

erschienen in überarbeiteter Form unter dem Titel
Helvetia illuminata: Alte und neue Rezepte gegen das Marktversagen im politischen Wettbewerb
in einem Dossier zu „Aufgeklärte Politik“ in
Schweizer Monat 1071, November 2019, S. 57-59

Aufgeklärte Politik für die Schweiz: Alte, geheime und neue Rezepte

Reiner Eichenberger¹

Der öffentliche Diskurs wird oft von zwei Perspektiven geprägt: Die einen preisen die Markteffizienz und verdammen die Politik. Die anderen verdammen die Märkte und preisen die Politik. Hier wird eine dritte, aufgeklärte Sicht vertreten. Marktversagen ist allgegenwärtig. Aber gerade deshalb ist auch Politikversagen allgegenwärtig. Denn Politik ist ein Markt – der Markt für politische Dienstleistungen. Entscheidend ist deshalb, die politischen Institutionen so auszugestalten, dass der politische Markt funktionieren kann. Diesbezüglich ist die Schweiz ein Erfolgsmodell mit dringendem Reformbedarf.

Marktversagen im wirtschaftlichen Bereich

Marktversagen ist aus drei Gründen allgegenwärtig:

Externalitäten. Sobald die Aktivitäten der Marktteilnehmer unbeteiligten Dritten schaden oder nützen, führen Märkte nicht mehr zu einem sozialen Optimum. Die betreffenden Tätigkeiten werden dann im Falle negativer Externalitäten zu intensiv und im Falle positiver Externalitäten zu selten ausgeübt. Ein Beispiel ist Energieverbrauch: Weil die Nutzer fossiler sowie alternativer Energien deren negative Auswirkungen auf Umwelt und Landschaft nicht selbst tragen müssen, konsumieren sie aus gesellschaftlicher Sicht zu viel Energie.

Natürliche Monopole. Wenn die Kosten der Anbieter mit zunehmender Produktion sinken, entsteht ganz automatisch eine natürliche Marktkonzentration. Ein typisches Beispiel sind lokale Wasserversorgungen. Weil ein Röhrensystem reicht, eine Gemeinde mit Wasser zu versorgen, entsteht kein Wettbewerb zwischen verschiedenen Wasseranbietern.

¹ Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Fribourg und Forschungsdirektor von CREMA (Center of Research in Economics, Management and the Arts).

Asymmetrische Information. Wenn die Marktteilnehmer über die Eigenschaften der gehandelten Güter unterschiedlich gut informiert sind, können Märkte zusammenbrechen. Ein Beispiel ist die Arbeitslosenversicherung: Weil die Versicherer weit weniger gut als die Versicherten wissen, wie gross ihr Arbeitslosigkeitsrisiko ist, werden keine privaten Arbeitslosenversicherungen angeboten. Denn diese würden unabhängig von der Prämienhöhe vor allem von Kunden gekauft, die ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als das in der Prämie gespiegelte haben. Folglich enden private Anbieter im Konkurs. Diese Ursachen für Marktversagen wirken in den meisten Märkten in schwächerer oder stärkerer Form.

Staatsversagen ist allgegenwärtig

Diese Marktversagen werden zumeist als Rechtfertigung für politische Eingriffe gesehen. In der Politik – genauer dem Markt für Politik – tauschen dann Politiker und Parteien als Anbieter sowie Bürger und Interessengruppen als Nachfrager politische Dienstleistungen gegen Wählerstimmen, Parteispenden und Schlimmerem. Entsprechend leiden auch Politik und Staat an mit Marktversagen eng verwandten Problemen – oft sogar noch stärker als rein wirtschaftliche Märkte:

Externalitäten. Die Nutzen und Kosten der politischen Leistungen treffen typischerweise nicht nur die Auftraggeber, sondern insbesondere auch die Steuerzahler sowie andere Gruppen, und sie wirken sich auch auf andere Gebietskörperschaften aus.

Natürliche Monopole. Sie sind für die Politik geradezu charakteristisch. Die typischerweise vierjährigen Amtszeiten geben den Amtsinhabern für die betreffende Zeit ein Machtmonopol. Zugleich erfreuen sich die bisherigen Amtsinhaber bei der Wiederwahl eines riesigen Vorteils („*incumbency effect*“).

Asymmetrische Information. Auch sie ist für die Politik geradezu charakterisierend und noch schwerwiegender als in Märkten. Zum einen sind die gesellschaftlichen Probleme so komplex, dass alle politischen Handlungsträger – Politiker und Bürger – permanent überfordert sind. Zum anderen sind in der Politik die Anreize der Bürger sich vernünftig zu verhalten weit kleiner als in der Wirtschaft. Denn ein einzelner Wähler hat kaum Einfluss auf die Wahl- und Abstimmungsergebnisse und deshalb weder Anreize sich gut zu informieren, noch „instrumentell“ für das zu stimmen, was er wirklich als Lösung will. Vielmehr kann er an der Urne gratis protestieren, moralisieren und Gefühle ausleben, oder kurz: sich „expressiv“ verhalten (dazu Brennan und Lomasky 1997).

Als Folge leidet die repräsentative Demokratie vielfach: Erstens wissen oft weder Politiker noch Bürger, wie Probleme effizient zu lösen wären. Zweitens wissen die Politiker nicht, was die Bürger wirklich wollen. Drittens wissen die Bürger nicht, wofür die Politiker wirklich einstehen. Viertens sind Wahlversprechen nicht bindend. Entsprechend machen Politiker oft absurde Wahlversprechen, brechen auch vernünftige Versprechen und weichen weit von den Wählerpräferenzen ab. Fünftens gibt es in der Politik keinen Patentschutz für Ideen. Da gute Ideen deshalb oft gestohlen werden, lohnt es sich für Politiker kaum, solche in harter Arbeit zu entwickeln. Sechstens wirken diese Mechanismen asymmetrisch. Unwissen prägt vor allem die Beziehung zwischen den Politikern und den gewöhnlichen Bürgern. Gut

organisierte Interessengruppen hingegen informieren ihre Mitglieder über die wahren Positionen der Politiker, und diese über die Präferenzen ihrer Mitglieder. Folglich lohnt es sich für Politiker vor allem, auf die Wünsche der gut organisierten Gruppen einzugehen.

Entscheidend ist deshalb, die Wähler dazu zu bringen, an der Urne nicht einfach zu protestieren und zu moralisieren, sondern ernsthaft zu überlegen, wen oder was sie wirklich als Lösung wollen. Anderenfalls werden Spintisierer und Interessengruppenvertreter gewählt, und auch vernünftige Politiker verhalten sich wie Spintisierer und Interessengruppenvertreter, um ihre Wahlchancen zu erhöhen. Wie also bringt man mehr Vernunft und Allgemeinwohlorientierung in die Politik?

Die ökonomische Lösung heisst: Glaubwürdigere Information und bessere Anreize für Bürger und Politiker durch intensiven politischen Wettbewerb in all seinen vier Dimensionen: (1) Wettbewerb zwischen Politikern und Parteien um die Regierungsmacht, also repräsentative Demokratie. (2) Wettbewerb um einzelne Politikmassnahmen, also direkte Demokratie. (3) Wettbewerb zwischen Regierungen um Bürger und Ressourcen, also föderalistischer Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften. (4) Wettbewerb zwischen verschiedenen gewählten politischen Gremien. Das schweizerische Politische System zeichnet sich durch besonders effektive und originelle Lösungen in all diesen Dimensionen aus. Deshalb werden sie im Folgenden kurz dargestellt.

Schweizer Erfolgsrezepte: direkte Demokratie und Föderalismus

Die Schweiz hat im internationalen Vergleich die weitaus stärksten direkt-demokratischen Institutionen. Direkte Demokratie ist ein weit effektiverer Generator politischer Information als Meinungsumfragen und Wahlkämpfe. Im intensiven öffentlichen Diskurs vor Abstimmungen lernen Bürger und Politiker viel über die Probleme und mögliche Lösungen, die Bürger lernen viel über die wahren Positionen der Politiker, und die Politiker lernen viel über die wahren Wünsche der Bürger. Denn Abstimmungsvorlagen sind weit konkreter und glaubwürdiger als Wahlversprechen. Deshalb ist der gesellschaftliche Diskurs vor Abstimmungen inhaltlicher und sachlicher als vor Wahlen. Und bei Volksabstimmungen ist klar, wer die Urheber der Ideen sind. Das stärkt die Anreize der Politiker, gute Lösungen zu erarbeiten. Direkte Demokratie bringt deshalb nicht nur gute Entscheidungen, sondern sie fördert auch die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie. Diese positive Sicht der direkten Demokratie wird durch viele empirische Studien gestützt (dazu z.B. Kirchgässner, Feld und Savioz 1999, Matsusaka 2018).

Die Schweiz ist im internationalen Vergleich auch extrem föderalistisch und das am stärksten dezentralisierte Land.² Föderalismus und Dezentralisierung sind ebenfalls wirkungsvolle Generatoren von politischer Information und ernsthaftem Diskurs. In Zentralstaaten nützt es einzelnen Bürgern kaum etwas, politisch informiert zu sein. Zudem ist es ausserordentlich schwierig zu wissen, was realistische

² Nach den üblichen Indizes für Dezentralisierung ist die Schweiz etwa gleich stark dezentralisiert wie die USA und Kanada. All diese Indizes sind aber nicht grössenbereinigt. Wenn die Grösse der politischen Einheiten berücksichtigt wird, ist die Schweiz sehr viel stärker dezentralisiert als die USA und Kanada.

Alternativen wären. In einem stark dezentralisierten Land wie der Schweiz ist das völlig anders. Da nützt es den Bürgern persönlich, über die Qualität der lokalen Politik informiert zu sein, denn diese Information können sie leicht für private Standortentscheidungen nutzen. So bringt ihnen die Verlegung des Wohnortes oder Geschäftssitzes schon nur um wenige Kilometer oft eine ganz andere Politik mit anderen Leistungen und Steuern. Zudem entstehen durch die politische Vielfalt viele Vergleichs- und Lernmöglichkeiten. Dadurch wird die politische Information vertieft und der politische Diskurs realistischer.

Schweizer Geheimrezepte

Über direkte Demokratie und Föderalismus hinaus hat die Schweiz auch in den anderen zwei Dimensionen politischen Wettbewerbs besonders fruchtbare Institutionen:

Wettbewerb um die Regierungsmacht. Politiker haben dann besonders starke Anreize sich für das Wohl möglichst vieler Einwohner ihrer politischen Einheit einzusetzen, wenn sie nach dem Mehrheitsprinzip in Gesamtwahlkreisen gewählt werden. In vielen Ländern werden deshalb die Bürgermeister, die Gouverneure von Gliedstaaten oder der nationale Präsident nach diesem Verfahren gewählt. Zumeist vertraut die Bevölkerung diesen Politikern weit mehr als Politikern, die in kleinen Wahlkreisen oder im Verhältniswahlrecht gewählt wurden und deshalb Anreize haben, ideelle oder lokale Partialinteressen zu vertreten. Anders als international üblich werden in der grossen Mehrheit der Schweizer Kantone und Gemeinden alle Regierungsmitglieder (zumeist 5 bis 9) direkt vom gesamten Volk in Mehrheitswahlen mit mehreren Sitzen gewählt („*multi seat majority*“, dazu Eichenberger, Portmann und Stadelmann 2018, 2019).³ Das klappt seit weit über 100 Jahre hervorragend. Das System gibt allen Politikern, die Regierungsmitglied werden wollen, starke Anreize, sich tendenziell in der Mitte des politischen Spektrums zu positionieren. Dabei sind die Zentripetalkräfte viel stärker als in Mehrheitswahlen in einsitzigen Wahlkreisen wie etwa in den USA oder Grossbritannien. Die generelle Regel für Konvergenz im Median des politischen Spektrums ist, dass die Kandidatenzahl nicht grösser als die doppelte Sitzzahl sein darf (Cox 1990). Entsprechend bricht die Konvergenz bei Mehrheitswahlen mit einem Sitz schon ab drei Kandidaten zusammen, bei Mehrheitswahlen mit 7 Sitzen aber erst ab 15 Kandidaten. So viele Kandidaten gibt es zumindest in den zweiten Wahlgängen praktisch nie. Die Parteien können die Wahlchancen ihrer Kandidaten steigern, indem sie die Kandidatenzahl senken. Deshalb stellt jede Partei nur wenige Kandidaten auf, so dass die Wähler gezwungen sind, ihre Stimmen auf Kandidaten verschiedener Parteien zu verteilen. Das Ergebnis sind dann die für die Schweiz typischen sogenannten Konkordanz-Regierungen, deren Mitglieder aus allen grösseren Parteien kommen, aber trotzdem gut zusammenarbeiten können, weil sie eben durch das Mehrheitswahlverfahren „eingemittet“ werden. Zwischen den Regierungsmitgliedern herrscht dann ein machtfreier Diskurs, die Präsidentschaft ist oft zwischen den Regierungsmitgliedern rotierend, und die Regierung entscheidet in Mehrheitsabstimmungen, was eine weitere Einmischung der Politik bringt.

³ Bei Mehrheitswahlen mit mehreren Sitzen erhält jeder Bürger so viele Stimmen, wie es Sitze zu verteilen gibt. Er kann dann die Stimmen frei auf die Kandidaten verteilen, aber ohne zu kumulieren.

Wettbewerb zwischen politischen Gremien. In vielen Ländern gibt es solchen Wettbewerb in schwacher Form schon heute dank den Rechnungshöfen. Sie dürfen aber zumeist nur im Nachhinein die Politik kritisieren. Wichtig wäre, dass sie schon im Vorhinein – vor den politischen Entscheidungen – die Bürger informieren und Empfehlungen abgeben können, und dass sie vom Volk gewählt werden. Dazu haben die Schweizer Gemeinden eine weltweit wohl einmalige Regelung entwickelt (dazu Schelker und Eichenberger 2010). In allen Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung statt einem Parlament wählen die Bürger neben der Regierung auch eine sogenannte Rechnungsprüfungskommission. Sie soll die Vorschläge der Regierung analysieren und kritisieren und den Wählern Empfehlungen geben – darf aber nichts selbst entscheiden. Während normale Oppositionspolitiker selbst an die Regierungsmacht kommen wollen und deshalb Anreize haben, die Regierungspolitik möglichst zu blockieren und zu torpedieren und deshalb kaum konstruktive Beiträge machen, wollen die Mitglieder der Kritikkommission wieder in die Kommission gewählt werden. Entsprechend haben sie Anreize, konstruktive Vorschläge zur Verbesserung der Projekte der Regierung vorzubringen. Durch den Wettbewerb zwischen der Regierung und dieser Kommission entwickelt sich ein viel ernsthafterer und glaubwürdigerer politischer Diskurs.

Erfolgsinstitutionen: Gefahren, Schutz und Weiterentwicklung

Die Schweizer Institutionen und ihre Erfolgsrezepte werden von vielen Seite bedroht: durch «Megatrends» wie die Globalisierung, durch systemimmanente Dynamik, durch ihren eigenen Erfolg sowie durch Politiker und Interessengruppen, die sich selbst mehr und den Bürgern weniger Einfluss wünschen.

Für die Zukunft der Schweiz ist es deshalb entscheidend, dass die Erfolgsinstitutionen bewahrt und gestärkt werden. Die Finanzautonomie der Gemeinden und Kantone muss wieder gestärkt und die direkt-demokratischen Instrumente insbesondere auf der Bundesebene durch das Finanzreferendum, das Verordnungsreferendum sowie eine Wiederrufinitiative gegen existierende Verordnungen ausgebaut werden. Auch sollte das Konzept der direkten Volkswahl der Regierung im Mehrheitsverfahren mit mehreren Sitzen auf die Bundesebene übertragen werden.

Wichtig ist es aber insbesondere, die Bedrohungen der Erfolgsinstitutionen erfolgreich abzuwehren. Das bezwecken die folgenden Vorschläge.

Alternativen für „alternativlose Politik“ dank Gegenvorschlagskommissionen. Durch die schnelle wirtschaftliche Entwicklung insbesondere Asiens leben immer mehr Menschen in Ländern, in denen intensiv Forschung und Entwicklung betrieben wird, was den realen technischen Fortschritt beschleunigt. Dadurch wächst die Dynamik der politischen Probleme, und insbesondere die EU wird immer aktivistischer, weil sie den Anschluss an die Weltwirtschaft zu verlieren droht. Die Schweiz muss deshalb immer schneller auf internationale Veränderungen reagieren, und bei neuen Projekten der Regierung wird das Verbleiben im politischen Status Quo immer öfter als unrealistische Alternative gesehen und

dargestellt. Damit wächst die Agendasetzungsmacht von Parlament und Regierung gegenüber dem Volk. Demokratie beruht aber darauf, dass die Bürger stets zwischen zwei realistischen Alternativen wählen können. Abstimmungen mit nur einer realistischen Alternative sind genau so undemokratisch wie Wahlen mit nur einem Kandidaten. Deshalb werden auf Bundesebene und in den Kantonen Gegenvorschlagskommissionen nach dem Vorbild der kommunalen Rechnungsprüfungskommissionen eingerichtet. Ihre Mitglieder sind volksgewählt nach dem Mehrheitsverfahren mit mehreren Sitzen. Diese Kommissionen haben die Aufgabe, Kritik an den Vorschlägen von Regierung und Parlament zu äussern und konkrete Gegenvorschläge zu entwickeln. Die Bürger stimmen dann über den Vorschlag der Regierung vs. denjenigen der Gegenvorschlagskommission vs. den Status Quo ab. Die Wahl der Kommissionsmitglieder nach dem Mehrheitsverfahren mit mehreren Sitzen garantiert, dass sie sich um die Gesamtinteressen kümmern, die Kommission parteilich breit zusammengesetzt ist, und sie stets konstruktiv bleibt.

Optimale Abstimmungszahl dank Traktandierungsinitiative. Durch den hier propagierten Ausbau der direkten Demokratie nimmt die Zahl der Abstimmungen zu, zudem wird es dank Internet-Unterschriftensammlung und schnell steigender Zahl der Wahlberechtigten immer einfacher, Initiativen und Referenden auszulösen. Mit der steigenden Anzahl von Volksabstimmungen droht aber die Qualität des öffentlichen Diskurses zu leiden. Daher wird der Ruf nach einer starken Erhöhung der Unterschriftenanfordernisse und damit Einschränkung der direkten Demokratie immer lauter. Die fruchtbare Lösung bringt aber ein anderer Mechanismus zur Optimierung der Abstimmungszahl: Das Volk soll selbst entscheiden, wie oft und worüber es abstimmt. Dazu werden zum einen die Unterschriftenzahl für ordentliche Initiativen von 100'000 auf 150'000 erhöht. Zum anderen wird eine neue, niederschwelligere Initiativart für 50'000 Unterschriften eingeführt, die *Traktandierungsinitiative*. Damit können die Initianten nur verlangen, dass darüber abgestimmt wird, ob später eine ordentliche Abstimmung über ihren Initiativtext stattfinden soll. Nur wenn 30 Prozent der Wähler der Traktandierung zustimmen, findet eine ordentliche Abstimmung statt. Dank diesem zweistufigen Verfahren wird der politische Prozess zugleich entlastet und für neue Ideen geöffnet. Gruppen mit guten Ideen aber eng begrenzten Ressourcen können leichter Initiativen einbringen. Wenn sich die Wähler überlastet fühlen, können sie die Traktandierungsfrage restriktiver beantworten. Die Gegner von unsinnigen Traktandierungsinitiativen müssen nicht mehr gleich mit dem Einsatz aller Kräfte reagieren. Zumeist entsorgen die Bürger solche Initiativen ohne grosse Abstimmungsschlacht und Aufmerksamkeit für die Initianten. Deshalb wird es unattraktiver, unfruchtbare Initiativen nur zur Selbstdarstellung zu lancieren. Die Wahrscheinlichkeit aber, dass schlechte Initiativen den ganzen zweistufigen Prozess überstehen, ist kleiner als mit dem alten einstufigen System.

Folgerungen

Marktversagen ist allgegenwärtig. Entsprechend wird permanent nach politischen Massnahmen zu ihrer Korrektur gerufen. Dabei wird vergessen, dass auch Politik ein Markt ist: der Markt für politische Dienstleistungen. Politik leidet deshalb grundsätzlich genauso an Politikversagen wie wirtschaftliche Märkte

an Marktversagen. Politikversagen ist sogar noch wahrscheinlicher, weil die Wähler keine harten Anreize haben, sich gut zu informieren und für die Vorlage zu stimmen oder die Politiker zu wählen, von der sie wirklich eine Lösung der Probleme erwarten würden. Entsprechend haben auch die Politiker nur sehr schwache Anreize, für kluge gesellschaftliche Lösungen einzutreten. Aus dieser Falle permanenten Politikversagens helfen nur besonders kluge politische Institutionen. Diesbezüglich sind die Schweizer Institutionen zwar schon relativ gut, aber absolut noch stark verbesserungsfähig.

Literatur

- Brennan, Geoffrey und Loren Lomasky (1997). *Democracy and Decision. The Pure Theory of Electoral Preference*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. (1990). Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems. *American Journal of Political Science* 34: 903-935.
- Eichenberger, Reiner, Marco Portmann und David Stadelmann (2018), Gute politische Institutionen: Eine Neuinterpretation für die Schweiz. *CREMA Working Paper* 2018-01.
- Kirchgässner, Gebhard, Lars Feld und Marcel Savioz (1999), *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Basel/München: Helbing und Lichtenhahn/Vahlen.
- Matusaka, John G. (2018), Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence, *Public Choice* 174: 107-143.
- Schelker, Mark und Reiner Eichenberger (2010), Auditors and Fiscal Policy: Empirical Evidence on a Little Big Institution, *Journal of Comparative Economics* 38: 357–380.