

<p><b>Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat</b></p> <p>In Verbindung mit  Dieter Grimm, Joachim Hruschka,  Hermann Klenner, Ernst-Joachim Lampe,  Manfred Rehbinder, Johannes Roggenhofer,  Hubert Rottleuthner, Rüdiger Schott</p> <p>herausgegeben von  Werner Maihofer, Gerhard Sprenger und Winfried Brugger</p> <p>Band 34</p>

<p>Christoph Lütge / Gerhard Vollmer (Hrsg.)</p>
<p><b>Fakten statt Normen?</b></p>
<p>Zur Rolle einzelwissenschaftlicher Argumente  in einer naturalistischen Ethik</p>
<p> <b>Nomos</b> 2004</p>

## Mehrheit ohne Moral? Warum demokratische Entscheidungen ethische Prinzipien erfordern

Michael Baumann

### 1. *Economizing on virtue*

Tugend und Moral sind knappe Güter. Es empfiehlt sich ein sparsamer Umgang mit ihnen. Das gilt nicht nur in der Beziehung zwischen einzelnen Individuen. Wie uns die Schottischen Moralphilosophen gelehrt haben, sollten wir das Prinzip des „economizing on virtue“ auch als Leitlinie bei der Gestaltung gesellschaftlicher Institutionen beherzigen. Der Markt steht dabei als Paradebeispiel für einen Bereich, in dem man auf die Tugenden und die Moral der Beteiligten weitgehend verzichten kann und sich aus ihren Handlungen dennoch ein Gesamtergebnis ergibt, das den Interessen aller und damit dem „Allgemeinwohl“ dient. Institutionen dieser Art entlasten die Individuen von der Bürde moralischer Pflichten und reduzieren den Bedarf an moralischen Normen und an Investitionen für ihre Durchsetzung.

Die Klassiker der Schottischen Aufklärung waren optimistisch, dass man dieses Prinzip auch auf *politische* Institutionen übertragen kann (vgl. Hirschman 1987, S.79ff.). Selbst für das prekäre Gebiet staatlicher Machtausübung schien es möglich, Institutionen zu finden oder zu erfinden, durch die eine „unsichtbare Hand“ die allseitige Verfolgung individueller Interessen zu einem öffentlichen Gut aggregieren würde. Die Aussicht war besonders attraktiv, dass man auf das – möglicherweise aussichtslose – Unterfangen verzichten könnte, den persönlichen Ehrreiz staatlicher Machthaber im Geiste Platons durch ihre Erziehung zu Tugendhaftigkeit und Moral unter Kontrolle zu bringen. Wenn es stattdessen Wege gab, die institutionellen Rahmenbedingungen politischen Handelns und Entscheidens so zu gestalten, dass es ohnehin zum eigenen Vorteil der Regierenden wurde, für die Untertanen und das allgemeine Wohl zu sorgen, hätte man das Vertrauen in die Politik von einem unsicheren Vertrauen in die charakterlichen Qualitäten der Politiker unabhängig machen können. In diesem Fall wäre man von einer besonders schweren Aufgabe bei der Durchsetzung moralischer Normen entlastet worden.

Die Hoffnung, anstatt sich auf die Moral der Politiker auf die „Moral“ der politischen Institutionen verlassen zu können, spielt in der heutigen Politikwissenschaft und Sozialtheorie, aber auch im öffentlichen Bewusstsein weiterhin eine prominente Rolle. Gerade der moderne demokratische Rechts- und Verfassungsstaat mit seiner institutionalisierten Abwahlmöglichkeit von Politikern, dem Grundrechtsschutz sowie einem ausgeklügelten System der Gewaltenteilung und der „checks and balances“ scheint in geradezu exemplarischer Weise ein System zu verkörpern, das durch raffiniert konstruierte Mechanismen die staatlichen Machthaber schon im wohlverstandenen Eigeninteresse daran hindert, ihre Macht für private Ziele zu missbrauchen.

Ich möchte im Folgenden jedoch dafür argumentieren, dass das Prinzip des „economizing of virtue“ gerade im Kernbereich der demokratischen Entscheidungsfindung seine Grenzen hat und man hier die moralische Motivation von Individuen nicht einfach und ohne Verlust auf die Anreize institutioneller Rahmenbedingungen „abschieben“

kann.<sup>1</sup> Ich werde dagegen plausibel zu machen versuchen, dass wir als Mitglieder einer Demokratie unsere Perspektiven erheblich verbessern können, wenn wir bei demokratischen Wahlverfahren nicht nur die Einhaltung der formalen Entscheidungsregeln sicherstellen, sondern außerdem für die Befolgung substantieller ethischer Prinzipien sorgen.

## 2. Einstimmigkeit und Mehrheit

Während die Aufmerksamkeit der Klassiker und der traditionellen Politiktheorie eher der institutionellen Kontrolle der politischen Führer gilt, hat sich die Public-Choice Theorie vor allem mit den kollektiven Entscheidungsverfahren selbst beschäftigt (vgl. zusammenfassend: Mueller 1989). Der Marktprozess dient ihr dabei gewissermaßen als Bezugsgröße: Auf dem Markt garantiert der individuelle Austausch, dass ein rationales und nutzenmaximierendes Handeln alle Beteiligten besser stellt und insoweit gemeinsame Interessen fördert. Es stellt sich dann die Frage, ob man auch die politische Entscheidungsfindung als eine Institution „kollektiven Austauschs“ konzipieren kann, so dass auch hier ähnlich wie auf dem Markt der Austausch- bzw. Wahlprozess unter den Beteiligten ein Gut in ihrem gemeinsamen Interesse produziert – ohne dass die Einzelnen dieses Ergebnis bewusst intendieren oder durch moralische Forderungen ausdrücklich dazu motiviert werden müssten.

Die Public-Choice Theorie hat eine im Kern einfache und zunächst auch überzeugende Antwort auf dieses Frage (vgl. Buchanan/Tullock 1962). Wenn ein bilateraler Austausch die gemeinsamen Interessen von Individuen fördert, dann werden sie als rationale und eigennutzenorientierte Akteure einer solchen Transaktion freiwillig zustimmen und damit ihre wechselseitige Besserstellung herbeiführen. Daraus folgt, dass kollektive Entscheidungen in einer Gruppe von rationalen und eigennutzenorientierten Individuen die Förderung ihrer gemeinsamen Interessen ebenfalls dann garantieren werden, wenn alle Beteiligten solchen Entscheidungen freiwillig zustimmen. Aus der Sicht eines solchen „Austausch-Paradigmas“ der Politik erklärt sich, warum für die Public-Choice Theorie demokratische Verfahren nach der *Einstimmigkeitsregel* eine Schlüsselrolle spielen und warum es aus dieser Perspektive wünschenswert wäre, sich bei kollektiven Entscheidungen diesem Ideal so weit wie möglich anzunähern (vgl. Buchanan/Tullock 1962, S.85ff.). Das durch eine einstimmige Entscheidung produzierte Ergebnis ist dann nicht deshalb ein Gut, weil es sich unabhängig von dem Entscheidungsverfahren bewerten ließe, sondern ebenso wie im Fall des individuellen Austauschs ist das Ergebnis deshalb ein Gut, weil in dem Verfahren die Präferenzen aller Beteiligten berücksichtigt und sie gemeinsam besser gestellt werden.<sup>2</sup>

Nun ist allerdings klar, dass demokratische Entscheidungsverfahren in der Realität dem Ideal der Einstimmigkeit häufig nicht mal näherungsweise entsprechen und – aus verschiedenen, sowohl prinzipiellen als auch pragmatischen Gründen – auch kaum generell entsprechen können. Anstatt der Einstimmigkeitsregel herrscht das Majoritätsprinzip. Eine demokratische Entscheidung ist demzufolge nicht erst dann verbindlich, wenn alle ihr zustimmen, sondern schon dann, wenn ihr eine – meist einfache – Mehrheit zustimmt. Ein solches Entscheidungsverfahren kann nicht mehr nach dem Marktmodell eines freiwilligen Austauschs und der Übereinstimmung zwischen allen Beteiligten verstanden werden. Im Gegenteil: Es institutionalisiert ausdrücklich die Möglichkeit, die Interessen und Meinungen einer ganzen Gruppe von Betroffenen, nämlich der Angehörigen der Minderheit, unberücksichtigt zu lassen und dennoch zu einer gültigen kollektiven Entscheidung zu gelangen.<sup>3</sup>

Die Public-Choice Theorie hat versucht, durch eine Erweiterung ihrer Konzeption das Prinzip der Majoritätsentscheidung in das Austausch-Paradigma der Politik zu integrieren (vgl. Buchanan/Tullock 1962, S. 119ff.; Mueller 1989, S. 58ff.). Sie will dabei an einem rein „prozeduralistischen“ Verständnis kollektiver Entscheidungsverfahren festhalten. Das heißt, dass auch Mehrheitsentscheidungen nicht nach einem externen Maßstab bewertet werden, sondern ausschließlich ein Instrument bleiben sollen, um die individuellen Präferenzen der Beteiligten möglichst unverfälscht zum Ausdruck zu bringen – auch wenn in dem Ergebnis nicht mehr die Interessen *aller* aggregiert sein können. Die Interessen aller sollen aber die Grundlage für die Entscheidung bleiben, ob man überhaupt eine Mehrheitsregel für bestimmte Bereiche einführt oder nicht. Die Einstimmigkeit wird als ultimates Bewertungskriterium damit auf die Verfassungsebene verlagert, wobei man davon ausgeht, dass bei konstitutionellen Entscheidungen angesichts der Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen die Chancen für einen Konsens – auch für einen Konsens über eine Mehrheitsregel – zunehmen.

Die Plausibilität dieser Konzeption ist von zwei Nachweisen abhängig: Erstens muss man zeigen, dass und unter welchen Bedingungen es auf einer Verfassungsebene grundsätzlich den Interessen von Individuen dienen kann, der Einführung einer Mehrheitsregel für bestimmte Bereiche zuzustimmen. Zweitens muss man darlegen, dass sie unter diesen Bedingungen das Prinzip des „economizing on virtue“ beherzigen und für eine Mehrheitsregel votieren werden, unter der die Beteiligten allein nach ihren persönlichen Interessen und Präferenzen entscheiden können. Sie müssen also bei ihrer konstitutionellen Entscheidung selber der Überzeugung sein, dass eine in diesem Sinne *uneingeschränkte* Mehrheitsregel eine Institution darstellt, in der eine „unsichtbare Hand“ aus individuellem Vorteilsstreben ein Gut zum Wohle aller zaubert.

1 Die Auffassung, dass man individuelle Moral generell durch klug gestaltete Institutionen ersetzen könne und solle, wird heutzutage besonders hartnäckig von Karl Hohmann vertreten, vgl. etwa Hohmann/Blome-Drees 1992, 20ff.

2 Das klingt ähnlich wie Auffassungen, die im Rahmen einer Diskurstheorie der Demokratie vertreten werden (vgl. Habermas 1992, S.135ff.). Und auch Vertreter des Public-Choice Ansatzes haben das verschiedentlich so gesehen (vgl. Buchanan/Congleton 1998, S. 4). Doch das ist eine Fehlinterpretation. Die Einstimmigkeit soll aus Sicht der Public-Choice Theorie garantieren, dass auf der Grundlage der faktisch gegebenen individuellen Präferenzen eine Besserstellung aller Beteiligten stattfindet. Der Konsens in der diskurstheoretischen Sichtweise soll dagegen die richtige Anwendung eines

Universalisierungsprinzips zur Rechtfertigung von Normen sicherstellen. Im praktischen Diskurs gehe es deshalb um „epistemische Gründe“ (vgl. Habermas 1996) und nicht um die Offenlegung und Artikulation individueller Interessen. Das Kriterium der Einstimmigkeit, das beide Theorien als fundamental in Anspruch nehmen, hat also jeweils eine ganz andere Funktion.

3 In ähnlich deutlicher Weise widerspricht die Mehrheitsregel auch dem Konsensprinzip einer Diskurstheorie der Demokratie. Es bedarf schon einer sehr eigenwilligen Interpretation von Mehrheitsentscheidungen, wenn man eine Entscheidung, deren Hauptmerkmal darin besteht, dass sie gerade auch angesichts eines *Dissenses* zwischen den Beteiligten Verbindlichkeit besitzt, „nur als eine Zäsur in einer fortlaufenden Diskussion“ betrachtet (Habermas 1992, S. 220; vgl. für eine eingehende Kritik der diskurstheoretischen Behandlung der Mehrheitsregel: Engländer 2002, S. 127ff.).

Nur wenn diese beiden Nachweise gelingen, lässt sich die optimistische Sichtweise, wonach sich politische Institutionen durchweg so gestalten lassen, dass sie die Kräfte des Eigennutzes in allgemeinwohlverträgliche Bahnen zu lenken imstande sind, auch bei der Institution demokratischer Majoritätsentscheidungen durchhalten. Die Nachweise erscheinen allerdings gerade unter der Prämisse des Austausch-Paradigmas nicht ganz einfach, denn es geht ja um die Einführung einer Institution, die *selber* der Austauschidee *nicht* mehr entspricht. Man muss deshalb zeigen, dass unter einer uneingeschränkten Mehrheitsregel noch ein anderer Mechanismus als ein alle Beteiligten umfassender kollektiver Austausch wirksam wird, der ein Ergebnis in ihrem gemeinsamen Interesse produzieren kann.

### 3. Wechselnde Mehrheiten statt Austausch

Es ist prima facie keineswegs klar, dass es generell im Interesse von Individuen ist, bei einer Wahl kollektiver Entscheidungsmechanismen für die Einführung einer Mehrheitsregel zu stimmen. Damit sie dafür tatsächlich einen guten Grund haben, müssen sie rationalerweise erwarten können, dass sie von der Einführung einer Mehrheitsregel profitieren werden. Und das ist offenkundig keine Selbstverständlichkeit. Denn wenn man nicht von vornherein damit rechnen kann, immer zur Mehrheit zu gehören, muss man einkalkulieren, dass unter einer Mehrheitsregel Entscheidungen getroffen werden, die den eigenen Präferenzen zuwiderlaufen.

Dies gilt umso mehr, wenn eine uneingeschränkte Mehrheitsregel zur Debatte steht und die an den zukünftigen Mehrheitsentscheidungen Beteiligten mit moralischen Ansprüchen verschont bleiben. Dann muss man davon ausgehen, dass sie nicht nur ex ante auf der Verfassungsebene, sondern ebenfalls ex post ausschließlich die Maximierung ihrer persönlichen Vorteile im Auge haben und als Angehörige einer Majoritätskoalition ihre eigenen Interessen auch auf Kosten der Minderheit durchsetzen werden.

Eine allgemeine Zustimmung zu einem uneingeschränkten Majoritätsprinzip ist demzufolge nur dann zu erzielen, wenn die kollektiven Entscheidungen unter einem solchen Prinzip, auch wenn sie ausschließlich nach den Präferenzen der Angehörigen der jeweiligen Mehrheit gefällt werden, insgesamt gesehen den Interessen aller Beteiligten dienen. Das schließt zwar nicht aus, dass man als Angehöriger einer unterlegenen Minderheit im Einzelfall eine Verschlechterung seiner Lage hinnehmen muss. Auf längere Sicht müssen aber die zu erwartenden Gewinne die Verluste kompensieren. Nur wenn ein solcher Ausgleich für alle Beteiligten realistisch erscheint, kann ein Konsens über die Einführung einer uneingeschränkten Mehrheitsregel entstehen.

Eine Möglichkeit, wie es zu einem längerfristigen Ausgleich von Gewinnen und Verlusten auch unter einer uneingeschränkten Mehrheitsregel kommen kann, besteht darin, dass die Mehrheitsverhältnisse nicht stabil bleiben, sondern sich regelmäßig ändern. Unter dieser Voraussetzung kann jeder, der sich bei einer bestimmten Entscheidung der Mehrheit beugen und insofern Nachteile in Kauf nehmen muss, damit rechnen, dass er in absehbarer Zeit seine Interessen bei anderen Entscheidungen wird durchsetzen können. Die Chancen für ein einstimmiges Votum zugunsten der Einführung einer Mehrheitsregel könnten sich demnach erhöhen, wenn die Beteiligten wechselnde Mehrheiten erwarten und davon ausgehen, dass sie mit ungefähr gleichverteilten Wahr-

lichkeiten mal zu einer Mehrheit und mal zu einer Minderheit gehören werden<sup>4</sup> – die Instabilität wechselnder Mehrheiten, sonst häufig als Problem betrachtet, erscheint in dieser Perspektive als durchaus wünschenswertes Phänomen.<sup>5</sup>

Aber auch regelmäßig wechselnde Mehrheiten sind allein noch nicht hinreichend für eine allgemeine Zustimmung zu einer Mehrheitsregel, weil auch durch sie nicht garantiert ist, dass die Verluste, die man als Angehöriger einer Minorität erleidet, durch die Gewinne, die man als Angehöriger einer Majorität erzielt, ausgeglichen bzw. übertroufen werden. Inwieweit das der Fall ist, hängt von der Art der Optionen ab, die bei Mehrheitsentscheidungen zur Wahl stehen. Um die Auswirkungen wechselnder Mehrheiten einschätzen zu können, muss man deshalb versuchen, sich ein exemplarisches Bild von der Alternativenmenge zu machen, die typischerweise Gegenstand politischer Mehrheitsentscheidungen ist. Genauer gesagt muss man sich vor allem ein Bild von jenen Alternativen machen, die eine *umverteilende* Wirkung für die Betroffenen haben.

### 4. Das Mehrheits-Dilemma

Zu diesem Zweck orientiere ich mich zunächst an einer Analyse von Autoren, die einer vorschnellen Kritik am Public-Choice Ansatz und seinen Rechtfertigungsversuchen für ein Mehrheitsprinzip sicher unverdächtig sind. James M. Buchanan und Roger D. Congleton untergraben in ihrem Buch *Politics by principle, not interest* (1998) aber selber die Hoffnung, dass eine reine Majoritätsdemokratie von selbst eine positive Bilanz für alle Beteiligten produzieren wird. Sie machen deutlich, dass ein solcher Optimismus auf Annahmen über die Natur politischer Entscheidungsoptionen beruht, die kaum realistisch sind (vgl. Buchanan/Congleton 1998, S. 15ff.).

Realistische Annahmen über die Art von Entscheidungen, die unter einer uneingeschränkten Mehrheitsregel zu erwarten sind, dürfen sich nicht auf unterschiedliche Szenarien bei der Produktion und Allokation öffentlicher Güter konzentrieren. Bei solchen Entscheidungen geht es um die Verteilung von Netto-Gewinnen und nicht um substantielle Umverteilungen. Aber gerade das Umverteilungspotential einer Mehrheitsregel, durch das auch reine Allokationsprobleme in Umverteilungsentscheidungen transformiert zu werden drohen, muss im Mittelpunkt stehen, wenn es um die grundsätzliche Rechtfertigung einer solchen Regel geht.

Matrix 1 stellt ein erstes einfaches Modell für einige mögliche Alternativen dar, die Gegenstand einer kollektiven Entscheidung sein können. I, II und III sind die Zustände in der Welt, die durch eine solche Entscheidung herbeiführbar sind, IV ist der status quo. Die verschiedenen Weltzustände sind über die Auszahlungen für zwei repräsentative Akteure A und B definiert. Die erste Ziffer misst die Auszahlungen für den Akteur A, die zweite Ziffer für B.<sup>6</sup> A und B sind jeweils Angehörige von Gruppen, die in der Mehrheit oder in der Minderheit sein können. A und B stehen gleichfalls exemplarisch

4 Dabei ist es nicht entscheidend, ob sie über diese Gleichverteilung begründete Annahmen machen können oder sie in einer Situation der Ungewissheit unterstellen.

5 „Thus, implicit in the arguments supporting majority rule we see the assumption that no stable majority coalition forms to tyrannize over the minority.“ (Mueller 1989, S. 107)

6 Der Einfachheit halber werden die objektiven Auszahlungen im Folgenden als Indikatoren für interpersonell vergleichbare Nutzenwerte betrachtet. Die Problematik eines interpersonellen Nutzenvergleichs kann hier nicht erörtert werden: vgl. Harsanyi 1976; Binmore 1994, S. 259ff.; 1998, S. 168ff.

für diejenigen Akteure, die auf der Verfassungsebene über die Einführung einer kollektiven Entscheidungsregel zu befinden haben.

Nach der Matrix 1 stehen drei Optionen für kollektive Entscheidungen offen: Bei I kommt es zu einer Gleichverteilung der aus der Entscheidung resultierenden Vorteile, bei II bzw. III verdreifacht eine Gruppe ihre Gewinne gegenüber I, das geschieht allerdings auf Kosten der anderen Gruppe, die sogar gegenüber dem status quo eine Verschlechterung hinnehmen muss.

		B	
		I	II
A	III	1, 1	-1, 3
	IV	3, -1	0, 0

Nehmen wir an, es gelte die Einstimmigkeitsregel. In diesem Fall werden sich A und B (bzw. ihre Gruppen) darauf einigen, den Zustand I herbeizuführen. A und B werden keiner Lösung zustimmen, die sie – wie bei II bzw. III – schlechter stellt als im status quo, sie werden aber einer Entscheidung für I zustimmen, weil sie beide gegenüber dem status quo gewinnen.

Gilt dagegen eine uneingeschränkte Mehrheitsregel mit der Folge, dass die Mitglieder der Majorität diejenige Alternative wählen werden, die ihren Interessen am meisten entspricht, dann würden sich weder A noch B als Angehörige einer Mehrheit mit der Wahl von I und einer Gleichverteilung der Erträge zufrieden geben. Sie hätten die Möglichkeit, mit der Wahl von II bzw. III ein besseres Ergebnis für sich selbst und ihre Gruppe zu erzielen – wobei die Schlechterstellung der Minorität voraussetzungsgemäß ohne Belang für sie wäre.

Wenn A und B ex ante auf einer Verfassungsebene mit dieser Konstellation von Optionen rechnen und außerdem erwarten, dass sie angesichts regelmäßig wechselnder Mehrheiten sowohl in die Rolle der Nutznießer wie auch der Geschädigten einer Mehrheitsregel kommen werden, können sie dann einer solchen Regel zustimmen – immer vorausgesetzt, dass die Etablierung einer Einstimmigkeitsregel nicht möglich ist? Sie können ihr zustimmen, weil ihre Auszahlungserwartung auch unter einem uneingeschränkten Majoritätsprinzip im Vergleich mit dem status quo positiv ist (+1). Die Gewinne, die sie als Angehörige einer Mehrheit erhoffen dürfen, sind höher als die Verluste, die sie als Mitglieder einer Minderheit befürchten müssen. In dem speziellen Fall der Matrix 1 wäre die Gewinnerwartung für die Beteiligten sogar ebenso hoch wie bei Entscheidungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip. Alle können hoffen, dass eine uneingeschränkte Mehrheitsregel auf längere Sicht für sie zu der gleichen Bilanz führen wird wie eine Einstimmigkeitsregel.

Bei einer solchen Konstellation kann man also in der Tat feststellen, dass eine uneingeschränkte Mehrheitsregel im Prinzip ebenso wie eine Einstimmigkeitsregel mit einer „unsichtbaren Hand“ für eine allgemeine Wohlfahrtssteigerung sorgt. Auch wenn die Angehörigen der Mehrheit bei ihrem Abstimmungs- und Wahlverhalten ausschließlich ihre eigenen Präferenzen für das für sie bestmögliche Ergebnis zum Ausdruck bringen,

werden sie auf lange Sicht ein Gesamtergebnis produzieren, das im Interesse aller Beteiligten ist. Demgemäß ist auch die Voraussetzung für eine allgemeine Zustimmung zu einer uneingeschränkten Mehrheitsregel auf der Verfassungsebene erfüllt. Jeder Einzelne kann ex ante erwarten, dass er ex post von der Praxis unter einer solchen Regel profitieren wird.

Man kann freilich nicht davon ausgehen, dass Matrix 1 bereits ein zutreffendes Bild von den Umverteilungswirkungen vermittelt, die typischerweise Folge demokratischer Mehrheitsentscheidungen sein können. Die Welt wird nur in den seltensten Fällen so eingerichtet sein, dass sie eine prästabilisierte Harmonie zwischen den möglichen Gewinnen und Verlusten aus solchen Entscheidungen garantiert. Matrix 2 erscheint insofern realitätsnäher (vgl. Buchanan/Congleton 1998, S. 23):

		B	
		I	II
A	III	1, 1	-1, 2
	IV	2, -1	0, 0

In dieser Matrix wird der Möglichkeit Rechnung getragen, dass die Lasten, die einer Gruppe zugunsten einer anderen Gruppe auferlegt werden, schwerer wiegen können als die Gewinne, die sich für die Begünstigten daraus ergeben: Gegenüber einer Gleichverteilung kann im Fall II bzw. III die eine Gruppe sich auf Kosten der anderen Gruppe nur um 1 verbessern, während die belastete Gruppe sich um 2 verschlechtert. Politik kann nicht nur ein Nullsummen-Spiel, sondern auch ein Negativsummen-Spiel sein. Das würde freilich nichts daran ändern, dass die jeweiligen Mehrheiten sich bei Geltung einer uneingeschränkten Mehrheitsregel auch bei dieser Konstellation für die Optionen II bzw. III entscheiden würden. Von ihrem Interessenstandpunkt aus sind diese Zustände nach wie vor dem status quo oder einer Gleichverteilung der Erträge vorzuziehen.

Obwohl in diesem Fall die für die Majorität zu erwartenden Gewinne bei gleich großen Verlusten für die Minorität magerer ausfallen als bei der Konstellation gemäß der Matrix 1, hätten A und B auf einer Verfassungsebene dennoch weiterhin einen guten Grund, der Einführung einer uneingeschränkten Mehrheitsregel zuzustimmen. Ihre Auszahlungserwartung ist bei wechselnden Mehrheiten im Vergleich mit dem status quo weiterhin positiv (+0,5). Die Gewinne, die sie als Angehörige einer Mehrheit erwarten können, sind nach wie vor höher als die Verluste, die sie als Mitglieder einer Minderheit hinnehmen müssen. In diesem Fall wäre freilich die Gewinnerwartung für die Beteiligten *nicht* mehr ebenso hoch wie bei einer Einstimmigkeitsregel. Auch auf längere Sicht würde eine uneingeschränkte Mehrheitsregel nicht mehr für alle zu dem gleichen Ergebnis führen wie einstimmige Entscheidungen.

Trotzdem trifft auch für diese Konstellation zu, dass eine uneingeschränkte Mehrheitsregel immerhin noch näherungsweise wie eine Einstimmigkeitsregel mit einer „unsichtbaren Hand“ für ein Ergebnis im Interesse aller sorgt. Steht eine Einstimmigkeitsregel als Alternative nicht zur Verfügung, ist es deshalb auch hier gerechtfertigt, bei einer konstitutionellen Entscheidung von einer allgemeinen Zustimmung zu einer

Mehrheitsregel auszugehen. Die Beteiligten können nach wie vor erwarten, dass sie von der Praxis unter der Institution einer uneingeschränkten Mehrheitsregel insgesamt profitieren werden.

Doch ist auch jetzt noch zu bezweifeln, dass bereits ein hinreichend exemplarisches Modell für die möglichen Umverteilungswirkungen von Mehrheitsentscheidungen vorliegt. Matrix 2 vermittelt immer noch ein zu optimistisches Bild. In Wirklichkeit ist auch mit Konstellationen wie den folgenden zu rechnen (vgl. Buchanan/Congleton 1998, S. 24ff.):

Matrix 3

		B	
		I	II
A	I	1, 1	-3, 2
	III	2, -3	0, 0
		III	IV

Diese Matrix berücksichtigt die Tatsache, dass möglicherweise auch moderate Zugewinne für eine Gruppe nur noch durch gravierende Einbußen für eine andere Gruppe erkaufte werden können. Hierzu gehören beispielsweise Fälle, in denen eine Umverteilung zugunsten bereits privilegierter Personen eine schon zuvor bescheiden lebende Gruppe wertvoller Ressourcen beraubt. Dass weitere Vorteile nur durch eine solche Ausbeutung der Minorität erzielt werden können, würde eine Majorität, die nur nach dem Prinzip der Maximierung des eigenen Nutzens entscheidet, allerdings nicht daran hindern, sich für die Optionen II bzw. III zu entscheiden. Nach wie vor sind von ihrem Standpunkt aus diese Möglichkeiten besser als der status quo oder eine Gleichverteilung der Erträge, ja, aus der Interessensperspektive der Mehrheit unterscheiden sich diese Optionen nicht von den Optionen II und III in der Matrix 2: Die Auszahlung für die Angehörigen der Majorität ist in beiden Fällen gleich groß. Aber selbst wenn Verbesserungen nur minimal sein sollten und auf der Verliererseite erhebliche Verschlechterungen stehen, hat eine eigennutzenorientierte Mehrheit keinen Grund, auch auf bloß marginale Zugewinne zu verzichten.

Allerdings ergibt sich nun ein wesentlicher Unterschied auf der Verfassungsebene. Während sich bei der Matrix 2 ex ante alle Beteiligten für eine uneingeschränkte Mehrheitsregel aussprechen werden, weil sie ex post alle von einer solchen Regel profitieren, gilt im Fall der Matrix 3 das Gegenteil. Ist eine „Tyrannei der Mehrheit“ möglich, kann *niemand* mehr auf der Verfassungsebene einem Majoritätsprinzip zustimmen, weil auch bei wechselnden Mehrheiten *jeder* gegenüber dem status quo eine Schlechterstellung zu erwarten hätte (-0,5). Die Gewinne, die man als Angehöriger der Mehrheit durch Umverteilung und die Ausbeutung der Minderheit erzielen kann, könnten die Verluste nicht mehr ausgleichen, die man selber in der Rolle als Mitglied einer ausgebeuteten Minderheit tragen müsste.

Die Geltung einer Mehrheitsregel würde unter diesen Bedingungen für die Beteiligten in ein Dilemma führen. Indem sie bei jeder Entscheidung die Option wählen würden, die ihren Interessen am besten entspricht, würden sie gemeinsam eine Situation herbeiführen, in der sie alle schlechter gestellt sind als im status quo oder bei einer

Gleichverteilung der Erträge. Es wirkt dann keine „unsichtbare Hand“ mehr, die individuelle Interessen wunderbarerweise zu einem Kollektivinteresse aggregiert. Im Gegenteil würde die konsequente Verfolgung individueller Interessen unvermeidlich ein kollektives Übel produzieren.

Es ist kein empirischer Zufall, wenn die Verteilungsstrukturen in der Matrix 3 tatsächlich einer für die Analyse von Mehrheitsentscheidungen zentralen Konstellation entsprechen. Optionen mit Umverteilungseffekten sind unter einer Mehrheitsregel nicht einfach exogener Natur. Die Problematik einer solchen Regel hängt vielmehr auch und gerade damit zusammen, dass Möglichkeiten der Ausbeutung einer Minderheit durch eine Mehrheit von der Institution einer uneingeschränkten Mehrheitsregel endogen erzeugt werden – ganz unabhängig davon, ob faktisch auch noch andere Alternativen offen stehen oder nicht (vgl. Mueller 1989, 58f., 62, 106f.). Kann eine Mehrheit der Minderheit ihre Präferenzen nach Belieben oktroyieren, entsteht zwangsläufig der Anreiz, Koalitionen mit redistributiven Absichten zu formen und die empirischen Bedingungen und Entscheidungsoptionen so zu verändern, dass eine profitable Ausbeutung der Minderheit zu Gunsten der Mehrheit durchführbar wird. Aufgrund einer permanenten „Re-Definition“ der politischen Agenda im Interesse der Mehrheit droht eine uneingeschränkte Mehrheitsdemokratie systematisch Umverteilungsentscheidungen von der Art zu produzieren, wie sie der Matrix 3 entsprechen. Dieses Modell gibt insofern keinen kontingenten Fall wieder, sondern entspricht der inhärenten Logik einer uneingeschränkten Mehrheitsregel (vgl. Buchanan/Congleton 1998, S. 21f., 26).

Angesichts der Tatsache, dass sich rein strategisch handelnde Mehrheiten immer wieder Gelegenheiten schaffen können, Minderheiten auch für relativ geringfügige Vorteile auszubeuten, kann das Prinzip der Mehrheitsentscheidung als solches keine besondere Legitimität beanspruchen. Es verbirgt keinen Mechanismus, der ohne weiteres Zutun von allein zu sozial wünschenswerten Ergebnissen führt (vgl. Buchanan/Tullock 1962, S.169). Weder kann man deshalb die Mehrheitsentscheidung als ein (nach der Einstimmigkeit zweitbestes) Verfahren betrachten, das eine neutrale Aggregation individueller Präferenzen leistet, noch lässt sie sich mit der klassischen Idee der demokratischen „Selbstregierung“ verbinden. Solche Interpretationsversuche verschleiern nur, dass eine uneingeschränkte Mehrheitsregel in Wirklichkeit eine Institution ist, der zwangsläufig die Versuchung zu einer systematischen Ausbeutung der jeweiligen Minderheit innewohnt und die langfristig eine wechselseitige Schädigung aller Beteiligten herbeizuführen droht – wenn sie nicht in der dauerhaften Tyrannei einer stabilen Mehrheit endet: das ist die pessimistische Prognose von Anthony de Jasay (vgl. 1991; 1999).

##### 5. Die Tragödie der – politisierten – Allmende

Wenn eine uneingeschränkte Mehrheitsregel nicht zustimmungsfähig und damit nicht legitimierbar ist, eine Einstimmigkeitsregel als Alternative nicht in Frage kommt und das Verharren auf dem status quo unbefriedigend erscheint, dann bleibt nur die Möglichkeit, die Institutionalisierung einer *eingeschränkten* Mehrheitsregel in Betracht zu ziehen. Welche Arten von Einschränkungen kommen dabei in Betracht?

Um diese Frage zu beantworten, muss man das Modell der Alternativenmenge für kollektive Entscheidungsprozesse erweitern. Es ist so zu ergänzen, dass es die relevanten zusätzlichen Optionen erfasst, die erst unter einer *eingeschränkten* Mehrheitsregel

realisierbar werden. Damit trennen sich die folgenden Überlegungen auch von der Analyse von Buchanan und Congleton. Sie konzentrieren sich in ihrem Buch auf den Unterschied zwischen uneingeschränkten Mehrheitsentscheidungen und Mehrheitsentscheidungen unter Beachtung des Gleichheitsprinzips. Hier sollen dagegen noch weitere Varianten eingeschränkter Mehrheitsentscheidungen erörtert werden. Sie ermöglichen die Verwirklichung von Optionen, die Buchanan und Congleton nicht berücksichtigt haben.

Matrix 4

		B		
		I	II	III
A	IV	-1, -1	-10, 6	-1, 5
	V			
	VI	6, -10	1, 1	1, 2
	VII			
	VIII	5, -1	2, 1	0, 0
	IX			

Auch mit dieser Matrix sollen unterschiedliche distributive Strukturen mit exemplarischem Charakter erfasst werden. Das sei zunächst anhand eines einfachen, aber „klassischen“ Beispiels illustriert (vgl. Hardin 1968).

Nehmen wir an, die Ausgangssituation IX, der status quo, entspricht einer Situation, in der eine Allmende gemeinsam von 10 Bauern genutzt wird. Jeder Bauer besitzt zehn Kühe, was zu einem passablen Auskommen reicht und von der Allmende auch ohne Überweidung verkraftet wird. Durch zusätzliche jährliche Investitionen in die Pflege und Qualität der Gemeindewiese könnte aber ihr Ertrag gesteigert werden, d. h. die Allmende könnte eine größere Anzahl von Kühen ernähren. Um das zu erreichen, müsste in jedem Jahr eine kollektive Entscheidung über die Höhe dieser Investitionen, die Aufteilung der Kosten und die Verteilung der Erträge bzw. die Nutzungsrechte getroffen werden.

Angenommen sei weiterhin, dass ein Einstimmigkeitsprinzip für diese jährlichen Entscheidungen aufgrund prohibitiver Verhandlungskosten nicht praktikabel ist (die Bauern brauchen fast ihre ganze Zeit für die Bewirtschaftung ihrer Höfe). Zur Debatte steht also nur die Einführung einer einfachen Mehrheitsregel. Folgende Optionen würden dann im Sinne der Matrix 4 der Mehrheit jedes Jahr zur Wahl stehen – wobei davon ausgegangen wird, dass die Mehrheit immer aus 6 Bauern besteht:

I: Die Zugangsrechte bleiben für alle gleich, die Bewirtschaftungsmaßnahmen sind aber suboptimal, so dass sich der Zustand der Allmende gegenüber dem status quo sogar verschlechtert: Jeder Bauer muss in dem betreffenden Jahr auf eine Kuh verzichten.

V: Die Qualität der Weide verbessert sich aufgrund geeigneter Maßnahmen und kann nun maximal 116 Kühe ernähren. Die Zugangsrechte sind aber weiterhin egalitär verteilt, so dass jeder Bauer nur eine Kuh zusätzlich halten kann (insgesamt also 110 Kühe, die Kapazität der Weide ist nicht ausgeschöpft).

VI/VIII: Es werden die gleichen Maßnahmen wie im Fall V durchgeführt, die Mehrheit erlaubt ihren Mitgliedern aber, 2 Kühe zusätzlich auf die Weide zu treiben, während die Angehörigen der Minderheit weiterhin mit nur einer Zusatzkuh Vorlieb nehmen müssen (insgesamt also 116 Kühe, die Kapazität der Weide ist ausgeschöpft).

III/VII: Intensivere Bewirtschaftung erhöht die Weidekapazität auf insgesamt 126 Kühe, diese Maßnahmen erfordern jedoch einen erheblichen Arbeitseinsatz, der dem Aufwand für die Betreuung von vier Kühen entspricht. Die vier Bauern, die der Minderheit angehören, werden gezwungen, auf jeweils eine Kuh zu verzichten und die freierwerdende Zeit für die Bewirtschaftung der Weide zu verwenden. Sie sind gegenüber dem status quo also schlechter gestellt, während jeder Bauer der Mehrheitskoalition 5 Kühe zusätzlich halten kann, sich also erheblich verbessert.

II/IV: Die Mehrheit beschließt einen Verzicht auf jegliche Bewirtschaftungsmaßnahmen (es bleibt demnach bei 100 Kühen Weidekapazität), privilegiert aber ihre eigenen Mitglieder auf Kosten der Minderheit: Jedem Bauer der Mehrheitskoalition wird gestattet, sechs Kühe zusätzlich auf die Weide zu treiben, während die Bauern in der Minderheit zur Sicherung ihres Existenzminimums auch noch ihre letzte Kuh verkaufen müssen.

Diese Illustration sollte noch einmal plausibel machen, dass es sich bei den Optionen der Matrix 4 nicht um willkürlich konstruierte Fälle handelt. Es ist für die möglichen distributiven Wirkungen kollektiver Entscheidungen vielmehr typisch, dass *erstens* durch solche Entscheidungen die Mitglieder einer Gruppe insgesamt und im gleichen Maße besser gestellt werden können, dass *zweitens* eine Ungleichverteilung häufig möglich ist, ohne jemanden gegenüber einer Gleichverteilung schlechter zu stellen, dass *drittens* ein geringfügiges Opfer einer Gruppe zugunsten einer anderen Gruppe diese nicht selten deutlich besser zu stellen vermag und dass *viertens* schließlich auch eine möglicherweise nur marginale Besserstellung einer Gruppe auf Kosten anderer eine gravierende Verschlechterung für die Mitglieder der benachteiligten Gruppe nach sich ziehen kann.

Wie würde sich angesichts solcher Optionen die Einführung einer uneingeschränkten Mehrheitsregel auswirken? Können die Bauern erwarten, dass sie alle auf längere Sicht von kollektiven Entscheidungen nach einer solchen Regel profitieren werden, d. h. auf längere Sicht mehr Kühe werden halten können als im status quo? Nur unter dieser Bedingung werden sie sich einstimmig für die Etablierung einer uneingeschränkten Mehrheitsregel aussprechen.

Auch in diesem Fall soll von der Erwartung regelmäßig wechselnder Mehrheiten ausgegangen werden. Die Bauern unterstellen also ex ante, dass sie in Zukunft im regelmäßigen Wechsel mal Angehörige der Mehrheit und mal Angehörige der Minderheit sein werden. Ihre Haltung zu der Einführung einer Mehrheitsregel wird dann davon bestimmt, welche Bilanz sich für sie aus den wechselnden Zugehörigkeiten zu Mehrheitskoalitionen und Minderheiten ergibt. Diese Bilanz wiederum hängt davon ab, welche Entscheidungen die jeweilige Mehrheit fällen wird.

Diese Frage ist bei Geltung einer uneingeschränkten Mehrheitsregel leicht zu beantworten. Die Mehrheit wird dann immer diejenige Option wählen, bei der die Vorteile für ihre eigenen Mitglieder am größten sind, unabhängig von den Konsequenzen, die sich daraus für die Mitglieder der Minderheit ergeben. Hat die Gruppe, der A angehört, die Mehrheit, wird sie demnach IV wählen, hat die Gruppe um B die Mehrheit, wird sie sich für II entscheiden. Es würde angesichts der gegebenen Möglichkeiten also ähnlich

wie im Fall der Matrix 3 immer die Option reiner Umverteilung gewählt, bei der eine Ausbeutung der Minderheit durch die Mehrheit stattfindet: Die Mehrheit wird auch dann nicht auf eine weitere Kuh verzichten, wenn dadurch der Kuhbestand bei den Angehörigen der Minderheit drastisch reduziert wird.

Geht man von regelmäßig wechselnden Mehrheiten aus, dann können allerdings sowohl A als auch B damit rechnen, dass sich Situationen, in denen sie in der Rolle der Ausgebeuteten sind, mit Situationen abwechseln werden, in denen sie als Ausbeuter einen maximalen Gewinn erzielen. Trotzdem werden sie auch bei diesen Aussichten keinen Anreiz haben, einer uneingeschränkten Mehrheitsregel zuzustimmen. Sie werden – ebenso wie die Akteure im Fall der Matrix 3 – vielmehr die Situation IX (0, 0) vorziehen, in der es keine Möglichkeiten zu einer kollektiven Entscheidung gibt und es somit beim status quo bleibt.

Der Grund ist, dass A und B auch bei wechselnden Mehrheiten keine Verbesserung ihrer Lage erhoffen können. Ihr Schaden in der Minderheitenposition wird größer sein als ihr Nutzen, den sie als Angehörige einer Mehrheit realisieren können. Alle Bauern müssen langfristig mit einem Verlust an Kühen rechnen, sie würden sich also gegenüber der Ausgangssituation verschlechtern, in der sie ihren Besitzstand halten können. Die Bauern würden sich mit der Mehrheitsentscheidung eine Institution schaffen, die ihnen mehr schadet als nutzt. Die Tragödie der Allmende müsste sich bei dem Versuch ihrer politischen Selbstverwaltung wiederholen. Anstatt zu einer verbesserten Ausstattung mit einem gemeinsam genutzten Gut beizutragen, würde sie zu einer bloßen Umverteilung der vorhandenen Ressourcen führen.

Welche Alternativen stehen noch offen? Ein genereller Verzicht auf kollektive Entscheidungsverfahren und damit ein Verbleiben auf dem status quo wäre angesichts der prinzipiell vorhandenen Optionen für die Beteiligten unbefriedigend. Könnten Sie aus dem Möglichkeitsraum andere Zustände als II und IV verwirklichen, wäre eine deutliche Verbesserung ihrer Situation grundsätzlich ja denkbar. Unter einer uneingeschränkten Mehrheitsregel sind diese Zustände allerdings tatsächlich nicht realisierbar.

#### 6. Verfassungsgrenzen für Mehrheitsentscheidungen?

Zu welchen Ergebnissen würde eine Mehrheitsregel führen, wenn die Optionen II und IV *faktisch* nicht mehr zur Wahl stünden? Unter dieser Bedingung würde eine Mehrheit um A die Option VII wählen und eine Mehrheit mit B als Mitglied die Option III. Die Qualität der Weide würde also insgesamt deutlich verbessert, allerdings würden die Hauptlasten für diese Verbesserung von den Bauern der Minderheit getragen, die für die Steigerung des Gesamtertrages ein einseitiges Opfer bringen müssten. Stünden auch diese beiden Optionen nicht mehr zur Wahl, würden die jeweiligen Mehrheiten entweder VI oder VIII wählen, wären auch diese Möglichkeiten versperrt, bliebe schließlich die Option V mit einer Gleichverteilung der zusätzlichen Erträge, die von jeder Mehrheit gegenüber I oder IX vorgezogen würde.

Diese drei Varianten einer faktisch begrenzten Mehrheitsregel weisen eine wesentliche Gemeinsamkeit auf, die sie zusammen von einer Situation unterscheidet, in der die Optionen II und IV weiterhin offen stehen. Kommt es bei diesen Varianten ebenfalls zu regelmäßig wechselnden Mehrheiten, stellen sich alle Beteiligten auch bei einem unverändert eigennutzenorientierten Abstimmungsverhalten auf längere Sicht besser, als wenn

sie am status quo festhalten. Alle können erwarten, dass ihre Vorteile aus kollektiven Entscheidungen insgesamt größer sein werden als der Besitzstand, über den sie im status quo verfügen. Das gilt selbst für die „Verlierer“ in den Situationen III und VII, denn anders als in den Fällen II und IV ist der Schaden, den sie als Angehörige der Minderheit erleiden, kleiner als der Gewinn, den sie als Angehörige einer Mehrheitskoalition realisieren können.

Welche Möglichkeiten gibt es für die Beteiligten nun tatsächlich, eine Mehrheitsregel so zu institutionalisieren, dass eine Entscheidung für die Optionen II und IV mit einer langfristig für alle desaströsen wechselseitigen Ausbeutung verhindert wird und stattdessen Alternativen gewählt werden, die für alle zu einer Verbesserung ihrer Situation führen?

Das aus der Sicht der Beteiligten unerwünschte Ergebnis tritt ein, wenn eine Mehrheitsregel gilt, im Sinne der Matrix 4 unbegrenzte Wahlmöglichkeiten existieren und immer für die Option votiert wird, die den eigenen Nutzen maximiert. Wenn man davon ausgeht, dass es zu der Institution einer Mehrheitsregel keine grundsätzliche Alternative gibt, dann bleibt also nur noch die Möglichkeit, entweder die Wahloptionen wirksam zu begrenzen oder das Abstimmungsverhalten selber zu verändern.

Kann eine faktische Begrenzung der wählbaren Optionen in der politischen Realität verwirklicht werden? Wenn man tatsächlich dafür sorgen könnte, dass „gefährliche“ Alternativen mit einer Struktur wie II und IV gar nicht erst zur Entscheidung stünden, hätte man die Institution der Mehrheitswahl entscheidend verbessert und könnte sogar an dem Prinzip des „economizing on virtue“ weiterhin festhalten. Auch rein eigeninteressierte Akteure würden dann durch ihr Abstimmungsverhalten zu einer Wohlfahrtsmehrung für alle Beteiligten beitragen.

Man kann auf die Verfassungen real existierender Demokratien verweisen, um für diese Idee Unterstützung zu finden. Diverse Formen des verfassungsmäßig verankerten Minderheitenschutzes, vor allem aber die Positivierung von subjektiven Rechten lassen sich als Versuche interpretieren, bestimmte Entscheidungsoptionen, bei denen gewisse Individuen oder Gruppen zugunsten anderer Individuen oder Gruppen extrem benachteiligt würden, für die jeweilige Mehrheit zu versperren. Grundrechte schützen wichtige Güter des Bürgers auch dann, wenn ihre Schädigung oder Wegnahme der Mehrheit einen erheblichen Vorteil bringen würde. Könnte in dieser Weise nicht auch die „illegitime“ Enteignung der Bauern in den Fällen II und IV verhindert werden?

Nun ist es sicherlich zutreffend, dass durch die Positivierung von Verfassungsprinzipien und Rechten besonders exzessive Formen der Ausbeutung, Diskriminierung und Benachteiligung verhindert werden können und dass solche Vorkehrungen langfristig auch allen Beteiligten zugute kommen. Es scheint aber doch eine Illusion zu sein, dass man mit diesem Instrument *alle* Optionen, wie sie exemplarisch durch die Verteilungsstrukturen in II und IV verkörpert werden, politischen Entscheidungen entziehen kann. Es geht dabei ja nicht nur um justifiable Verletzungen von Grundrechten oder anderen gewichtigen Rechtspositionen, wie sie etwa einer direkten Übereignung von Gütern und unmittelbar wirksamen Eingriffen in Besitzstände entsprechen. Es gibt eine Vielzahl denkbarer politischer Maßnahmen und Entscheidungen, die zwar erhebliche distributive Folgen haben, ohne dass sie jedoch den Charakter einer offensichtlichen Enteignung annehmen müssen (vgl. Tullock 1959). Eine Tyrannei der Mehrheit kann auch als Tyrannei der Nadelstiche praktiziert werden: Steuern für die Verschönerung von Opernhäusern oder die Finanzierung eines gebührenfreien Studiums können für

viele Bürger erhebliche Lasten darstellen, während sie den Nutznießern nur einige zusätzliche Privilegien sichern. Die Gefahr, dass sich unter einer Mehrheitsregel ein Kontinuum von eher undramatischen Einzelentscheidungen zu einer Summe mit erheblichen Umverteilungswirkungen addiert, kann durch Grenzziehungen in einer Verfassung letztlich nicht verhindert werden.

### 7. Moralische Individuen statt moralischer Institutionen

Ist eine in der Verfassung festgeschriebene Begrenzung der unter einer Mehrheitsregel wählbaren Optionen jedenfalls im gewünschten Umfang nicht realisierbar, können nur noch Restriktionen in Frage kommen, die auf das Wahlverhalten selber zielen. Sie müssen das Ziel haben, dass die Angehörigen der jeweiligen Mehrheit ihre Entscheidungen nicht (nur) unter dem Gesichtspunkt treffen, welche der zur Wahl stehenden Optionen ihnen selbst ein Maximum an Vorteilen verschafft, sondern dass sie bei ihren Entscheidungen (auch) andere Kriterien berücksichtigen.

Legt man die Matrix 4 als Modell der relevanten Alternativenmenge zugrunde, müssen diese Kriterien Entscheidungen für Optionen wie II und IV als unzulässig ausschließen bzw. Entscheidungen für Optionen wie III, VII, V, VI oder VIII vorschreiben. Da aber die Beispiele in der Matrix exemplarisch für ganze Klassen von Optionen stehen, die unter einer Mehrheitsregel wählbar sind, müssen die gesuchten Kriterien als allgemeine Prinzipien formuliert sein, in denen diese Klassen in sinnvoller Weise *generell* charakterisiert werden.

Solche Prinzipien lassen sich leicht angeben. Alle Optionen, die vom Interessensstandpunkt von A und B *ex ante* als mögliche Ergebnisse kollektiver Entscheidungen gegenüber II und IV vorzuziehen sind, entsprechen nämlich bekannten *ethischen Prinzipien*: Die Option V entspricht dem *Gleichheitsprinzip*, die Optionen VI und VIII entsprechen dem *Pareto-Prinzip*<sup>7</sup> und die Optionen III und VII dem *utilitaristischen Prinzip*.<sup>8</sup> Wenn sich demnach das Abstimmungsverhalten der Beteiligten an dem Gleichheitsprinzip orientiert, werden sie als Angehörige der Majorität V wählen, wenn sie dem Pareto-Prinzip folgen, werden sie sich für VI oder VIII entscheiden, und wenn sie bei ihren Entscheidungen die Kriterien des Utilitarismus anwenden, werden sie für III oder VII stimmen. Sie werden sich aber auch bei allen anderen konkreten Alternativen jeweils so entscheiden, wie es diesen Prinzipien entspricht.

Im Hinblick auf die Matrix 4 mit ihren symmetrischen Optionen lässt sich ein solches prinzipienorientiertes Entscheidungsverhalten näherhin so interpretieren, dass von den Mitgliedern der jeweiligen Mehrheit nicht verlangt wird, ihre eigenen Interessen vollständig neutral zu behandeln – so dass etwa eine Majoritätskoalition um B die Option VII wählen müsste. Verlangt wird dagegen nur, dass die Mehrheit ihren Interessen

7 Bei leichter Abwandlung der Beispiele hätte man auch das *Differenzprinzip* zusätzlich berücksichtigen können.

8 Um die Analyse zu vereinfachen, wird dabei unterstellt, dass A und B jeweils die einzigen Angehörigen ihrer Gruppen sind, die von den kollektiven Entscheidungen betroffen werden. Sonst müsste man bei der Anwendung des utilitaristischen Prinzips neben den individuellen Auszahlungen zusätzlich die Größenverhältnisse zwischen den Gruppen berücksichtigen. Erinnert sei auch daran (vgl. Fn. 5), dass hier objektive Auszahlungen als Indikatoren für interpersonell vergleichbare Nutzenwerte behandelt werden.

nur innerhalb von gewissen moralischen Schranken den Vorzug gibt – dass also etwa die Mehrheit um B III anstatt II wählt. In diesem Fall würde die Mehrheit zwar nicht selber zugunsten der Minderheit ein Opfer bringen, sie würde aber andererseits ein solches Opfer auch nur dann durchsetzen, wenn es nach moralischen Maßstäben im Grundsatz gerechtfertigt werden kann.<sup>9</sup> Von den Beteiligten würde kein moralischer Heroismus, sondern nur eine gewisse – wenn auch nicht ganz unerhebliche – Einschränkung bei der Verfolgung ihrer eigenen Interessen gefordert.

Es ist natürlich kein Zufall, dass die Beispiele für Entscheidungsoptionen in der Matrix 4 bekannten ethischen Prinzipien entsprechen. Dadurch wird ihre Plausibilität als paradigmatischer Fälle aber nicht in Frage gestellt. Im Gegenteil: Denn es ist eine gut begründbare Annahme, dass sich ethische Prinzipien vor allem auf solche Situationen und Entscheidungsprobleme beziehen, die ein gewisses Gewicht haben und mit denen man in der Realität mit einer gewissen Regelmäßigkeit konfrontiert wird.

Wir können ein erstes Resümee ziehen: Das Majoritätsprinzip als solches ist nach alledem als Institution unvollständig und bedarf der Ergänzung durch ethische Normen und Prinzipien, die für das Handeln der Individuen unmittelbar wirksam werden. Alle Beteiligten müssen *ex ante* zu dem grundlegenden Konsens gelangen, dass ihre langfristigen Interessen durch die Institution einer Mehrheitsregel nur dann gesichert werden können, wenn dem Abstimmungs- und Entscheidungsverhalten unter einer solchen Regel moralische Schranken auferlegt werden – wobei das Gleichheitsprinzip, das Pareto-Prinzip und das Prinzip des Utilitarismus gleichermaßen eine prinzipiell positive Bilanz gegenüber dem status quo und einer uneingeschränkten Majoritätsregel versprechen.

Anstatt eine individuelle moralische Orientierung durch institutionelle Regeln *ersetzen* zu können, *erzeugt* die Institution der Mehrheitsentscheidung also geradezu eine Nachfrage nach Moral und moralischer Verhaltenssteuerung. Dabei geht es nicht um eine Bewertung der Mehrheitsregel und ihrer Ergebnisse nach externen Kriterien, sondern allein um ihre Zustimmungsfähigkeit unter den Beteiligten und Betroffenen selbst. Und für die Erklärung ihres Verhaltens wird von keinen anderen Faktoren Gebrauch gemacht als von individuellen Präferenzen und Nutzenerwartungen.

Was für einen Moralphilosophen möglicherweise unbefriedigend erscheint, ist aus der Sicht eines Sozialtheoretikers besonders attraktiv: Er benötigt dann keine bereits vorhandenen moralischen Motive, wenn er die Entstehung von Moral erklären will. Für den Bereich kollektiver Entscheidungen kann eine genuine Nachfrage nach Moral allein mit der rationalen, „amoralischen“ Interessenverfolgung der Beteiligten begründet werden. Gerade wenn die Beteiligten kein anderes Ziel verfolgen als eine möglichst optimale Verwirklichung ihrer individuellen Bedürfnisse und Wünsche, müssen sie eine Präferenz für moralische Verhaltensrestriktionen entwickeln – und insofern sie es selber sind,

9 Wenn man dagegen unterstellt, dass die Beteiligten immer vollständig moralisch entscheiden, würde z. B. eine Majorität um B grundsätzlich bereit sein, auch eine Option wie VII zu wählen. Unter dieser Voraussetzung könnte man Matrix 4 so interpretieren, dass die einzelnen Optionen nicht länger Alternativen sind, die zum gleichen Zeitpunkt zur Wahl stehen, sondern Situationen, die für die Beteiligten sukzessive auftreten, d. h. zu einem Zeitpunkt wäre etwa A in einer Situation wie VII, zu einem anderen Zeitpunkt B in einer Situation wie III. Die Akzeptanz eines ethischen Prinzips als Grundlage kollektiver Entscheidungen wäre dann nicht mehr von der Erwartung regelmäßig wechselnder Mehrheiten, sondern von der Erwartung regelmäßig wechselnder Situationen bzw. Rollen abhängig.

die unter einer Mehrheitsregel handeln und entscheiden werden, müssen sie eine Präferenz für eine moralische Restriktion ihrer *eigenen* Verhaltensweisen entwickeln.

Auch bei einem konsequent „naturalistischen“ Theorieprogramm, das – zumindest auf der ultimativen Ebene – keinen anderen Bewertungsmaßstab für gesellschaftliche Institutionen zulassen will als die freiwillige Einigung bei einer rationalen Interessenabwägung aller Beteiligten, wird man demnach einen fundamentalen Bedarf an Moral anerkennen müssen: weil die Geltung bestimmter moralischer Normen im rationalen Interesse der Beteiligten selbst ist. Moral entspringt insofern aus Interessen, und Institutionen, die ausschließlich auf den Interessen der Beteiligten aufbauen, können selber Entscheidungen für Moral produzieren. *Politics by interest* bei der Festlegung des Verfassungsrahmens führt zwangsläufig zu einem Wunsch nach *politics by morality*, wenn es um die politische Praxis in diesem Rahmen geht.

### 8. Muss es Utilitarismus sein?

Vom Interessenstandpunkt der Beteiligten ergibt sich aber nicht nur eine Präferenz für eine Einschränkung von Mehrheitsentscheidungen durch ethische Prinzipien. Es scheint auch klar, dass eines dieser Prinzipien *prima facie* allen anderen überlegen ist. Ein utilitaristisches Prinzip erscheint gegenüber einem Pareto- oder Gleichheitsprinzip attraktiver, weil die Gewinnerwartungen aus der Anwendung des utilitaristischen Prinzips größer sind als im Fall dieser anderen Prinzipien. Das ist in gewisser Weise selbstverständlich, wenn man den Utilitarismus im Sinne eine Forderung nach Maximierung des Durchschnittsnutzens versteht. Es *kann* dann *ceteris paribus* kein Prinzip geben, das angesichts gleichverteilter Chancen und Risiken besser abschneidet.

John Rawls hat dennoch bezweifelt, dass rationale Entscheider in einer *ex ante*-Situation – hinter einem „Schleier des Nichtwissens“ – für ein utilitaristisches Prinzip votieren würden. Das Hauptargument von Rawls stützt sich auf seine Annahme, dass man in einer Situation der Ungewissheit nach dem Maximin-Prinzip entscheiden und diejenige Alternative wählen müsse, die einem im ungünstigsten Fall die besten Aussichten verspricht. Politische Entscheidungen nach utilitaristischen Kriterien könnten aber dazu führen, selbst fundamentale Freiheiten einzelner Bürger einzuschränken, wenn das der großen Mehrheit zugute kommt. Ein Verlust solcher Freiheiten laufe dem elementaren Interesse jedes Menschen zuwider, ein selbstbestimmtes Leben nach persönlichen Zielen zu führen. Nach dem Maximin-Prinzip sei es deshalb geboten, sich gegen den Utilitarismus und für ein System unantastbarer Grundfreiheiten zu entscheiden, durch das man gegen solche Gefahren prinzipiell abgesichert sei (vgl. Rawls 1975, S. 174ff.).

Rawls' Plädoyer, hinter einem „Schleier des Nichtwissens“ einem Maximin-Prinzip zu folgen, ist grundsätzlich fragwürdig (vgl. Arrow 1973; Harsanyi 1975). Es ist aber insbesondere dann verfehlt, wenn man – wie hier – von der Möglichkeit begründeter Wahrscheinlichkeitsannahmen über zukünftige Entwicklungen ausgeht. Unter einer solchen Voraussetzung lässt sich das Maximin-Prinzip auch nach Rawls eigener Auffassung nicht mehr gegen eine Wahl utilitaristischer Entscheidungsprinzipien ins Feld führen.

Rawls begründet seine ablehnende Haltung gegenüber dem Utilitarismus allerdings noch mit einer weiteren Überlegung. Er argumentiert, dass eine Anwendung utilitaristi-

scher Entscheidungsprinzipien zu einer bedrohlichen gesellschaftlichen Instabilität führen könne. Denn selbst wenn auf einer Verfassungsebene alle Beteiligten einen guten Grund gehabt hätten, utilitaristischen Prinzipien zuzustimmen, würde eine solche Zustimmung bei denjenigen, die unter der Anwendung utilitaristischer Prinzipien tatsächlich den Kürzeren ziehen, keinen Bestand haben können. Die Beteiligten an einer Verfassungsentscheidung sollten sich aber nur für solche Institutionen entscheiden, die sie, gleichgültig in welcher Position sie sich dann befinden, auch in der späteren Praxis unter diesen Institutionen noch akzeptieren können (vgl. Rawls 1975, S. 201ff.).

Dieses Argument von Rawls hat eigenständiges Gewicht (auch wenn es möglicherweise erweitert werden muss: vgl. Baumann 2002). Zumindest im Hinblick auf gravierende Eingriffe in persönliche Freiheiten oder andere fundamentale Lebensinteressen, die nach utilitaristischen Prinzipien in bestimmten Ausnahmesituationen gerechtfertigt sein könnten, müsste man damit rechnen, dass ein *ex ante* bestehender Konsens über diese Prinzipien *ex post* wieder aufgekündigt wird. Dann hätte man aber eine Verfassung in Geltung gesetzt, die sich als Basisinstitution einer Gesellschaft nicht selbst trägt und den Keim ihrer Auflösung bereits in sich trägt.

Daraus folgt allerdings noch keineswegs, dass man von utilitaristischen Prinzipien als Grundlage kollektiver Entscheidungen vollständig abrücken müsste. Man ist ja nicht gezwungen, solchen Entscheidungen einen unbegrenzten Spielraum zu geben. Die Möglichkeit einer Begrenzung von politischen Entscheidungsoptionen durch Verfassungsschranken wurde bereits im Zusammenhang mit einer uneingeschränkten Mehrheitsregel erörtert. Die dort formulierte Skepsis bezog sich auf die unberechtigte Hoffnung, dass man mit solchen Vorkehrungen einen generell wirksamen Schutzwall gegen jede Form einer unverhältnismäßigen Kostenabwälzung auf Minderheiten errichten könnte. Hier geht es dagegen um exzessive Beeinträchtigungen mit möglicherweise irreversiblen Konsequenzen, die einzelnen Individuen durch einen direkten Eingriff in elementare Freiheiten und durch eine Schädigung grundlegender Lebensinteressen zugemutet würden. Solchen Gefahren kann aber in der Tat durch ein System von positivierten Grundrechten erfolversprechend begegnet werden – so, wie es in den Verfassungen der meisten Demokratien *de facto* auch üblich ist.

Die Gewährleistung von Grundfreiheiten durch Verfassungsrechte bedeutet freilich nicht, dass damit kein relevanter Bereich für politische Entscheidungen – und damit auch kein potentieller Anwendungsbereich für utilitaristische Prinzipien – mehr übrig bleibt. Allerdings lehnt Rawls auch für diesen Bereich außerhalb garantierter Grundrechte utilitaristische Entscheidungsmaximen ab und plädiert im Sinne des Differenzprinzips für ein Kriterium, das sich allein an der Besserstellung der am meisten Benachteiligten orientieren soll (vgl. Rawls 1975, S. 203ff.). Auch in diesem Zusammenhang stützt er sich – neben dem Maximin-Prinzip – auf das Stabilitäts-Argument. Denn selbst dann, wenn Eingriffe in Grundfreiheiten nicht mehr zulässig seien, könnten nach utilitaristischen Maßstäben immer noch Entscheidungen gefällt werden, „die man nicht hinnehmen kann“ (S. 210). Insbesondere drohe die Gefahr, dass von den weniger Begünstigten verlangt werde – und das möglicherweise während ihres ganzen Lebens – auf Vorteile um des allgemeinen Wohls willen zu verzichten (S. 204). Auch bei solchen Fällen sei eine *ex ante*-Entscheidung für utilitaristische Entscheidungsprinzipien *ex post*

nicht mehr aufrechtzuerhalten. Man müsse sich deshalb nicht nur für ein System der unantastbaren Grundfreiheiten, sondern auch für das Differenzprinzip entscheiden.<sup>10</sup>

Nun bemüht sich Rawls jedoch kaum um eine Begründung für seine Befürchtung, dass utilitaristische Prinzipien ausgerechnet und vor allem von den Benachteiligten fordern werden, zum Wohle der Allgemeinheit dauerhaft Verzicht zu leisten.<sup>11</sup> Eine progressive Vermögenssteuer, um ein desolates öffentliches Bildungswesen zu sanieren, erscheint prima facie als utilitaristisch gesehen ebenso plausibel. Rawls' Voraussage ist mindestens unter zwei Gesichtspunkten zweifelhaft: Erstens unterstellt er, dass es im Wesentlichen immer die gleiche Gruppe sein wird, die nach utilitaristischen Kriterien zu den „Verlierern“ gehört. Zweitens vernachlässigt er die Möglichkeit wechselnder Mehrheiten, die im Grenzbereich der utilitaristisch zulässigen Entscheidungen diejenige wählen können, die ihnen selbst am meisten nutzt.

Ist dagegen die Annahme realistisch, dass es häufig unterschiedliche Gruppen sein werden, die von utilitaristischen Prinzipien profitieren – diese Gruppen sind ja nicht einfach vorgegeben, sondern bilden sich nach unterschiedlichen Wohlfahrtsdimensionen jeweils neu –, und kann man darüber hinaus von regelmäßig wechselnden Mehrheitsverhältnissen ausgehen, werden utilitaristische Kriterien in einem durch Grundrechte begrenzten Freiraum Entscheidungen herbeiführen, die nicht nur ex ante, sondern auch ex post den Interessen aller Beteiligten am besten dienen. Die Erwartungen, die sie auf der Verfassungsebene mit einer utilitaristisch eingeschränkten Mehrheitsregel verbinden können, werden sich nämlich dann über kurz oder lang auch tatsächlich realisieren. Eine konstitutionelle Entscheidung für eine solche Mehrheitsregel bleibt insofern auch „postkonstitutionell“ stabil. Es wird für keinen der Beteiligten einen Grund geben, seine Entscheidung angesichts der Erfahrungen in der Praxis wieder zu bereuen oder rückgängig zu machen.

Die Auseinandersetzung mit den Einwänden von Rawls erinnert damit allerdings noch einmal an die Wichtigkeit einer Bedingung, von der tatsächlich die *gesamte* Argumentation zugunsten einer eingeschränkten Mehrheitsregel abhängt: Die Annahme, dass Akteure einen guten Grund haben, einer solchen Regel zuzustimmen, stützt sich wesentlich auf die Erwartung regelmäßig wechselnder Mehrheiten. Würden dagegen bestimmte Akteure davon ausgehen, dass sie mit einer ausreichend hohen Wahrscheinlichkeit zu einer stabilen Mehrheit gehören werden, wäre es für sie ceteris paribus nicht mehr länger rational begründet, zur Sicherung ihrer Interessen einer Restriktion von Mehrheitsentscheidungen durch ethische Prinzipien zuzustimmen.

Um aber die Tragweite dieser Bedingung richtig einschätzen zu können, muss man den Blick etwas erweitern. Bei einer isolierten Betrachtung der Einführung einer Mehrheitsregel nur für einen bestimmten Bereich könnte die Annahme regelmäßig wechselnder Mehrheiten in der Tat oft unrealistisch sein. Wenn man aber die Bedeutung der

10 Dieses Argument für ein Differenzprinzip wird – bei gleichzeitiger Ablehnung des Maximin-Prinzips – von Ken Binmore übernommen: vgl. 1994, S. 53, 315ff.; 1998, S. 433: „We have to accept that contingent social contracts which offer an advantage to one of the players at the expense of the other are not viable.“

11 Ebenfalls unberücksichtigt lässt Rawls (wie auch Binmore, vgl. 1994, S. 317) das Problem, wie die Folgebereitschaft derjenigen gesichert werden kann, die unter einem Differenzprinzip auf möglicherweise erhebliche Vorteile verzichten müssen, um die Situation der Schlechtestgestellten vielleicht nur marginal zu verbessern (vgl. Arrow 1973; Harsanyi 1975). Gerade das Differenzprinzip privilegiert letztlich nur das Wohl einer einzigen Gruppe.

Mehrheitsregel für die kollektiven Entscheidungen in einer Gesellschaft insgesamt berücksichtigt – also nicht nur etwa für das Bundesparlament, sondern auch für Volksabstimmungen, Landtage, Kreistage, Gemeinden, Parteien, Verbände, Aktiengesellschaften, Vereine oder Organe der Selbstverwaltung –, dann ändert sich das Bild. Dann wird es zunehmend unwahrscheinlich, dass bestimmte Individuen in allen für sie relevanten Bereichen, in denen sie sich kollektiven Entscheidungen beugen müssen, immer oder auch nur meistens der Mehrheit angehören werden. Selbst falls sie es erreicht haben sollten, in einzelnen Entscheidungsgremien Mitglied einer dauerhafter Mehrheitskoalition zu sein, werden sie dennoch insgesamt Entscheidungsprinzipien präferieren, die auch die Interessen der Minderheit miteinbeziehen. Die Nachteile, die sie bei Entscheidungen in Kauf nehmen müssen, wenn sie als Angehörige einer stabilen Mehrheit Zurückhaltung üben, werden dann damit ausgeglichen, dass sie in anderen Institutionen in der Minderheitenposition selber moderat behandelt werden.

### 9. Präferenzen für Moral und moralisches Handeln

Die Vorstellung, dass die Mitglieder einer Gruppe sich eine Verfassung geben können, die für ihre zukünftigen kollektiven Entscheidungen eine Mehrheitsregel festschreibt, ist durchaus nicht abwegig. Wenn die gleichen Akteure aber außerdem der Überzeugung sind, dass sich ihr zukünftiges Abstimmungsverhalten unter dieser Regel an bestimmten ethischen Prinzipien orientieren soll, dann ist keineswegs gleichermaßen klar, wie sie diesen Wunsch in die Wirklichkeit umsetzen können.

Klar sein sollte allerdings, dass selbst wenn es die *gleichen* Akteure sind, die auf einer konstitutionellen Ebene über ihre Institutionen entscheiden und in der Praxis später unter diesen Institutionen handeln, das Problem dadurch *nicht* gelöst ist. Denn die Tatsache, dass diese Akteure ex ante Anreize haben, sich ein gemeinsames Handeln nach bestimmten ethischen Prinzipien zu wünschen, ändert nichts an den für sie ex post nach wie vor bestehenden Anreizen, als Angehörige einer Mehrheit eine Entscheidung ausschließlich im Eigeninteresse zu fällen. Ihr Interesse an Moral ist zunächst nur „konstitutioneller“ Natur, bei der konkreten Entscheidung als Mitglied einer Majoritätskoalition sind dagegen ihre situativen Handlungsinteressen wieder dominant.

Wie können es die beteiligten Akteure demnach erreichen, ihren gemeinsamen Wunsch nach der Wirksamkeit bestimmter ethischer Prinzipien für ihre künftigen kollektiven Entscheidungen auch erfolgreich umzusetzen? Drei Möglichkeiten kommen prinzipiell in Frage: 1. durch die Berücksichtigung langfristiger Konsequenzen; 2. durch Positivierung ethischer Prinzipien in der Verfassung; 3. durch intrinsische Motivation zu einem moralischen Handeln.

Im ersten Fall würden die Beteiligten darauf spekulieren, dass allein die Tatsache der regelmäßigen Wiederholung kollektiver Entscheidungen unter einer Mehrheitsregel bereits ausreichend Anreize produzieren kann, sich in der Mehrheit Zügel anzulegen, um zukünftiger Vergeltung durch andere Mehrheiten zu entgehen. Eine Mehrheit könnte dann etwa Stimmen im Tausch anbieten, um eine Minderheitenposition bei der Wahl stark präferierter Alternativen zu vermeiden (vgl. zu einem solchen „Logrolling“: Buchanan/Tullock 1962, S. 131ff.). Man würde also darauf hoffen, dass ähnlich wie die Iteration von bilateralen Austauschhandlungen zu einem Gleichgewicht reziproker Kooperation zwischen den Akteuren führen kann auch die Iteration von Abstimmungen

unter einer Mehrheitsregel wechselseitige Ausbeutung verhindern könnte. Eine konstitutionelle Einigung auf ein bestimmtes ethisches Entscheidungsprinzip wäre dabei durchaus nicht überflüssig. Eine solche Festlegung würde vielmehr dafür sorgen, dass angesichts unterschiedlicher Kandidaten für solche Prinzipien eine Wahl getroffen und damit eine stabile Konvergenz in den Verhaltensstrategien möglich wird (vgl. Binmore 1994, S. 41f.).

Unter dieser Bedingung würde am Ende also doch wieder die „unsichtbare Hand“ die Hauptarbeit leisten und auch rein eigennutzorientierte Akteure auf eine ungebremste Ausbeutungsstrategie verzichten. Sie müssten im Eigeninteresse die Wirkungen ihrer Handlungen auf die zukünftigen Handlungsweisen anderer Akteure berücksichtigen. Entscheidungen unter einer Mehrheitsregel würden nicht mehr länger als isolierte Akte, sondern als Teil eines reziproken Prozesses betrachtet. Eine „unsichtbare Hand“ benötigte in diesem Fall nur eine minimale Unterstützung, indem man sich für ein bestimmtes Moralprinzip entscheidet.

Nun ist es sicherlich nicht ausgeschlossen, dass eine eingeschränkte Mehrheitsregel auf diesem Wege verwirklicht werden kann. Denkt man gerade an das hier zur Illustration herangezogene Beispiel der zehn Bauern mit ihrer Allmende, bei denen es in einer kleinen und geschlossenen Gemeinschaft um ein klar strukturiertes und im jährlichen Rhythmus wiederkehrendes Entscheidungsproblem geht, dann erscheint es in der Tat nicht unplausibel, dass die Antizipation möglicher neuer Mehrheitsverhältnisse im darauffolgenden Jahr in die Kalkulation mit einfließt und es insofern eine rationale Strategie sein kann, auf die ungezügelt Ausbeutung der Minderheit zu verzichten und die eigene Stimmabgabe als potentiell Tauschobjekt zu behandeln.

Wenn man dagegen – wie für eine moderne Gesellschaft typisch – von einer großen Gruppe von Beteiligten ausgeht, die in zahlreichen unterschiedlichen Bereichen und Institutionen als Angehörige verschiedener kollektiver Akteure und wechselnder Koalitionen immer wieder über neue Probleme und Sachlagen entscheiden müssen, dann kann man sich auf die Wirksamkeit eines solchen Reziprozitäts-Mechanismus und den Erfolg einer bedingt-kooperativen Strategie kaum verlassen.<sup>12</sup> Jedenfalls darf man unter solchen Bedingungen allenfalls sporadisch auf eine „unsichtbare Hand“ hoffen und die Gefahr eines stabilen Gleichgewichts wechselseitiger Ausbeutung ist mindestens ebenso präsent ist wie die Möglichkeit kontinuierlicher Kooperation und Absprache. Akteure, die in solchen Verhältnissen leben, wären sträflich leichtsinnig, falls sie allein auf spontane Kräfte zur Sicherung ihrer langfristigen Interessen setzen würden. „Economizing on virtue“ hätte hier mehr mit Gottvertrauen als realistischer Beurteilung der tatsächlichen Anreizstrukturen zu tun.

Die zweite Möglichkeit, Mehrheitsentscheidungen wirksam an ethische Prinzipien zu binden, besteht darin, die gewünschten Prinzipien ebenso wie die Majoritätsregel und begrenzende Grundrechte ausdrücklich in die Verfassung aufzunehmen. Sie müssten als verbindliche Verfassungsprinzipien – etwa im Sinne einer Forderung nach „Allgemeinwohlverträglichkeit“ von Gesetzen – rechtlich positiviert werden. Viele Rechtswissenschaftler sind ja der Meinung, dass etwa ein Gleichheitsprinzip bereits im Grundgesetz Art. 3 als „Willkürverbot“ verkörpert ist.

Ist das ein erfolgversprechender Weg? Könnte man sich vorstellen, dass beispielsweise ein unabhängiges Verfassungsgericht regelmäßig und wirksam überprüfen kann,

ob politische Entscheidungen utilitaristischen Kriterien genügen – also tatsächlich und nachweisbar das „Allgemeinwohl“ fördern? Ginge es dabei nur um eine weitere Kompetenz für eine übergeordnete Instanz, die auch heute schon in mannigfacher Weise die Gesetzgebungstätigkeit kontrolliert?

Der Vorschlag, utilitaristische oder andere ethische Prinzipien für Mehrheitsentscheidungen in der Verfassung zu verankern, lässt sich aber nicht so verstehen, dass damit in harmloser Weise den schon bestehenden Verfassungsartikeln nur ein weiterer hinzugefügt werden soll. Normalerweise haben Verfassungsprinzipien in einem demokratischen Rechtsstaat vor allem die Funktion, kollektive Entscheidungen durch Abwehrrechte in ihrem Spielraum einzuzugrenzen oder ihnen durch Leistungsrechte bestimmte Ziele vorzugeben. Damit wird die Autonomie der demokratisch legitimierten Autoritäten beschnitten, aber nicht beseitigt. Es bleibt ein erheblicher Freiraum.

Würde man dagegen in eine Verfassung ein Prinzip aufnehmen, das etwa den Gesetzgeber in seiner Tätigkeit auf das „Allgemeinwohl“ verpflichtet, dann gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder verkörpert dieses Prinzip einen allgemeinen Appell, der nicht oder nur in Ausnahmefällen eines krassen Machtmissbrauchs als verfassungsgerichtlich justitiabel angesehen wird. In diesem Fall kann ein solches Prinzip aber nicht wirklich die gewünschte moralische Qualität von kollektiven Entscheidungen garantieren. Der faktische Entscheidungsspielraum wäre nach wie vor zu groß.

Oder man nimmt das Prinzip ernst, d. h. es wird durch die dazu autorisierte Instanz tatsächlich regelmäßig kontrolliert, ob die jeweiligen kollektiven Entscheidungen in diesem Sinne verfassungsgemäß sind oder nicht. Dann aber beseitigt man den Entscheidungsspielraum für die Mehrheit praktisch völlig, denn *jede* ihrer Entscheidungen steht dann unter dem Vorbehalt einer vollständigen inhaltlichen Überprüfung. In diesem Fall geht es ja nicht um Prinzipien, die wie Grundrechte nur bestimmte Entscheidungen ausschließen, sondern es geht um Prinzipien, die substantielle Kriterien für alle Arten von politischen Entscheidungen enthalten. Faktisch würde damit ein demokratisches Verfahren abgeschafft und die politische Entscheidungsmacht auf ein demokratisch nicht legitimiertes Organ übertragen. Will man im Rahmen demokratischer Verfahren und einer demokratischen Legitimation der zur Entscheidung ermächtigten Akteure bleiben, lässt sich die Befolgung ethischer Prinzipien bei kollektiven Entscheidungen also nicht (allein) durch die Positivierung solcher Prinzipien in der Verfassung garantieren.

Eine ethische Einschränkung von Mehrheitsentscheidungen kann nach alledem nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn die beteiligten Akteure in hinreichendem Maße eine *intrinsische Motivation* zur Befolgung moralischer Normen und Prinzipien besitzen. Das konstitutionelle *Interesse* an Moral muss einer inneren *Bindung* an Moral entsprechen. Es gibt keinen vollständigen Ersatz für die Bereitschaft der jeweiligen Mehrheit, *freiwillig* bestimmte ethische Prinzipien bei ihren Entscheidungen zu beachten – weder durch die Iteration demokratischer Entscheidungen noch durch die Positivierung von Moral in einer Verfassung.

Mit anderen Worten: Falls die Mitglieder einer Gruppe bei ihren Verfassungsentscheidungen nicht davon ausgehen können, dass in ihrer Gruppe eine genügend große Anzahl von Individuen über eine ausreichend starke moralische Motivation verfügen, haben sie *keinen* guten Grund, eine Mehrheitsregel für kollektive Entscheidungen einzuführen. Es droht sonst die Gefahr, dass die Praxis unter einer solchen Regel ihren fundamentalen Interessen zuwiderläuft, weil ihr Wunsch nach einer Einschränkung von Mehrheitsentscheidungen durch ethische Prinzipien ein Wunschtraum bleiben müsste.

<sup>12</sup> In diesem Sinne auch Buchanan/Congleton 1998, S. 24; Bernholz 1978; Mueller 1989, S. 93.

Zugespißt formuliert lautet diese Schlussfolgerung, dass eine Mehrheitsdemokratie nur in einer *moralischen Gemeinschaft* ein öffentliches Gut sein kann. Demokratie ohne Moral droht dagegen zu einem öffentlichen Übel zu werden. Demokratische Institutionen sind kein tauglicher Ersatz für die Moral der Individuen. Sie sind für ihre „Allgemeinwohlverträglichkeit“ selber auf die Moral der Individuen angewiesen.

Unter welchen empirischen Bedingungen in einer Gruppe oder Gesellschaft nun tatsächlich mit einer für die Funktionsfähigkeit der Demokratie hinreichenden Verbreitung von Tugend und Moral unter ihren Bürgern und Politikern gerechnet werden kann, ob eine solche Hoffnung überhaupt und in welchem Maße realistisch ist, kann an dieser Stelle nicht erörtert werden (vgl. z.B. Baumann 1996; 2001; Baumann/Lahno 2002; Güth/Kliemt 1994; 2000). Hier kam es zunächst nur darauf an, den grundlegenden Bedarf plausibel zu machen, den eine Demokratie an moralischen Normen und Prinzipien *und* an einer intrinsischen Motivation zur Bindung an diese Normen und Prinzipien haben muss.<sup>13</sup>

### 10. Legitimation ohne Verfahren

Akzeptiert man die vorangehende Analyse, ändert sich die Sichtweise des demokratischen Verfahrens:

1. Der Prozess der demokratischen Entscheidungsfindung lässt sich nicht mehr rein „prozeduralistisch“ interpretieren, nach dem sich die Legitimation des Ergebnisses aus dem Verfahren selbst ergibt. Es gibt materiale ethische Kriterien für eine verfahrensunabhängige Bewertung demokratischer Entscheidungen.
2. Die an demokratischen Entscheidungen Beteiligten müssen nach Gründen und Argumenten entscheiden und nicht (nur) nach Anreizen und Interessen. Sie müssen prüfen, zu welchem Ergebnis die Anwendung ethischer Prinzipien führt, und nicht (nur), welches Ergebnis im Interesse ihrer Gruppe ist.
3. Das demokratische Verfahren dient nicht (nur) der Offenbarung und Aggregation von Präferenzen, sondern (auch) der Artikulation und Aggregation von Argumenten und Überzeugungen. Es geht nicht nur um Verhandlung und Kompromiss, sondern auch um Wahrheitssuche und Erkenntnis.

Kurz gesagt: Nicht das demokratische Entscheidungsverfahren als solches garantiert moralisch wünschenswerte Ergebnisse, sondern erst die intrinsische Motivation der Beteiligten, eine moralisch wünschenswerte Lösung zu finden. Moral ist kein Produkt, sondern die Grundlage der Demokratie.

<sup>13</sup> Die hier angestellten Überlegungen lassen sich in fruchtbarer Weise mit der Theorie expressiven Wahlverhaltens (Brennan/Lomasky 1993) und neueren Ansätzen in der Theorie der repräsentativen Demokratie, bei denen die Bedeutung des Vertrauens in die moralischen Qualitäten von Politikern rehabilitiert wird, in Verbindung bringen (Brennan/Hamlin 2000).

### Literaturverzeichnis

- Arrow, K. J. (1973), Some Ordinalist-Utilitarian Notes on Rawls's Theory of Justice, in: *The Journal of Philosophy* 70, S. 245-263.
- Baumann, M. (1996), *Der Markt der Tugend – Recht und Moral in der liberalen Gesellschaft*, Tübingen: Mohr (2. Aufl. 2000).
- (2001), Freiheit und Tugend. Moralische Bedarfsdeckung durch die unsichtbare Hand?, in: M. Prisching (Hrsg.), *Postmoderne Tugenden? Ihre Verortung im kulturellen Leben der Gegenwart*, Wien: Passagen, S. 109-141.
- (2002), Rationing Yes, Politics No. For a Right-based Approach in Rationing Medical Goods, in: F. Breyer/H. Kliemt/F. Thiele (Hrsg.), *Rationing in Medicine. Ethical, Legal and Practical Aspects*, Berlin u.a.: Springer, S. 95-104.
- /Lahno B. (2002), Vertrauen, Kooperation und große Zahlen, in: R. Schmalz-Bruns/R. Zintl (Hrsg.), *Politisches Vertrauen. Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation*, Baden Baden: Nomos, S. 191-220.
- Bernholz, P. (1978), On the Stability of Logrolling Outcomes in Stochastic Games, in: *Public Choice* 33, S. 65-82.
- Binnore, K. (1994), *Game Theory and the Social Contract. Volume I: Playing Fair*, Cambridge-London: MIT Press.
- (1998), *Game Theory and the Social Contract. Volume II: Just Playing*, Cambridge-London: MIT Press.
- Brennan, G./Hamlin, A. (2000), *Democratic Devices and Desires*, Cambridge: Cambridge University Press.
- /Lomasky, L. (1993), *Democracy and Decision*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M./Congleton R. D. (1998), *Politics By Principle, Not Interest*, Cambridge: Cambridge University Press.
- /Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Engländer, A. (2002), *Diskurs als Rechtsquelle? Zur Kritik der Diskurstheorie des Rechts*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Güth, W./Kliemt, H. (1994), Competition or Co-operation: On the Evolutionary Economics of Trust, Exploitation and Moral Attitudes, in: *Metroeconomica* 45, S. 155-187.
- / – (2000), Evolutionary Stable Co-operative Commitments, in: *Theory and Decision* 49, S. 197-221.
- Habermas, J. (1992), Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- (1996), Eine genealogische Betrachtung zum kognitiven Gehalt der Moral, in: ders., *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 11-64.
- Hardin, G. (1968), The Tragedy of the Commons, in: *Science* 162, S. 1243-1248.
- Harsanyi, J. C. (1975), Can the Maximin Principle Serve as a Basis for Morality? A Critique of John Rawls's Theory, in: *The American Political Science Review* LXIX, S. 594-606.

- (1976), Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility, in: ders., *Essays on Ethics, Social Behavior, and Scientific Explanation*, Dordrecht-Boston: Reidel, S. 6-23.
- Hirschman, A. O.* (1987), *Leidenschaften und Interessen. Politische Begründungen des Kapitalismus vor seinem Sieg*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Homann, K./Blome-Drees, F.* (1992), *Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Jasay, A. de* (1991), Zur Möglichkeit begrenzter Staatsgewalt, in: G. Radnitzky/H. Bouillon (Hrsg.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, Berlin: Springer, S. 77-104.
- (1999), *The State*, Indianapolis: Liberty Fund.
- Mueller, D. C.* (1989), *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, J.* (1975), *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Tullock, G.* (1959), Some Problems of Majority Voting, in: *Journal of Political Economy* 67, S. 571-579.