Bruno S. Frey/Gebhard Kirchgässner

Diskursethik, Politische Ökonomie und Volksabstimmungen*

Abstract: First, the approaches of 'Diskursethik' (Discourse ethics) and of Modern Political Economy are described. While the latter investigates political decision processes, the former is concerned with the discourse process which takes place before a decision is made. This is shown by using referenda as an example. The discourse which takes place before referenda obviously does not conform to the ideal conditions defined in Diskursethik, but discourse and decisions in the context of referenda come nearer to the intentions of Diskursethik and Political Economy than other decision procedures which are used in representative democracies.

1. Einleitung

Am 26. November 1989 stimmten die schweizerischen Bürgerinnen und Bürger über eine Initiative ab, wonach die Armee abzuschaffen sei. Vor der Abstimmung fand eine intensive und zum Teil hitzige Diskussion statt. Bekanntermaßen handelt es sich ja in der Schweiz bei der Armee um eine 'heilige Kuh'. Als einzige bedeutende Partei verzichteten die Sozialdemokraten auf eine Empfehlung, während alle bürgerlichen Parteien den Stimmbürgern empfahlen, die Initiative abzulehnen. Nur die in der Schweiz bedeutungslosen Kommunisten und 'Progressiven' befürworteten die Initiative. Mit Ausnahme des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, der die 'Stimmfreigabe' beschloß, gaben alle wirtschaftspolitischen Verbände die Empfehlung zur Ablehnung. Die Regierung, der 'Bundesrat', sowie die beiden Kammern des Parlamentes sprachen sich ebenfalls dafür aus, diese Vorlage zu verwerfen. Aufgrund dieser geschlossenen Haltung des gesamten politischen Establishments und des traditionellen Bekenntnisses der Schweizer zu ihrer Armee wurde allgemein erwartet, daß nur ein geringer Anteil der Stimmberechtigten die Initiative unterstützen würde; eine zehn-prozentige Zustimmung wurde

* Die Autoren sind Hans Albert, Hans Michael Baumgartner, Klaus Foppa, Barbara Krug, Willy Meyer, Manfred Neumann, Kurt Stapf, Horst Steinmann sowie Wolfgang Stroebe für wertvolle, z.T. auch sehr kritische Hinweise dankbar. Selbstverständlich sind wir für alle hier vorgetragenen Argumente allein verantwortlich. – Frühere Fassungen dieser Arbeit wurden in Forschungsseminaren an den Universitäten Erlangen-Nürnberg und Zürich sowie im Rahmen der Interdisziplinären Sozialwissenschaftlichen Arbeitsgruppe (ISAG) in Augsburg vorgetragen.

Analyse & Kritik 15 (1993), S. 129-149 © Westdeutscher Verlag, Opladen

von vielen bereits als hoch angesehen. Das tatsächliche Ergebnis war deutlich anders als erwartet: Zwar wurde die Initiative abgelehnt, aber es stimmten 35.6 Prozent der Abstimmenden zu. Dieses Resultat erschütterte das schweizerische Selbstverständnis, und schon bald wurden verschiedene Erleichterungen für Armeegegner erwogen und beschlossen, wie z.B. die Einführung eines Zivildienstes.

Dieses Ereignis kann dazu dienen, die nachfolgend zu diskutierenden wesentlichen Elemente der Volksabstimmung und ihre Beziehung zur Diskursethik und zur Politischen Ökonomie zu verdeutlichen. Dabei stehen Diskursethik und Moderne Politische Ökonomie (im Sinne der 'Ökonomischen Theorie der Politik' bzw. von 'Public Choice') bisher weitgehend unverbunden nebeneinander.[1] Sie könnten sich jedoch durchaus ergänzen. Die Mängel beider Ansätze können durch den anderen Ansatz jeweils zumindest partiell überwunden werden. Dies soll hier anhand der Institution der Volksabstimmung gezeigt werden. Diese kann als eine mögliche (und sonst fehlende) Institutionalisierung der diskursethischen Idee begriffen werden. Dabei ist wichtig, daß nicht nur die letztlich zu treffende Entscheidung, sondern auch der dieser Entscheidung vorangehende Diskussionsprozeß betrachtet wird. Dieser Diskurs und der dabei stattfindende Austausch von Argumenten können bei den betroffenen Individuen eine Präferenzänderung bzw. eine Änderung ihrer ethischen Vorstellungen bewirken. Dieser Aspekt wird in der Politischen Ökonomie, die bisher einzig auf die letztlich zu treffende Entscheidung abstellt, vernachlässigt.

Um dies aufzuzeigen, werden zunächst das Anliegen der Diskursethik (Teil 2) und der Ansatz der Politischen Ökonomie sowie insbesondere der 'Constitutional Economics' (Teil 3) dargestellt. Im vierten Teil wird auf die Rolle der Volksabstimmung im politischen Prozeß und im fünften Teil auf ihre Bedeutung für den politischen Diskurs eingegangen. Danach werden einige allgemeine Probleme demokratischer Abstimmungsverfahren angesprochen (Teil 6). Insgesamt zeigt sich, daß Volksabstimmungen zwar keine vollkommene Verwirklichung der diskursethischen Idee darstellen – eine solche kann es auch nicht geben –, daß sie aber dieser Idee näher stehen als andere politische Entscheidungsprozesse.

2. Das Anliegen der Diskursethik

Die Diskursethik ist ein 'Begründungsprogramm': Es geht darum, ein Verfahren vorzustellen, mit dessen Hilfe Normen bzw. Wertaussagen begründet werden können, und gleichzeitig zu begründen, weshalb dies mit diesem Verfahren möglich ist.[2] Das vorgeschlagene Verfahren ist der 'herrschaftsfreie Diskurs' bzw. die 'ideale Sprechsituation', die dann gegeben sein soll, wenn alle von einer Entscheidung Betroffenen an einem Diskurs über diese Entscheidung teilnehmen (können)

---

[1] Ausnahmen bilden z.B. Homann 1988; 1988a oder Ulrich 1989. Dort werden jedoch andere (eher theoretische) Aspekte dieses Verhältnisses behandelt und nicht die hier im Mittelpunkt stehende Beziehung zu den Volksabstimmungen.

[2] Siehe hierzu u.a. Habermas 1983; 1991.

und wenn dieser unvoreingenommen, zwanglos und nicht persuasiv geführt wird.[3] Außerdem müssen die Teilnehmer vollständig über das für den jeweiligen Diskurs relevante Wissen verfügen. Die grundlegende Norm, auf die sich, folgt man den Vertretern dieses Ansatzes, die Teilnehmer eines solchen Diskurses einigen würden und die außerdem bei Teilnehmern, die ernsthaft einen Diskurs führen, implizit immer schon anerkannt ist, ist der 'Universalisierungsgrundsatz'. Diesem gibt Habermas folgende Fassung: Jede gültige Norm muß der Bedingung genügen, "daß die Folgen und Nebenwirkungen, die sich jeweils aus ihrer allgemeinen Befolgung für die Befriedigung der Interessen eines jeden Einzelnen (voraussichtlich) ergeben, von allen Betroffenen akzeptiert (und den Auswirkungen der bekannten alternativen Regelungsmöglichkeiten vorgezogen) werden können" (1983, 75f.). Auf diesen Universalisierungsgrundsatz baut der 'diskursethische Grundsatz' auf. Diesem Grundsatz zufolge "darf eine Norm nur dann Geltung beanspruchen, wenn alle von ihr möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer eines praktischen Diskurses Einverständnis darüber erzielen (bzw. erzielen würden), daß diese Norm gilt" (76).

Diesem Begründungskonzept und der dahinter stehenden 'Konsensustheorie der Wahrheit' fühlen sich eine ganze Reihe von Philosophen bzw. philosophischer Richtungen verpflichtet.[4] Es ist aber auch höchst umstritten.[5] Dies gilt insbesondere für die Behauptung der Möglichkeit einer kognitivistischen Ethik sowie für den von Apel und auch von den Konstruktivisten vertretenen Anspruch auf 'Letztbegründung'. Auch wenn man diesen Anspruch nicht teilt und eher einen realistischen Wahrheitsbegriff vertritt, kann man die Idee der Diskursethik dennoch als regulative Idee sinnvoll begreifen: (i) Tatsächliche Diskurse über Normen sollten den Kriterien des herrschaftsfreien Diskurses so weit als möglich entsprechen, und (ii) die Frage, ob eine vorgeschlagene Norm dem Universalisierungsgrundsatz sowie dem diskursethischen Grundsatz entspricht, sollte bei der Argumentation über diese Norm eine wesentliche Rolle spielen.

Vor dem Hintergrund dieser beiden Grundsätze können die in einem Diskurs vertretenen Interessen kritisiert und beurteilt werden: Am Ende des Diskurses sollen sich alle Beteiligten (Betroffenen) auf verallgemeinerbare Interessen geeinigt haben. Dies bedeutet, daß die Individuen ihre Präferenzen prinzipiell zur Disposition stellen. Um letztlich eine Einigung erzielen zu können, wird den Indivi-

---

[3] Siehe hierzu Kambartel 1974, 66f..

[4] Die beiden prominentesten Vertreter dürften derzeit Karl-Otto Apel und Jürgen Habermas sein. Auch die Konstruktivisten der Erlanger und Konstanzer Schule, wie z.B. Paul Lorenzen, Friedrich Kambartel und Jürgen Mittelstraß, vertreten diesen Begründungsbegiff. Dieser Ansatz findet aber nicht nur innerhalb der Philosophie und Wissenschaftstheorie, sondern auch innerhalb der Betriebswirtschaftslehre Beachtung, wo er u.a. von Horst Steinmann und Margit Osterloh vertreten wird. (Siehe z.B. die Beiträge in Steinmann/Löhr 1991 sowie Löhr/Osterloh 1993.)

[5] Zur Kritik aus der Perspektive des Kritischen Rationalismus siehe z.B. Albert 1975; 1982, 58ff.; 1991, 264ff. oder Kirchgässner 1982. Aus eher traditionell philosophischer Perspektive erfolgt z.B. die Kritik von Baumgartner 1982; 1990.

duen zugemutet, im Verlauf der Argumentation auch in Bezug auf ihre Präferenzen Lernprozesse durchzumachen.[6] Im Gegensatz zum üblichen ökonomischen Ansatz werden die Präferenzen damit nicht als konstant angenommen.

Ein wesentliches Problem der Diskursethik ist, daß es sich dabei um eine 'ideale Theorie' handelt: Selbst wenn man sich auf sie einläßt, gelten ihre Aussagen streng genommen nur dann, wenn die Bedingungen des herrschaftsfreien Diskurses erfüllt sind. Um dies in einer gegebenen Situation festzustellen, bedarf es eines weiteren Diskurses, bei dem wiederum sichergestellt sein müßte, daß die idealen Bedingungen gelten, usw. Damit kommt man in einen infiniten Regreß. Dies impliziert, daß man sich in faktischen Diskursen nie sicher sein kann, ob Normen, die dort Zustimmung gefunden haben, auch unter idealen Bedingungen allgemeine Zustimmung finden würden. Auch wenn man den idealen Diskurs anstrebt, ist der faktische Diskurs nicht hintergehbar.[7] Die Anwendung der Theorie unter nicht-idealen Bedingungen, d.h. in der alltäglichen politischen Praxis, ist daher mit erheblichen Problemen verbunden.[8] Dort aber, und nicht im philosophischen Seminar, in welchem die idealen Bedingungen vielleicht (?) noch am ehesten verwirklicht sind, werden die gesellschaftlich relevanten Normen festgelegt, die sich dann z.B. in Gesetzen und Verordnungen niederschlagen.

Man könnte erwarten, daß die Vertreter der Diskursethik Vorschläge unterbreiten, wie öffentliche Diskurse gestaltet werden sollen, damit sie den Kriterien der idealen Kommunikation zwischen den Betroffenen so nahe wie möglich kommen. Solche Vorschläge finden sich jedoch, sieht man einmal von Habermas (1988; 1992) ab, nur höchst selten. In aller Regel wird zumindest im Bereich der

---

[6] Hierzu schreibt z.B. Höffe: "Man darf seine Meinungen und Interessen jedoch nicht als der Kritik enthoben und endgültig betrachten. ... Das setzt bei den Beratungsteilnehmern die Fähigkeit und die Bereitschaft voraus, Interessen und Meinungen zur Disposition zu stellen und, falls es sich als begründet erweist, in Bezug auf sie Lernprozesse durchzumachen. Die Beratung ist nicht bloß eine kognitive Aktivität, in der schlüssige Argumente gesucht werden. Sie ist auch ein Prozeß, in dessen Verlauf man die Argumente auf sich selbst bezieht, und auf der einen Seite theoretische Lernprozesse durchmacht, ... sowie auf der anderen Seite praktische Lernprozesse zuläßt, indem man sich bereitfindet, seine Interessen, Einstellungen und Normen zu verändern. Das kommunikative Lernen geschieht nicht nur adaptiv und rèaktiv: als Antwort auf veränderte Umweltverhältnisse usf., sondern auch und primär reflexiv: als Folge von gemeinsam gewonnenen Erfahrungen und Einsichten." (1975, 210)

[7] Auf die 'transzendentale Argumentation', mit welcher der Universalisierungsgrundsatz bei Apel 'letztbegründet' werden soll, soll hier nicht eingegangen werden. Zum einen ist diese Argumentation keineswegs zwingend. (Selbst Habermas [1983] erhebt nicht mehr den Anspruch der 'Letztbegründung'.) Aber selbst wenn diese Norm letztbegründet werden könnte, wie manche Anhänger der Diskursethik immer noch zu glauben scheinen, wäre damit für praktische Diskurse kaum etwas gewonnen, da der Universalisierungsgrundsatz kaum ausreichen dürfte, im politischen Diskurs umstrittene Normen (endgültig) zu begründen oder zu verwerfen.

[8] Siehe hierzu auch Kirchgässner 1985.

theoretischen Diskussion die akademische Ebene nicht verlassen.[9] So wird kaum jemals dargelegt, welche konkreten politischen Normen sich im herrschaftsfreien Diskurs rechtfertigen lassen und welche nicht. Der gesellschaftswissenschaftliche Bezug beschränkt sich weitgehend auf die Kritik am bestehenden wirtschaftlichen und politischen System.[10] Soweit überhaupt institutionelle Vorschläge gemacht werden, beziehen sie sich in aller Regel auf politische Beratungsgremien.[11] Politische Entscheidungen sollten jedoch (zumindest in einer Demokratie) in solchen Gremien allenfalls vorbereitet, aber nicht getroffen werden; hierzu sind nur die im demokratischen Prozeß legitimierten Gremien und Instanzen bzw. der Souverän ('das Volk') selbst befugt. Fragt man bei den Vertretern der Diskursethik, welche institutionellen Regelungen getroffen werden könnten bzw. sollten, damit die im politischen Prozeß stattfindenden Diskurse den idealen Bedingungen so weit als möglich entsprechen bzw. damit die von den demokratisch legitimierten Gremien getroffenen Entscheidungen denjenigen, die in idealen Diskursen getroffen würden, so nahe wie möglich kommen, so findet man kaum Hinweise. Und dort, wo wie in Habermas (1988; 1992) solche Vorschläge unterbreitet werden, wird weder die von Seiten der Politischen Ökonomie hierzu inzwischen reichlich vorhandene Literatur ernsthaft zur Kenntnis genommen,[12] noch wird gesehen, daß es neben parlamentarischen direkt-demokratische Entscheidungsverfahren gibt, die berücksichtigt werden könnten.[13] Aus gesellschaftspolitischer Perspektive gesehen bewegt sich daher die Diskursethik nach wie vor weitgehend im luftleeren Raum. Es scheint erforderlich, die Diskurstheoretiker "aus dem kommunikativen Himmel des Diskurses"[14] auf die reale Ebene der politischen Entscheidungsprozesse herabzuholen.

---

[9] Dies gilt auch für neuere Versuche zur 'Anwendung' der Diskursethik, wie sie z.B. in Apel/Kettner 1992 zu finden sind. Daß die gleichen Individuen sich z.T. auch an tatsächlichen politischen Diskursen beteiligen, widerspricht dem nicht. Dort verhalten sie sich jedoch teilweise auch strategisch (machtbewußt) und sie treten rhetorisch auf, was der sonst von ihnen vertretenen Konzeption des herrschaftsfreien Diskurses eigentlich widerspricht.

[10] Siehe z.B. Habermas 1968; 1973.

[11] Siehe hierzu z.B. Höffe 1975; 1979; 1981 sowie Mittelstraß 1979.

[12] Siehe hierzu z.B. die Behandlung der *Ökonomischen Theorie der Demokratie* in Habermas 1992, 404f..

[13] Auch dort, wo Habermas auf das *Prinzip der Volkssouveränität* eingeht, geht er nicht auf das Instrument der Volksabstimmung ein, sondern betrachtet das *parlamentarische Prinzip* als einzige institutionelle Möglichkeit zur Umsetzung der Volkssouveränität. (Siehe z.B. 1988; 1992, 209ff., 349ff.) Daß es im übrigen inzwischen auch erhebliche empirische Evidenz über die relativen Vorzüge parlamentarischer und direkt-demokratischer Systeme gibt, wird nicht zur Kenntnis genommen. Siehe hierzu z.B. Pommerehne 1978; 1990 sowie eine Reihe von Beiträgen in Abromeit/Pommerehne 1992.

[14] Weinrich 1973, 149.

3. Der Ansatz der Politischen Ökonomie

Im Rahmen der Ökonomik wird untersucht, wie sich Menschen (Individuen) in bestimmten Situationen entscheiden. Dabei wird ein bestimmtes Verhaltensmodell, der 'homo oeconomicus' unterstellt.[15] Während der traditionelle Anwendungsbereich dieses Ansatzes die Untersuchung (umgangssprachlich) 'wirtschaftlich' genannter Entscheidungen und Prozesse ist, verwendet die Moderne Politische Ökonomie diesen Ansatz auch zur Analyse politischer Prozesse und Entscheidungen.[16] Dabei wird jeweils von gegebenen Präferenzen der Individuen ausgegangen. Diese werden auch nicht weiter hinterfragt, weder bezüglich ihrer Entstehung, noch bezüglich ihrer moralischen oder ethischen Bewertung. Dahinter steht das Modell des mündigen Staatsbürgers, der seine eigenen Interessen richtig einschätzen kann und diesbezüglich auch keiner Hilfestellung von außen bedarf.

Selbstverständlich ist bekannt, daß es zwischen den Interessen der einzelnen Staatsbürger Konflikte gibt. Dies gilt insbesondere dann, wenn es darum geht, welche von zwei (oder mehreren) 'Pareto-effizienten' Situationen verwirklicht werden soll.[17] Wer sich in welcher Situation wie bzw. wieweit durchsetzen kann, hängt vor allem von den politischen und rechtlichen Regelungen ab, die in einer Gesellschaft gelten. Im Rahmen der 'Konstitutionellen Politischen Ökonomie' (Constitutional Economics) geht es deshalb darum, zu untersuchen, mit Hilfe welcher Institutionen bzw. Entscheidungsregeln die Bürger ihre Interessen am besten durchsetzen können.[18] Ähnlich wie bei den Ansätzen von Harsanyi (1953; 1955) und Rawls (1971) wird dabei zwischen zwei Ebenen entschieden. Auf der Ebene des gesellschaftlichen Grundkonsenses werden die Regeln festgelegt, die später auf der Ebene des laufenden politischen Prozesses Anwendung finden sollen.[19]

Diese beiden Ebenen unterscheiden sich auch bezüglich der Behandlung der Präferenzen. Auf der nach-konstitutionellen Ebene sind die Präferenzen der Individuen gegeben; sie sind vom politischen Entscheidungsträger zu akzeptieren. Auf der konstitutionellen Ebene dagegen wird nicht nur über die Institutionen entschieden, die später dazu führen sollen, daß die Bürger ihre gegebenen Präferenzen möglichst gut durchsetzen können, sondern es kann auch berücksichtigt werden, daß Institutionen Einflüsse auf die Bildung von Präferenzen haben. Daher muß auf dieser Ebene nicht von fest vorgegebenen Präferenzen ausgegangen werden. Gegeben sind jedoch die 'Meta-Präferenzen', d.h. jene Präferenzen, welche

---

[15] Siehe hierzu insbesondere Kirchgässner 1991.

[16] Als Übersichten siehe Mueller 1989 oder in deutscher Sprache Frey 1977. Zur Anwendung dieses Verhaltensmodells in weiteren Bereichen der Sozialwissenschaften siehe z.B. Frey 1990.

[17] Eine Situation ist dann Pareto-effizient (Pareto-optimal), wenn es nicht möglich ist, irgendein Individuum besser zu stellen, ohne daß gleichzeitig ein Individuum schlechter gestellt wird.

[18] Siehe hierzu z.B. Buchanan/Tullock 1962, Brennan/Buchanan 1985, Buchanan 1987; 1987a sowie Mueller 1993.

[19] Siehe hierzu auch Frey 1981.

die Individuen darüber haben, wie ihre tatsächlichen (aktuellen) Präferenzen aussehen sollten.[20] Die Entscheidungsträger auf dieser Ebene wissen, daß die jeweils aktuellen Präferenzen der Individuen sich im Verlauf des Sozialisationsprozesses entwickeln und daher in einem bestimmten Ausmaß auch durch Argumente beeinflußt werden können. Vor allem aber werden sie durch die Art und Wirkungsweise der Institutionen beeinflußt, innerhalb deren sich der Sozialisationsprozeß vollzieht. Will man daher, soweit dies überhaupt möglich ist, auf die Präferenzen der Individuen einwirken, um z.B. dem oben angesprochenen Prinzip der Universalisierbarkeit vorgeschlagener Normen mehr gesellschaftliche Geltung zu verschaffen, so muß man diese Institutionen entsprechend konzipieren bzw. verändern.[21] Sind die Präferenzen erst einmal gebildet, so sind sie im Rahmen des ökonomischen Ansatzes (als Ausdruck mündiger, eigenverantwortlicher Staatsbürger) zu akzeptieren.

Vergleicht man den Ansatz der Politischen Ökonomie mit jenem der Diskursethik, so zeigen sich weniger prinzipielle Unterschiede, als vielmehr unterschiedliche Perspektiven, die bezüglich der Analyse politischer Entscheidungsprozesse thematisiert werden. Die Diskursethik fragt vor allem nach dem diskursiven Prozeß, der stattzufinden hat, damit sich die 'wahren' (verallgemeinerbaren) Interessen der Individuen durchsetzen. Dabei wird im Prinzip nicht nur bezüglich der Motivation und des Informationsstandes der Individuen, sondern auch bezüglich des Zeitbudgets von einer idealen Situation ausgegangen: Es wird nicht nur als gegeben unterstellt, daß im Diskurs ein Konsens erzielt werden kann, sondern solche Diskurse können auch so lange geführt werden, bis alle sachkundigen und wohlmeinenden Betroffenen diesen Konsens gefunden haben. Dabei wird weder berücksichtigt, daß Zeit für alle Individuen ein knappes und wertvolles Gut ist, welches auch in anderen Verwendungen nützlich eingesetzt werden kann, noch, daß Zeit für unterschiedliche Diskursteilnehmer unterschiedlich teuer ist und daß allein daraus schon Machtpositionen entstehen können, die zur Durchsetzung der eigenen (egoistischen) Interessen strategisch ausgenützt werden können (und in aktuellen Diskursen durchaus auch werden).[22] Das dahinter stehende Denkmodell ist eben, wie bereits erwähnt wurde, der wissenschaftliche Diskurs an der Univer-

---

[20] Zum Konzept der Meta-Präferenzen siehe z.B. Schelling 1978; 1984 sowie Sen 1977.

[21] So scheibt z.B. Buchanan bezüglich ästhetischer Präferenzen, wobei er zunächst die nach-konstitutionelle Situation betrachtet: "... existierende Präferenzen gelten in diesem Zusammenhang als gegeben. In diesem normativen Kontext ist Kitsch (Rockmusik, Harold Robbins-Romane, Fernsehspiel) so gut wie Dichtung (Shakespeare) und klassische Musik. Auf einer zweiten oder 'konstitutionellen' Ebene des Diskurses müssen aber vorhandene Sets von Präferenzen nicht als gegeben akzeptiert werden, und eines der Ziele eines solchen Diskurses ist ja in der Tat eine wirksame Kritik solcher Präferenzen, die auf eine 'Verbesserung' durch angemessenen institutionellen Wandel abzielt. Präferenzen für Kitsch sind auf dieser Ebene nicht so gut wie Präferenzen für Dichtung, und eine der Hauptaufgaben des Sozialphilosophen und Wissenschaftlers ist die Gestaltung einer konstitutionell-institutionellen Struktur, welche die Hervorbringung 'besserer' Präferenzen (z.B. Dichtung) fördert." (1986, 89f.)

[22] Siehe hierzu Weinrich 1973.

sität, die Seminardiskussion.[23] Daß politische Diskurse letztlich in Entscheidungen münden müssen, wird weitgehendst ausgeblendet.

Im Rahmen der Politischen Ökonomie stehen dagegen die Entscheidungen im Mittelpunkt des Interesses. Daß vor solchen Entscheidungen Diskurse ablaufen, die dazu beitragen können, daß sich die Einstellungen der Entscheidungsträger und damit letztlich auch die getroffenen Entscheidungen ändern, wird, wegen der Annahme fester Präferenzen, nicht gesehen oder zumindest nicht berücksichtigt. Dafür aber finden die im Rahmen der Diskursethik vernachlässigten Institutionen der Entscheidungsfindung, wie z.B. unterschiedliche Abstimmungsregeln zur Regelung unterschiedlicher Fragen, zentrale Beachtung.

Es dürfte auf der Hand liegen, daß man bei einer (normativen) Theorie politischer Entscheidungsprozesse beides berücksichtigen muß: den Diskussionsprozeß vor der Entscheidung und die Regeln, nach denen letztlich die Entscheidung getroffen werden soll.[24] Insofern können sich beide Ansätze ergänzen bzw., vorsichtiger ausgedrückt, sind die Anliegen beider Ansätze nicht nur miteinander vereinbar, sondern notwendige gemeinsame Elemente einer solchen allgemeinen Theorie. Es geht daher darum, Institutionen zu finden bzw. zu entwerfen, die einerseits sicherstellen, daß zuvor Diskurse stattfinden, die zwar von den idealen Bedingungen möglicherweise weit entfernt sind, die ihnen aber dennoch so nahe wie möglich kommen, und die außerdem sicherstellen, daß die Präferenzen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger bei der letztlich notwendigen Entscheidung so weit als möglich Berücksichtigung finden. Wieweit Volksabstimmungen diese Bedingungen erfüllen, soll im folgenden untersucht werden.

4. Die Rolle von Volksabstimmungen im demokratischen Prozeß

Neben den auch im Rahmen der repräsentativen Demokratie bestehenden Möglichkeiten gibt es im Rahmen der direkten Demokratie drei Wege, um den Staatsbürgern Einfluß bei der Entscheidung von Sachfragen zu geben: das obligatorische Referendum, das fakultative Referendum und die Gesetzesinitiative. In der Schweiz, dem Land mit den am weitestgehend ausgebauten Institutionen der direkten Demokratie, gilt z.B.: (i) Ein obligatorisches Referendum ist notwendig bei allen Verfassungsänderungen. (ii) Ein fakultatives Referendum erfolgt bei einer Gesetzesänderung, falls (auf Bundesebene) 50 000 Stimmbürger dies wünschen, was etwa einem Prozent der Wahlberechtigten entspricht. (iii) Eine Volksinitiati-

---

[23] Daß die strategischen Ausbeutungsmöglichkeiten einer solchen Situation praktisch keine Beachtung finden, ist insofern erstaunlich, als gerade in universitätspolitischen Diskussionen solche Strategien reichlich Verwendung finden: Falls die Opportunitätskosten alternativer Möglichkeiten der Zeitverwendung relativ gering sind, kann man z.B. in Vollversammlungen so lange diskutieren, bis alle diejenigen, die höhere Opportunitätskosten haben, gegangen sind, um schließlich den eigenen Antrag mit Aussicht auf Erfolg zur Abstimmung zu bringen.

[24] Zu diesen Regeln gehört auch diejenige, die festlegt, wann die Diskussion abgebrochen werden soll und eine Entscheidung herbeizuführen ist.

ve, mit der Verfassungsänderungen bewirkt werden können, benötigt 100 000 Unterschriften, damit sie zur Abstimmung gelangt.

Volksabstimmungen können eine bessere Erfüllung der individuellen Präferenzen der Bürger bewirken als alternative Institutionen der repräsentativen Demokratie oder als autoritäre Regierungen. Sie stellen eine institutionelle Möglichkeit des Volkes dar, das Kartell der 'Regierenden', welches sowohl die Exekutive, als auch die Legislative und – mit Einschränkungen – die richterliche Gewalt umfaßt, aufzubrechen. Das Volk übernimmt dabei die Rolle der Opposition in den Fällen, in denen der Wettbewerb der Parteien zur Erringung der Macht unzureichend spielt. Eine Koalition aller Regierenden ist immer dann zu erwarten, wenn es um Privilegien der Politiker gegenüber dem (gemeinen) Volk geht. Dabei geht es nicht nur um Einkommens- und Konsumvorteile,[25] sondern vor allem auch um Machtpositionen, die Regierung und Parlament gegenüber dem Volk verteidigen. In einer repräsentativen Demokratie werden Interessengegensätze zwischen den Regierenden und dem Volk nur selten deutlich sichtbar. Opposition durch Bürgerbewegungen und andere Formen außerparlamentarischer Opposition sind in repräsentativen Demokratien wegen der dabei auftretenden Organisationsprobleme[26] auf wenige Themen beschränkt. Sie wird daher leicht übersehen und mißachtet. Daß jedoch solche Gegensätze zwischen den Interessen existieren und daß die Regierenden in solchen Fällen versuchen, ihre Interessen auch gegen den Willen des Volkes durchzusetzen, läßt sich anhand von drei Vorfällen aus der Geschichte der Schweizer Volksabstimmungen illustrieren.

(i) Im März 1986 hatte das Volk darüber zu befinden, ob die Schweiz den Vereinten Nationen beitreten solle. Ähnlich wie im Falle der Initiative über die Abschaffung der Armee war sich das politische Establishment (dieses Mal mit Einschluß der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften) einig. Die Regierung, das Parlament und alle wichtigen Parteien und Interessengruppen befürworteten entschieden einen Beitritt. Um so größer war das Erstaunen, als das Volk die Vorlage mit 76 Prozent Nein-Stimmen wuchtig ablehnte. Die vom politischen Establishment abweichende Meinung des Volkes wäre in einer repräsentativen Demokratie von den Entscheidungsträgern, Regierung und Parlament, vermutlich gar nicht zur Kenntnis genommen, sicher aber nicht zur Richtschnur des Handelns gemacht worden.

(ii) Während des 19. Jahrhunderts galt bei den Wahlen zum nationalen Parlament, dem Nationalrat, das Mehrheitswahlrecht. Begünstigt wurde dadurch die größte Partei; während sieben Jahrzehnten hatte die Radikaldemokratische Partei bzw. die später aus ihr hervorgehende Freisinnig Demokratische Partei (FDP) die Mehrheit im Bundesparlament. Als vorgeschlagen wurde, das die kleinen Parteien besser berücksichtigende Ver-

---

[25] Solche Einkommens- und Konsumvorteile können ganz erheblich sein. So wurden die bundesdeutschen Parteien (einschließlich ihrer Fraktionen und Stiftungen) im Jahr 1992 mit 1.37 Mrd. DM unterstützt, ohne daß über die Verwendung dieser Gelder öffentlich Rechenschaft abzulegen ist. (Siehe hierzu v. Arnim 1993, 284.)

[26] Siehe hierzu Olson 1965.

hältniswahlrecht einzuführen, empfahlen Regierung und Parlament aus Gründen des Eigeninteresses selbstverständlich die Ablehnung. Der Vorschlag wurde dennoch im Jahre 1918 von Volk und Kantonen angenommen. In den nachfolgenden Wahlen verlor die Freisinnige Partei nicht weniger als 40 Prozent ihrer Sitze.[27]

(iii) Bis zum 2. Weltkrieg waren dringliche Bundesgesetze nicht dem fakultativen Referendum unterstellt. Um ihnen genehme Gesetze auch gegen den Widerstand des Volkes rechtsgültig zu machen, haben Regierung und Parlament häufig Gesetze als 'dringlich' erklärt, auch wenn dies von der Sache her keineswegs geboten war. Gegen diese Umgehungsmöglichkeit des Volkswillens wurde 1946 eine Volksinitiative eingebracht. Danach sollten 'dringliche' Bundesgesetze zwar kurzfristig in Kraft gesetzt werden können, aber innerhalb eines Jahres dem obligatorischen Referendum unterliegen. Auch in dieser Angelegenheit empfahlen Regierung und Parlament aus Eigeninteresse die Ablehnung; das Volk hat aber die Initiative angenommen und damit die Regierenden gezwungen, auch bei Bundesgesetzen die Meinung der Bürger zu beachten.

Es wäre falsch, aus diesen drei Beispielen zu schließen, daß die Stimmbürger immer die Abstimmungsempfehlungen der Regierung und des Parlaments mißachten und aus Prinzip gegen deren Politik opponieren. Bei den 250 Referenden, die zwischen 1848 und 1990 stattgefunden haben, wurden in 61 Prozent der Fälle die vom Parlament verabschiedeten Gesetze bzw. Gesetzesänderungen auch vom Volk angenommen, bei den 147 obligatorischen Referenden geschah dies sogar in 74 Prozent der Fälle.[28] Was die Beispiele vielmehr zeigen, ist, daß Regierung und Parlament in wichtigen Angelegenheiten von der Mehrheit des Volkes (und der Kantone) abweichende Interessen haben können, welche sie in einem System der direkten Demokratie jedoch nur schwer oder gar nicht durchsetzen können. In einer repräsentativen Demokratie können die Regierenden ihren Willen viel leichter durchsetzen, weil die Bürger keine institutionalisierte Möglichkeit haben, ihre Anliegen gegen den Widerstand von Regierung und Parlament durchzusetzen.

In ökonometrischen Untersuchungen für die Schweiz hat Pommerehne (1978; 1990) gezeigt, daß die politischen Entscheidungen hinsichtlich des Angebots an öffentlichen Gütern den Präferenzen der Stimmbürger um so mehr entsprechen, je besser die Institutionen der Volksabstimmung ausgestaltet sind. 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. Die theoretischen Überlegungen und die empirische Evidenz zeigen somit, daß Volksabstimmungen eine wichtige Institution darstellen, welche dem

---

[27] Siehe hierzu Fleiner/Giacometti 1949, 488.

[28] Siehe hierzu das Statistische Jahrbuch der Schweiz (Bundesamt für Statistik, NZZ-Verlag, Zürich 1992, 354, Tabelle 17.14).

Anliegen der konstitutionellen Politischen Ökonomie, den Präferenzen der Bevölkerung im politischen Prozeß bestmöglich Geltung zu verschaffen, dienlich ist.

5. Volksabstimmungen und politischer Diskurs

Bisher wurde nur die bei einer Volksabstimmung zu treffende Entscheidung vor dem Hintergrund gegebener Präferenzen der Bürger bzw. von Unterschieden zwischen den Präferenzen der Bürger und jenen der Regierenden betrachtet. Wichtig für die Rolle, welche Volksabstimmungen im politischen Prozeß spielen, ist jedoch auch der politische Diskurs, der solchen Abstimmungen vorangeht. Er ist hier auf der Ebene der Gesamtgesellschaft und nicht nur auf den Ebenen des Parlamentes oder elitärer Zirkel, wie z.B. von Regierung oder Parlament einberufenen Expertenkommissionen, institutionalisiert. Dabei hat jedes Individuum und vor allem jede Interessengruppe die Möglichkeit, seine bzw. ihre Sichtweise und Argumente über die Medien den Bürgern vorzutragen und damit in den Diskurs einzubringen.

Die Volksabstimmung kann somit als institutionalisierende Form des Diskurses auf der Ebene der Gesamtgesellschaft interpretiert werden. Diese Aussage gilt jedoch nur für Sachabstimmungen, nicht für bloß konsultative Abstimmungen, bei denen eine ernsthafte Diskussion nicht entsteht, weil die Bürger wissen, daß die Erörterungen ohnehin unverbindlich sind und nicht selten von den Regierenden übergangen werden. Dies geschah etwa im Fall der sogenannten 'Gebietsreform', d.h. des Zusammenlegens bisher unabhängiger Gemeinden in Baden-Württemberg in den siebziger Jahren. Diese Aussage gilt auch nicht für plebiszitäre Volksabstimmungen, die, wie etwa in Frankreich zur Zeit de Gaulles, nur der Legitimierung der politischen Führung dienen. Bei Sachabstimmungen werden inhaltliche Entscheidungen getroffen, die oft von großer Bedeutung sind, wie z.B. der am 6. Dezember 1992 in der Schweiz erfolgte Urnengang hinsichtlich des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).

Der im Vorfeld einer Volksabstimmung in der Schweiz jeweils stattfindende Diskurs ist von vier Eigenschaften geprägt:

(i) Die Vorlagen werden immer im Vergleich zu Alternativen - meist dem Status quo - erörtert. Die Kosten der Durchführung sind ein wichtiger Bestandteil der Diskussion. Beides bewirkt, daß der Austausch der Argumente nicht auf allgemeiner und unverbindlicher Ebene bleibt.

(ii) Der Diskurs ist um so intensiver, je wichtiger eine Vorlage ist, d.h. je stärker sich die Bürger in den betreffenden Gebietskörperschaften, einer Gemeinde, einem Kanton oder dem Bund, betroffen fühlen. Die Inhalte mancher Volksabstimmungen werden als unbedeutend angesehen, so daß auch die Diskussion wenig intensiv ist. Bei anderen Abstimmungen, wie zum Beispiel hinsichtlich der 'Überfremdung', der Asylproblematik oder bezüglich der partiellen Aufgabe der Souveränität durch Eintritt in eine zwischen- oder überstaatliche Organisation, erfolgt ein entsprechend längerer und grundsätzlicherer Austausch von Argumenten. Der einem

Urnengang vorangehende Diskurs ist somit nicht mechanisch festgelegt, sondern ändert sich je nach Bedeutung des Themas für die Stimmbürger.

(iii) Der Anstoß zum Diskurs kommt häufig von unten. Dies gilt insbesondere bei Initiativen, aber auch beim fakultativen Referendum. Damit haben die betroffenen Individuen die Möglichkeit, Entscheidungen, die sie als wesentlich betrachten, auch dann öffentlich zur Diskussion zu stellen, wenn die verantwortlichen Politiker oder Parteien eine solche Diskussion nicht für notwendig oder wünschenswert halten. Neue Ideen können so schneller in die politische Diskussion gebracht werden als in der parlamentarischen Demokratie.[29] Dies eröffnet auch zusätzliche Möglichkeiten, den Status quo von unten her zu verändern.

(iv) Am Diskurs beteiligen sich sowohl Organisationen wie Parteien und Verbände als auch Einzelpersonen, und er findet auf den verschiedensten Niveaus der Gesprächskultur statt. Er ist nicht auf Intellektuelle beschränkt, sondern zum Beispiel auch im Rahmen eines Sportklubs oder Stammtisches möglich. Auch die Beteiligung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger weist je nach perzipierter subjektiver Bedeutung bzw. Betroffenheit erhebliche Schwankungen auf. Auf Bundesebene liegt die durchschnittliche Beteiligung seit einigen Jahren bei etwa 40 Prozent der Stimmberechtigten. Bei Entscheidungen, die als wichtig eingestuft werden, liegt die Beteiligung jedoch deutlich darüber.[30]

Die vor einem Urnengang stattfindende Diskussion entspricht, wie auch jeder andere faktische Diskurs, selbstverständlich nicht den Bedingungen der idealen Sprechsituation. Zwar ist die Abstimmung, soweit sie geheim ist, zwanglos, aber nicht alle Teilnehmer am vorangehenden Diskurs werden unvoreingenommen sein, und viele werden ihre Argumente rhetorisch vorbringen. Diese Diskussion entspricht aber zumindest insoweit der Intention des herrschaftsfreien Diskurses, als jede(r) seine/ihre Argumente in diesen Diskurs einbringen kann und auch die Möglichkeit hat, die Argumente der anderen zu hören und zu seiner/ihrer Urteilsbildung heranzuziehen. Dabei besteht für die Vertreter der unterschiedlichen Positionen (Interessen) ein starker Anreiz, ihre Argumente den Stimmbürgern vorzutragen und die Argumente der jeweiligen Gegenposition(en) zu kritisieren. So bewirkt der 'Wettbewerb', daß die Argumente der einzelnen Positionen jeweils so umfassend wie möglich vorgetragen und kritisiert werden. Damit aber haben die mündigen Staatsbürger die Möglichkeit, sich (bei geringen Kosten) umfassend zu informieren und dann eine sachkundige Entscheidung zu treffen. Dies ist analog

---

[29] So wurde z.B. in der Schweiz bereits im Jahr 1978 der weitere Ausbau der Kernenergie zur öffentlichen Diskussion gestellt, als in der Bundesrepublik Deutschland noch alle im Bundestag vertretenen Parteien einhellig für deren weiteren Ausbau votierten, weshalb im Rahmen der vom Grundgesetz vorgesehenen Strukturen eine ernsthafte Diskussion dieser Frage noch nicht erfolgte.

[30] Bei Abstimmungen über kontroverse Vorlagen z.B. in den Bereichen Verkehrs-, Ausländer- und Sicherheitspolitik lag die Stimmbeteiligung in den letzten Jahren regelmäßig über 50 Prozent. Siehe hierzu auch Eschet-Schwarz 1989.

zur Situation in der Wissenschaft, wo Objektivität und Fortschritt auch nicht dadurch zustande kommen, daß die einzelnen Forscher sich so objektiv und unvoreingenommen wie möglich verhalten, sondern dadurch, daß der Diskurs so offen organisiert ist, daß gegenseitige kritische Hinterfragung der jeweils anderen Positionen möglich ist.[31]

Bei solchen Abstimmungen wird es auch nach dem intensivsten Diskurs freilich keine Einstimmigkeit geben. Erreicht wird damit schließlich nicht ein Konsens, sondern bestenfalls ein 'Kompromiß' im Sinne von Habermas (1973, 155). Mehr kann aber zumindest dann ernsthaft nicht erwartet werden, wenn es bei der gesellschaftlichen Entscheidung um die Auswahl einer von mehreren 'Pareto-effizienten' Positionen geht. In einer anderen Terminologie ausgedrückt heißt dies, daß es sich um Situationen handelt, in denen auch die Anwendung des 'Moralprinzips' von Schwemmer (1974, 86ff.) den Konflikt nicht aufhebt. Verteilungsfragen aber haben typischerweise eine solche Struktur. Da die meisten Abstimmungsvorlagen mit erheblichen Verteilungswirkungen verbunden sind, kann ein allgemeiner Konsens kaum erwartet werden.

Dies bedeutet nicht, daß der Diskurs zwar zu einer Verbesserung des Informationsstandes und insofern zu einer 'besseren' Entscheidung führt, daß diese letztlich aber doch wieder so getroffen werden muß, daß die Stimmbürger ausschließlich auf Grund ihrer gegebenen partikulären Interessen entscheiden. Zum einen können durch den der Abstimmung vorangehenden Diskurs die faktischen Präferenzen der Individuen auch geändert werden. Wichtiger aber dürfte ein anderer Aspekt sein: Es läßt sich beobachten, daß sich die Stimmbürger bei Abstimmungen eher bzw. stärker altruistisch verhalten als bei anderen, insbesondere wirtschaftlichen Entscheidungen. So gibt es empirische Evidenz dafür, daß Bürger für Umverteilungsprogramme stimmen, obwohl sie selbst dadurch einen Vermögensverlust erleiden. Sie handeln damit bei solchen Abstimmungen 'moralischer', als unter Berücksichtigung der Präferenzen, die ihr sonstiges alltägliches Leben leiten, zu erwarten wäre.[32] Im Rahmen des oben angesprochenen Konzepts der 'Meta-Präferenzen' bedeutet dies, daß bei Volksabstimmungen die (moralischen) Meta-Präferenzen einen relativ stärkeren Einfluß auf das tatsächliche Handeln haben als z.B. bei wirtschaftlichen Entscheidungen. Dieser Effekt dürfte wesentlich durch den der Abstimmung vorangehenden Diskurs erreicht werden. Insofern können durch den Diskurs zwar möglicherweise nicht permanente, aber immerhin zeitweilige Veränderungen der das Handeln leitenden Präferenzen bewirkt werden. Dadurch erhöht sich die Chance auf eine Durchsetzung verallgemeinerungsfähiger Interessen.

Aber dennoch wird man davon ausgehen müssen, daß die Bürgerinnen und Bürger bei Abstimmungen vorwiegend ihren eigenen Interessen folgen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß es bei dem einer Abstimmung vorangehenden Diskurs nicht *nur* um eine Präferenzänderungen in Richtung auf einen gesellschaftli-

---

[31] Siehe hierzu die Zwölfte These in Popper 1962, 112.

[32] Siehe hierzu Brennan/Lomasky 1985 sowie Kirchgässner 1992.

chen Konsens geht. Zwei andere Dinge sind in vielen Fällen wesentlich wichtiger. Erstens müssen Regierung und Parlament, falls das Volk die Möglichkeit hat, deren Beschlüsse mit Hilfe des Referendums aufzuheben, bei Abfassung ihrer Beschlüsse sehr viel mehr auf die gesamte Bevölkerung Rücksicht nehmen als (zumindest dann) in einer rein parlamentarischen Demokratie, wenn eine Regierung mit knapper Mehrheit sich vorwiegend um die Bedürfnisse ihrer eigenen Klientel kümmert. Allein die Möglichkeit, daß das Referendum ergriffen werden kann, drängt die Regierung bereits in Richtung eines gesellschaftlichen Konsenses, auch wenn das (fakultative) Referendum dann nur in vergleichsweise wenig Fällen ergriffen wird. Zweitens bewirkt der Diskurs vor einer Abstimmung, daß die Bevölkerung über die gegenseitigen Argumente besser informiert wird. Dies hilft zum einen einer unterlegenen Minorität, das Ergebnis eher zu akzeptieren, als wenn es 'von oben' aufoktroiert würde. Zum anderen werden die Anliegen der Minorität nach erfolgter Abstimmung im politisch-administrativen Prozeß häufig besser berücksichtigt, weil sie öffentlich deutlich gemacht werden konnten und weil sichtbar wurde, daß ein (erheblicher) Teil der Bevölkerung hinter diesen Anliegen steht.[33]

Bei Initiativen gilt darüber hinaus, daß Parlament und Regierung, wenn sie, was in aller Regel der Fall ist, diese ablehnen, meistens einen 'Gegenvorschlag' ausarbeiten und dem Volk als Alternative zur Abstimmung vorlegen. In diesen Gegenvorschlägen wird dem Anliegen der Initianten häufig bereits soweit Rechnung getragen, daß die Initiative zurückgezogen werden kann und eine Abstimmung hinfällig wird: Der Gegenvorschlag ist damit angenommen. Hier gilt, daß der durch Anwendung eines direkt-demokratischen Instruments ausgelöste Diskussionsprozeß zu einer gesellschaftlichen Lösung führt, welche den Interessen der Individuen eher entspricht als der Status quo, der ohne Einsatz dieses Instruments erhalten geblieben wäre.

6. Zu einigen Schwierigkeiten demokratischer Entscheidungsprozesse

Das bisher gesagte könnte so verstanden werden, als wenn direkt-demokratische Verfahren unter allen Umständen zu 'besseren' Ergebnissen führen würden als repräsentative Verfahren und als ob mit ihnen keine Probleme verbunden wären. Dies ist – selbstverständlich – keineswegs der Fall. Zum einen geht es nicht darum, welche Verfahren *immer*, sondern lediglich, welche Verfahren *im allgemeinen* zu besseren Ergebnissen führen. In diesem Vergleich dürften die Verfahren der direkten Demokratie – sinnvoll angewendet – besser abschneiden, auch wenn dies im Einzelfall anders sein kann. Zweitens gibt es bei demokratischen Entscheidungsprozessen eine Reihe schwieriger Probleme, von denen auch direkt-

---

[33] Auch hierfür ist die Politikänderung nach erfolgter Abstimmung über die Abschaffung der Armee ein gutes Beispiel: Ohne diese Abstimmung und den dieser Abstimmung vorangehenden Diskurs wäre eine solche Politikänderung (gegen die verfestigten Interessen) kaum so schnell möglich gewesen.

demokratische Verfahren nicht ausgenommen sind. Diese Schwierigkeiten wurden von der Politischen Ökonomie ausführlich thematisiert, während sie von der Diskursethik (bisher) überhaupt nicht beachtet wurden.

Wie bereits Downs (1957) gezeigt hat, besteht ein wesentliches Problem demokratischer Entscheidungsverfahren darin, daß für eine funktionierende Demokratie die Bürger bei ihren Entscheidungen gut informiert sein sollten, daß sie aber kaum Anreize haben, sich zu informieren. Schliesslich weiß der rationale Wähler, daß seine einzelne Stimme keinen Einfluß auf den Ausgang der Entscheidung hat.[34] Da sie außerdem von ihrer eigenen Entscheidung nicht betroffen werden, kann dies nicht nur dazu führen, daß die Bürger, wie oben unterstellt wurde, bei politischen Entscheidungen eher 'moralisch' entscheiden als z.B. bei wirtschaftlichen Entscheidungen, sondern auch dazu, daß sie weniger verantwortungsbewußt reagieren. Diese Gefahr besteht jedoch bei der Wahl von Abgeordneten oder Parteien (in der repräsentativen Demokratie) in gleicher Weise wie bei der Entscheidung über Sachfragen. Insofern besteht hier kein prinzipieller Unterschied zwischen beiden Systemen, und es ist überdies offen, ob 'falsche' Entscheidungen der Bürger bezüglich der Beauftragung von Parteien wirklich weniger negative Konsequenzen haben können als 'falsche' Entscheidungen bei Sachfragen.[35]

Ähnliches gilt aber auch für Abgeordnete in großen Parlamenten, insbesondere dann, wenn Fraktionszwang herrscht. So treffen z.B. die Abgeordneten des Deutschen Bundestags kaum eigene Entscheidungen, sondern sie folgen den 'Empfehlungen' ihrer Fraktionsspezialisten, die in den Ausschüssen bereits alles festgelegt haben. Da die Abgeordneten wegen der (expliziten oder impliziten) Androhung entsprechender Sanktionen auch kaum Möglichkeiten haben, gegen die Meinung der Fraktionsspitzen bzw. deren Fachleute zu stimmen, und da auch hier wegen der Größe des Parlaments die einzelne (abweichende) Stimme in aller Regel keinen Einfluß hätte, haben die Abgeordneten kaum mehr Anreize als die einfachen Bürger, sich zu informieren. Wenn man die oben beschriebene, durch den Diskurs vor einer Abstimmung bewirkte Verbesserung des Informationsstandes der Bürger berücksichtigt, kann man daher zumindest die Frage stellen, ob der durchschnittliche deutsche Bundestagsabgeordnete bei seinen Entscheidungen wirklich besser informiert ist als der durchschnittliche schweizerische Stimmbürger.[36]

Was für die einfachen Abgeordneten gilt, gilt selbstverständlich nicht für die Spezialisten der verschiedenen Parteien auf den entsprechenden Gebieten. Sie dürften im allgemeinen (sehr) gut über die jeweiligen Probleme informiert sein, und sie sind in der Lage, überlegtere und informiertere Entscheidungen zu treffen als die Bevölkerung. Nun können diese Spezialisten – und sie tun dies auch – ihr

---

[34] Siehe hierzu Kliemt 1986 sowie Kirchgässner 1992.

[35] Siehe hierzu z.B. auch Habermas, der in dieser Hinsicht sicher unverdächtig ist: "Wenn die Meinung der Wähler irrational ist, ist es die Wahl der Repräsentanten nicht weniger." (1988, 624)

[36] Zum Problem der Information in der direkten und der repräsentativen Demokratie siehe Kirchgässner 1993.

Fachwissen bei dem einer Volksabstimmung vorangehenden parlamentarischen Entscheidungsprozeß einbringen. Insofern findet dieses Fachwissen auch in direkten Demokratien Berücksichtigung. Die Frage ist jedoch, ob diese Spezialisten in rein repräsentativen Systemen genügend Anreize haben, die (allgemeinen) Interessen der Bevölkerung zu berücksichtigen, oder ob sie nicht vielmehr versuchen, ihre eigenen (partikulären) Interessen bzw. diejenigen ihrer spezifischen Klientel zu verfolgen. Schliesslich sind sie häufig Interessenvertreter bestimmter Gruppen, für die sie in den Parlamenten sitzen. Die Moderne Politische Ökonomie zeigt, daß solche Politiker Anreize haben, systematisch von den Interessen der Bevölkerung abzuweichen. So gibt es z.B. Anreize, aus wahltaktischen Überlegungen heraus Konjunkturzyklen zu erzeugen.[37] Daher stellt sich die Frage, ob die wesentlich durch Spezialisten getroffenen 'informierteren' Entscheidungen in rein repräsentativen Demokratien wirklich 'sachgemäßer' sind als Entscheidungen in direkten Demokratien, wo die Vorschläge der Spezialisten auch die Zustimmung der Bevölkerung finden müssen.

Ein weiteres Problem besteht in der Gefahr der Unterdrückung einer Minderheit durch die Mehrheit. Eine solche 'Tyrannei der Mehrheit' kann vor allem dann auftreten, wenn bei mehreren aufeinanderfolgenden Abstimmungen immer die gleichen Bürgerinnen und Bürger der unterlegenen Minderheit angehören, weil diese Minderheit z.B. sprachlich oder ethnisch konstituiert ist. Dies kann sowohl in repräsentativen wie in direkt-demokratischen Systemen geschehen, und es gibt für beides gerade in letzter Zeit reichlich Beispiele.[38] Dieser Gefahr kann nur durch zusätzliche Verfassungsregeln begegnet werden, insbesondere dadurch, daß für bestimmte Entscheidungen besonders hohe Quoren verlangt werden.

Schließlich gibt es das Aggregationsproblem: Es gibt kein demokratisches politisches Entscheidungsverfahren, welches auf ordinalen Präferenzen aufbaut und garantieren würde, daß immer ein konsistentes, d.h. minimalen Vernunftanforderungen entsprechendes Ergebnis zustande käme.[39] Dies aber bedeutet, daß im repräsentativen wie im direkt-demokratischen System auch bei Gültigkeit der besten denkbaren politischen Verfassung 'unvernünftige' Entscheidungen getroffen werden können: Werden im Zeitablauf mehrere Entscheidungen hintereinander getroffen, so können sich diese widersprechen. Um dies zu verhindern, müßte man, wie Arrow (1951) gezeigt hat, irgend jemandem diktatorische Befugnisse einräumen.

Für alle diese Probleme gilt, daß sie in repräsentativen wie auch in direkten Demokratien auftreten (können). Weder werden sie durch Einführung direkt-demokratischer Elemente in eine Verfassung gelöst, noch können sie durch aus-

---

[37] Zur Übersicht über die Literatur zu politisch induzierten Konjunkturzyklen siehe z.B. Schneider/Frey 1988 oder Nordhaus 1989.

[38] Siehe hierzu die Behandlung der Minderheiten in den Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes sowie in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens.

[39] Siehe hierzu Arrow 1951 sowie die Darstellungen in Sen 1970, 41ff. oder Kirchgässner 1991, 104ff..

schließliche Verwendung repräsentativer Verfahren vermieden werden. Sie geben daher auch kaum Argumente für die eine oder andere Demokratieform ab.

7. Abschließende Bemerkungen

Fragt man danach, wie gesellschaftliche Entscheidungen zustande kommen sollen, so betrachten Diskursethik und Politische Ökonomie zwei verschiedene Aspekte, die jedoch miteinander verknüpft werden müssen. Die Diskursethik betrachtet vorwiegend den Diskussionsprozeß, der dazu führen soll, daß die Individuen eine nach ethischen Grundsätzen vertretbare Entscheidung treffen. Hierfür werden u.a. Bedingungen angegeben, denen ein solcher Diskurs idealerweise genügen sollte. Die Frage, wie eine solche Entscheidung letztlich zustande kommt, d.h. welche institutionellen Voraussetzungen dafür gegeben sein müssen, wird kaum thematisiert. Dies ist insofern auch verständlich, als dann, wenn unter den von einer Regelung Betroffenen ein Konsens, d.h. Einstimmigkeit, erzielt wurde, die Frage, wie die entsprechende Entscheidung getroffen werden soll, obsolet wird. Die Politische Ökonomie stellt dagegen die Frage, wie nach Abschluß oder Abbruch eines Diskurses dann, wenn kein Konsens erzielt werden konnte, eine Entscheidung herbeigeführt werden soll oder kann. Dabei läßt sie sich von der Idee leiten, daß bei der anstehenden Entscheidung die Interessen der betroffenen Individuen 'so weit als möglich' berücksichtigt werden sollen.

Verläßt man den Raum der akademischen Seminardiskussion und betrachtet reale politische Entscheidungen, so sind immer beide Aspekte zu berücksichtigen, die der Meinungsbildung dienende Diskussion und das anschließende Entscheidungsverfahren. Betrachtet man die Situation in der Bundesrepublik Deutschland, so sind nicht nur die Entscheidungen, sondern auch die sie vorbereitenden Diskurse weitgehend in die Parlamente und ihre Ausschüsse verlegt, wenn sie überhaupt öffentlich stattfinden. Dabei werden die politischen Entscheidungsgremien teilweise durch Expertenkommissionen beraten, deren Mitglieder häufig nicht nur 'Sachwissen' in die Diskussion einbringen, sondern auch vorgeben, gleichsam stellvertretend die Interessen der sie entsendenden Gruppe oder gar aller betroffenen Bürgerinnen und Bürger zu vertreten. Dies geschieht in aller Regel, ohne daß sie dazu in irgend einer Weise legitimiert wären. Die Bürgerinnen und Bürger, die immerhin der Souverän dieses Staates sind, haben dabei kaum Möglichkeiten, ihre Interessen selbst im politischen Prozeß zu vertreten. Zumindest aus demokratietheoretischer Sicht ist dies insbesondere dann problematisch, wenn ein Interessengegensatz zwischen den Regierenden und den von ihnen Regierten zu vermuten ist.

Volksabstimmungen stellen eine andere Form der politischen Entscheidungsfindung dar. Wegen des vergleichsweise größeren Aufwandes wird man sie zwar nicht bei allen politischen Entscheidungen als sinnvoll ansehen, insbesondere nicht bei Routinefragen. So sind auch in der Schweiz mit der Zahl der für eine Initiative bzw. ein fakultatives Referendum zu sammelnden Unterschriften gewisse Hürden eingeführt, die bewirken sollen, daß nur 'wichtige' Fragen dem

Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Andererseits sollte es nicht im Belieben der Politiker stehen, darüber zu entscheiden, welche Fragen in dieser Hinsicht wichtig sind und welche nicht. Wenn ein erheblicher Teil der Bevölkerung die Auffassung vertritt, daß eine Frage so wichtig ist, daß sie dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden sollte, so sollten diese Individuen auch die Möglichkeit haben, einen solchen öffentlichen Diskurs mit anschliessender Entscheidung des Volkes herbeizuführen. Damit ein solcher Diskurs jedoch sinnvoll geführt werden kann, muß genügend Zeit zur Verfügung stehen, und die Zahl der zur Abstimmung stehenden Vorlagen muß begrenzt sein. Auch daraus ergibt sich, daß Volksabstimmungen nur in vergleichsweise geringer Zahl bei 'wichtigen' Abstimmungen durchgeführt werden sollten.

Volksabstimmungen finden somit im Rahmen eines politischen Systems statt, in welchen nach wie vor die meisten Entscheidungen von Parlament und Regierung getroffen werden, und in welchem für alle wichtigen Entscheidungen gilt, daß sie im Parlament, wenn auch nicht notwendigerweise abschließend, behandelt werden. Insofern kann man sie als eine Ergänzung des parlamentarischen Systems betrachten. Sie sind jedoch mehr als ein blosse Ergänzung; sie verändern die Qualität dieses Systems. Sie ermöglichen nicht nur eine direkte Partizipation der Bürger an der Entscheidung, sondern sie beziehen entsprechend dem Anliegen der Diskursethik die Betroffenen in den vor der Entscheidung stattfindenden Diskurs ein. Insofern dienen sie nicht nur dem Anliegen der Politischen Ökonomie, sondern sie entsprechen auch eher der Intention der Diskursethik als das in der Bundesrepublik Deutschland herrschende System der repräsentativen Demokratie. Dabei muß freilich vorausgesetzt werden, daß man (entsprechend dem Grundgesetz) die einzelnen Bürgerinnen und Bürger als mündige Teilnehmer akzeptiert, die selbst an diesem Prozeß teilnehmen können und sollen. Volksabstimmungen stellen somit eine mögliche institutionelle Form dar, um den Anliegen beider Ansätze Rechnung zu tragen. Dies gilt, auch wenn offensichtlich ist, daß der solchen Abstimmungen vorangehende Diskurs wie jeder andere faktische Diskurs nie all den Bedingungen genügen kann, die im herrschaftsfreien Diskurs idealerweise gelten sollten. Gefragt ist daher nicht eine absolute, sondern eine *vergleichende* Bewertung: Es geht nicht darum, ob demokratische Systeme mit Volksabstimmungen diesen Bedingungen genügen oder nicht, sondern ob sie ihnen *besser* genügen als andere politische Verfahrensweisen. Wie die obigen Ausführungen zeigen, dürfte dies der Fall sein.

Bibliographie

Abromeit, Heidrun/Werner W. Pommerehne (Hrsg.) (1992), *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Bern-Stuttgart-Wien

Albert, Hans (1975), *Transzendentale Träumereien. Karl-Otto Apels Sprachspiele und sein hermeneutischer Gott*, Hamburg

- (1982), Münchhausen oder der Zauber der Reflexion. Die Ansprüche der Transzendentalpragmatik im Lichte des konsequenten Fallibilismus, in: Hans Albert, *Die Wissenschaft und die Fehlbarkeit der Vernunft*, Tübingen, 58-94
- (1991), *Traktat über kritische Vernunft*, 5. Auflage, Tübingen

Apel, Karl-Otto (1973), *Transformation der Philosophie*, 2 Bände, Frankfurt am Main
- (1976), Das Problem der philosophischen Letztbegründung im Lichte einer transzendentalen Sprachpragmatik: Versuch einer Metakritik des 'Kritischen Rationalismus', in: Bernd Kanitschneider (Hrsg.), *Sprache und Erkenntnis*, Innsbruck, 55-82
- (1984), Das Problem einer philosophischen Theorie der Rationalitätstypen, in: Herbert Schnädelbach (Hrsg.), *Rationalität, Philosophische Beiträge*, Frankfurt am Main, 15-31
- (1987), Fallibilismus, Konsensustheorie der Wahrheit und Letztbegründung, in: Forum für Philosophie (Hrsg.), *Philosophie und Begründung*, Frankfurt am Main, 116-211
- /Michael Kettner (Hrsg.) (1992), *Zur Anwendung der Diskursethik in Politik, Recht und Wissenschaft*, Frankfurt am Main

Arnim, Hans Herbert von (1988), *Der Staat als Beute: Wie Politiker in eigener Sache Gesetze machen*, München

Arrow, Kenneth J. (1951), *Social Choice and Individual Values*, New York

Baumgartner, Hans Michael (1982), Geltung durch Antizipation? Eine kritische Anfrage zur Möglichkeit einer hermeneutisch orientierten und pragmatisch unterlegten Transformation der Kantischen Transzendentalphilosophie, in: Wolfgang Kuhlmann/Dietrich Böhler (Hrsg.), *Kommunikation und Reflexion. Zur Diskussion der Transzendentalpragmatik. Antworten auf Karl-Otto Apel,* Frankfurt am Main, 46-53
- (1990), Die argumentationstheoretische Uneinholbarkeit der praktischen Vernunft. Bemerkungen zu problematischen Aspekten einer letztbegründeten Diskursethik, in: Bernhard Irrgang/Matthias Lutz Bachmann (Hrsg.), *Begründung von Ethik. Beiträge zur philosophischen Ethikdiskussion*, Würzburg, 130-153

Brennan, Geoffrey/James M. Buchanan (1985), *The Reason of Rules*, Cambridge/Mass.
- /Loren Lomasky (1985), The Impartial Spectator Goes to Washington, in: *Economics and Philosophy 1*, 189-211

Buchanan, James M. (1986), Kommentar, in: Peter Koslowski, *Ethik des Kapitalismus*, Tübingen, 81-92
- (1987), The Constitution of Economic Policy, in: *American Economic Review 77*, 243-250
- (1987a), Constitutional Economics, in: *The New Palgrave. A Dictionary of Economics. Band 1*, 585-588
- /Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor

Eschet-Schwarz, André (1989), La démocratie semi directe en Suisse: entre la théorie et la réalité: 1879-1987, in: *Canadian Journal of Political Science 22*, 739-764

Fleiner, Fritz/Zaccaria Giacometti (1949), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich

Frey, Bruno S. (1977), *Moderne Politische Ökonomie*, München
- (1981), *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München
- (1990), *Ökonomie ist Sozialwissenschaft. Die Anwendung der Ökonomie auf neue Gebiete*, München

Habermas, Jürgen (1968), *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, Frankfurt am Main
- (1973), *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main
- (1983), Diskursethik – Notizen zu einem Begründungsprogramm, in: Jürgen Habermas, *Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln*, Frankfurt am Main, 53-125
- (1988), Volkssouveränität als Verfahren, in: Forum für Philosophie Bad Homburg (Hrsg.), *Die Idee von 1789*, Frankfurt am Main, 7-36; abgedruckt in und zitiert nach: Jürgen Habermas (1992), 600-631
- (1991), *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt am Main
- (1992), *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main

Harsanyi, John C. (1953), Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk Taking, in: *Journal of Political Economy 61*, 434-435
- (1955), Cardinal Welfare, Individualistic Ethics and Interpersonal Comparisons of Utility, in: *Journal of Political Economy 63*, 309-321

Höffe, Otfried (1975), *Strategien der Humanität. Zur Ethik öffentlicher Entscheidungsprozesse*, Freiburg; zitiert nach der Taschenbuchausgabe, Frankfurt am Main 1985
- (1979), *Ethik und Politik. Grundmodelle und -probleme der praktischen Philosophie*, Frankfurt am Main
- (1981), *Sittlich-politische Diskurse: Philosophische Grundlagen, Politische Ethik, Biomedizinische Ethik*, Frankfurt am Main

Homann, Karl (1988), *Rationalität und Demokratie*, Tübingen
- (1988a), Philosophie und Ökonomik. Bemerkungen zur Interdisziplinarität, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 7*, 99-127

Kambartel, Friedrich (1974), Moralisches Argumentieren: Methodische Analysen zur Ethik, in: Friedrich Kambartel (ed.), *Praktische Philosophie und Konstruktive Wissenschaftstheorie*, Suhrkamp, Frankfurt, 54-72.

Kirchgässner, Gebhard (1982), Zwischen Dogma und Dogmatismusvorwurf, Bemerkungen zur Diskussion zwischen kritischem Rationalismus und konstruktivistischer Wissenschaftstheorie, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft 33*, 64-91
- (1985), Rationales Verhalten und vernünftiges Handeln. Ein Widerspruch?, in: Hellmuth Milde/Hans G. Monissen (Hrsg.), *Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften*, Stuttgart, 29-42
- (1991), *Homo oeconomicus. Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Tübingen
- (1992), Towards a Theory of Low-Cost Decisions, in: *European Journal of Political Economy 8*, 305-320
- (1993), Rationale Ignoranten als Wähler? Zur Rolle der Information in der Demokratie, mimeo, St. Gallen (Kurzfassung in: *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 21 vom 27. Januar 1993, S. 57)

Kliemt, Hartmut (1986), The Veil of Insignificance, in: *European Journal of Political Economy 2*, 333-344

Löhr, Albert/Margit Osterloh (1993), Ökonomik und Ethik als Grundlage organisationaler Beziehungen, in: Wolfgang H. Staehle/Jörg Sydow (Hrsg.), *Managementforschung*, Berlin, 109-155

Mittelstraß, Jürgen (1979), Beratung und Kontrolle: Bemerkungen zur Rolle des unabhängigen Sachverstandes im System wirtschaftlichen Handelns, in: Jürgen Mittelstraß (Hrsg.), *Methodenprobleme der Wissenschaften vom gesellschaftlichen Handeln*, Frankfurt am Main, 384-408

Mueller, Dennis C. (1989), *Public Choice II*, Cambridge

– (1993), *Constitutional Political Economy*, mimeo, Department of Economics, University of Maryland

Nordhaus, William D. (1989), Alternative Approaches to the Political Business Cycle, in: *Brookings Papers on Economic Activity. Heft 2*, 1-49

Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge/MA; deutsche Übersetzung: *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen 1968

Pommerehne, Werner W. (1978), Institutional Approaches to Public Expenditures: Empirical Evidence from Swiss Municipalities, in: *Journal of Public Economics 9*, 163-201

– (1990), The Empirical Evidence of Comparative Institutional Analysis, in: *European Economic Review 34*, 458-469

Popper, Karl R. (1962), Die Logik der Sozialwissenschaften, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 14*, 233-248; abgedruckt in und zitiert nach: Theodor W. Adorno, *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie*, Neuwied 1969, 103-123

Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge/MA; deutsche Übersetzung: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main 1975

Schelling, Thomas C. (1978), *Micromotives and Macrobehavior*, New York-London

– (1984), Self Command in Practice, and in a Theory of Rational Choice, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings 74.2*, 1-11

Schneider, Friedrich/Bruno S. Frey (1988), Politico-Economic Models of Macroeconomic Policy: A Review of the Empirical Evidence, in: Thomas D. Willet (ed.), *Political Business Cycles: The Political Economy of Money, Inflation, and Unemployment*, Durham-London, 239-275

Schwemmer, Oswald (1974), Grundlagen einer normativen Ethik, in: Friedrich Kambartel (Hrsg.), *Praktische Philosophie und Konstruktive Wissenschaftstheorie*, Frankfurt am Main, 73-95

Sen, Amartya K. (1970), *Collectice Choice and Social Welfare*, San Francisco

– (1977), Rational Fools: A Critique of the Behavioural Foundations of Economic Theory, in: *Philosophy & Public Affairs 6* (1976/77), 317-344; deutsche Übersetzung: Rationalclowns: Eine Kritik der behavioristischen Grundlagen der Wirtschaftstheorie, in: Karl-Peter Markl (Hrsg.), *Analytische Politikphilosophie und Ökonomische Rationalität. Band 2: Verfassungen, Gerechtigkeit und Utopien*, Opladen, 200-229

Steinmann, Horst/Albert Löhr (1991), *Unternehmensethik*, 2. Auflage, Stuttgart

Ulrich, Peter (1989), Diskursethik und Politische Ökonomie, in: Bernd Bievert/ Martin Held (Hrsg.), *Ethische Grundlagen der ökonomischen Theorie: Eigentum, Verträge, Institutionen*, Frankfurt am Main, 70-99

Weinrich, Harald (1973), System, Diskurs, Didaktik und die Diktatur des Sitzfleisches, in: Franz Maciejewski (Hrsg.), *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Beiträge zur Habermas-Luhmann-Diskussion*, Frankfurt am Main, 145-161