsleitenden Wertgesichtspunkten steht, die der herkömmlichen Wohlfahrtsökonomie zugrunde liegen. Im Hinblick auf diesen Teil der konstitutionenökonomischen Diskussion (auf ihn wird in Abschnitt 3 einzugehen sein) mag man von "normativer" Konstitutionenökonomik sprechen wollen, doch sollte man dabei beachten, daß es auch in diesem Teil nicht darum geht, Werturteile zu fällen, sondern darum, rationale und nachprüfbare Argumente über die Implikationen und die Möglichkeiten der Operationalisierung verschiedener Bewertungskriterien zu formulieren.

Ein weiterer Aspekt ist im vorliegenden Zusammenhang zu beachten. Er betrifft die Rolle, die *Handlungsempfehlungen* in wissenschaftlichen Aussagezusammenhängen spielen können. Empfehlungen sagen ja etwas darüber, was getan werden oder was geschehen sollte, und sie haben in diesem Sinne den Charakter von Werturteilen. Allerdings ist es bedeutsam, zwischen zwei Arten solcher Aussagen zu unterscheiden, und zwar zwischen *unbedingten* und *bedingten* Empfehlungen, oder, wie die Philosophen sagen, zwischen kategorischen und hypothetischen Imperativen. Eine unbedingte Empfehlung (ein kategorischer Imperativ) besagt schlicht, daß eine bestimmte Handlung ausgeführt, bzw. eine bestimmte Maßnahme getroffen, oder etwa eine bestimmte Regel implementiert werden sollte, ohne weitere Qualifizierung. (Eine solche Empfehlung entspricht offenkundig dem Werturteil, daß die empfohlene Handlung, Maßnahme oder Regel wünschenswert sind). Eine bedingte Empfehlung (ein hypothetischer Imperativ) besagt demgegenüber, daß eine bestimmte Handlung, Maßnahme oder Regel empfehlenswert sind, *wenn* man bestimmte, als wünschenswert erachtete Wirkungen erreichen will. Eine unbedingte Empfehlung hat also die Form: X ist empfehlenswert/wünschenswert. Eine bedingte Empfehlung hat die Form: X ist empfehlenswert/wünschenswert, wenn man Y erreichen will.

Wenn man in wissenschaftlichen Erörterungen auf empfehlende Aussagen stößt, so ist zu prüfen, ob diese als bedingte oder unbedingte Empfehlungen gemeint sind. Dabei sollte man beachten, daß nicht jede Aussage, die den Anschein einer unbedingten Empfehlung erweckt, auch so gemeint ist, sondern daß sich bei näherem Zusehen herausstellen mag, daß es dem Autor dabei um eine eindeutig zu rekonstruierende bedingte Empfehlung geht (so etwa, wie alle Empfehlungen in Kochbüchern keine unbedingten Empfehlungen sind, sondern bedingte Empfehlungen dafür, was man tun sollte, wenn man das – nicht jedesmal wieder explizit genannte – Ziel verfolgt, eine wohlschmeckende Mahlzeit zuzubereiten). Das Postulat der Werturteilsfreiheit besagt, daß unbedingte Empfehlungen nicht als wissenschaftliche Aussagen gelten können. Es besagt nicht, daß es nicht Gegenstand wissenschaftlicher Bemühungen sein kann, bedingte Empfehlungen abzugeben. Jede angewandte Wissenschaft tut genau dies, sie informiert darüber, wie man bestimmte Arten von Problemen lösen kann. Dies gilt etwa für alle Ingenieurwissenschaften, die Informationen darüber bereitstellen, wie man naturwissenschaftliches Wissen zur Lösung technischer Probleme nutzen kann, und dies gilt auch für angewandte Sozialwissenschaften, die darüber informieren, wie man sozialwissenschaftliches Wissen zur Lösung von Problemen nutzen kann, die sich im sozialen Zusammenleben der Menschen ergeben.

Wenn es in der konsensorientierten Konstitutionenökonomik darum ginge, unbedingte Empfehlungen zu formulieren, könnte man ihr mit Recht das Etikett "normativ" anheften. Wenn es sich aber bei den von ihr formulierten Empfehlungen um *hypothetische Imperative* handelt, dann ist eine solche Etikettierung ebenso irreführend, wie es irreführend wäre, eine Ingenieurwissenschaft als "normative Physik" zu bezeichnen. In der Tat sind aber, nach meiner Auffassung, die in konstitutionenökonomischen Arbeiten der Buchanan-Tradition anzutreffenden Bezüge auf das Konsenskriterium am sinnvollsten als bedingte – und nicht als unbedingte – Empfehlungen zu verstehen: Sie sagen, bildlich gesprochen, etwas darüber aus, welche Empfehlungen der Konstitutionenökonom einer verfassungsgebenden Versammlung nahelegen kann, wenn es darum gehen soll, eine im gemeinsamen Interesse der betroffenen Bürger liegende Regelordnung zu implementieren. Es ist daher angemessener, im Hinblick auf derartige Empfehlungen von *angewandter* und nicht von normativer Konstitutionenökonomik zu sprechen.

Viele der Probleme und Unklarheiten, die mit der gängigen Unterscheidung zwischen positiver und normativer (Konstitutionen-) Ökonomik verbunden sind, lassen sich vermeiden, wenn man von der Unterscheidung zwischen theoretischer und angewandter (Konstitutionen-) Ökonomik ausgeht, ohne daß man dadurch – wie mir scheint – an der Erörterung relevanter

Fragen gehindert würde, die üblicherweise im Kontext der traditionellen Unterscheidung angesprochen werden. Wenn man von angewandter statt von normativer (Konstitutionen-) Ökonomik spricht, wird deutlich gemacht, daß es bei der Formulierung von Empfehlungen nur um hypothetische und nicht um kategorische Imperative geht. Damit wird auch darauf aufmerksam gemacht, daß an solche hypothetischen Imperative, also an Empfehlungen der Form: "Wenn man X erreichen will, sollte man Y tun", zwei rational zu diskutierende Fragen zu richten sind. Erstens: Warum sollte der Adressat den unterstellten Zweck X verfolgen wollen? Und, zweitens: Wieso sollte er, wenn er X anstrebt, Y tun?

Wie alle hypothetischen Imperative sind auch die bedingten Empfehlungen des Konstitutionenökonom irrelevant, wenn der Adressat nicht das unterstellte Ziel sondern andere Absichten verfolgt. Und sie sind falsch, wenn die dabei unterstellten Annahmen über die faktischen Zusammenhänge zwischen Regel- und Handlungsordnung unzutreffend sind. Bei all diesen Dingen handelt es sich aber um überprüfbare Sachverhalte, so daß die bedingten Empfehlungen des Konstitutionenökonom selbst als überprüfbare Aussagen anzusehen sind, die in wissenschaftlichen Aussagezusammenhängen einen völlig legitimen Platz einnehmen können.

3. Konsensorientierte Konstitutionenökonomik als wahl-individualistische Alternative zur Wohlfahrtsökonomik

Bereits in seinen frühen Aufsätzen "The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach" (1960: 8-23; zuerst erschienen 1949) und "Social Choice, Democracy, and Free Markets" (1960: 75-89; zuerst erschienen 1954) hat Buchanan sich kritisch mit der vorherrschenden theoretischen Orientierung in seinem eigenen Fachgebiet, der Finanzwissenschaft, und in dessen unmittelbaren Nachbargebiet, der Wohlfahrtsökonomie, auseinandergesetzt, der er "methodologische Konfusion" vorwirft (Buchanan 1979: 150ff.). Es besteht, so lautete seine Diagnose, eine grundlegende Inkonsistenz zwischen der individualistischen Perspektive, die die Ökonomen in ihrem angestammten Untersuchungsbereich, der Analyse marktlicher Prozesse, zugrundelegen, und der theoretischen Sicht, die sie anwenden, wenn sie sich als Finanzwissenschaftler oder Wohlfahrtsökonom dem Bereich der Politik und des staatlichen Handelns zuwenden.

Während die ökonomische Theorie marktlicher Prozesse davon ausgeht, daß Marktphänomene strikt individualistisch als das Ergebnis eigeninteressierten Handelns der individuellen Marktteilnehmer zu erklären und auch "individualistisch" im Sinne der Wünsche und Präferenzen dieser individuellen Marktteilnehmer zu bewerten sind, unterstellt

– so die Buchanansche Kritik – die herkömmliche finanzwissenschaftliche und wohlfahrtsökonomische Betrachtung, daß es bei staatlichem Handeln darum geht, zur Auswahl stehende alternative politische Maßnahmen oder Regelungen an einem kollektiven Bewertungsmaßstab, nämlich einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion, zu bewerten. Dabei wird, zumindest implizit, unterstellt, daß man "die Gesellschaft" oder "den Staat" als ein Bewertungssubjekt betrachten kann, das Politikoptionen in eine Rangordnung bringen kann, so wie ein Individuum mögliche Handlungsalternativen vergleichend bewerten kann.

Den systematischen Grund für diesen methodologischen Bruch zwischen der Marktökonomie und der herkömmlichen, wohlfahrtstheoretischen politischen Ökonomie sieht Buchanan darin, daß die Ökonomen sich beim Versuch eines Brückenschlages zwischen ihrer Analyse marktlicher Vorgänge und ihren Aussagen über staatliches Handeln auf eine unzulässige Generalisierung gestützt haben. Sie haben nämlich, so das Argument Buchanans, die für die ökonomische Markttheorie zentrale Annahme individueller Nutzenmaximierung als Verhaltensannahme und als normatives Kriterium auf die Kollektivebene übertragen und so getan, als könne man die Gesellschaft oder den Staat als Quasi-Personen betrachten, die einen überindividuellen gesellschaftlichen Nutzen zu maximieren haben, ganz so, wie eine Einzelperson ihren Nutzen maximiert. Mit dieser Übertragung des Maximierungsgedankens von der Ebene individuellen Handelns auf die Ebene kollektiven, staatlichen Handelns wird aber, so die Kritik Buchanans, der für das klassische ökonomische Paradigma konstitutive methodologische und normative Individualismus aufgegeben (Buchanan 1977: 235; 1979: 203f.).¹

Der implizite Kollektivismus der herkömmlichen Wohlfahrtsökonomie ist nicht ohne weiteres offensichtlich, da die gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion, mit der sie operiert, von den Nutzen der individuellen Gesellschaftsmitglieder ausgeht und in diesem Sinne "individualistisch" ist.² Der entscheidende Punkt ist jedoch, daß in dieser Konstruktion – man könnte sie als *Nutzen-Individualismus* (utility-individualism) bezeichnen - die einzelnen Menschen nur als so etwas wie "Stationen zur Nutzenmessung" fungieren, die dem Wohlfahrtsökonom Informationen für seine Bestimmung sozialer Optima liefern, statt als

¹ Eine ähnliche Kritik bringt John Rawls (1979: 45) gegen den ideengeschichtlichen Vorläufer der Wohlfahrtsökonomie, den klassischen Utilitarismus vor: "Denn ganz wie es für einen Menschen vernünftig ist, die Erfüllung seines Systems der Bedürfnisse zu maximieren, so ist es für die Gesellschaft richtig, die Summe des Nutzens über alle ihre Mitglieder zu maximieren. ... Diese Sicht der gesellschaftlichen Zusammenarbeit ist die Folge der Ausdehnung des Entscheidungsprinzips für den Einzelmenschen auf die Gesellschaft, die so zu Werke geht, daß in der Vorstellung des unparteiischen mitfühlenden Beobachters alle Menschen zu einem zusammengefaßt werden. Der Utilitarismus nimmt die Verschiedenheit der einzelnen Menschen nicht ernst."

² Buchanan (1960: 80): "The social welfare function of the utilitarians was based, in this way, on components imputable to individuals. But the welfare edifice so constructed was not necessarily coincident with that resulting

die "Souveräne" betrachtet zu werden, die durch ihr eigenes Urteil entscheiden, welche unter den in Frage kommenden Alternativen sie selbst für vorzugswürdig halten.³ Eben diese Sicht von Individuen als Souveränen – man könnte sie als *Wahl-Individualismus* (choice-individualism) bezeichnen – ist jedoch, so Buchanans Argument, der Kern der ökonomischen Vorstellung von der Effizienz marktlicher Prozesse. Diese Vorstellung stellt nicht auf die Maximierung irgendwelcher gesellschaftlicher Nutzenaggregate sondern letztlich allein darauf ab, daß der Markt ein institutionell gesicherter Rechtsbereich ist (bzw. sein soll), in dem Menschen Möglichkeiten gemeinsamer Besserstellung durch freiwilligen Tausch nutzen können, wobei sie durch ihre eigenen freiwilligen Entscheidungen darüber befinden, was sie für sich selbst als "Besserstellung" betrachten. Es sind die freiwillig vorgenommenen Tauschakte, und nicht irgendwelche unabhängig davon zu bestimmende Kriterien, die uns erlauben davon zu sprechen, daß die Ergebnisse marktlicher Prozesse "effizient" sind.

Anders gesagt, das ökonomische Effizienzkriterium für die Bewertung marktlicher Prozesse muß nach Buchanan als *Prozeßkriterium* verstanden werden, nicht als Ergebniskriterium: Marktliche Prozesse sind als effizient zu werten weil (bzw. in dem Maße, in dem) sie bestimmte Prozeßeigenschaften aufweisen – nämlich aus freiwilligen Transaktionen zu bestehen –, nicht weil sie zu bestimmten Ergebnissen führen, die unabhängig von der Art ihres Zustandekommens als wünschenswert oder "effizient" zu bewerten wären.

Der Kerngedanke einer Buchananschen Konstitutionenökonomik liegt darin, daß die prozedurale Logik des marktlichen Effizienzkriteriums konsequent auf den Bereich der Politik übertragen wird. So wie Effizienz im Markt nicht direkt an Ergebniskriterien zu messen ist sondern an der Eignung des Prozesses, den Beteiligten die Realisierung wechselseitiger Tauschvorteile zu ermöglichen, so ist auch Effizienz in der Politik nicht an Ergebnissen per se ablesbar, sondern daran zu messen, inwieweit der politische Prozeß geeignet ist, die Realisierung gemeinsamer Vorteile durch kollektives politisches Handeln zu fördern. Dies ist gemeint, wenn Buchanan in seiner Kritik des "Maximierungsparadigmas" der herkömmlichen Wohlfahrtsökonomie davon spricht, daß nicht die Generalisierung des Maximierungsgedankens die angemessene theoretische Verknüpfung zwischen der ökonomischen Analyse marktlichen Verhaltens und der Analyse kollektiven, politischen

from the ordinary choice-making process. It was made to appear so because the utilitarians were also individualists and, in one sense, philosophically inconsistent."

³ Buchanan (1960: 87): "A necessary condition for deriving a social welfare function is that all possible social states be ordered *outside* or *external* to the decision-making process itself. What is necessary, in effect, is that the one erecting such a function be able to translate the individual values (which are presumably revealed to him) into social building blocks. If these values consist only of individual orderings of social states (which is all that is required for either political voting or market choice) this step cannot be taken."

Handelns darstelle, sondern vielmehr die Generalisierung des Gedankens der "gains from trade", der gemeinsamen Vorteilsrealisierung durch freiwilligen Tausch, durch freiwillige Kooperation.

4. Nutzen-Individualismus versus Wahl-Individualismus

Der Unterschied zwischen dem Nutzen-Individualismus der Wohlfahrtsökonomie und dem Wahl-Individualismus der konstitutionellen Ökonomik läßt sich anhand einer einfachen Graphik (Abbildung 1) erläutern, die den Wohlfahrtsraum für eine elementare soziale Welt von zwei Personen abbildet. Die Wohlfahrt von Individuum A (W_A) wird auf der vertikalen, die von B (W_B) auf der horizontalen Achse gemessen. Der Ursprung des Koordinatensystems repräsentiert den status quo und entsprechend repräsentieren Bewegungen in die vier möglichen Quadranten Veränderungen gegenüber dem status quo, die beide Personen besserstellen (+ ; +), A auf Kosten von B besserstellen (+ ; -), B auf Kosten von A besserstellen (- ; +), oder beide schlechterstellen (- ; -).

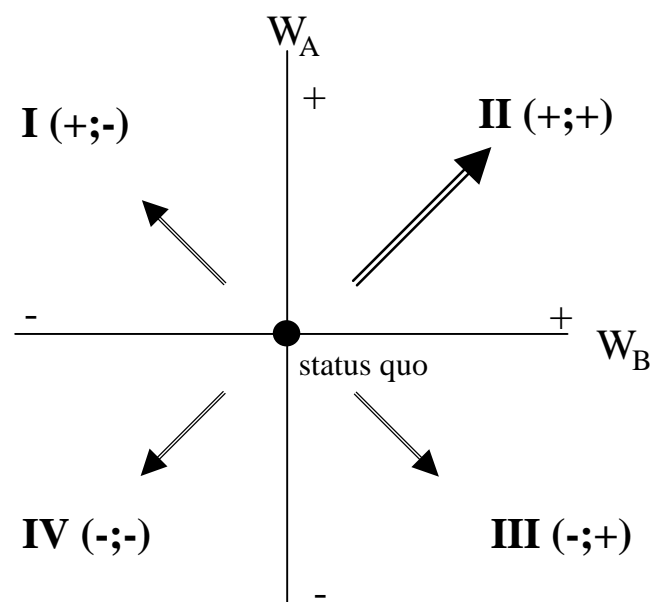


Abbildung 1

Wenn Buchanan davon spricht, daß der allgemeine Kerngedanke der Ökonomik – als Marktökonomik und als Konstitutionenökonomik – im "gains from trade"-Paradigma oder Tauschparadigma gesehen werden sollte, und eben nicht im Maximierungsparadigma, so will er damit sagen, daß es der Ökonomik als praktischer Wissenschaft im Kern darum geht, einen

Beitrag zur Lösung eines grundlegenden sozialen Ordnungsproblems zu leisten, nämlich des Problems, wie Menschen - im Sinne der Abbildung 1 – die Aussichten verbessern können, sich in den ersten Quadranten (+ ; +) zu bewegen, und Bewegungen in die übrigen Quadranten zu vermeiden.

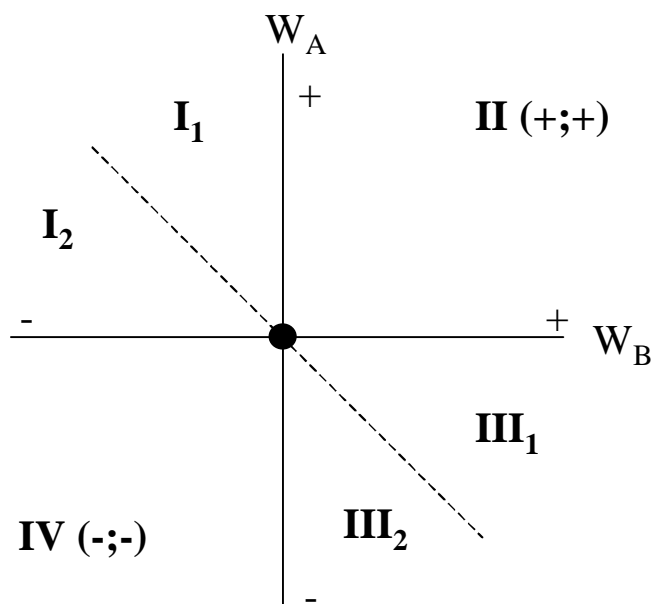
Mit der Konzentration auf die Möglichkeiten gemeinsamer Besserstellung verkennt das Buchanansche Tausch- oder Kooperationsparadigma nicht, daß es für Menschen durchaus attraktiv sein mag, die eigene Besserstellung auch auf Kosten anderer zu suchen, und daß eigeninteressierte Akteure keinen unmittelbaren Anreiz haben mögen, einseitig auf die Möglichkeit solcher Vorteilsrealisierung zu verzichten. Damit soll vielmehr darauf hingewiesen werden, daß Menschen sich in einer Welt wechselseitiger Interdependenz durch ihr simultanes Bestreben, eigene Vorteile zu Lasten anderer zu realisieren, sehr leicht in eine Situation gemeinsamer Schlechterstellung bringen können, und daß der wechselseitige Verzicht auf Optionen ausbeuterischer Besserstellung im Interesse aller Beteiligten sein kann, da die Nachteile des eigenen Verzichts durch die Vorteile mehr als aufgewogen werden, die sich daraus ergeben, daß man vor den ausbeuterischen Neigungen der anderen geschützt ist.

Die durch die obige Abbildung⁴ zu veranschaulichende Problematik liegt vor allem darin, daß der Realisierung gemeinsamer Vorteile kaum Hindernisse im Wege stehen würden, wenn die betroffenen Akteure nur zwischen Bewegungen in die Quadranten II (+;+) und IV (-;-) zu wählen hätten. Mit alleiniger Rücksicht auf die eigenen Interessen wird A Veränderungen begrüßen, die ihn vom Status Quo in nördliche Richtung bewegen, und entsprechend wird B ein Interesse an Veränderungen haben, die vom Status Quo in östliche Richtung führen. Dies scheint Bewegungen in den Quadranten IV auszuschließen, da sie offenkundig den Interessen Beider zuwider laufen. Ein grundlegendes Problem sozialer Ordnung ergibt sich aber nun gerade daraus, daß es allzu oft Verlockungen gibt, die eigene Besserstellung auf Kosten anderer zu betreiben [für A durch Bewegungen in den Quadranten I (+;-), für B durch Bewegungen in den Quadranten III (-;+)], daß aber das separate Bemühen um eigene Besserstellung zu Lasten anderer in der Gesamtwirkung allzu leicht auf "kollektive Selbstschädigung" hinauslaufen kann, also im Endergebnis dazu führt, daß sich alle

⁴ Mein Kollege G. Blümle hat mich darauf aufmerksam gemacht, daß der Wirtschaftshistoriker Carlo M. Cipolla in seiner satirischen Schrift "Die Prinzipien der menschlichen Dummheit" (enthalten in C.M. Cipolla, *Allegro ma non troppo*, Fischer Taschenbuch, Frankfurt 1992, S. 47ff.) eine entsprechende Abbildung verwendet. Cipollas satirische Überlegungen basieren allerdings – im Sinne der hier getroffenen Unterscheidung – auf einer nutzen-individualistischen und nicht auf einer wahl-individualistischen Interpretation. Von ihm übernehme ich auch, zur Erläuterung des Unterschieds zwischen beiden Sichtweisen, die Diagonale, die in Abb. 2 die Quadranten I und III in einem Winkel von 45° durchschneidet.

Beteiligten schlechter stellen, als sie es beim Verzicht auf "ausbeuterische Vorteilssuche" sein könnten.⁵

Nun ist die hier zugrunde gelegte Abbildung sicherlich zunächst einmal eher geeignet, auf grundlegende Gemeinsamkeiten zwischen der Sichtweise einer konsensorientierten Konstitutionenökonomik und der herkömmlichen Wohlfahrtsökonomie aufmerksam zu machen, und nicht so sehr auf deren Unterschiedlichkeit. Denn in der Diagnose, daß die Auswirkungen auf die Wohlfahrt der Individuen ausschlaggebend für die soziale Bewertung alternativer Optionen ist, stimmen beide Sichtweisen überein.⁶ Auch der traditionelle Wohlfahrtsökonom könnte seine Argumentation ohne Schwierigkeiten anhand der hier verwandten Abbildung erläutern. In der Tat, sie kommt seiner Sichtweise in gewissem Sinne sogar mehr entgegen als der wahl-individualistischen Sicht. Dies hat damit zu tun, daß die Unterschiede zwischen beiden Sichtweisen ihre entscheidende Wurzel im strikten *Subjektivismus* der letzteren haben, und daß dieser Subjektivismus der Logik entgegenläuft, die durch die Abbildung suggeriert wird. Die Abbildung legt nämlich den Gedanken nahe, daß man die Wohlfahrt – oder den Nutzen – der betroffenen Akteure in Relation zueinander setzen kann, daß also eine intersubjektive Aufrechenbarkeit von Wohlfahrts- oder Nutzeneffekten möglich ist.



⁵ Im Karl H. Raus "Lehrbuch der politischen Ökonomie" (1. Aufl. 1828) heißt es dazu: "Die Einzelnen suchen nämlich ihren Gewinn nicht immer aus der Vermehrung der ganzen Gütermenge, sondern öfters blos aus der Vertheilung derselben (also von anderen Personen), und bei dieser ist bisweilen der Schaden für einen Theil des Volkes höher anzuschlagen, als die Gewinne Weniger" (Rau 1854: 3f.).

⁶ Hausman und McPherson (1996: 69): "Economists typically evaluate outcomes in only one way – in terms of individual welfare. ... Since the evaluation of outcomes rests exclusively on their consequences for individual welfare, the theory of individual welfare is crucial to normative economics. Indeed normative economics is often called 'welfare economics'."

Abbildung 2

Geht man von einer solchen Vorstellung aus, dann liegt die Folgerung nahe, daß die "soziale Wünschbarkeit" von Transaktionen, Regelungen oder Staatseingriffen daran zu messen ist, ob sie zu einer Erhöhung oder Senkung der Gesamtwohlfahrt führen. Aus einer solchen Sicht, erhält dann die in Abbildung 2 die Quadranten I und III halbierende Diagonale eine wesentliche analytische Bedeutung, da sie die Trennlinie zwischen sozial wünschenswerten und nicht wünschenswerten Alternativoptionen darstellt.

Aus wohlfahrtsökonomischer, nutzen-individualistischer Sicht sind Bewegungen in die Felder I_1 und III_1 als die gesellschaftliche Wohlfahrt fördernd zu begrüßen, da der Nutzenzuwachs des "Gewinners" die Nutzenminderung des "Verlierers" jeweils übersteigt. Mit der in der Wohlfahrtsökonomie geführten Diskussion um die Frage der Möglichkeit einer Kompensation der Verlierer durch die Gewinner wurde eben dieser Sachverhalt angesprochen. Natürlich wurden die Probleme, die die simple Vorstellung einer interpersonellen Aufrechnung von Wohlfahrts- oder Nutzeneffekten aufwirft, in der traditionellen Diskussion nicht übersehen. Allerdings wurde in dieser Diskussion nicht immer mit ausreichender Klarheit zwischen der Frage der Möglichkeit eines interpersonellen Nutzenvergleichs und der Frage der Zulässigkeit einer interpersonellen Nutzenaufrechnung unterschieden. Aber offenkundig ist es *eine* Frage, ob man den Nutzeneffekt bei Person A mit dem bei Person B in einer sinnvollen Weise vergleichen kann, und es ist eine *ganz andere* Frage, ob man – selbst wenn ein solcher Vergleich möglich sein sollte – Maßnahmen als gerechtfertigt oder "sozial wünschenswert" ansehen kann, bei denen der Saldo der Nutzeneffekte positiv ist. Um den letzteren Punkt geht es bei der bekannten Diskussion darum, ob die bloße hypothetische Möglichkeit einer Kompensation als wohlfahrtsökonomische Rechtfertigung einer Maßnahme ausreicht, oder ob dazu eine tatsächliche Kompensation erfolgen muß. Die letztgenannte Auffassung stellt de facto einen wesentlichen Schritt in Richtung einer wahl-individualistischen Sichtweise dar, allerdings ohne diesen Schritt explizit zu tun und seine Implikationen konsistent auszuarbeiten. Ähnliches gilt, dies sei hier ohne weitere Erörterung lediglich erwähnt, für die paretianische Variante der Wohlfahrtsökonomie.

Das wahl-individualistische Konzept einer konsensorientierten Konstitutionenökonomik geht sowohl von einem strikten Subjektivismus aus, der jeden interpersonellen Nutzenvergleich ausschließt, als auch von einem normativen Individualismus, für den die freiwillige Zustimmung der betroffenen Individuen die

letztendliche Legitimationsquelle für soziale Transaktionen und Arrangements darstellt, und der einer von solcher Zustimmung losgelösten Nutzenarithmetik jegliche Legitimationskraft abspricht. Eine auf faktische Kompensation abstellende wohlfahrtsökonomische Sicht ist mit diesem Konzept vereinbar, sofern das operationale Kriterium für solche Kompensation in der Zustimmung aller Betroffenen gesehen wird. Entsprechendes gilt für die paretianische Sicht.

Aus wahl-individualistischer Sicht können allein Bewegungen in den Quadranten I als im "Allgemeininteresse" liegend gelten, da allein sie auf die freiwillige Zustimmung aller Betroffenen rechnen können. Maßnahmen, die in ihrer unmittelbaren Konsequenz eine ausreichende Besserstellung der "Gewinner" erbringen, um die "Verlierer" kompensieren zu können (d.h. Bewegungen, die im Sinne einer nutzen-individualistischen Sicht unmittelbar in die Felder I_1 und III_1 führen würden), werden dadurch nicht ausgeschlossen, doch kann im Sinne des Konsenskriteriums nur für das Gesamtarrangement, das eine zustimmungssichernde faktische Kompensation mit einschließt, behauptet werden, daß es im "Allgemeininteresse" liegt, und die tatsächliche Zustimmung aller ist der einzige und entscheidende Indikator dafür, daß das Gesamtarrangement von allen Beteiligten für vorteilhaft erachtet wird.⁷

Das Konsenskriterium⁸ spielt im Rahmen eines wahl-individualistischen Ansatzes eine doppelte Rolle. Einerseits ist es das einzige Kriterium, an dem Beobachter festmachen können, daß Austauschtransaktionen oder Regelsetzungen tatsächlich für alle Beteiligten von Vorteil sind, also Bewegungen in den Quadranten II darstellen. Andererseits bieten soziale Entscheidungs- oder Koordinationsverfahren, die freiwilligen Handlungen und Vereinbarungen möglichst großen Raum schaffen, und den Spielraum unfreiwilliger Transaktionen (also die Rolle von Zwang und Täuschung) möglichst einschränken, am ehesten Gewähr dafür, daß die Transaktionen und Regelvereinbarungen, die tatsächlich zustande kommen, auch in der Tat Bewegungen in den Quadranten II darstellen.

Im Sinne dieser doppelten Rolle des Konsenskriteriums sind denn auch im Rahmen einer Buchananschen Konstitutionenökonomik die folgenden beiden Fragen zu unterscheiden. Erstens, welche Regeln für die Ordnung sozialer Kooperation sind für die Betroffenen, bzw.

⁷ Buchanan (1977: 141): "Changes from the status quo secure normative approval only to the extent that they emerge from voluntary action. That is to say, normatively sanctioned movements must themselves be 'contractual' in the broadest meaning of the term."

⁸ Ich gehe in diesem Beitrag immer davon aus, daß ein normativ gehaltvolles Konsenskriterium nicht allein auf *faktische* Zustimmung abstellen kann, sondern auf *freiwillige* Zustimmung abstellen muß. Auf die damit aufgeworfenen Fragen möchte ich im vorliegenden Beitrag nicht eingehen. Ich verweise diesbezüglich auf die ausführliche Erörterung, die ich dazu an anderer Stelle vorgenommen habe (Vanberg 1994: 208ff.)

für alle Mitglieder der relevanten Bezugsgruppe, vorteilhaft?⁹ Oder anders formuliert, welche Regeln liegen im konsensfähigen konstitutionellen Interesse aller Betroffenen? Und, zweitens, welche Entscheidungsverfahren oder Verfahren der Regelwahl sind am ehesten geeignet, zu Regelvereinbarungen oder -setzungen zu führen, die für alle Betroffenen vorteilhaft sind? Oder wiederum anders formuliert, welche Regelwahl-Verfahren sind am ehesten geeignet, die konsensfähigen konstitutionellen Interessen der Betroffenen zur Geltung zu bringen? Was die erste Frage anbelangt, so kann der Konstitutionenökonom hierüber nur Hypothesen aufstellen, deren Letzttest im Votum der Betroffenen liegt, also darin, daß die Betroffenen selbst den fraglichen Regelungen freiwillig über relevanten Alternativen den Vorzug geben.¹⁰ Was die zweite Frage anbelangt, so kann der Konstitutionenökonom auch hierzu nur Hypothesen formulieren, allerdings stellen in diesem Fall nicht die Urteile der Betroffenen selbst, sondern die Argumente der relevanten "scientific community" die relevante Prüfungsinstanz dar. Anders gesagt, darüber, welche Regelungen in ihrem gemeinsamen Interesse liegen, können letztlich nur die Betroffenen selbst Auskunft geben. Die Frage jedoch, welche Verfahren der Regelwahl am ehesten die Gewähr bieten, daß die konsensfähigen konstitutionellen Interessen der Betroffenen zum Tragen kommen, ist keine Frage, für die die konstitutionellen Präferenzen der betroffenen Akteure die relevante Beurteilungsinstanz abgeben könnten. Es ist eine Frage, die anhand relevanter Sachargumente und empirischer Evidenz zu beurteilen ist.

5. Die konsensorientierte Konstitutionenökonomik und das Paradigma der "gains from trade"

Buchanan sieht seinen Ansatz einer *constitutional economics* als Teilprojekt des umfassenderen Forschungsvorhabens einer am Paradigma der "gains from trade" orientierten Ökonomik (Buchanan 1979: 27ff.). So wie die Ökonomik allgemein als angewandte Wissenschaft ihren analytischen Fokus aus der in ihrer "Wertbasis" angelegten Frage erhält, wie Menschen durch freiwillige Kooperation gemeinsame Vorteile ("gains from trade")

⁹ Mit der Formulierung "für alle Mitglieder der relevanten Bezugsgruppe" soll darauf hingewiesen werden, daß die Frage der allseitigen Vorteilhaftigkeit von Regeln immer nur im Hinblick auf eine abgrenzbare Gruppe von Akteuren beurteilt werden kann. Wie die "relevante Gruppe" im Rahmen konstitutionenökonomischer Analyse angemessen zu definieren ist, hängt dabei von der Fragestellung ab.

¹⁰ Buchanan (1960: 122): "In a sense, the political economist is concerned with discovering 'what people want.' The content of his efforts may be ... summed up in the familiar statement: *There exist mutual gains from trade.* His task is that of locating possible flaws in the existing social structure and in presenting possible 'improvements.' His specific hypothesis is that mutual gains do, in fact, exist as a result of possible changes (trades). This hypothesis is tested by the behavior of private people in response to the suggested alternatives. Since 'social' values do not exist apart from individual values in a free society, consensus or unanimity (mutuality of gain) is the only test which can insure that a change is beneficial." - Buchanan (1977: 137): "The

realisieren können,¹¹ so ist nach Buchanan die Konstitutionenökonomik als angewandte Wissenschaft auf die Frage ausgerichtet, wie Menschen sich durch wechselseitige Bindung an geeignete Regeln gemeinsam besserstellen können. Eine solche Konstitutionenökonomik, so kann man auch sagen, sucht sozialtechnologisches Wissen darüber bereitzustellen, welche institutionellen Rahmenbedingungen der Realisierung gemeinsamer Vorteile förderlich sind.¹²

In einem gewissen - zu qualifizierenden - Sinne kann man sagen, daß die Buchanansche Konstitutionenökonomik das Tauschparadigma der marktlichen Ökonomik auf die Ebene der Regelwahl oder Ordnungswahl überträgt. So wie in der Markttheorie der Gedanke der *freiwilligen Zustimmung* der jeweiligen Tauschparteien das entscheidende normative Prozeßkriterium abgibt, so betont die Konstitutionenökonomik die freiwillige Zustimmung der von einer Regelordnung betroffenen Personen zu eben dieser Regelordnung als das entscheidende Kriterium für dessen Wünschbarkeit oder Effizienz. In dieser Betonung des prozeduralen Zustimmungskriteriums liegt der offensichtliche Grund für die Verwandtschaft der Buchananschen Konzeption mit klassischen und modernen Ansätzen einer Gesellschaftsvertrags-Theorie, die ebenfalls die freiwillige Zustimmung der betroffenen Personen zum Kriterium der Wünschbarkeit von Regelordnungen erklären, wie etwa die "Theorie der Gerechtigkeit" von John Rawls (1979).

Zu qualifizieren ist die Subsumierung der Konstitutionenökonomik unter das Tauschparadigma insofern, als es einen wesentlichen Unterschied zwischen Tauschtransaktionen im üblichen Sinne und Regelvereinbarungen, oder zwischen Tauschverträgen und konstitutionellen Verträgen, gibt. Beim Tausch geht es um eine Transaktion, einen Akt wechselseitiger Übertragung von Rechten oder der wechselseitigen Erbringung von Leistungen. Auch wenn diese Transaktion nicht simultan abgewickelt wird, sondern Vor- und Gegenleistung in zeitlicher Verschiebung erbracht werden, so hat man es doch mit einer in sich abgeschlossenen Transaktion zu tun, deren Bedingungen zu einem Zeitpunkt vereinbart werden und dann gemäß der Vereinbarung zu erfüllen sind (wobei diese

observing economist can suggest ways and means through which improvements may be made by agreement among all parties, and the test of his hypothesis lies only in agreement itself."

¹¹ Buchanan (1977:136): "Economists ... are specialists in exchange When they observe a social interaction, they interpret the results in exchange terms, as possibly emerging from voluntary action. To the extent that results can be fitted into the exchange pattern, economists can infer that *all* parties secure gains, as these gains are measured in terms of the participants' preferences and not those of the observer. ... This explanatory-evaluative task for the economist may be extended from the simplest to the most complex institutional structures."

¹² Damit setzt die angewandte Ordnungsökonomik das Projekt fort, das Hayek (1948: 12f.) als das Anliegen des klassischen angelsächsischen Individualismus beschrieben hat: "The chief concern of the great individualist writers was indeed to find a set of institutions by which man could be induced, by his own choice and from motives which determined his ordinary conduct, to contribute as much as possible to the need of all others; and their discovery was that the system of private property did provide such inducements to a much greater extent than had yet been understood." – Siehe auch ebd.: 7 Fn., 20, 22.

Vereinbarung bei nicht-simultane Tausch Kontingenzen für nicht voraussehbare Änderungen relevanter Umstände vorsehen mag). Im Kontrast dazu geht es bei Regelvereinbarungen oder konstitutionellen Verträgen darum, die allgemeinen Bedingungen für eine auf Dauer gestellte zukünftige Kooperation festzulegen, also die Bedingungen, unter denen die beteiligten Parteien in Zukunft zusammenarbeiten oder zusammenleben wollen. Hier geht es nicht um den wechselseitigen Transfer von Rechten sondern darum, daß sich alle Beteiligten gemeinsam bestimmten Regeln unterwerfen. Man mag eine solche wechselseitige Regelbindung als einen "Tausch" von Selbstverpflichtungen oder Selbstbindungen bezeichnen, im Sinne der Formel: "Wenn die Gegenseite (die anderen Beteiligten) bereit ist (sind), sich der in Frage stehenden Regel zu unterwerfen, dann bin auch ich zu einer solchen Verpflichtung bereit." Aber ein solche Bezeichnung sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß eine gemeinsame Bindung an Regeln etwas anderes ist als das, was man üblicherweise unter einem Tausch versteht.

Von Bedeutung ist dieser Unterschied nicht zuletzt im Hinblick auf die Rolle, die dem Konsenskriterium als Legitimationskriterium zukommt. Für Tauschtransaktionen ist es angemessen, allein die freiwillige Zustimmung der Tauschparteien zum Zeitpunkt der Vereinbarung der Transaktion als relevant zu erachten. Für Regelvereinbarungen ist es demgegenüber nicht angemessen, allein die freiwillige Zustimmung zum Zeitpunkt der ursprünglichen Vereinbarung als Kriterium für die Legitimation des in Frage stehenden konstitutionellen Arrangements anzusehen. Da es bei solchen Arrangements um die Bedingungen *fortdauernder* Kooperation geht, wird man das angemessene Kriterium für die Legitimität des Arrangements wohl auch in der fortdauernden freiwilligen Zustimmung der beteiligten Akteure sehen müssen.

6. Konstitutionenökonomik des Marktes:

Das Kriterium der Konsumentensouveränität

Die Markttheorie stellt darauf ab, wie gemeinsame Besserstellung durch freiwilligen Tausch und freiwillige Kooperation realisiert werden kann, und die Konstitutionenökonomik stellt darauf ab, wie durch freiwillige Vereinbarung von Regelbindungen Vorteile für alle Beteiligten erreicht werden können. Als Ordnungstheorie für den marktlichen Bereich kann Konstitutionenökonomik zu klären suchen, durch welche möglichen Reformen in den Spielregeln des Marktes dessen Eignung als Arena für freiwillige Kooperation zu verbessern sein mag und die Risiken von Bewegungen in die Quadranten einseitiger oder beidseitiger Schlechterstellung gemindert werden können.

In der klassisch liberalen Tradition wird das Ordnungsideal für den Markt häufig mit dem (wohl von William H. Hutt geprägten)¹³ Begriff der *Konsumentensouveränität* umschrieben. Dasselbe Ordnungsideal ist in der Freiburger Schule mit dem Begriff des *Leistungswettbewerbs* umschrieben worden. Wie ich im folgenden zu zeigen suchen werde, läßt sich das Ordnungsideal der Konsumentensouveränität bzw. des Leistungswettbewerbs als eine Ordnungsempfehlung interpretieren, die sich aus der Sicht einer konsensorientierten Konstitutionenökonomik ergibt. Mit den häufig mißdeuteten Konzepten der Konsumentensouveränität und des Leistungswettbewerbs wird die Vorstellung eines durch Konsumentenwünsche gesteuerten wirtschaftlichen Prozesses ausgedrückt, eine Vorstellung, wie sie A. Smith (1981, 660f.) mit seiner Formel vom "einfachen System der natürlichen Freiheit" umschrieben hat. Es geht dabei um die Vorstellung eines wirtschaftlichen Steuerungssystems, das Konsumentenentscheidungen zu den letztendlichen "Reglern" des wirtschaftlichen Prozesses macht. Beiden Konzepten geht es nicht einfach um eine Beschreibung faktischer Marktprozesse, sondern um ein *Steuerungsideal*, an dem existierende Wettbewerbsordnungen gemessen werden können.¹⁴ Die Ideale des Leistungswettbewerbs und der Konsumentensouveränität sind beide gleichermaßen verfahrensorientiert. Es geht bei ihnen darum, nach Verfahren oder Spielregeln zu suchen, die die größtmögliche Gewähr dafür bieten, daß die Konsumentenwünsche die entscheidende Regelgröße im Wirtschaftsprozeß sind. Oder anders gesagt, es geht darum, den Regelrahmen so zu gestalten, daß eine größtmögliche Reagibilität gegenüber den Konsumentenwünschen erreicht wird, daß Produzenten-Entscheidungen möglichst wirksam in den Dienst von Konsumentenpräferenzen gestellt werden.

Nun sind ja im Sinne einer konsensorientierten Konstitutionenökonomik Ordnungsempfehlungen an den konsensfähigen konstitutionellen Interessen der Personen zu messen, an die die Empfehlung gerichtet ist. Und es mag nicht unmittelbar offensichtlich sein, weshalb denn eine auf Konsumentensouveränität abstellende marktliche Wettbewerbsordnung für die Mitglieder einer Jurisdiktion einhellig wünschenswert sein sollte, also eine Wirtschaftsverfassung, die darauf abzielt, die Reagibilität gegenüber den Konsumenteninteressen statt gegenüber den Produzenteninteressen zu fördern. Menschen sind

¹³ Hutt (1943, 215): "When I think of economic freedom, I think of a productive system commanded by 'consumers' sovereignty'. This is a notion which ... indicates that ultimate power to determine the use of resources which are 'scarce' ... shall be vested in the people. It implies that the goodness or success of productive effort can be judged only in the light of consumers' preferences."

¹⁴ Je nach den faktischen institutionellen Bedingungen kann Konsumentensouveränität, wie Hutt (1990, 261) feststellt, in unterschiedlichem Ausmaß realisiert sein: "According to the nature of the economic institutions tolerated or created by the State, so we may regard consumers' sovereignty as receiving complete or incomplete expression; and it is under competitive institutions that we find its full and untrammelled realization."

schließlich in der Regel sowohl als Konsumenten wie auch als Produzenten in den wirtschaftlichen Nexus eingebunden und finden sich daher auf beiden Seiten dieses Interessenkonflikts.¹⁵ Wer sich nicht mit der Feststellung von *Adam Smith* (1981, 660) zufrieden gibt, daß die Produktion dem Konsum dienen solle, sei zu offensichtlich, um noch eines weiteren Arguments zu bedürfen, wird hier nach einer weiteren Begründung fragen.¹⁶

Versteht man die im Konzept der Konsumentensouveränität bzw. des Leistungswettbewerbs enthaltene ordnungspolitische Empfehlung als Antwort auf die Frage, welche Spielregeln im konsensfähigen konstitutionellen Interesse aller Jurisdiktionsmitglieder liegen, dann läuft sie auf das Argument hinaus, daß eine solche Ordnung für alle Jurisdiktionsmitglieder wünschenswerter ist als eine Wirtschaftsverfassung, die auf ihre Interessen als Produzenten abstellen würde. In ausführlicherer Formulierung würde es besagen, daß protektionistische Produzenteninteressen im Kontrast zu den Konsumenteninteressen an Leistungswettbewerb nicht konsensfähig sind. Protektionistische Interessen sind Privilegieninteressen. Sie zielen auf eine Sonderbehandlung bestimmter Personen oder Gruppen, nicht auf für alle gleichermaßen geltende Regelungen. Protektions-Privilegien werden von bestimmten und für bestimmte Produzenten-Gruppen angestrebt. Würden sie allen Produzenten gleichermaßen gewährt, wären sie für keinen mehr wünschenswert. Die Interessen von Konsumenten an Leistungswettbewerb sind demgegenüber, auch wenn sie sich auf unterschiedliche Marktbereiche konzentrieren sollten, kompatibel und konsensfähig. Hier gilt umgekehrt, daß diesem Interesse um so mehr gedient ist, je umfassender das Prinzip des Leistungswettbewerbs zur Anwendung kommt.

Es sind die wünschenswerten Funktionseigenschaften, die eine am Ideal des Leistungswettbewerbs oder der Konsumentensouveränität orientierte Wettbewerbsordnung für alle Jurisdiktionsmitglieder empfehlenswert machen. Der Umstand, daß eine solche Wettbewerbsordnung im konsensfähigen konstitutionellen Interesse aller Jurisdiktionsmitglieder liegt, schließt freilich keineswegs aus, daß die einzelnen einen Anreiz

¹⁵ *Hutt* (1990, 257f.): "In regarding the individual as a consumer, we do not see him in his full relationship to society. He is usually also a producer. But as a producer he is the servant of the community. ... As a 'consumer', each directs. As a 'producer', each obeys."

¹⁶ Mit Bezug auf W.H. Hutt meint *Buchanan* (1991, 121) zu dieser Frage: "The appeal to consumers' sovereignty (carefully qualified and interpreted) is perhaps persuasive to economists, but there is no easy response to someone who asks: Why consumers?" - Über seine eigene Antwort sagt *Buchanan* (ebd., 121f.): "If we reject both the utilitarian and the natural rights positions, what are we left with? To me, the answer here has always seemed obvious. Contractarianism is the one generalized philosophical position consistent with the classical liberal defense of freedom of exchange. Indeed, contractarianism can be interpreted as little more than an extension of the paradigm of free exchange to the broader setting. ... By shifting 'voluntary exchange' upward to the constitutional level of choices among rules, the consensual or general agreement test may be applied."

haben mögen, die Spielregeln einer solchen Ordnung zu übertreten¹⁷ oder für sich Sonderregelungen zu erwirken. Die Wünschbarkeit der Wettbewerbsordnung liegt in den wechselseitigen Vorteilen, die möglich werden, wenn sich alle an die Spielregeln dieser Ordnung halten. Aber das, was auf der konstitutionellen Ebene als Vorzug einer wettbewerblichen Ordnung erkannt wird, kann auf der sub-konstitutionellen Ebene durchaus als lästiger Zwang empfunden werden, so daß für jeden einzelnen der Anreiz besteht, sich wettbewerblichen Zwängen dadurch zu entziehen, daß er die Spielregeln übertritt oder protektionistische Privilegierung sucht.¹⁸ Sich selbst dem Wettbewerb auszusetzen mag zwar ein Preis sein, den man zu zahlen bereit ist, wenn dies die unumgängliche Vorbedingung dafür ist, daß die anderen dies auch tun. Es ist aber ein Preis, den man gerne vermeidet, wenn man auch ohne ihn die Vorteile einer ansonsten wettbewerblichen Umwelt genießen kann. Angesichts einer solchen Anreizkonstellation bedarf es einer wirksamen Durchsetzung der Spielregeln des Leistungswettbewerbs, wenn die Vorteile, die eine gemeinsame Bindung an diese Regeln ermöglicht, nicht vertan werden sollen.

7. Konstitutionenökonomik der Politik:

Das Kriterium der Bürgersouveränität

Während im Markt gemeinsame Vorteilsrealisierung durch freiwilligen Tausch von Gütern und Leistungen, bzw. durch die freiwillige Vereinbarung privater kooperativer Arrangements (Unternehmungen, Verbände, etc.) erfolgt, geht es im Bereich der Politik um gemeinsame Vorteilsrealisierung durch öffentliche Maßnahmen und Regelvereinbarungen. Als Ordnungstheorie für den politischen Bereich kann Konstitutionenökonomik zur Klärung der Frage beitragen, wie durch die Gestaltung der Spielregeln von Politik, also der politischen Verfassung, die Chancen erhöht werden können, daß politische Entscheidungen Bewegungen

¹⁷ Hier, wie auch ansonsten, gilt: Ein *Regelgeltungsinteresse* schafft nicht automatisch ein *Regelbefolungsinteresse*.

¹⁸ Böhm (1980, 158f.) hat dieses Problem der Bedrohung einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung prägnant umschrieben: "Empirisch freilich liegen die Dinge so, daß bei jeder Ordnung, die auf die organisierende Kraft von Spielregeln angewiesen ist, für *jeden* Teilnehmer und für jede partikuläre Gruppe von Teilnehmern die Möglichkeit besteht, *durch Spielregelverletzung Vorteile* zu erlangen. Natürlich auf Kosten anderer Teilnehmer oder Teilnehmergruppen. Auch in der Marktwirtschaft besteht die Möglichkeit, das Mogeln zu einer Einnahmequelle zu machen. ... Ungleich viel wirksamer ist jedoch der Versuch von Teilnehmergruppen, sich an die Tatsache zu erinnern, daß ihre Mitglieder ja auch Wähler und Mitträger der Volkssouveränität sind, und diese Qualitäten ihrer Beitragszahler im Raum des Staats und der Politik zur Geltung zu bringen. Hier setzt man sich erst gar nicht dem Odium aus, selbst zu mogeln, sondern erhebt mit dem besten Gewissen der Welt die Forderung an den Gesetzgeber oder an die Regierung, das Mogeln zum Gesetzgebungs- oder Regierungsprogramm zu erheben. Wer sich als Souverän betätigt, lebt gleichsam auf einer Alm, wo es keine Sünde gibt, wo man Schutzzölle, Steuerprivilegien, direkte Subventionen, Preisstützungen, Starthilfen für Monopolisierungen und sogenannte 'Marktordnungen' fordern und mit solchem Tun seine soziale und politische Reputation sogar noch wirksam vermehren kann. ... Der Staat ist es in eigener Person, der veranlaßt werden soll, sich zugunsten einer Gruppe und auf Kosten anderer Gruppen von Staatsbürgern über die Spielregeln der geltenden Ordnung hinwegzusetzen."

in den ersten (+ ; +) Quadranten bewirken, und das Risiko von Bewegungen in die übrigen Quadranten reduziert werden kann.

Ein demokratisches Gemeinwesen kann man in Anlehnung an John Rawls (1979: 105) "als ein Unternehmen der Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil" betrachten, oder, in etwas anderer Formulierung, als einen *genossenschaftlichen Verband*, dessen Aufgabe darin liegt, den gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder zu dienen. Die Bürger eines demokratischen Staates sind die "Genossen" dieses Verbandes, also seine Prinzipale oder Letztsouveräne. Im Sinne einer solchen Auffassung kann man sagen, daß die Leistungsfähigkeit demokratischer Staaten als Bürgerverbände daran zu messen ist, wie gut sie geeignet sind, ihren Bürgern die Realisierung gemeinsamer Vorteile zu ermöglichen. Das Kriterium für eine so verstandene Leistungsfähigkeit demokratischer Gemeinwesen kann man als *Bürgersouveränität* bezeichnen, in Analogie zur *Konsumentensouveränität* als Kriterium für die Leistungsfähigkeit von Märkten. Bürgersouveränität zu sichern, würde bedeuten, ein demokratisches Gemeinwesen so zu organisieren, bzw. ihm eine solche Verfassung zu geben, daß die betreffende Regierung so gut wie möglich befähigt ist, Projekte durchzuführen, die allen Bürgern zum Vorteil gereichen, sie gleichzeitig aber so weit wie möglich davon abgehalten wird, Maßnahmen zu ergreifen, die den Interessen einiger oder gar aller Bürger zuwiderlaufen.¹⁹ Das Kriterium der Bürgersouveränität läßt sich als Leistungsmaßstab an Staatsverfassungen anlegen, und der Konstitutionenökonom kann als Verfassungsberater Hinweise auf mögliche Reformen in den Spielregeln des politischen Prozesses geben, durch die sich Bürgersouveränität fördern läßt.

Als Mitglied eines Verbandes hat jeder einzelne ein zweifaches Interesse. Er wünscht einerseits, daß die Handlungsmacht des Verbandes zur Durchführung von Vorhaben genutzt wird, die in seinem Interesse liegen. Und er wünscht andererseits, daß diese Handlungsmacht nicht zu seinem Nachteil eingesetzt wird. Diesem doppelten Interesse wäre offenkundig in optimaler Weise gedient, wenn man als Verbandsmitglied das Privileg hätte, den Letztentscheid darüber zu fällen, für welche Vorhaben die Handlungsmacht des Verbandes eingesetzt wird und für welche nicht. Genossenschaftliche Verbände, und so auch demokratische Gemeinwesen, sind dadurch gekennzeichnet, daß alle Mitglieder gleichberechtigt sind, daß also niemandem ein derartiges Privileg zukommt. Der Verband hat den Interessen aller zu dienen, und niemand kann für seine Interessen privilegierte Geltung beanspruchen. Inwieweit demokratische Gemeinwesen tatsächlich der Anforderung genügen,

¹⁹ Der Gedanke, daß der demokratische Staat ein Unternehmen zum gemeinsamen Vorteil aller Bürger sei, lag als Leitidee der Arbeit von Knut Wicksell „Ueber ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung“ (Wicksell 1896:

ihren Mitgliedern oder Bürgern zum gemeinsamen Vorteil zu gereichen, wird vor allem von ihrer Organisations- oder Verfassungsordnung abhängen, die im Sinne der obigen Erläuterung zwei Probleme zu lösen hat. Sie soll einerseits die organisierte Bürgerschaft bzw. ihr Exekutivorgan, die Regierung, befähigen, im gemeinsamen Interesse tätig zu werden (im Englischen spricht man im Hinblick auf diesen Aspekt der Verfassung von „enabling constitution“). Und sie soll andererseits die Macht der organisierten Bürgerschaft, bzw. der Regierung, so beschränken, daß die dem Verband übertragene Entscheidungsmacht nicht gegen die Interessen einiger oder aller Bürger eingesetzt wird (dieser Aspekt wird mit dem Begriff der „limiting constitution“ angesprochen). Kurz gesagt, die Funktion demokratischer politischer Verfassungen – wie die von genossenschaftlichen Verbandsverfassungen allgemein – kann darin gesehen werden, die Mitglieder bzw. Bürger einerseits als Verband kollektiv handlungsfähig zu machen, um gemeinsame Vorteile realisieren zu können, und ihnen andererseits Schutzvorkehrungen gegen Ausbeutung zu bieten. Aus der Sicht des einzelnen Mitglieds oder Bürgers einer Jurisdiktion kann man die Frage der Verfassungswahl, also die Frage der wünschenswerten Ordnung des politischen Entscheidungsverfahrens, in Analogie zur statistischen Testtheorie als ein Problem der Abwägung zwischen zwei „Fehlerrisiken“ sehen: Einerseits dem Risiko, daß aus seiner Sicht erwünschte politische Entscheidungen nicht getroffen oder ungebührlich hinausgezögert werden, und andererseits dem Risiko, daß von ihm nicht gewünschte Entscheidungen zustande kommen. Wenn der einzelne aus seiner Interessensicht die relative Vorzugswürdigkeit alternativer Verfassungen zu beurteilen hat, wird er dies im Lichte der genannten Risiken tun müssen. Die Implikationen eines entsprechenden „Verfassungskalküls“, in dem sie die „logischen Grundlagen konstitutioneller Demokratie“ sehen, haben James Buchanan und Gordon Tullock in "The Calculus of Consent" (1962) dargelegt.

In einem demokratischen System, in dem niemand eine privilegierte Stimme hat (abgesehen von den besonderen Entscheidungsrechten, die durch ausdrückliche Delegation von den Bürgern oder Prinzipalen auf Agenten übertragen werden), wäre dem Interesse an einer Reduktion des Risikos unerwünschter Entscheidungen offenkundig am besten mit einer Einstimmigkeitsregel gedient, die jedem Mitglied in allen Fragen ein Vetorecht einräumt. Der Nachteil dieser Regel liegt allerdings darin, daß sie zwar gegen das zweite Risiko vorbeugt, dafür aber die Chance dramatisch senkt, daß überhaupt irgendwelche Entscheidungen zustande kommen, einschließlich solcher, die tatsächlich für alle Mitglieder vorteilhaft

76-164) zugrunde, eine Arbeit, die James Buchanan einen wesentlichen Anstoß zu seinem Entwurf einer konsensorientierten konstitutionellen Ökonomik gab (Buchanan 1960 [zuerst 1949]: 15ff.).

wären.²⁰ Das Risiko dieses „Fehlers erster Art“ würde offenkundig von einer Regel minimiert, die dem einzelnen Mitglied das Recht einräumt, für den Verband verbindliche Entscheidungen zu treffen. Unter der demokratischen Bedingung gleicher Entscheidungsrechte für alle Bürger würde dieses Recht allerdings allen Bürgern gleichermaßen zukommen, und damit würde auch das Risiko maximiert, daß dem Mitglied nicht genehme Entscheidungen zustande kommen. Dieser Kalamität entgehen zu können, ist der Grund dafür, daß es im gemeinsamen Interesse aller Bürger liegt, für ihre Gemeinwesen Verfassungen zu wählen, die Mehrheitsentscheidungen und Delegation von Entscheidungsmacht vorsehen, die damit allerdings auch die Möglichkeit eröffnen, daß es zu Maßnahmen kommt, die die Interessen von Mitgliedern verletzen.²¹ Mit solchen Verfassungsentscheidungen wird nicht die Referenznorm aufgegeben, daß demokratische Gemeinwesen als Bürgerverbände *den gemeinsamen Interessen aller* dienen sollen. Insbesondere wird diese Referenznorm damit nicht durch ein Legitimationsverständnis ersetzt, das den Interessen bestimmter Gruppen innerhalb der Bürgerschaft Superiorität gegenüber den Interessen anderer Gruppen einräumt. Es wird lediglich dem Umstand Rechnung getragen, daß man in der Abwägung zwischen den beiden genannten „Fehlerrisiken“ die Kosten in Rechnung zu stellen hat, die ein perfekter Schutz gegen Interessenverletzung bedeuten würde. Das Kriterium der Förderung der Interessen aller wird sozusagen eine Ebene höher zur Geltung gebracht: Da es auf der Ebene politischer Einzelentscheidungen nicht praktikabel (d.h. mit zu vielen Nachteilen behaftet) ist, wird es auf der Ebene der *Entscheidungsregeln* angewandt, d.h. es wird danach gefragt, welche *Verfassungsordnung* - unter realisierbaren Alternativen - im gemeinsamen Interesse aller liegt, selbst wenn antizipierbar ist, daß sie Entscheidungen zulassen wird, die nicht im Interesse aller liegen werden.

Aus dem Gesagten folgt, daß Entscheidungsregeln oder Verfassungsordnungen, die eines der beiden genannten Fehlerrisiken reduzieren, ohne das andere zu erhöhen, oder die gar beide Fehlerrisiken gleichzeitig zu reduzieren vermögen, im Sinne des Kriteriums der „Bürgersouveränität“ eindeutig als vorzugswürdig anzusehen sind. Ansonsten wird bei der Verfassungswahl eine Abwägung zwischen den beiden Risiken vorzunehmen sein, wobei der letztendlich ausschlaggebende Indikator dafür, welcher Ordnungsrahmen den gemeinsamen

²⁰ Entscheidungsaufwand, strategisches Verhalten und andere Gründe können verhindern, daß selbst für Entscheidungen, die im gemeinsamen Interesse aller liegen, Einstimmigkeit erzielt werden kann.

²¹ Bei der Wahl zwischen zwei alternativen kollektiven Entscheidungsverfahren A und B wäre A natürlich eindeutig gegenüber B vorzuziehen, wenn unter A *beide* „Fehlerrisiken“ geringer sind als unter B, und umgekehrt. Anderenfalls ist eine Abwägung zu treffen zwischen den Vorteilen, die die Reduzierung eines der beiden „Fehlerrisiken“ verspricht, und den Nachteilen, die die Erhöhung des anderen nach sich zieht.

Interessen aller Bürger am besten dient, allein in deren freiwilliger, informierter Zustimmung zu der betreffenden Verfassungsordnung gesehen werden muß.²² Dabei ist, wie erwähnt, durchaus davon auszugehen, daß Entscheidungsverfahren für alle Mitglieder auch dann zustimmungsfähig sein können, wenn zu erwarten ist, daß nicht alle Entscheidungen für alle vorteilhaft sein werden, sondern es im einzelnen Fall Gewinner und Verlierer geben mag.²³ Solche Zustimmungsfähigkeit ist aber offenkundig für politische Ordnungen auszuschließen, von denen zu erwarten ist, daß Interessen von Teilen der Bürgerschaft systematisch und dauerhaft verletzt werden.²⁴

8. Regelwahl und konsensfähige konstitutionelle Interessen

Man wird sicherlich nicht annehmen können, daß unter allen denkbaren und faktisch vorfindbaren Verfahren der Regelwahl gleiche Aussichten bestehen, daß die konsensfähigen konstitutionellen Interessen der betroffenen Akteure zur Geltung kommen. Vielmehr wird man wohl davon ausgehen müssen, daß eigeninteressierte Akteure sich in dem Maße, in dem sie auf die Regelsetzung Einfluß nehmen können, ohne auf die Interessen anderer Betroffener Rücksicht nehmen zu müssen, durchaus von Ihren Privilegieninteressen leiten lassen, d.h. von ihrem Interesse an Regeln, die zwar für sie selbst vorteilhaft sind, andere aber benachteiligen. Unter dem Stichwort der "Refeudalisierung" haben die Vertreter der Freiburger Schule – ähnlich wie nach ihnen die Public Choice Theorie mit dem Konzept des Rent-Seeking (Buchanan et al., Hrsg., 1980) - auf das Problem aufmerksam gemacht, daß das simultane Bestreben aller oder vieler, je für sich Sondervorteile zu realisieren, dazu tendiert als unintendiertes Ergebnis eine Rahmenordnung hervorzubringen, die für alle Beteiligten – die durch Privilegien "Begünstigten" eingeschlossen - weniger wünschenswert ist, als es eine privilegienfreie, im konsensfähigen konstitutionellen Interesse aller liegende Regelordnung wäre. Entsprechend gewinnt die Frage Bedeutung, wie eine die konsensfähigen Interessen aller widerspiegelnde Rahmenordnung gesichert, und wie verhindert werden kann, daß Privilegiensuche oder Rent-Seeking zu einem fortschreitenden Abgleiten in eine für alle Betroffenen nachteilige Ordnung führt.

²² Mit der Qualifizierung "informierte Zustimmung" soll darauf hingewiesen werden, daß eine realistische Einschätzung der tatsächlichen Funktionseigenschaften alternativer Regelordnungen Voraussetzung für eine den eigenen Interessen dienende Regelwahl ist.

²³ In der Sprache der Spiel-Metapher läßt sich dies so ausdrücken: Es geht nicht darum, daß jeder einzelne *Spielzug* allen Beteiligten Vorteile bringt, sondern darum, daß das *Spiel* - d.h. die Regelordnung - für alle vorteilhafter ist als potentielle alternative Spiele bzw. Regelordnungen.

²⁴ Mueller (1998: 173) stellt zum Kriterium der freiwilligen Zustimmung fest: „It provides a normative underpinning to the constitution in that the assumption of unanimity combined with that of individual rationality implies that the institutions of the constitution must be expected to advance the interests of *all* citizens. The basic institutions of the polity are not designed to allow one group of individuals to exploit another.“

Wenn das Ziel ordnungspolitischer Gestaltung des Prozesses der Regel- oder Ordnungswahl darin liegt, die konsensfähigen konstitutionellen Interessen der Mitglieder einer Regelgemeinschaft zum Tragen zu bringen und ihre Privilegieninteressen möglichst "auszufiltern", so stehen dafür grundsätzlich zwei Wege offen. Man kann versuchen, Bedingungen zu schaffen, unter denen die Einzelnen dazu motiviert sind, "faire" oder konsensfähige Regeln zu wählen. Und man kann versuchen, Bedingungen zu schaffen, unter denen die Einzelnen nicht anders können, als für konsensfähige Regeln zu optieren, Bedingungen also, unter denen die Möglichkeiten erfolgreicher Privilegiensuche ausgeschlossen oder zumindest eingeschränkt sind.

Auf den ersten Weg konzentrieren sich Ansätze, wie der von Buchanan und Tullock (1962) oder der von John Rawls (1979), die faire Regelwahl als Wahl hinter einem Schleier der Ungewißheit bzw. der Unwissenheit modellieren. Der Grundgedanke bei dieser Vorstellung ist, daß Einzelne in dem Maße ein eigenes Interesse an der Wahl fairer oder konsensfähiger Regeln haben, in dem sie darüber im Ungewissen sind, wie sich die zu wählenden Regeln auf sie persönlich auswirken werden. Angesichts solcher Ungewißheit müssen sie die verschiedenen Arten und Weisen bedenken, in denen sie betroffen sein könnten, und das heißt, sie können die zu wählenden Regeln nur aufgrund ihrer allgemeinen voraussehbaren Auswirkungen beurteilen. Mögliche Interessenkonflikte, die sich aus unterschiedlicher Betroffenheit ergeben können, müssen als intra-personelle Konflikte abgewogen werden, was darauf hinausläuft, daß die Einzelnen aus eigenem Interesse gehalten sind, mögliche alternative Regeln aus einer "unparteiischen" Perspektive zu beurteilen. Für die ordnungspolitische Gestaltung von Regelwahl-Prozessen bedeutet dies: In dem Maße, in dem es gelingt, den Prozeß in einer Weise zu gestalten, die die Ungewißheit über die eigene konkrete Betroffenheit erhöht, in dem Maße werden die Mitglieder der betreffenden Regelgemeinschaft motiviert sein, mögliche Privilegieninteressen hintan zu stellen, und umso größer werden die Aussichten, daß ihre konsensfähigen konstitutionellen Interessen zum Tragen kommen.

Was den zweiten Weg angeht, so kommen hier wiederum zwei grundsätzliche Methoden in Betracht, die die Möglichkeiten erfolgreicher Privilegiensuche einschränken können. Die eine Methode liegt darin, das Regelwahl- oder Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich an das Kriterium der Nicht-Diskriminierung oder der Privilegienfreiheit zu binden, also diskriminierende und privilegierende Regeln als unzulässig auszuschließen (Buchanan and Congleton 1998). Dies zu erreichen ist das Ziel des klassischen Prinzips der Rechtsgleichheit als dem Ordnungsideal der Zivilrechtsgesellschaft, wie F. Böhm (1980) sie

nannte. Bekanntlich haben Bemühungen, dieses Ideal durch verfassungsmäßige Beschränkungen der Gesetzgebungsmacht zu verwirklichen, nur begrenzten Erfolg gehabt. Insbesondere im Bereich des Wirtschaftsrechts sind in allen modernen Demokratien vom Gesetzgeber erteilte Privilegien der verschiedensten Art eine gängige Erscheinung, sei es in der Form von Subventionen, von protektionistischen Regelungen, von Steuervergünstigungen oder sonstigen Sonderbehandlungen.

Die zweite Methode, durch die sich die Möglichkeiten erfolgreicher Privilegiensuche einschränken und die Aussichten für konsensfähige Regelordnungen verbessern lassen, liegt in der Förderung des Wettbewerbs zwischen Regelgemeinschaften oder "Jurisdiktionen". Was für die einen Privilegien sind (etwa Subventionen), bedeutet für andere (etwa die Steuerzahler) diskriminierende Mehrbelastung. Je leichter es für die Einzelnen ist, sich selbst oder ihre mobilen Ressourcen diskriminierender Behandlung in einer Regelgemeinschaft oder Jurisdiktion zu entziehen, indem sie in eine Alternativ-Jurisdiktion abwandern, umso enger wird der Spielraum für erfolgreiche Privilegiensuche und für die Sicherung von bestehenden Privilegien. Im theoretischen Grenzfall eines kostenlosen Wechsels zwischen Jurisdiktionen werden nur solche Regelordnungen bestandsfähig sein, die für eine genügende Anzahl von Mitgliedern konsensfähig sind. Unter solchen Bedingungen wird Bemühungen um Privilegien kein dauerhafter Erfolg beschieden sein können, und den Einzelnen wird ungeachtet ihrer möglichen Privilegieninteressen keine andere Wahl bleiben, als unter konsensfähigen Regelordnungen zu wählen. Die realen Bedingungen sind natürlich von diesem theoretischen Grenzfall weit entfernt, doch bedeutet jede Erleichterung der Mobilität zwischen Regelgemeinschaften oder Jurisdiktionen, daß die Aufrechterhaltung von Privilegien erschwert wird, und die Aussichten verbessert werden, daß die konsensfähigen konstitutionellen Interessen zur Geltung kommen.

Nun werfen Prozesse der Regelwahl nicht nur Interessenprobleme auf, sondern auch gravierende Wissensprobleme. Der Implementierung den gemeinsamen Interessen der Bürger dienender Regelordnungen stehen nicht nur Probleme entgegen, die sich aus den Anreizen zur Privilegiensuche ergeben. Es geht vielmehr auch um das Problem, daß es weder für die Einzelnen immer offensichtlich ist, welche Regelungen in der Tat Auswirkungen haben, die ihren Interessen dienen, noch es für eine Gruppe immer leicht auszumachen ist, welche Regelungen im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten liegen. Mit anderen Worten, wenn auf die konsensfähigen konstitutionellen Interessen als relevantes Kriterium für die Beurteilung von Ordnungen Bezug genommen wird, so ist zu beachten, daß die konstitutionellen Interessen der Menschen, also ihre Präferenzen über alternative Regelordnungen,

entscheidend von ihren Vorstellungen oder Theorien darüber abhängen werden, wie sich die in Betracht gezogenen konstitutionellen Alternativen faktisch auswirken werden, welche Arten von Handlungsordnungen die zu vergleichenden Regelordnungen tatsächlich hervorzubringen tendieren. Schließlich sind es die Eigenschaften der resultierenden Ergebnismuster und nicht die Eigenschaften der Regeln per se, an denen die vergleichende Bewertung ansetzt. Dies bedeutet aber, das konstitutionelle Wissen der Betroffenen ist für die Chancen der Erzielung eines konstitutionellen Konsenses und für die Qualität dieses Konsenses bedeutsam. Mangelhaftes konstitutionelles Wissen kann die Realisierung von Regelreformen verhindern, die alle Beteiligten bei adäquater Information über die tatsächlichen Auswirkungen als vorteilhaft einschätzen würden. Und mangelhaftes konstitutionelles Wissen kann zur Einigung auf Regeln führen, denen einige, viele oder gar alle der Beteiligten bei adäquater Information über die tatsächlichen Auswirkungen ihre Zustimmung versagen würden.

Im Sinne der vorangehenden Überlegungen sind Verfahren der Regelwahl nicht nur daran zu messen, wie gut sie das Interessenproblem, also das Problem der Ausfilterung von Privilegieninteressen, zu lösen vermögen. Bedeutsam ist auch ihre Eignung, dem Wissensproblem zu begegnen, also dem Problem begrenzten konstitutionellen Wissens der betroffenen Akteure. In dieser Hinsicht besteht nun zwischen den beiden oben erläuterten Hauptalternativen, der Regelwahl hinter einem Schleier und der freien individuellen Ordnungswahl, eine charakteristische Asymmetrie, die den Schluß nahelegt, daß es für die praktische Gestaltung realer Regelwahlverfahren empfehlenswert ist, eine Kombination der für die beiden Alternativen jeweils zentralen Funktionsprinzipien anzustreben.

Damit das Prinzip der "Wahl hinter einem Schleier" in wünschenswerter Weise funktioniert, muß vorausgesetzt werden, daß die beteiligten Akteure zwar über ihre konkrete zukünftige Betroffenheit im Unklaren sind, daß sie aber über die allgemeinen Funktionseigenschaften alternativer Regelungen sehr wohl informiert sind, daß sie also, mit anderen Worten, über adäquates konstitutionelles Wissen verfügen.²⁵ Für realweltliche Verfahren der kollektiven Ordnungswahl, bei denen es ja darum geht, unter vorgeschlagenen theoretischen Ordnungsentwürfen zu wählen, bedeutet dies aber: Die Chancen, daß solche Verfahren zur Implementierung von Regelordnungen führen, die tatsächlich den gemeinsamen Interessen der Betroffenen dienen, werden wesentlich von der Qualität des konstitutionellen Wissen der Beteiligten abhängen. Umgekehrt gilt für das Prinzip der freien individuellen Ordnungswahl, daß die Akteure über ihre eigene konkrete Betroffenheit sehr

wohl informiert sind (sie wählen zwischen Ordnungsalternativen im klaren Bewußtsein davon, "wer sie sind"), daß sie aber über keinerlei allgemeines konstitutionelles Wissen verfügen müssen, um eine informierte Wahl zu treffen, da sie die Ordnungen "in Arbeit" sehen, sie also aufgrund ihrer beobachtbaren Funktionseigenschaften, d.h. aufgrund der Attraktivität der resultierenden Handlungsordnung bewerten können. Und diese ist schließlich die eigentliche Zielgröße konstitutioneller Präferenzen. Die Chancen, auf diesem Wege zu einer Selektion zugunsten von Ordnungen zu kommen, die aufgrund ihrer tatsächlichen Funktionsweise konsensfähig sind, hängt daher in wesentlich geringerem Maße vom konstitutionellen Wissen der Akteure ab.

9. Schluß: Der Ordnungsökonom als Verfassungsberater

Wie angewandte Ökonomik allgemein, so stellt auch eine angewandte Ordnungsökonomik hypothetische Imperative auf, d.h. sie gibt beratend Empfehlungen, die den Adressaten sagen, wie sie ihre Interessen wirksamer verfolgen können. In dem Maße, in dem Ökonomen auf Wissen über Wirkungszusammenhänge im wirtschaftlichen und sozialen Zusammenleben der Menschen zurückgreifen können, in eben diesem Maße können sie dieses Wissen nutzen, um Akteure bei der Lösung der von ihnen zu bewältigenden Probleme zu beraten. In diesem Sinne können Ökonomen etwa als Betriebs- oder Unternehmensberater, als Anlageberater, als wirtschaftspolitische Berater von Verbänden, Parteien oder Regierungen, oder auch in anderen Beraterrollen tätig sein. In welcher dieser Rollen sich Ökonomen zu engagieren bevorzugen, wird von ihren Neigungen und Erkenntnisinteressen abhängen, und es bestimmt seinerseits wiederum die Fragestellungen, unter denen sie jeweils ihren gemeinsamen Gegenstand, die sozio-ökonomische Welt, zu analysieren suchen. Auch Konstitutionenökonomik, die Untersuchung des Zusammenhangs von Regelordnung und Handlungsordnung kann unter verschiedenen Fragestellungen und Anwendungsgesichtspunkten betrieben werden. Die in diesem Beitrag vorgetragenen Überlegungen können auch als ein Versuch zur Beantwortung der Frage verstanden werden, wer die Adressaten und was die erkenntnisleitenden Interessen einer konsensorientierten Konstitutionenökonomik als einer angewandten Wissenschaft sind.

Die hier gegebene Antwort lautet, daß als Adressat der Empfehlungen einer konsensorientierten Konstitutionenökonomik nur die Gesamtheit der Mitglieder des Gemeinwesens oder der Jurisdiktion gemeint sein kann, für die die Frage der Wahl zwischen möglichen alternativen Regelordnungen erörtert wird. Dies ist der Adressat, der letztendlich

²⁵ Die Annahme perfekten allgemeinen konstitutionellen Wissens der beteiligten Akteure wird denn auch von

auch in der herkömmlichen Wohlfahrtsökonomik sinnvollerweise nur gemeint sein kann, es ist der Adressat, der - zumindest implizit - im ordnungspolitischen Ansatz der Freiburger Schule gemeint ist. Die ausdrückliche Anerkennung, daß die "constituency", die Mitgliedergesamtheit oder Bürgerschaft der jeweils betrachteten Jurisdiktion als Adressat gemeint ist, ist die Voraussetzung dafür, daß man die relevanten theoretischen und praktischen Fragen angemessen identifizieren und konsistent beantworten kann. Die Inkonsistenzen, die Buchanan der herkömmlichen Wohlfahrtsökonomie anlastet, sind fraglos durch mangelnde Klarheit über den Adressaten wohlfahrtsökonomischer Empfehlungen mit bedingt worden. Eine Empfehlung, die im Hinblick auf die konsensfähigen Interessen der Bürgerschaft als sinnvoller hypothetischer Imperativ verstanden werden könnte, muß sich als wirklichkeitsfremder Appell an einen wohlwollenden Diktator belächeln lassen, wenn sie an Politiker gerichtet wird, denen zunächst einmal an Ratschlägen gelegen ist, wie sie ihre Wiederwahlchancen sichern oder verbessern können. Und auch für die, wenn auch keineswegs durch solche Inkonsistenzen belastete, Freiburger Tradition gilt wohl, daß sich manche ihrer Argumente klarer und konsistenter ausarbeiten lassen, wenn man von vornherein explizit anerkennt, daß der eigentliche Adressat ordnungspolitischer Empfehlungen die Bürgerschaft der jeweils betrachteten Jurisdiktion ist, bzw. - bei internationalen Ordnungsproblemen - die umfassende Bürgerschaft der insgesamt betroffenen Jurisdiktionen.

Literatur

Albert, Hans 1965: "Wertfreiheit als methodisches Prinzip", in: E. Topitsch, Hg., *Logik der Sozialwissenschaften*, Köln und Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 181-210.

Böhm, Franz 1980: "Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft" in Ders., *Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft*, hrsg. von E.-J. Mestmäcker, Baden Baden: Nomos, S. 75-151.

Buchanan, James M. 1960: *Fiscal Theory and Political Economy*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Buchanan, James M. 1977: *Freedom in Constitutional Contract*, College Station: Texas A&M University Press.

Buchanan, James M. 1979: *What Should Economists Do?* Indianapolis: Liberty Press.

- Buchanan, James M. 1991: *The Economics and Ethics of Constitutional Order*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Buchanan, James M. und Gordon Tullock 1962: *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Buchanan, James M. et al., Hg. 1980: *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station: Texas A&M University Press.
- Buchanan, James M. und Roger D. Congleton 1998: *Politics by Principle, Not Interest – Toward Nondiscriminatory Democracy*, Cambridge und New York: Cambridge University Press.
- Hausmann, Daniel M. und Michael S. McPherson 1993: "Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy", *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, S. 671-731.
- Hayek F A 1948 *Individualism and Economic Order*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Hayek, F.A. 1969: Rechtsordnung und Handelsordnung. In: Ders., *Freiburger Studien*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 161-198.
- Hutt, William H. (1943), *Plan for Reconstruction - A Project for Victory in War and Peace*, London: Kegan Paul.
- Hutt, William H. (1990 [1936]), *Economists and the Public - A Study of Competition and Opinion*, New Brunswick und London: Transaction Publishers.
- Mueller, Dennis 1988: *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rau, Karl H. 1854: *Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik (Lehrbuch der politischen Ökonomie, 2. Bd.)*, 4. Aufl., Heidelberg: Karl Winter .
- Rawls, John 1979: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Smith, A. 1981 [1776]. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, two volumes. Indianapolis: Liberty Classics.
- Vanberg, Viktor 1994: *Rules and Choice in Economics*, London und New York: Routledge.
- Wicksell, Knut (1896), *Finanztheoretische Untersuchungen, nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Jena.

- 98/1** **Vanberg, Viktor J.:** Markets and Regulation – On the Contrast Between Free-Market Liberalism and Constitutional Liberalism Published in: Constitutional Political Economy Vol. 10 No. 3, October 1999, p. 219 - 243.
- 98/2** **Pejovich, Svetozar:** Toward a Theory of the Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development. Paper prepared for The Conference on Formal Institutions and Informal Arrangements in Transformation Societies, University of Potsdam, Germany, October 7 - 9, 1998.
- 99/1** **Vanberg, Viktor J.:** Standortwettbewerb und Demokratie. Überarbeitete Fassung eines Beitrages für die Tagung „Institutionelle und evolutorische Ökonomik“ in Witten-Herdecke, Oktober 1998. (Fassung März 99)
- 99/1A** **Vanberg, Viktor J.:** Vanberg, Viktor J.: Globalization, Democracy and Citizens' Sovereignty: Can Competition Among Governments Enhance Democracy?
- 99/2** **Vanberg, Viktor J.:** Ordnungsökonomik und Ethik. Zur Interessenbegründung von Moral.
- 99/2A** **Vanberg, Viktor J.:** Constitutional Economics and Ethics – On the Relation Between Self-Interest and Morality.
- 99/3** **Cassel, Susanne:** Die Rolle von Think Tanks im US-amerikanischen Politikberatungsprozess.
- 00/1** **Sideras, Jörn:** Systems Competition and Public Goods Provision.
- 00/2** **Vanberg, Viktor J.:** Markets and the Law.
- 00/3** **Vanberg, Viktor J.:** F.A. von Hayek.
- 00/4** **Vanberg, Viktor J.:** Der konsensorientierte Ansatz der konstitutionellen Ökonomik. Beitrag zum 33. Forschungsseminar Radein 2000, 13.-22. Februar 2000.