
Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft

Band 3

Marktwirtschaft als Aufgabe

Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang
vom Plan zum Markt

Herausgegeben von

Carsten Herrmann-Pillath

Otto Schlecht

Horst Friedrich Wünsche



Gustav Fischer Verlag Stuttgart · Jena · New York
1994

Bessere Politik durch Föderalismus und direkte Demokratie

Reiner Eichenberger/Bruno S. Frey

Der Staat wird heute oft als ineffizient, schwerfällig, überdimensioniert und bürgerfern beurteilt. Daher fordern die meisten Reformvorschläge eine Verminderung der Staatstätigkeit durch Privatisierung und Deregulierung. Kaum beachtet wird hingegen, daß zur Zurückdrängung des Staates eine Alternative existiert: In diesem Aufsatz wird argumentiert, daß der staatliche Entscheidungsprozeß vor allem durch mehr direkte Demokratie und mehr Föderalismus verbessert werden kann. Beide Institutionen erleichtern es den Bürgern, ihre Anliegen auszudrücken, und stärken den Druck auf Regierung und Verwaltung, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Dadurch werden auch die Erfolgchancen marktwirtschaftlicher Reformen erhöht.

Mit den hier vorgeschlagenen Neuerungen wird weder ein größerer noch ein kleinerer, sondern ein besserer Staat angestrebt. Im ersten Abschnitt wird aufgezeigt, weshalb der Staat nicht einfach zurückgedrängt werden kann. Daran anschließend wird Staatsversagen im Sinne von Demokratieversagen analysiert. Im dritten Abschnitt werden Vorschläge zur Verbesserung staatlicher Entscheidungen diskutiert. Dabei erweisen sich föderalistische und direkt-demokratische Institutionen als besonders vorteilhaft. Der letzte Abschnitt faßt die Ergebnisse kurz zusammen.

Staat und Markt

Mehr Markt, weniger Staat

Märkte und Privatwirtschaft funktionieren gut; Staat und Verwaltung hingegen schlecht. Diese heute populäre Einschätzung deckt sich mit den Ergebnissen unzähliger neuerer wirtschaftswissenschaftlicher Arbeiten. Vor allem im Rahmen der Modernen Politischen Ökonomie – Public Choice, Neue Institutionenökonomik, Eigentumsrechts- und Transaktionskostenanalyse –, in der Regierungen und politische Handlungsträger als endogene Akteure des politisch-ökonomischen Systems begriffen werden (*Frey 1981; Mueller 1989; Eggertson 1990*), werden verschiedene Ursachen für Staatsversagen identifiziert und analysiert. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei den Eigeninteressen der regierenden Parteien und Politiker, dem Einfluß von Interessengruppen, der Eigendynamik von Bürokratien und der relativ schwachen Vertretung von Konsumenten und Steuerzahlern im politischen Prozeß zuteil. Als Folge dieser Arbeiten beurteilen heute die meisten Ökonomen Märkte als effizient und die Politik als ineffizient (*Wintrobe 1987; Seiten 435 f.; Wittman 1989, Seiten 1395 f.*); aus dieser Sicht wirkt jeder Schritt von Staat zu Markt beispielsweise durch Privatisierung oder Deregulierung effizienzsteigernd.

Weniger Markt, mehr Staat

Trotz der heute vorherrschenden Meinung, marktliche Entscheidungsprozesse seien staatlichen überlegen, darf nicht vergessen werden, daß bis in die siebziger Jahre hinein auch Ökonomen vermehrte staatliche Aktivitäten gefordert oder zumindest Schützenhilfe für solche Verlangen geliefert haben. Marktversagen bei öffentlichen Gütern, Verteilungsfragen und monopolistischen Marktstrukturen galten in den Wirtschaftswissenschaften lange Zeit als gute und hinreichende Argumente zur Begründung von Markteingriffen, deren sich Regierungen gern bedienten, um beispielsweise Verstaatlichungen oder keynesianische Geld- und Fiskalpolitik zu rechtfertigen (*Schweizer 1993*).

Die Gegensätzlichkeit der beiden Positionen kann kaum damit erklärt werden, daß sich der Staat oder die Märkte während der letzten zwanzig Jahre grundsätzlich verändert hätten. Vielmehr läßt sie sich zu einem großen Teil dadurch erklären, daß Marktversagen und Staatsversagen häufig unrealistischen Vergleichen unterzogen werden. Wer – wie viele Wissenschaftler früher – reale Märkte mit all ihren Unvollkommenheiten einem perfekt funktionierenden, wohlwollenden Staat gegenüberstellt, diagnostiziert

Marktversagen; wer – wie viele Ökonomen heute – den realen Staat, ob als Demokratie oder gar als Diktatur, mit vollständig wettbewerblichen, transaktionskostenfreien Märkten vergleicht, diagnostiziert Staatsversagen. Beide Perspektiven lehren jedoch, daß weder Staat noch Markt perfekt funktionieren. Somit bringt die Analyse vom absoluten Staats- und Marktversagen keine interessanten Einsichten. Relevante Erkenntnisse können nur durch einen vergleichenden Ansatz gewonnen werden.

Auch in Zukunft werden Staat und Markt nebeneinander stehen. Daß es ohne Markt nicht gehen wird, braucht hier nicht weiter begründet zu werden. Daß es ohne Staat nicht gehen wird, geht zum einen darauf zurück, daß es weiterhin gute Gründe für eine bestimmte (ingeschränkte) Rolle des Staates gibt: Selbst ein großer Teil der Wirtschaftswissenschaftler befürwortet heute in Bereichen wie der Umwelt-, der Verteilungs- oder der Wettbewerbspolitik neue staatliche Aktivitäten (*Frey/Pommerehne/Schneider/Guilbert 1984; Alston/Kearl/Vaughan 1992*). Zum anderen deutet eine positive politisch-ökonomische Analyse auf weitere Staatseingriffe hin: Neben Marktversagen führt nämlich auch das Gegenteil – Markterfolg – zu Staatseingriffen. Regierungen haben nicht nur Anreize, in versagende Märkte einzugreifen, sondern gerade auch in besonders erfolgreiche und gut gedeihende, weil sie dort besonders große Renten abschöpfen können: Staatseingriffe sind endogen.

Staat und Markt sind somit nicht gegensätzliche, sich ausschließende Institutionen, sondern sie bedingen und ergänzen sich gegenseitig. Deshalb muß sich die wirtschaftswissenschaftliche Analyse von der eingeschränkten Sichtweise „entweder Staat oder Markt“ ab- und einer breiteren Betrachtung zuwenden, in der untersucht wird, unter welchen Bedingungen Staat und Markt vergleichsweise effizient sind und welche Maßnahmen die Funktionsfähigkeit der beiden Entscheidungssysteme verbessern. Im folgenden wird dieser Weg für die Analyse der Effizienz des Staates und der Demokratie verfolgt.

Unzufriedenheit mit dem Staat

„Demokratieversagen“

Unter Staatsversagen wird in der politisch-ökonomischen Literatur bisher Demokratieversagen verstanden. Mit Problemen anderer Staatsformen, insbesondere autoritären Regimes, haben sich politische Ökonomen bisher nur vereinzelt beschäftigt (*Tullock 1987; Wintrobe 1990; Frey/Eichenberger 1992*). Von den verschiedenen Ursachen für Demokratieversagen, die in der wissen-

schaftlichen Literatur diskutiert wurden, fanden folgende besondere Aufmerksamkeit:

□ Gemäß dem Aggregationsparadox (*Arrow 1951; Condorcet 1795*) muß die Aggregation individueller Präferenzen durch Abstimmungen unter verschiedenen „vernünftigen“ Bedingungen nicht zu einer konsistenten gesellschaftlichen Entscheidung führen. Dadurch werden willkürliche und instabile Politiken möglich.

□ Einzelne Bürger haben wenig Anreiz, sich gut zu informieren und sich an Wahlen und Abstimmungen zu beteiligen, weil die Wahrscheinlichkeit, daß ihre Stimme das Wahlergebnis beeinflußt, zumeist vernachlässigbar klein ist. Überdies stellen die Informationsaufnahme und -verarbeitung vor einer Wahl und die Wahlteilnahme selbst aus Sicht des einzelnen ein öffentliches Gut dar. Der einzelne hat zwar alle Kosten der Information und Abstimmungsteilnahme zu tragen; die Nutzen aus einer wohlinformierten Entscheidung kommen aber auch allen anderen Gesellschaftsmitgliedern zugute. Als Folge davon sind die Wählenden kaum besonders gut über die zur Wahl stehenden Alternativen informiert, und die Wahlbeteiligung kann gering sein.

□ Auch das Mitwirken in Interessengruppen ist für den einzelnen Handlungsträger ein öffentliches Gut. Weil die verschiedenen Interessengruppen das daraus folgende Organisationsproblem unterschiedlich gut bewältigen können (*Olson 1965*), sind die verschiedenen in einer Gesellschaft existierenden Interessen und Gruppen im politischen Prozeß unterschiedlich gut vertreten.

□ Belastend für das Funktionieren einer Demokratie sind die Handlungsspielräume der Regierung und der Verwaltung. In repräsentativen Demokratien beispielsweise kann die Regierung versuchen, ihre Wiederwahlchancen zu steigern, indem sie einen Konjunkturzyklus zeitlich gezielt auf den Wahltermin auslöst und damit die Wirtschaft destabilisiert (*Nordhaus 1989*), oder sie kann durch verstärkte Verschuldung auch auf die Politik späterer Wahlperioden und Regierungen einwirken (*Tabellini/Alesina 1990*). Die Verwaltung schließlich genießt einen besonderen diskretionären Spielraum, den sie auf Kosten der Wähler ausnutzen kann (*Niskanen 1971*).

□ Da im politischen Prozeß nicht nur alloкатive, sondern auch verteilungsrelevante Entscheidungen gefällt werden, neigen einzelne Gruppen dazu, sich durch Rentensuche (*Tollison 1982*) und Stimmentausch (*Mueller 1989, Kapitel 5*) Vorteile zu verschaffen, was auf gesellschaftlicher Ebene bedeutende Verluste verursachen kann.

Bedingungen für „Demokraticerfolg“

Die verschiedenen Gründe für Demokratieversagen wurden bisher zumeist isoliert analysiert. Sie beruhen aber alle auf zwei Ursachen. Dies wird unmittelbar einsichtig, wenn man den Schwächen der Demokratie die Stärken des Marktes gegenüberstellt: In gut funktionierenden Märkten werden die individuellen Bedürfnisse besonders effizient befriedigt, weil die Individuen ihre Nachfrage und damit ihre Präferenzen frei und vollständig äußern können und weil der Wettbewerb unter den Anbietern zu einem effizienten Angebot führt. Umgekehrt versagen Märkte um so eher, je weniger diese beiden Bedingungen erfüllt sind. So können Märkte bei öffentlichen Gütern stärker versagen als demokratische Entscheidungen, weil Individuen in Märkten kleinere Anreize haben, ihre Präferenzen für öffentliche Güter zu äußern, als bei Abstimmungen oder Wahlen, bei denen sie die Kosten ihrer Nachfrage nicht allein tragen müssen; oder die gesellschaftlichen Kosten von unregulierten Monopolen können größer sein als diejenige staatlich kontrollierter, deren Verhalten wenigstens teilweise über Wettbewerb im politischen Bereich mitbestimmt wird.

Übertragen auf die Demokratie sind es genau diese beiden Bedingungen – vollständige Präferenzäußerung und Wettbewerb –, die in allen heute existierenden Demokratien in mehr oder weniger gravierender Weise eingeschränkt sind und daher dem Demokratieversagen letztendlich zugrundeliegen. Die Funktionsfähigkeit der Demokratie kann daher verbessert werden, indem den Individuen mehr Möglichkeiten gegeben werden, ihre Präferenzen zu äußern, und indem der politische Wettbewerb gestärkt wird. Auf die zuvor diskutierten Beispiele für Demokratieversagen wirkt sich dies folgendermaßen aus:

Je besser die Individuen die Intensität ihrer Präferenzen ausdrücken können,

□ desto kleiner wird die Wahrscheinlichkeit eines Aggregationsparadoxes (*Wiltman 1989, Seiten 1413 ff.*),

□ desto größer werden die Anreize der Bürger, sich über die verschiedenen zur Auswahl stehenden Alternativen zu informieren und an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, und

□ desto unbedeutender wird Stimmentausch und um so kleiner wird damit der Einfluß von Interessengruppen.

Je intensiver der politische Wettbewerb wird (beispielsweise wenn Regierungen kontinuierlich und nicht nur alle paar Jahre im Hinblick auf bevorstehende Wahlen dem Wettbewerb ausgesetzt werden),

- um so kleiner wird der Freiraum einer Regierung und desto größer werden ihre Anreize, die Verwaltung wirkungsvoll zu kontrollieren,
- um so kleiner werden die Anreize der Regierung, durch Markteingriffe Renten zu schaffen, weil im politischen Wettbewerb verstärkt auf die Kosten solcher Markteingriffe hingewiesen wird, und
- um so kleiner werden folglich auch die Aufwendungen für die Rentensuche der verschiedenen Interessengruppen und damit der Einfluß dieser Gruppen.

Anreize und Möglichkeiten der Individuen, ihre Präferenzen zu äußern, und Wettbewerb sind somit für die Effizienz von demokratischen Prozessen genauso Schlüsselemente wie für die Effizienz von Märkten. Im Konzept von Angebot und Nachfrage wird denn auch ihre Funktion besonders deutlich: Die Präferenzäußerung dient im demokratischen Prozeß genauso wie in Märkten dazu, die Nachfrage bzw. die Zahlungsbereitschaft der Individuen für die möglichen Alternativen zu erfassen, wohingegen Wettbewerb ein effizientes Angebot bewirkt.

Reformen des politischen Prozesses

Die heutige Reformdiskussion konzentriert sich hauptsächlich darauf, die Märkte zu stärken und den Staat zurückzudrängen. Im vorliegenden Beitrag wurde aber argumentiert, daß Staatseingriffe eine endogene Größe des politisch-ökonomischen Systems sind. Die bloße Beschneidung von früherem staatlichen Wildwuchs kann deshalb zu keiner bleibenden Effizienzsteigerung führen, wenn die Ursachen für die Staatseingriffe und für deren Anwachsen erhalten bleiben. Demzufolge sollte nicht nur privatisiert und dereguliert, sondern gleichzeitig auch das politische System reformiert werden. Die bisherige Diskussion zeigt zwei erfolgversprechende Reformansätze auf: Die Stärkung des politischen Wettbewerbs und die Verbesserung der Möglichkeiten zur individuellen Präferenzäußerung.

Stärkung des politischen Wettbewerbs

Der Handlungsspielraum von Regierungen und Parlamenten in repräsentativen Demokratien ist beträchtlich, weil Wahlen in der Regel nur alle vier Jahre stattfinden und das politische Gedächtnis der Wähler infolge kleiner Anreize kurz ist (*Schneider/Pommerehne 1980; Paldam 1991*). Zur Einschränkung dieses Spielraumes und um die Politiker stärker an den Willen der Wähler zu

binden, kann der politische Wettbewerb auf verschiedenen Stufen verstärkt werden.

Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften: Föderalismus

Föderalismus wird heute trotz seiner wettbewerbs- und effizienzsteigernden Eigenschaften (Tiebout 1956; Oates 1977; Frey 1981, Kapitel 3) nur selten bewußt zur Verstärkung des politischen Wettbewerbs eingesetzt. Dies gilt selbst für die meisten Länder, die gute Erfahrungen mit föderalistischen Strukturen gemacht haben (zum Beispiel Deutschland, Österreich, Kanada oder Australien). Als Folge davon ist der Freiraum der unteren politischen Ebenen meistens eng, es sei denn aus historischen Gründen wie in den USA oder der Schweiz. Beispielsweise können in den wenigsten der „föderalistischen“ Staaten die unteren Ebenen ihr Steuersystem frei gestalten.

Auch der Wettbewerb zwischen Staaten wird kaum bewußt gestärkt. Die fortschreitende europäische Einigung bringt sogar in vielen Bereichen eine Schwächung dieses Wettbewerbs, weil wichtige Staatsaufgaben zentralisiert werden (Vaubel/Willett 1990; Andersen/Eliassen 1991). Beispielsweise schwächt die Harmonisierung der Mehrwertsteuern den Druck, die Steuer niedrig zu halten, oder die Zentralisierung der Geldpolitik durch die europäische Währungsunion eröffnet auf der Ebene der europäischen Geldpolitik neue Möglichkeiten destabilisierender, inflationärer Politiken, weil solche Maßnahmen dann nicht mehr im gleichen Ausmaß wie bisher zu Abwertung und Kapitalflucht führen.

Die Stärkung des politischen Wettbewerbs durch föderalistische Strukturen kann auf verschiedenen Ebenen ansetzen. Einzelnen Gliedstaaten, Bezirken und sogar Gemeinden können weitergehende Rechte als heute eingeräumt werden. Daß derart ausgeprägter Föderalismus funktionsfähig ist, kann am Beispiel der Schweiz ersehen werden, wo die 26 Kantone und Halbkantone (Gliederstaaten mit 14 000 bis 1,1 Millionen Einwohnern) bei den direkten Steuern vollständige Steuerhoheit genießen, und die einzelnen Gemeinden auf den kantonalen Steuern nochmals-einen eigenen Hebesatz festlegen dürfen. Die dadurch entstehenden Unterschiede in der Steuerbelastung können leicht 100 Prozent und mehr erreichen. Gleichzeitig sorgt der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Kantonen und Gemeinden dafür, daß selbst die Steuern in besonders teuren Gemeinden im europäischen Vergleich niedrig sind und die Ausgabendisziplin groß ist.

Denkbar sind noch weitergehende wettbewerbsstärkende, föderalistische Strukturen. So könnten konkurrierende „überlappende Jurisdiktionen“ (Casella/Frey 1992) verschiedene Funktionen wie Erziehungs-, Polizei- und Feu-

erwehraufgaben oder Abwasser- und Abfallbewirtschaftung von Gemeinden oder Gliedstaaten übernehmen (falls sie nicht privatisiert werden); den einzelnen Bürgern oder ganzen Quartieren und Gemeindeteilen könnte dann die Wahl überlassen werden, bei welchen Anbietern sie die jeweilige Leistung einkaufen wollen.

Stärkung der Wiederwahlrestriktion

Politiker können stärker vom Willen der Wähler abhängig gemacht werden, indem repräsentative Systeme mit Elementen kontinuierlicher Popularitätsmessung der Regierung angereichert werden. Eine Verkürzung der Wahlperioden weist in dieser Hinsicht zwar Vorteile auf, aber sie kann zu ungewollten Effekten führen, beispielsweise zu diskontinuierlicher Politik. Andere Maßnahmen sind deshalb besser geeignet. So können in Mehrkammersystemen oder in Präsidialdemokratien die verschiedenen Wahlen zeitlich so verteilt werden, daß die Regierung gezwungen wird, ihre Popularität gleichmäßig über ihre ganze Amtsperiode hochzuhalten. Ebenso können in föderalistischen Strukturen die Wahlen auf Ebene der Gliedstaaten entsprechend gestaffelt werden. Daß Wahlen auf dieser Ebene tatsächlich eine Restriktion für die Politik der Zentralregierung bilden, zeigen neue empirische Untersuchungen für die USA (*Simon/Ostrom/Marra 1991*). Regelmäßige Wahlen auf Länderebene sind auch eines der Erfolgsgeheimnisse der Bundesrepublik Deutschland. Die Wahlen in den einzelnen Bundesländern bewirken, daß die Bundesregierung ihre Politik nicht nur auf ihre eigene Wiederwahl ausrichtet, sondern ihre Popularität kontinuierlich hoch zu halten versucht, weil sich die Ergebnisse der Länderwahlen über den Bundesrat direkt auf die Bundesebene auswirken.

„Strittige Märkte“: direkte Demokratie

Wie die Wettbewerbstheorie zeigt, sind Marktoffenheit und freier Marktzutritt für die Effizienz von Märkten von größter Bedeutung (*Baumol 1982*). Im politischen Bereich kann der Marktzutritt und damit der Wettbewerb schon dadurch gestärkt werden, daß wettbewerbsbehindernde Regelungen abgebaut werden. Typische Beispiele dafür sind die Gesetze zur Parteienfinanzierung, die etablierte Parteien bevorzugen. Auch Vorschriften, die die Wahlkampfausgaben limitieren, können den Markteintritt erschweren, weil gerade neue politische Anbieter auf Werbung und Wahlkampfaktivitäten angewiesen sind, um bekannt zu werden und ihr Programm zu erklären (*Mueller 1989, Kapitel 11*).

Besonders wichtig ist es, den Wettbewerb während der Amtszeit der Regie-

rung zu stärken und den politischen Markt zu öffnen. Geeignet hierfür sind vor allem direkt-demokratische Institutionen wie das obligatorische Referendum, das Referendums- und das Initiativrecht: Beim obligatorischen Referendum werden gewisse Entscheidungen der Regierung und des Parlaments automatisch einer Volksabstimmung unterstellt; beim Referendumsrecht wird Bürgern das Recht eingeräumt, über einzelne Beschlüsse der Regierung oder des Parlaments eine Volksabstimmung zu verlangen, falls sie eine gewisse Anzahl Unterschriften Gleichgesinnter sammeln können; das Initiativrecht erlaubt Bürgern, Abstimmungen über eigene Gesetzes- oder Verfassungsänderungsvorlagen zu verlangen und damit selbst Vorschläge auf die politische Agenda zu bringen.

Stärkung der Möglichkeiten und Anreize zur Präferenzäußerung

Die Anreize der Bürger, sich über die zur Auswahl stehenden Alternativen zu informieren, sind um so größer, je föderalistischer, marktwirtschaftlicher und direkt-demokratischer ein politisches System ist. Im Gegensatz zu einem zentralistischen System, in dem gute Informationen kaum privaten Nutzen versprechen, haben die Bürger in föderalistischen Systemen stets die Möglichkeit, in andere Gebietskörperschaften abzuwandern. Dadurch werden für sie Informationen über die verschiedenen Alternativen zu einem privaten Gut, und es lohnt sich deshalb für sie, sich zu informieren. Je weniger die einzelnen Bürger ihr Los beeinflussen können, desto kleiner sind ihre Anreize, allfällige Folgen einer Politikmaßnahme zu antizipieren und sich entsprechend anzupassen. Volksabstimmungen motivieren die Bürger vermehrt, sich für politische Belange zu interessieren, weil die Sachvorlagen die Bürger unmittelbar betreffen und Abstimmungsentscheidungen verbindlich sind. Im Gegensatz dazu beeinflussen Wahlergebnisse die Politik nur indirekt.

Föderalismus und direkt-demokratische Institutionen verbessern zudem die Möglichkeiten der Bürger, ihre Präferenzen auszudrücken. In föderalistischen Systemen offenbaren die besonders Unzufriedenen, die die Kosten der Abwanderung auf sich nehmen, ihre Unzufriedenheit auf gut sichtbare und glaubwürdige Weise. Wie wirksam Signale der Abwanderung sind, zeigt sich an den Folgen der Massenflucht aus der DDR im Jahre 1989, die sicher unvergleichlich viel mehr bewirkt hat als zahlenmäßig gleich viele regimiekritische Wählerstimmen. In der direkten Demokratie können Bürger den Anliegen, die ihnen besonders wichtig sind, mehr Gewicht verschaffen, indem sie eine Volksinitiative oder ein Referendumsbegehren unterzeichnen oder sich sogar selbst an der Unterschriftensammlung beteiligen.

Zur Verbesserung der Möglichkeiten zur Präferenzäußerung wurden in der Literatur verschiedene verfeinerte Abstimmungsverfahren vorgeschlagen (Mueller 1989, Kapitel 7 und 8). Beim Punktwahlverfahren etwa haben die Stimmenden nicht nur eine Stimme, sondern ein Punktebudget, das sie gemäß ihren Präferenzen über die verschiedenen Alternativen verteilen können. Daß solche „neuen“ Abstimmungsverfahren nicht nur in der Theorie funktionieren, vermag wiederum die Schweiz zu illustrieren, wo die Bürger bei Wahlen auf nationaler und kantonaler Ebene zwei, in einigen Kantonen sogar drei Stimmen auf einen Kandidaten kumulieren können.

Präferenzstärken drücken sich auch in der Wahrscheinlichkeit aus, mit der ein Bürger überhaupt an einer Abstimmung teilnimmt. Abstimmungen mit vergleichsweise niedrigen Stimmbeteiligungen, an denen eher Individuen mit relativ intensiven Präferenzen teilnehmen, können dabei durchaus effizienter sein als Abstimmungen mit hohen Stimmbeteiligungen, bei denen die individuellen Präferenzstärken keinen Einfluß auf die Stimmbeteiligung haben. Weil überdies relativ indifferent Stimmende auch leichter durch sachferne Propaganda beeinflussbar sind, sollte die Stimmbeteiligung nicht durch Stimmzwang oder sonstige Anreize erhöht werden.

Direkte Demokratie

Bisher wurden die vorteilhaften Eigenschaften föderalistischer und direktdemokratischer Institutionen betont. Während die Vorteile föderalistischer gegenüber zentralistischen Systemen in den Wirtschaftswissenschaften gut untersucht, wohlbekannt und auch akzeptiert sind, stehen viele Ökonomen der direkten Demokratie kritisch gegenüber. Im folgenden wird deshalb auf drei der gängigsten Kritiken eingegangen und einige empirische Evidenz angeführt, die die Stärken direkt-demokratischer Institutionen aufzeigen.

□ Bei der ersten Kritik wird behauptet, die Bürger seien unfähig, bei Sachabstimmungen vernünftige Entscheidungen zu treffen. Sachvorlagen seien so komplex, daß sie Spezialisten überantwortet werden müßten: den Parlamentariern und der Regierung. Diese Kritik ist aus ökonomischer Sicht unhaltbar. In der Ökonomie wird davon ausgegangen, daß die Individuen bei Marktentscheidungen selbst am besten beurteilen können, was gut für sie ist. Es gibt keinen einsichtigen Grund, weshalb dies nur auf marktliche und nicht auf politische Entscheidungen zutreffen soll. Zudem geht diese Kritik nicht vergleichend vor. Sie läßt offen, welche Anreize Repräsentanten haben, wohlinformierte Entscheidungen im Interesse der Bürger zu treffen, und wie Bürger, denen die politische Urteilsfähigkeit für Sachentscheidungen abgespro-

chen wird, fähig sein sollen, die „richtigen“ Wahlentscheidungen zu treffen und die „richtigen“ Repräsentanten zu wählen. Überdies ist keineswegs einsichtig, weshalb Sachentscheidungen komplexer als Wahlentscheidungen sein und mehr Information erfordern sollten. Eher das Gegenteil trifft zu: Damit sich ein Bürger bei einer Sachabstimmung vernünftig entscheiden kann, muß er beurteilen, wie er durch die Alternativen betroffen wird. Will er hingegen bei Wahlen vernünftig entscheiden, muß er nicht nur beurteilen, wie er durch die verschiedenen Parteiprogramme mit einer Unzahl verschiedener Maßnahmen betroffen würde, sondern auch noch, ob die Parteien tatsächlich willig und fähig sind, ihre Pläne und Versprechen umzusetzen. Wenn er aber versucht, das zukünftige Verhalten der Kandidaten anhand ihrer früheren politischen Handlungen zu beurteilen, muß er nicht nur genau wie bei Sachabstimmungen wissen, was die aus seiner Sicht richtigen Entscheidungen gewesen wären, sondern zusätzlich auch noch, wie die Kandidaten im Parlament abgestimmt haben (was bei geheimen Abstimmungen unmöglich wird).

In diesem Zusammenhang vermag auch das oft vorgebrachte Argument, die Bürger könnten besser die „richtige“ Partei oder den „richtigen“ Politiker wählen, als Sachfragen „richtig“ entscheiden – genauso wie sie zwar einen guten Anwalt bestimmen, aber kaum einen Prozeß führen könnten –, nicht zu überzeugen und schon gar nicht als Argument für repräsentative Demokratie zu dienen. In der direkten Demokratie entstehen nämlich Institutionen, die zur Informationseffizienz in ähnlicher Weise beitragen wie die Reputation von Politikern und Parteien in repräsentativen Demokratien. Einerseits haben die Parteien und Interessengruppen Anreize, ihre Positionen möglichst klar und einfach darzustellen und eine Reputation als „Abstimmungsberater“ aufzubauen, und andererseits entwickeln sich gesellschaftliche Regelungen, die die Informationskosten senken und die Transparenz erhöhen. So haben sich sowohl in der Schweiz als auch in den USA (Möckli 1991, Seiten 29 ff.) mehr oder weniger formelle Regeln entwickelt, wie Parteien und Interessengruppen ihre Abstimmungsempfehlungen vor Abstimmungen in Abstimmungsparolen oder standardisierten Stellungnahmen kundtun können, die es den Stimmenden ermöglichen, sich auf einfache und effiziente Weise zu informieren.

□ Häufig wird angeführt, direkte Demokratie könne leicht zu einer Tyrannei der Mehrheit führen. Genau wie der erste Kritikpunkt ist auch dieses Argument unangebracht, weil nicht vergleichend vorgegangen wird: Es läßt offen, weshalb in repräsentativen Demokratien Minderheiten weniger übergangen werden sollen als in direkten Demokratien. Wiederum kann argu-

mentiert werden, daß gerade das Gegenteil zutrifft: Je häufiger über Sachvorlagen abgestimmt wird, desto kleiner wird die Wahrscheinlichkeit, daß eine Gruppe oder ein Individuum immer zu den Verlierern zählt. Die Vorlagen sind so unterschiedlich und erfassen so viele Bereiche, daß die Mehrheiten stets aus verschiedenen und wechselnden Gruppen bestehen. Im Gegensatz dazu können in repräsentativen Systemen sehr wohl einzelne Gruppen über Jahre oder gar Jahrzehnte in die Opposition verbannt sein und dauernd überstimmt werden.

□ Drittens wird behauptet, direkte Demokratie sei nur unter ganz bestimmten Bedingungen funktionsfähig: nur in kleinen Ländern mit einer starken, wenn möglich Jahrhunderte alten, in kleinen Einheiten verwurzelten demokratischen Tradition, also in Ländern wie beispielsweise der Schweiz. Diese Kritik vernachlässigt, daß heute in verschiedenen Ländern regelmäßig Volksabstimmungen durchgeführt werden, auf die solche Bedingungen kaum zutreffen: Das Argument der Kleinheit versagt zumindest im Falle Australiens, wo sozusagen auf Kontinentalebene regelmäßig Referenden abgehalten werden; das Argument der Tradition versagt in Kalifornien, wo umfassende, bis heute intensiv genutzte direkt-demokratische Institutionen schon kurz nach der ersten großen Einwanderungswelle und der Staatsgründung aufgebaut wurden (*Möchli 1991*); und das Argument der notwendigen Verwurzelungen vermag kaum die italienische direkte Demokratie zu erklären, wo zwar regelmäßig, aber nur auf Ebene des Zentralstaates Referenden abgehalten werden. Überdies sind in den meisten demokratischen Staaten für gewisse, zumeist gerade für besonders wichtige Fragen Volksabstimmungen möglich oder sogar vorgesehen (*Butler/Ranney 1978*). Gerade die neuesten Beispiele der Volksabstimmungen über die Maastrichter Verträge in Dänemark, Irland und Frankreich zeigen deutlich, daß die politische Diskussion bei Sachabstimmungen keinesfalls von geringerer Qualität sein muß als bei Parlaments- oder Regierungsentscheidungen.

Wie diese kurze Diskussion zeigt, sind die verschiedenen Kritiken an der direkten Demokratie nicht stichhaltig. Direkt-demokratische Institutionen sollten vielmehr zu vergleichsweise guten Politikergebissen führen. Die dazu vorliegenden empirischen Untersuchungen, die zumeist auf Vergleichen von unterschiedlich direkt-demokratischen Gebietskörperschaften in der Schweiz und in den USA beruhen, bestätigen die theoretisch zu erwartenden Vorteile der direkten Demokratie. Beispielsweise zeigen sie, daß

- das Niveau und das Wachstum der Staatsausgaben um so niedriger ist (*Pommerhne/Schneider 1982*),
- das Wachstum um so mehr durch die Nachfrage nach Staatsleistungen und

un so schwächer durch angebotssseitige Effekte bestimmt wird (*Kirchgässner/Pommerehne 1990*), und

□ die Produktion öffentlicher Leistungen um so kostengünstiger (effizienter) ist (*Pommerehne 1978*), je ausgeprägter die direkt-demokratischen Institutionen sind (*Schneider 1992*). Die hohe Effizienz vergleichsweise direkt-demokratischer Institutionen wirkt sich auch auf die Zufriedenheit der Bürger aus. Dies vermögen neben verschiedenen Umfragen (*Möckli 1991*) und den Ergebnissen schweizerischer Volksabstimmungen über den Ausbau bzw. die Beschneidung der Volksrechte allen voran zwei empirische Studien zu illustrieren. Die eine zeigt, daß die Steuermoral – die als Indikator für die Zufriedenheit der Bürger mit dem Staat angesehen werden kann – um so höher ist, je ausgeprägter die direkt-demokratischen Institutionen sind (*Pommerehne/Frey 1992*). Die andere zeigt, daß in direkt-demokratischen Gemeinden die Bodenpreise besonders hoch sind (*Santerre 1986*). Die Bodenpreise sind ein Indikator für den Wunsch, in den betreffenden Gebieten zu leben.

Schlussfolgerungen

Staatliche Entscheidungsprozesse können durch mehr direkte Demokratie und mehr Föderalismus verbessert werden. Einerseits erleichtern es diese beiden Institutionen den Bürgern, ihre Anliegen und Präferenzen auszudrücken, und andererseits stärken sie den politischen Wettbewerb und damit den Druck auf Regierung und Verwaltung, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Dadurch wird die Wahrscheinlichkeit von Staatsversagen vermindert. Während die in der politischen Diskussion oft gegen die direkte Demokratie vorgebrachten Argumente nicht überzeugen können, sind die positiven Auswirkungen der direkten Demokratie auf die Zufriedenheit der Bürger und die Effizienz staatlicher Entscheidungen empirisch gut belegt.

Literatur

- Alston, Richard M./J. R. Kearl/Michael B. Vaughan (1992)*, Is There a Consensus Among Economists in the 1990's? In: *American Economic Review*, Band 82.
- Andersen, Svein S./Kjell A. Eliassen (1991)*, European Community Lobbying, in: *European Journal of Political Research*, Band 20.
- Arrow, Kenneth J. (1951)*, *Social Choice and Individual Values*, New York.

- Baumol, William J. (1982)*, Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, in: *American Economic Review*, Band 72.
- Butler, David/Austin Ranney (1978)*, Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory, Washington.
- Casella, Alessandra/Bruno S. Frey (1992)*, Federalism and Clubs: Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions, in: *European Economic Review*, Band 36.
- Condorcet, Marquis de (1795)*, *Esquisse d'un tableau historique du progrès de l'esprit humain*, Paris.
- Eggertson, Thráinn (1990)*, *Economic Behaviour and Institutions: Principles of Neoinstitutional Economics*, Cambridge.
- Frey, Bruno S. (1981)*, *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München.
- Frey, Bruno S./Reiner Eichenberger (1992)*, The Political Economy of Stabilization Programmes in Developing Countries, in: *OECD Technical Papers*, Heft 59.
- Frey, Bruno S./Werner W. Pommerehne/Friedrich Schneider/Guy Guilbert (1984)*, Consensus and Dissension Among Economists: An Empirical Enquiry, in: *American Economic Review*, Band 74.
- Kirchgässner, Gebhard/Werner W. Pommerehne (1990)*, Evolution of Public Finance as a Function of Federal Structure: A Comparison between Switzerland and the Federal Republic of Germany, Mimeo zum 46. IIPF Kongreß, Brüssel.
- Möckli, Silvano (1991)*, Direkte Demokratie in Kalifornien, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Band 31.
- Mueller, Dennis C. (1989)*, *Public Choice II*, 2. Auflage: Cambridge.
- Niskanen, William A. (1971)*, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago.
- Nordhaus, William D. (1989)*, Alternative Approaches to the Political Business Cycle, in: *Brookings Papers On Economic Activity*, Band 2.
- Oates, Wallace E. (1977)*, *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington/Mass.
- Olson, Mancur (1965)*, *The Logic of Collective Action*, Cambridge/Mass.
- Paldam, Martin (1991)*, How Robust Is the Vote Function? A Study of Seventeen Nations over Four Decades, in: *Helmut Norpoth/Michael S. Lewis-Beck/Jean-Dominique Lafay (Hg.)*, *Economics and Politics. The Calculus of Support*, Ann Arbor.
- Pommerehne, Werner W. (1978)*, Institutional Approaches to Public Expenditure: Empirical Evidence from Swiss Municipalities, in: *Journal of Public Economics*, Band 9.

- Pommerehne, Werner W./Bruno S. Frey (1992)*, The Effects of Tax Administration on Tax Morale, Mimeo, Universität Zürich.
- Pommerehne, Werner W./Friedrich Schneider (1982)*, Unbalanced Growth between Public and Private Sectors: An Empirical Examination, in: *Robert H. Haveman* (Hg.), Public Finance and Public Employment, Detroit.
- Santerre, Rexford E. (1986)*, Representative versus Direct Democracy: A Tiebout Test of Relative Performance, in: *Public Choice*, Band 48.
- Schneider, Friedrich (1992)*, The Federal and Fiscal Structures of Representative and Direct Democracies as Models for a European Federal Union? Some Thoughts Using the Public-Choice Approach, Mimeo, Universität Linz.
- Schneider, Friedrich/Werner W. Pommerehne (1980)*, Illusion in Fiscal Policy: A Case Study, in: *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Band 5.
- Schweizer, Urs (1993)*, Politische Regeln als unvollständige Verträge: Ursachen von Staatsversagen, in: *Jahrbücher für Neue Politische Ökonomie*, Band 12.
- Simon, Dennis M./Charles W. Ostrom/Robin F. Marra (1991)*, The President, Referendum Voting, and Subnational Elections in the United States, in: *American Political Science Review*, Band 85.
- Tabellini, Guido/Alberto Alesina (1990)*, Voting on the Budget Deficit, in: *American Economic Review*, Band 80.
- Tiebout, Charles M. (1956)*, A Pure Theory of Local Expenditure, in: *Journal of Political Economy*, Band 64.
- Tollison, Robert, D. (1982)*, Rent Seeking: A Survey, in: *Kyklos*, Band 35.
- Tullock, Gordon (1987)*, *Autocracy*, Dordrecht.
- Vaubel, Roland/Thomas D. Willett (1990)*, *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*, Denver.
- Wintrobe, Ronald (1987)*, The Market for Corporate Control and the Market for Political Control, in: *Journal of Law, Economics, and Organization*, Band 3.
- Wintrobe, Ronald (1990)*, The Tinpot and the Totalitarian: An Economic Theory of Dictatorship, in: *American Political Science Review*, Band 84.
- Wittman, Donald (1989)*, Why Democracies Produce Efficient Results, in: *Journal of Political Economy*, Band 97.