



IAW - Abteilung für Wirtschaftspolitik



Ordnungsökonomik / Constitutional Economics

COMPETITION ↔ Rules and Order

Walter Eucken Institut



ORDO → Constitutio in Libertate

# Konstitutionelle Reform und konstitutionelle Logik von Reformen

---

*Tagung „Ökonomik, Politische Ökonomie und  
Psychologie staatlicher Reformen in Europa“  
Freiburg, 10. - 11. 4- 2008*

Prof. Dr. Bernhard Neumärker  
ALU & WEI Freiburg <bernhard.neumaerker@vwl.uni-freiburg.de>

# Übersicht

---

- Einleitung
- Verfassungsdesign oder Status Quo
- Positive Theorie konstitutioneller Reformen
- Konstitutionelle Logik wirtschaftspolitischer Reformen
- Anforderungen an einen Verfassungs(reform)-mechanismus

# 1. Einleitung

---

- Konstitutioneller Ansatzpunkt

→ Soziale Normen und Normenänderung

- (a) spontane Änderung von Normen  
(Normenwandel)  
(Hayek, North, Greif)
- (b) geplante Änderung durch bewußte öffentliche  
Entscheidungen (Normenrevision)  
(Buchanan, Mueller, Neumärker)

# 1. Einleitung

---

- ⇒ Normstruktur (Ullmann-Margalit):
    - „presumptive norm“
    - „conclusive norm“
  - ⇒ Änderung des Inhalts bestimmter Normtypen
  - ⇒ Änderung der Struktur einer Norm (presumptive norm“ in „conclusive norm“)
- ⇒ im folgenden nur (b) Gegenstand der Analyse

# 1. Einleitung

---

- Untersuchung grundlegender Regeln
  - konstitutionelle Austauschbeziehung:  
Beschränkung der Freiheit anderer gegen die  
Beschränkung der eigenen Handlungsfreiheit
  - ⇒ “natürlicher” Ausgangspunkt:  
Zustand der Anarchie ohne gegenseitige  
Begrenzungen

# 2. Verfassungsdesign oder Status Quo

- Verfassungsdesign oder Status Quo-Ansatz
  - *Status Quo*-Bezogenheit verfassungsmäßiger Änderungen (Vanberg):  
Gesamtheit aller bestehenden Regeln und deren Wirkungen  
bei einer Regelreform zu beachten
    - ⇒ „Macht“ des Status Quo:  
Durchsetzbarkeit konstitutioneller Reformen vom vorliegenden  
Regelrahmen vor/ohne Reform (Status Quo an Regeln) abhängig
    - ⇒ evtl. Bevorzugung ( $\cong$  höheres Gewicht bei konstitutioneller  
Reformentscheidung) der durch den Status Quo Privilegierten  
hinzunehmen  
(normativ problematische Bezugsbasis!)

## 2. Verfassungsdesign oder Status Quo

- Verfassungsdesign (Neumärker):  
relevanter Referenzpunkt der Regelreform ist der Zustand der Anarchie
  - ⇒ keine sozialen Regeln vorliegend
  - (⇔ bestehende Regeln damit kein Referenzpunkt für Reformen)
  - ⇐ Referenzpunkt wird konfliktökonomisch definiert:  
Alternative ist Konfliktzustand ohne Reform (z.B. Revolution mit anschließender Anarchie) oder reformierte Verfassung
    - ⇒ Konfliktzustand der Anarchie  
relevanter Bezugspunkt
    - ⇒ Set bestehender Regeln für Reformdurchsetzung  
relativ bedeutungslos



### 3. Positive Theorie konstitutioneller Reformen

---

- Konstitutionelle Reformen: Druck zur Verfassungsänderung

(Buchanan 1984, Neumärker 2003, Acemoglu/Robinson:  
konflikttheoretischer Ansatzpunkt)

↔ Durchsetzbarkeit einer Verfassungsreform  
(s. ex ante-Restriktion)

→ Änderung der Verhältnisse im Konfliktpunkt des  
natürlichen Gleichgewichts der Anarchie





### 3. Positive Theorie konstitutioneller Reformen

---

- ⇒ Individuen, deren Rückfalloption „Anarchie“ sich verbessert hat, wollen Revision (nicht normenprivilegierte Bürger)
- ⇒ Individuen, die im bestehenden Normsystem bevorzugt werden, wollen Revision verhindern (normenprivilegierte Elite)
- ⇒ erste Gruppe überlegt sich „Revolution“
  - ⇒ zweite Gruppe nimmt evtl. Einbußen an bestehenden Rechten hin (⇒ Verfassungsreform), um eine Verfassungskündigung der anderen Gruppe zu verhindern
  - ⇒ zweite Gruppe wechselt evtl. zum Herrschaftssystem der Unterdrückung, um Verfassungsreform via Revolution zu verhindern

### 3. Positive Theorie konstitutioneller Reformen

---

⇒ Kostenverhältnisse entscheidend:

- Kosten der Revolution mit entsprechender Verfassungsreform
- Kosten der Unterdrückungsaktivitäten zur Verhinderung der Verfassungsreform



### 3. Positive Theorie konstitutioneller Reformen

---

(1) Elite hat bei großer Ungleichheit im bestehenden Verfassungssystem hohe Anreize zu repressiven und damit reformhemmenden Aktivitäten

⇒ Verfassungsreform  
(z.B. Reform der politischen Entscheidungsregeln)

kommt tendenziell *nicht* zustande  
(stabile Verfassung)

### 3. Positive Theorie konstitutioneller Reformen

---

(2) Nichtprivilegierte haben bei hinreichend geringer Ungleichheit und relativ hohen Revolutionskosten keine Anreize zu Reformaktivitäten

(Gefahr der Schlechterstellung im Vgl. zum vorliegenden Regelwerk)

### 3. Positive Theorie konstitutioneller Reformen

---

#### (3) mittlerer Ungleichheitsgrad

⇒ Reformdruck durch Nichtprivilegierte

⇒ (verfassungsmäßige) Konzessionen (Kompensationen)  
durch Elite zum weitgehenden Schutz bisheriger Vorteile

⇒ Problem:

Glaubwürdigkeit der Kompensationen  
(s. ex post-Restriktion)

⇒ Verfassungsreform geeigneter als  
einfachgesetzliche Reformen



### 3. Positive Theorie konstitutioneller Reformen

---

⇒ *Satz (Buchanan 1984):*

Optimale konstitutionelle Ordnung ist von einem bestehenden suboptimalen Verfassungszustand aus schwerer zu erreichen als vom Ausgangspunkt des Naturzustands (Welt ohne soziale Institutionen).

⇒ *Macht und Machtverteilung im verfassungsmäßigen Status Quo ist wesentlich verschieden von der Macht im Zustand der Anarchie*

# 4. Konstitutionelle Logik wirtschaftspolitischer Reformen

---

- Konstitutionelle Logik wirtschaftspolitischer Reformen
  - Zwei Funktionen konstitutioneller Regeln für postkonstitutionelle Reformaktivitäten:
    - Beschränkung der (Ausbeutungs-)Macht öffentlicher Entscheidungsträger in Reformprozessen (constraining constitution)
      - ⇒ Begrenzung von Reformen zum Zwecke der Aneignung ökonomischer Renten seitens des Staates  
(Aushöhlung des Verfassungsvertrags und der grundlegenden konstitutionellen Interessen der Bürger verhindern)

## 4. Konstitutionelle Logik wirtschaftspolitischer Reformen

---

- Verfassung als Anreizinstrument zur Signalisierung politischer Glaubwürdigkeit und zeitkonsistentem Verhaltens bei postkonstitutionellen Reformaktivitäten (enabling constitution)
- ⇒ Reformverpflichtungen/-versprechungen „fähiger“/„lauterer“ Reformpolitiker durch verfassungsmäßige Reformregeln derart glaubhaft gemacht, daß notwendige politische Unterstützung (z.B. in Wahlen) für wirtschaftspolitische Reformmaßnahmen entsteht
- ⇒ Vertrauen der Bürger in staatliches Handeln/staatliche Reformabsichten
- ⇒ politische Unterstützung (glaubhafter) Reformpolitiker



## 4. Konstitutionelle Logik wirtschaftspolitischer Reformen

---

- Dilemma reformorientierter Regierungen
  - Trade-off zwischen stabilen verfassungsmäßigen Reformregeln und ausreichender Flexibilität in der Ausübung v. Regierungsmacht  
(vgl. Trade-off zwischen diskretionärem Handeln und regelgebundenem Handeln)
  - Verfassung/-sreform erzeugt stabile ex ante-Restriktionen staatlicher Macht zur Minderung von Rent seeking-Aktivitäten (Roland 2000)
  - Verfassungsdesign und –reform verlangsamt nötige Reformprozesse und institutionalisiert – ausgehend vom Status Quo – Rentenaneignung des Staates und seiner Eliten (Shleifer/Vishny 1998)

## 4. Konstitutionelle Logik wirtschaftspolitischer Reformen

---

- Verfassungsregel der postkonstitutionellen Demokratie  
(→Wahlentscheidungen)
  - (allein) keine wirksame Reformregel
    - ⇒ Abhalten „formal“ freier Wahlen,  
aber:
    - ⇒ Bürger nicht wirksam gegen Bruch von Verfas-  
sungs- und einfachgesetzlichen Regeln durch  
Regierungen geschützt

## 4. Konstitutionelle Logik wirtschaftspolitischer Reformen

---

⇒ Konstitutionelle Reform der Demokratisierung muß ergänzt werden um:

- Gewaltenteilung
- parlamentarische Kontrolle
- föderale Staatsstruktur
- Institutionalisierung von Veto-Spielern (z.B. Bundespräsident)



## 5. Anforderungen an einen Verfassungs(reform)mechanismus

---

- Verfassungsmechanismus muß unvollständige postkonstitutionelle Informationsstände der Bürger berücksichtigen
  - ⇒ konstitutioneller Mechanismus zu glaubhafter Verpflichtung der angekündigten Reformtätigkeiten nötig
  - ⇒ Politiker haben ggfls. selbst den Anreiz, eine entsprechende Verfassungsreform durchzuführen und dann auch einzuhalten (Sich selbst durchsetzende Verfassung bzw. Verfassungsreform)

# 5. Anforderungen an einen Verfassungs(reform)mechanismus

---

- ⇒ Reformankündigungen werden durch geeigneten Verfassungsmechanismus zu glaubhaften und eingehaltenen Reformverpflichtungen
  
- ⇒ Letztlicher Check-up der Reformverpflichtung durch politische Unterstützung in Wahlen etc. (konstitutionelle Funktion des Wahlmechanismus und weiterer politischer Institutionen)