
DIE LOGIK DER ORDNUNGSPOLITIK¹

Das demokratische Verfahrensproblem in der Ordnungspolitik.....	1
Ordnungspolitische Ergebnisse im Beauftragungsmodell: ein theoretischer Trockenlauf.....	9
Die gleiche Ordnung überall? Zur Kritik der reinen ordnungspolitischen Vernunft.....	14
Der rawlsianische Moment	18
Der postsozialistische Neubeginn: Falsifikation der rawlsianischen Vernunft?	22

Das demokratische Verfahrensproblem in der Ordnungspolitik

In den Essays "die Logik der Umverteilung" und "Die Logik der Staatsorganisation" wurden zwei gesellschaftswissenschaftliche Paradigmenwechsel vorgeschlagen: der eine, der die herkömmliche sozialstaatliche Individualsolidarität durch eine neue Pauschalsolidarität ablöst, und der andere, der vom herkömmlichen parteipolitischen Parlamentarismus zum Beauftragungsmodell in einer mehrspurigen Demokratie hinführt. Mögen diese Paradigmenwechsel auch in der Theorie relativ leicht nachvollziehbar sein, wären sie doch in der politischen Praxis offensichtlich alles andere als ein leicht umsetzbares Projekt. Der Einwand, hier sei die theoretische Rechnung ohne den Wirt gemacht, d.h. am realen politischen Willen der Bürger vorbeargumentiert worden, ist schnell bei der Hand, und er läßt sich durch demoskopische Daten und durch die Resultate demokratischer Wahlen untermauern. Nirgendwo ist aus vorhandenen Daten und Wahlergebnissen abzuleiten, daß die Bürger die staatliche Individualsolidarität und den parteipolitischen Parlamentarismus abschaffen wollten.

Es wäre aber ohnehin abwegig, ein über die aktuelle politische Praxis hinausweisendes politisches Ordnungskonzept an aktuellen Äußerungen des Bürgerwillens zu messen. Abwegig wäre dies schon deswegen, weil die bestehenden demokratischen Verfahren vornehmlich auf die Moderation

¹ Überarbeitete Fassung des gleichnamigen Kap. 7 in: B. Wehner, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, Darmstadt 1995

verschiedener gesellschaftlicher Gruppeninteressen angelegt sind, am wenigsten aber darauf, wohlüberlegte Meinungsäußerungen über die politische Ordnung hervorzubringen. Ob diese Verfahren dem Bürger auch den Weg zur gerechtesten Wohlstandsverteilung, zur effizientesten Wohlstandsgewinnung und zur optimalen Organisationsform des Staates weisen können, ist daher alles andere als gewiß. Auch dies ist eine offene politische Verfahrensfrage.

Für jeden politischen Problembereich ist im Interesse der Bürger abzuwägen, welches der in "Die Logik der Staatsorganisation" beschriebenen Entscheidungsverfahren das geeignete ist, ob also das gemäßigte Unterwerfungsmodell, das parlamentarische Abbildungsmodell oder das Beauftragungsmodell vorzuziehen ist. Eine solche Abwägung muß auch für das Entscheidungsverfahren über die politische Ordnung vorgenommen werden. Man hat sich also der Frage zu stellen, welches politische Verfahren die besten Voraussetzungen dafür bietet, eine stabile, tragfähige Ordnung hervorzubringen und diese notwendigenfalls fortzuentwickeln.

Da es sich bei ordnungspolitischen Fragen zumeist um Fragen von Verfassungsrang handelt, geht es letztlich darum, in welche Hände die Verfassungspolitik gehört. Wenn mit den genannten Verfahren das Spektrum der Alternativen vollständig abgesteckt ist, muß das Volk sich freiwillig einem autokratischen Herrscher als Verfassungsgeber unterwerfen, oder über Verfassungspolitik muß im Sinne einer Abbildung des Bürgerwillens durch Volksentscheide oder herkömmliche Parlamente entschieden werden - oder aber die Verfassung muß in die Hände einer nur hierfür zuständigen, gezielt beauftragten Spezialinstanz gelegt werden. Die Verfassung muß also durch freiwillige Selbstbindung einer Autokratie oder durch Wahlen im herkömmlichen Sinne zustande kommen, oder durch die Entscheidung eines demokratisch legitimierten Expertengremiums.

In Staaten mit demokratischer Tradition beschränkt sich die Wahl des verfassungspolitischen Verfahrens auf die beiden letzteren Alternativen, d.h. auf das Modell der politischen Willensabbildung oder auf das Beauftragungsmodell. In der bisherigen Praxis dominiert eindeutig das Verfahren der Willensabbildung in seiner parteipolitisch-parlamentarischen Institutionalisierung. Verfassungsfragen werden von denselben Parteien vorbehandelt und von denselben Parlamentsfraktionen entschieden wie alle anderen politischen Probleme. Hieran ändert sich prinzipiell auch dann nichts, wenn gelegentlich spezielle parlamentarische Kommissionen zur Ausarbeitung

verfassungspolitischer Reformvorschläge eingesetzt werden. Daneben hat in jüngerer Zeit der plebiszitäre Verfassungsentscheid etwas an Bedeutung gewonnen, und er hat vereinzelt² parlamentarisch produzierte Verfassungsentwürfe zum Scheitern gebracht. Im großen und ganzen sind die herkömmlichen Parteien und Parlamente aber noch immer Herren des verfassungspolitischen Verfahrens.

Mit dem Beauftragungsmodell steht eine Verfahrensalternative zur Verfügung, die auch und gerade für die Verfassungspolitik auf ihre Anwendbarkeit überprüft werden sollte. Der Umgang mit der Verfassung ist eine von den meisten anderen Bereichen der Politik so auffällig verschiedene Aufgabe, daß hierfür schon deswegen besondere - und damit auch neuartige - Entscheidungsverfahren in Betracht gezogen werden sollten. Verfahren, die auf anderen Politikfeldern geeignet scheinen und sich dort möglicherweise bewährt haben, dürfen nicht voreilig auch für die Verfassungspolitik festgeschrieben werden.

Von den vielen Besonderheiten, die die Verfassungspolitik von anderen Politikbereichen unterscheiden, kommt zweien in der Frage nach dem geeigneten Entscheidungsverfahren eine besondere Bedeutung zu. Zum einen ist dies der zumeist langfristige Charakter verfassungspolitischer Entscheidungen, und zweitens ist es der breite Konsens, auf den solche Entscheidungen sich stützen müssen, um ihre Funktion nachhaltig und dauerhaft zu erfüllen. Von einer guten Verfassung erwarten die Bürger, daß sie über kurzfristige Wechsel politischer Stimmungen und Interessenkonstellationen erhaben ist und daß sie nicht nur zum Nutzen einer knappen, möglicherweise zufälligen Mehrheit der Bürger eingerichtet ist. Die Verfassung soll eine dauerhafte und überzeugende Wegweisung in Sachen politischer, wirtschaftlicher und sozialer Ordnung sein, die vom Staatsvolk als ganzem freiwillig respektiert wird. Die allgemeine demokratische Regeltreue soll sich also aus gemeinschaftlicher innerer Überzeugung einstellen und nicht etwa in permanenter Auseinandersetzung mit unzufriedenen Minderheiten erstritten werden.

An diesen besonderen Anforderungen an den Umgang mit der Verfassung ist zunächst einmal die Leistungsfähigkeit des vorherrschenden, d.h. des

² So z.B. 1993 in Kanada

herkömmlichen parlamentarischen Verfahrens zu messen. Nur wenn dieses Verfahren die Voraussetzungen dafür böte, verfassungspolitische Entscheidungen unter langfristigen Zielsetzungen zu treffen und das Konsenspotential in Fragen der politischen Ordnung auszuschöpfen, wäre die Zuständigkeit für die Verfassung bei ihm am besten aufgehoben.

Die politische Alltagserfahrung in der herkömmlichen Demokratie hat hieran erheblichen und immer neuen Zweifel aufkommen lassen. Alle staatsbürgerliche Erfahrung deutet darauf hin, daß sich im parteipolitischen Parlamentarismus eher das kurzfristige Kalkül als das langfristige durchsetzt und daß dort eher die Neigung besteht, Konflikte rasch mit relativ knappen Mehrheiten zu lösen, als sich der mühseligeren Suche nach einem dauerhaft tragfähigen Konsens zu unterziehen. Ablesbar ist dies unter anderem an der hohen Anzahl politischer Entscheidungen, die einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung bedurften und von Verfassungsgerichten verworfen, korrigiert oder präzisiert werden mußten. Zu so häufigen Divergenzen zwischen den Entscheidungen der Politik und denen der Verfassungsgerichte kann es nur kommen, wenn die Parteien und Parlamente es entweder versäumt haben, eine obsolet gewordene Verfassung zeitgemäß zu erneuern, oder wenn sie einer anderen politischen Logik folgen, als eine noch zeitgemäße Verfassung es von ihnen verlangt. Beides wäre ein sicheres Indiz dafür, daß herkömmliche Parteien und Parlamente den spezifischen Anforderungen der Verfassungspolitik nicht gewachsen sind.

Schon seine Organisationsformen deuten darauf hin, daß der parteipolitische Parlamentarismus nicht von einer politischen Vernunft beseelt sein kann, wie sie im Umgang mit der Verfassung zur Geltung kommen sollte. Ein erstes großes Hindernis für die Entfaltung dieser Vernunft ist die allumfassende politische Zuständigkeit von Parlamenten und Parteien. Diese können angesichts so unbeschränkter Zuständigkeiten der verfassungspolitischen Dimension ihres Handelns kaum mehr als gelegentliche, beiläufige Aufmerksamkeit zukommen lassen. Verfassungspolitik als permanente Aufgabe von höchster politischer Priorität anzunehmen wäre ihnen auch bei bestem Willen schlechterdings unmöglich.

Ein weiteres großes Hindernis für die Entfaltung zukunftsorientierter Verfassungspolitik ist die kurzfristige Abfolge von Wahlen. In einer auf relativ kurze Wahlperioden abgestellten Willensbildung stoßen wichtige verfassungspolitische Anliegen, die den Bürgern in aller Regel erst auf lange Sicht Vorteile versprechen, auf kurze Sicht dagegen möglicherweise

die Aufgabe vertrauter politischer Regeln und Überzeugungen abverlangen, naturgemäß auf geringe Resonanz. Dies gilt in besonderem Maße für Vorhaben, deren langfristige Vorteile möglicherweise erst einer nachfolgenden Generation zugute kämen, dem gegenwärtigen Wahlvolk aber die Last der Umstellung aufbürden würden. Eben dieser langfristige Charakter ist wichtigen verfassungspolitischen Reformanliegen oft zu eigen. Entsprechend gering sind in der herkömmlichen Abfolge von Legislaturperioden die politischen Durchsetzungschancen solcher Anliegen.

Im herkömmlichen Parlamentarismus ist damit zumindest in zweierlei Hinsicht ein gefährliches verfassungspolitisches Präjudiz angelegt. Er begünstigt erstens kurzfristig angelegte Lösungen durch eine institutionalisierte Neigung, Verfassungsfragen in die Willensbildungsprozesse der Tagespolitik einzubetten. Zweitens behindert er langfristig angelegte Reformanliegen durch die ebenfalls institutionalisierte Neigung, im eher Zweifel an alten Verfassungsnormen festzuhalten, als sich auf die schwierigen Prozesse verfassungspolitischer Erneuerung einzulassen. Unter diesen Umständen bleibt der verfassungspolitische Reformwille gering, selbst wenn einer substantiellen Minderheit oder gar einer Mehrheit der Bürger sich der Sinn wichtiger bestehender Verfassungsnormen nur noch schwer erschließt. Am wenigsten aufgeschlossen sind Parlamente, Parteien und Regierungen natürlich gegenüber solchen verfassungspolitischen Signalen, in denen Skepsis gegenüber ihnen selbst, also gegenüber dem herkömmlichen parteipolitischen Parlamentarismus aufkommt. Nichts stößt auf so große institutionalisierte Widerstände wie eine verfassungspolitische Reform des Parlaments- und Parteienwesens.

Die so entstehende verfassungspolitische Tatenlosigkeit wäre weniger ausgeprägt, wenn es ein eigenständiges demokratisches Verfahren gäbe, um den Konsens über Verfassungen und Verfassungsnormen regelmäßig zu überprüfen. Ein solches Verfahren ist aber in keiner der herkömmlichen Demokratien wirksam verankert. Bestehende Verfassungen schreiben keine Volks- oder auch Parlamentsentscheide darüber vor, ob sie selbst noch auf der Höhe der Zeit sind. Verfassungen bedürfen insofern - anders als z.B. Parlamente und Regierungen - nicht der regelmäßigen demokratischen Bestätigung, um in Kraft zu bleiben. Sie werden daher im allgemeinen auch nicht grundlegend erneuert, solange nicht der Staat in eine ernste Legitimitätskrise gerät. Insofern besteht immer eine latente Gefahr, daß der Respekt der Bürger vor der jeweils herrschenden Ordnung eine schleichende Auszehrung erfährt. Dies wiederum bringt die Gefahr mit sich, dass auch

zehrung erfährt. Dies wiederum bringt die Gefahr mit sich, dass auch der spontane Konsens über die Notwendigkeit regeltreuen staatsbürgerlichen Verhaltens erodiert.

Im ordnungspolitischen Umgang mit der Verfassung ist eine besondere, und zwar vor allem eine langfristige und konsensorientierte politische Vernunft vonnöten, und diese muß schon durch das verfassungspolitische Entscheidungsverfahren als solches zur Geltung gebracht werden. Eine Verfahrensalternative, die dies gewährleisten könnte, wäre die Anwendung des Beauftragungsmodells auf die Verfassungspolitik.

Verfassungspolitik könnte allerdings nicht in der gleichen Weise bei einer unabhängigen Instanz beauftragt werden, wie es bei anderen Politikbereichen in der mehrspurigen Demokratie der Fall wäre. Verfassungspolitik ist nicht ein Politikbereich neben vielen anderen. Sie schafft erst die Voraussetzungen für das Gelingen von Politik in allen übrigen Bereichen, und insofern ist sie eine übergeordnete Metapolitik. Die Anwendung des Beauftragungsmodells auf die Verfassungspolitik würde daher bedeuten, dass eine spezialisierte metapolitische Instanz geschaffen würde, die permanent über die Erfolgsbedingungen aller übrigen Politik zu wachen hätte. Dies könnte z.B. unabhängiger **Verfassungsrat** sein, der den langfristig angelegten Auftrag erhält, die Verfassung laufend den sich wandelnden gesellschaftlichen Bedingungen anzupassen.

In einer solchen neuartigen, ganz auf die Metapolitik spezialisierten Instanz könnte nicht die Neigung aufkommen, Verfassungsfragen beiläufig als eine unter vielen zu behandeln, und auch nicht die Neigung, sich um die Revision obsolet gewordener Verfassungsvorschriften zu drücken. Mandate und Ämter würden in dieser Instanz von vornherein so langfristig erteilt werden, dass Verfassungspolitik nicht zum Objekt kurzfristigen Interessenkalküls und tagespolitischer Emotionen werden könnte. In einem solchen institutionellen Rahmen bestünden deutlich verbesserte Voraussetzungen dafür, daß eine spezifisch ordnungspolitische Vernunft in der Verfassungspolitik angemessen zur Geltung kommt.

Im Beauftragungsmodell wird der Gewinn an politischer Kompetenz und Weitsicht zunächst mit einem Verzicht auf unmittelbare Einwirkungsmöglichkeiten der Bürger - und damit auf eine Abbildung des momentanen Bürgerwillens in der Politik - erkauft. In den meisten Politikbereichen sind die mit diesem Verzicht verbundenen Risiken überschaubar und eingrenz-

bar. Sie sind es in demselben Maße, wie der Gegenstand der Beauftragung überschaut und eingegrenzt werden kann. Dies läßt die eventuellen Nachteile eines weniger direkten demokratischen Verfahrens geringer wiegen als die Vorteile, die der Bürger aus einem kompetenteren, unabhängigeren und weitsichtigeren Herangehen an die politischen Probleme zu erwarten hat.

So einleuchtend diese Schlussfolgerung für einzelne abgegrenzte Politikbereiche ist, so leichtfertig wäre es, sie auf die Metaebene der Verfassungspolitik zu übertragen. Da Verfassungspolitik die Erfolgsbedingungen für alle anderen Politikbereiche - von Sozial- über die Wirtschafts- und Geldpolitik bis hin zur Frieden- und Umweltpolitik - schafft, ist sie auch derjenige Politikbereich, der für die Bürger die größten Gefahren birgt. Metapolitik läßt sich daher anders als alle anderen Politiksparten schwerlich als Auftrag von begrenzter Reichweite definieren. Würde die Zuständigkeit für Verfassungspolitik einer mehr oder weniger bürgerfernen Experteninstanz übertragen, einem langfristigen beauftragten Verfassungsrat also, bestünde eine erhebliche Gefahr, dass dies von den Bürgern im nachhinein nicht als freiwilliger Verzicht auf direkte Einmischung, sondern eher als unfreiwillige, fahrlässig hingenommene Unterwerfung empfunden wird.

Eine so weitreichende Entscheidungsautonomie, wie sie den Amts- und Mandatsträgern im Beauftragungsverfahren zugestanden würde, wäre daher im Bereich der Verfassungspolitik kaum zu rechtfertigen. In diesem Bereich müßten vielmehr institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, die die politischen Verantwortungsträger erheblich enger an den Bürgerwillen binden, die Bürger also direkter und zeitnäher in den politischen Entscheidungsprozess einbinden.

Eine solche Einbindung der Bürger in der Metapolitik ließe sich wiederum mit denselben Grundmodellen der Bürgerbeteiligung realisieren, die für die anderen Politikbereiche zu Wahl stehen: dem direkten plebiszitären Verfahren dem indirekten Verfahren der Laienparlamente.

Auch in der Verfassungspolitik wären - wie etwa in der Umwelt- und Friedenspolitik - Laienparlamente durchaus geeignet, die Irrtumsanfälligkeit der Entscheidungsprozesse zu verringern. Der besondere Rang der Verfassungspolitik in der Demokratie fordert aber auch zu der Frage heraus, ob hier nicht spezielle, zum Teil andersartige Anforderungen gelten und ob daher möglicherweise andere, speziell hierauf zugeschnittene Ver-

fahrenslösungen noch bessere Resultate versprechen. Ein wichtiges Spezifikum der Verfassungspolitik ist es, daß sie - im Gegensatz zu den meisten anderen politischen Zuständigkeitsbereichen - keinem quasi natürlichen Trend zur expertokratischen Entscheidungsfindung unterliegt. Verfassungspolitik ist vielmehr derjenige Politikbereich, in dem es mehr als in allen anderen unmittelbar um das Verhältnis zwischen Bürger und Staat und damit um den Bestand der Demokratie als solcher geht. Dies ist ein sehr gewichtiges Argument für ein Verfahren, das im Notfall den Bürgern die Möglichkeit bietet, ihre verfassungspolitischen Interessen direkt zur Geltung zu bringen.

Die konventionelle Lösung hierfür wäre natürlich, den Bürgern per Volksentscheid ein Vetorecht gegen Entscheidungen eines Verfassungsrates einzuräumen. Es sprechen aber gute Gründe dagegen, daß ein solches Eingriffsrecht der herausgehobenen Bedeutung der Verfassungspolitik als Metapolitik auf Dauer gerecht würde. Mit einem Vetorecht könnten die Bürger verfassungspolitisch nur reagieren, nur Maßnahmen eines Verfassungsrates verhindern, aber diesen nicht selbst zu verfassungspolitischem Handeln veranlassen. Für sich genommen, würde ein solches Recht vor verfassungspolitischer Untätigkeit daher so wenig schützen wie das Verfahren im herkömmlichen demokratischen Universalstaat.

Eine weit bessere Gewähr dafür, daß die Entwicklung der politischen Ordnung mit den Veränderungen in der Gesellschaft tatsächlich Schritt hält, ließe sich durch regelmäßige Volksbefragungen erreichen, in denen die Bürger darüber urteilen, ob sie die bestehende Verfassung noch für zeitgemäß halten. Ein eventuelles negatives Votum in dieser Frage könnte dann den Verfassungsrat automatisch verpflichten, den Bürgern in angemessener Frist Alternativen zu der nicht mehr zeitgemäß erscheinenden Verfassung zu präsentieren.

Eine solche Einwirkungsmöglichkeit würde den bestmöglichen Schutz davor bieten, daß die einem Verfassungsrat im Beauftragungsverfahren eingeräumte Gestaltungsfreiheit von den Bürgern nicht als Ermächtigung zur verfassungspolitischen Willkür empfunden wird. Das Wirken einer vom aktuellen Bürgerwillen relativ distanzierten verfassungspolitischen Vernunft wäre auf diese Weise mit der direkten plebiszitären Einmischung sinnvoll kombiniert. Die Verfassungspolitik würde so einerseits vor dem ebenso unerfüllbaren wie unvernünftigen Anspruch bewahrt, in ihren Entscheidungen immer den aktuellen Bürgerwillen abzubilden, wie ander-

seits vor dem Risiko, sich von diesem Willen allzu eigenmächtig zu lösen. Die langfristige ordnungspolitische Vernunft käme darin zur Geltung, dass ein unabhängiger Verfassungsrat das alleinige Vorschlagsrecht für Verfassungsänderungen erhält, während die regelmäßige Volksbefragung vor dessen möglicher unmäßiger Eigenmächtigkeit oder Tatenlosigkeit bewahrt. Distanzierte Vernunft und Gestaltungskraft auf der einen und Anbindung an den aktuellen Bürgerwillen auf der anderen Seite wären hiermit in ausgewogener, dem besonderen Charakter der Verfassungspolitik entsprechender Weise kombiniert.³

*Ordnungspolitische Ergebnisse im Beauftragungsmodell: ein theoretischer
Trockenlauf*

Es gibt bisher kein historisches Anschauungsmaterial für eine längere Anwendung des Beauftragungsverfahrens auf die Verfassungs- bzw. Ordnungspolitik. Nirgendwo hat je ein langfristig beauftragter Verfassungsrat oder ein vergleichbares Staatsorgan existiert, das daraufhin angelegt gewesen wäre, in Sachen politischer Ordnung eine spezialisierte und distanzierte Vernunft zur Geltung zu bringen. Es gibt daher auch keine wirklich gesicherten Erkenntnisse darüber, wie eine solchermaßen institutionalisierte verfassungspolitische Vernunft sich von derjenigen herkömmlicher politischer Verantwortungsträger unterscheiden würde. Über die politische Ordnung, die sich in einem solchen Verfahren herauschälen würde, darf und muß daher spekuliert werden.

Im Rahmen von Staats- und Verfassungstheorien sind natürlich vielerlei Spekulation dieser Art angestellt worden. Manchen dieser Theorien liegt zumindest implizit ein Bemühen zugrunde, eben jene distanzierte Vernunft sprechen zu lassen, die im Rahmen eines Beauftragungsverfahrens auch praktisch zur Geltung käme. Solche Theorien simulieren insofern den im Beauftragungsverfahren zu erwartenden Entscheidungsprozess, um daraus einen vom tagespolitischen Diskussionsstand unabhängigen Geltungsanspruch abzuleiten. Nirgendwo ist diese Parallele zwischen theoretischer

³ Zu weiteren Details der Beauftragung und der demokratischen Kontrolle in der Verfassungspolitik s. B. Wehner, *Der Staat auf Bewährung*, Darmstadt 1993.

Begründungslogik und der Praxis des Beauftragungsmodells so ausgeprägt wie in der Argumentation von John Rawls.⁴

Um dabei zu eindeutigen Resultaten zu gelangen, d.h. einen rein logisch hergeleiteten, lückenlosen Konsens zu konstruieren, mußte Rawls der Beauftragung allerdings einige realitätsferne Umstände unterlegen. Es genügte ihm nicht, seinem fiktiven Entscheidungsorgan einen eng abgegrenzten Auftrag, ein langfristiges Mandat, einen klaren Kopf und eine Nicht-Verwicklung in alle übrigen Bereiche der Politik zu unterstellen. Er mußte seinen Entscheidungsträgern darüber hinaus auferlegen, über ihren Wohlstand, ihre Talente, ihre Rechtsansprüche gegenüber dem Staat und sonstigen individuellen Lebensumstände nichts zu wissen. Damit versetzte er sie hinsichtlich ihrer persönlichen Lebenslage in eine "pränatale" Unwissenheit. Die Entscheidungsträger waren damit in der Theorie konsequent auf die Funktion distanzierter, persönlich nicht-involvierter, ansonsten aber gleichwohl sachkundiger Schiedsrichter reduziert. Dieser Ansatz geht in seiner analytischen Radikalität natürlich weit über die realen Möglichkeiten des Vernunftgebrauches innerhalb des Beauftragungsmodells hinaus. Der Unterschied ist aber nur derjenige zwischen einer idealisierten Entscheidungssituation und der pragmatischen Annäherung an dieselbe.

Die fiktive Instanz, die in pränataler Unwissenheit über ihre Lebensumstände die ordnungspolitischen Weichen stellt, kann man sich beliebig als eine fiktive Vollversammlung der Bürger oder als ein kleineres, beauftragtes Gremium vorstellen. Da unter den genannten Annahmen jeder Entscheidungsträger derselben Logik folgen würde, wären die Entscheidungen von der Zusammensetzung und der Größe der zuständigen Instanz vollkommen unabhängig. Die Entrücktheit der Entscheidungsträger von privaten Lebensumständen und momentanen politischen Interessen sorgt dafür, dass sie ihr Votum aus dem Gebrauch einer universalen öffentlichen Vernunft herleiten. Insofern würde es auch in der Praxis des Beauftragungsverfahrens genügen, ein relativ kleines, von Eigen- und von politischen Gruppeninteressen unberührtes Entscheidungsgremium als Verfassungsrat einzu-

⁴ Rawls hat in seiner "Theorie der Gerechtigkeit" die fiktive Beauftragung einer verfassungspolitischen Instanz beschrieben, die als Idealisierung eines spezialisierten, dem politischen Alltag entrückten Verfassungsrates interpretierbar ist.

richten. Dies käme einer verfassungspolitischen Konkretisierung der rawlsianischen Idealfiktion sehr nahe.

In der fiktiven rawlsianischen Situation gelangt die zuständige Entscheidungsinstanz in zwei elementaren Fragen zu einem eindeutigen ordnungspolitischen Konsens. Zum einen einigt sie sich darauf, daß die Gewährleistung der staatsbürgerlichen Freiheit absoluten Vorrang hat, und zwar Vorrang auch vor der Sicherung des Wohlstandes. In der Wirtschafts- und Verteilungspolitik einigt sie sich auf die Grundregel, daß der Wohlstand des schlechtestgestellten Bürgers der verbindliche moralische Maßstab für die Qualität der herrschenden Wirtschafts- und Sozialordnung ist. Nach dieser Regel hätte der Staat alle in einer freiheitlichen Ordnung verfügbaren Mittel und Maßnahmen aufzubieten, um den Wohlstand der schlechtestgestellten Bürger zu maximieren.

Die Rawlssche Argumentation ist bei diesen relativ abstrakten Schlußfolgerungen stehengeblieben. Als verfassungspolitische Argumentation hat sie damit bei der Formulierung von Grundrechten haltgemacht und es vermieden, diese Grundrechte in konkrete Organisationsnormen zu übersetzen. Sie hat dabei insbesondere die Frage ausgespart, wie der notwendige spezialisierte wirtschafts- und sozialpolitische Sachverstand zu institutionalisieren sei, um das genannte Prinzip der Umverteilung in konkrete sozialpolitische Maßnahmen umsetzen zu können.

Auf diese von Rawls offen gelassenen ordnungspolitischen Frage ergibt sich die Antwort aus wenigen weiterführenden Argumentationsschritten. Im ersten Schritt sind zunächst die Maßnahmen zu bestimmen, die einen möglichst großen verteilbaren Wohlstand schaffen, der als Umverteilungsmasse für die Schlechtestgestellten in der Gesellschaft zur Verfügung steht. Das beste bekannte Verfahren, um diesen größtmöglichen Wohlstand hervorzubringen, ist ein freier, dynamischer marktwirtschaftlicher Wettbewerb. Insofern wächst das rawlsianische Argument auf dieser Ebene zunächst einmal mit den gängigen liberalen Markttheorien wie denjenigen Hayeks, Schumpeters und anderer zusammen.

Unter der Zielsetzung, die Verteilungsmasse zu maximieren, hätte das rawlsianische Verfassungsorgan auch der Herausbildung organisierter Gruppeninteressen entgegenzuwirken. Solche organisierten Interessen wirken, wie am gründlichsten Mancur Olson dargelegt hat, im allgemeinen auf die Reglementierung und Abschließung von Märkten und auf den

ineffizienten Einsatz staatlicher Mittel hin.⁵ Sie behindern damit das Wohlstandswachstum und sind eine wesentliche Ursache für den Anstieg von Arbeitslosigkeit. Sie tragen außerdem dazu bei, daß die Umverteilungspolitik zu einem Kampf um Besitzstände erstarrt und sich damit gegenüber ihrer ursprünglichen, an Bedürftigkeiten orientierten Aufgabe verselbständigt, daß also der Stellenwert moralischer Vernunft in verteilungspolitischen Angelegenheiten schwindet. Die rawlsianische Verfassungsinstanz würde sich daher für eine Ordnung entscheiden, in der organisierte Gruppeninteressen möglichst wenig Durchsetzungschancen haben. Die Stunde der rawlsianischen Verfassunggebung wäre damit die Stunde einer streng wettbewerblichen, vor Gruppenegoismen bewahrenden Ordnungspolitik.

Diese Grundentscheidung für den wohlstandssichernden Wettbewerb bekommt in der rawlsianischen Ordnungsentscheidung ihren Sinn aber erst darin, daß sie mit einer Verteilungsvorschrift gekoppelt wird, die das Los der Schlechtestgestellten tatsächlich optimiert. Es muß also mit der marktwirtschaftlichen, vor Gruppenegoismen abgeschirmten Wettbewerbsordnung zugleich die geeignete Solidarordnung gewählt werden, die diesem Anspruch gerecht wird. Dabei ist zunächst einmal die Wahl zwischen den beiden in "Die Logik der Umverteilung" beschriebenen solidarpolitischen Grundmodellen zu treffen, d.h. zwischen dem Modell der einzelfallorientierten Individualsolidarität und der Pauschalsolidarität im Bürgergeldmodell. Es muß also geklärt werden, ob die pauschale Pro-Kopf-Subvention in Form des Bürgergeldes oder die an den Nachweis der Bedürftigkeit gekoppelte Individualsubvention das wirksamste Sicherungsnetz am Ende der gesellschaftlichen Wohlstandsskala darstellt.

Die rawlsianische Verfassungsinstanz hätte gute Gründe, sich in dieser Frage für das Solidarsystem der Pauschalsubvention zu entscheiden. Einige wichtige Eigenschaften dieses Systems, die sich positiv auf das Los der Bedürftigsten auswirken würden, sind in "Die Logik der Umverteilung" benannt. So hilft das Bürgergeld u.a., die staatsbürgerliche Freiheit der Bedürftigsten zu sichern, indem es ihnen die Abhängigkeit von Bedürftigkeitsprüfungen und damit von eventueller staatlicher Willkür weitestgehend erspart. Nicht weniger bedeutend sind unter dem rawlsianischen

⁵ S. hierzu Mancur Olson, *Aufstieg und Fall der Nationen*, Tübingen 1991, 2.Aufl.

Gerechtigkeitsaspekt aber die positiven Auswirkungen dieses Systems auf den Arbeitsmarkt. Das pauschale Umverteilungssystem hilft wesentlich, das Problem der Arbeitslosigkeit quantitativ und qualitativ zu entschärfen und damit gerade jene extremen Bedürftigkeiten abzumildern, die durch Arbeitslosigkeit verursacht oder verschlimmert werden. Von einer rawlsianischen Verfassungsinstanz wäre daher zu erwarten, dass sie neben der bürgerlichen Freiheit, dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb und der Beschränkung organisierter Gruppeninteressen auch dem System der Pauschalsolidarität Verfassungsrang verleiht. Sie würde damit eine Verfassung schaffen, die sich von derjenigen der bestehenden demokratischen Staaten fundamental unterscheidet.

Schöpft man das rawlsianische Argument in seiner ganzen verfassungspolitischen Tragweite aus, dann läßt es sich auch auf die Wahl zwischen Entscheidungsverfahren in anderen Politikbereichen anzuwenden. Aus der distanzierten, uneigennütigen Vernunft, nach der das rawlsianische Gremium handelt, kann für jeden eigenständigen politischen Zuständigkeitsbereich eine fiktive Entscheidung darüber hergeleitet werden, ob den Bürgern mit dem Unterwerfungs-, dem Abbildungs- oder dem Beauftragungsmodell am besten gedient ist. Auch in dieser Frage läßt sich ein klares Ergebnis der unvoreingenommenen Vernunftanwendung herleiten. Dem Beauftragungsmodell würde nicht nur in der Verfassungspolitik Vorrang eingeräumt werden, sondern es würde auch in einer Reihe weiterer politischer Zuständigkeitsbereiche zum Tragen kommen.

Der rawlsianische Verfassungsrat würde die politischen Entscheidungsverfahren nachgeordneter Verfassungsorgane unter anderem danach bewerten, inwieweit sie seiner eigenen moralischen Logik spontan folgen würden. Er wäre z.B. skeptisch gegenüber Verfahren, die einen engen zeitlichen Entscheidungshorizont entstehen lassen, die Bildung organisierter Gruppeninteressen begünstigen und damit die Orientierung am langfristigen moralischen Grundkonsens gegenüber der kurzfristigen Konfliktmoderierung in den Hintergrund treten lässt. Er würde vermeiden wollen, daß es zwischen seinem eigenen, ethisch begründeten Verfassungsauftrag und dem Wirken der übrigen Verfassungsorgane zu einem institutionalisierten Interessengegensatz kommt und damit im politischen Alltag ein Präjudiz für versteckte Verletzungen und eine schleichende Aushöhlung eben dieses Verfassungsauftrages angelegt wird. Er würde sich auch kaum darauf verlassen wollen,

daß ein Verfassungsgericht das notwendige Gegengewicht gegen solche Tendenzen im politischen Alltag schaffen kann.

Daß eine systematische Neigung, von moralisch begründeten Verfassungsnormen abzuweichen, den bestehenden politischen Entscheidungsverfahren tatsächlich inhärent ist, läßt sich im politischen Alltag der herkömmlichen Demokratien zur Genüge studieren. Am deutlichsten ist dies an einer Umverteilungspolitik erkennbar, die einflußreiche Interessengruppen systematisch begünstigt und darüber das Ziel aus den Augen verliert, das Los der Schlechtestgestellten zu verbessern. In dieselbe Kategorie gehört eine Politik, die den wohlstandsmehrenden Wettbewerb auf vielen Gebieten einschränkt und reglementiert und so die verfügbare Umverteilungsmasse schmälert, mit der das Los der Schlechtestgestellten verbessert wird. Genau dies sind aber die politischen Resultate, denen das Entscheidungsverfahren des herkömmlichen parteipolitischen Parlamentarismus offenbar systematisch zuneigt.

Die gleiche Ordnung überall? Zur Kritik der reinen ordnungspolitischen Vernunft

Zu den verfassungspolitisch bedeutsamen Schlußfolgerungen, die sich aus der rawlsianischen Logik ergeben, finden sich in popularisierter Formulierung deutliche Entsprechungen im politischen Alltagsdiskurs. So bringt zum Beispiel die gelegentlich von Politikern unterschiedlichster ideologischer Herkunft benutzte Formel, ein Land sei so reich wie seine ärmsten Bürger, nichts anderes als das rawlsianische Gebot zum Ausdruck, die Qualität einer Gesellschaftsordnung am Los der schlechtestgestellten Bürger zu messen. Ähnliches gilt für die ebenso gebräuchliche Formel, die Stärke einer Gesellschaft erweise sich in ihrem Umgang mit den Schwächsten. Hieran zeigt sich, daß das Ergebnis des abstrakten rawlsianischen Arguments mit einer durchaus gängigen politischen - und insbesondere solidarpolitischen - Alltagsintuition übereinstimmt.

Das rawlsianische Argument ist wegen seines sehr abstrakten, fiktiven Charakters trotzdem anfällig für theoretische Kritik geblieben. Kritisiert wird, daß ein so abstraktes Argument die gesellschaftliche Realität zu sehr über einen Kamm schere, daß sie also dieser Realität in ihrer Wandlungsfähigkeit und ihren vielfältigen kulturellen Differenzierungen nicht gerecht werde. Letzten Endes liegen der Kritik an Rawls damit abbildungstheoretische Vorstellungen von der politischen Ordnung zugrunde. Es wird bemängelt, daß der Gesellschaftsvertrag aus einer Logik abgeleitet wird, die

nicht die Logik der realen Bürger bzw. des realen Volkes sei und daher auch nicht deren Willen bzw. deren Bedürfnisse widerspiegeln könne. Nicht ein fiktiver, sondern nur ein realer, kontextabhängig geführter Diskurs könne daher über die Eigenschaften einer legitimen politischen Ordnung Auskunft geben, lautet der Einwand aus diskurstheoretischer Sicht. Nicht ein fiktiver, sondern nur ein realer, den aktuellen Willen des Volkes abbildender Abstimmungsprozeß könne dies leisten, lautet der Einwand aus der Sicht herkömmlicher Demokratietheorie. Nicht eine abstrakte Logik, sondern nur der Wettbewerb der Systeme könne Auskunft darüber geben, welche Ordnung von den Bürgern als die wahrhaft legitimierte anerkannt wird, kann darüber hinaus aus wettbewerbstheoretischer Sicht eingewendet werden.

Der Widerspruch zwischen dem rawlsianischen und dem wettbewerbstheoretischen Umgang mit der ordnungspolitischen Frage lässt sich am schnellsten auflösen. Über Gesellschaftsordnungen wird zum Glück nicht von Philosophen entschieden, so daß das rawlsianische Argument in der Tat nichts anderes ist als ein Beitrag zum ordnungspolitischen Ideenwettbewerb. Es gibt zu bedenken, in Fragen von Verfassungsrang eine distanziertere, besonders uneigennützigere Vernunft zum Zuge kommen zu lassen und den politischen Einfluß dieser Vernunft institutionell abzusichern. Zunächst ist damit der politische Ideenwettbewerb um eine bisher möglicherweise vernachlässigte Dimension erweitert, und erst aus diesem Ideenwettbewerb kann und soll sich im weiteren ein praktischer Systemwettbewerb entwickeln.

Zu den großen Verdiensten des rawlsianischen Arguments gehört es, die Kontextabhängigkeit - und damit die historische Zufälligkeit - des herkömmlichen ordnungspolitischen Denkens verdeutlicht zu haben. Es hat gezeigt, daß die gedankliche Eliminierung zufälliger Umstände den Ausgang des Argumentes - und damit die Bewertung und die Wahl der Gesellschaftsordnung - stark beeinflußt und daß daher der Unterschied zwischen einer kontextgebundenen und einer distanzierteren Logik von eminent praktischer Bedeutung ist. Die Lehre hieraus ist, daß eine rationale Entscheidung über die Gesellschaftsordnung nur zustande kommen kann, wenn zuvor geklärt ist, welcher Art von Vernunft diese Entscheidung gehorchen soll.

Wenn man in ordnungspolitischen Angelegenheiten nicht die kontextgebundene, sondern eine distanziertere und uneigennützigere - und damit zwangsläufig abstraktere und universellere - Vernunft für angebracht hält,

dann muß hierfür ein Entscheidungsgremium geschaffen werden, das die notwendigen Voraussetzungen für die Entfaltung dieser Logik bietet. Es muß ein Gremium sein, dessen Mitglieder dem tagespolitischen Gerangel um die Geltendmachung von Partikularinteressen, um die Wahrung von Besitzständen, um ihre persönliche politische Karriere und andere persönliche Vorteile weitgehend enthoben sind. Ein solches Gremium kann nicht anders als im Rahmen des Beauftragungsmodells geschaffen werden. Nur im Schutz eines langfristig angelegten Auftrags kann es sich den kurzfristigen Stimmungsschwankungen der öffentlichen Meinung und dem Druck organisierter Interessengruppen entziehen und eine uneigennützig Logik in ordnungspolitischen Fragen walten lassen.

Die staatsphilosophische Alternative zwischen der abstrakten rawlsianischen Vernunft und einer Vernunft des kontextgebundenen Diskurses bzw. der kontextgebundenen demokratischen Willensabbildung läuft damit letztlich auf die Alternative zwischen zwei praktischen Entscheidungsverfahren hinaus. Während die abstrakte, universalistische Vernunft im Beauftragungsmodell zur Geltung gebracht wird, ist ihr "realistischer" Gegenpart eher im parteipolitischen Parlamentarismus herkömmlicher Prägung zu Hause. Hinter der anfänglich möglicherweise realitätsfern anmutenden staatsphilosophischen Kontroverse um das rawlsianische Argument steht daher in Wahrheit die ganz konkrete Frage, ob über Gestalt und Entwicklung der Gesellschaftsordnung auch künftig in Parteien und Parlamenten entschieden werden soll oder ob in dieser Frage einem spezialisierten, langfristig beauftragten Verfassungsrat die entscheidende Gestaltungskompetenz einzuräumen ist.

Zwischen diesen beiden Verfahren ist vorerst der intellektuelle Wettstreit auszutragen, und zwischen ihnen könnte - bzw. sollte - es im weiteren auch zu einem offenen politischen Systemwettbewerb kommen. Nur die in einem solchen Wettbewerb gesammelten Erfahrungen wären am Ende geeignet, die staatsphilosophische Kontroverse beizulegen. Die derzeitigen schwachen Leistungen der herkömmlichen demokratischen Systeme sind aber schon ein starkes Indiz dafür, daß sich in diesem Wettbewerb das Beauftragungsmodell - und damit die distanzierte, kontextunabhängige Vernunft nach rawlsianischem Vorbild - als das überlegene erweisen könnte.

Im politischen Alltag der konventionellen Demokratie zeigt sich auch immer wieder, wie mühsam eine aus dem kontextabhängigen Diskurs heraus geführte Politik sich ihre Handlungsspielräume erarbeitet. Dieser

Diskurs erweist sich oft als ein Käfig des Denkens, der alte Ideologien in wechselnden Erscheinungsformen reproduziert und nicht dazu befähigt, bestehende politische Verfahren unvoreingenommen zu hinterfragen. Die ihm von der Theorie zugedachte Rolle eines innovatorischen oder gar utopischen Stachels in der Demokratie hat dieser Diskurs nur selten ausgefüllt.

Wie wenig man sich auf die Gestaltungskraft des kontextabhängigen Diskurses in der Politik verlassen darf, läßt sich sehr konkret in der Frage der Verteilungsgerechtigkeit demonstrieren. Im gesellschaftlichen Verteilungsstreit haben wirtschaftlich benachteiligte Minderheiten im allgemeinen eine vergleichsweise schwache Stimme. Wird dieser Verteilungsstreit allein im üblichen Diskurs ausgetragen, wie die herkömmliche Demokratie ihn hervorbringt, dann ist darin ein verteilungspolitisches Präjudiz zum Nachteil schwacher Minderheiten angelegt - und damit ein Präjudiz gegen die rawlsianische Regel, daß das Los der Schlechtestgestellten in der Gesellschaft zu optimieren sei. Allenfalls mit Hilfe militanter Obstruktionsdrohungen könnten in solchem Diskurs die jeweils schlechtestgestellten gesellschaftlichen Gruppen ihren Belangen den gebührenden Rang sichern.

In der ungleichen Verteilung der Beteiligungs- und Einwirkungsmöglichkeiten offenbart sich damit ein unübersehbares moralisches Defizit des realen politischen Diskurses in der herkömmlichen parlamentarischen Demokratie. Um dieses Defizit zu beheben und sich der rawlsianischen Vernunft moralisch ebenbürtig zu erweisen, war es aus diskurstheoretischer Sicht insofern konsequent, den Schlechtestgestellten ein Recht auf Obstruktion auch gegenüber den Ergebnissen demokratischer Prozesse zuzubilligen, d.h. auf der Legitimität gewalttätiger Notwehr gegen den demokratischen Staat zu beharren. In der Auseinandersetzung mit dem Beauftragungsmodell zeigt sich indes, daß es solcher Rechtfertigung gewalttätiger politischer Notwehr nur wegen der fehlenden Institutionalisierung einer abstrakteren politischen Vernunft bedarf. Erst das Beauftragungsverfahren gibt dabei auf die politische Legitimitätsfrage eine Antwort, die die Rechtfertigung gewaltsamer Obstruktion moralisch entbehrlich macht.

Die Gefahr, daß die Stimme der Schwächsten im kontextgebundenen politischen Alltagsdiskurs ungehört bleibt, ist naturgemäß um so größer, je größer das Staatswesen und je anonymter damit die Gesellschaft ist. Ob solcher Diskurs als Verfahren der politischen Willensbildung taugt und ob er den politischen Willen angemessen auf den Staat projiziert, ist daher

nicht zuletzt eine Frage der Staatsgröße. Je kleiner der Staat und je ähnlicher er damit einer menschlichen Kleingruppe ist, in der jede Stimme sich einigermaßen gleichberechtigt Gehör verschaffen kann, desto eher ist noch Verlaß auf die politische Ausgewogenheit der diskursiven Willensbildung. Eine Theorie, die die Vernünftigkeit des kontextabhängigen Diskurses höher schätzt als die abstraktere Vernunft beauftragter Entscheidungsorgane, ist damit aber ihrem Wesen nach eine Theorie kleingruppenspezifischer Entscheidungsprozesse, und als solche kann sie keine Theorie gegenwärtiger oder zukünftiger realer Gesellschaften sein. Die reale soziale und ökonomische Unübersichtlichkeit macht diesen Diskurs als Instrument der politischen Willensbildung zunehmend diffuser und damit letztlich auch unbeliebter. Um so mehr gilt, daß die Versorgung der Gesellschaft mit übersichtlichen, begreifbaren politischen Regelvorschlägen nur noch durch den distanzierten Vernunftgebrauch des Beauftragungsverfahrens zu gewährleisten ist.

Der rawlsianische Moment

Je weiter die distanzierte, unvoreingenommene Vernunft und die Meinungsbildung im politischen Alltag inhaltlich voneinander abweichen, desto schwerer findet die erstere im jeweils aktuellen öffentlichen Diskurs noch Gehör. Desto schwerer ist im politischen Alltag auch die Einsicht vermittelbar, daß ordnungspolitische Probleme sich langfristig am besten im Beauftragungsverfahren lösen lassen. Eine reale Chance hierfür gibt es im Grunde nur dann, wenn der kontextgebundene Diskurs sich, sei es durch Zufall oder außergewöhnliche Umstände, der distanzierten Vernunft annähert. Nur in einem solchen lichten Moment könnte der politische Alltagsprozeß Entscheidungen hervorbringen, die der distanzierten Vernunft eine verläßlich institutionalisierte Rolle zuweisen.

Solche Momente, in denen politischer Alltagsdiskurs und distanzierter Vernunftgebrauch konvergieren, können sich nur in einem gesellschaftlichen Ausnahmezustand einstellen. Es muß ein Zustand herrschen, in dem die subjektive Befindlichkeit der Bürger Ähnlichkeiten mit jener pränatalen Unwissenheit über die eigene Zukunft aufweist, die Rawls in seinem fiktiven Modell unterstellt hat. Diesem Zustand ist eine Gesellschaft um so näher, je weniger die Bürger damit rechnen, in Zukunft individuelle Startvorteile nutzen und Besitzstände wahren zu können, je weniger sie auch über solche individuellen, ungleich verteilten Besitzstände verfügen und je homogener daher ihre ordnungspolitische Interessenlage ist. Insoweit diese

Bedingungen im realen Kontext erfüllt sind, gibt es keine ausgeprägten gesellschaftlichen Gruppeninteressen und dementsprechend wenig Sonderinteressen der politischen Entscheidungsträger. Insoweit wäre daher zu erwarten, daß der kontextgebundene Alltagsdiskurs in ordnungspolitischen Fragen wenig von der distanzierten Vernunft abweicht und entsprechend unbefangen über die langfristigen gesellschaftlichen Spielregeln urteilt.

Ein gesellschaftlicher Ausnahmezustand, der hierfür vergleichsweise günstige Voraussetzungen schafft, ist die politische und ökonomische Krise. Je tiefer eine solche Krise ausfällt und je mehr sie den Charakter einer "Stunde null" hat, in der alte Besitzstände nichts mehr gelten und niemand mehr seiner wirtschaftlichen und sozialen Zukunftsperspektive sicher sein kann, desto größer sind die Ähnlichkeiten mit der fiktiven rawlsianischen Entscheidungssituation. Am gründlichsten wird der Einfluß momentaner Interessenlagen auf die reale politische Willensbildung dort ausgeschaltet, wo ein wirtschaftlicher Kollaps mit einem Kollaps der politischen Ordnung einhergeht. In solcher Situation sind vorherige private Vermögen und Ansprüche der Bürger an den Staat gleichermaßen entwertet. Niemand kann mehr sicher sein, in der künftigen, neu aufzubauenden Ordnung nicht zu jenen Schlechtestgestellten zu gehören, die das schwerste Los zu tragen haben; jeder hat daher ein gewisses persönliches Interesse am Aufbau einer rawlsianischen Ordnung, in der er weniger tief fallen kann als in irgendeiner anderen.

Kollaps und Krise schaffen auf diese Weise die Grundlage für eine ordnungspolitische Willensbildung, die sich vom üblichen kontextbezogenen Diskurs deutlich abhebt. Demnach wären in der herkömmlichen Demokratie, die aus dem kontextgebundenen Diskurs heraus agiert, das Zusammenreffen von schwerer Wirtschaftskrise und schwerer politischer Vertrauenskrise die notwendigen Bedingungen für unvoreingenommene ordnungspolitische Reformen. Nur in so radikalen Umbruchsituationen, in denen die persönliche Zukunft für alle Bürger gleichermaßen ungewiß ist, kann es in der gesamten Gesellschaft zu einer vom individuellen oder gruppenspezifischen Vorteilskalkül unbelasteten Willensbildung in ordnungspolitischen Fragen kommen. Nur in solchen für die Bürger sehr schmerzlichen Situationen würde daher selbst im herkömmlichen, am Ideal der Abbildung des Bürgerwillens orientierten demokratischen Verfahren eine universalistische - und damit rawlsianische - Vernunft zum Tragen kommen.

Das Beauftragungsmodell stellt sich aus dieser Sicht als ein Verfahren dar, das, einmal eingeführt, der Demokratie auf dem Wege zu einem neuen Regelkonsens den schmerzlichen Durchgang durch Kollaps und Krise ersparen könnte. Es ist daraufhin angelegt, nicht nur im gesellschaftlichen Ausnahmezustand, sondern zu jedem Zeitpunkt eine distanzierte ordnungspolitische Vernunft walten zu lassen. Wo dies geschieht, wo also statt Interessenausgleich und Konfliktmoderation immer die Nachhaltigkeit des Regelkonsenses an der Spitze der politischen Tagesordnung steht, bestehen die besten Chancen für eine krisenfreie Entwicklung von Staat und Wirtschaft. Im Beauftragungsverfahren können so aus dem politischen Alltag reformerische Leistungen hervorgehen, zu denen im herkömmlichen System nur eine tiefgreifende Krise den Anstoß geben kann.

Extreme politische und wirtschaftliche Krisen, in denen alle Startvorteile und Besitzstände vernichtet werden und die Zukunft für alle Bürger gleichermaßen ungewiß erscheint, sind historische Raritäten, und sie sind es insbesondere in demokratischen Staaten, deren politisches System ausgeklügelte Routinen und Instrumentarien des Krisenmanagements entwickelt hat. Auch in mittelschweren, weniger spektakulären politischen und wirtschaftlichen Krisen müßte aber eine gewisse Annäherung der kontextgebundenen tagespolitischen Willensbildung an jene distanzierte Vernunft festzustellen sein, die im Beauftragungsverfahren - bzw. dem entsprechenden theoretischen Denkexperiment - vorherrscht. Reale Krisen sind insofern immer auch ein empirischer Tests für die theoretische Vernunft, wie sie beispielhaft von Rawls inszeniert wurde. In jeder Krise müßte die ordnungspolitische Willensbildung sich den rawlsianischen Geboten annähern, wenn diese tatsächlich auf einem kontextunabhängigen, universalistischen Vernunftgebrauch beruhen. Solche Krisen liefern insofern das empirische Anschauungsmaterial, anhand dessen sich die vermutlich wichtigste sozialphilosophische Frage klären ließe, um die im letzten halben Jahrhundert gestritten worden ist.

Für gesellschaftliche Krisen, in denen für einen Großteil der Bürger ein persönlicher Neubeginn angestanden hat, fehlt es nicht an Beispielen, und in den letzten zwei Jahrhunderten kam es hierzu häufig auch unter demokratischen Verhältnissen. Besonders gründlich wurden individuelle Ansprüche und Startvorteile zumeist in den Nachkriegskrisen besiegter Staaten zunichte gemacht. Die politische Willensbildung ist in solchen Krisen stärker als sonst von dem Bewußtsein geprägt, daß die persönlichen Zu-

kunftschancen und -risiken von der Einigung auf einen neuen, langfristig tragfähigen Regelkonsens abhängen.

In solchen Staatskrisen ist früher mangels überzeugender Alternativen immer wieder die Bereitschaft zu neuen Unterwerfungslösungen entstanden. Wo kein Vernunftkonsens in Sicht war, dessen Einhaltung allein aus seiner Überzeugungskraft heraus gesichert schien, gab es keine realistische Alternative zur autoritären Ordnung. Erst in jüngerer Zeit lassen sich Beispiele dafür finden, wie aus der Krise ein kollektiver Wille zum ordnungspolitischen Neubeginn wachsen und daß dieser Neubeginn dann in der Tat von einer distanzierten, über den tagespolitischen Kontext erhabenen Logik getragen sein kann. Ein solches positives Beispiel ist nicht zuletzt der ordnungspolitische Neubeginn in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Auch wenn das Grundgesetz in seiner damaligen Fassung de facto eher von einer relativ kleinen politischen Elite verordnet wurde, hätte es in jener Zeit vermutlich jedem breiteren, kontextgebundenen öffentlichen Diskurs standgehalten, wie es anschließend die auf diesem Grundgesetz basierende Ordnungspolitik getan hat. Die Nachkriegskrise hatte die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß beim Entwurf der politischen und ökonomischen Ordnung für die Bundesrepublik relativ viel distanzierte Vernunft im rawlsianischen Sinne zur Anwendung kam. Es war Vernunft genug, um eine der konsensträchtigen Ordnungen jener Zeit hervorzu- bringen.

Eine neuere Krise hat für die politische Willensbildung ein Umfeld geschaffen, das der rawlsianischen Fiktion noch wesentlich näher kam als die deutsche Nachkriegssituation. Diese Krise war der Zusammenbruch des Sozialismus. Nie und nirgends haben die Bürger eine neue Gesellschafts- ordnung unter Bedingungen errichten müssen, in denen die Vergangenheit politisch und ökonomisch so gründlich überlebt war und so irrelevant für die neue ordnungspolitische Willensbildung. Nie waren die Bürger bei dieser Entscheidung - von Nationalitätenkonflikten einmal abgesehen - so wenig von gruppenspezifischen Interessen belastet, und nie hatten sie so wenig rechtliche und materielle Startvorteile in der neu zu schaffenden Ordnung zu verteidigen. Nur sehr wenige Bürger hatten in der "Stunde null" der postsozialistischen Gesellschaft einen substantiellen persönlichen Besitzstand zu bewahren, und niemand konnte fest damit rechnen, nen- nenswerte alte Privilegien aus sozialistischer Zeit in die neue Ordnung hinüberzuretten. Fast alle waren gleichermaßen mit dem Risiko konfron-

tiert, Einkommen, Arbeit und gesellschaftlichen Status zu verlieren. Niemand konnte wissen, ob und inwieweit die früher erworbenen Verdienste und Fähigkeiten in der neuen Ordnung noch zählen würden. Die Zukunftsperspektiven und Interessenlagen waren insofern für die große Mehrheit der Bürger außergewöhnlich homogen, und entsprechend homogen war die Grundlage der ordnungspolitischen Willensbildung. Wenn es je eine historische Situation gegeben hat, in der über die künftige Gesellschaftsordnung mit einer quasi "pränatalen" Unwissenheit entschieden werden mußte, wie Rawls sie fingiert hat, dann war es die Geburtsstunde der postsozialistischen Gesellschaft.

Inwieweit die postsozialistische Gesellschaftsordnung tatsächlich nach der rawlsianischen Logik geformt wurde, ist daher eine Frage von herausragender staatstheoretischer Bedeutung. Das einmalige historische Experiment des postsozialistischen Neubeginns könnte konkrete Anhaltspunkte dafür liefern, ob die rawlsianische Vernunft für die Praxis nutzbar gemacht werden kann oder ob ihre Überzeugungskraft sich im akademischen Denkexperiment erschöpft. Es könnte allgemeingültige Rückschlüsse auf die Inhalte von Ordnungspolitik ermöglichen, die im Beauftragungsverfahren gestaltet wird und deren Entscheidungsträger ähnlich unbelastet sind wie anfänglich der postsozialistische Durchschnittsbürger. Wenn sich die Stunde des postsozialistischen Neubeginns im Rückblick als eine Stunde besonderer staatsbürgerlicher Vernunft erwiese, dann würde dies auch für den Versuch sprechen, diese besondere Vernunft im Rahmen des Beauftragungsverfahrens künstlich zu konservieren.

Der postsozialistische Neubeginn: Falsifikation der rawlsianischen Vernunft?

Es gibt Anzeichen dafür, dass die postsozialistischen Bürger in manchen Fragen zunächst tatsächlich rawlsianischer Vernunft gefolgt sind. Sie haben sich insbesondere, soweit es hierüber zu einer geordneten demokratischen Willensbildung kam, für den absoluten Vorrang der Freiheit vor allen anderen politischen Ordnungsfragen entschieden. Dies ist daran abzulesen, daß eine Rückkehr zu den alten, sozialistischen Verhältnissen auch dann nicht ernsthaft diskutiert wurde, als der allgemeine Wohlstand sehr rasch unter das frühere, sozialistische Niveau abgesunken war. Kaum jemand wollte sich ernsthaft auf den Versuch einlassen, den erlittenen Wohlstandsverlust durch eine Rückkehr zur alten Ordnung wettzumachen. Der Grund hierfür war weniger das Vertrauen, daß die wirtschaftliche und soziale Krise im Rahmen der neuen Ordnung rasch überwunden, als das Wissen,

daß die alte Wirtschaftsordnung nur um den Preis der Unfreiheit wiederherstellbar sein würde.

Ganz anders steht es um die Einhaltung des anderen rawlsianischen Vernunftgebotes, nämlich die politische Ordnung ganz in den Dienst der schlechtestgestellten Bürger zu stellen. In der postsozialistischen Gesellschaft kam es zu einem explosionsartigen Anstieg der Wohlstandsdiskrepanzen und zu einer teilweise dramatischen Verschlechterung der Lebensbedingungen am unteren Ende der gesellschaftlichen Wohlstandsskala. Für die meisten Rentner, Arbeitslosen, Kranken und kinderreichen Familien waren die Wohlstandseinbußen empfindlicher als für die übrigen Bevölkerungsgruppen. Viele, die nicht das Glück oder das Geschick hatten, ihr Los durch Nebeneinkünfte in der Schattenwirtschaft zu verbessern, versanken in eine selbst nach dem bescheidenen Maßstab der früheren sozialistischen Verhältnisse entwürdigende Armut. Dies war nach allem Anschein nicht eine Ordnung, die das rawlsianische Gerechtigkeitsprinzip verkörperte.

Auf den ersten Blick scheint damit der Anspruch widerlegt, die rawlsianische Vernunft sei letzten Endes die Vernunft des unbefangenen Bürgers, wie sie sich am ehesten in tiefen gesellschaftlichen Krisen entfaltet. Als Großversuch der ordnungspolitischen Willensbildung mündete der postsozialistische Neubeginn insofern eher in theoretischer Resignation als in der Bestätigung irgendeines Vernunftmodells. Die Entwicklung in Osteuropa wurde in der theoretischen Diskussion zum Teil sogar als Bestätigung dafür genommen, daß eine abstrakte Vernunft wie die rawlsianische gegenüber der sozialen Realität mit einem überheblichen Anspruch aufträte. Zum Beweis hierfür mußte das reale Elend derer herhalten, die von der neuen Armut in den postsozialistischen Staaten am schlimmsten betroffen waren.

Wenn die reale Entwicklung der postsozialistischen Gesellschaftsordnung nicht mit dem rawlsianischen Vernunftgebot vereinbar scheint, muß dies aber keineswegs auf einer gewollten Zurückweisung rawlsianischer Prinzipien beruhen. Da nämlich das rawlsianische Gerechtigkeitsprinzip keine konkreten Anweisungen zu seiner ordnungspolitischen Umsetzung enthält, können sich in der praktischen Politik trotz bester rawlsianischer Absichten sehr unrawlsianische Ergebnisse einstellen. Die Abweichung vom rawlsianischen Ziel kann ihren Grund also darin haben, daß bei aller Einigkeit über den Zweck der politischen Ordnung gravierende Irrtümer in der Mittelwahl unterlaufen sind. Es kann sich um eine gut gemeinte, in ihren Zielen vernunftdiktierter Politik gehandelt haben, die aber um so schlechter praktisch

implementiert worden ist. In diesem Fall wäre nicht die gesellschaftliche Relevanz der rawlsianischen Vernunft widerlegt, sondern eher die wirtschafts- und demokratietheoretischen Modelle, deren man sich in der politischen Umsetzung bedient hat.

Es gibt in der Tat Anzeichen dafür, daß die in den postsozialistischen Staaten geschaffene Ordnung auf gravierenden Mißverständnissen über die Wirkung der eingesetzten Mittel beruhte. Ein besonders untrügliches Zeichen hierfür waren die häufigen Umschwünge in den politischen Mehrheitsverhältnissen, die sich in den meisten dieser Staaten sehr bald nach dem ordnungspolitischen Neubeginn ereigneten. Die meisten Reformpolitiker der ersten Stunde - und mit ihnen deren politische Konzepte - verloren sehr bald an Rückhalt in der Bevölkerung. Die soziale Realität entsprach offensichtlich nicht den anfänglichen, in der kritischen Umbruchphase entwickelten Vorstellungen darüber, wie der nationale Wohlstand geschaffen und verteilt werden sollte. Insofern war die politische Ordnung mit Geburtsfehlern entstanden, deren Folgen erst im nachhinein erkennbar wurden.

Eine Tragik der postsozialistischen Revolutionen liegt darin, daß sie viele dieser Geburtsfehler fast irreparabel in den politischen Strukturen verankert haben. Es wurde eine fehlerhafte politische und wirtschaftliche Ordnung geschaffen, aber nicht zugleich eine politische Entscheidungsinstanz, die diese Ordnung später unvoreingenommen hinterfragen könnte. Ordnungspolitische Realität in den postsozialistischen Staaten ist, daß sich allmählich ein ähnlich differenziertes Geflecht gesellschaftlicher Sonderinteressen und zugehöriger Ideologien herausgebildet hat wie in den westlichen Demokratien. Innerhalb weniger Jahre wurde absehbar, wer zu den Gewinnern und wer zu den Verlierern des Umbruchs gehören, wem Arbeit und überdurchschnittliches Einkommen relativ sicher sein würden und wem nicht. Daraus entwickelt sich zwangsläufig der übliche kontextgebundene politische Diskurs, der für eine distanzierte ordnungspolitische Vernunft nur noch wenig Raum läßt. Die Ordnungspolitik fiel somit dem politischen Alltag anheim, in dem beispielsweise Arbeitsplatzinhaber und Arbeitssuchende, Rentner und Beschäftigte, Staatsangestellte und Beschäftigte der privaten Wirtschaft jeweils gegensätzliche politische Ziele verfolgen und in dem daher ein abermaliger unbelasteter Neubeginn kaum noch vorstellbar ist.

Die Chance, die postsozialistische Ordnung in einem Vernunftklima der Unvoreingenommenheit frei von den Interessenkonflikten demokratischer

Tagespolitik zu gestalten, war damit vertan. Die idealen Bedingungen für einen unbefangenen ordnungspolitischen Neubeginn, wie sie kurz nach dem Zusammenbruch des Sozialismus geherrscht hatten, sind nicht wiederherstellbar, und begangene Irrtümer lassen sich nicht mehr mit der dafür notwendigen distanzierten Vernunft in ordnungspolitische Kurskorrekturen umsetzen. Eine Chance hierzu hätte allenfalls dann bestanden, wenn für die Ordnungspolitik postsozialistischer Staaten von Beginn an das Beauftragungsverfahren gewählt worden wäre. Im Rahmen dieses Verfahrens hätte die zuständige Entscheidungsinstanz genügend Distanz zum politischen Alltag behalten können, um anfänglich unterlaufene Irrtümer der ordnungspolitischen Mittelwahl später im Sinne des ursprünglichen Zielkonsenses zu korrigieren.

Daß im Postsozialismus der reinen ordnungspolitischen Vernunft keine institutionalisierte Entfaltungsmöglichkeit gegeben wurde, weist auch auf ein fachliches Versäumnis der herrschenden Staatstheorie hin. Diese war auf eine Umbruchsituation, wie sie sich beim Zusammenbruch des Sozialismus abzeichnete, offensichtlich nicht vorbereitet. Eine Diskussion darüber, für welche politischen Aufgaben in dieser besonderen Situation das Beauftragungsverfahren und für welche die herkömmlichen demokratischen Verfahren angebracht sein würden, kam daher nicht einmal ansatzweise in Gang. Statt dessen kam es zu einer voreiligen und unangebrachten Festlegung auf das Modell des herkömmlichen Parlamentarismus. Daß vielen Bürgern postsozialistischer Staaten - darunter Rußlands - sehr bald das autoritäre Unterwerfungsmodell wieder als das kleinere unter den verfügbaren Übeln erschien, war eine zwangsläufige Folge hiervon.

Auch in Fragen der Wirtschafts- und Sozialordnung war der herrschende Diskurs auf die Herausforderungen des postsozialistischen Neubeginns schlecht vorbereitet. Die Entscheidung, das Solidarproblem nach westlichem Muster mit dem Modell der Individualsolidarität zu lösen, fiel ebenso voreilig und irreparabel wie die Entscheidung für den herkömmlichen Parlamentarismus. Auch dies war eine Festlegung, die den weiteren ordnungspolitischen Gestaltungsspielraum stark einengte. Die postsozialistischen Staaten sahen sich zum einen gefordert, ein ähnlich komplexes, unübersichtliches und mißbrauchsträchtiges soziales Sicherungsnetz aufzubauen wie die demokratischen Sozialstaaten des Westens. Zum anderen sahen sie sich, da dieses Netz nicht schnell und zuverlässig genug geknüpft werden konnte, in großem Umfang zum künstlichen Erhalt unrentabler

Arbeitsplätze - und damit zu einer erheblichen Verzögerung im Übergang zur Marktwirtschaft - gezwungen. Das Modell der Pauschalsolidarität mit seiner Pro-Kopf-Subvention hätte Chancen eröffnet, die ökonomischen Übergangsturbulenzen besser zu meistern und sozial abzufedern.⁶

Die politische, ökonomische und soziale Entwicklung in den postsozialistischen Staaten lässt somit auf gravierende Fehlgriffe bei der Wahl der politischen Mittel schließen, nicht aber darauf, daß ein abstrakter Vernunftkonsens wie der rawlsianische für die künftige ordnungspolitische Diskussion irrelevant wäre. Gerade die Fehl- und Rückschläge postsozialistischer Ordnungspolitik können und sollten den historischen Lernprozeß befördern, der Klarheit über die begrenzte Leistungsfähigkeit herkömmlicher demokratischer Ordnungskonzeptionen schafft.

⁶ Zu dieser These s. auch B. Wehner, *Der lange Abschied vom Sozialismus, Grundriß einer neuen Wirtschafts- und Sozialordnung*, Frankfurt/M. 1990