

Skeptische Fiktionen, Selbstbindung und konsentrierte Fremdbindung

1. Einführung

Die klassischen Fragestellungen ökonomischer Theorie beziehen sich auf Auswahlakte von zielorientiert handelnden Personen, gegeben situative Restriktionen. Soweit nun aber die Restriktionen Menschenwerk sind, können sie - wenigstens analysehalber - ebenfalls als Resultate von Auswahlakten rekonstruiert und unter Rationalitätsgesichtspunkten beurteilt werden. Dies gilt vor allem für die jeweiligen Spielregeln (im weitesten Sinne verstanden). Das entsprechende Forschungsprogramm ist die »Konstitutionelle Ökonomie«. Schon intraindividuell kann die Auswahl von Regeln, mit denen man seine eigenen Spielräume einschränkt, also »Selbstbindung«, sicherlich zielorientiert stattfinden und daher auch als Rationalverhalten analysiert werden.¹ Erst recht gilt das für die Spielregeln kollektiver Entscheidungen. Die spezielle konstitutionelle Ökonomie politischer Entscheidungen könnte man als konstitutionelle politische Ökonomie bezeichnen.

Das, was sich unter dem Namen »Constitutional Political Economy« (im folgenden: »CPE«) mittlerweile einigermaßen institutionalisiert hat,² ist nun - jedenfalls ist das meine These - nicht einfach das »Programm«, sondern eine spezielle Schule im Rahmen des Programms. Charakteristikum dieser Schule ist die Konzentration des Interesses auf die Risiken der Politik und die damit zusammenhängende Modellierung des politischen Prozesses mit Hilfe einer bewusst einseitigen, skeptisch verzerrten Akteursbeschreibung.

1 »... flexibility of choice can be costly, and ... the deliberate invention of inflexibility may be advantageous ...« (G. Brennan/H. Kliemt: Logo Logic. In: Constitutional Political Economy 1/1990. 125-127, hier : 127). Vgl. insbesondere: R.A. Heiner: Rule-Governed Behavior in Evolution and Human Society. In: Constitutional Political Economy 1/1990. 19-46; J. Elster: Subversion der Rationalität. Frankfurt/New York 1987; T.C. Schelling: Economics, or the Art of Self Management. American Economic Review 68/1978. 290-294.

2 Für eine Charakterisierung vgl. J.M. Buchanan: The Domain of Constitutional Economics. In: Constitutional Political Economy 1/1990. 1-18.

Auf die Leistungsfähigkeit und die Grenzen dieser Art der Analyse für die Verfassungsdiskussion konzentrieren sich die folgenden Überlegungen. Es geht darum, zu zeigen,

- daß das in der CPE favorisierte Handlungsmodell keineswegs schlicht vorsichtig, aber ansonsten neutral ist, sondern daß es erhebliche Vorwegnahmen enthält;

- daß dieser Zugang weder der einzig plausible noch etwa der typisch ökonomische Zugang ist (und daß daher der Ansatz »rational choice« nicht für alles haftbar gemacht werden kann, was CPE-typisch ist);

- daß es keinen guten Grund gibt, die Entscheidung für ein bestimmtes Akteursmodell von den jeweiligen normativen Prämissen (hier etwa: Politiksepsis) abhängig zu machen.

Zunächst eine allgemeine Charakterisierung von CPE (2), dann die spezielle Diagnose für die moderne Demokratie (3) und der Therapievorschlag (4). Danach können dann die genannten Thesen diskutiert werden (5).

2. CPE: Allgemeine Charakterisierung

CPE gehört in die individualistisch-liberale Tradition. Politik - also die Produktion kollektiv verbindlicher Entscheidungen - ist in individualistisch-liberaler Sicht eine streng subsidiäre Angelegenheit: Politische Entscheidungen sollen nicht korrigieren, was autonome Individuen wollen, sondern sie sollen produzieren, was die Individuen wollen, aber jeweils auf eigene Faust oder in Form einzelvertraglicher Kooperation nicht erreichen können. Politisches Handeln ist auf persönliche Zwecke gerichtetes instrumentelles Handeln, nicht »Lebensform«.³

Politik ist zwar legitim nur als kooperative Angelegenheit (etwas, wovon alle Beteiligten profitieren), aber das Feld der Politik ist unvermeidlich eine Arena des Konflikts: Auch bei einem gemeinsamen Interesse an politischer Kooperation gibt es unterschiedliche Vorstellungen über die erwünschten terms of trade der Kooperation. Die Zusammenführung unterschiedlicher Ziele in kollektive Verbindlichkeit erzeugt Gewinner und Verlierer. Die spezifische und zugleich zentrale Versuchung in der Arena der Politik ist der Anreiz zum Gebrauch der Verbindlichkeit (für alle) als Instrument der Ausbeutung (einger durch andere).

Das wesentliche Verfassungsproblem kann dann sofort beschrieben werden: Spielregeln zu finden, die möglichst ungeschmälerte Ausschöpfung

3 Vgl. allgemeiner J. Elster: *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*. In: J. Elster, A. Hylland (Eds.), *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge 1986. 103-132.

des Kooperationspotentials ermöglichen und zugleich die Ausbeutungsrisiken beseitigen oder minimieren. Nun sind aber die beiden Seiten des Problems nicht symmetrisch zueinander: Eigeninteressierte Akteure werden jede Chance nutzen, bestehe sie nun in Kooperation oder Ausbeutung. Es genügt dann, etwas vereinfacht gesagt, Ausbeutung institutionell zu restringieren, um den Rest, das »Positive«, kümmern sich rationale Akteure schon selbst.

Derartige Vorkehrungen werden bisweilen als »Selbstbindung« des Gemeinwesens bezeichnet. Diese Redeweise ist aber hier selbst dann, wenn sie nur metaphorisch gemeint ist, eher irreführend. Es ist ja nicht der Fall, daß die Bindung darauf hinzielt, zu verhindern, daß »das Gemeinwesen« »sich selbst« etwas antut; vielmehr werden alle einzelnen Mitglieder daran gehindert, allein oder in Koalitionen Übergriffe gegen andere Mitglieder zu begehen. Besser als der Ausdruck »Selbstbindung« trifft den Sachverhalt die Kennzeichnung als »konsentierete Fremdbindung«.⁴

Die klassische Form des verfassungsmäßigen Schutzes vor gegenseitiger Ausbeutung besteht in definitiven Grenzziehungen der politischen Agenda, die das zulässige Ausmaß politisch auferlegter Verluste (und in der Konsequenz die politisch erzielbaren Gewinne) begrenzen – zu nennen sind hier vor allem die Grundrechte, insbesondere Eigentumsrechte. Ebenfalls klassisch sind diejenigen prozeduralen Vorkehrungen innerhalb der legitimen Agenda, die die potentiellen Adressaten von Übergriffen befähigen, sich selbst zu schützen – also nicht die Restriktion der Agenda (das sind die »unveräußerlichen Rechte«), sondern die Schaffung von Veto-Positionen wie qualifizierte Mehrheiten oder concurring majorities (hier können Rechte also »veräußert« werden, aber eben nicht enteignet).

All das ist klassischer Liberalismus. Er ist zwar im CPE-Rahmen – ebenso wie für die konstitutionelle politische Ökonomie insgesamt – unstrittig, aber nicht spezifisch. Der Grund ist leicht zu erkennen: Hier ist theoretisch nicht sehr viel und vor allem nicht sehr viel Neues zu sagen. Theoretisch zu klären ist im Zusammenhang mit solchen institutionellen Vorkehrungen ja nur die Frage, mit welcher Wahrscheinlichkeit die beschriebenen Grenzzie-

4 So auch Brennan/Kliemt a.a.O (hier: 126): »Ideally, perhaps, the constitutional political economy enterprise might be better captured by a picture of multiple Ulysses, each binding the others.« Es ist hier unmittelbar erkennbar, warum die Figur des Gesellschaftsvertrages in der CPE eine zentrale Rolle spielt. Vgl. vor allem J.M. Buchanan: *The Limits of Liberty*. Chicago 1975; für die Diskussion im deutschsprachigen Bereich P. Koller: *Neue Theorien des Sozialkontrakts*. Berlin 1987; R. Zintl: *Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft. Untersuchungen zur politischen Theorie von J.M. Buchanan und F.A.v. Hayek*. Berlin 1983. Ich will darauf nicht weiter eingehen, da hier nicht so sehr die philosophischen Probleme der Grundlegung interessieren, sondern viel eher die politischen Konsequenzen.

hungen beachtet werden, also die Frage etwa nach den ökonomischen, kulturellen oder sozialen Requisiten der Regeleinhaltung.⁵

Die typischen Fragen der konstitutionellen politischen Ökonomie sind die »weicheren« Themen. Es geht um Fragen der Qualität und der Verantwortbarkeit von Politik, die durch Grenzziehungen und durch Veto-Sicherungen noch nicht berührt sind. Die Frage, ob man solche Maßstäbe in eine Verfassung einbauen kann und wie dies am besten geschehen kann, ist die Grundfrage. Es ist erkennbar schwierig, solche Probleme konstitutionell zu bearbeiten: Ex definitione geht es ja nicht mehr um die Verletzung von Verboten oder die Verletzung von Veto-Positionen, so daß die klassischen Mittel irrelevant sind. Auf der anderen Seite kommen aber auch definitive Vorschriften nicht in Frage, und zwar nicht nur aus starken normativen Gründen,⁶ sondern auch aus sehr praktischen Gründen: Das Problem der politischen Entscheidung besteht ja im Normalfall nicht darin, daß Maßstäbe entweder eingehalten oder verletzt werden, sondern darin, daß ein bestimmter Punkt auf den vielen möglichen trade-offs zwischen konkurrierenden Maßstäben in einer konkreten Entscheidung realisiert werden muß⁷ – und das Abwägen ist ja die eigentliche politische Aktivität, die man sich nun gerade nicht durch eine Verfassung abnehmen lassen kann.

Am einen Ende der Möglichkeiten – oder besser: bereits jenseits der plausiblen Möglichkeiten – steht also die Ersetzung von Politik durch die Verfassung,⁸ am anderen Ende steht die bloße verfassungsmäßige Deklaration der Maßstäbe, die in den Abwägungsprozeß eingehen sollen. Zwischen diesem Minimum an Verbindlichkeit und der Abschaffung der Entscheidung am anderen Ende stehen alle Institutionen, die Anreize zu einem bestimmten Verhalten aufweisen, oder die Prozesse mit erwünschten Eigenschaften installieren.

Alle überhaupt in Frage kommenden Vorkehrungen sind theoretisch nicht-trivial: Wir können zu ihnen nur dann etwas sagen, wenn wir eine Vorstel-

5 Zuzüglich vielleicht derjenigen institutionellen Erfindungen, die selbst als Requisiten der Regeleinhaltung gedeutet werden können – vor allem der Gewaltenteilung. Und zwar der »klassischen« Gewaltenteilung (Aufteilung funktionaler Spezialzuständigkeiten – wer die Gesetze macht, soll sie nicht selbst durchführen oder nicht über ihre Einhaltung wachen. Keine dieser Gewalten kann der anderen ins Handwerk pfuschen, jede ist im Rahmen ihrer – begrenzten – Zuständigkeit autonom). Eine andere Sorte werden wir noch betrachten.

6 Der Verfassungsgeber einer freiheitlichen Verfassung kann nicht so einfach substantielle Vorgaben installieren – außer denen natürlich, die Bedingung der Möglichkeit einer freiheitlichen Verfassung sind. Die sind aber schon in Form von Verboten installiert.

7 Vgl. R. Zintl: Wahlsoziologie und individualistische Theorie – der ökonomische Ansatz als Instrument der Mikrofundierung von Aggregatanalysen. In: H. Esser/K.G. Troitzsch (Hg.), Modellierung sozialer Prozesse. Neuere Ansätze und Überlegungen zur soziologischen Theoriebildung. Bonn 1991. 205-234 (hier: 220ff.).

8 In Deutschland herrscht in politisch sehr unterschiedlichen Lagern eine recht ausgeprägte Sehnsucht nach der vermeintlichen Sicherheit, die man durch Selbstentmündigung zu erhalten hofft.

lung davon haben, wie die Akteure mit ihnen umgehen. Notwendig ist also ein Handlungsmodell. Es ist dann leicht erkennbar, daß die Auswahl des Handlungsmodells die wesentliche Entscheidung ist, die unterschiedliche Ansätze konstitutioneller politischer Ökonomie charakterisiert.

Für CPE gilt: Das allgemeine theoretische Instrumentarium ist durchaus das ökonomische Standardinstrumentarium - zumindest »intendiert« rationales Handeln der Subjekte wird unterstellt. Spezifisches Merkmal des zugrundeliegenden Handlungsmodells ist die beschränkte Informationsverarbeitungskapazität der Akteure - sie geben sich nicht freiwillig mit zweitbesten Alternativen zufrieden, aber sie wissen normalerweise nicht genau, was der Fall ist. Informationsbeschränkungen erzeugen Informationsasymmetrien, Informationsasymmetrien bieten Ansatzpunkte zu gegenseitiger »opportunistischer« Ausbeutung.⁹ An dieser Stelle nun setzt die besondere Zuspitzung der CPE ein: Da die Risiken der Politik der normativ erhebliche Aspekt sind, da es also vor allem darum geht, Risiken zu minimieren, sollte man nicht die realitätsnächste, sondern die »riskanteste« Stilisierung der Akteure zugrundelegen. Das Einstiegsargument ist völlig einleuchtend: Zwar sind bestimmt nicht alle Menschen opportunistische Gelegenheitsausbeuter, vielleicht sogar nur eine Minderheit, aber die Spielregeln sollten so ausgelegt sein, daß sie rücksichtslosen Egoisten gewachsen sind. Die CPE-übliche Umsetzung besteht nun darin, den Grenzfall, den rücksichtslosen Egoisten, ausdrücklich verstanden als skeptische Fiktion,¹⁰ als Standardmodell zu verwenden - nicht realistisch vielleicht, aber gegen Wunschdenken immunisierend. Daß das möglicherweise nicht ganz harmlos ist, kann man sich schon jetzt folgendermaßen vergegenwärtigen: Die Hintergrundfrage: »Was passiert, wenn es rabiate Egoisten gibt?« wird ersetzt durch die Frage »Was passiert, wenn es nur rabiate Egoisten gibt?« - sicherlich sind das zwei verschiedene Fragen.

Nun zur Anwendung auf unsere politischen Institutionen, also die Institutionen des modernen demokratischen Rechtsstaats:

9 Vgl. vor allem O.E. Williamson: *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York 1985; auch A.A. Alchian/H. Demsetz: *Production, Information Costs, and Economic Organization*. In: *American Economic Review* 62/1972. 777-795.

10 Für das Argument vgl. G. Brennan/J.M. Buchanan: *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*. Cambridge 1985 (hier: Kap. 4). Für Diskussion und Kritik vgl. R. Schüssler: *Der homo oeconomicus als skeptische Fiktion*. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 40/1988. 447-463; I. Pies: *Normative Institutionenökonomik. Zur Rationalisierung des politischen Liberalismus*. Tübingen 1993.

3. *Die Probleme des demokratischen Wettbewerbs*

Die folgenreiche Eigenschaft ist die politische Arbeitsteilung - die Prinzipale wählen Agenten, die Agenten führen die Geschäfte. Die Prinzipale dürfen nicht alles - dafür sorgen die klassischen rechtsstaatlichen Verbote und Kompetenzschränken. Jenseits dieser Schranken soll der Wille der Prinzipale ausschlaggebend sein, nicht der der Agenten: Politische Arbeitsteilung in der Demokratie bedeutet nicht Verabschiedung des Volkes von der Macht, sondern nur einen Übergang von »voice« zu »exit«. ¹¹ Abwanderung gilt dort, wo sie institutionell tragend ist, im Marktwettbewerb, als eine überaus wirkungsvolle Form der Kontrolle über Agenten: Der Wettbewerb der Anbieter von Leistungen erzeugt eine Dilemma-Konstellation, in der ihnen nichts übrig bleibt als Anpassung an die Wünsche der Nachfrager. Würde der politische Wettbewerb ganz analog dem Marktwettbewerb funktionieren, so wären alle normativ erheblichen Qualitätsprobleme gelöst (verbleibende Unverantwortlichkeiten wären den Prinzipalen zuzurechnen, nicht einem Fehlverhalten der Agenten). Die These nun, die für alle Spielarten konstitutioneller politischer Ökonomie tragend ist, lautet: Die Analogie zwischen Marktwettbewerb und politischem Wettbewerb besteht nur partiell. Dies bietet dann den Ansatz für die Entfaltung des Programms.

Um den Unterschied zwischen politischem und Marktwettbewerb herausarbeiten zu können, muß man zwei Informationszustände unterscheiden - vollkommene und beschränkte Information: Im ersten Fall, sofern die Nachfrager wissen, was sie wollen, ist der Wettbewerb ein »Durchsetzungsverfahren«, ein Aggregationsinstrument. In Situationen, in denen die Leute nicht genau wissen, was sie wollen, weil sie nicht wissen, was sie bekommen können, geht es nicht nur um die Abbildung von Wünschen, sondern auch um die Aufdeckung von Möglichkeiten der Befriedigung von Wünschen - der Wettbewerb ist in dieser Konstellation vor allem ein »Entdeckungsverfahren«. ¹²

Nun gilt: Als Durchsetzungsverfahren, Aggregationsinstrumente, sind politischer und Marktwettbewerb gleichermaßen leistungsfähig ¹³ - hier herrscht uneingeschränkte Analogie. Als Entdeckungsverfahren hingegen ist allein der Marktwettbewerb leistungsfähig, nicht der politische Wettbewerb - hier besteht keine oder nur eine schwache Analogie. Das hat seine Ursache in

11 A.O. Hirschman: Abwanderung und Widerspruch. Tübingen 1974.

12 F.A. v. Hayek: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. In: Ders., Freiburger Studien. Tübingen 1969. 249-265.

13 Konsistenzprobleme im Arrowschen Sinne sind kein Politikversagen, sondern konstitutiver Politikbestandteil; im übrigen ist die Analogie ungebrochen, da Märkte ja keine vollständige Rangordnung herstellen, also dem Unmöglichkeitstheorem ebenfalls - in allerdings trivialer Weise - unterliegen.

dem Unterschied zwischen den jeweiligen Entscheidungsgegenständen. Im Marktwettbewerb werden individuell maßgeschneiderte Warenkörbe zusammengestellt, im politischen Wettbewerb werden demgegenüber Pakete geschnürt. Der Marktwettbewerb kann als ein leistungsfähiges Entdeckungsverfahren genau deshalb angesehen werden, weil die Auswahl portioniert ist und daher mit Informationsbeschränkungen in einer ganz bestimmten Weise umgegangen wird: Der einzelne Nachfrager kann bei Enttäuschung das spezielle Objekt seines Mißfallens ersetzen und den Ersatz unter gleichen Bedingungen testen, also ganz selektiv reagieren. Darüber hinaus kann er andere Konsumenten beobachten und ihre Erfahrungen berücksichtigen. Für die Anbieter folgen aus den selektiven Entscheidungen der Nachfrager eindeutig interpretierbare Signale. Beide Seiten können lernen. Ganz anders liegt der Fall im politischen Wettbewerb: Man muß bei Mißfallen das ganze Paket austauschen, und man kann niemals eine Alternative *ceteris paribus* testen - man befindet sich immer auf einem Pfad, auf dem eben vieles einzig ist. Die Signale an die Anbieter sind vieldeutig - wäre es anders, so bräuchte man keine Wahlforscher, die aufzudecken versuchen, was der Wähler wohl sagen wollte. Im Marktwettbewerb konkurrieren Alternativen real und simultan, im politischen Wettbewerb konkurrieren sie virtuell und (allenfalls) sequentiell.

Der politische Wettbewerb ist ein Wettbewerb, in dem Theorien eine andere und unvergleichlich größere Rolle spielen als im Marktwettbewerb, sowohl positive Theorien (über tatsächliche Kausalitäten) als auch normative Theorien (über das, was moralisch »zurechenbar« ist): Natürlich haben die Teilnehmer am Marktwettbewerb auch ihre »Theorien«, jedoch werden diese mitsamt den Gütern getestet; im politischen Wettbewerb hingegen ist das Lernen, wenn es stattfindet, in hohem Maße theoriebezogen - es gibt aber keinen eingebauten Selektionsmechanismus für die Theorien selbst. Der politische Wettbewerb könnte nur dann vergleichbare Selektionsleistungen wie der Marktwettbewerb erbringen, wenn alle Beteiligten zutreffende Theorien über die »Welt« insgesamt schon mitbrächten. Nur dann könnten die Nachfrager präzise Schuldzuweisungen vornehmen und entsprechend reagieren, nur dann wäre es für die Anbieter eindeutig, was von ihnen erwartet wird und wofür sie bestraft werden. Mit anderen Worten: Der politische Wettbewerb ist kein dem Marktwettbewerb vergleichbares Entdeckungsverfahren, sondern er ist »effizient«, wenn schon alles »entdeckt« ist.

Da das nicht so ist und da überdies nicht nur allgemeine Informationsunvollkommenheiten bestehen, sondern spezifische Informationsasymmetrien zwischen Agenten und Prinzipalen, ist die Kennzeichnung des politischen Wettbewerbs als »theorieabhängig« nur ein Euphemismus für den Tatbestand, daß er nichts anderes sein kann als ein Wettbewerb der Manipulatio-

nen. Es gibt zwar Rückkoppelung der Agenten, aber die Rückkoppelung ist pervers; vielleicht wird gelernt, aber es wird pathologisch gelernt.

Der folgenreiche Aspekt dieser Diagnose ist: Es gibt keinen Grund, die gerade beschriebene kollektive Unverantwortlichkeit, die kollektive »Willensschwäche«, als aggregierte individuelle Willensschwäche zu deuten. »Kollektive Willensschwäche« ist nur eine - irreführende - Metapher für die Resultate einer bestimmten Sorte strategischer Interaktion. Was real stattfindet, ist die institutionell unterstützte Ausbeutung¹⁴ der schlecht Informierten (normalerweise eine Mehrheit) durch die Interessierten und daher gut Informierten (normalerweise eine Minderheit). Akteure können andere Akteure ausbeuten oder für ihre eigenen Zwecke instrumentalisieren, weil diese gar nicht wissen, was ihnen geschieht, oder weil sie nicht wissen, welche alternativen Optionen sie hätten, oder weil sie nicht wissen, was sie sich eigentlich gefallen lassen müssen.

4. *Mögliche Verfassungskonsequenzen*

Eine Verfassung kann, wie oben schon angesprochen, förmlich nur das installieren, was wir »konsentierete Fremdbindung« genannt haben; buchstäbliche Selbstbindung dagegen kann nur interne, nicht aber externe Restriktion sein. Es kann also auch hinsichtlich der hier anstehenden »weicheren« Probleme nach wie vor nicht darum gehen, in der Verfassung nun zugemutete Selbstbindung zu fixieren. Unterschiede zwischen verschiedenen Spielarten konstitutioneller politischer Ökonomie dürften hier kaum zu erwarten sein.

Zunächst können wir aus der obigen Diagnose folgern, daß jedenfalls überhaupt die Möglichkeit besteht, sich auf Fremdbindung - also auf externe Restriktionen, auf Übergriffsverbote oder wenigstens Übergriffsbehinderung - zu stützen. Wäre buchstäblich Willensschwäche der Individuen die Ursache von Qualitätsproblemen, dann wäre auch nur buchstäbliche Selbstbindung der Ausweg. Soweit dagegen die Probleme ihre Ursache in Übergriffen haben oder sich zumindest prozessual als Übergriffe darstellen, sind externe Restriktionen jedenfalls nicht *prima facie* abwegig.

14 Die beiden Konzepte »Willensschwäche« und »Ausbeutung« stehen zueinander im Kontext individuellen Verhaltens gerade umgekehrt wie im Kontext politischer Entscheidung: Die Willensschwäche eines Individuums ist das buchstäblich Vorhandene, das dann, ein wenig metaphorisch, als eine Form der Selbstausbeutung angesehen werden kann. In der Politik dagegen ist das, was zunächst einmal buchstäblich stattfindet, die Durchsetzung bestimmter Personen und ihrer Interessen gegen andere Personen und deren Interessen; das kann dann, ziemlich metaphorisch, als Willensschwäche apostrophiert werden.

Damit ist aber noch nicht entschieden über die Frage, ob die hier diskutierten verfassungsmäßigen Vorkehrungen Selbstbindung der Akteure bzw. die Fähigkeit zur Selbstbindung in Rechnung stellen sollen oder ob das Thema Selbstbindung als verfassungstheoretisch grundsätzlich irrelevant angesehen werden soll. Hier sind unterschiedliche Schulen denkbar; CPE hat ein deutliches Profil: Fremdbindung allein interessiert. Das soll nun an den drei wichtigsten Reformthemen gezeigt werden.

Im Prinzip sind drei Wege denkbar:

- Rückgabe an die Prinzipale (Reinstallierung von voice);
- Verbindlichere Zielvorgaben für politische Entscheidungen;
- Angemessenere Institutionalisierung von exit (nicht nur durch Parteienwettbewerb).

Es gilt im einzelnen:

Die Rückgabe der direkten Entscheidungsbefugnis an die Prinzipale (genauer sicherlich: die Rücknahme der Befugnis durch die Prinzipale¹⁵), also die Institutionalisierung direkter Demokratie, wird im Rahmen der CPE ganz und gar ohne Hysterie in der einen oder der anderen Richtung beurteilt - weder als die Rückkehr zur »wahren« Demokratie, noch als ihr Ende. Das Plebiszit wird als plausibles Mittel der Agentenkontrolle eingeschätzt, keinesfalls aber als funktionsfähige Alternative zur politischen Arbeitsteilung. In diesem zweiten Fall, als das eigentlich tragende Verfahren, ist die direkte Demokratie auf ihre eigene Weise allemal so problematisch wie der politische Wettbewerb. Das ist nicht etwa deshalb der Fall, weil das »Volk« irrational ist, sondern vielmehr deshalb, weil es sehr rational handelt: Zum Referendum gehen diejenigen, für die etwas auf dem Spiel steht, der Rest bleibt zu Hause.¹⁶ Das Resultat ist fragmentierte Politik mit klaren Verteilungseffekten. Als Ergänzung dagegen ist das Plebiszit deshalb nützlich, weil es dann eben nicht einen »Willen« durch einen anderen ersetzt, sondern viel eher als eine Fortführung der Gewaltenteilung wirkt - die Chance auf Qualitätsverbesserung liegt hier im Konflikt zwischen Entscheidungsorganen, nicht in der erwarteten höheren Qualität der Entscheidung durch andere Akteure. Allerdings gibt es auch hier aus Informationsasymmetrien resultierende Risiken: Zu erwarten ist nicht unbedingt die Veredelung eines »Diskurses« (von dem ohnehin nicht sicher ist, ob es ihn überhaupt gibt), sondern eher eine Verschärfung der Interessenseinwanderung, da zu-

15 Seltsam sollte die seit der »friedlichen Revolution« gerade unter »fortschrittlichen« Politikern verbreitete Reifeprüfungsmetaphorik anmuten. Es ist ein Mißverständnis, wenn die Agenten sich Sorgen darüber machen, was man den Prinzipalen zutrauen kann und anvertrauen darf.

16 Vgl. E. Immergut: Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. In: J. of Public Policy 10/1991. 391-416.

sätzliche Ansatzpunkte für strategisches Moralisieren und damit eine Verhärtung der Positionen geschaffen werden.

Zielvorgaben (etwa: »Staatsziele«), die zweite Möglichkeit konstitutioneller Bearbeitung von Qualitätsproblemen, können, wie wir schon sahen, niemals in der Form konstitutionell fixiert werden, daß Entscheidungsinhalte unmittelbar einklagbar werden. Sie müssen in der Entscheidung berücksichtigt werden - aber die Entscheidung bleibt eben Entscheidung und kann nicht einfach Vollzug sein. Das CPE-typische Urteil ist wiederum zweigeteilt: Wenn Ziele nur als Ermahnungen und sonst nichts formuliert sind, sind sie unnütz - in diesem Falle verlangen sie buchstäbliche Selbstbindung der Individuen, eine Bereinigung der Präferenzen (»preference laundering«); da dies ehrlich oder bloß strategisch erfolgen kann, resultiert ein Kooperationsdilemma, das unter Opportunisten dazu führen muß, daß alle schönen Dinge, die in der Verfassung stehen, nur Versatzstücke der politischen Rhetorik, Spielmaterial, sein werden. Die bloß deklaratorische Aufnahme dessen, was einem heilig ist, in die Verfassung ist der beste Weg zur Aushöhlung dieser Werte. Anders liegt der Fall somit, wenn solche Ziele als Entscheidungskriterien institutionell-prozedural verankert werden - vor allem in der Form einer Kombination von funktional unterschiedenen Institutionen mit gegenseitigem Veto und daher Einigungszwang - etwa Bundesbank und Bundesregierung.¹⁷ Es werden Aspekte der Entscheidung (nicht die Entscheidung insgesamt) der Arena »Willensbildung« entzogen und »Spezial-Autokraten« übertragen, die aber nicht auf eigene Faust handlungsfähig sind. Kombination, Blockademöglichkeit und Einigungszwang zusammen sorgen dafür, daß das nicht Expertenherrschaft und auch nicht die Auflösung in separate Feudalfürstentümer ist; als »undemokratisch« kann man solche Vorkehrungen nur dann ansehen, wenn man nach wie vor im Hinterkopf die Vorstellung eines »wahren« Willens (des Volkes oder wessen auch immer) und den entsprechenden Unwiderstehlichkeitswahn hat - das ist allerdings kein Problem der CPE. Einschränkend ist festzuhalten, daß aufgrund der hohen Einigungskosten solche Instrumente nur sehr sparsam eingesetzt werden können.

Für die dritte Möglichkeit, andere exit-Institutionalisierungen, gibt es keinen Interpretationszwiespalt und daher auch ein eindeutiges Urteil: Sie sind das Mittel der Wahl, wo immer anwendbar. Im Zentrum der Überlegungen steht hier der Föderalismus. Föderalismus heißt, daß man sich (einem Teil der) politischen Entscheidungen durch Abwanderung entziehen kann, ohne

17 Vgl. J. Elster: Subversion der Rationalität. Frankfurt/New 1987. Ein anderes Beispiel ist der »Ökologische Rat« des Paulskirchenentwurfs. Vgl. B. Guggenberger/U.K. Preuß/W. Ullmann: Eine Verfassung für Deutschland. Manifest - Text - Plädoyers. München/Wien 1991.

daß man Rechtsordnung, Sprache, Kultur aufzugeben hat. Die exit-Kosten sind also vergleichsweise gering, die exit-Option daher reales Requisite der Akteure. Man kann föderative Systeme dann unter zwei Blickwinkeln sehen – unter dem »positiven«, daß Gleichgesinnte sich regional konzentrieren können, und unter dem »negativen«, daß diejenigen, denen es irgendwo nicht paßt, unter nicht zu großen Kosten gehen können. In gewissem Maße ist das eine die Kehrseite des anderen, aber der betonte Aspekt ist doch unterschiedlich. Der »positive« Aspekt, der die föderativ verknüpften Teileinheiten als eine Art von Clubs¹⁸ ansieht, in denen sich Leute mit gleichen oder wenigstens ähnlichen Präferenzen für Kollektivgüter begrenzter Reichweite zusammenschließen, ist für uns nicht relevant.¹⁹ Der »negative« Aspekt ist einschlägig: Abwanderung ist auch hier ein wirksames Instrument der Qualitätskontrolle. Man sollte sich allerdings klarmachen, wie dieses Instrument hier funktioniert. Zunächst einmal ist klar, daß nur diejenige Abwanderung Wirkung zeigt, die schmerzt – die Abwanderung zahlungsfähiger Mitglieder. Auch wenn diese überall eine Minderheit darstellen, erzeugt der Wettbewerb der Jurisdiktionen um die Zahlungsfähigen ein Wanderungsgleichgewicht, das der politisch durchgesetzten Umverteilung überall ähnliche Schranken zieht.²⁰ Die unmittelbare Qualitätsverbesserung durch Föderalismus besteht also in CPE-Sicht ganz einfach darin, daß weniger Umverteilungspolitik betrieben wird. Eine mittelbare Folge dieser Schranken ist dann aber allgemeinere Qualitätsverbesserung: Wenn man in der Extraktion restringiert ist, hat man Anreiz, die Effizienz zu steigern, also den Wirkungsgrad der extrahierten Ressourcen.²¹

18 Für diese Föderalismus-Betrachtung vgl. C.M. Tiebout: A Pure Theory of Local Expenditures. In: *J. of Political Economy* 64/1956. 416-424; für die entsprechende Club-Logik vgl. J.M. Buchanan: An Economic Theory of Clubs. In: *Economica*, 32/1965. 1-14. Ein Unterschied besteht allerdings: In normalen Clubs ist nur der Austritt frei; im Föderalismus sind Austritt und Eintritt frei.

19 Er impliziert Segregation derart, daß sich intern (relativ) homogene und untereinander (relativ) heterogene Teilkollektive bilden. Das gilt für zahlreiche Sorten politischer Präferenzen bis hin zur Präferenz für Verfassungstypen, falls die Bundesverfassung hier Spielräume läßt. Hierin steckt dann ein Ansatz, die Figur des Gesellschaftsvertrages mit institutionellem Leben zu füllen. Vgl. V. Vanberg/J.M. Buchanan: Constitutional Choice, Rational Ignorance and the Limits of Reason. In: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 20/1991. 61-78.

20 Die Diskussion darüber, ob das ein Argument für oder gegen zentrale Entscheidung ist, ist gut zusammengefaßt bei M.L. Marlow: Intergovernmental Competition, Voice and Exit Options and the Design of Fiscal Structure. In: *Constitutional Political Economy* 3/1992. 73-88.

21 Es ist allerdings denkbar, daß dieses Ergebnis nicht ganz so robust ist wie es auf den ersten Blick scheint. Denkbar sind in der Realität durchaus Pfadabhängigkeiten und Fallen: Zwar kann kein Teilstaat die interne Zuwanderung von Armen rechtlich unterbinden; macht aber ein Teilstaat mit einer Minderheit sozial schwacher Bürger entschlossen deren Versorgung vergleichsweise schlecht, so stimuliert er Abwanderung, kann seine eigene Steuerlast reduzieren und die Zuwanderung der Reichen stimulieren. Teilstaaten, die nicht rechtzeitig in

Soweit die Skizze der Art und Weise, wie im Rahmen der CPE-Sicht konstitutionelle Probleme formuliert und bearbeitet werden. Der zentrale Punkt sollte deutlich geworden sein: Die Lösung von Ordnungsproblemen wird gesucht und gefunden nicht in der verfassungsmäßigen Unterstützung der Verbesserung oder Selbstverbesserung der Akteure und ihrer Wünsche, sondern allein in externen Restriktionen – in Kontrolle durch Abwanderungsdrohungen und durch fest installierten Konflikt. Nun zur Diskussion.

5. *Die Rolle skeptischer Fiktionen*

Zunächst sollten wir uns in Erinnerung rufen, daß an der Betonung externer Restriktionen selbst nichts auszusetzen ist: Man soll sich und andere nicht überfordern. Daß jedoch Schadensbegrenzung deshalb Priorität hat, weil die Politik selbst als grundlegend und in jeder Hinsicht unheilbar gilt, ist keineswegs mehr selbstverständlich und harmlos, sondern folgt aus einer Grundsatzentscheidung, die mit bloßer Vorsicht nichts mehr zu tun hat: Nicht allein der perfekte neue Mensch oder ein großgeschriebener »Volks-wille«, in dem die Rettung zu finden wäre, wird hier ausgeschlossen, sondern der Bürger selbst ist verschwunden, und mit ihm jede nicht völlig anspruchslose Vorstellung von »Öffentlichkeit«, res publica, gemeinsamer Bewältigung gemeinsamer Probleme.²² Als autonome, normativ begründete Entscheidung kann man das halten wie man will; zu untersuchen ist aber, inwieweit der Ansatz die Entscheidung vorwegnimmt.

Zunächst einmal sollte man sich klarmachen, daß die Tatsache, daß »Citizenship« und »Öffentlichkeit« keine Rolle spielen, nicht aus dem normativen oder dem methodologischen Individualismus des Programms folgt. »Öffentlichkeit« ist kein kollektivistisches Konzept. Es ist auch keine Konsequenz aus der eingangs erwähnten normativen Vorgabe, daß Politik nicht Lebensform sei. Daß davon ausgegangen wird, daß Politik der Verfolgung

diesen Wettbewerb eingestiegen sind, können dank massiver Zuwanderung verdrängter Armer nicht mehr umschalten, da nun die Mehrheiten sich verändert haben. Am Ende steht dann die Zweiteilung in Staaten ohne Sozialpolitik und ohne soziale Probleme und Staaten mit Sozialpolitik und mit sozialen Problemen. Die kausale Interpretation des Zusammenhangs von Sozialpolitik und sozialen Problemen wird dann zur Waffe im politischen Meinungskampf – in Wirklichkeit aber besteht ein ganz anderer Zusammenhang.

22 »... »Citizenship« bezeichnet ein Konzept gesellschaftlicher Zusammenarbeit, in der die Individuen weder durch Blut noch durch Verträge aneinander gebunden, sondern durch die gemeinsame Teilnahme an der Suche nach gemeinsamen Lösungen für gemeinsame Probleme miteinander verbunden sind... An der Schwelle zum 21. Jahrhundert werden wir lernen müssen, auch im Dissens zu kooperieren, mit moralischer Vieldeutigkeit, mit Erkenntnisungewißheit und schließlich auch mit der Erfahrung diskontinuierlicher und überraschender Veränderungen umzugehen.« (U.K. Preuß: Brauchen wir eine neue Verfassung? In: B. Guggenberger/U.K. Preuß/W. Ullmann (Hg.), Eine Verfassung für Deutschland. Manifest – Text – Plädoyers. München/Wien 1991. 14-17; hier: 15).

individueller Zielsetzungen dient, bedeutet keine Entscheidung darüber, wie die Individuen ihre Probleme definieren und in welcher Weise die Ziele verfolgt werden. Es gibt keinen methodischen oder methodologischen Grund, die Interaktion allein als strategische Interaktion anzusehen, in der jeder jeden zu übervorteilen versucht. Man muß also nicht die Sorge haben, daß hier etwa fundamentale normative oder methodologische Konflikte lauern.

Es bleibt die wesentlich harmlosere Möglichkeit, daß das spezielle Handlungsmodell - der »egoistische Opportunist« - die Verantwortung für die Einschränkung des Blickwinkels trägt. Das ist zunächst einmal völlig triviale Weise der Fall: Unter egoistischen Opportunisten ist ja tatsächlich nicht Problemlösung, sondern höchstens Feilschen um Vorteile zu erwarten. Allgemeiner: Wenn das Handlungsmodell so etwas wie Selbstbindung nicht vorsehen kann, dann folgt natürlich auch, daß Restriktionen nur von außen kommen können und daß Verfassungen also keine Vorkehrungen enthalten dürfen, die eine Fähigkeit zur Selbstbindung der Akteure voraussetzen oder auch nur zur Kenntnis nehmen.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, daß diese Trivialität nur verschleiert, was eigentlich zu diskutieren ist: Wie erinnerlich, haben wir es bei dem verwendeten Handlungsmodell ja nicht mit einer Behauptung über die Natur des Menschen zu tun, sondern mit einer Fiktion, die auf den Grenzfall gestützt ist - nicht statistische Häufigkeit, sondern Fruchtbarkeit gibt das Argument für dieses Handlungsmodell ab. Maßstab der Fruchtbarkeit war im speziellen Fall normativer Institutionenbetrachtung die Tauglichkeit des Handlungsmodells zur Identifikation von Risiken, daher »skeptische Fiktion«. Zu diskutieren ist nun die oben schon charakterisierte Verschiebung: Modelliert wird nicht der Fall, in dem es opportunistische Egoisten gibt, sondern der Fall, in dem alle welche sind.

Der erste Schritt der Diskussion - und zugleich der Ansatz zu einer immanenten Kritik - besteht darin, zu zeigen, daß die Umformulierung des Grenzfalls zum Standardfall (sei sie nun problematisch oder nicht) nur einseitig, oder auch halbherzig, erfolgt. Das kann man sich rasch mit Hilfe der Frage vergegenwärtigen, die speziell die neoinstitutionalistische Ökonomie beschäftigt: Woher soll denn unter Informationsbeschränkungen überhaupt die Bereitschaft zur Regeleinhaltung kommen? Wenn wirklich alle Opportunisten wären, würden sie nicht nur bei jeder sich bietenden Gelegenheit die Regeln brechen, sie würden darüber hinaus sich auch davor drücken, beobachtete Regelverletzung zu sanktionieren.²³ Die Probleme der Theoriebil-

23 Die Thematik ist ausgiebig behandelt. Vgl. hier nur H. Kliemt: The Reason of Rules and the Rule of Reason. In: *Critica* 19/1987. 43-86; U. Witt: Evolution and Stability of Cooperation without Enforceable Contracts. In: *Kyklos*, 39/1986. 245-266.

dung würden ins Uferlose und Unbeschreibliche wachsen - es gäbe nicht viel Verhaltensregelmäßigkeit zu analysieren. Wenn es andererseits nur Norminternalisierer, habituell oder überzeugungshalber, gäbe, so bestände - bei als legitim akzeptierten Regeln - überhaupt kein Problem der Regeltung und Regelüberschreitung. Wiederum bliebe theoretisch nicht viel zu bewältigen. In dem hier betrachteten speziellen Fall der Risikoanalyse setzt also die Verwendung des Opportunisten als Instrument dennoch immer die Folie der Nichtopportunisten voraus. Erst dann, wenn es nicht nur einen homogenen Typus, sondern die beschriebene Nichtuniformität gibt, wird es möglich, soziale Normen und Spielregeln als allgemein wirksame Situationsbestandteile und zugleich als Problem zu modellieren. Es genügt, daß den Akteuren unterstellt werden kann, daß sie eine solche Verteilung annehmen und selbst nicht wissen, wo wer sitzt. Diejenigen Akteure, denen es ernst mit den Normen ist, sind bereit, ihr Verhalten entsprechend zu steuern, und sie sind bereit, das Verhalten anderer entsprechend zu beurteilen und gegebenenfalls - auch unter Kosten - zu sanktionieren. Diejenigen Beteiligten, die sich allein an ihren »Interessen« orientieren, finden die Normen aus genau diesem Grunde als Restriktion ihres Handlungsspielraums vor, werden also ihre Handlungen zumindest dort unter anderem an ihnen orientieren, wo sie mit Beobachtung rechnen müssen. Wiederum gilt: Wenn alle Akteure Opportunisten wären und alle dies dann auch voneinander wüßten, dann könnten ethische Kriterien nicht einmal mehr als Spielmaterial gedeutet werden: Es bestünde ja common knowledge darüber, daß niemand sie ernst nimmt - also wären sie auch als Spielmaterial nicht tauglich.

Die Vorstellung von der Empirie, die wir verwenden, ist also in Wirklichkeit nicht die Vorstellung eines bestimmten »typischen« Verhaltens, sondern viel eher die Vorstellung einer Verteilung von Verhaltenstypen.²⁴ Das ist der

24 Diese Verteilung enthält nicht etwa »rationale« und »nichtrationale« Akteure (in diesem Falle täte man besser daran, den ganzen Ansatz über Bord zu werfen), sondern sie enthält Akteure, deren Innenleben nicht völlig eindimensional ist, sondern grundsätzlich zum einen »Interessen« und zum andern noch etwas anderes enthält, das wir als »Meinungen« bezeichnen wollen (vgl. zur Grundproblematik K.J. Arrow: *The Place of Moral Obligation in Preference Systems*. In: S.Hook (Ed.), *Human Values and Economic Policy*. New York.1967. 117-119; A.K. Sen: *Rational Fools: A Critique of the Behavioural Foundations of Economic Theory*. In: *Philosophy and Public Affairs*, 6/1977, 317-344; ders: *Behaviour and the Concept of Preference*. In: J.Elster (Ed.), *Rational Choice*. Oxford 1986. 60-81). »Interessen« seien definiert als unmittelbar auf Gegenstände bezogene Urteile darüber, was man gerne hätte und was man weniger gerne hätte, »Meinungen« sind alle allgemeineren Werturteile, insbesondere normative Überzeugungen. Das relative Gewicht der beiden Komponenten und der Umgang mit etwaigen Konflikten zwischen ihnen sind »Individualität«, über die ein rational-choice-Modell keine Behauptungen aufstellen kann. Die Verteilung, über deren Gestalt ein rational-choice-Modell ebenfalls nichts sagen kann, reicht von Akteuren, deren Nutzen ganz oder fast ganz von ihren »Interessen« abhängt, bis

Ausgangspunkt.²⁵ Man kann nun die folgende allgemeine Behauptung aufstellen:

Ob man die zugrundeliegende Vorstellung einer Verteilung von Verhaltenstypen implizit lassen kann (wie es etwa in der CPE gehalten wird) oder ob man sie explizit machen muß, sollte nicht von einer Entscheidung für Skepsis oder Nichtskepsis abhängig gemacht werden, sondern von den Folgen für den Informationsgehalt der Aussagen. Zumindest dort, wo die sparsamere Modellierung zu antizipierbar falschen Aussagen führt, sollte man auf sie verzichten. Die Brauchbarkeit einer Fiktion hängt nicht von der Stoßrichtung der Fragestellung ab (sich selbst bestätigende Skepsis ist auch eine Art Wunschdenken), sondern immer von der theoretischen Leistungskraft der Fiktion – und über diese kann nicht abstrakt befunden werden, sondern nur kontextbezogen.

Aus dieser allgemeinen Behauptung folgt die spezifische Kritik an dem Verfahren im Rahmen der CPE: Die Modellierung mit Hilfe eines einzigen Verhaltenstypus' ist unangemessen, weil im Kontext politischen Handelns Verteilungen eine irreduzible Rolle spielen.

Der Grund: Nur bei Anonymität liefert der opportunistische Grenzfall eine gute Beschreibung mindestens der Richtung des auf den Akteuren lastenden Verhaltensdrucks; je nach von außen erkennbarer Größe des Drucks liefert er zusätzlich zutreffende Verhaltensbeschreibungen. Da Opportunismus nicht identifizierbar ist, lastet auf allen Akteuren Druck, sich zu verhalten, als seien sie Opportunisten.²⁶ Bei gegenseitiger Sichtbarkeit der Akteure hingegen findet Verhaltenskontrolle nicht lediglich über Interdependenz statt, sondern direkt durch Interaktion. Hier spielt dann die Verteilung eine offensichtliche Rolle. Die politische Arbeitsteilung kann eindeutig der zweiten Sorte von Konstellationen zugeordnet werden: Die Politiker, auf denen hoher Druck lastet, sind füreinander und für die Wähler alles andere als anonym; die Wähler andererseits, die durchaus anonym sind, befinden sich unter keinem spezifischen Selektionsdruck.

Eine institutionelle Diskussion, die davon nicht Notiz nimmt, weist antizipierbare Schwächen auf. Zunächst einmal wird die Diagnose einseitig und oft genug unzutreffend sein. Schon das zieht die Therapievorschlüsse in Mit-

zu Akteuren mit einem übergroßen Über-Ich. Vgl. ausführlicher hierzu R. Zintl: Kooperation kollektiver Akteure – zum Informationsgehalt angewandter Spieltheorie. In: J. Nida-Rümelin/ U. Wessels (Hg.), *Praktische Rationalität*. Berlin 1993 (im Druck).

25 Die bisweilen anzutreffende Behauptung, das Handlungsmodell des egoistischen Opportunisten sei zwar skeptisch, aber letztlich keine Fiktion, sondern eine illusionslose Beschreibung des Menschen »wie er wirklich ist«, ist also nicht nur in sich fragwürdig, sondern sie ist auch schlecht informiert. Typisch für solche Mißverständnisse (bzw. Selbstmißverständnisse): R.B. McKenzie/G. Tullock: *Homo Oeconomicus*. Frankfurt/New York 1984.

26 Das muß allerdings nicht immer und sofort zum Zusammenbruch jeder Kooperation führen. Vgl. R. Schüßler: *Kooperation unter Egoisten: vier Dilemmata*. München 1990.

leidenschaft, soweit sie auf Krankheiten zielen, die so nicht existieren. Die Therapien leiden aber auch in sich an einseitiger Analyse: Die Problemlösungspotentiale »weicher« Institutionen (Staatsziele vor allem) werden ja systematisch unterschätzt und daher wird ein zu enges institutionelles Menü betrachtet.²⁷ Insoweit erweist sich die Verwendung skeptischer Fiktionen als unproduktiv. Soweit die Verteilung der Verhaltensdispositionen endogen ist, ist diese Art der Modellierung obendrein keineswegs risikoavers, sondern hochriskant: Da Moral, Kultur etc. von Anfang an nicht in die Rechnung eingehen, gibt es auch kein Sensorium für die Risiken möglicher Substitution der kulturellen und moralischen Requisiten einer Verfassung durch bestimmte Regeln dieser Verfassung selbst, und auch kein Sensorium für die sozialen Risiken moralischer Unterforderung.²⁸

In den letztgenannten Zusammenhang gehört auch eine Erscheinung, die von den Advokaten skeptischer Fiktionen nun überhaupt nicht angestrebt war. Ging es dort darum, den »Opfern« der Politik heilsame Skepsis gegenüber den »Tätern« zu vermitteln, so scheint es mittlerweile, als hätten vor allem die Täter die Lektion gelernt: Die Probleme, die wir im Gefolge der Vereinigung speziell in Deutschland sehen, werden sicherlich nicht entschärft durch die Tatsache, daß unsere politische Klasse, wenn sie des Volkes ansichtig wird, keine anderen als skeptische Fiktionen kennt.

6. *Schluß*

Risikoaverses Modellieren sollte die Vorgabe »Wenn es Opportunisten gibt . . .« besser nicht verwandeln in die Vorgabe »Wenn es nur Opportunisten gibt . . .«. Weniger ist hier mehr. Man sollte den Grenzfall im Auge behalten; aber gerade unter den Bedingungen politischer Aktion und Interaktion tut man des Guten zu viel, wenn man den Grenzfall als Standardfall verwendet.

Daß man in Verfassungen nur Fremdbindung festschreiben kann, bedeutet nicht, daß Selbstbindung (der Individuen) irrelevant für konstitutionelle Überlegungen sein muß. Wenn die vorangegangenen Überlegungen stichhaltig sind, dann gilt zumindest, daß es kein rational-choice-Argument hierfür gibt, eher ist das Gegenteil der Fall.

27 Vgl. für Beispiele A. Benz/F.W. Scharpf/ R. Zintl: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt 1992.

28 Vgl. A.O. Hirschman: Entwicklung, Markt und Moral. Abweichende Betrachtungen. München/Wien 1989 (hier: Kap. 12).