

Michael Baurmann/Hartmut Kliemt

Volksabstimmungen, Verhandlungen und der Schleier der Insignifikanz

*Kommentar zu Bruno S. Frey/Gebhard Kirchgässner:
'Diskursethik, Politische Ökonomie und Volksabstimmungen'*

Abstract: To combine some views of 'Diskursethik' and Constitutional Political Economy seems to be promising. In our comments on Frey's and Kirchgässner's attempt to join the forces of Discourse theory and Political Economy in defending the wider spread use of referenda we direct attention to three points. Firstly, the normative basis of both concepts is unsettled. Secondly, an economic approach contrary to the supposition of Frey and Kirchgässner provides substantial insights into the processes which precede collective decisions. Thirdly, the 'veil of insignificance' in referenda will not necessarily increase altruism in voting behavior.

1. Einleitung: Zwei Tiger auf tönernen Füßen

Die Idee, Ansätze der Diskursethik und solche der Konstitutionellen Politischen Ökonomie miteinander zu verbinden, ist durchaus erfolgversprechend. Die beiden Verfasser haben mit ihrer These Recht, daß eine Ähnlichkeits- bzw. Komplementaritätsbeziehung zwischen den Anliegen der Diskursethik und denen einer *vertragstheoretisch* orientierten Konstitutionellen Politischen Ökonomie besteht. Das ist insoweit nicht verwunderlich, als beide Ansätze von sehr ähnlichen normativen Prämissen ausgehen. Man hat es in beiden Fällen mit einer Zustimmungstheorie der Norm- bzw. Institutionenrechtfertigung zu tun. Es wird überdies jeweils unterstellt, daß im Zuge einer Rechtfertigung idealerweise die Zustimmung von *jedermann* zu erlangen sei. Mit leicht veränderten Worten: Zustimmung als solche bzw. Konsens als solcher sind ausschlaggebend. Zugleich handelt es sich in beiden Fällen um eine universalistische Theorie. Denn die Zustimmung bzw. der Konsens jedes einzelnen ist gefordert, wodurch jedermann jedenfalls in der Theorie ein Veto gegen jede kollektiv verbindliche Beschlußfassung zu- kommt.

Insoweit die Diskurstheorie und die vertragstheoretische Konstitutionelle Politische Ökonomie von den gleichen Prämissen ausgehen, können die traditionellen Standardeinwände gegen universalistische Zustimmungstheorien gegen beide Ansätze in gleicher Weise vorgebracht werden. Insbesondere gilt, daß in unserer Welt ein Konsens wirklich aller Individuen *de facto* niemals herstellbar sein wird. Daher kann es sich bei dem in beiden Ansätzen legitimatorisch unterstellten Konsens letztlich immer nur um einen fiktiven Konsens fiktiver Individuen unter fik-

tiven idealen Bedingungen handeln. Frey und Kirchgässner nehmen auf diesen Sachverhalt Bezug, wenn sie die Diskursethik als eine 'ideale Theorie' bezeichnen. Die Bedingungen des idealen Diskurses müssen in einer realweltlichen Diskurssituation antizipiert werden. Dies müssen reale Individuen tun, die sich aufgrund ihres eigenen beschränkten Erkenntnisvermögens niemals sicher sein können, ob die von ihnen in realen Unterstellungen vorausgesetzten Idealbedingungen tatsächlich die idealerweise relevanten und damit diskursethisch verbindlichen sind. Das gleiche Problem stellt sich für die vertragstheoretischen Ansätze der neueren Politischen Ökonomie, in denen das Kriterium eines vorstellbaren einstimmigen Vertrages Anwendung finden soll. Wiederum handelt es sich bei der unterstellten Zustimmung um eine angenommene oder vorgestellte. Der Konsens stellt sich in der idealen Vorstellungswelt ein, nicht in der realen.

Da ein Konsens im wirklichen und eigentlichen Sinne immer nur für denjenigen verbindlich ist, der seine Zustimmung selbst geäußert hat, sind fiktive Zustimmungsakte fiktiver Individuen aus trivialen Gründen nur für die fiktiven Individuen und niemals für die realen Individuen direkt verbindlich. Man muß daher in der Diskursethik wie in der Vertragstheorie andere Gründe als die direkte Zustimmung angeben, um die Anwendung der in der Idealtheorie gewonnenen Ergebnisse auf reale Sachverhalte zu legitimieren.

Buchanan hat deshalb bereits in seinem zu wenig beachteten ersten Anhang des *Calculus of Consent* darauf hingewiesen (vgl. Buchanan/Tullock 1990, 307ff.), daß es ihm nicht um Theorien der politischen Verpflichtung gehe, sondern um Theorien des politisch Rechten bzw. der rechten Gestaltung politischer Institutionen. Das Ziel ist nicht, gegenüber realen Individuen Pflichten zum Normgehorsam zu begründen. Es geht nicht darum, die Befolgungspflicht in bestehenden Normsystemen zu begründen, sondern darum, die Einrichtung neuer Systeme bzw. die Bewahrung bestehender zu empfehlen. Es geht typischerweise nur mehr um den 'kriteriologischen' Gebrauch des Vertragsgedankens. Die mögliche Zustimmung begründet als solche noch keine Handlungspflichten, liefert jedoch ein Beurteilungskriterium für politische Institutionen und soll uns so geneigt machen, jene zu befürworten, die den Kriterien am (relativ) besten entsprechen.

Diese Art der Antwort steht dem Diskursethiker in gleicher Weise offen, wenn er mit dem Argument von der Fiktionalität des Diskurses angegriffen wird. Auch für ihn geht es dann nur darum, die Diskursidee zur Ableitung bzw. Begründung normativer Gestaltungsvorschläge 'kriteriologisch' zu benutzen. Aus den theoretischen Idealwelten gewinnt er wie der Vertragstheoretiker normative Kriterien zur Beurteilung der Realwelt.

Die Frage allerdings, *warum man gerade diese* und keine anderen Kriterien anwenden soll, ist in beiden Fällen mit dem bislang Gesagten nicht beantwortet.

Zwei grundsätzliche Antwortstrategien erscheinen hier als möglich. Zum einen kann man eine Anregung von Buchanan aufnehmend sagen, daß es in unserem Interesse liege, in der politischen Auseinandersetzung in Kategorien vertraglicher Zustimmung zu *denken* bzw. uns an derartigen Leitbildern zu orientieren. Die an den Modellen der Vertragstheorie geschärfte Denkweise wird damit zu

einer Art 'rationalen Ideologie'. Wiederum steht der gleiche Ausweg dem Diskursethiker offen. Er kann ebenfalls versuchen, die Orientierung an diskursethischen Leitvorstellungen als etwas auszuweisen, das den realweltlichen ethischen Diskurs in eine wünschenswerte Richtung leitet.

Bei Anwendung dieser ersten Strategie geht es darum, unser moralphilosophisches Denken bzw. unser normatives politisches Denken mit bestimmten Denkfiguren gleichsam zu imprägnieren. Dabei wird behauptet, daß die diskursethische bzw. vertragstheoretische Imprägnierung bestimmte Vorteile hat.

Die zweite Strategie, mit dem Problem umzugehen, besteht darin, einen direkten Bezug zu institutionellen Vorkehrungen herzustellen. Die normative Grundbehauptung muß dann sein, daß unser Nachdenken in diskursethischen bzw. vertragstheoretischen Kategorien nicht nur als realweltlicher Überzeugungsbestandteil die Funktionen einer rationalen Ideologie wahrnehmen kann, sondern uns Kriterien an die Hand geben wird, um die Gestaltung realer sozialer und insbesondere politischer Institutionen direkt zu beurteilen. Wiederum ist eine solche Strategie unter der Voraussetzung sinnvoll, daß man sich durch Anwendung des Kriteriums die Herbeiführung besserer Normen und Institutionen verspricht als wenn man sich an anderen Leitbildern orientierte.

Sieht man einmal von der Rawlsschen Konzeption einer Einbettung in ein Überlegungsgleichgewicht sowie von dem Versuch ab, das diskursethische Universalisierungsprinzip als 'immer schon' gültig auszuweisen, so bleibt es jedoch weitgehend im Dunkeln, warum die in der Vertragstheorie bzw. der Diskurstheorie entwickelten fundamentalen normativen Kriterien Anwendung finden sollen. Frey und Kirchgässner scheinen ebenso selbstverständlich wie sehr viele heutige Gesellschaftstheoretiker *vorauszusetzen*, daß ein diskursethischer oder vertragstheoretischer universalistischer Ansatz etwas in sich Realisierenswertes ist. Das ist für die beschränkten Zwecke ihrer Untersuchung legitim. Es verdient allerdings explizit hervorgehoben zu werden, da die gemeinsamen Schwächen von Diskursethik wie Vertragstheorie den Verdacht nähren, daß beide Unternehmungen argumentative Tiger auf tönernen Füßen sein könnten.

Da aber jedenfalls nach unserer Meinung der Verdacht gut begründet ist, daß letztlich alle legitimatorischen politischen Fundamentaltheorien – einschließlich unserer eigenen bevorzugten Ansichten – auf tönernen Füßen stehen, ist das kein Grund, sich nicht mit den *relativen* Vor- und Nachteilen solcher Theorien auseinanderzusetzen. Wie die Geschichte des politischen Denkens zeigt, werden sich politisch interessierte Menschen *de facto* auch auf schwankendem Grund nicht von normativer Überzeugungsbildung und normativem Disput abhalten lassen. Wenn das aber so ist und wenn solche faktischen Überzeugungsbildungsprozesse die Welt, wie indirekt auch immer, beeinflussen, dann hat die kritische Abwägung der *relativen* Vor- und Nachteile von normativ-theoretischen Entwürfen selbst einen Sinn.

Im folgenden werden wir uns im Ausgang von Frey und Kirchgässner mit einer solchen Abwägung von relativen Vor- und Nachteilen von diskurs-, verhandlungs- und vertragstheoretischen Ansätzen befassen. Zunächst werden wir bestimmte Auffassungen, wie sie innerhalb der Konstitutionellen Politischen Öko-

nomie vertreten werden, gegen u. E. etwas zu pauschale Einwände von Frey und Kirchgässner in Schutz nehmen. Dabei werden wir nicht ganz ohne Ironie einige der von ihnen bei anderen Gelegenheiten selbst bevorzugten Argumente für einen vom Homo oeconomicus ausgehenden Ansatz gegen ihre aktuellen Überlegungen in Stellung bringen. Uns scheint insbesondere, daß sie in ihrem Bemühen, die Welt einmal aus dem 'diskurstheoretischen Fenster' zu betrachten, zu sehr jene Aus- und Einblicke vernachlässigen, die man vom Standpunkt klassischer Diskussionen der repräsentativen Demokratie gewinnen kann (2.). Nach diesem Versuch, eine etwas ausgewogenere theoretische Diät herzustellen, werden wir einige Überlegungen zur genaueren Fundierung der von den Autoren vorgeschlagenen Verbindung von Diskursgedanken und Volksabstimmung anstellen (3.).

2. Alte Einsichten und diskurstheoretische Neuerungsansprüche

2.1. Verhandlungs- versus Diskurstheorie

Frey und Kirchgässner sind der Auffassung, daß man für eine Erörterung der Eigenschaften von Volksabstimmungen Politische Ökonomie und Diskursethik gleichermaßen heranziehen sollte: "Die Mängel beider Ansätze können durch den anderen Ansatz zumindest partiell überwunden werden." () In der Analyse kollektiver Entscheidungen stehe in der Politischen Ökonomie die Entscheidung selbst bzw. die Entscheidungsregel im Mittelpunkt des Interesses. Die Politische Ökonomie vernachlässige aber den Diskussionsprozeß, der einer Entscheidung vorangeht. Insbesondere lasse sie unbeachtet, daß der Austausch von Argumenten eine Präferenzänderung bei den betroffenen Individuen bewirken könne. In der Diskursethik hingegen stehe gerade dieser Diskussionsprozeß und der Prozeß der Änderung von Präferenzen und Einstellungen im Zentrum, während sie die Institutionen der eigentlichen Entscheidungsfindung unbeachtet lasse. Eine wechselseitige Ergänzung dieser Ansätze biete sich deshalb an.

Während man nun den Autoren darin zustimmen kann, daß sich die Diskursethik in ihrer Fixierung auf das Konsensideal um eine Untersuchung unterschiedlicher kollektiver Entscheidungsregeln bislang praktisch nicht gekümmert hat, gilt das für ihre Behauptung, daß man im Rahmen ökonomischer Ansätze den Vorgängen, die einer kollektive Entscheidung vorangehen, keine Aufmerksamkeit geschenkt habe, *nicht* in gleicher Weise. Betrachtet man etwa einen von ihnen selbst hoch geschätzten 'Klassiker' aus diesem Bereich, nämlich Buchanans und Tullocks bereits erwähnten *Calculus of Consent*, dann kann man geradezu einen umgekehrten Eindruck erhalten.

Man erinnere sich zunächst an Buchanan und Tullocks Beschränkung auf das 'politics as exchange' Paradigma und ihre Grundforderung, legitime Politik müsse letztlich eine Veranstaltung zum Vorteil *jedes* Betroffenen sein. Dieser Kant sehr nahestehende Begriff legitimer Politik steht gleichsam vor der Klammer aller Überlegungen des *Calculus*. Im Rahmen der ökonomischen Analyse kollektiver Entscheidungen geht es dann um die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Entscheidungsregeln *vor allem* auch im Hinblick darauf, welche Auswirkungen diese

Regeln auf die einer Entscheidung *vorangehenden* Handlungsoptionen der Beteiligten haben. So sehen Buchanan und Tullock bekanntlich einen der Hauptvorteile einer repräsentativen gegenüber einer direkten Demokratie darin, daß sie die Möglichkeit eines Stimmentauschs *vor* der eigentlichen Entscheidung erleichtere: "Under the rules within which such [representative] assemblies operate, exchanges of votes are easy to arrange and to observe. Such exchanges significantly affect the results of the political process. It seems probable that this fact provides one of the major reasons for the widespread use of representative democracy." (1990, 134)

Der demokratischen Abstimmungen vorausgehende Prozeß von Einigungen und Kompromissen wird von Buchanan und Tullock zwar aus der Sicht des 'log-rolling' und strategischen Verhandels betrachtet. Macht man aber die von der Diskurstheorie suggerierte und letztlich kaum zu begründende Verengung auf nicht strategisches, verständigungsorientiertes Handeln nicht mit, so läßt sich der von Buchanan und Tullock gewählte Zugang zu den Institutionen der repräsentativen Demokratie durchaus in gleicher Weise wie ein von der Diskurstheorie ausgehender auf den Diskussions- und Einigungsgedanken beziehen. Ökonomische Ansätze würden sich demnach entgegen der von Frey und Kirchgässner geäußerten Auffassung nicht nur ebenso wie die Diskursethik mit den 'Diskussionsprozessen' auseinandersetzen, die einer Entscheidung vorangehen. Sie scheinen in bezug auf das von den Autoren behandelte Thema – Volksabstimmungen versus repräsentative Demokratie – auch entgegengesetzte Schlußfolgerungen nahezu legen. Es lohnt sich deshalb, diesen Punkt etwas zu vertiefen.

Gemäß dem eben Gesagten beschäftigt sich die ökonomische Analyse kollektiver Entscheidungen *sowohl* mit den Regeln, durch die die Verbindlichkeit einer Entscheidung festgelegt wird, *als auch* mit den Vorgängen, die der eigentlichen Entscheidung vorangehen. Unter diesen Vorgängen interessiert sie sich dabei vor allem für die möglichen *Verhandlungen* zwischen den beteiligten Personen. Damit kommt ein ökonomischer Ansatz der Diskursethik auf den ersten Blick sogar sehr nahe: Denn 'Verhandlungen' lassen sich offenbar ebenfalls als eine Art von 'Diskursen' betrachten. Darüber hinaus räumt ein ökonomischer Ansatz Verhandlungen im Vorfeld der eigentlichen Entscheidung durchaus einen vergleichbar wichtigen Stellenwert ein. Für die Diskursethik ist der Diskurs wichtig, weil er die normative Verbindlichkeit der Entscheidung sichern und einen Konsens herbeiführen soll. Für einen ökonomischen Ansatz sind Verhandlungen wichtig, weil durch sie die Interessen der Beteiligten besser realisierbar sind als bei Entscheidungen ohne Verhandlungen – wobei die Verhandlungen zu einer Lösung führen *können*, die die Zustimmung aller Verhandlungsparteien findet.

Hier wird nun der zweite angebliche Vorzug der Diskurstheorie wichtig, der von Frey und Kirchgässner gegen einen ökonomischen Ansatz ins Spiel gebracht wird: Anders als ein ökonomischer Ansatz gehe die Diskurstheorie davon aus, daß der im Vorfeld einer Entscheidung stattfindende Austausch von Argumenten eine Präferenzänderung bei den betroffenen Individuen bewirken könne. In einem Diskurs werde ein 'Universalisierungsgrundsatz' wirksam, demgemäß legitime Interessen 'verallgemeinerbar' sein müssen. Auf diesem Hintergrund könnten "die

in einem Diskurs vertretenen Interessen kritisiert und beurteilt werden: Am Ende des Diskurses sollen sich alle Beteiligten auf verallgemeinerbare Interessen geeinigt haben. ... Im Gegensatz zum üblichen ökonomischen Ansatz werden die Präferenzen damit nicht als konstant angenommen." (131f.)

In der Tat bildet die im Rahmen ökonomischer Ansätze weitverbreitete Annahme konstanter Präferenzen eine kaum für alle theoretischen Zwecke geeignete analytische Abstraktion. Ökonomische Ansätze bedürfen insoweit für bestimmte Kontexte mit einiger Sicherheit einer Korrektur bzw. Ergänzung. Ob allerdings die Diskurstheorie abgesehen von ihrer prominenten Stellung in der aktuellen philosophischen Diskussion systematische Vorzüge aufweist, die in dieser Hinsicht Hoffnungen auf eine theoretisch fundierte Ergänzung erwecken können, scheint uns ziemlich zweifelhaft zu sein.

Zunächst muß man sehen, welchen Stellenwert die Annahme der Präferenzänderung *im Rahmen der Diskursethik* hat. Sie ist ein Postulat, das eher aus theoretischer Not als aus überlegener Einsicht in Präferenzänderungsprozesse geboren ist. Die Annahme 'diskussionsplastischer Präferenzen' dient nicht dazu, tatsächlich stattfindende Diskurse zu erklären oder verständlich zu machen. Sie dient vielmehr dazu, die Grundidee der Diskursethik, daß nämlich im idealen Diskurs *immer* – d.h. auch bei anfänglich unvereinbaren Präferenzen – ein Konsens erzielt werden kann, abzusichern. Eine Theorie der Präferenzänderung durch Diskurs liefert die Diskursethik jedoch gerade nicht.

Das zeigt sich auch in dem von Frey und Kirchgässner herangezogenen Zitat von Höffe. In diesem ist in der üblichen wohlmeinenden Weise die Rede davon, daß Beratungsteilnehmer ihre Meinungen und Interessen der Kritik nicht entziehen *dürfen* und daß man bei ihnen die Bereitschaft *voraussetzen* müsse, Meinungen und Interessen zur Disposition zu stellen und Lernprozesse durchzumachen. Es findet sich aber kein einziges Argument dafür, daß diese so wünschenswerten Vorgänge in einem Diskurs *tatsächlich* stattfinden. Völlig untauglich ist in diesem Zusammenhang der Verweis auf den Universalisierungsgrundsatz, der von den Teilnehmern eines Diskurses angeblich implizit schon immer anerkannt sei. Selbst wenn man einmal von der höchst fragwürdigen Annahme ausgeht, daß die bloße Teilnahme an einem praktischen Diskurs bedeutet, eine Norm zu akzeptieren, dergemäß die Interessen der Beteiligten sich zu verallgemeinerbaren Interessen verändern *sollen*, kann die bloße Tatsache, daß eine solche Norm implizit oder explizit vertreten wird, nicht als Begründung für die Annahme herangezogen werden, daß sich im Diskurs die Interessen der Beteiligten *tatsächlich* zu verallgemeinerbaren Interessen verändern.

Insgesamt besehen erscheint so die Annahme der Präferenzänderung im Diskurs eher als eine typische ad-hoc-Annahme, die eingeführt wird, um eine theoretische Konstruktion zu stützen. Unter diesen Gesichtspunkten könnte man deshalb die von der Diskursethik gemachte Unterstellung der Plastizität von Präferenzen und Interessen eher als eine *Schwäche* betrachten, während es gerade eine *Stärke* des ökonomischen Ansatzes wäre, daß er die Problematik möglicherweise unvereinbarer und konfliktorischer Interessen nicht theoretisch *wegdefiniert*. Selbst wenn man die Annahme grundsätzlich konstanter Präferenzen für

nicht akzeptabel hält, muß man ja nicht das andere Extrem vertreten, daß ein geheimnisvoller 'Diskurs-Mechanismus' für eine *Konvergenz* der Interessen aller Beteiligten sorgt.

Existieren demnach keine *unabhängigen* theoretischen Gründe für die Annahme, daß sich innerhalb eines Diskurses die Interessen der Beteiligten zwangsläufig in die Richtung verallgemeinerbarer Interessen verändern *werden*, dann kann man die Annahme der Präferenzänderung auch nicht *per se* als einen Vorzug der Diskurstheorie gegen eine ökonomische Verhandlungstheorie ins Feld führen. Es geht dann vielmehr um einen zunächst offenen Wettbewerb, welche dieser beiden Theorien ihren gemeinsamen Gegenstand – nämlich die einer kollektiven Entscheidung vorangehenden Diskussions- und Einigungsprozesse – adäquater zu erfassen vermag.

2.2. Verhandlungen, verallgemeinerbare Interessen und Präferenzänderung

Betrachten wir zur konkreten Illustration ein höchst einfaches Beispiel: Eine Gruppe von Personen muß über öffentliche Gelder entscheiden. Es gelte die Einstimmigkeitsregel. Ein Teil der Gruppe will ein Schwimmbad bauen, ein anderer Teil ein Opernhaus, und ein dritter Teil ist sowohl gegen ein Schwimmbad als auch gegen ein Opernhaus.

Analysieren wir die Situation vom Standpunkt der Verhandlungstheorie: Füllen die Beteiligten ihre Entscheidung durch Abstimmung ohne vorhergehende Verhandlungen, werden sie weder ein Schwimmbad noch ein Opernhaus erhalten. Verhandeln sie vor einer Abstimmung miteinander, wird je nach Konstellation nicht nur ein anderes Abstimmungsergebnis zustandekommen, sondern es ist auch möglich, daß *alle* Beteiligten ihre Lage verbessern können. Wenn für die Schwimmfreunde ihr Schwimmbad wichtiger ist, als die Errichtung eines Opernhouses zu verhindern, und für die Opernliebhaber ihre Oper wichtiger, als den Bau eines Schwimmbades zu verhindern, dann können sie sich zu einer Koalition zusammenschließen und verabreden, daß sie jeweils auch für den Antrag der Gegenseite stimmen werden. Wenn darüber hinaus die Aversionen der Schwimmbad- und Operngegner nicht zu intensiv sind, können ihre Befürworter in einem nächsten Schritt sich die Zustimmung der Gegner durch Kompensationszahlungen erkaufen. Es wird dann zu einem Bau sowohl eines Schwimmbades als auch eines Opernhouses kommen, wobei alle Beteiligten besser gestellt sind.

Je nach der relativen Größe der Gruppen und der Intensität ihrer Präferenzen kann das Ergebnis natürlich auch anders ausfallen bzw. können die Verhandlungsprozesse auch anders verlaufen. So könnte etwa auch eine relativ kleine Gruppe von Opernliebhabern mit sehr starken Präferenzen und ausreichenden Ressourcen in der Lage sein, sich die Zustimmung der anderen zu erkaufen, ohne daß ein Schwimmbad gebaut wird. In jedem Falle ist das Ergebnis solcher Prozesse ein Kompromiß, den man mit Fug und Recht als einen Konsens bezeichnen kann. Wenn man darüber hinaus den Ausgangspunkt des 'Zustimmungsaustauschprozesses' als fair erachten darf, dann kann man der Tatsache, daß das Ergebnis

durch freiwillige Zustimmung erreicht wurde, eine gewisse legitimatorische Kraft kaum absprechen. Das wäre nur möglich, wenn man von vornherein von dem bei nüchterner Betrachtung doch ziemlich abwegigen und an anti-demokratische Resentiments erinnernden Werturteil ausginge, daß strategisches Verhandeln nur zu faulen Kompromissen führen könne.

Die Verhandlungstheorie zeigt also zweierlei: *Erstens* können vorangehende Verhandlungen kollektive Entscheidungen verändern. *Zweitens* können vorangehende Verhandlungen dafür sorgen, daß die Entscheidung für alle Beteiligten besser ausfällt als ohne Verhandlungen.

Kommt eine Übereinkunft nach dem beschriebenen Muster zustande, so kann man ganz im Sinne der Diskurstheorie sagen, daß sich die Beteiligten am Ende auf 'verallgemeinerbare Interessen' geeinigt haben. Doch ist es in irgendeinem Sinne notwendig oder auch nur einleuchtend, dieses Ergebnis auf eine Präferenzänderung zurückzuführen? Die Opernanhänger müssen schließlich um keinen Deut weniger Abneigung gegen den Schwimmsport haben als zuvor und die Nichtschwimmer und Operngegner werden durch Ausgleichszahlungen nicht zu Freunden des Schwimmens oder der Oper. Und es ist ja auch ganz unplausibel, daß allein durch den Austausch von Argumenten in einem Diskurs ein Musikliebhaber und Sporthasser Interesse an einem Schwimmbad entwickeln sollte. – Wollte man allerdings allein die Tatsache, daß die Beteiligten als Ergebnis eines Verhandlungsdiskurses nunmehr anders abstimmen (also in gewisser Weise andere Präferenzen *äußern*), als Präferenzänderung bezeichnen, dann wäre ein solcher Begriff von Präferenzänderung ohne weiteres mit einer ökonomischen Verhandlungstheorie vereinbar.

Betrachtet man also derartige, bei aller Einfachheit exemplarische Beispiele einer Einigung bei widerstreitenden Interessen, dann ist die ökonomische Verhandlungstheorie zum Verständnis des Einigungsvorgangs der Diskurstheorie vorzuziehen. Die Annahme, daß die Beteiligten einer Präferenzänderung unterworfen sind, ist nicht nur überflüssig, sondern sogar eher verunklarend. Unter der Annahme der Konstanz der Präferenzen bei verändertem äußeren Abstimmungsverhalten wird deutlich, daß für alle Beteiligten eine Verbesserung der Situation stattgefunden hat. Jeder hat unter den vorhandenen Restriktionen seine gegebenen Präferenzen am Schluß durch Verhandlungen in einem höheren Maße verwirklicht.

Die Überlegenheit der Verhandlungstheorie zeigt sich allerdings auch in den Fällen, bei denen die Annahme, daß durch einen Diskurs eine Präferenzänderung hervorgerufen wird, tatsächlich wesentlich ist, weil ein Konsens nur durch eine solche Präferenzänderung möglich werden könnte. Das sind die Fälle, in denen es *faktisch* nicht zu einem Konsens kommt. Während die Verhandlungstheorie solche Situationen einfach als Ausdruck einer bestimmten Interessenkonstellation und Ressourcenausstattung hinnehmen kann, bleibt der Diskurstheorie nur die *Immunisierungsstrategie* übrig, zu behaupten, daß es bei einer Fortführung eines Diskurses unter idealen Bedingungen doch noch zu einem Konsens komme. Um eine Immunisierungsstrategie handelt es sich dabei aus zwei Gründen: Zum einen gibt es dann keine Möglichkeit, die Diskurstheorie in diesem Punkt zu wider-

legen. Zum anderen existiert keine Theorie, die unabhängige Gründe dafür nennen kann, daß eine Weiterführung des Diskurses schließlich in jedem Fall eine Einigung herbeiführen würde – im Gegenteil lassen sich leicht Fälle zeigen, bei denen das höchst unplausibel ist.

Betrachten wir wieder unser – leicht verändertes – Beispiel. Nehmen wir an, unsere Schwimmbad- und Operngegner haben eine solche Aversion gegen Sport und Kultur, daß es sich für die Schwimmbad- und Opernfreunde nicht mehr lohnt, diese Aversion durch Ausgleichszahlungen zu kompensieren. In diesem Fall kann es zu keiner Einigung über die Verwendung der vorhandenen öffentlichen Mittel kommen. Ihre Ausgabe würde bei Geltung einer Einstimmigkeitsregel blockiert.

Für die Diskurstheorie stellt diese Situation eine Anomalie dar, die sie nur durch die Annahme überspielen kann, daß eine Weiterführung eines Diskurses unter idealen Bedingungen zu einer Veränderung der Präferenzen der beteiligten Parteien führen würde und somit ein Konsens schließlich doch noch einträte. Die Möglichkeit einer Präferenzänderung spielt hier also in der Tat eine Schlüsselrolle. Aber abgesehen davon, daß eine solche Möglichkeit der Überzeugungskraft der Diskurstheorie zugute käme, spricht in bezug auf das Beispiel nicht viel für die Plausibilität der Annahme, daß sich durch eine Weiterführung des Diskurses die Präferenzen der Beteiligten in die gewünschte Richtung verändern würden. Wo ist die Theorie, die uns erklärt, wie ein Kultur- und Sportbanause durch ein endloses *Gespräch* zu einem Kulturliebhaber oder Sportfan wird?

Die Diskurstheorie ist an dem Punkt eines unauflösbaren Interessenkonflikts im Grunde am Ende. Die Verhandlungstheorie nicht. Zum einen ist Dissens für die Verhandlungstheorie keine Anomalie. Damit hat sie gegenüber der Diskurstheorie zunächst einmal den Vorteil der besseren Übereinstimmung mit den Fakten. Zum anderen kann sie darüber hinaus aber plausibel machen, daß sich die Beteiligten angesichts solcher Interessenkonflikte dennoch konsensuell auf Verfahrensweisen für Fälle festlegen können, in denen sie sich nicht einigen können. Sie können sich beispielsweise auf die Einführung einer Mehrheitsregel verständigen, damit die Ausgabe ihrer gemeinsamen Gelder nicht dauerhaft blockiert wird. Das hat dann aber nichts mehr mit der Fiktion zu tun, daß es *unter* der Mehrheitsregel wieder um 'Konsens' gehe. Im Gegenteil: Eine demokratische Mehrheitsregel dient aus diesem Blickwinkel nicht einer Approximation der Einigung, sondern soll in den Situationen wirksam werden, in denen eine Einigung nicht mehr möglich ist. Die Mehrheitsregel legitimiert die Verbindlichkeit gerade auch von Entscheidungen, die *nicht* auf verallgemeinerbaren Interessen beruhen!

Die bisherige Diskussion läßt nach alledem keinen Grund erkennen, warum wir eine Diskurstheorie der Verhandlungstheorie *generell* vorziehen sollten. Wir brauchen die Diskurstheorie nicht, um uns die Wichtigkeit der Vorgänge vor Augen zu führen, die einer Entscheidung vorangehen. Die normativen Anliegen der Diskurstheorie führen insoweit zu keiner anderen Einschätzung. Gerade dann, wenn es um wesentliche Legitimationsfragen geht, sollten wir Theorien bilden, die die Möglichkeiten fundamentalen Dissenses in einer Gesellschaft nicht – noch nicht einmal in der idealen Theorie – hinwegdefinieren. Die Verhandlungstheorie

sollten wir von diesem Standpunkt aus auch in Fragen idealer Legitimation zugrundelegen. Sie macht uns in der 'Vorstellungswelt idealer Rechtfertigungsmodelle' auf Grundsachverhalte des politischen Lebens aufmerksam, die wir auch in den schönsten legitimatorischen Träumen nicht vernachlässigen dürfen. Die Verhandlungstheorie richtet unseren theoretischen Blick auf den real möglichen Kompromiß und bewahrt uns zugleich vor der Illusion, daß Dispute immer zu einem Konsens führen müssen, indem sie diese Vorstellung bereits in der idealen Theoriewelt verabschiedet. Es gibt nicht für jede Frage verallgemeinerbare Interessen – die Annahme der Diskurstheorie, daß im Diskurs Präferenzen sich immer so verändern lassen, daß sie zur Herausbildung verallgemeinerbarer Interessen führen, ist kein Vorzug, sondern ein Nachteil.

2.3. Volksabstimmung und Präferenzrepräsentation

Wenden wir uns nun dem speziellen Fall der Volksabstimmung zu. Das zentrale Argument von Frey und Kirchgässner für die Vorzugswürdigkeit von Volksabstimmungen lautet: "Volksabstimmungen können eine bessere Erfüllung der individuellen Präferenzen der Bürger bewirken als alternative Institutionen der repräsentativen Demokratie." (137) Soweit diese Aussage von den Autoren *generell* gemeint ist, erscheint sie uns als in hohem Maße fragwürdig; bezogen auf den Fall eines Interessenkonfliktes zwischen den Normalbürgern und dem 'Kartell der Regierenden' erscheint sie allerdings als nachdrücklich erwägenswert. Auf diese Erwägungen werden wir im Teil 3 unseres Kommentars zurückkommen. Zunächst jedoch zu der stärkeren These, wonach Verfahren der direkten Demokratie im Vergleich mit anderen Verfahren "*im allgemeinen* zu besseren Ergebnissen führen" (142). Was ist zu dieser Auffassung vom Standpunkt einer ökonomischen Verhandlungstheorie zu sagen?

Ziehen wir wieder unser einfaches Beispiel heran: Nehmen wir an, die drei Gruppen – Schwimmbadfreunde, Opernfans sowie Kultur- und Sportbanausen – sind zahlenmäßig jeweils ungefähr gleich stark. Über die vorhandenen Mittel muß durch Volksabstimmungen nach der Einstimmigkeitsregel entschieden werden. Jeder kann Anträge zur Abstimmung stellen. Wenn nun die Schwimmbadinteressenten einen Antrag auf Bau eines Schwimmbades stellen, werden sie ebenso scheitern wie die Opernliebhaber mit einem Antrag auf Bau eines Opernhauses. Es wird weder zum Bau eines Schwimmbades noch zum Bau eines Opernhauses oder zu Ausgleichszahlungen kommen – gleichgültig, wie intensiv die Beteiligten zuvor ihre Präferenzen erläutert und begründet haben. Diskussionen, die in *Verhandlungen* münden würden, könnten allerdings, wie oben schon gezeigt, die Präferenzen der Beteiligten besser erfüllen. Sie würden dann ihre Anträge aufeinander abstimmen, ihre Stimmabgabe koordinieren und die fehlenden Stimmen kaufen.

Die ökonomische Verhandlungstheorie zeigt jedoch, warum diese für alle oder die meisten Beteiligten bessere Lösung gerade mit der Institution einer *Volksabstimmung* bzw. in den der eigentlichen Volksabstimmung vorangehenden Dis-

kussionsrunden in der Regel *nicht* zustandekommen wird. Jetzt wird nämlich ein weiterer wichtiger Vorzug der Verhandlungstheorie gegenüber der Diskurstheorie deutlich: Die ökonomische Verhandlungstheorie macht darauf aufmerksam, daß Verhandlungen mit *Kosten* verbunden sind. Während der bloße Austausch von Argumenten in einem rein verbalen 'Diskurs' keine erheblichen Kosten für die Beteiligten verursacht, und diese Kosten auch relativ unabhängig von der Zahl der Diskussionsteilnehmer sind (ob ich ein Argument einem einzelnen gegenüber äußere oder vor Fernsehkameras einem Millionenpublikum gegenüber, ändert meine subjektiven Kosten nicht), gilt beides für 'echte' Verhandlungen nicht: Verhandlungen sollen nämlich zwischen den Beteiligten zu *Vereinbarungen* führen, etwa über einen gemeinsamen Antrag, ein gemeinsames Abstimmungsverhalten oder die Leistung von Seitenzahlungen. Dies ist als solches schon erheblich kostenintensiver als ein unverbindliches Palaver. Vor allem sind diese Verhandlungskosten aber nicht unabhängig von der Zahl der Beteiligten, sondern im Gegenteil in hohem Maße von der Größe der betroffenen Gruppe abhängig. Innerhalb von großen Gruppen können die Verhandlungskosten an sich nützliche Vereinbarungen unmöglich machen.

Das alles ist für eine ökonomische Verhandlungstheorie und insbesondere für zwei 'Champions' der ökonomischen Theorie der Politik wie Frey und Kirchgässner eine Trivialität. Diese elementare Erkenntnis dreht aber die positive Einschätzung von Volksabstimmungen aus der Warte der Diskurstheorie herum: Für die Diskurstheorie muß die Volksabstimmung in der Tat als diejenige Institution erscheinen, die dem idealen Diskurs so nahe wie nur möglich kommt, weil alle Betroffenen direkt mitreden und mitentscheiden können. Daraus folgt für die Diskurstheorie, daß man bessere Entscheidungen auf keinem anderen Wege erreichen kann. Die ökonomische Theorie legt jedoch eher die entgegengesetzte Einschätzung nahe. Denn die Tatsache, daß alle Betroffenen direkt mitreden und mitentscheiden können, *verhindert* aus dieser Sicht gerade eine Entscheidungsverbesserung. Das gilt jedenfalls dann, wenn – wie bei einer *Volksabstimmung* gewöhnlich der Fall – die Gruppe der Abstimmenden so groß ist, daß die Verhandlungskosten prohibitiv werden. Weder werden sie dann sinnvolle Koalitionen zustandbringen, noch einen gemeinsamen Antrag vereinbaren können oder zu einem aufeinander abgestimmten Wahlverhalten gelangen.

Aus dieser Sicht rückt die repräsentative Demokratie in ein ganz anderes Licht. Sie stellt dann nicht nur eine Behelfslösung gegenüber der 'eigentlich' besseren Volksabstimmung dar, weil der 'Aufwand' für regelmäßige Volksabstimmungen zu groß ist (man könnte ja auch jedem Bürger ein Modem neben den Fernsehapparat setzen und über jede Vorlage mit dem 'joy stick' abstimmen lassen), sondern eine *grundsätzlich* bessere Alternative, die – ganz im Sinne der Autoren – "eine bessere Erfüllung der individuellen Präferenzen der Bürger bewirken" kann als alternative Institutionen der direkten Demokratie.

So würde in unserem Beispiel – vorausgesetzt, die Zahl der Beteiligten überschreitet eine kritische Grenze – eine Volksabstimmung zu einem für alle Beteiligten suboptimalen Ergebnis führen, weil die Verhandlungskosten eine Einigung im Vorfeld der Abstimmung verhindern. Dies ändert sich erst, wenn nach einem

Verfahren der repräsentativen Demokratie entschieden wird. Falls die Repräsentanten beispielsweise nach einem Verhältniswahlrecht bestimmt werden, wird im einfachsten Fall jede der drei Gruppen einen Vertreter seiner Interessen in ein dreiköpfiges Entscheidungsgremium entsenden. Da in einem solchen kleinen Gremium die Verhandlungskosten drastisch sinken, wird es für die Vertreter der Schwimmgerechten und Opernliebhaber kein Problem sein, sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu einigen, bei dem sie die Schwimm- und Operngegner auszahlen können.

Legt man daher nicht die unrealistische Annahme der Diskurstheorie zugrunde, daß die 'Diskussion' über eine anstehende Entscheidung bereits als solche die Wahrscheinlichkeit erhöht, daß die Präferenzen der Entscheider besser erfüllt werden, sondern berücksichtigt, daß eine bessere Erfüllung von Präferenzen im Vorfeld einer Entscheidung Verhandlungen mit entsprechenden Kosten nötig macht, dann sieht man, daß direkte Demokratie kein generell aussichtsreicherer Weg zur Erfüllung dieser Präferenzen ist. Gerade umgekehrt stellt die Einführung einer repräsentativen Demokratie den Versuch dar, die Erfüllung der Präferenzen durch eine Senkung von Verhandlungskosten zu verbessern. Es ist die *Schwäche* der direkten Demokratie in diesem Punkt, die eine repräsentative Demokratie favorisiert – auch wenn es auf den ersten Blick etwas paradox klingen mag, daß gerade der *Verzicht* auf die direkte Beteiligung an einer Entscheidung ein Instrument sein kann, um eine bessere Erfüllung individueller Präferenzen zu bewirken.

Diese *grundsätzlichen* Vorteile der repräsentativen gegenüber der direkten Demokratie ändern sich nicht, wenn man von der Betrachtung der Einstimmigkeitsregel im 'politics as exchange' Paradigma zur Mehrheitsregel übergeht. Denn die Probleme einer 'Tyrannei der Mehrheit' stellen sich unter Bedingungen einer direkten Demokratie eher verschärft.

2.4. Volksabstimmungen und Sonderinteressen

Nun stellt eine ökonomische Demokratietheorie freilich nicht nur heraus, welche Vorteile eine repräsentative Demokratie aus der Sicht des Bürgers haben kann, sondern sie macht auch deutlich, warum das eben skizzierte Modell einer repräsentativen Demokratie in wichtigen Aspekten idealisiert ist. Der in diesem Zusammenhang zentrale Punkt besteht darin, daß diejenigen, die in einer repräsentativen Demokratie zur stellvertretenden Entscheidung ermächtigt sind, aus ihrer Machtposition heraus Sonderinteressen entwickeln, die mit den Interessen der Normalbürger, die sie repräsentieren sollen, nicht immer übereinstimmen werden. Auf dieses Problem weisen die Autoren natürlich vollkommen zu Recht hin: "Eine Koalition aller Regierenden ist immer dann zu erwarten, wenn es um Privilegien der Politiker gegenüber dem (gemeinen) Volk geht." (137)

Dieses Problem wird verstärkt, wenn man eine zweite grundlegende Erkenntnis des ökonomischen Ansatzes heranzieht: Wahlen in einer Demokratie finden für den Normalbürger in den meisten Fällen unter der Bedingung der individuellen Insignifikanz statt. Eine 'gute', die Politiker kontrollierende Wahl ist ein

öffentliches Gut, dem gegenüber sich der einzelne Wähler als free rider betätigen kann. Da seine individuelle Wahlentscheidung seine Interessen nicht tangieren wird, hat er keinen Grund, sich zu informieren und seinen Interessen gemäß abzustimmen. Auch von daher wird also der Anreiz für die ungenügend kontrollierten Politiker zunehmen, in ihrem eigenen Interesse anstatt im Interesse derjenigen zu handeln, die sie vertreten.

Man kann folglich *auch* auf der Grundlage eines ökonomischen Ansatzes bzw. einer Verhandlungstheorie nicht einfach sagen, daß ein repräsentatives System gegenüber einer direkten Demokratie *nur* Vorteile hat. Man wird die Vorteile einer repräsentativen Demokratie abwägen müssen mit den Nachteilen, die sich daraus ergeben, daß die Repräsentanten Sonderinteressen entwickeln. Es wird jedoch keineswegs auf *alle* Fälle kollektiver Entscheidungen zutreffen, daß die Nachteile eines Repräsentationssystems seine Vorteile überwiegen. Zu einem solchen Schluß kann man nur kommen, wenn man angesichts der unübersehbaren Nachteile der Repräsentation deren grundsätzlich überwiegenden Vorteile aus dem Auge verliert. *Volksabstimmungen sind keine Erfindung, um die Mängel einer repräsentativen Demokratie zu überwinden, sondern die repräsentative Demokratie ist zunächst einmal eine Erfindung, um die Mängel einer direkten Demokratie zu beseitigen.*

Allerdings stellt sich die von Frey und Kirchgässner aufgeworfene Frage, ob man nicht unter bestimmten Bedingungen den Repräsentationsgedanken um den der direkten Beteiligung des Bürgers in Volksabstimmungen ergänzen sollte. Es kommt dann alles darauf an, die spezifischen Bedingungen herauszuarbeiten, unter denen dieses Verfahren anderen überlegen sein kann, anstatt seine *generelle* Überlegenheit zu postulieren.

3. Die Institutionalisierung des Diskurses

Die Volksabstimmung hat nach Auffassung von Frey und Kirchgässner zwei Aspekte: Zum einen ist der 'Entscheidungsaspekt' zu nennen, zum anderen der 'Diskursaspekt'. Den Autoren ist zuzustimmen, wenn sie feststellen, daß die diskursethischen Ansätze den Entscheidungsaspekt weitgehend ignorieren: "Wie eine solche Entscheidung letztlich zustande kommt, d.h. welche institutionellen Voraussetzungen dafür gegeben sein müssen, wird kaum thematisiert." (145) Das ist jedoch immer noch viel zu freundlich gegenüber der gängigen Diskurstheorie, da diese nicht nur die konkreten Institutionen der *Entscheidungsfindung* als solche ignoriert, sondern im allgemeinen noch nicht einmal Vorschläge zur konkreten Institutionalisierung von *Diskursen* anzubieten hat.

Was das letztere anbelangt, so hat die Institution der Volksabstimmung (nach dem Schweizer Modell) tatsächlich den Vorzug, Formen der Diskussion zu induzieren, die sich dem diskurstheoretischen Grundanliegen wenigstens annähern. Insbesondere ist es denkbar, daß sich ein wesentliche Anliegen der Diskurstheorie verkörpernder Diskussionsprozeß herausbildet, in dem sich individuelle Meinungen, Überzeugungen und letztlich Präferenzen erst formen.

Das Wissen darum, daß es um die Stimmabgabe in einer Volksabstimmung geht, besitzt hierbei eine besondere Bedeutung. Zum einen wird das Augenmerk einer breiten Öffentlichkeit durch das Wissen um die anstehende *kollektive* Entscheidung auf bestimmte Themen gelenkt. Dies hat eine natürliche Focussierung der Aufmerksamkeit zur Folge. Zum anderen ist den Teilnehmern an der einsetzenden Diskussion bewußt, daß die spätere Entscheidung unter Bedingungen der individuellen Insignifikanz der eigenen Stimmabgabe stattfinden wird. Der Impuls, individuell strategisch die je eigenen Interessen zu fördern, wird durch den fehlenden Kausaleffekt des individuellen Verhaltens zunächst stark abgeschwächt. Im Gegensatz etwa zu einer Entscheidung, die in einer kleinen Gruppe nach voraufgehender Diskussion und Verhandlung ansteht, ist durch die Volksabstimmung induzierter 'cheap talk' wirklich 'cheap'.

Ob diese Folgenlosigkeit des individuellen Tuns – wie die meisten Ethiker, aber auch Frey und Kirchgässner zu unterstellen scheinen – tatsächlich generell wünschenswert ist, ist eine ganz andere Frage. Der Schleier der individuellen Insignifikanz kann zwar sogleich auf die von den Autoren gemachte Beobachtung bezogen werden, "daß sich die Stimmbürger bei Abstimmungen eher bzw. stärker altruistisch verhalten als bei anderen, insbesondere wirtschaftlichen Entscheidungen. ... Sie handeln damit bei solchen Abstimmungen 'moralischer', als unter Berücksichtigung der Präferenzen, die ihr sonstiges alltägliches Leben leiten, zu erwarten wäre." (141) Man muß sich in diesem Zusammenhang jedoch daran erinnern, daß das, was Hannah Arendt, als die "Selbstlosigkeit der Massen" bezeichnet hat, eine reale Gefahr darstellt. Diese Erinnerung spricht dafür, daß man die erhofften Wirkungen der Volksabstimmung verläßlich nur dann wird realisieren können, wenn es sich um eher routinemäßige Entscheidungen handelt, die überdies auf Sachfragen bezogen sind.

Wiederum ist den Autoren deshalb zuzustimmen, daß ihre Aussagen nicht gelten können "für plebiszitäre Volksabstimmungen, die, wie etwa in Frankreich zur Zeit de Gaulles, nur der Legitimierung der politischen Führung dienen." (139) Die Volksabstimmung sollte tatsächlich nicht mehr primär als ein Legitimationsinstrument gesehen werden. Es ist nicht die kollektive Zustimmung, auf die es ankommt, sondern der Prozeß, der dem Abstimmungsakt vorausgeht. Die möglichst große Teilnahme einer möglichst großen Stimmbürgerschaft bei möglichst hoher Zustimmungsrates ist dann ebenfalls weniger bedeutend. Die geringen Beteiligungsrates an Referenden sollten keinen Grund zur Beunruhigung bilden, da deren Funktion nicht Legitimation, sondern Diskursinduzierung ist.

Nach dieser Sicht zielen Referenden auf die Initiierung einer breiten Diskussion ebenso wie auf die von den Autoren hervorgehobene Veränderung der Gleichgewichtsbedingungen des politischen Systems zu Ungunsten von Politikerkartellen. In Verfolgung dieses Gedankens läßt sich dann allerdings auch feststellen, daß der von den Autoren zu Beginn ihres Aufsatzes betonte Konsensgedanke im Grunde genommen keine Rolle mehr spielt. Die Volksabstimmung findet ihre zentrale Rechtfertigung *nicht* darin, daß sie Ausdruck von Konsens und der Zustimmungrechtfertigung von Institutionen ist.

Die Legitimationswirkung der Zustimmung erscheint überdies auch deshalb als fragwürdig, weil die Entscheidung über die Abgabe der eigenen Stimme, wie die Autoren zutreffend feststellen, eher weniger verantwortlich und genau getroffen wird, als Entscheidungen des täglichen Lebens, bei denen man die vollen Kosten der eigenen Wahl zu tragen hat. Aufgrund der Tatsache, daß man allenfalls sekundäre Anreize – wie Statuserhalt in einer Gruppe als kompetenter Politikbeurteiler, moralisches Selbst- und Fremdbild etc. – zur sorgfältigen und genauen öffentlichen Diskussion von Fragen besitzt, die die eigene Stimmabgabe betreffen, ergibt sich ziemlich zwingend, daß die Sorgfalt der Überlegungen eher geringer entwickelt sein wird als in Situationen, in denen die Individuen erwarten dürfen, daß ihr eigenes Verhalten mit hoher Wahrscheinlichkeit für die Herbeiführung alternativer Handlungskonsequenzen kausal ausschlaggebend ist.

Frey und Kirchgässner stellen unter Berufung auf ökonometrische Untersuchungen von Pommerehne fest, "daß die politischen Entscheidungen hinsichtlich des Angebotes an öffentlichen Gütern den Präferenzen der Stimmbürger um so mehr entsprechen, je besser die Institutionen der Volksabstimmung ausgestaltet sind". Fragwürdig ist die von ihnen angebotene Erklärung: "Da die einzelnen Steuerzahler und nicht etwa die Regierung oder das Parlament die Kosten der staatlichen Aktivität zu tragen haben, erstaunt auch nicht, daß in den Gebietskörperschaften, in welchen die direkt-demokratischen Institutionen besonders gut ausgebaut sind, Steuern und Staatsausgaben bei sonst gleichen Bedingungen geringer sind." (138) Das erstaunt sehr wohl. Denn wenn die eigene Stimmabgabe unter Bedingungen der individuellen Insignifikanz für das Individuum bedeutungslos ist, so wird es nach Freys und Kirchgässners eigenen Prämissen typischerweise in einer nicht-strategischen, eher expressiven Form vorgehen. Dann ist aber keineswegs ohne weiteres einzusehen, warum der gute Ausbau der direkt demokratischen Institutionen zu geringeren Steuerbelastungen und ähnlichem führt. An dieser entscheidenden Stelle hätten die Autoren bei genauerem Argumentieren einen wichtigen Punkt für ihre Überlegungen zur Diskurstheorie machen können. Sie versäumen dies jedoch. Versuchen wir also eine entsprechende Ergänzung.

Der Entscheider wird sich unter Bedingungen der individuellen Insignifikanz tendenziell an den Normen, Vorstellungen und Werten der ihn umgebenden Gruppierungen orientieren. Seine eigenen selbstwahrgenommenen Interessen müssen zunächst eine geringere Rolle spielen, da es ja gerade nicht um strategische Interessenverfolgung, sondern letztlich um den Ausdruck bestimmter Überzeugungen geht, wenn abgestimmt wird. Die einzelne Stimme hat keinen kausalen Effekt auf das Gesamtergebnis bzw. die Wahrscheinlichkeit von solchen Effekten ist vernachlässigbar gering. Unter diesen Bedingungen ist es zunächst höchst erstaunlich, daß tatsächlich in Abstimmungen die *Interessen* der Individuen Ausdruck finden können. Die unstrittige Beobachtung, daß Wähler bzw. Gruppen von Wählern de facto in der Regel in Übereinstimmung mit ihren individuellen Interessenlagen abstimmen, bildet in diesem Rahmen so etwas wie eine Anomalie.

Wenn zuvor in der Politischen Ökonomie stets davon ausgegangen wurde, daß alles Verhalten sich individuell interessenorientiert im Lichte der erwarteten Kausalfolgen des je eigenen Handelns vollzieht, dann war es eine Anomalie, etwa norm-expressive Abstimmungsweisen antreffen zu können. Wenn man nun den Spieß herumdreht und richtigerweise den Schleier der Insignifikanz in der Wahlkabine hinreichend berücksichtigt, dann wird es zwangsläufig zu einer Anomalie bzw. zu einem erklärenswerten Phänomen, daß die Leute *auch hinter dem Schleier der Insignifikanz in der Tendenz interessengemäß abstimmen*.

Dieser Punkt verdient nachhaltige Berücksichtigung. Eine Möglichkeit, mit dem Einwand umzugehen, besteht darin, daß man von der unseres Erachtens höchst plausiblen Hypothese ausgeht, daß wir unsere Meinungen und Überzeugungen wesentlich nach unseren Interessenlagen formen. Was wir dann finden, sind moralische Überzeugungen und Meinungen, die mit dem Anspruch überpartikulärer Gültigkeit auftreten, zugleich aber sehr gut die Interessenlagen jener, die die betreffenden Meinungen äußern, widerspiegeln. In der Abstimmung werden Meinungen und Überzeugungen vom Rechten und Angemessenen, von legitimen Interessen etc. wirksam. Es sind diese *Überzeugungen* und nicht strategisches Verhalten, welche die Stimmabgabe erklären (jedenfalls im proximatzen Sinne).

Im Ergebnis kommt es allerdings zu einer Stimmabgabe, die in weiten Bereichen mit der nach dem Modell strategischer Stimmabgabe vorausgesagten übereinstimmt. Die Individuen verhalten sich aufgrund ihrer interessengemäßen Überzeugungsbildung so, *als ob* sie strategisch wählten. Man könnte deshalb behaupten wollen, daß es nur auf dieses 'als ob' ankomme. Der Umweg über die zuvor skizzierte Überlegung zur Überzeugungsbildung sei im wesentlichen überflüssig, da sie ja im *Ergebnis* des Abstimmungsverhaltens auf das gleiche hinauslaufe.

Solche Äußerungen sind aus der Ökonomie mit ihrer Betonung des Voraussetzungsgehaltes von 'als ob' Modellen nur zu bekannt. Sie sind jedoch im speziellen vorliegenden Fall mindestens so verfehlt wie im allgemeinen. Denn der zugrundeliegende psychologische Mechanismus ist in den beiden Fällen der strategischen bzw. der expressiven Stimmabgabe ein ganz anderer. Deshalb leiten sich jeweils auch ganz andere technologische Anweisungen aus den beiden Erklärungsmodellen ab. Interventionen bzw. Beeinflussungen von Meinungen und deren Manipulationen sind häufig auf ganz andere Art und Weise möglich, als die Manipulationen und Beeinflussungen der zugrundeliegenden Interessenlagen.

Hier genau kann man nun annehmen, daß eine Diskurssituation vor einer allgemeinen Volksabstimmung geeignet ist, eine interessen geleitete Überzeugungsbildung bei den Diskursteilnehmern in Gang zu setzen. Durch die allgemeine Focussierung der öffentlichen Aufmerksamkeit auf bestimmte Themen wird der Zugang zu Informationen leichter. Die Individuen bilden sich eine Meinung, und sie können dies unter relativ geringen Kosten für sich selbst in einer Weise tun, die eine Anbindung an ihre jeweiligen Interessenlagen erlaubt. Da die Beurteilung einer öffentlichen Maßnahme eben letztlich doch etwas ganz anderes ist als der Ankauf von einem Paar Schuhen, kann es so überhaupt häufig erst zu einem genaueren Bewußtsein dessen kommen, was im jeweils eigenen Interesse

liegt. Der von einer Volksabstimmung initiierte öffentliche Diskurs hat insoweit eine wichtige Findungsfunktion (vgl. dazu auch Buchanan/Vanberg 1989). Diese wird regelmäßig gerade nicht darin bestehen, die Leute von ihren wohlverstandenen Eigeninteressen ab und in eine stärker altruistische Richtung zu lenken, sondern im Gegenteil eine Meinungsbildung über die Art der eigenen Interessen und der geeigneten Mittel der Interessenverfolgung erleichtern. Dadurch wird nicht nur die von den Autoren festgestellte Begrenzung der Steuerlast möglich. Die Bewußtmachung des eigenen Interesses – etwa im 'Diskurs' – ist ganz allgemein höchst vorteilhaft, da die wirklichen Übeltaten unserer Welt gerade nicht aufgrund der rationalen Verfolgung von Interessen geschehen, sondern wegen mangelnder Anbindung allgemeiner Politik an individuelle Interessenlagen und insbesondere jener zuvor erwähnten 'Selbstlosigkeit der Massen'. Diesbezüglich gehen Frey und Kirchgässner unseres Erachtens dem common sense auf den Leim und identifizieren stärker an altruistischen Interessen ausgerichtete Politik tendenziell mit besserer Politik. Eher das Gegenteil scheint uns der Fall zu sein.

Die Meinungsbildung im von ihm induzierten Diskurs scheint somit nachhaltig für die Institution des Referendums zu sprechen. Man muß hier allerdings auch einige Vorsicht walten lassen. Es ist nicht nur die Möglichkeit momentaner bzw. konzertierter Massenaufgeregtheit im Referendum eine große Gefahr. Die Theorie der sogenannten 'Präferenz-Falsifikation', wie sie insbesondere von Timor Kuran entwickelt wurde, kann ebenfalls in das Feld geführt werden (vgl. u.a. Kuran 1987; 1990). Minoritäten, die in bestimmten Hinsichten besonders starke Präferenzen haben, können durch Etablierung glaubwürdiger Sanktionsandrohungen für die bloße Äußerung von Meinungen bestimmte Schief lagen in den geäußerten Überzeugungen herbeiführen. Das Ergebnis wird eine Verfälschung der allgemeinen öffentlichen Signale sein. Das kann auf die Überzeugungsbildung jener Individuen, die sich an den Signalen orientieren, verfälschende Wirkungen haben.

Bezieht man derartige Aspekte mit ein, so wird der Optimismus hinsichtlich der Funktionsfähigkeit öffentlicher Diskurse, die von Volksabstimmungen ange regert werden, doch etwas gedämpft. Dem steht auf der positiven Seite gegenüber, daß öffentliche Diskurse geeignet sein können, den Individuen überhaupt erst ihre Interessenlagen bewußt werden zu lassen.

Es ist in jedem Falle ein schmaler Grad zwischen einer von einer Volksabstimmung initiierten allgemeinen breiten Diskussion und einer Massenaufgeregtheit mit entsprechender Marschmusik. Von daher scheint es klar, daß man das Instrument der Volksabstimmung bei allen Vorteilen, die ihm unstrittig zukommen können, nur mit großer Vorsicht und unter Einsatz vieler zusätzlicher Kontrollen benutzen sollte. Ein starker Föderalismus, die weitgehende Verlagerung der Politik auf kleinere Einheiten, so daß wenig 'große' Politik betrieben werden muß, und ähnliches scheinen hier erforderlich zu sein. Ohne derartige komplementäre Vorkehrungen wird die stetige Gefährdung auch elementarer Bürgerrechte durch den allgemeinen demokratischen 'Konsens' durch das Institut des Referendums nur noch größer werden. Das gilt zumal dann, wenn man sich vor Augen führt, daß in der Bevölkerung im allgemeinen ein fundamentaler Glaube

an die Legitimität der Durchsetzung beliebiger Mehrheitsbeschlüsse vorzuherrschen scheint. Gegen Volksabstimmungsbeschlüsse, die sich auch gegen die Rechte von Minoritäten wenden, könnte sich eine Verfassung noch eher als papierner Wall erweisen als in anderen Fällen.

Bibliographie

- Buchanan, James M./Gordon Tullock (1990), *The Calculus of Consent* (1. Aufl. 1962), Ann Arbor
- /Viktor Vanberg (1989), Interests and Theories in Constitutional Choice, in: *Journal of Theoretical Politics* 1, 49ff.
 - Kuran, Timor (1987), Preference Falsification, Policy Continuity and Collective Conservatism, in: *The Economic Journal* 97, 642ff.
 - (1990), Private and Public Preferences, in: *Economics and Philosophy* 6, 1ff.