Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 78 (1998)
Heft: 5

Artikel: Glaubwürdige Wirtschaftspolitik in einer Demokratie
Autor: Moser, Peter
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-165914

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: 02.07.2025

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

Peter Moser

Glaubwürdige Wirtschaftspolitik in einer Demokratie

Walter Eucken und andere ordoliberale Denker gehörten zu den ersten, welche die Bedeutung einer konstanten oder verlässlichen Wirtschaftspolitik betont haben: Darunter verstanden sie eine Wirtschaftspolitik, die sich durch Konstanz auszeichnet und gleichzeitig dem Privateigentum Vorrang einräumt, Vertragsfreiheit und offene Märkte garantiert und auf umfassenden Haftungsregeln und auf einer stabilen Geldpolitik beruht. In diesem Aufsatz wird untersucht, inwiefern politische Institutionen einen Beitrag zu einer glaubwürdigen Politik leisten können.

Die Erkenntnis, dass das Funktionieren einer Marktwirtschaft nicht nur zweckmässig festgelegte Eigentumsrechte, sondern auch eine verlässliche oder glaubwürdige Wirtschaftspolitik verlangt, ist heute (wieder) einem grösser werdenden Kreis von Ökonomen und Wirtschaftspolitikern bewusst. Einmal gefällte wirtschaftspolitische Entscheidungen sollten relativ dauerhaft sein. Zumindest aber sollten Änderungen der Rahmenbedingungen vorhersehbar sein. Mit dem Aufkommen spieltheoretischer Konzepte gelang es den Ökonomen *Finn Kydland* und *Edward Prescott* (1977), die *«Zuverlässigkeit»* mit dem Begriff der *«Zeitkonsistenz»* präziser zu fassen: Eine heutige Entscheidung ist *zeitkonsistent,* wenn sie auch in der Zukunft für den zukünftigen Entscheidungsträger noch die beste Entscheidung darstellt. Von einem zweckmässig gestalteten rechtlichen Rahmen gehen aber nur dann die erwünschten Wirkungen aus, wenn er als beständig angesehen wird. Diese Eigenschaft umfasst zwei Aspekte: Einerseits müssen diese Rechte und Regeln frei von willkürlichen staatlichen Einmischungen sein. Kurzfristig erlassene Gewinnabschöpfungssteuern, Subventionierung von Konkurrenten, Beschränkung von Marktzugangsmöglichkeiten sind Beispiele im Sinne *Walter Euckens,* welche die Erfolgschancen von Investitionen unnötig schmälern und risikoreicher werden lassen. Andererseits ist der Rechtsrahmen nur so gut, wie die Institutionen, welche diesen durchsetzen. Obwohl in einer Marktwirtschaft nur wenige Promille aller Transaktionen eine formelle Vollstreckungsregel benötigen, bedarf es eines kostengünstigen formellen Rechtssystems, auf das die geschädigte Partei zurückgreifen kann, wenn alles andere fehlschlägt. Dies verlangt kompetente Gerichte, Kartellämter und andere Instanzen sowie Exekutiveinrichtungen, welche diese Entscheide auch durchsetzen.

Die Erfahrungen der Transformationsländer in Lateinamerika, Asien und Osteuropa zeigen sehr deutlich, dass erst das Zusammentreffen von guten Gesetzen mit verlässlicher Durchsetzung eine Vertrauensbasis schafft, die dazu führt, dass diese Rechte in Anspruch genommen werden und dass Investoren sich darauf verlassen können (siehe Weltbank 1996). Die Folge sind steigende Investitionen in Sach- und Humankapital, welches die wichtigsten Faktoren des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses sind. Die Studie von *Borner, Brunneti* und *Weder* (1994) und ihre weiterführenden Arbeiten (publiziert in Weltbank 1997) belegen diesen Zusammenhang: Staaten, deren Politik von Unternehmern in Befragungen als Glaubwürdigkeit eingeschätzt werden, weisen ein reales Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens von etwa zwei Prozent auf, während in Staaten, deren Politik als nicht verlässlich erachtet wird, das Einkommen stagniert oder schrumpft.

Bindungsproblem in der Demokratie

Jede Gesellschaft steht deshalb vor folgendem Spannungsverhältnis: Auf der einen Seite besteht ein Bedürfnis nach einem starken Staat zur Durchsetzung der Gesetze und zur Schaffung von Ordnung, auf der anderen Seite ist es notwendig, die Staatsmacht zu beschränken, um Raum für individuelle Initiative zu schaffen. Die Schwierigkeit ist aber, dass ein Staat, der über das Gewaltmonopol verfügt und dadurch die Bürger zur Respektierung der Verträge und des Privateigentums zwingen kann, dieses Gewaltmonopol auch dazu einsetzen kann, in den Marktprozess zu intervenieren und so Vermögensteile seiner Bürger

für sich zu vereinnahmen. Dies sind *die* Fragen der klassischen Staatsphilosophie, welche berühmte Denker wie *Locke, Montesquieu* und *Madison* beschäftigt haben und auch gegenwärtig von grosser praktischer Relevanz sind. Aufgrund der reichen theoretischen Erkenntnisse und der vielfältigen Erfahrungen lassen sich meines Erachtens drei Thesen vertreten:

1. Demokratie, verstanden als Mehrheitsentscheide, genügt nicht.

Dies aus drei Gründen. *Erstens* können Mehrheitsentscheide definitionsgemäss keinen Minderheitenschutz gewähren. *Zweitens* können Mehrheitsentscheide bei komplexen Fragen zu inkonsistenten oder nicht dauerhaften Entscheidungen führen, wie dies *Condorcet* bereits 1785 gezeigt hat. Wenn nur schon zwei Entscheidungsdimensionen bestehen (z. B. Einkommen und Umweltschutz), so existiert im allgemeinen kein Beschluss, der nicht durch einen Mehrheitsentscheid wieder geändert werden könnte. Der *dritte* Grund schliesslich folgt aus der Zeitinkonsistenzliteratur. Da ein heutiger Beschluss nur dann zeitkonsistent ist, wenn er auch in der Zukunft für den *zukünftigen* Entscheidungsträger noch die beste Wahl darstellt, entsteht folgendes Problem: Regelmässige Wahlen in repräsentativen Demokratien führen vielfach zu einem häufigen Wechsel der Entscheidungsträger, die sich meist durch unterschiedliche Politikvorstellungen auszeichnen. Folglich kann eine heutige Entscheidung für die zukünftige Regierung deshalb nicht mehr optimal sein, weil sie andere Präferenzen aufweist bzw. andere Bevölkerungsgruppen vertritt. Darunter leidet grundsätzlich die Dauerhaftigkeit von wirtschaftspolitischen Entscheidungen in Demokratien.

> *Es ist bisher nicht gelungen, einen robusten Zusammenhang zwischen Demokratie und Wirtschaftswachstum zu finden.*

All diese theoretischen Erkenntnisse werden in empirischen Untersuchungen in dem Sinn bestätigt, dass es bisher nicht gelungen ist, einen robusten Zusammenhang zwischen Demokratie und Wirtschaftswachstum zu finden. Insbesondere in polarisierten Gesellschaften mit instabilen Regierungen (ob demokratisch oder nicht) ist das Wachstum tief. Demgegenüber zeigen verschiedene Arbeiten, dass verlässliche ökonomische Freiheitsrechte mit höherem Wirtschaftswachstum einhergehen. Dies untermauert die These, dass Demokratie allein nicht ausreicht, um eine glaubwürdige und liberale Wirtschaftspolitik zu gewährleisten.

2. Es braucht Institutionen, die Mehrheitsentscheide beschränken.

Institutionen sind im folgenden definiert als alle Beschränkungen der einfachen Mehrheitsregel. Diese umfassen beispielsweise qualifizierte Mehrheitsregeln (wie etwa in der Europäischen Union oder betreffend Verfassungsänderungen in der Schweiz), Entscheidungsstrukturen für Gesetze (Mehrkammersysteme, Referendumsmöglichkeiten), die Organisation der Parlamente (Kommissionssystem, Zuteilung der Vorschlagsrechte, Stellung der Parteien), administrative Regeln (Beweispflichten, Klagemöglichkeiten, Organisationsstruktur der Verwaltung) und nicht zuletzt die Kompetenzzuteilung an die Gerichte.

Diese vielfältige Strukturierung des politischen Entscheidungsprozesses hat drei wichtige Funktionen:

- *Komplexe mehrdimensionale Entscheidungen werden in einfachere Teilaufgaben gegliedert.*

Das reduziert die Gefahr inkonsistenter Mehrheitsentscheide. Als Beispiel sei die Reorganisation in der schweizerischen Wettbewerbspolitik genannt. Seit der Reform 1995 ist die Wettbewerbskommission (vormals Kartellkommission) ausschliesslich für die Wettbewerbspolitik zuständig. Vor der Reform hatte sie auch struktur- und verteilungspolitsche Ziele zu gewichten, was zu mehrdimensionalen Entscheidungssituationen führte. Diese verschiedenen Aspekte sind nun entflochten, mit den wettbewerbspolitischen Kompetenzen bei der Kommission und den strukturpolitischen Befugnissen beim Bundesrat. Die Kommission hat nun eine klar definierte Aufgabe, weshalb eine verlässlichere und beständigere Wettbewerbspolitik zu erwarten ist. Dazu tragen auch die wesentlich klareren inhaltlichen Vorgaben des neuen Wettbewerbsgesetzes bei.

- *Kompetenzen werden auf verschiedene Entscheidungsträger verteilt.*

Dadurch werden die unterschiedlichen Funktionen der Staatsgewalt getrennt und einzelne Funktionen noch weiter aufgeteilt. Diese auf *Montesquieu* und *Madison* zurückgehende Idee ist in verschiedenen Ländern in unterschiedlichem Grad verwirklicht und prägt das amerikanische und auch das schweizerische politische System massgeblich. So zeichnet sich die Schweiz zum einen durch einen ausgebauten Föderalismus aus, welcher die Staatsgewalt in vertikaler Richtung teilt und zu Wettbewerb zwischen Gebiets-

körperschaften bezüglich Steuern, öffentlicher Infrastruktur und Ideen führt. Zum andern ist auch die Staatsgewalt des Bundes aufgeteilt. In der Gesetzgebung besteht in gewisser Hinsicht ein Dreikammersystem, da neben der Zustimmung des National- und Ständerates aufgrund der Referendumsmöglichkeit die stillschweigende oder ausdrückliche Billigung durch die Mehrheit der Stimmenden notwendig ist. Ein solches System von horizontalen und vertikalen *Checks and Balances* setzt voraus, dass die einzelnen Entscheidungsträger unabhängig voneinander legitimiert sind und über formelle oder informelle Rechte verfügen, die es ihnen erlauben, sich gegenseitig zu kontrollieren. Die Erfahrungen mit dem schweizerischen Föderalismus zeigen, dass ein funktionierender Föderalismus nicht nur verlangt, dass massgebliche Kompetenzen den Kantonen zugeordnet sind, sondern dass eine klare Abgrenzung zwischen Bundes- und Kantonsaufgaben bestehen muss. Umgekehrt ist es notwendig, dass der Zentralstaat verhindert, dass die Wirtschaftspolitik der unteren Ebene den gemeinsamen Binnenmarkt schwächt.

- *Die Informationslage wird verbessert.*

Dies in zweifacher Hinsicht: Einerseits fördert die durch Delegation erwirkte Spezialisierung (sei dies in Parlamentskommissionen oder in Exekutivbehörden) den Aufbau von Expertenwissen. Durch Ausstattung mit Ressourcen und durch die Gewährung von Entscheidungs- und Mitwirkungsrechten an diese spezialisierten Gremien wird der Anreiz zur Informationsbeschaffung verstärkt. Andererseits führen die durch Gewaltentrennung und Gewaltenteilung bewirkten *Checks and Balances* dazu, dass diese private Information öffentlich wird und nicht von den spezialisierten Instanzen missbraucht werden kann. Beides – Spezialisierung zusammen mit gegenseitiger Kontrolle – trägt zu besser informierten kollektiven Entscheiden bei.

3. Institutionelle Beschränkungen (Verfassungsregeln) müssen selbstdurchsetzend sein.

Dies bedeutet, dass die Restriktionen *selbst* glaubwürdig sein müssen, so dass sich die Politiker aus eigenem Interesse daran halten. Es bedarf nicht nur Instanzen, welche die Verfassungsmässigkeit von politischen Entscheidungen garantieren, sondern auch einen Mechanismus, welcher diese Verfassungshüter wiederum kontrolliert. Dieser letztlich unendliche Regress kann nur durchbrochen werden, wenn die Verfassung selbstdurchsetzend ist.

Selbstdurchsetzend ist eine Verfassung dann, wenn sich ein grosser Teil der Bürger wehrt, wenn der Staat (bzw. deren Politiker) die ihm gesetzten verfassungsmässigen Grenzen überschreitet. Diese Opposition schliesst die konsequente Abwahl einer sich entsprechend verhaltenden Partei mit ein. Wichtig ist, dass sich die Bürger auch wehren, wenn sie von dem entsprechenden Staatsverhalten nicht direkt negativ betroffen sind, ja allenfalls sogar kurzfristig davon profitieren würden. Ein solches Verhalten ist nur dann rational, wenn jeder Bürger darauf zählen kann, dass sich andere Bürger bei einem Übergriff des Staates gegen ihn ebenfalls zur Wehr setzen werden. Dieses «Füreinandereinstehen» setzt voraus, dass die Bürger ihr Verhalten genau koordinieren, d.h. sie müssen sich darauf einigen, bei welchen Arten von Staatsübergriffen sie sich füreinander einsetzen. Diese Absprachen sind unerlässlich, damit sich gegenseitig kompatible Erwartungen bilden können. Andernfalls kann die Kooperation zusammenbrechen: Werden Erwartungen aufgrund eines Missver-

Beides – Spezialisierung zusammen mit gegenseitiger Kontrolle – trägt zu besser informierten kollektiven Entscheiden bei.

Ausgewählte Literatur

Zur Theorie der Wirtschaftspolitik:
Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Verlag J.C.B. Mohr, Tübingen 1952.
Finn E. Kydland and Edward C. Prescott, Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, in: Journal of Political Economy, 85, 1977, S. 473–491.

Zur Bedeutung der Wirtschaftspolitik für das Wachstum:
Silvio Borner/Aymo Brunetti/Beatrice Weder, Political Credibility and Economic Development, Macmillan, Basingstocke 1995.
Gerald W. Scully, Constitutional Environments and Economic Growth, Princeton University Press, Princeton 1992.
Weltbank (Hg.), Der Staat in einer sich verändernden Welt: Weltentwicklungsbericht, Washington D.C. 1997.

Zur Bedeutung politischer Institutionen:
Peter Moser, The Impact of Legislative Institutions on Public Policy, erscheint 1999 in: European Journal of Political Economy.
Denis C. Mueller, Constitutional Democracy, Oxford University Press, Oxford 1996.
Torsten Persson/Gerald Roland/Guido Tabellini, Separation of Powers and Accountability: Towards a Formal Approach to Comparative Politics, in Working Paper, No. 100, Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research, 1996.

Zum Beitrag politischer Entscheidungsstrukturen in der Schweiz:
Peter Moser, Why is Swiss Politics so Stable?, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 132(1), 1996, S. 31–60.

Zur Idee von Verfassungen und Koordinationshilfen:
Barry R. Weingast, The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development, in: Journal of Law Economics and Organization, 11(1), 1995, S. 1–31.

ständnisses enttäuscht, setzen sich die Bürger in der Zukunft in geringerem Ausmass für andere ein. Die Grenzen des Staates werden aufgeweicht und die individuellen Rechte werden für alle weniger verlässlich.

Diese Übereinkunft ist eine Koordinationshilfe, die selbstdurchsetzend ist. Denn es ist besser, sich an diese Übereinkunft zu halten, da ansonsten die Kooperation verfällt und der Staat nicht mehr diszipliniert ist. Zudem umfasst diese Übereinkunft wesentlich mehr als üblicherweise in einer Verfassung festgehalten wird und schliesst das mit ein, was häufig mit den Begriffen *Bürgersinn* oder *allgemein anerkannte Gerechtigkeitsvorstellungen* bezeichnet wird. Wie ein solcher Konsens oder Bürgersinn entsteht, bewahrt und erneuert wird, muss hier offen bleiben. Und auch in der ökonomischen Literatur sind mir nur wenige Arbeiten bekannt, die diesen Aspekt konkret thematisieren. Diese Überlegungen weisen jedoch darauf hin, dass die Bindungswirkung einer Verfassung nicht von der äusserlichen Homogenität der Bürger abhängt (wie Sprache, Religion, usw.), sondern von deren Homogenität bezüglich der Staatsauffassung. Dies mag für die Willensgemeinschaft Schweiz als auch für die Dauerhaftigkeit der Europäischen Integration von besonderer Bedeutung sein. Sodann bedarf dieser Konsens einer ständigen Erneuerung und sollte in jeder Generation neu erarbeitet werden. Regelmässige formelle Verfassungsrevisionen können dazu einen Beitrag leisten, wenn die Debatten breit abgestützt sind und sachbezogen geführt werden. Auch kann die direkte Demokratie zu dieser Konsensbildung einen Beitrag leisten, da sie zu breit abgestützten Diskussionen zwingt. ✦

Überarbeitete und gekürzte Version der Antrittsvorlesung zum Privatdozenten, gehalten am 24. Juni 1997 an der Universität St. Gallen.

Peter Moser, geboren 1962, ist Dozent für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Wirtschaft und Tourismus Chur und Privatdozent an der Universität St. Gallen. Habilitation 1996 mit einer Arbeit über die ökonomische Bedeutung politischer Institutionen. Diese Arbeit wird 1999 bei Edward Elgar unter dem Titel «The Political Economy of Democratic Institutions» erscheinen. Weitere Forschungsschwerpunkte sind die internationale Handelspolitik und insbesondere die WTO, wirtschaftspolitische Fragen der Schweiz sowie die Wirtschaftspolitik und Institutionen der Europäischen Union.

TITELBILD

Visionäre Schweizer Architektur des 20. Jahrhunderts

Salginatobel-Brücke bei Schiers (1929/30)

Architekt: Robert Maillart

Salginatobel-Brücke bei Schiers (1929/30). Architekt: Robert Maillart Photo: René Furer

Zu den ganz grossen Leistungen der Baukunst des späten 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in der Schweiz gehören die Ingenieursarbeiten in den Alpen: die Passstrassen, die Eisenbahndurchstiche, die Staudämme und Brücken.

Der ehemalige Dozent für Architekturtheorie an der ETH Zürich, *René Furer,* hat unter dem Titel «Facetten – Bauen in der Schweiz» seine Dia-Sammlung zur Schweizer Architektur im Architekturmuseum Basel präsentiert. Neben anderen Themen waren die Brücken besonders wichtig. Eine der zentralen Figuren auf diesem Feld ist der Bauingenieur *Robert Maillart* (1827 bis 1940), dem mit der Salginatobel-Brücke bei Schiers 1929/30 eine der spektakulärsten Eisenbeton-Konstruktionen gelang. 90 Meter weit spannt der Bogen über die Schlucht. Schon das von Ingenieur *Coray* erstellte Gerüst war spektakulär.

Die Ausstellung «Facetten – Bauen in der Schweiz» von *René Furer* fand im Frühsommer 1997 im Architekturmuseum Basel statt.

Ulrike Jehle-Schulte Strathaus

Das Architekturmuseum Basel stellt in wechselnden Ausstellungen internationale und schweizerische Architektur aus und versteht sich als Vermittler von architektonischen Fragen im weitesten Sinn. Nicht nur für Fachleute, sondern für ein breites, interessiertes Publikum. Unter dem Motto «Visionäre Schweizer Architektur des 20. Jahrhunderts» gestaltet die Direktorin *Ulrike Jehle-Schulte Strathaus* aus den Beständen des Museums die 10 Titelblätter der «Schweizer Monatshefte» im Jahr 1998. Auf jedem Titelblatt wird ein wichtiges Werk der schweizerischen Architektur des 20. Jahrhunderts zu sehen sein, mit dem ein neuer, nicht selten revolutionärer Akzent in der Entwicklung des Bauens gesetzt wurde.