Zeitschrift: Studia philosophica : Schweizerische Zeitschrift für Philosophie = Revue suisse de philosophie = Rivista svizzera della filosofia = Swiss journal of philosophy

Herausgeber: Schweizerische Philosophische Gesellschaft

Band: 58 (1999)

Artikel: Dereguliert, liberalisiert und globalisiert die Politik! : Ein politisch-ökonomischer Reformvorschlag

Autor: Eichenberger, Reiner

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-882940

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 04.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Studia philosophica 58/99

REINER EICHENBERGER

Dereguliert, liberalisiert und globalisiert die Politik! Ein politisch-ökonomischer Reformvorschlag

In recent years, economic growth and prosperity have been enhanced by the process of globalization and deregulation. However, these positive developments have been confined to the economy; the polity remaining rather unaffected. This article argues that the political process also needs to be deregulated and globalized. It maintains that the economists' most forceful concepts – competition due to free trade, deregulation and liberalization – can be applied fruitfully to politics. The abolition of protectionist measures and the deregulation of prices and production processes, which shape political markets today, strengthen political competition and thus increase the citizens' welfare.

Die Globalisierung der Wirtschaft schreitet rasch voran. Die neuen Kommunikationstechnologien und der Abbau von Mobilitätshemmnissen für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit lassen die internationale Arbeitsteilung und den wirtschaftlichen Wettbewerbsdruck schnell zunehmen. Dadurch wächst einerseits der Wohlstand; andererseits werden tiefgreifende Umverteilungsprozesse ausgelöst. Die Kosten ineffektiver wirtschafts- und verteilungspolitischer Eingriffe werden schneller sichtbar. Länder mit vergleichsweise schlechter Wirtschaftspolitik fallen relativ zu anderen Ländern zurück, auch wenn absolut besehen fast alle gewinnen.

Gibt es eine Möglichkeit, die mit der Globalisierung verknüpften Probleme zu mindern, ohne ihrer Vorteile verlustig zu gehen? Die hier vertretene Antwort ist ein klares «Ja»: Die Globalisierung muß vervollständigt werden. Bis heute blieb sie nämlich weitgehend auf den *wirtschaftlichen Bereich* beschränkt, der *politische Prozeß* hingegen wurde verschont. Das muß sich ändern, auch die Politik muß globalisiert werden. Das heißt aber nicht, alte Rezepte – etwa dasjenige einer Weltregierung – wieder aufzuwärmen. Es gilt vielmehr, die Mechanismen zu nutzen, die schon die wirtschaftliche Entwicklung vorwärtsgebracht haben: Wettbewerb dank Freihandel, Deregulierung und Liberalisierung. Diese Rezepte lassen sich erstaunlich einfach, aber sehr fruchtbar auf den politischen Bereich anwenden. Abgebaut werden

müssen diejenigen einengenden Regelungen, die heute den politischen Wettbewerb behindern, d.h. den Wettbewerb der Anbieter von Politik (der Parteien und Politiker) um die Gunst der Konsumenten von Politik (den Bürgern und Interessengruppen). Dies sind insbesondere

- *Herkunftsvorschriften für Politiker:* gegenwärtig sind zumeist nur Inländer und Kandidaten wählbar, die im entsprechenden Wahlkreis wohnen;
- *Vorschriften bezüglich des Produktionsprozesses:* heutzutage dürfen nur natürliche Personen als Kandidaten antreten; und
- *Vorschriften über die Entschädigung von Politikern:* heute sind die Entschädigungen von Politikern per Gesetz oder Verordnung festgelegt. Kandidaten dürfen ihre Dienste weder zu tieferen, noch zu höheren Ansätzen anbieten.

Diese wettbewerbsbehindernden Regulierungen schwächen die Anreize der Politiker, die Präferenzen der Bürger zu befriedigen. Sie aufzuheben liegt deshalb im ureigenen Interesse der Bürger. Das hier vorgetragene Konzept unterscheidet sich grundlegend von vielen anderen Reformvorschlägen. Es ist nicht ergebnis-, sondern prozeßorientiert.[1] Weder werden den Politikern Handlungsanweisungen erteilt, noch wird mehr oder weniger Markt oder mehr oder weniger Staat gefordert. Genausowenig wird ein Primat der Wirtschaft über die Politik oder ein Primat der Politik über die Wirtschaft angestrebt. Statt dessen wird eine Umgestaltung des politischen Prozesses gefordert. Die hier vorgeschlagenen neuen politischen Spielregeln sollen den politischen Wettbewerb und damit die Anreize der Anbieter stärken, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Angestrebt wird also eine bessere Politik und gewissermaßen ein Primat der Bürger über die Politik.

Dieser Aufsatz ist folgend strukturiert: Zunächst wird argumentiert, daß für die meisten heutigen Probleme nicht der Prozeß der wirtschaftlichen Globalisierung, sondern schlechte Politik verantwortlich ist. Sodann wird im zweiten Abschnitt analysiert, weshalb heute die Politik systematisch von den Präferenzen der Bürger abweicht. Im dritten Abschnitt wird zuerst gezeigt, wie die drei angeführten Regulierungen des politischen Prozesses die Qualität der politischen Entscheidungen senken. Darauf aufbauend wird diskutiert, wie sich ihre Aufhebung, d. h. die Deregulierung und Liberalisierung des politischen Prozesses, auswirkt. Manche Argumente, die zuweilen gegen den hier vertretenen Ansatz vorgebracht werden, werden im vierten Abschnitt diskutiert. Abschließend werden die Argumente zusammengefaßt.

1 Dazu BUCHANAN/TULLOCK, 1962, MUELLER, 1996.

1. Globalisierung der Wirtschaft oder schlechte Politik als Problemursache?

Wirtschaftswissenschaftler sind sich bezüglich wichtiger Aspekte der wirtschaftlichen Globalisierung einig. Einen guten Überblick über die verschiedenen Fragestellungen und Ansichten geben die Beiträge zum Symposion «Globalization in Perspective» im *Journal of Economic Perspectives.*[2] Weitgehender Konsens besteht bezüglich der positiven Effizienzwirkungen der Globalisierung. Die Senkung der Transaktions-, Transport- und Informationskosten stärkt den wirtschaftlichen Wettbewerb und erleichtert die Spezialisierung, die internationale Arbeitsteilung sowie das Ausnützen von Standortvorteilen und Skalenerträgen. Umstrittener ist hingegen die Frage, wie sich die Globalisierung auf die Stabilität der Märkte, insbesondere der Finanzmärkte auswirkt. Uneinigkeit herrscht schließlich bezüglich ihrer Verteilungswirkung. Einige Autoren befürchten, arme und unproduktive Volkswirtschaften, und dort insbesondere die armen Bevölkerungsschichten, könnten im verschärften internationalen Wettbewerb nicht bestehen und würden deshalb unter der Globalisierung leiden. Andere sehen gerade in der Globalisierung eine große Chance für die bisher Benachteiligten, weil zunehmender internationaler Austausch zu einer Angleichung der Faktorpreise und besserer Verfügbarkeit moderner Technologien führt, was vor allem den Entwicklungsländern nützen sollte. Zugleich nimmt jedoch der Konkurrenzdruck auf arbeitsintensive Branchen in den Industrieländern zu, weshalb die Beschäftigten dieser Branchen (für eine gewisse Übergangszeit) zu den Verlierern der Globalisierung zählen dürften.

Solche unerwünschte Verteilungswirkungen geben jedoch kein schlagkräftiges Argument gegen Globalisierung ab. Schließlich verfügen die meisten Staaten über riesige Umverteilungsinstitutionen, die eigentlich entsprechend gegensteuern können sollten. Vielerorts werden diese Institutionen jedoch überfordert, weil sie ineffizient arbeiten und vielerlei staatliche Eingriffe eine flexible Anpassung der Wirtschaft an die neuen Gegebenheiten erschweren. Überdies sind die durch die Globalisierung verursachten Probleme verglichen mit den hausgemachten Problemen zumeist unwichtig. Dies zeigt sich etwa an der langfristigen Zunahme der Arbeitslosigkeit in Europa, die von manchen Kritikern mit der Globalisierung in Zusammenhang gebracht wird.

2 RODRIK, 1998, OBSTFELD, 1998, FEENSTRA, 1998, und WILLIAMSON, 1998.

Mit wissenschaftlichen Methoden ist jedoch nicht nachvollziehbar, wie die Unterschiede zwischen den OECD-Ländern und die Entwicklung über die Zeit mit der Globalisierung zusammenhängen sollen. Arbeitsmarktspezialisten betonen deshalb viel eher die Rolle einer großen Zahl wirtschaftlicher und politischer Faktoren, die durch die Politik auf nationaler und lokaler Ebene beeinflußbar sind.[3] Hausgemachte schlechte Politik ist auch für die schwerwiegenden Probleme vieler Entwicklungsländer verantwortlich, wo ganz unabhängig von der Globalisierung riesige Armut und Ungleichheit herrschen, und wo der Einfluß der Wirtschaftspolitik und der politischen Institutionen auf die wirtschaftliche Entwicklung gut erhärtet ist.[4]

Als Problemursache erweist sich also zumeist nicht die Globalisierung, sondern zuallererst schlechte Politik und die Unfähigkeit der Regierungen, mit dynamischen wirtschaftlichen Abläufen umzugehen.[5] Die Globalisierung wirkt allenfalls verstärkend, weil sie neue, schnell ändernde Probleme schafft. Zuweilen erschwert sie gute Politik, wenn sie die Wirtschafts- und die « Politikräume » inkongruenter werden läßt. So wird oft geklagt, die Wirtschaft werde immer globaler, während die Politik an nationale Grenzen gebunden bleibe. Weil immer mehr staatliche Aufgaben grenzüberschreitenden Charakter hätten, nähmen die Koordinationsprobleme zu. Überdies würden nationale Umverteilungsmaßnahmen zunehmend erschwert. So werde es immer schwieriger, Unternehmensgewinne zu besteuern, weil diese leicht in Steueroasen transferiert werden könnten.[6] Ähnlich würden sinnvolle gesetzliche Beschränkungen der Wirtschaftstätigkeit zunehmend durch Abwanderung unterlaufen.[7]

3 Vgl. z. B. NICKELL, 1997.
4 Vgl. z. B. KNACK/KEEFER, 1995, BARRO, 1997.
5 Vgl. WELTBANK, 1997.
6 Dem kann entgegengehalten werden, daß die Körperschaftssteuern gesamtwirtschaftlich unwichtig sind. So machten sie z. B. 1994 in Deutschland nur 2,9 % und in Frankreich nur 3,7 % des Gesamtsteueraufkommens aus (vgl. HUBER, 1997). Wichtig sind hingegen die Steuereinnahmen durch die Besteuerung der vor Ort erzielten Arbeitseinkommen, die viel weniger leicht verlagert werden können.
7 Manchmal trifft auch das Gegenteil zu. Als Beispiel kann die eidgenössische Abstimmung von 1998 über die Genschutzinitiative dienen. Im Abstimmungskampf drohten die von den Vorschriften betroffenen Firmen, bei Annahme der Initiative ihre Forschungsaktivitäten ins Ausland verlegen zu müssen. Die vermuteten Auswirkungen solcher Drohungen werden gerne als Zeichen der Entmachtung der Politik durch die Wirtschaft interpretiert. Die wahren Auswirkungen der Globalisierung auf den Einfluß « der Wirtschaft » zeigen sich jedoch

Die entscheidende Frage ist deshalb, wie die Politik verbessert werden kann. Die bisherigen Versuche und Vorschläge waren nicht besonders fruchtbar. Sie zielten zumeist auf staatlich verordnete Harmonisierung der Politik, sei es im Rahmen von internationalen Organisationen oder engeren Zusammenschlüssen wie der Europäischen Union oder gar von utopischen Weltregierungen. Die wichtigsten Lehren aus der wirtschaftlichen Globalisierung wurden nicht gezogen. Es wurde verkannt, daß die Vorteile von Globalisierung mit der Stärkung des Wettbewerbs zusammenhängen, nicht mit Absprachen und Kartellbildung. Es gilt, diese Einsicht auch auf die Politik zu übertragen. So kann die Qualität der Politik nachhaltig gesteigert und auch die Politikkoordination verbessert werden. Doch bevor konkrete Vorschläge gemacht werden, müssen die Ursachen für das heutige Politikversagen identifiziert werden.

2. Politik fern der Wählerpräferenzen

Die folgende Analyse konzentriert sich auf die repräsentative Demokratie. Ähnliche Überlegungen können jedoch leicht auch für nichtdemokratische Regimes angestellt werden.

a. Grundlegende Problemursachen

Vier Aspekte sind dafür verantwortlich, daß in repräsentativen Demokratien die Politik von den Präferenzen der Bürger abweicht:

Politiker verfolgen eigene Ziele

Politiker, denen ausschließlich das Gemeinwohl am Herzen liegt, dürften eher Ausnahmen bilden. Die meisten realen Politiker sind Interessengruppenvertreter und streben auch nach profanen Größen wie persönlichem Einfluß, Prestige, einem angenehmen, konfliktfreien Leben, hoher sozialer Sicherheit, schönen Büroräumlichkeiten, und nicht zuletzt einem hohen, «angemessenen» Einkommen. Dies ist die Standardannahme der Modernen Politischen Ökonomie[8] und keineswegs ein

erst im Vergleich zu deren Einfluß in weniger globalisierten Märkten. Tatsächlich ist ihr Einfluß dort oft größer. Wenn es den Unternehmungen nicht möglich gewesen wäre, einfach nur die betroffenen Forschungsabteilungen auszulagern, hätten sie drohen müssen, daß bei Umsetzung der Genschutzinitiative die Wettbewerbsfähigkeit der ganzen Firma leide und alle Arbeitsplätze gefährdet seien.

8 MUELLER, 1989, FREY/KIRCHGÄSSNER, 1994.

negatives Bild der Politiker. Schließlich wird nicht behauptet, diese seien schlechte Menschen. Vielmehr werden sie als ganz normale Individuen mit egoistischen und altruistischen Zügen gesehen, die lieber mehr als weniger Einfluß, lieber mehr als weniger Einkommen, lieber schönere als häßlichere Büroräume usw. haben. Alle diese Ziele können Politiker in repräsentativen Demokratien um so besser erreichen, je höher ihr eigenes bzw. das gesamte Staatsbudget ist, je umfassender die Kompetenzen des Staates sind, und je weniger andere Politikanbieter mit ihnen konkurrieren.

Regierungen und Politiker verfügen über einen beträchtlichen Handlungsspielraum

In repräsentativ-demokratischen Systemen können Regierungs- und Oppositionspolitiker bis zu einem gewissen Grad von den Präferenzen der Bürger abweichen und eigene Ziele verfolgen. Die Wähler können sie nur bedingt kontrollieren. Wahlen finden zumeist nur alle vier bis acht Jahre statt, und das Gedächtnis der Wähler ist nicht perfekt. Deshalb zählen bei der Wiederwahl vor allem die Leistungen in dem den Wahlen unmittelbar vorangehenden Jahr, wie durch viele wissenschaftliche Studien belegt wird.[9] Selbst der Parteienwettbewerb engt den diskretionären Spielraum der Regierungspolitiker nicht vollständig ein. Oppositionspolitiker versuchen zwar, auf Mißstände und Fehler der Regierung hinzuweisen. Das eingeschränkte Erinnerungsvermögen der Wähler läßt sie aber davor zurückschrecken, ältere Geschichten auszugraben. Sobald sich die Wähler nicht mehr genau an den Sachverhalt erinnern mögen, kann die Regierung allzu leicht Ausreden für ihre Fehler finden.

Wahlversprechen sind nicht bindend

Zugleich sind die Auswahlmöglichkeiten der Wähler stark eingeschränkt. Regierungen, die systematisch von den Präferenzen der Wähler abweichen, z.B. indem sie unnötig hohe Steuern erheben, werden nicht automatisch abgewählt. Die Wähler vergleichen die Regierung mit der Opposition und versuchen abzuschätzen, wer in Zukunft wie regieren würde. Die Opposition wird zwar versprechen, alles besser zu machen. Solche Wahlversprechen sind jedoch rechtlich nicht bindend und zu einem gewissen Grad unglaubwürdig. Wie vernünftige Bürger wissen, neigen auch Oppositionsparteien dazu, möglichst hohe Steuern

9 Vgl. FREY, 1997.

zu erheben, wenn sie erst einmal an der Macht sind. Weil die heutige Opposition als Regierung unter den gleichen Einschränkungen stehen würde wie die heutige Regierung, dürfte sie auch ähnlich handeln und Spielräume zu ihren Gunsten ausnützen.

Bürger und Politiker sind unvollständig informiert

Wahlen und politische Entscheidungen sind von unvollständiger Information geprägt: Weder Bürger noch Politiker können die Auswirkungen politischer Entscheidungen fehlerfrei abschätzen; die Politiker kennen die Präferenzen und Bedürfnisse der Wähler nur unvollständig; und die Wähler können über die tatsächlichen Positionen der Politiker und Parteien nur Vermutungen anstellen. Sie wissen nur sehr ungenau, was die einzelnen zur Wahl stehenden Politiker geleistet haben und was sie in Zukunft zu leisten beabsichtigen, geschweige denn, was sie in Zukunft tatsächlich leisten.

b. Die Bürger haben das Nachsehen

Die vier diskutierten Aspekte haben schwerwiegende Folgen für das Funktionieren der repräsentativen Demokratie:

Politiker und Parteien verletzen die Präferenzen der Bürger systematisch

In Politikbereichen, wo die etablierten Politikanbieter gleichlaufende Interessen haben, ist der repräsentativ-demokratische Wettbewerb wenig wirksam. Parteien und Politiker verfolgen eine Politik, die zu höheren Budgets, weniger produktiven Staatsleistungen, höheren Defiziten und Staatsschulden sowie einer höheren Regelungsdichte führt, als es die Bürger wünschen.[10] Politiker neigen auch dazu, die Staatstätigkeit übermäßig zu zentralisieren, weil sie der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften in dezentralen, föderalistischen Strukturen stört.[11] Sie betreiben oft eine kurzfristig auf die Wiederwahl ausgerichtete Politik, die langfristig beträchtliche Kosten hat. Beispielsweise lösen sie zuweilen sog. politische Konjunkturzyklen aus. Dabei bringen sie die Wirtschaft auf den Wahltermin hin mittels aktiver Fiskal- und Geldpolitik in Schwung. Die entsprechenden Kosten, Inflation und als Reaktion darauf eine entsprechend restriktive Wirtschaftspolitik, fallen

10 Vgl. BLANKART, 1998.
11 Verf., 1998.

aber erst nach den Wahlen an.[12] Schließlich versuchen Politiker und Parteien, den politischen Wettbewerb zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Sie errichten Markteintrittsschranken für neue Parteien (wie die deutsche 5%-Klausel), und sie erlassen Parteien- und Fraktionsfinanzierungsgesetze, die die großen, etablierten Parteien bevorteilen. Sie versuchen die Wahlkreise so zu ordnen, daß ihre Wiederwahl erleichtert wird, und sie teilen möglichst viele wichtige Arbeitsstellen im Staat und in vom Staat abhängigen Betrieben auf ihre Parteigänger auf.[13]

Der Einfluß der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ist sehr unterschiedlich

Die verschiedenen Interessengruppen unterscheiden sich bezüglich ihrer Organisationsfähigkeit[14] und ihrer Möglichkeiten, den Politikern und Parteien als Gegenleistung für politische Vorteile Ressourcen anzubieten. Wohlorganisierte Interessengruppen können Politikern nicht nur größere Wahlkampf- und Parteispenden, sondern auch gut bezahlte Verbandsfunktionen und andere attraktive berufliche Stellungen anbieten. Die Gruppen unterscheiden sich sodann hinsichtlich ihrer Fähigkeiten, ihre Anliegen und ihre Betroffenheit durch Politikmaßnahmen an Politiker zu kommunizieren und ihre eigene Klientel über die Leistungen der Politiker zu informieren. Je mehr aber ein Politiker über die Präferenzen einer Gruppe und die diese Gruppe begünstigenden Politikmaßnahmen weiß, desto mehr lohnt es sich für ihn, sein wahres Programm und seine Politik auf diese Gruppe auszurichten. Selbst unvoreingenommene, uneigennützige Politiker setzen die knappen staatlichen Mittel lieber für wohlorganisierte Interessengruppen als für schwach organisierte Gruppen wie die Steuerzahler oder die Konsumenten ein. Bei ersteren haben sie größere Gewißheit über die Wirkung der Politik und darüber, daß ihnen die Vergünstigungen von den einzelnen Gruppenmitgliedern auch zugerechnet werden.

Schließlich können gut organisierte Interessengruppen die Einhaltung von Wahlversprechen besser sanktionieren. Sie können nicht nur besser überprüfen, ob, inwiefern und weshalb Wahlversprechen eingehalten oder gebrochen wurden, sondern verfügen auch über wirkungsvollere Drohmittel, um die Einhaltung der Versprechen durchzusetzen. Deshalb sind Wahlversprechen gegenüber solchen Gruppen glaubwür-

12 Vgl. FREY, 1997.
13 Dazu VON ARNIM, 1999.
14 OLSON, 1965.

diger und wirkungsvoller. Für Politiker lohnt es sich mehr, ernsthafte Versprechen an wohlorganisierte Gruppen zu richten und diese auch vergleichsweise gut einzuhalten. Schwach organisierte Gruppen hingegen werden tendenziell mit oberflächlichen, wohlklingenden Versprechen abgespiesen, die sowieso nicht eingehalten werden (können).

Die Politik ist kurzfristig ausgerichtet, bewahrend und wenig liberal

Die Bürger, d.h. die Steuerzahler und Konsumenten, wünschen gute staatliche Leistungen, tiefe Steuern, ein hohes Einkommen, usw. Das läßt sich am besten mit einer langfristig ausgerichteten, liberalen und marktwirtschaftlichen Politik erreichen, in der die Umverteilung möglichst effizient mit subjektbezogenen Einkommenstransfers durchgeführt und die wichtigen politischen Entscheidungen direkt durch die Bürger getroffen werden. Nachfrage nach effizienzorientierter, am Gemeinwohl orientierter Politik existiert also sehr wohl. Das Problem liegt auf der Angebotsseite. Zwar gibt es genügend Parteien und Politiker, die im Wahlkampf eine solche Politik versprechen. Im tagespolitischen Einzelfall jedoch dominieren zumeist Anreize, von den Präferenzen der schlecht organisierten Konsumenten und Steuerzahler abzuweichen und die Interessen der gut organisierten Interessengruppen zu vertreten. Letztere sind jedoch eher daran interessiert, ihre Pfründe zu bewahren und vor Zugriffen anderer gesellschaftlicher Gruppen sowie ausländischer Aktoren zu schützen. Liberale Wahlversprechen sind deshalb wenig glaubwürdig und wenig wirkungsvoll. Entsprechend bedeutet der vielerorts beschränkte Erfolg von auf dem Papier liberalen Parteien nicht, daß die Wähler gegen eine liberale Politik sind; viel eher ist ihnen das Angebot zu wenig glaubwürdig.

3. Deregulierung der Politik als Lösung

a. Mehr politischer Wettbewerb als Ziel

Die in der repräsentativen Demokratie herrschenden Asymmetrien zugunsten etablierter Politikanbieter, wohlorganisierter Interessengruppen und kurzfristig ausgerichteter Politikmaßnahmen können verkleinert werden, indem der politische Wettbewerb gestärkt wird: der repräsentativ-demokratische Wettbewerb zwischen den Parteien um die Regierungsposition, der föderalistische Wettbewerb zwischen den Regierungen verschiedener politischer Körperschaften und der direkt demokra-

tische Wettbewerb zwischen Ideen und Politikvorschlägen. Diese drei Wettbewerbselemente zwingen die Politiker und Parteien, auf die Präferenzen der Bürger vermehrt Rücksicht zu nehmen. Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf die Stärkung des repräsentativ-demokratischen Wettbewerbs.[15]

Bis heute wurden unzählige Vorschläge zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit repräsentativ-demokratischer Entscheidungsprozesse gemacht.[16] Die meisten dieser Reformideen beziehen sich jedoch auf die Wahlverfahren und damit nicht direkt auf die oben festgestellten Mängel der repräsentativen Demokratie. Im Gegensatz dazu zielt der im folgenden vorgestellte Vorschlag genau auf diese Aspekte. Schon ein kurzer Blick zeigt, daß die Entscheidungsprobleme von Wählern eng verwandt sind mit denjenigen von Konsumenten in wirtschaftlichen Märkten, wo sich ebenfalls viele Produzenten eigennützig verhalten, die Konkurrenz unter den Anbietern oft eingeschränkt ist, die Versprechungen der Werbung nicht vollständig bindend sind und ein beträchtliches gegenseitiges Informationsproblem besteht. Im Unterschied zum politischen Bereich wurde aber für die wirtschaftlichen Märkte eine Lösung gefunden, die diese Probleme wirkungsvoll entschärft: die Deregulierung der Märkte und der Abbau des Protektionismus. Die Intensivierung des Wettbewerbs zwingt die Produzenten, vermehrt auf Kundenwünsche Rücksicht zu nehmen. Die internationale Marktöffnung erweitert die Auswahlmöglichkeiten der Konsumenten und verhindert nationale Kartelle. Die Vergrößerung der Märkte stärkt die Anreize der Produzenten, Markenprodukte aufzubauen, d. h. internationale Reputation und Glaubwürdigkeit zu erlangen, und macht sie von lokalen Partikularinteressen unabhängiger.

Die Deregulierung des politischen Prozesses ist deshalb für die Wähler ebenso vorteilhaft wie Deregulierung im wirtschaftlichen Bereich für die Konsumenten. Dies wird im folgenden Abschnitt ausgeführt.

b. Ansatzpunkte: die heutigen Wettbewerbseinschränkungen

Die im zweiten Abschnitt diskutierten Ursachen für Politikversagen sind nicht unveränderlich gegeben. Ihr Ausmaß hängt von vielerlei

15 Die Stärkung des direkt demokratischen und des föderalistischen Wettbewerbs wird beispielsweise in Verf., 1999, FREY/Verf., 1999 und KIRCHGÄSSNER/FELD/SAVIOZ, 1999 diskutiert.

16 Vgl. MUELLER, 1996, SCHWEINSBERG, 1999.

Gesetzes- und Verfassungsbestimmungen ab. Besonders bedeutsam sind drei Gruppen von Vorschriften:

1. Protektionistische Herkunftsvorschriften: Sie verlangen, daß nur Inländer als Politiker wählbar sind. Zumeist wird auch noch verlangt, daß Kandidaten ihren Wohnsitz im entsprechenden Wahlkreis haben. Diese Vorschriften sind nur vordergründig im Interesse der Wähler. Das Argument, sie garantierten, daß die Politiker mit den lokalen Gegebenheiten vertraut seien, ist nicht stichhaltig. Wenn den Wählern das lokale Wissen ihrer Politiker so wichtig wäre, würden sie einfach keine wahlkreisfremden Kandidaten wählen. Der wahre Charakter dieser Vorschriften ist vielmehr protektionistisch und einem Gebietskartell ähnlich. Die Wähler dürfen die politischen Dienstleistungen nur von Inländern oder gar lokal Ansässigen beziehen. Dadurch wird der Wettbewerb eingeschränkt. Zugleich werden weitergehende Absprachen zwischen den verschiedenen politischen Parteien erleichtert,[17] weil es keine potentiellen ausländischen Kartellbrecher gibt.

2. Regulierungen des Produktionsprozesses: Vielerlei Vorschriften schränken die Wahl des Produktionsprozesses ein. Heute können nur natürliche Personen für politische Ämter kandidieren. Parteien können zwar Kandidatenlisten bezeichnen, schlußendlich gewählt wird aber immer eine Person. Dadurch wird das Kontrollproblem der Bürger verschärft, weil Parteien ihre Exekutiv- und Legislativmitglieder nicht vollständig auf ihre Wahlprogramme verpflichten können. Parteien können ihre Parlamentsabgeordneten selbst mit dem in manchen Ländern existierenden Fraktionszwang nicht vollständig auf die Parteilinie zwingen. Sie können Abgeordnete, die dem Fraktionszwang nicht folgen, nur aus der Partei, aber nicht aus dem Parlament ausschließen. Die Durchsetzung der Parteilinie ist deshalb kurzfristig vor allem für die Partei selbst teuer. Die Beschränkung auf Personenkandidaturen schränkt auch die Flexibilität der politischen Leistungserbringung ein. Berufspolitiker und Generalisten werden gefördert, Job-sharing von «Teilzeitpolitikern» wird verunmöglicht und die fachliche Spezialisierung gebremst.

3. «Preisvorschriften»: Die Entschädigungen von Politikern sind per Gesetz oder Verordnung festgelegt. Kandidaten können ihre Dienste weder zu tieferen noch zu höheren Preisen anbieten. Heute liegt die explizite, offene Entlohnung von Politikern zumeist weit unter dem,

17 Zu Politik- und Parteienkartellen siehe z.B. WIESENDAHL, 1999 und GROSSMAN/WEST, 1994.

was entsprechend qualifizierte Kandidaten anderenorts verdienen könnten. Die mangelnde explizite Bezahlung wird jedoch durch monetäre und nicht-monetäre implizite, oft versteckte Entlohnungskomponenten ergänzt. Die verschiedenen Interessengruppen, die politische Vertretung nachfragen, werden durch den Wettbewerb mit anderen Gruppen gezwungen, den Politikern entsprechende Angebote zu unterbreiten. Dadurch wird die Asymmetrie zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen gestärkt, weil ihre Möglichkeiten, Politiker implizit zu entschädigen, wie bereits angeführt höchst unterschiedlich sind.

Diese Regulierungen schwächen den politischen Wettbewerb und schränken den Kreis der Politikanbieter ein. Neben ausländischen Politikern werden insbesondere gewinnorientierte Unternehmungen ausgeschlossen. Letztere sind darauf angewiesen, daß die Einnahmen innerhalb der Unternehmung leicht transferierbar sind, was nur auf explizite Einkommensströme zutrifft. Überdies müssen sie Mitarbeiter, die sich nicht loyal verhalten, leicht austauschen können, was durch die Produktionsvorschriften verunmöglicht wird.

Die verschiedenen Vorschriften erschweren auch den Markteintritt von neuen Politikanbietern. Politikunternehmer, die ein Bedürfnis der Wähler schneller als andere erkennen, können nicht einfach eine neue Partei gründen und bei der nächsten Wahl ihr Programm flächendeckend anbieten. Weil sie ihre Abgeordneten nicht wirkungsvoll auf ihr Parteiprogramm verpflichten können, müssen sie zuerst mühsam nach geeigneten Kandidaten suchen, die die gleichen Ziele verfolgen und von den Wählern aufgrund ihrer vergangenen Leistungen mit der Parteiplattform identifiziert werden. Dies ist zeitraubend und kostspielig.

Schließlich bevorteilen die Entschädigungsvorschriften Personen, die lange in der Politik zu verweilen beabsichtigen. Implizite Entlohnungen, z. B. gutbezahlte Arbeitsplätze und Aufträge in öffentlichen Unternehmen oder die Vergabe von lukrativen Verbandsfunktionen, können oft nur mit einer zeitlichen Verzögerung ausbezahlt werden. Deshalb können sie zur Belohnung von Personen, die nicht lange in der Politik zu verbleiben beabsichtigen und wieder in die Privatwirtschaft oder gar ins Ausland zurück wollen, nur begrenzt eingesetzt werden.

Weil in kleinen Märkten selten Wahlen stattfinden, werden durch die Beschränkung der Marktgröße auch die Anreize der Politikanbieter gesenkt, auf die Wünsche der Bürger einzugehen. In großen offenen Märkten hingegen müßten sich international aktive Politikanbieter dau-

ernd irgendwo Wahlen stellen. Weil die Politik in einer Gebietskörperschaft als Leistungsausweis bei Wahlen in anderen Gebietskörperschaften verwendet werden kann, würde dies ihre Anreize stärken, auf ihre Wähler Rücksicht zu nehmen.[18]

c. Das Deregulierungsprogramm

Die bisherige Analyse hat gezeigt, wie verschiedene gesetzliche Vorschriften die Funktionsfähigkeit des demokratischen Wettbewerbs einschränken. Hier wird deshalb vorgeschlagen, diese Regulierungen aufzuheben.

Abbau protektionistischer Hürden: Zulassung ausländischer Anbieter

Die bisherigen Vorschriften, die Nationalitätsanforderungen und einschränkende Wohnortsvorschriften, die den lokal ansässigen inländischen Politikanbietern eine geschützte Stellung eingeräumt haben, werden aufgehoben. Neu dürfen auch Ausländer für alle politischen Ämter, d.h. als Parlamentsabgeordnete, Präsident, Bürgermeister etc., kandidieren. Die Auswirkungen dieser Liberalisierungsmaßnahme sind ganz analog zum Abbau protektionistischer Hürden in wirtschaftlichen Märkten. Sie vergrößern zum einen das Kandidatenangebot und damit den Wettbewerbsdruck. Der Wettbewerb mit ausländischen Politikern würde sicherlich auch die inländischen Politiker beflügeln. Die Anreize der Politiker, sich an ihre Wahlversprechen zu halten und bürgernahe Politik zu betreiben, nimmt zu, weil ihnen Erfolge und der gute Ruf in einem Land helfen, auch in anderen Ländern erfolgreich zu kandidieren. Genau wie im wirtschaftlichen Bereich bei freiem internationalen Handel würde es sich dann verstärkt lohnen, eine internationale Reputation als qualitativ hochstehender Anbieter aufzubauen.

Deregulierung der Produktionsbedingungen

Neu können nicht nur natürliche Personen, sondern auch Parteien und Politikunternehmungen direkt für politische Ämter kandidieren. Solche Anbieter könnten nach ihrem Belieben Personen für die mit den gewonnenen Legislativ- und Exekutivmandaten zusammenhängenden Aufgaben delegieren und die Delegierten austauschen. Kandidaturen von natürlichen Personen bleiben selbstverständlich weiterhin mög-

18 Evidenz für solche Reputationseffekte in föderalistischen Staaten finden SIMON/OSTROM/MARRA, 1991.

lich. Diese Deregulierungsmaßnahme erlaubt es in- und ausländischen Politikanbietern, Wahlversprechen besser umzusetzen und entsprechend glaubwürdigere Versprechen abzugeben. Sie öffnet den Markt für internationale Politikunternehmen, deren Erfolg auf der fachlichen Reputation ihres Unternehmens, nicht der persönlichen Bekanntheit ihrer Experten, beruht. So könnten dann international bekannte Politik- und Unternehmungsberatungsfirmen direkt als Politikanbieter aktiv werden.

Abbau von Preisvorschriften

Die Entlohnung von Politikern wird stark erhöht oder freigegeben. Durch die Anhebung der expliziten Entlohnung wird die Bedeutung der impliziten Belohnung und damit die Asymmetrie zwischen den verschiedenen Interessengruppen zurückgedrängt. Somit werden die schlecht organisierten gesellschaftlichen Gruppen einflußreicher. Durch diese Maßnahme würde der Markt auch für gewinnorientierte Politikanbieter geöffnet, die, wie bereits erwähnt, verglichen mit traditionellen Politikanbietern stärker auf explizite und weniger auf implizite Belohnung angewiesen sind, weil explizite Zahlungsströme innerhalb der Unternehmung leichter transferierbar sind.

Die expliziten Entlohnungen können entweder einfach erhöht (z. B. auf oder über das Niveau von vergleichbaren Positionen in der Privatwirtschaft, vielleicht also etwa Fr. 500 000 jährlich pro Nationalratssitz)[19] oder dem Markt überlassen werden. Dann könnten die kandidierenden Politiker und Politikanbieter wie z. B. bei öffentlichen Ausschreibungen von Bauprojekten eine Lohnforderung festlegen. Falls dadurch die Löhne übermäßig steigen würden, könnte jedem Wähler ein bestimmtes Lohnbudget zugeteilt werden, das er dann mit seinen Wählerstimmen auf seine Kandidaten verteilen kann. Dies gäbe den Kandidaten und den kandidierenden Unternehmungen und Parteien Anreize, keine übertriebenen Lohnforderungen zu stellen.

d. Vielfältige Vorteile

Die Umsetzung der drei vorgeschlagenen Deregulierungsmaßnahmen verändert die politische Landschaft einschneidend. Neben traditionellen

19 Zur Bestimmung des Referenzlohnes sollte nicht gefragt werden, was heutige Parlamentarier in der Wirtschaft verdienen könnten. Vielmehr muß umgekehrt vorgegangen werden. Es muß untersucht werden, was heute Personen verdienen, die diejenigen Qualifikationen besitzen, welche für erfolgreiches Politisieren wichtig sind.

Parteien und Politikern können sich international agierende Politikunternehmungen zur Wahl stellen, die ausländische oder inländische Fachspezialisten in die Parlamente und Exekutivämter delegieren können. Die Anreize der Politiker, sich an Wahlversprechen zu halten, nehmen zu, weil die entsprechende Reputation auch in anderen politischen Märkten genützt werden kann und weil international agierende Politikunternehmen dauernd irgendwo im Wahlkampf stehen. Da der Markteintritt für neue Anbieter wesentlich leichter wird, werden neue gesellschaftliche Probleme und unbefriedigte Bedürfnisse der Wähler viel schneller und wirkungsvoller aufgegriffen. Weil die Unterschiede zwischen den verschiedenen politischen Anbietern zunehmen, fällt es ihnen schwerer, eigentliche Kartelle gegen die Nachfrager zu bilden.

Die höhere explizite Entlohnung für politische Ämter verdrängt implizite Entlohnungskomponenten. Aspekte, hinsichtlich deren sich gut- von schlechtorganisierten gesellschaftlichen Gruppen stark unterscheiden, insbesondere die Fähigkeit, die Einhaltung von Wahlversprechen zu sanktionieren und implizite Entlohnungen bereitzustellen, werden unwichtiger. Deshalb gleicht sich auch das politische Gewicht der Interessengruppen an. Die Politikmaßnahmen orientieren sich deshalb stärker an den Wünschen der ganz normalen Wähler, d. h. an Allgemeininteressen und weniger an den Interessen einzelner wohlorganisierter Interessengruppen. Folglich sind sie liberaler, zukunftsorientierter und weniger bewahrend.

Schließlich trägt die Globalisierung des politischen Prozesses zu einer neuen Form der globalisierten Politik im Sinne harmonisierter Politikmaßnahmen bei. Sobald einzelne Politikanbieter in verschiedenen Ländern politisch einflußreich sind, findet ganz automatisch eine gewisse Harmonisierung der Politik statt. Überdies können Bürger, die eine engere internationale Abstimmung der Politik wünschen, entsprechende internationale Politikanbieter wählen. So entsteht die von den Bürgern gewünschte Politikkoordination endogen im politischen Prozeß. Dieser Mechanismus unterscheidet sich grundsätzlich von traditionellen Vorschlägen zur Politikkoordination: Die demokratische Kontrolle der «weltpolitischen Instanz» bleibt jederzeit gewährleistet; letztere besitzt wirksame Entscheidungsgewalt, solange sie im demokratischen Wettbewerb erfolgreich ist; die Koordination entsteht zwangfrei; und sie ist flexibel und kann nach Bedarf aus- oder abgebaut werden.

e. Wirkungsbereich

Vielfältige Anwendungsmöglichkeiten

Die Deregulierung der Politik bringt in jedem politischen System Vorteile. In Präsidialsystemen können dann ausländische Individuen oder Unternehmen direkt für die Präsidentschaft kandidieren. In parlamentarischen Systemen können die ausländischen Anbieter für einzelne Parlamentssitze kandidieren. Die Deregulierung ist sowohl in Majorz- wie in Proporzsystemen möglich.

Vom EWR zum EPR

Die Deregulierung der Politik ist um so vorteilhafter, je mehr Länder ihren politischen Markt deregulieren. Es ist jedoch anzunehmen, daß die von der Deregulierug betroffene einheimische Politikerklasse argumentieren wird, es gehe doch nicht an, daß kulturell völlig anders orientierte Ausländer im Inland kandidieren. Auch wenn dieses Argument nicht stichhaltig ist (siehe dazu die Diskussion im vierten Abschnitt), wäre es für die Schweiz und für andere europäische Länder gut möglich, eine begrenzte Deregulierung als Übergangslösung vorzusehen. Naheliegend wäre es, die Freizügigkeit für Politiker anfänglich nur Personen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zu gewähren, d. h. den EWR zum Europäischen Politischen Raum (EPR) auszudehnen. Es ist schwer einzusehen, weshalb heute im EWR in allen wirtschaftlichen Bereichen die Ausländer den Inländern gleichgestellt sind, in der Politik hingegen weiterhin ausschließlich Inländer aktiv werden können.

Präsidentschaftswahlen in Entwicklungsländern

Die Deregulierung bringt um so größere Vorteile, je unbefriedigender die Politik heute funktioniert. Besonders dringlich ist sie deshalb in Entwicklungs- und Schwellenländern. In vielen dieser Länder finden heute regelmäßig oder gelegentlich Wahlen statt. Dann konkurrieren viele Politiker, die Korruption und Machtmißbrauch brandmarken, um die Regierungsposition. Sobald sie jedoch gewählt sind, ändern sich ihre Anreize dramatisch. So haben Präsidenten von Entwicklungsländern nur schwache Anreize, sich nicht durch Korruption und Machtmißbrauch zu bereichern. Die negativen Folgen für ihre Popularität sind jedoch selten schwerwiegend, da sie als Amtsinhaber die Regeln für die nächsten Wahlen beeinflussen können (z. B. Wahlkreiseinteilung, Wahlsystem etc.) und die Bevölkerung weiß, daß es die Opposi-

tionskandidaten wohl auch nicht viel anders machen würden. Sobald hingegen einige Länder ihre politischen Märkte liberalisieren, ändert sich die Situation grundlegend. Dann haben gewählte Präsidenten stärkere Anreize, sich an ihre Versprechen zu halten. Schließlich haben sie dann Chancen, dank ihrer guten Reputation in anderen, wichtigeren Ländern als Präsidenten gewählt zu werden.

4. Behauptete Nachteile

Gegen die bisherigen Überlegungen können verschiedene Einwände angeführt werden. Im folgenden werden einige dieser Kritiken diskutiert (und zurückgewiesen).

a. «Ausländische Politikanbieter würden nicht gewählt»

Oft wird argumentiert, die Wähler würden ausländische Kandidaten nicht wählen, selbst wenn diese gut qualifiziert sind. Für diesen Einwand existiert keinerlei stützende Evidenz. Heute werden Ausländer wohl einfach nur darum nicht gewählt, weil es verboten ist. Es ist kaum einzusehen, weshalb Menschen, die ausländische Produkte und Dienstleistungen verwenden, oft ausländische Lebenspartner haben und in ausländischen Firmen arbeiten, ausländische Vorgesetzte akzeptieren und ausländische Kindermädchen für ihre Kinder einstellen und diese Kinder dann auch noch im Ausland studieren lassen, nicht manchmal auch ausländische Politiker wählen würden. Schon heute deuten mehr oder weniger erfolgreiche Kandidaturen von Doppelbürgern darauf hin, daß die Bindung des Kandidaten zum Ort der Kandidatur nicht unbedingt besonders eng sein müssen. Ein Beispiel lieferte erst kürzlich Daniel Cohn-Bendit, der Mitglied der Frankfurter Stadtregierung und deutscher Europaabgeordneter war und nun als französischer Europaabgeordneter gewählt wurde. Ein anderes Beispiel ist Stan Tyminsky, der fast sein ganzes Erwachsenenleben in Kanada verbrachte, um dann 1990 nach Polen zurückzukehren und dort als Präsident zu kandidieren. Er brachte es immerhin als einziger Kandidat neben Lech Wałesa in die zweite Wahlrunde. Schließlich bleibt zu betonen, daß die Präferenzen der Wähler nicht zur Rechtfertigung solcher Herkunftsvorschriften dienen können und die Deregulierung der Politik nicht in Frage stellen. Falls die Wähler lieber inländische Kandidaten wählen, würden die international tätigen Politikanbieter selbstverständlich auf

diese Präferenzen reagieren und vorwiegend lokal verwurzelte Kandidaten aufstellen, genauso wie manche internationale Beratungsunternehmungen vor allem lokal ansässige Berater einsetzen, um entsprechenden Kundenwünschen entgegenzukommen.

b. « Die Aufhebung der Preisvorschriften bewirkt große Kostensteigerungen »

Eingewendet wird, die Erhöhung der expliziten Entschädigung der Politiker führe zu großen Ausgabensteigerungen. Dem ist entgegenzuhalten, daß die expliziten Entschädigungen ja implizite Entlohnungen verdrängen. Die Gesamtentlohnung für die Politikanbieter könnte sogar fallen. Zudem sollten die Entschädigungen im Verhältnis zu den Auswirkungen der Politik gesehen werden. Dann zeigt sich sofort, daß allfällige Entschädigungsunterschiede immer viel kleiner sind als allfällige Einsparungen durch Effizienzgewinne auf der Leistungsseite. Wenn z. B. jeder Schweizer National- und Ständerat eine halbe Million Schweizer Franken an zusätzlichem Einkommen erhalten würde und dadurch die Effizienz des bundesstaatlichen Mitteleinsatzes um 1 Prozent gesteigert werden könnte, würden die zusätzlichen Ausgaben von 123 Mio. Franken durch Einsparungen von 440 Mio. Franken weit überkompensiert. Die entscheidende Frage bleibt also, ob höhere explizite Belohnungen zu besseren Leistungen der Politiker führen. Schließlich kann argumentiert werden, daß der erfolgversprechendste Weg zur Reduktion der Ausgaben für politische Mandate über eine Verkleinerung der Parlamente führt. So würden wohl nur wenige behaupten, daß der schweizerische Ständerat mit seinen 46 Mitgliedern oder der amerikanische Senat mit 100 Mitgliedern viel schlechtere Arbeit als der schweizerische Nationalrat mit 200 Mitgliedern, oder gar als das italienische Abgeordnetenhaus mit 630 und der deutsche Bundestag mit 672 Mitgliedern leisten.

c. « Der Vorschlag macht die Politik vom Geld abhängig »

Argumentiert wird, der Einfluß von Geld in der Politik nehme weiter und ungebührlich zu, wenn die expliziten Entschädigungen steigen. Auch gegen dieses Argument spricht, daß ja die expliziten Entlohnungen wenigstens teilweise bisherige implizite Entlohnungen verdrängen. Was bisher für schwer erfaßbare Belohnungen gemacht wurde, würde neu für gut einsehbare, transparente Belohnungen erbracht. Überdies muß auch hier betont werden, daß der Vorschlag ja auf die Qualität der gemachten Politik zielt, nicht auf die Motivation, die dahintersteht.

d. «Der Vorschlag verändert die Politik von Diktaturen nicht»

Beklagt wird, daß der Vorschlag nur am demokratischen Prozeß ansetzt und die Politik von Diktaturen nicht direkt berührt. Dem ist entgegenzuhalten, daß in vielen heutigen Diktaturen in den letzten Jahrzehnten irgendwann einmal einigermaßen freie Wahlen stattgefunden haben. Länder haben also nicht einfach Diktaturen, sondern die demokratischen Regimes daselbst waren nicht stabil. Deshalb leistet ein Vorschlag, der die Politik in solchen Ländern während ihrer demokratischen Phasen verbessert, auch einen Beitrag zur ihrer nachhaltigen Demokratisierung.

e. «Kandidaturen durch Ausländer sind unrealistisch»

Argumentiert wird, daß ausländische Kandidaten, z.B. der albanische Präsident in der Mongolei, keine Chance hätten, sich durchzusetzen. Abgesehen vom Sprachproblem fehle ihm dort das für politischen Erfolg notwendige Beziehungsnetz. Deshalb biete er keine valable Alternative. Dieser Einwand hat einiges für sich. Er verliert aber an Gewicht, wenn sprachlich und kulturell nahestehende Länder, z.B. zwei Balkanländer, zwei südamerikanische oder zwei afrikanische Länder betrachtet werden.

Realistisch wirkt das Deregulierungsprogramm, wenn berücksichtigt wird, daß die Politikanbieter auf die Vorbehalte der Bevölkerung reagieren. Es werden sich vor allem Kandidaten zur Wahl stellen, die über eine hohe Reputation verfügen. Zu denken ist etwa an erfahrene und bekannte Mitarbeiter des Währungsfonds oder der Weltbank, oder gar an ehemalige UNO-Generalsekretäre. Hätten nicht Persönlichkeiten wie Perez de Cuellar oder Kofi Annan nach ihrer UNO-Amtszeit in vielen Ländern gute Chancen, als Präsidenten oder wenigstens ins Parlament gewählt zu werden, um dann vergleichsweise gute Präsidenten oder Abgeordnete zu sein?

Den Realismus des Deregulierungsprogramms belegen auch vielerlei historische Erfahrungen. So war es früher üblich, daß Adlige durch Heirat oder Thronfolge zu Königen und Fürsten in fremden Ländern wurden. Oft wurden sie sogar zu Königen gewählt. So wählte der polnische Adelsstand 1573 den damals 23jährigen Heinrich III. von Frankreich zum polnischen König. Da dieser aber schon 1574 König von Frankreich wurde, hielten die Polen nach einem neuen König Ausschau und wählten 1575 Stefan IV. Batory, den Fürst von Siebenbürgen, zum neuen König, was er dann auch bis 1586 blieb. Andere Beispiele

sind der französische Marschall Jean-Baptiste Bernadotte und Otto von Bayern, die 1810 zum König von Schweden bzw. 1832 zum König von Griechenland gewählt wurden. Ähnlich wurden bis ins 19. Jahrhundert auch hochrangige Ministerposten oft mit Ausländern besetzt. Ein bekanntes Beispiel ist Fürst Metternich, der als Deutscher lange österreichischer Außenminister war. Eine gewisse Ähnlichkeit mit dem hier gemachten Vorschlag weist die Regierungsform des Podesta auf, die im 12. und 13. Jahrhundert in Nord- und Mittelitalien verbreitet und erfolgreich war. Dabei wurden auswärtige und ausländische Politikunternehmer für beschränkte oder unbeschränkte Zeit als Herrscher von Stadtstaaten gewählt und oft entsprechend ihren Leistungen entlohnt. Gerade das System der Podesta zeigt, daß die Deregulierung der Politik kein unrealistisches Modell ist.

Heute sind externe Kandidaturen von In- und Ausländern insbesondere in der Wirtschaft gang und gäbe. Dort werden regelmäßig Präsidenten, Direktoren und Geschäftsführer berufen, die vorher in anderen Firmen, oft sogar in ausländischen Unternehmen gewirkt haben. Dies gilt gerade auch für Großbetriebe, deren Wertschöpfung oft das Bruttosozialprodukt eines mittelgroßen Entwicklungslandes übertrifft und die mehr Angestellte haben als kleine Länder Einwohner. Ähnliche Umstände herrschen in staatlichen Verwaltungsabteilungen, wo immer häufiger externe Kandidaten, wenn auch noch selten Ausländer, eingesetzt werden. Interessanterweise werden in der Wirtschaft und der Verwaltung externe Berufungen sogar oft als vorteilhaft angesehen.

Eine gewisse Ähnlichkeit mit den heutigen Widerständen gegen eine Deregulierung der Politik weist die frühere Diskussion um die Deregulierung verschiedener Sportmärkte, insbesondere des Marktes für Fußballspieler auf. Auch dort wurden die Quoten und Verbote für ausländische Spieler von den inländischen Spielergewerkschaften und -vereinigungen immer mit dem Argument verteidigt, die Zuschauer wollten einheimische Spieler sehen. Die heutigen Erfahrungen beweisen jedoch das Gegenteil. Mit der zunehmenden Zahl ausländischer Spieler nimmt nicht nur die Qualität der Spiele schnell zu, sondern auch die Begeisterung der Zuschauer und die Einschaltquoten. Es spricht alles dafür, daß es in der Politik nicht anders sein wird.

5. Zusammenfassung

Die wirtschaftliche Entwicklung hat von den Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen der letzten Jahre und den fortschreitenden Globalisierungsprozessen profitiert. Ganz anders der politische Bereich. Die stark angewachsene Dynamik der Wirtschaft überfordert die Politik zuweilen, und die Globalisierung mindert die Wirksamkeit mancher Politikmaßnahmen. Dabei ist aber der Prozeß der Globalisierung keinesfalls für die vielen gegenwärtigen politischen Probleme verantwortlich. Vielmehr macht er die Kosten vergangener und gegenwärtiger politischer Sünden sichtbar. Hier wird deshalb vorgeschlagen, nicht gegen die wirtschaftliche Globalisierung sowie die Deregulierung und Liberalisierung anzurennen. Viel fruchtbarer ist die umgekehrte Strategie, nämlich die Übertragung dieser Rezepte auf die Politik. Es gilt, die Mechanismen zu nutzen, die schon die wirtschaftliche Entwicklung vorwärtsgebracht haben: Wettbewerb dank Deregulierung und Liberalisierung. Auf den politischen Bereich übertragen bedeutet dies, daß diejenigen Regelungen abgebaut werden, die bisher den politischen Wettbewerb behindert haben: Die Herkunftsvorschriften für Politiker, die Regulierungen des Produktionsprozesses und die Vorschriften über die Entschädigungen der Politiker müssen aufgehoben werden.

Diese drei Deregulierungsmaßnahmen verändern die Politik grundlegend, indem sie den politischen Wettbewerb stärken. Neben den traditionellen Politikanbietern können sich neu auch internationale Politikunternehmungen zur Wahl stellen, die ausländische und inländische Fachspezialisten in die Parlamente und Exekutivämter delegieren. Diese Unternehmungen halten sich viel strikter als heutige Parteien und Politiker an Wahlversprechen, weil sie sonst ihre internationale Reputation verlieren. Die höhere explizite Entlohnung für politische Ämter verdrängt implizite Entlohnungen, und die Asymmetrien zwischen den verschiedenen Interessengruppen schwinden. Die Politik orientiert sich vermehrt an den Wünschen der normalen Wähler und ist liberaler und zukunftsorientierter. Schließlich trägt die Globalisierung der Politik zu einer neuen Form der globalisierten Politik im Sinne harmonisierter Politikmaßnahmen bei. Sobald einzelne Politikanbieter in verschiedenen Ländern politisch einflußreich sind, findet ganz automatisch eine gewisse Harmonisierung der Politik statt.

Das hier vorgetragene Konzept unterscheidet sich grundlegend von vielen anderen Reformvorschlägen. Es ist strikte prozeßorientiert und

verzichtet deshalb darauf, ergebnisorientierte Politikmaßnahmen vorzuschlagen (die zwangsläufig eher den Wünschen des Autors als den Präferenzen der Bürger entsprechen würden). Gefordert wird statt dessen eine Umgestaltung des politischen Prozesses. Es werden neue politische Spielregeln vorgeschlagen, die den politischen Wettbewerb und damit die Anreize der Anbieter stärken, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Damit wird eine bessere Politik und gewissermaßen ein Primat der Bürger über die Politik angestrebt.

Die gegen den Vorschlag angeführten Einwände erweisen sich nicht als stichhaltig. Das Konzept ist auch nicht utopisch, wie verschiedene historische Vorläufer zeigen. Es versteht sich aber von selbst, daß diejenigen Mitglieder der «classe politique», die sich in den heutigen abgeschotteten politischen Märkten gut eingerichtet haben, über die Liberalisierung und Deregulierung des politischen Prozesses nicht glücklich sein werden.

Literatur

ARNIM, H. H. VON, *Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben,* München 1997

BARRO, R. J., *Determinants of Economic Growth. A Cross-country Empirical Study,* Cambridge (Mass.) 1997

BLANKART, B., «Zur Politischen Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit», Diskussionspapier 108, Humboldt-Universität zu Berlin 1998

BUCHANAN, J. / TULLOCK, G., *The Calculus of Consent,* Ann Arbor 1962

EICHENBERGER, R., «Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie», in: H. H. VON ARNIM (Hg.), *Adäquate Institutionen: Voraussetzung für «gute» und bürgernahe Politik?,* Schriftenreihe der Hochschule Speyer 1999, erscheint demnächst

FEENSTRA, R. C., «Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy», in: *Journal of Economic Perspectives* 12 (4) (1998), S. 31–50

FREY, B. S. (ed.), *Political Business Cycles,* Cheltenham 1997

— / KIRCHGÄSSNER, G., *Demokratische Wirtschaftspolitik,* München ²1994

— / EICHENBERGER, R., *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions,* Cheltenham 1999, erscheint demnächst

GROSSMAN, Ph. J. / WEST, E. G., «Federalism and the Growth of Government Revisited», in: *Public Choice* 79 (1994), S. 19–32

HUBER, B., «Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance?», in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 23 (1997), S. 242–256

KIRCHGÄSSNER, G. / FELD, L. P. / SAVIOZ, M., *Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig: Die direkte Demokratie der Schweiz,* 1999, erscheint demnächst

KNACK, ST./KEEFER, PH., «Institutions and Economic Performance: Cross-country Tests Using Alternative Institutional Measures», in: *Economics and Politics* 7 (1995), S. 207–227

MUELLER, D.C., *Public Choice II,* Cambridge 1989

— *Constitutional Democracy,* New York 1996

NICKELL, S., «Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America», in: *Journal of Economic Perspectives* 11 (3) (1997), S. 55–74

OBSTFELD, M., «The Global Capital Market: Benefactor or Menace», in: *Journal of Economic Perspectives* 12 (4) (1998), S. 9–30

OLSON, M., *The Logic of Collective Action,* Cambridge 1965

RODRIK, D., «Symposium on Globalization in Perspective: An Introduction», in: *Journal of Economic Perspectives* 12 (4) (1998), S. 3–8

SCHWEINSBERG, K., *Demokratiereform. Ein systematischer Überblick zu den Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten von repräsentativen Demokratien aus Sicht der modernen politischen Ökonomie. Unter besonderer Berücksichtigung des institutionellen Arrangements der Bundesrepublik Deutschland,* Diss. Universität Freiburg (Schweiz) 1999

SIMON, D. M./OSTROM, CH. W./MARRA, R. F., «The President, Referendum Voting, and Subnational Elections in the United States», in: *American Political Science Review* 85 (1991), S. 1177–1192

WELTBANK, *World Development Report. The State in a Changing World,* Oxford 1997

WIESENDAHL, E., «Entwicklung zu ‹Kartellparteien›?», in: H. H. VON ARNIM (Hg.), *Adäquate Institutionen: Voraussetzung für «gute» und bürgernahe Politik?,* Schriftenreihe der Hochschule Speyer 1999, erscheint demnächst

WILLIAMSON, J. G., «Globalization, Labor Markets and Policy Backlash in the Past», in: *Journal of Economic Perspectives* 12 (4) (1998), S. 51–72