

**SEMINAR FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK
DER UNIVERSITÄT FREIBURG / SCHWEIZ**

HAYEK UND DIE DEMOKRATIEREFORM

von Henner Kleinewefers

FREIBURG 1999

INHALT

	Seite
I. Einleitung	1
II. Zur Diagnose des Demokratieverfalls	2
1. Die grundsätzlichen Fragestellungen	2
2. Symptome des Demokratieverfalls nach Hayek	3
3. Hayeks Erklärung des Demokratieverfalls durch Konstruktionsfehler der Demokratie	5
4. Souveränität, Kollektivismus und Konstruktivismus als letzte Ursachen des Demokratieverfalls nach Hayek	7
5. Eine alternative Sicht der Demokratieentwicklung	9
III. Hayeks Vorschläge zur Demokratiereform	11
1. Grundprinzipien	12
2. Entscheidungsstrukturen	13
IV. Hayeks Vorschläge - weitergedacht	16
1. Grundsätzliches über Reformvorschläge und Konstruktivismus	16
2. Zur Kritik an Hayek	18
3. Einige Ergänzungen und Alternativen	20
V. Die Zukunft der Demokratie hat schon begonnen.	22
Anmerkungen	24

Der vorliegende Aufsatz wurde für den wissenschaftlichen Sammelband der Theodor-Heuss-Akademie zum hundertsten Geburtstag von Friedrich August von Hayek am 8. Mai 1999 geschrieben.

I. Einleitung

Von Hayeks zum guten Teil hochabstrakten erkenntnispsychologischen und erkenntnistheoretischen Arbeiten führt ein direkter Weg zu seinen normativen Grundüberzeugungen und von dort zu seiner Kritik am Verfall der Demokratie und zu seinen Vorschlägen zur Demokratiereform.¹ Hayek zeigt, daß (zumindest unter den Bedingungen heutiger Komplexität) die Erkenntnismöglichkeiten des einzelnen im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Bereich sehr begrenzt sind und daß es zusätzliche Probleme der Erkenntnisaggregation gibt, so daß eine Zentrale, z.B. der Staat, niemals auch nur über die Summe der (schon sehr begrenzten) Kenntnisse der einzelnen Mitglieder bzw. Bürger verfügen kann. Aus diesem Grund sind dezentrale Systeme mit effizienter Informationsverarbeitung in der Evolution erfolgreicher als zentralisierte Systeme. Es genügt daher das ziemlich schwache konsequentialistische Werturteil einer positiven Bewertung des Überlebens in der Evolution, um dezentrale Systeme zentralisierten Systemen vorzuziehen. Es bedarf dazu keiner normativen Argumentation von der Freiheit des einzelnen her - auch wenn diese Hayek durchaus nicht gleichgültig ist.

Es fehlt im Rahmen dieses Beitrags der Raum, im Detail auf diese originelle und schwer zu entkräftende Fundierung von Liberalismus und Marktwirtschaft durch eine Theorie begrenzten individuellen und vor allem kollektiven Wissens einzugehen. Sie wird vielmehr als bekannt vorausgesetzt, und die Argumentation beginnt im II. Kapitel mit Hayeks Diagnose und Kritik des Demokratieverfalls. Der Befund ist, daß der moderne demokratische Staat in den zweihundert Jahren seines Bestehens immer zentralistischer, interventionistischer und redistributiver geworden ist und damit die Grundlagen seines Evolutionserfolgs - und die Freiheit der Individuen - untergräbt. Allerdings kann diese Diagnose aus heutiger Sicht noch ergänzt und systematisiert werden; und es darf vor allem nicht übersehen werden, daß sie an einem entscheidenden Punkt unvollständig und in hohem Maß kritikanfällig ist.

Aus der Demokratiekritik resultieren Hayeks Empfehlungen zur Demokratiereform, die letztendlich alle um die Themen Machtbeschränkung und Gewaltenteilung kreisen. Ziemlich bekannt sind seine Idee eines neuartigen Zweikammer-Systems und sein Vorschlag, das Geld zu entnationalisieren und damit die Zentralbanken abzuschaffen. Viel weniger bekannt ist, daß zu diesen beiden Vorschlägen eine ganze Reihe von leitenden Prinzipien der Demokratiereform kommt, die eine Systematik erkennen lassen, auch wenn sie von Hayek nie systematisch dargestellt worden sind. Hiermit beschäftigt sich das III. Kapitel.

Hayek war von seinen grundlegenden Ideen überzeugt und hat sie im Lauf eines langen Lebens mit immer neuen Argumenten fundiert. Anders sieht es hinsichtlich der Umsetzung dieser grundlegenden Ideen in die Form konkreter Kritik und konkreter Vorschläge hier und jetzt aus. Angesichts unterschiedlicher und sich ändernder Verhältnisse einerseits und sich weiterentwickelnder Ideen andererseits würde es allerdings auch allen an Hayek geschulten Erwartun-

gen widersprechen, wenn er im Anwendungsbereich bereits das letzte Wort gesprochen hätte. Im IV. Kapitel wird deshalb zunächst kurz auf ein verbreitetes Mißverständnis von Hayeks Konstruktivismuskritik eingegangen und gezeigt, daß daraus keineswegs Denk-, Vorschlags- und Experimentierverbote folgen. Anschließend wird ein kurzer Überblick über die Kritik an Hayeks Vorschlägen gegeben. Aus dieser Kritik läßt sich für die Weiterentwicklung der Demokratiereform im Hayekschen Sinn einiges lernen. Dies wird im weiteren mit einigen Beispielen für Konkretisierungen, Ergänzungen und Alternativen zu Hayeks eigenen Vorschlägen gezeigt.

Im Schlußkapitel wird darauf hingewiesen, daß die geistigen Grundlagen und das konkrete Institutionengefüge der Demokratie (auch in Deutschland) in den letzten Jahren spürbar in Bewegung geraten sind. Konkrete Beiträge (auch im Hayekschen Geist) kämen also jetzt zur rechten Zeit. In diesem Zusammenhang scheint mir allerdings eine Bemerkung wichtig. Hayek war ein konsequenter Individualist und Evolutionist, für den die Veränderung die Essenz des Lebens und der Wettstreit der Ideen die notwendige (wenn auch nicht hinreichende) Bedingung des Fortschritts waren. Schulenburg und die fast unvermeidlich dazu gehörenden Denkverbote waren nicht seine Sache. Um Hayek gerecht zu werden, muß man ihn konkretisieren, kritisieren, weiterdenken - und ausprobieren. Die Wiederholung und Auslegung *seiner* Gedanken genügt nicht; das gilt gerade auch für die Demokratiereform.

II. Zur Diagnose des Demokratieverfalls

1. Die grundsätzlichen Fragestellungen

Diagnosen des Demokratieverfalls können auf vier verschiedenen Abstraktionsstufen stattfinden.

Man kann, *erstens*, die Ergebnisse der demokratischen Prozesse betrachten. Wenn diese Ergebnisse den eigenen Normen und Erwartungen widersprechen und sich zudem im Zeitablauf nach diesen Kriterien verschlechtern, wird man von Demokratieverfall sprechen. Solche Symptomkritik ist weitverbreitet. Sie wird vielfach mit der Erwartung verbunden, daß sich die Ergebnisse der Demokratie verbessern würden, wenn nur bessere Menschen Politiker oder die Politiker bessere Menschen würden. Das eine mag man sich von den nächsten Wahlen, das andere von Appellen erhoffen.

Man kann, *zweitens*, versuchen, die Ergebnisse der demokratischen Prozesse auf die Konstruktionsprinzipien der demokratischen Entscheidungsstrukturen zurückzuführen. Dazu sind allerdings zwei Schritte nötig. Zunächst einmal muß die empirische Fülle von Symptomen nach geeigneten theoretischen Kriterien geordnet werden. Anschließend kann man versuchen, die verschiedenen Kategorien von Entscheidungsergebnissen mit Hilfe bewährter Theorien durch die Entscheidungsstrukturen zu erklären. Sofern dies überzeugend gelingt,

wird man also den Demokratieeverfall auf bestimmte Konstruktionsprinzipien der Demokratie und nicht auf menschliches Versagen zurückführen. Abhilfe verspricht dann nicht die Auswechslung bzw. Besserung der handelnden Personen, sondern eine theoriegeleitete Reform der Demokratie.

Nun sind, *drittens*, die vorgefundenen Konstruktionsprinzipien der Demokratie aber nicht einfach vom Himmel gefallen, sondern beruhen einerseits auf gewissen normativen Grundüberzeugungen und andererseits auf gewissen Funktionserwartungen der Verfassungsgeber, deren Wurzeln teilweise in vordemokratischen und vorindustriellen Zeiten und teilweise im 19. Jahrhundert liegen. Wenn heute weitverbreitete Unzufriedenheit mit den Ergebnissen der Demokratie besteht, müßten also die letzten Ursachen dort zu finden sein.

Dann erhebt sich aber, *viertens*, die Frage, warum die Mängel der Demokratie nicht längst zu einer Revision der hierfür letztlich verantwortlichen Grundüberzeugungen und Funktionserwartungen, zu einem Wettbewerb von Anbietern besserer Entscheidungsstrukturen und zu entsprechenden praktischen Experimenten geführt haben.

Hayek hat umfassende Beiträge zu den ersten drei Fragenkreisen der Diagnose des Demokratieeverfalls geliefert.² Es fehlt jedoch überraschenderweise eine Auseinandersetzung mit der vierten Frage.

2. Symptome des Demokratieeverfalls nach Hayek

Die Klage über die Ergebnisse der demokratischen Prozesse nimmt in den Schriften Hayeks breiten Raum ein und wird an zahllosen Beispielen immer wieder demonstriert. Die Kritik an einzelnen Symptomen kann hier übergangen werden. Sie unterscheidet sich als solche nicht grundsätzlich von dem, was auch andere Kritiker (vielfach allerdings erst nach Hayek und durch ihn beeinflusst) gegen die Ergebnisse der Demokratie vorgebracht haben.

Von Bedeutung ist hingegen seine theoretische Strukturierung der beobachteten Symptome. Letztendlich lassen sich alle von Hayek vorgebrachten Kritikpunkte unter drei interdependenten Stichworten subsumieren : Zentralisierung, Interventionen, Umverteilung. Die Geschichte der modernen Demokratie ist demnach gekennzeichnet durch einen Trend zur Akkumulation von Ressourcen und Kompetenzen beim Staat. Der Staat nutzt seine zunehmende Macht für immer neue Interventionen in Wirtschaft und Gesellschaft. Diese Interventionen dienen (was auch immer offiziell für ihre Begründung vorgebracht wird) letztlich immer auch, häufig sogar ausschließlich dazu, Interessengruppen Sondervorteile zu Lasten der Allgemeinheit zu verschaffen. Da, um es modern auszudrücken, die rent seeking society so viel weniger effizient ist als die profit seeking society, untergräbt die Entwicklung der modernen Demokratie ihren eigenen Evolutionserfolg. Hayek hat es meines Wissens so nie gesagt, aber nach der Logik seiner Argumentation müßte man folgern, daß diese Form von

Demokratie keine Zukunft hat, sondern früher oder später durch ein produktiveres politisch-institutionelles Arrangement abgelöst werden wird.

Zentralisierung, Interventionen und Umverteilung haben viele konkrete interdependente Ausprägungen, von denen hier zur Illustration die wichtigsten auf einem mittleren Abstraktionsniveau genannt seien, wobei aus Raumgründen nicht näher auf die in den meisten Fällen allerdings evidenten Interdependenzen eingegangen werden kann. Selbstverständlich könnten die Effekte auch im Detail an konkret betriebenen Politiken (z.B. Agrar-, Wohnungs-, Sozialpolitik etc. etc.) nachgewiesen werden.

Die Zentralisierung zeigt sich vor allem im zunehmenden Staatsanteil am Sozialprodukt, im zunehmenden Anteil des Staatssektors an den Beschäftigten und in der zunehmenden Regulierung durch Verfassung, Gesetze, Verordnungen und Verwaltungshandeln. Das Recht ist nicht länger eine Schranke, sondern ein Instrument der staatlichen Macht. Die Verfassung, deren Hauptanliegen einmal der Schutz des Bürgers vor der Macht des Staats war, mutiert zur Anspruchsgrundlage des Bürgers an den Staat und zur Ermächtigung des Staats, alles zu tun, was zur Realisierung der Ansprüche der Bürger und der "Staatsziele" geeignet erscheint. Der Grundsatz der Legalität relativiert andere Rechtsgrundsätze, wie vor allem die Gleichheit vor dem Gesetz, das Willkürverbot und die Verhältnismäßigkeit.³ Öffentliches Recht verdrängt privates Recht. Innerhalb des Staatsapparats kommt es zu einer Verlagerung der Macht vom Parlament zur Exekutive und zur Bürokratie, die in enger Symbiose mit den relevanten Interessengruppen und deren Bürokratien agieren.

Die zentralisierten Kompetenzen und Ressourcen ermöglichen dem Staat zunehmende Interventionen in die gesellschaftliche Selbstkoordination im allgemeinen und in das Marktgeschehen im besonderen. Die häufig unerwarteten negativen Neben- und Fernwirkungen dieser Interventionen führen zu weiteren Interventionen usw., bis sich ein die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems mehr oder weniger stark beeinträchtigendes Gestrüpp von Regulierungen ergibt, deren Gesamtwirkung niemand mehr kennt, an dem aber wegen seiner beabsichtigten bzw. vermuteten Partialwirkungen gleichwohl festgehalten wird.

Zwar werden viele Staatsinterventionen mit Marktversagen und mit dem "Allgemeinwohl" begründet, in Wahrheit geht es jedoch fast immer auch oder in erster Linie darum, Interessengruppen (darunter an prominenter Stelle den Politikern und Bürokraten selbst) Sondervorteile zu verschaffen. Die Interessengruppen kolonisieren den Staat und setzen sich in wechselnden Koalitionen von Sonderinteressen gegenüber den allgemeinen Interessen durch. Die Bewahrung bzw. (Wieder)Einführung und Durchsetzung von fairen Regeln scheitert an ihrem Kollektivgutcharakter, und die Gleichheit vor dem Gesetz wird durch "soziale Gerechtigkeit", verstanden als Anspruch auf Sondervorteile, ersetzt. Bei alledem wächst die Belastung der Allgemeinheit zugunsten von Interessengruppen, wobei dies beim einzelnen allerdings oft einen Griff

des Staats in die "allgemeine" rechte Tasche zur Füllung der "speziellen" linken Tasche bedeutet - mit einem entsprechenden Abzug für die Bürokratie und einem durch die Fiskalillusion genährten Bonus für die Politiker. Es resultiert, was Hayek als "Schacherdemokratie", "Erpressungs- und Korruptionssystem" oder "Auktionssystem" bezeichnet hat, "durch das wir alle paar Jahre die Macht der Gesetzgebung denjenigen anvertrauen, die ihren Gefolgsleuten die größten Sondervorteile versprechen." (Hayek 1981b, S. 55)

3. Hayeks Erklärung des Demokratieverfalls durch Konstruktionsfehler der Demokratie

Hayek geht kaum auf die verschiedenen Spielformen der modernen Demokratie und ihre Unterschiede in den Details des institutionellen Aufbaus ein. Das läßt darauf schließen, daß er die Gemeinsamkeiten für wichtiger hält als die Unterschiede. Und in der Tat, betrachtet man die *trendmäßige* Entwicklung in den modernen Demokratien, so findet man die zuvor kritisch beschriebenen Tendenzen der Zentralisierung, der zunehmenden Interventionen und der ausufernden Umverteilung überall. Allerdings weisen die inzwischen erreichten *Niveaus* in den verschiedenen Ländern erhebliche Unterschiede auf, die teilweise in neueren empirischen Untersuchungen mit Erfolg auf institutionelle Unterschiede zurückgeführt werden konnten,⁴ womit dann wieder Ansatzpunkte für Reformen gegeben sind. Aber wie gesagt, Hayek interessiert sich für die Gemeinsamkeiten, also den Trend, nicht für die Unterschiede bzw. Niveaus. Daraus ergibt sich, daß seine Erklärung des Demokratieverfalls durch Konstruktionsfehler der Demokratie auf einer ziemlich hohen Stufe der Verallgemeinerung stattfindet. Das ist im Prinzip legitim, wenn es auch gerade für den hayekianisch an piecemeal Reformen Interessierten nicht ausreicht. Zudem tut sich hier ein wichtiges theoretisches Problem auf : Langfristige Trends gab es in den letzten zweihundert Jahren nämlich ziemlich viele. Warum sollte die trendmäßige Entwicklung der modernen Demokratie (nur) auf deren institutionelle Konstruktion zurückzuführen sein und nicht (auch) mit anderen historischen Trends erklärt werden können ? Auf diese Frage wird zurückzukommen sein. Jedoch soll zuerst Hayeks Erklärung des Demokratieverfalls durch Konstruktionsfehler der Demokratie in den Grundzügen vorgetragen werden.

Der springende Punkt ist die der modernen Demokratie abhanden gekommene Gewaltenteilung, bei deren Beschreibung Hayek sich implizit auf das Modell der parlamentarischen Demokratie stützt. In der parlamentarischen Demokratie ist das Parlament zunächst einmal der Gesetzgeber. In dieser Hinsicht ist seine Kompetenz äußerst umfassend. Denn es erläßt nicht nur die Gesetze, sondern kann (im allgemeinen mit qualifizierter Mehrheit) auch die Verfassung ändern. Ein dem Zugriff des Parlaments entzogenes Recht als eigenständige Gewalt existiert also nicht. Das Parlament wählt auch die Regierung und kann sie gegebenenfalls wieder abberufen. Die Regierung kann damit als der Exekutivausschuß des Parlaments betrachtet werden, was häufig auch dadurch kennt-

lich wird, daß die Regierungsmitglieder zugleich Mitglieder des Parlaments sind. Jedenfalls existiert in der parlamentarischen Demokratie keine Exekutive aus eigenem Recht, die in ihrem Bestand vom Parlament unabhängig wäre. Üblicherweise wählt das Parlament schließlich auch die obersten Richter. Selbst wo diese Richter dann unabsetzbar sind, mußte doch ihre Karriere darauf angelegt sein, im entscheidenden Moment die Zustimmung des Parlaments zu finden. Es kommt hinzu, daß sie letztlich nur das Recht sprechen können, welches vom Parlament gemacht worden ist. Selbst wo sie dem Parlament mit dem Argument der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen in den Arm fallen, kann dieser Einwand im Prinzip durch eine wiederum vom Parlament zu beschließende Verfassungsänderung beseitigt werden. Formal gesehen, hat das Parlament das Macht- und Legitimationsmonopol.

Die fehlende Gewaltenteilung impliziert potentiell eine beliebige Machtzentralisierung beim Parlament. Dieses Potential wird durch zwei weitere Punkte, das Mehrheitsprinzip und das Verhältniswahlrecht, aktualisiert und zugleich akzentuiert.

Das Mehrheitsprinzip macht das Parlament überhaupt erst handlungsfähig. Es konzentriert die Macht weiter - vordergründig bei *der* Mehrheit, bei genauem Zusehen aber sehr häufig bei den letzten Gruppen, die für die Mehrheitsbildung noch benötigt werden. Diese Gruppen lassen sich ihre Dienste aber teuer bezahlen, womit die wichtigste Erklärung für die kumulativen Interventionen und Umverteilungen im Prinzip bereits gefunden ist.

Die Einflußmöglichkeiten kleiner Gruppen auf die gesellschaftlich relevanten Entscheidungen des Parlaments werden durch das Verhältniswahlrecht in großen, im Extremfall die ganze Nation umfassenden, Wahlkreisen in zweifacher Weise enorm verstärkt. Auf der einen Seite können sich viele Gruppierungen mit Aussicht auf Wahlerfolg bilden, wobei es in diesem Zusammenhang nicht darauf ankommt, ob sie als separate Parteien oder als Flügel unter dem Dach von sogenannten Volksparteien auftreten. Auf der andern Seite ist die Distanz zwischen Wählern und Gewählten so groß, daß es unmöglich wird, die Kandidaten "aus der Mitte" der Wähler zu bestimmen. Die Kandidatenauswahl erfolgt vielmehr durch die Parteiapparate, die dabei einerseits die der Partei geleisteten Dienste und andererseits die Nähe zu bestimmten Interessengruppen mit ihrem Wählerpotential honorieren. Die Wähler haben die Wahl zwischen Kandidaten, die sich nicht ihnen, sondern den Parteiapparaten und Interessengruppen verpflichtet fühlen, und zwischen Programmen, die, ohne sich wirklich festzulegen, allen und damit niemandem etwas versprechen.

Es mag nun die Frage gestellt werden, warum diese *Strukturmerkmale* der parlamentarischen Demokratie einen trendmäßigen *Prozeß* kumulativer Zentralisierung, Intervention und Redistribution in Gang gesetzt haben. Hayek erklärt dies so : Das Potential der parlamentarischen Demokratie wurde nicht von Anfang an erkannt. Sobald allerdings bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die ersten staatlichen Interventionen zugunsten von bestimmten

Interessengruppen realisiert worden waren, kam es zu einem zunächst noch langsamen, später immer schnelleren Prozeß des gegenseitigen Aufschaukelns der Macht des Staats und der Interessengruppen. Nachdem die potentielle Macht des Staats, spezielle Vergünstigungen zu verteilen, einmal erkannt war, wurde es für die Interessengruppen interessant, sich an den Staat zu wenden. Soweit dem Staat noch die Mittel fehlten, um die gewünschten Wohltaten zu gewähren, wurden sie ihm bewilligt. Damit nahm er an realer Macht zu und wurde für die Interessengruppen umso interessanter etc. In diesem Prozeß wurden die Belastungen diffus der Allgemeinheit und/oder konzentriert wehrlosen Minderheiten zugeschoben, während die Vergünstigungen konzentriert bei den Interessengruppen landeten.

4. Souveränität, Kollektivismus und Konstruktivismus als letzte Ursachen des Demokratieverfalls nach Hayek

In Konstruktion und Praxis der modernen Demokratie haben sich staatsrechtliche Ideen aus vordemokratischer Zeit, normative Maßstäbe aus vorindustrieller Zeit und der Machbarkeitsglaube des 19. Jahrhunderts bis auf den heutigen Tag erhalten. Während die demokratischen Praktiker nüchtern die zuvor beschriebenen Konstruktionsmängel für ihre Geschäfte nützen, verhindern die Theoretiker mit längst überholten Argumenten die zweckmäßige Anpassung der Demokratie an die heutigen gesellschaftlichen Realitäten. Die drei wichtigsten Ideen, die in diesem Zusammenhang zu nennen sind, sind die Souveränität, der Kollektivismus und der Konstruktivismus.

Die Idee der ungeteilten Souveränität gehört zu den Grundlagen des französischen Absolutismus. "Der Souverän hat die höchste Gewalt im Staat, und alle Macht leitet sich von ihm ab. Es gibt keinen Willen über ihm und daher, so scheint es wenigstens, auch keine Begrenzung seines Willens. Der Souverän schafft das gesellschaftliche Normensystem und damit die gesellschaftliche Realität nach seinem Willen. Es steht ihm frei, überliefertes Recht zu erhalten oder zu ändern und neues Recht zu schaffen. Jede Gesellschaft muß einen solchen Souverän haben, sei er nun ein Autokrat, 'das Volk' oder wer auch immer, denn irgendwo muß ja die oberste Gewalt liegen, von der sich alle übrige Gewalt herleitet. In der Theorie der parlamentarischen Demokratie liegt die Souveränität 'beim Volk' bzw., da dies in einem größeren Staatswesen unpraktisch bzw. unmöglich ist, bei der Mehrheit der vom Volk gewählten Repräsentanten, d.h. bei der Mehrheit des Parlaments." (Kleinewefers 1985, S. 86) Damit scheint klar zu sein, daß die Idee der Souveränität an der Wurzel der Machtzentralisierung beim Parlament liegt. Die französische Revolution hat gewissermaßen nur den autokratischen Absolutismus durch die absolute Demokratie ersetzt. "Im Vordergrund des Interesses stand nicht die Frage der Teilung und Beschränkung der Staatsmacht, sondern die Frage ihrer Legitimation." (Kleinewefers 1985, S. 85) Entsprechend viel Mühe verwendet Hayek auf den Nachweis, daß die Staats- und Demokratietheorie ohne weiteres ohne die Idee der Souveränität auskommen kann : Staat und Gesellschaft benötigen

keinen unbeschränkten obersten Willen, denn sie haben gar keine sinnvolle Aufgabe für ihn.

Kollektivistische Ideen tauchen in der Demokratietheorie vor allem in drei Varianten auf. Dabei dienen sie *erstens* der Rechtfertigung der unbeschränkten Macht des Parlaments, *zweitens* der Abstützung des Interventionismus und *drittens* der Begründung von Umverteilung.

Ein Grundmuster kollektivistischer Argumentation ist die Hypostasierung von Kollektiven zu handelnden Personen. So wird aus der großen Zahl von Bürgern mit ihren je sehr unterschiedlichen Bündeln von Interessen "das Volk", welches sich durch die "volonté générale" ausdrückt und natürlich für sich selbst nur Gutes wollen kann. Da die unmittelbare Selbstregierung des Volks durch das Volk nicht möglich ist, bildet es spezialisierte "Organe" aus, die aber untrennbare, funktionale Teile des Volkskörpers bleiben und ihm selbstlos zuarbeiten. Gewaltenteilung sowie Macht- und Kompetenzbeschränkung müssen aus dieser Perspektive, die als Selbstverständnis der "Staatsorgane" heute noch gepflegt und von Ökonomen spöttisch als Juristenmodell der Politik bezeichnet wird, geradezu dysfunktional sein.

Kollektivistisches Denken ist zusammen mit dem Konstruktivismus auch eine Voraussetzung für die Idee rationaler Interventionen, wie sie besonders typisch und sehr einflußreich von Tinbergen (Nobelpreis 1969) in den fünfziger und sechziger Jahren vertreten wurde.⁵ Dabei werden vorgegebene "gesellschaftliche" Ziele mittels politischer Interventionen realisiert bzw. "gesellschaftliche" Zielfunktionen unter Nebenbedingungen optimiert. Daß es jedoch, *ausgehend von den individuellen Präferenzen* der Bürger, nicht möglich ist, zu "gesellschaftlichen" Zielsystemen zu gelangen, die auch nur den elementarsten logischen und normativen Anforderungen genügen, hatte Arrow (Nobelpreis 1972) schon 1951 bewiesen,⁶ womit als Fundierung des rationalen Interventionismus tatsächlich nur noch der kollektivistische Glaube an "gesellschaftliche" Ziele trotz allem blieb.

Nicht zuletzt stehen kollektivistische Überzeugungen hinter der Idee der Zwangssolidarität bzw. Umverteilung im Staatsverband. Freiwillige Solidarität findet man auf individueller Ebene als Altruismus bzw. Caritas, in face-to-face Gruppen als allgemeine Reziprozität und auf der Ebene großer Gruppen als Versicherung auf Gegenseitigkeit. Sie erweist sich in allen diesen Formen als sehr nützlich und genießt (vermutlich deswegen) hohe normative Wertschätzung. Auf "gesellschaftlicher" Ebene wird daraus ein voraussetzungslos gerechtfertigter (d.h. gerade nicht in die allgemeine Reziprozität eingebetteter) Anspruch der Mehrheit der "Minderverdienenden" gegenüber der Minderheit der "Besserverdienenden", der von der Staatsgewalt durchgesetzt wird.

Hayek hat sich in vielen seiner Schriften mit Leidenschaft gegen alle Varianten kollektivistischen Denkens gewendet. Die "Organ"theorien widersprechen den Tatsachen und die "gesellschaftlichen" Zielsysteme zusätzlich der Logik. Die

Idee der Zwangssolidarität wiederum beruhe auf einer unzulässigen Übertragung von Normen, die im gesellschaftlichen Nahbereich freiwillig und (deshalb) nützlich seien, auf den gesellschaftlichen Fernbereich, wo sie nur erzwungen werden könnten und vor allem (wegen ihrer Neben- und Fernwirkungen) schädlich seien.

Der Konstruktivismus schließlich ist das Hauptargument für den Interventionismus - und die Umverteilung, die aus dieser Sicht nur ein Spezialfall der Interventionen ist. Indirekt kann er auch zur Rechtfertigung der Machtzentralisierung herangezogen werden. Unter Konstruktivismus versteht Hayek den Glauben, es stünde genügend Wissen über die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenhänge ("Mechanismen") zur Verfügung, um nicht nur das laufende Geschehen im System, sondern sogar das System selbst zielgerichtet steuern bzw. umbauen zu können. Gemeinsam mit den kollektivistischen Vorstellungen von den Staats"organen" und den "gesellschaftlichen" Zielen dient der Konstruktivismus der Rechtfertigung beliebiger Interventionen und der Zentralisierung der dafür erforderlichen Macht und Kompetenzen.

Hayek ist gegen den Konstruktivismus einerseits mit erkenntnispsychologischen und erkenntnistheoretischen Argumenten zu Felde gezogen, andererseits aber natürlich auch mit den geradezu unerschöpflichen Erfahrungen von den Kosten und dem Versagen scheinbar simpler ablaufpolitischer Interventionen bis zu den entsetzlichen Opfern und dem schließlichen Scheitern gesellschaftlicher Großexperimente.

5. Eine alternative Sicht der Demokratieentwicklung

Ich möchte hier einen Moment innehalten und den Leser darauf aufmerksam machen, daß man die Geschichte und Gegenwart der Demokratie auch anders sehen kann.

Bleibt man zunächst einmal im Rahmen von Hayeks kritischer Perspektive, so ist immerhin zu bemerken, daß seine Diagnose des Demokratieverfalls hinsichtlich der Symptome durchaus nicht vollständig ist und daß hinsichtlich der Ursachen aus institutionenökonomischer Sicht eine andere Systematik zweckmäßiger erschiene, die unmittelbare Anknüpfungspunkte für eine institutionenökonomische Theorie der Reformvorschläge böte.⁷

Wichtiger ist jedoch, daß man Hayeks ganzen Ansatz kritisch hinterfragen kann. Es geht dabei um drei miteinander zusammenhängende Probleme. Einerseits stellt sich aus evolutionstheoretischer Sicht die Frage, wie es überhaupt zu dem (vorerst unterstellten) Niedergang der Demokratie kommen konnte. Da es auf diese Frage meines Erachtens keine wirklich überzeugende Antwort gibt, stellt sich andererseits die Aufgabe, die Entwicklung der Demokratie in den letzten zweihundert Jahren funktional zu interpretieren. Dies wäre umso wichtiger, als man die Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft nämlich

auch als Erfolgsgeschichte sehen kann. Das bedeutet selbstverständlich nicht, daß wir in der besten aller denkbaren oder auch nur aktuell möglichen Welten leben. Denn die Evolution verläuft nicht glatt auf dem optimalen Pfad. Insofern relativieren die nachfolgenden Ausführungen zwar Hayeks Diagnose, entwerfen aber keineswegs seine noch zu besprechenden Reformvorschläge. Sie können möglicherweise neue Perspektiven für die Forschung eröffnen und der Praxis vielleicht auch etwas Gelassenheit vermitteln.

Hayek hat uns gelehrt, daß institutionelle Arrangements, die sich in der Evolution durchgesetzt haben, die Vermutung relativer Effizienz für sich haben. Traditionen sind deswegen zwar nicht sakrosankt, aber immerhin mit Respekt zu behandeln, auch wenn man den Grund für ihren Erfolg noch nicht versteht und vielleicht nie verstehen wird. Für die französische Variante der modernen Demokratie gilt das aber offenbar nicht, obwohl sie sich in einer mehr als zweihundertjährigen Entwicklung weitgehend durchgesetzt hat und auch in neuester Zeit von sich neu demokratisierenden Ländern immer wieder gewählt worden ist - nicht zuletzt auch nach der historischen Wende von 1989.

Dabei existierte die von Hayek präferierte englische Variante der Demokratie (von anderen Staatsformen ganz zu schweigen) als Theorie und Praxis bereits vor der französischen Variante. Es standen also immer Alternativen zur Verfügung und wurden auch gewählt. Aber im langfristigen Ergebnis ist die Demokratie weltweit im Vormarsch, und zwar in ihrer französischen Variante. Sogar die englische Praxis, die vor allem im 19. Jahrhundert dem Prinzip der Gewaltenteilung zeitweise nahezu idealtypisch entsprach, hat sich spätestens im 20. Jahrhundert de facto sehr weitgehend der französischen Variante, also der Souveränität des Parlaments, angenähert.⁸ Die offene Frage ist : Warum hat sich die französische Demokratievariante mit Nuancen praktisch überall durchgesetzt ?

Auf diese wichtige Frage, mit der sich Hayek kaum explizit und jedenfalls nicht detailliert auseinandergesetzt hat, gibt es drei mögliche Antworten. Die evolutionsoptimistische Antwort lautet : Die französische Variante der Demokratie hat sich durchgesetzt, weil sie den großen Trends der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung relativ am besten entsprach, was nicht bedeuten muß, daß sie bereits perfekt wäre. Die evolutionspessimistische Antwort müßte wohl sein, daß am Beginn dieser Entwicklung irgendein unglücklicher Zufall stand, der dann wegen Pfadabhängigkeiten und Reformblockaden nicht mehr korrigiert werden konnte. Die dritte Antwort wäre schließlich, daß die abgelaufene Zeit noch viel zu kurz sei, als daß man bereits eine evolutionstheoretische Interpretation geben könnte.

Bei Hayek gibt es Elemente der zweiten und der dritten Antwort, wenn er auf das gegenseitige Aufschaukeln der Macht des Staats und der Interessengruppen und auf das Fortdauern von heute unhaltbar gewordenen staatstheoretischen, normativen und erkenntnistheoretischen Positionen aus früheren Jahrhunderten hinweist. Aber diese Elemente reichen für eine evolutionstheoretisch überzeu-

gende Antwort meines Erachtens nicht aus. Wenn man einen Entwicklungspfad als folgerichtig interpretieren kann, ist damit nämlich noch keineswegs eine Pfadabhängigkeit nachgewiesen. Aus der französischen Variante von Demokratie wäre der Ausstieg ohne große gesellschaftliche Kosten immer möglich gewesen. Selbst wenn man gewisse Reformblockaden durch das Kartell der Politiker konzidiert, hätten zumindest die sich neu demokratisierenden Länder eine andere Variante wählen und bei deren besserem Erfolg die französische Variante verdrängen können. Und altes Gedankengut hat zwar natürlich in den letzten zweihundert Jahren noch weitergewirkt, ist aber keineswegs so unbeschränkt herrschend gewesen, daß konkurrierende moderne Ideen keine Chance gehabt hätten.

Die Verfassungskonkurrenz war in Theorie und Praxis möglich und fand statt. Warum hat sie nicht zu einer anderen Lösung geführt ? Die nächstliegende Vermutung ist, daß die französische Lösung im Hinblick auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen gleichwohl die relativ beste war. Es kann an dieser Stelle nicht näher ausgeführt werden, aber es ließen sich für die Entwicklung der Demokratie insgesamt in den letzten zweihundert Jahren wohl ebenso plausible evolutionstheoretische Interpretationen erarbeiten wie sie für Teilaspekte bereits existieren, wie zum Beispiel für das Parteiensystem, die Bürokratie, das Recht oder die soziale Sicherung, um nur ohne Anspruch auf Vollständigkeit die wichtigsten zu nennen.

III. Hayeks Vorschläge zur Demokratiereform⁹

Vorschläge einer demokratischen Verfassung für eine freie Evolution müssen von den beiden Grundtatbeständen der pluralistischen Massengesellschaft und der essentiellen Unwissenheit ausgehen. Es kann dann angegeben werden, welche Prinzipien der gesellschaftlichen Kompetenzordnung und des gesellschaftlichen Handelns diesen beiden Grundtatbeständen adäquat sind. Damit diese Prinzipien tatsächlich beachtet werden, müssen die gesellschaftlichen Entscheidungsstrukturen in zweckmäßiger Weise gestaltet werden.

Das wesentliche Merkmal der pluralistischen Massengesellschaft ist, daß sie außer in extremen Notzeiten keine gemeinsamen konkreten gesellschaftlichen Ziele und noch viel weniger ein ganzes wohldefiniertes Zielsystem haben kann. Das Gemeinwohl ist unter diesen Umständen nicht als irgendein konkreter Zustand bestimmbar; es besteht vielmehr in der Erfindung und Aufrechterhaltung von allgemeinen Regeln, die eine möglichst effiziente Selbstkoordination der dezentralen Entscheidungseinheiten ermöglichen und dadurch notwendige (wenn auch nicht hinreichende) Bedingungen für den Evolutionserfolg sind.

Aus der essentiellen Unwissenheit folgt, daß eine zweckmäßige Steuerung der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung im Hinblick auf konkrete Ziele zu konkreten Zeitpunkten mittels konkreter Instrumente und Interventionen nicht möglich ist. Da die Zentrale bei weitem nicht einmal alles in einer Gesellschaft

dezentralisiert vorhandene Wissen auf sich konzentrieren kann, ist eine zentrale Steuerung einer informationseffizienten dezentralen Selbstkoordination immer weit unterlegen und daher für den Evolutionserfolg kontraproduktiv.

Die beiden Argumente führen also unabhängig voneinander beide zur Ablehnung jeder Form von zentraler "gesellschaftlicher" Steuerung und Intervention. Die nachfolgenden institutionellen Vorkehrungen sollen verhindern, daß es gleichwohl dazu kommt. Dabei gilt : "Die wirksame Beschränkung der Macht ist das wichtigste Problem der Gesellschaftsordnung." (Hayek 1981b, S. 177) Gemeint ist damit zentrale gesellschaftliche Macht, die dazu benutzt werden kann und erfahrungsgemäß auch dazu benutzt wird, die Gesamtgesellschaft zu steuern.

1. Grundprinzipien

Erforderlich ist zunächst einmal die Aufgabe der Idee der Souveränität. Die Gesellschaft ist nicht zu denken als Organismus oder handelnde Person, die von einem zentralen Gehirn oder einem gemeinsamen Willen her gesteuert wird, sondern als eine geordnete Struktur von Handlungen, die sich daraus ergibt, daß ihre Mitglieder gewisse abstrakte Regeln beachten. Eine oberste Gewalt ist zwar möglich; sie ist aber weder notwendig noch nützlich.

Die Aufgabe der Idee der Souveränität bedeutet einerseits einen effektiven Verzicht auf zentrale Macht und ermöglicht auf der andern Seite eine wirkliche Gewaltenteilung bei der verbleibenden Staatsmacht. Dabei denkt Hayek im Prinzip nur an die klassische Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Jurisdiktion. Ansonsten wird zwar generell die Dezentralisierung empfohlen, jedoch nicht näher ausgeführt.

Der Staatstätigkeit sind ferner zwei grundsätzliche Schranken zu setzen. Zum einen ist wegen des Problems der Unwissenheit auf jeden Versuch der gesamtgesellschaftlichen bzw. gesamtwirtschaftlichen Steuerung zu verzichten. Zum andern müssen in der Verfassung die Mittel abschließend genannt sein, welche der Staat für welche Ziele auch immer einsetzen darf.¹⁰ Natürlich entspricht diese Abgrenzung "nur" einer Strategie der Schadenverhütung; aber alle "anspruchsvolleren" Versuche, die nützliche Staatstätigkeit positiv zu bestimmen, enden unweigerlich bei der Aufstellung von Staatszielen und der Ermächtigung, die dafür erforderlichen Mittel einzusetzen.

Eine letzte direkte Schranke für laufende staatliche Interventionen ist die Vorschrift, daß staatlicher Zwang nur auf Grund allgemein gültiger Regeln mit mittel- bis langfristiger Geltungsdauer erfolgen darf, die auf im voraus nicht bekannte Individuen und Situationen Anwendung finden. Damit werden staatliche Aktionen ad hoc, d.h. Interventionen zu konkreten Zwecken (insbesondere zur Gewährung von Sondervorteilen und zur Belastung mit Sondernachteilen) und mit konkreten Mitteln ausgeschlossen.

Indirekte, allerdings sehr wirksame Grenzen werden der Staatstätigkeit durch eine Präzisierung der Individualrechte gesetzt.

Dem Individuum muß ein Bereich offen bleiben, innerhalb dessen es gemäß seinen individuellen Zielen von seinem Wissen und seinen übrigen Fähigkeiten Gebrauch machen kann, ohne durch andere als die entsprechenden Rechte der übrigen Individuen beschränkt zu werden. Die Rechte, die diesen Individualbereich definieren und schützen, sind die klassischen bürgerlichen Grundrechte und insbesondere die wirtschaftlichen Freiheitsrechte. Nicht zu diesen individuellen Freiheitsrechten gehören die politischen Partizipationsrechte und die Sozialrechte. Die politischen Rechte gehören zu den Organisationsregeln des Staats. Die Sozialrechte grenzen nicht den Freiheitsbereich des einzelnen ab, sondern gewähren ihm Ansprüche an die Gemeinschaft.

Für die Individuen muß der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz gelten. Da die Menschen und ihre Situationen aber tatsächlich nicht gleich sind, folgt aus diesem Grundsatz, daß solche Ungleichheiten hinzunehmen sind. Hayek begründet dies in doppelter Weise. Erstens öffnet die Aufgabe des Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetz Tür und Tor für jede Art von Diskriminierung und Willkür, und zweitens ist die Ungleichheit eine der mächtigsten Triebkräfte für den materiellen Fortschritt der Gesellschaft.

Für Abweichungen vom Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz verlangt Hayek die Zustimmung der von der Maßnahme Benachteiligten. Diese Regel ermöglicht es z.B., daß eine Mehrheit sich entschließt, das Los einer Minderheit zu verbessern. So ist Hayek selbst etwa dafür eingetreten, den Armen ein Mindesteinkommen zu garantieren. Es wird aber ausgeschlossen, daß irgendwelche Gruppenkoalitionen für sich Vorteile beschließen auf Kosten einer widerstrebenden Minderheit, die diese Vorteile zu bezahlen hat.

2. Entscheidungsstrukturen

Die zuvor genannten Grundprinzipien geben einen Eindruck von dem Geist der eine demokratische Verfassung für eine freie Evolution leiten sollte. Solche Grundprinzipien sind unvermeidlicherweise in hohem Maß unbestimmt und können daher im Wege der politischen und juristischen "Interpretation" bis zu ihrem genauen Gegenteil "fortentwickelt" werden, wie aus Erfahrung hinlänglich bekannt ist. Eine präzise Definition würde aber notwendigerweise in eine umfangreiche Kasuistik führen, die den Grundgedanken der Unwissenheit und der Evolution diametral widerspräche. Es kann also nicht darum gehen, ein für alle Mal präzise Grundlagen der Rechts- und Staatsordnung festzulegen; eine Weiterentwicklung durch Interpretation und Neuschaffung von Regeln ist unumgänglich. Es kommt aber darauf an, daß diese Weiterentwicklung in fairer und mit der freien Evolution vereinbar Weise erfolgt. Zu diesem Zweck müssen die Entscheidungsstrukturen der Demokratie neu überdacht werden.

Die zentrale Idee Hayeks ist die Aufteilung der Macht des Parlaments auf zwei verschiedene Versammlungen, die Legislative Versammlung und die Regierungsversammlung, die je unterschiedliche Aufgaben haben sollen und auf je unterschiedliche Weise zu besetzen wären. Die Teilung der Macht signalisiert die Abkehr von der Idee der Souveränität und die effektive Durchsetzung des Prinzips der Gewaltenteilung. Die unterschiedliche Rekrutierung der Mitglieder soll die Fairness und Effizienz der Entscheidungen der beiden Versammlungen garantieren. Weiter gehören zur Entscheidungsstruktur die Regierung, das Verfassungsgericht und eine verfassungsgebende Versammlung.

Die Regierungsversammlung soll die exekutiven Aufgaben traditioneller Parlamente übernehmen, nämlich insbesondere die Wahl und Überwachung der Regierung und der Bürokratie, die Beschlußfassung über die öffentlichen Güter und Dienstleistungen und die Festsetzung des Hebesatzes für das Gesamtsteuersystem, der erforderlich ist, um die allgemeine Staatsverwaltung, die innere und äußere Sicherheit, das Justizwesen und die übrigen öffentlichen Güter und Dienstleistungen zu bezahlen. Die Regierungsversammlung hat nicht die Kompetenz für die Gesetzgebung über die allgemeinen Regeln individuellen und staatlichen Verhaltens. Sie hat auch nicht die Kompetenz zur gesamtgesellschaftlichen Planung, Lenkung und Intervention. Sie soll ihre exekutiven Funktionen mit anderen Worten innerhalb eines Rahmens von allgemeinen Regeln wahrnehmen, den sie selbst nicht zu ändern vermag.

Es drängt sich der Vergleich mit den Parlamenten auf Gemeinde- und Teilstaatsebene in föderalistischen Staaten auf, die ebenfalls im wesentlichen die von Hayek genannten Aufgaben (mit Ausnahme der äußeren Sicherheit) im Rahmen von Regeln erfüllen, die ihnen vom Parlament der obersten staatlichen Ebene vorgegeben werden und die sie folglich nicht selbst ändern können. Dieses Modell soll nach Hayek im Prinzip auch für die Regierungsversammlung auf der obersten staatlichen Ebene gelten.

Die Besetzung der Regierungsversammlung und die Wahl der Regierung sollen im wesentlichen analog den heute für das Parlament gültigen Regeln erfolgen mit den Parteien als unmittelbaren und den Interessengruppen als mittelbaren Trägern der Politiker und der Politik. Hayek begründet dies damit, daß im Zug der konkreten Exekutivtätigkeit im allgemeinen und des Angebots öffentlicher Güter im besondern notwendigerweise konkrete spezielle Interessen berührt werden. Da es bei solchen konkreten Entscheidungen keine gesellschaftlichen Maßstäbe für die Nützlichkeit, Gerechtigkeit usw. geben kann, ist es vernünftig, sie dem erprobten, wenn auch sicherlich nicht perfekten Mehrheitsentscheid der relevanten Interessengruppen zu überlassen. Dies ist umso eher gerechtfertigt, als die permanente Ausbeutung und Unterdrückung schlecht organisierbarer und/oder hinsichtlich ihres Stimm- und Störpotentials irrelevanter Gruppen durch die Aufteilung der Besteuerungskompetenz zwischen der Regierungsversammlung und der Legislativen Versammlung zumindest sehr erschwert, wenn nicht unmöglich ist, wie gleich zu zeigen sein wird.

Alle erzwingbaren Verhaltensregeln müssen die Sanktion der Legislativen Versammlung haben. Damit ist lapidar, aber nicht unbedingt präzise der Kompetenzbereich der Legislativen Versammlung umrissen.

Geht man einmal realistischerweise davon aus, daß eine Verfassung nur so viel wert ist, wie ihre herrschende Interpretation, so scheint die Aufteilung der Macht zwischen der Regierungsversammlung und der Legislativen Versammlung zumindest nicht auszuschließen, daß beide gemeinsam ihre Kompetenzen in der gleichen Weise ge- bzw. mißbrauchen werden, wie dies heutige Parlamente tun. Was die Legislative Versammlung aus ihren Kompetenzen macht, hängt in entscheidender Weise davon ab, wie sie zusammengesetzt ist und welchen Einflüssen sie unterliegt. Der tragende Pfeiler der ganzen Konstruktion ist unter diesen Umständen die Art und Weise, wie die Legislative Versammlung besetzt wird.

Hayeks Vorschlag lautet, daß jedes Jahr ein Fünfzehntel der Mitglieder der Legislativen Versammlung von denjenigen Bürgern, die in diesem Jahr 45 Jahre alt werden, aus ihrer Mitte für eine einmalige Amtszeit von fünfzehn Jahren gewählt wird. Durch zusätzliche Vorschriften über die Nichtwählbarkeit von Partei- und Interessenvertretern und eine großzügige Altersversorgung könnte die Unabhängigkeit der Abgeordneten weiter verbessert werden. Und ein indirektes Wahlverfahren¹¹ könnte den Anreiz für die Wähler erhöhen, besonders qualifizierte Abgeordnete zu wählen. Das Ergebnis wäre eine unabhängige und gut qualifizierte Legislative Versammlung mit einem, verglichen mit heutigen Parlamenten, eher niedrigen Durchschnittsalter von 52,5 Jahren, deren einzelne Mitglieder zwar sehr langfristig gewählt sind, die sich aber gleichwohl kontinuierlich erneuert.

Von einer solchen Versammlung kann vielleicht am ehesten erwartet werden, daß sie faire Gesetze erlassen wird, denn ihre Mitglieder sind im Prinzip nicht interessengebunden. Sie besitzt auch nicht die Kompetenz, unmittelbar Sonderrechte und Diskriminierungen zu beschließen, sondern ist nur für die allgemeinen mittel- und langfristig geltenden Regeln zuständig. Zu den erzwingbaren Verhaltensregeln, die in die Kompetenz der Legislativen Versammlung fallen, gehören auch die Strukturen des Steuerrechts, d.h. die einzelnen Steuerarten, ihre Ausgestaltung und ihre Gewichtung sowie die Steuertarife. Damit ist die *Belastungsstruktur* Sache der Legislativen Versammlung. Hingegen fällt der *Hebesatz*, d.h. die jeweilige konkrete Belastung in Abhängigkeit von den zu finanzierenden Ausgaben, in die Kompetenz der Regierungsversammlung. Es wird damit unmöglich, die Ausgaben zugunsten mächtiger Interessengruppen beliebig zu erhöhen und gleichzeitig wehrlose Gruppen dafür zu belasten; denn die Finanzierungsstruktur liegt nicht in der Hand der Regierungsversammlung. Würde man auch die Kompetenz zur Festsetzung des Hebesatzes der Legislativen Versammlung übertragen, so würde der Ausbeutung des Bürgers durch die *classe politica* und die Interessengruppen zwar ein nahezu unübersteigbares Hindernis in den Weg gelegt. Gleichzeitig würde aber die Legislative Ver-

sammlung gewissermaßen als Schiedsrichter in das politische Tagesgeschäft hineingezogen, was der gewünschten langfristigen Perspektive widerspräche.

Der springende Punkt ist nun natürlich die genaue Kompetenzabgrenzung zwischen der Regierungsversammlung und der Legislativen Versammlung, die sich bei noch so sorgfältiger Redaktion der Verfassung als sehr schwierig erweisen könnte. Hayek sieht hierfür ein Verfassungsgericht vor, das allerdings strikt an den Wortlaut der Verfassung und seine früheren Entscheide gebunden sein soll. Die Bindung an die Verfassung bewirkt, daß das Gericht bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Versammlungen gegebenenfalls gemäß der Verfassung zu dem Schluß kommen muß, daß die umstrittene Kompetenz niemandem zukommt. Die Bindung an frühere Entscheide soll verhindern, daß das Gericht durch Interpretationsänderungen die Verfassungswirklichkeit ändert. Verfassungsänderungen sollen vielmehr in die Kompetenz einer weiteren nur hierfür zuständigen Versammlung fallen, über die sich Hayek jedoch nicht weiter äußert.

”Sollte gefragt werden, wo bei einer derartigen Einrichtung die ‘Souveränität’ ruht, ist die Antwort : nirgends. . . . Da konstitutionelle Regierung beschränkte Regierungsgewalt ist, kann es in ihr keinen Platz für eine souveräne Körperschaft geben.“ (Hayek 1981b, S. 168)

IV. Hayeks Vorschläge - weitergedacht

1. Grundsätzliches über Reformvorschläge und Konstruktivismus

Man begegnet zuweilen einem seltsamen Mißverständnis der Hayekschen Kritik am Konstruktivismus, demgemäß angeblich gesellschaftliche Reformvorschläge grundsätzlich unter dem Verdacht der Anmaßung von Wissen und eben des Konstruktivismus stünden. Daß dies von Hayek so nicht gemeint sein kann, läßt sich mit wenigen Sätzen zeigen.¹²

Hayek selbst hat, wie im vorigen Kapitel skizziert, Reformvorschläge gemacht, darunter einige ganz konkrete, die jederzeit in die Verfassung geschrieben und in die Tat umgesetzt werden könnten. Und wie anders sollen denn die Institutionen, die wir heute haben und die es in der Geschichte schon gegeben hat, in die Welt gekommen sein als durch Ideen und Vorschläge von Individuen, die sich dann auf welche Weise auch immer durchgesetzt haben ? Das zuvor zitierte Konstruktivismusverständnis würde aber offenbar nicht ein institutionelles ”laissez faire“, sondern ein ”rien faire“ und damit einen Evolutionsstillstand implizieren und sich damit ad absurdum führen.

Hayek hat auch nie behauptet, daß wir nichts wissen. Er hat uns vielmehr darauf aufmerksam gemacht, daß unser Wissen immer nur partialanalytisch ist, daß zudem bestenfalls nur Tendenzaussagen (”Mustervoraussagen“¹³) möglich sind und daß auch ursprünglich richtige partialanalytische Tendenzaussagen in-

folge von Systemänderungen falsch werden können. Damit wird der rationalen Steuerung des Systems im Hinblick auf gesellschaftliche Ziele bereits der Boden entzogen, wenn man die Problematik der Sozialwahl und der Eigeninteressen von Politikern, Bürokraten und Justizpersonen noch völlig außer Acht läßt. Über die Zulässigkeit institutioneller Vorschläge und Experimente ist aber noch nichts gesagt.

Daß die vorgefundene Ordnung "Ergebnis menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs"¹⁴ ist, bezieht sich nur auf das Gesamtsystem der formellen und informellen Institutionen und seine Wirkungen, aber keineswegs auf seine einzelnen Bestandteile. Die einzelnen Institutionen sind wohl nur in den seltensten Fällen rein zufällig entstanden. In den bei weitem meisten Fällen haben ihnen partialanalytische "Mustervoraussagen" hinsichtlich der von ihnen zu erwartenden Wirkungen zugrunde gelegen. Die eigentlichen Probleme sind,

- daß solche partialanalytische Mustervoraussagen selbst bei Geltung der ceteris paribus Klausel falsch sein können,
- daß die Systemwirkungen der auf ihrer Basis realisierten Vorschläge die ceteris paribus Klausel endogen außer Kraft setzen können und
- daß natürlich auch spätere exogene Veränderungen ihrerseits noch die ceteris paribus Klausel aufheben können, so daß die ursprünglichen Reformen in Kombination mit den späteren gänzlich andere Wirkungen haben können als ohne diese späteren Änderungen.

So kommt es, daß die Systemeigenschaften eben "Ergebnis menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs" sind und daß für die Tauglichkeit eines institutionellen Arrangements nicht die Absichten und Wirkungsvermutungen der vielen (meist) Unbekannten maßgeblich sind, die im Laufe seiner langen Entstehungsgeschichte irgendetwas dazu beigetragen haben, sondern die relative Bewährung in der Konkurrenz mit anderen existierenden Ordnungen.

Wenn der Evolutionserfolg das Kriterium ist, können wir aus dem Vorstehenden gewisse erwünschte bzw. zu vermeidende Eigenschaften von Reformvorschlägen ableiten.

Zu meiden wären demnach Vorschläge, die für ihr Funktionieren ein hohes Maß an präzisiertem und zentralisierbarem Wissen erfordern. Denn dieses steht schon heute nicht zur Verfügung und wird umso weniger zu Verfügung stehen, je komplexer und kreativer das System wird und je schneller es sich daher verändert. Aus diesem Grund wären (wenn möglich¹⁵) auch Vorschläge zu vermeiden, die das Gesamtsystem von Grund auf verändern, weil sich in diesem Fall das Problem des mangelhaften Wissens potenziert. Zu vermeiden wären ferner Vorschläge, die für ihr Funktionieren auf einen hohen Grad an Zentralisierung angewiesen sind. Denn Zentralisierung reduziert die Zahl möglicher Experimente, vermehrt die Ressourcen, die für ihre Aufrechterhaltung eingesetzt werden können und erhöht damit die gesellschaftlichen Kosten möglicher Fehlschläge. Zu vermeiden wären schließlich Vorschläge, die auf eine Einschränkung der Institutionenkonkurrenz durch "Markt"schließung,

”Harmonisierung“ etc. hinauslaufen, weil sie wiederum die Zahl der möglichen Experimente beschränken.

Oder positiv formuliert : Reformvorschläge sollten allgemeine Regeln betreffen, nicht spezielle Interventionen. Sie sollten (wenn möglich) im piecemeal approach erfolgen. Sie sollten mit Dezentralisierung und Institutionenkonkurrenz kompatibel sein und nicht Zentralisierung und Konkurrenzeinschränkung voraussetzen oder fördern.

2. Zur Kritik an Hayek

Hayek, der große Kritiker der totalitären Demokratie, des Zentralismus, des Interventionismus und des Sozialismus, ist natürlich seinerseits viel kritisiert worden. Die Kritik bezieht sich im wesentlichen auf vier Punkte : Hayeks normative Grundposition, seine Demokratiediagnose, das Grundsatzproblem von Reformvorschlägen sowie seine Reformvorschläge im einzelnen.

Hayeks liberale Grundposition ist bezeichnenderweise kaum jemals bei ihrer eigentlichen Fundierung, den Theorien des Unwissens und des Evolutionserfolgs, angegriffen, sondern eigentlich immer nur als ultraindividualistisch bezeichnet worden, worauf man dann meinte, der im Prinzip beliebigen Norm der individuellen Freiheit im Prinzip beliebige andere Normen gegenüberstellen zu können. Man kann diese Kritik auf sich beruhen lassen, da sie am Kern der Sache vorbeigeht. Meine Kritik an Hayeks Demokratiediagnose habe ich bereits vorgetragen. Ich meine, daß hier noch wichtige Fragen einer Klärung harren. Aber auch wenn sich dabei begründen lassen sollte, daß und warum die französische Variante bisher die *relativ* erfolgreichste Form der Demokratie gewesen ist, kann es wenig Zweifel darüber geben, daß auch diese Form der Demokratie *absolut* noch wesentlich verbessert werden kann, daß die Notwendigkeit hierfür in den letzten Jahrzehnten zugenommen hat und daß dabei die Hayekschen Kriterien sehr viel für sich haben. Den Konstruktivismusvorwurf an Hayek selbst habe ich zuvor mit Argumenten zurückgewiesen, die auch schon von anderen Autoren vorgebracht worden sind, so daß im weiteren nun Hayeks Reformvorschläge zu diskutieren sind. Angesichts des beschränkten Raums kann es dabei nicht um Vollständigkeit gehen. Vielmehr müssen einige Hinweise genügen.

Ein erstes kritisches Argument richtet sich gegen die ungenügende Trennschärfe wichtiger Begriffe. Wichtige Beispiele hierfür sind :

- Steuerung vs. Regeln; kurzfristig vs. mittel- und langfristig
- Gleichheit vor dem Gesetz
- Mindesteinkommen

Der Punkt ist wichtig und die Richtung der Kritik offenkundig, wenn auch an die zuvor (III, 2) bereits erwähnten Grenzen der Präzisierung erinnert werden muß.

Zweitens kann vielfach eine ungenügende Konkretisierung der Vorschläge kritisiert werden, wobei die Abgrenzung zum ersten Kritikpunkt nicht immer einfach ist. Wichtige Beispiele hierfür sind :

- Dezentralisierung
- Staatskompetenzen und -ressourcen
- Kompetenzen der Regierungsversammlung und der Legislativen Versammlung
- Zusammensetzung und Kompetenzen des Verfassungsgerichts
- Zusammensetzung und Kompetenzen der Verfassungsgebenden Versammlung

Auch dieser Punkt ist natürlich wichtig. Die Richtung der Kritik wurde jedoch bei der Behandlung der entsprechenden Reformvorschläge Hayeks bereits angedeutet, womit es sein Bewenden haben soll.

Drittens kann man sich bei denjenigen Reformen, die für eine Funktionsanalyse genügend konkretisiert sind, fragen, ob sie tatsächlich wie geplant funktionieren würden bzw. ob allenfalls wichtige Neben- und Fernwirkungen übersehen wurden. Wichtige Beispiele hierfür sind :

- das entnationalisierte Geld¹⁶, wo meines Erachtens vor allem der Aspekt der Transaktionskosten von Hayek völlig unterschätzt worden ist
- die Legislative Versammlung¹⁷, über deren Unabhängigkeit von den Interessengruppen und Parteien verschiedentlich diskutiert worden ist, während die wichtigen Fragen nach den Handlungsanreizen für ihre Mitglieder und den Wirkungen auf die politische Konkurrenz meines Wissens bisher offen geblieben sind
- das Vetorecht der von Umverteilung Benachteiligten, welches daran scheitern dürfte, daß diese in vielen Fällen weder ermittel- noch organisierbar sind

Die Funktionskritik schwebt latent auch über allen anderen Reformideen und würde bei ihrer Konkretisierung potentiell wirksam.

Viertens wäre zu überlegen, ob Hayeks Vorschläge zur weiteren Absicherung der gewünschten Funktionsweise nicht noch einiger Ergänzungen bedürfen. Dabei könnte man insbesondere an folgendes denken :

- territorialer und funktionaler Föderalismus
- direkte Volksrechte
- zusätzliche bürgerliche Grundrechte

Die zuvor genannten Ergänzungen könnten möglicherweise, fünftens, auch als Alternativen zu Hayeks eigenen Vorschlägen in die Diskussion gebracht werden. Dabei wäre dann zusätzlich auch an die Nutzung des

- Zufallsprinzips bei Wahlen und Abstimmungen
- zu denken. Es kann gezeigt werden, daß diese Alternativen die von Hayek kritisierten Entartungserscheinungen der totalitären Demokratie ebenfalls wirksam bekämpfen bzw. begrenzen würden. Auf die zuvor genannten Ergänzungen bzw. Alternativen soll daher im nächsten Abschnitt dieses Kapitels noch etwas näher eingegangen werden.

Sechstens kann natürlich normative Kritik an Hayeks Reformvorschlägen geübt werden. Dies ist tatsächlich sowohl von sozialistischer als auch von libertärer Seite bereits ausgiebig und teilweise mit großer Schärfe geschehen.

Siebtens schließlich kann man sich Gedanken über die Durchsetzungschancen für Hayeks Reformvorschläge machen. Die Frage zerfällt in drei Unterfragen : Gibt es Alternativen zur Demokratie, um eine hochentwickelte und entsprechend komplexe moderne Massengesellschaft zu regieren ? Ist die Demokratie zur Selbstreform fähig ? Werden die notwendigen Reformen der Demokratie die Hayekschen Ideen aufnehmen oder geht die Reform in eine andere Richtung ? Ich persönlich würde die erste Teilfrage mit "nein", die zweite mit "ja" und die dritte mit "teils-teils" beantworten, wobei ich Hayeks Grundprinzipien mehr Realisierungschancen einräume als der Legislativen Versammlung (und dem entnationalisierten Geld).

3. Einige Ergänzungen und Alternativen

Es gibt nicht nur ein verbreitetes Unbehagen an der Entwicklung und den Resultaten der Demokratie, sondern auch eine nahezu unübersehbare Fülle von Reformvorschlägen. Eine institutionenökonomisch günstige Darstellung unterteilt diese Reformkonzepte in die Problembereiche Selbstbindung, Wettbewerb, Präferenzfassung und Zufall als Entscheidungsverfahren,¹⁸ wobei viele Reformvorschläge mehr als einen dieser Problembereiche betreffen. Ich werde im weiteren einige Ergänzungen zu Hayeks Vorschlägen skizzieren, die als Konkretisierungen oder auch als Alternativen angesehen werden können.

Hayek empfiehlt immer wieder Dezentralisierung und Wettbewerb, aber er beschäftigt sich erstaunlicherweise nicht näher mit dem territorialen Föderalismus, der (richtig ausgestaltet) die Präferenzfassung der Bürger verbessert sowie eine wirksame Dezentralisierung der staatlichen Macht und dadurch horizontalen und vertikalen Wettbewerb bewirkt. Darüber, wie der territoriale Föderalismus ausgestaltet werden muß, damit diese erwünschten Wirkungen tatsächlich eintreten, gibt es aus den letzten Jahrzehnten genügend theoretisch und empirisch gestützte Vorschläge, die allerdings wegen gewisser Reformblockaden ihren Weg in die Praxis noch kaum gefunden haben. Dennoch ist ein Reformkonzept für die Demokratie ohne intensive Berücksichtigung des territorialen Föderalismus heute einfach unvollständig. Dazu kommen interessante neuere Vorschläge¹⁹ für die wesentlich breitere Anwendung einer Art funktionalen Föderalismus, der die Präferenzfassung weiter verbessern, den Wettbewerb weiter intensivieren und gemeinsam mit dem New Public Management und Privatisierungen die ursprünglich einmal scharfe Grenze zwischen dem privaten und dem hoheitlichen Sektor aufweichen und durchlässig machen würde.

Bei Hayeks Diskussion der Gewaltenteilung vermißt man vollständig eine Auseinandersetzung mit den verschiedenen Möglichkeiten von direkten Volksrech-

ten, die doch unzweifelhaft neben der Legislative, der Exekutive und der Jurisdiktion eine unabhängige vierte Gewalt im Staat darstellen können, die wiederum die Präferenzfassung verbessert und den Wettbewerb intensiviert. Es trifft zwar zu, daß mit der plebiszitären Variante direkter Volksrechte leicht Mißbrauch getrieben werden kann und daß die verfassungsgeleitete Basisvariante zu einer Hypostasierung des Volks als Souverän verführt. Aber beide Probleme sind im Prinzip bekannt, und es käme nun darauf an, die direkten Volksrechte so auszugestalten, daß sie vermieden werden. Die Diskussion darüber ist in der Schweiz schon seit längerem, neuerdings aber auch international in vollem Gang.²⁰

Eine interessante Ergänzung zu Hayek sehe ich ferner im Bereich der bürgerlichen Grundrechte. Als Gegengewicht zu den in den letzten Jahrzehnten formulierten Sozialrechten bzw. -ansprüchen könnte in der Verfassung ein individuell einklagbares bürgerliches Grundrecht auf einen privaten Mindestanteil am Ertrag der eigenen Arbeit und des eigenen Vermögens bzw. auf eine Höchstgrenze der kumulierten Belastung mit Zwangsabgaben aller Art ohne äquivalente individuelle Gegenleistung formuliert werden.²¹ Ein derartiges neues Grundrecht fiel in die Kategorie der Selbstbindungen durch Verfassung. Erfahrungsgemäß haben Selbstbindungen des politischen Sektors meist nur geringe Wirkungen, weil sie nicht leicht justiziabel sind. Dies trifft für individuell einklagbare Grundrechte weniger zu, wobei es natürlich auf die eindeutige Formulierung in der Verfassung ankommt.

Schließlich möchte ich darauf hinweisen, daß es vor allem unter Ökonomen eine ernsthafte und kreative Diskussion über den Einsatz des Zufalls als Entscheidungsverfahren gibt. Damit wird an alltägliche Gewohnheiten, aber auch an historische Vorbilder angeknüpft, bei denen der Zufall vor allem dann zur Hilfe genommen wird bzw. wurde, wenn es gilt unentschiedene Situationen aufzulösen und/oder faire Entscheidungen zu fällen. Daß der Zufall als Entscheidungsverfahren für die Politik nahezu in Vergessenheit geraten ist, hängt wohl mit dem rationalistischen Konstruktivismus zusammen; umso erstaunlicher ist es, daß dessen großer Kritiker, Hayek, nicht darauf zu sprechen gekommen ist. Von den zahlreichen konkreten Anwendungsmöglichkeiten sollen hier nur die beiden genannt werden, die die Demokratie am grundlegendsten im Hayekschen Sinn reformieren würden : die Wahl des Parlaments als Zufallsstichprobe aus der wählbaren Bevölkerung und probabilistische Entscheidungsregeln im Parlament²². Der erste Vorschlag würde die Repräsentativität des Parlaments und damit die Präferenzfassung enorm verbessern, zugleich (mit einigen flankierenden Vorkehrungen) die Macht der etablierten Interessengruppen stark beschränken und die politischen Parteien zu reinen Meinungsbildungsvereinen mutieren lassen. Unklar bei dieser Idee sind allerdings ihr Einfluß auf die politische Konkurrenz und die Frage der Handlungsanreize für die durch den Zufall der Stichprobe zu ihrem Amt gekommenen Parlamentarier. Diese Probleme hat der Vorschlag allerdings mit Hayeks Legislativer Versammlung gemeinsam. Der zweite Vorschlag ist bei weitem weniger radikal und daher in seinen Wirkungen viel leichter übersehbar. Er würde im

Parlament einen starken Druck in Richtung fairer und daher allgemein konsensfähiger Vorlagen bewirken und damit einen wichtigen Einwand gegen die heutigen Ergebnisse der Demokratie weitgehend entkräften.

Ich habe in der Einleitung dazu aufgefordert, Hayek nicht zum sterilisierten Objekt dogmenhistorischer Verehrung zu machen, sondern in seinem Sinn zu konkretisieren, zu kritisieren, weiterzudenken und, last but not least, auszuprobieren. Ich wollte mit meinen kritischen und ergänzenden Abschnitten ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit zeigen, was ich damit meinte.

V. Die Zukunft der Demokratie hat schon begonnen.

Versucht man eine Diagnose der Demokratie heute, so sind die Befunde zwar recht widersprüchlich. Jedoch spricht einiges dafür, daß ein Wendepunkt erreicht ist. Ob es sich dabei um eine grundsätzliche Trendwende oder um eine Wende im Rahmen stationärer Schwingungen handelt, wird allerdings erst die Zukunft weisen.

Zwar wird man auch heute noch ohne Mühe zahllose Belege für die von Hayek beklagten Tendenzen der modernen Demokratie finden. Jedoch sind viele dieser Tendenzen inzwischen bereits an Limiten gestoßen, oder es ist abzusehen, daß dies in der näheren Zukunft geschehen wird. Dazu seien einige wichtige Beispiele genannt. Der Interventionismus hat seinen intellektuellen und praktischen Höhepunkt von den fünfziger bis zu den siebziger Jahren erlebt. Er findet heute noch auf der besonders rententrächtigen mesoökonomischen Ebene statt, löst dort jedoch gerade wegen des leicht erkennbaren rent seeking je länger je mehr Widerstand aus. An die makroökonomische Feinsteuerung hingegen glaubt nach gemachten Erfahrungen kaum noch jemand, und die Globalisierung ist ebenfalls kein fruchtbarer Boden für ein Wiederaufleben der makro- und mesoökonomischen Steuerung. Das Umverteilungssystem steht in allen alten Wohlfahrtsstaaten am Beginn einer schweren und langen Krise, die vor allem den jüngeren Menschen kaum noch verheimlicht werden kann. Der Steuerstaat ist an oder bereits jenseits der Grenze angekommen, wo eine höhere Belastung dem Staat nichts mehr bzw. sogar weniger bringt und auch politisch nicht mehr durchsetzbar ist. Die Staatsverschuldung hat sich dabei als ein Ausweg von sehr kurzer Dauer erwiesen. Damit hat die Zentralisierung von Ressourcen beim Staat insgesamt ihre Grenzen gefunden. Auch innerhalb des Staatssektors scheint die Machtakkumulation bei der Zentralregierung allerorten ihren Höhepunkt erreicht oder bereits überschritten zu haben.

Daß die bisherigen Entwicklungstendenzen des modernen demokratischen Wohlfahrtsstaats in jeder Beziehung sichtbar an ihre Grenzen gestoßen sind, ist bisher bemerkenswerterweise ohne Konsequenzen für die Stabilität der Demokratie geblieben, obwohl auch noch die disziplinierende Wirkung des kalten Kriegs weggefallen ist. Das System erweist sich, wie gleich noch näher zu zeigen sein wird, als lernfähig und erfüllt damit seine dynamische Stabilitätsbe-

dingung.²³ Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, daß die Demokratie trotz ihrer aktuellen Probleme in den alten Wohlfahrtsstaaten im Wettbewerb der Systeme nach wie vor keinen ernsthaften Konkurrenten hat. Wirtschaftlicher Fortschritt und gesellschaftliche Modernisierung führen überall unweigerlich zum Verlangen nach Demokratie.

Wir beobachten nicht nur, daß die demokratischen Wohlfahrtsstaaten in ihren bisherigen Bahnen auf Grenzen auflaufen. Wir können auch Gegenteiligkeiten feststellen, von denen hier einige genannt seien. Auf makroökonomische Steuerung wird verzichtet. Mesoökonomische Steuerungen werden zumindest teilweise reduziert, wobei nicht nur der öffentliche Unmut über das rent seeking der Interessengruppen und die schwindenden Möglichkeiten für seine Finanzierung, sondern auch die globale Konkurrenz und Selbstbindungen durch internationale und supranationale Abkommen eine wichtige Rolle spielen. Demgegenüber sind die Aussichten für das von einigen Reaktionären ersehnte globale Politikerkartell gering. Der Ausbau des sozialen Sicherungssystems nach dem Umlageverfahren ist am Ende. Die Diskussion über Reduktionen der einst versprochenen Leistungen wird langsam enttabuisiert. Vielfach finden solche Reduktionen bereits in versteckter oder sogar offener Form statt. Das Umlageverfahren gilt zumindest als durch das Kapitaldeckungsverfahren ergänzungsbedürftig, womit eine spätere Teilprivatisierung der Rentenversicherungen möglich wird und in manchen Ländern bereits stattgefunden hat. Die Staatsverschuldung wird allerorten gestoppt oder sogar reduziert. Zwar sind der Staatsanteil am Sozialprodukt und damit auch die Gesamtabgabenlast nur in wenigen Ländern gesunken, aber in den meisten Ländern wachsen sie nicht mehr, sondern schwanken um das erreichte Niveau. Das Bundesverfassungsgericht hat erstmals Grenzen des Steuerstaats gesehen. Die Finanzknappheit zwingt zu Privatisierungen und zur Rationalisierung des Staatssektors z.B. in der Form des New Public Management, was sich dereinst als erster Schritt für weitere Privatisierungen erweisen könnte.

In ihrer Gesamtheit sind die zuvor ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit skizzierten materiellen Tendenzen schon recht beachtlich; entsprechend laut werden sie von manchen Etatisten, Interventionisten und Sozialisten beklagt. Aber ihre reaktionären Klagen beherrschen den öffentlichen Diskurs nur noch in wenigen (vor allem deutschsprachigen) Ländern. Das Umdenken vieler Sozialisten in den romanischen und angelsächsischen Ländern, in den Niederlanden und teilweise in den skandinavischen Ländern, um nur die wichtigsten zu nennen, ist eindrucksvoll. Die Entzauberung der real existierenden Demokratie durch Mises, Hayek, Schumpeter, Downs und dann viele andere trägt nun je länger je mehr doppelte Frucht : Unser Verhältnis zur Demokratie ist dadurch nicht negativ, sondern illusionslos und nüchtern geworden, und auf diesem Boden gedeihen nun Reformvorschläge. Die Interessengruppen sind erkannt und haben weniger leichtes Spiel. Es kommt hinzu, daß die Pluralisierung der Gesellschaft weitergeht und einst mächtige und relativ homogene Interessengruppen in ihre Bestandteile zerlegt. Das Ergebnis wird mehr Konkurrenz und weniger Macht der Interessengruppen sein. Es könnte sein, daß künftig in der

Gesellschaft tatsächlich nach ethischen und nicht mehr nach rein machtpolitischen Gesichtspunkten über das sinnvolle Maß an Umverteilung nachgedacht und beschlossen wird. Der Wunsch nach politischen Artikulationsmöglichkeiten an den Parteien vorbei wird lauter; über direkte Volksrechte wird nicht mehr nur diskutiert, sie werden auch eingeführt und benutzt. Im Zug der Informatisierung der Gesellschaft könnte ihnen eine große Zukunft bevorstehen. Wo der Föderalismus im Lauf der Jahrzehnte degeneriert ist wie etwa in Deutschland, gibt es substantielle Reformbestrebungen; wo es ihn bisher nicht gab wie in den meisten Demokratien, wird er nicht nur diskutiert, sondern vielfach auch eingeführt - wenn auch vorläufig meist recht zaghaft.

Die Zukunft der Demokratie hat schon begonnen. Hayek gehört zu denen, die kritisch und konstruktiv die intellektuellen Fundamente hierfür gelegt haben. Weitere Beiträge in seinem Sinn sind nötig, möglich und werden auch tatsächlich geleistet.

Anmerkungen

¹ Vgl. dazu z.B. Kleinewefers (1985), H., Über Friedrich A. von Hayeks Verfassung der Freiheit, in : H. Kleinewefers, Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft, Frankfurt 1985. Ferner Streit (1992), M., Wissen, Wettbewerb und Wirtschaftsordnung - Zum Gedenken an Friedrich August von Hayek, ORDO, Bd. 43, 1992, S. 1 ff.

² Die wichtigsten Arbeiten, die dieser Darstellung zugrunde liegen, sind bzw. findet man in : Hayek (1952), F.A. von, The Sensory Order, Chicago 1952. Hayek (1969a), F.A. von, Studies in Philosophy, Politics, and Economics, 2nd edition, New York 1969. Hayek (1969b), F.A. von, Freiburger Studien, Tübingen 1969. Hayek (1971a), F.A. von, Der Weg zur Knechtschaft, Neuausgabe, München 1971. Hayek (1971b), F.A. von, Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971. Hayek (1976), F.A. von, Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2. Aufl., Salzburg 1976. Hayek (1977a), F.A. von, Drei Vorlesungen über Demokratie, Gerechtigkeit und Sozialismus, Tübingen 1977. Hayek (1980), F.A. von, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 1, München 1980. Hayek (1981a), F.A. von, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 2, München 1981. Hayek (1981b), F.A. von, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 3, München 1981. Hayek (1988), F.A. von, The Fatal Conceit : The Errors of Socialism, London 1988. Hayek (1996), F.A. von, Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien, hrsg. von W. Kerber, Tübingen 1996.

³ Im Unterschied zur Rechtslehre verbindet Hayek also mit Gleichheit vor dem Gesetz, Willkürverbot und Verhältnismäßigkeit konkrete normative Inhalte, deren Verletzung auch nicht durch die Einhaltung des rechtmäßigen Verfahrens legitimiert werden kann.

⁴ Vgl. z.B. Feld, L.P., und Kirchgässner, G. (1998), Die politische Ökonomie der direkten Demokratie : Eine Übersicht, in : Luthardt, W., und Waschkuhn, A., (Hrsg.) Politische Systeme und direkte Demokratie, München 1998.

⁵ Vgl. insbesondere Tinbergen (1952), J., On the Theory of Economic Policy, Amsterdam 1952. Tinbergen (1964), J., Economic Policy : Principles and Design, Amsterdam 1964.

⁶ Arrow (1951), K., Social Choice and Individual Values, New York 1951.

⁷ Vgl. hierzu Teil II der sehr interessanten Dissertation von Schweinsberg (1998), K., Demokratiereform, Freiburg (Schweiz) 1998.

⁸ Übrigens unterscheidet sich die amerikanische Demokratie, die bis auf den heutigen Tag eine vergleichsweise ausgeprägte formale Gewaltenteilung aufweist, in ihren Ergebnissen nicht grundsätzlich von parlamentarischen Demokratien. Dies gilt auch für die "halb-direkte" schweizerische Demokratie. Wieviel Gewaltenteilung ist nötig, damit die Ergebnisse der Demokratie spürbar anders werden ? Oder anders gefragt : Impliziert nicht die Tatsache, daß die Konkurrenz der Interessengruppen anscheinend jedes institutionelle Arrangement unterläuft, daß die

formalen Institutionen weniger wichtig sind als der reale Pluralismus der modernen Gesellschaft ? Und welche evolutionstheoretischen Schlüsse wären hieraus zu ziehen ?

⁹ Die Darstellung in diesem Kapitel folgt weitgehend Kleinewefers (1985), S. 106-114.

¹⁰ Hayek hat den Grundsatz des Verzichts auf gesamtwirtschaftliche Steuerung auch in seinem berühmten Vorschlag konkretisiert, die Zentralbanken abzuschaffen und die Geldversorgung der Konkurrenz privater Banken zu überlassen. Die Geldpolitik würde demnach nicht mehr zu den verfassungsmäßig erlaubten Mitteln des Staats gehören. Vgl. Hayek (1977b), F.A. von, Entnationalisierung des Geldes, Tübingen 1977.

¹¹ In einem zweistufigen Verfahren werden zunächst in relativ kleinen Unterbezirken Wahlmänner gewählt, die dann aus ihrer Mitte den Delegierten des Wahlbezirks wählen. Dies gibt den Wählern der Unterbezirke einen Anreiz, besonders qualifizierte Personen zu wählen, die in der zweiten Runde eine Chance haben, in die Legislative Versammlung delegiert zu werden.

¹² Vgl. dazu neuerdings auch Geue (1998), H., Sind ordnungspolitische Reformanstrengungen mit Hayeks Evolutionismus vereinbar ? ORDO, Bd. 49, S. 141 ff.

¹³ Vgl. dazu auch Graf (1978), H.-G., "Muster-Voraussagen" und "Erklärungen des Prinzips" bei F.A. von Hayek, Tübingen 1978.

¹⁴ So der Titel eines berühmten Aufsatzes in Hayek (1969b).

¹⁵ Dieses Thema ist bekanntlich von erheblicher Bedeutung im Zusammenhang mit der Transformation ehemals sozialistischer in marktwirtschaftlich-demokratische Systeme gewesen. Dort hat sich die möglichst schnelle *Gesamttransformation* im allgemeinen als das günstigste Verfahren erwiesen - zumindest wo an frühere marktwirtschaftlich-demokratische Erfahrungen angeknüpft werden konnte.

¹⁶ Vgl. dazu neuerdings auch Geue (1998), H., Laissez-faire-Banking : Free Banking, Währungswettbewerb und New Monetary Economics, in : Thieme, J., (Hrsg.), Moderne Entwicklungen der Finanzmärkte, Stuttgart 1998.

¹⁷ Vgl. dazu etwa Nienhaus (1982), V., Persönliche Freiheit und moderne Demokratie, Tübingen 1982. Leschke (1993), M., Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, Berlin 1993. Kruse (1995), J., Demokratiedefizite und Funktionsmängel in der Politik, in: Kruse, J., und Mayer, O.G. (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, Baden-Baden 1995

¹⁸ Vgl. Schweinsberg (1998), Teil III.

¹⁹ Vgl. Eichenberger (1996), R., Eine "fünfte Freiheit" für Europa : Stärkung des politischen Wettbewerbs durch "FOCJ", Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 45, 1996, S. 110 ff. Eichenberger (1998), R., Der Zentralisierung Zählung. Die Föderalismusdiskussion aus politisch-ökonomischer Perspektive, in : Engel, Ch., und Morlok, M., Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, Tübingen 1998.

²⁰ Vgl. z.B. Kleinewefers (1997), H., Die direkten Volksrechte in der Schweiz aus ökonomischer Sicht, in : Borner, S., und Rentsch, H., Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz ? Zürich 1997.

²¹ Vgl. Kleinewefers (1999), H., Das vergessene Grundrecht, Neue Zürcher Zeitung, Nr. 12, 16./17.1.1999. Zu dem Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts, das mich u.a. zu diesem Aufsatz angeregt hat, vgl. auch Butzer (1999), H., Freiheitsrechtliche Grenzen der Steuer- und Sozialabgabenlast, Berlin 1999.

²² Vgl. dazu Mueller (1989), D.C., Probabilistic Majority Rule, Kyklos, Vol. 42, 1989, S. 151 ff.

²³ Vgl. dazu Kleinewefers (1992), H., Skizze eines dynamischen Modells der Wählerzufriedenheit und der Stabilität parlamentarischer Demokratien, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 43, 1992, S. 108 ff.

Bisher in dieser Reihe erschienene Hefte

- Henner Kleinewefers, Das letzte Jahr der DDR, 75 S., 1990
- Henner Kleinewefers, Das Ende der Sowjetunion, 57 S., 1991
- Henner Kleinewefers, Rumänien, 121 S., 1992
- Henner Kleinewefers, Aufsätze zur schweizerischen Agrarpolitik, 118 S., 1992
- Pia Stebler, Studienverlauf an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg, 105 S., 1992
- Henner Kleinewefers, Die Löhne an der Universität Freiburg, 38 S., 1993
- Pia Stebler (unter Mitarbeit von Claus Bornholt), Studienabbruch an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg, 106 S., 1993
- Bruno Jeitziner und Henner Kleinewefers, Dualismus, Pluralismus oder Monismus der Steuerungssysteme? 38 S., 1994
- Pia Stebler, Überlegungen zur Studienreform an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg aus theoretischer und praktischer Sicht, 67 S., 1994
- Jens Schadendorf, Take-Off Prozesse in Ostasien, 96 S., 1995
- Henner Kleinewefers, "Verwesentlichung" der Politik durch Einschränkung der direkten Volksrechte ? 49 S., 1995
- Bruno Jeitziner, A Reaction Function Study for the Swiss National Bank, 74 S., 1995
- Henner Kleinewefers, Freiburg: Die neue Stagnation, 60 S., 1995
- Bruno Jeitziner, Deficits and Money Growth: Empirical Evidence For Switzerland, 38 S., 1995
- Henner Kleinewefers, Der Verfassungsentwurf 1977 - Ein Beitrag zur Vernehmlassung aus ökonomischer Sicht, 24 S., 1996 (Nachdruck von 1977)
- Henner Kleinewefers, Der Verfassungsentwurf 1995 - Ein Beitrag zur Vernehmlassung aus ökonomischer Sicht, 53 S., 1996
- Bruno Jeitziner, Elections and Monetary Policy: Is there a Political Monetary Cycle for Switzerland? 28 S., 1996
- Bruno Jeitziner, The Executive Central Bank Relationship: The Case of Switzerland, 53 S., 1996
- Henner Kleinewefers, Neue Warnsignale für die Freiburger Wirtschaft - Antworten an die Kritiker des Berichts von 1995, 27 S., 1996
- Bruno Jeitziner, Legislative Influence on Monetary Policy? The Case of Switzerland, 70 S., 1996
- Henner Kleinewefers, Erfolgsbedingungen regionaler Entwicklung - Kritisches und Konstruktives zur kantonalen Wirtschaftsförderung, 29 S., 1997
- Bruno Jeitziner and Tobias Hohl, Measuring Political Preferences: Ratings for Members of the Swiss National Council, 35 S., 1997
- Tobias Hohl und Bruno Jeitziner, Parlamentarierratings 1975 - 1995, 116 S., 1997

Henner Kleinewefers, Die Freiburger Wirtschaft am Ende der Neunziger Jahre: Zurück zum Start, 33 S., 1997

Bruno Jeitziner und Andreas Spieler, Parlamentarierratings 1996, 35 S., 1997

Peter Beez, Wachstumsförderliche wirtschaftspolitische Maßnahmen – Zusammenstellung in Anlehnung an die Weltbankstudie "The East Asian Miracle" 1993, 49 S., 1997

Peter Beez und Niklaus Mäder, Wie kommt es zu erfolgreichen volkswirtschaftlichen Reformen? - Vorschlag eines ökonomischen Rasters, 31 S., 1997

Henner Kleinewefers, Kaufkraft, Wirtschaftskraft und Bevölkerungsveränderungen - Systematik und Empirie am Beispiel des Kantons Freiburg, 27 S., 1997

Henner Kleinewefers, Neue und Revidierte Daten über die Freiburger Wirtschaft, 39 S., 1999

Henner Kleinewefers, Hayek und die Demokratiereform, 25 S., 1999