Analyse & Kritik 23/2001 (© Lucius & Lucius, Stuttgart) S. 43–60

Reiner Eichenberger

Bessere Politik dank Deregulierung des politischen Prozesses

Abstract: Today political competition and thus the politicians' incentives to cater for the citizens' preferences are weakened by protectionist regulations aiming at the politicians' origin, their incomes and the 'production process of politics'. This paper suggests abolishing these regulations and institutionalizing an open, international market for politics. Foreign as well as profit-seeking 'policy producers' should be allowed to run directly for office without nominating specific individuals. This enables a policy supplier to become active in several countries and jurisdictions and thus to build up an international reputation for being credible, i.e. of sticking to his promises and not exploiting the voters after election. The deregulation programme strengthens the influence of the weakly organized social groups and the governments' incentives to pursue what is of general interest.

1. Einleitung

Am ‚Allgemeinwohl' ausgerichtete sozialwissenschaftliche Politikempfehlungen werden von Politikern und Parteien selten aufgenommen und noch seltener ernsthaft umzusetzen versucht. Politische Ökonomen erklären dies mit dem starken Einfluss gut organisierter Interessengruppen und dem eigennützigen Verhalten von Politikern. Deshalb empfehlen sie, den politischen Prozess zu reformieren und die Anreize der Politiker zu stärken, ihr Handeln an den Präferenzen der Bürger auszurichten. Dabei zielen sie insbesondere auf die Mechanismen von Abwanderung und Widerspruch (‚exit' und ‚voice') im Sinne Hirschmans (1970). Die Abwanderungs-Option soll durch Föderalismus und Dezentralisierung, die Widerspruchs-Option durch direkt-demokratische Verfahren gestärkt werden.

Damit alleine sind aber noch lange nicht alle Probleme gelöst. Der föderalistische Wettbewerb kann seine Kräfte wegen der nach wie vor bedeutenden Wanderungskosten nur beschränkt entfalten (Epple/Zelenitz 1981); zugleich wird ihm immer wieder vorgeworfen, er unterwandere die Einkommensumverteilung und führe zu ruinösem Steuerwettbewerb (dazu Feld 1999). Die direkt-demokratischen Institutionen erweisen sich in vergleichenden Analysen als vorteilhaft (Kirchgässner/Feld/Savioz 1999; Eichenberger 1999; Frey/Stutzer 2000); gleichwohl bleibt die Asymmetrie zwischen gut und schlecht organisierten Interessengruppen auch unter direkt-demokratischen Bedingungen beträchtlich.

Deshalb konzentriert sich dieser Beitrag auf die Reform der repräsentativen Demokratie. Vorgeschlagen wird, den repräsentativ-demokratischen Prozess zu

deregulieren. Der Vorschlag entspringt dem Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie (oder ‚Public Choice', dazu Mueller 1989) und zielt auf drei Arten von Vorschriften, die heute überall den politische Prozess einschnüren:

- Protektionismus herrscht vor. Für politische Ämter auf nationaler Ebene dürfen nur Inländer, auf lokaler Ebene sogar oft nur Einwohner der betreffenden Gebietskörperschaft kandidieren.

- Die Produktionsprozesse sind vollständig durchreguliert. Heute dürfen zumeist nur natürliche Personen für Ämter kandidieren, Parteien dürfen nicht gewinnorientiert sein, oft dürfen nur Parteien Kandidaten vorschlagen, etc.

- Alle ‚expliziten' Preise sind gesetzlich festgelegt. Entschädigungs- sowie Parteienfinanzierungsgesetze schreiben genau vor, wie hoch Politiker und Parteien vom Staat entschädigt werden.

Diese Regulierungen schwächen den politischen Wettbewerb, den Wettbewerb zwischen Politikern und Parteien um die Gunst der Bürger als Nachfrager von Politik. Ihre Aufhebung – die Deregulierung des politischen Prozesses – bringt den Bürgern als Nachfrager von Politik grosse Wohlfahrtsgewinne. Sie stärkt den Einfluss der schwer organisierbaren Konsumenten- und Steuerzahlerinteressen und erhöht die Effizienz der Politik in allen Bereichen.

Das hier vorgetragene Konzept unterscheidet sich grundlegend von den bisher in der Literatur präsentierten Vorschlägen zur Reform der repräsentativdemokratischen Institutionen. Insbesondere ist es strikt prozessorientiert (dazu Mueller 1996). Es werden neue politische Spielregeln vorgeschlagen, die die Anreize der Anbieter stärken, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Dabei werden den Politikern keinerlei ergebnisorientierte Handlungsanweisungen erteilt, also auch nicht ‚mehr Markt und weniger Staat' gefordert. Der Vorschlag verlangt keinesfalls die Zerschlagung heutiger staatlicher Strukturen. Die Deregulierung bezieht sich ausschliesslich auf die drei oben genannten Aspekte. Die anderen Verfassungs- und Gesetzesregeln bleiben in Kraft und können im deregulierten politischen Prozess lediglich innerhalb der durch die Verfassung gegebenen Leitplanken weiterentwickelt werden. Der Vorschlag ist also vielmehr evolutionär denn revolutionär. Schliesslich bleibt zu betonen, dass der Vorschlag nicht als Alternative zu anderen Reformvorschlägen, insbesondere dem Ausbau der föderalistischen und direkt-demokratischen Institutionen, zu verstehen ist. Vielmehr ergänzen sich die Vorschläge gegenseitig. So spiegelt die Wanderung von Politikern die föderalistische Wanderung von Bürgern, Unternehmungen und Kapital, und die Stärkung der Angebotsseite harmoniert mit der Betonung der Nachfrageseite in der direkten Demokratie.

Das weitere Vorgehen ist wie folgt: Zunächst wird analysiert, weshalb heute politische Entscheidungen systematisch von den Präferenzen der Bürger abweichen und welche Rolle dabei die verschiedenen Regulierungen spielen. Im dritten Abschnitt wird das Deregulierungsprogramm vorgestellt. Seine Vorteile werden im vierten, und einige kritische Einwände im fünften Abschnitt diskutiert. Der letzte Abschnitt bietet eine Zusammenfassung und einige Folgerungen.

2. Repräsentative Demokratie heute

2.1 Schwache Stellung der Bürger

Vier Aspekte prägen die Politikergebnisse in repräsentativen Demokratien: Politiker verfolgen eigene Ziele, die oft von den Zielen der Bürger abweichen; die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Interessen sind unterschiedlich gut organisierbar; Wahlversprechen sind nicht vollständig bindend; die Bürger sind unvollständig über die Positionen der Politiker, und die Politiker unvollständig über die Präferenzen der Bürger informiert. Gemeinsam bewirken diese vier Aspekte zweierlei:

a. Bürgerferne Politiker. 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, höherer Staatsverschuldung sowie einer höheren Regelungsdichte führt, als es die Bürger wünschen (vgl. Blankart 1999). Schliesslich versuchen Politiker und Parteien, den politischen Wettbewerb zu ihren Gunsten zu beeinflussen, etwa indem sie die Politik harmonisieren und zentralisieren, Markteintrittsschranken für neue Parteien (z.B. Mindeststimmenklauseln) errichten sowie Parteien- und Fraktionsfinanzierungsgesetze erlassen, die die grossen, etablierten Parteien bevorteilen. Gleichzeitig werden Reformen, die den Einfluss der Bürger stärken würden, wie Dezentralisierung oder der Ausbau der direkt-demokratischen Institutionen, weniger wahrscheinlich und manchmal sogar unmöglich.

b. Asymmetrischer Einfluss von Interessengruppen. Gut organisierbare gesellschaftliche Gruppen sind schlecht organisierbaren aus drei Gründen überlegen:

Ressourcenasymmetrie. Gut organisierte Interessengruppen können den Politikern mehr Ressourcen anbieten, beispielsweise grössere Wahlkampf- und Parteispenden, gut bezahlte Verbandsfunktionen sowie andere attraktive berufliche Stellungen.

Informationsasymmetrie. Gut organisierte Interessengruppen können ihre Anliegen und ihre Betroffenheit durch Politikmassnahmen den Politikern besser kommunizieren und ihre eigene Klientel über die Leistungen der Politiker besser informieren. Je mehr jedoch ein Politiker über die Präferenzen einer Gruppe und die sie begünstigenden Politikmassnahmen weiss, desto lohnender ist es für ihn, seine Politik auf diese Gruppe auszurichten. Deshalb setzen auch uneigennützige Politiker die knappen staatlichen Mittel lieber für wohlorganisierte als für schwach organisierte Gruppen wie die Steuerzahler oder die Konsumenten ein. Bei ersteren haben sie grössere Gewissheit über die Wirkung ihrer Politikmassnahmen und darüber, dass ihnen die Vergünstigungen von den einzelnen Gruppenmitgliedern auch zugerechnet werden (vgl. Eichenberger/Serna 1996).

Kontrollasymmetrie. Die gut organisierten Interessengruppen können die Einhaltung von Wahlversprechen besser sanktionieren. Sie können nicht nur besser überprüfen, ob, inwiefern, und weshalb Wahlversprechen eingehalten oder gebrochen werden, sondern sie verfügen auch über gewichtigere Drohmittel, um die Einhaltung der Versprechen durchzusetzen. Deshalb sind Wahlversprechen gegenüber solchen Gruppen glaubwürdiger und wirkungsvoller. Ernstgemeinte

Wahlversprechen richten Politiker folglich vor allem an gut organisierte Gruppen, während schwach organisierte Gruppen tendenziell mit oberflächlichen, wohlklingenden Versprechen abgespiesen werden, die sowieso nicht eingehalten werden können.

Diese drei Asymmetrien bewirken, dass die Politik vor allem an den Interessen der gut organisierbaren gesellschaftlichen Gruppen und der Politiker selbst ausgerichtet ist, während Konsumenten- und Steuerzahlerinteressen systematisch vernachlässigt werden. Solche Politik dient vor allem dazu, Vorrechte zu erringen und zu schützen, d.h. sie ist kurzfristig, bewahrend und wenig liberal.

2.2 Wettbewerbsschwächende Regulierungen

Die drei diskutierten Ursachen für Politikversagen sind nicht unveränderlich gegeben. Ihr Ausmass hängt von vielerlei Gesetzes- und Verfassungsbestimmungen ab. Besonders bedeutsam sind drei Gruppen von Vorschriften:

a. Protektionistische Herkunftsvorschriften. Fast überall sind nur Inländer als Politiker wählbar, und zumeist müssen die Kandidaten auch noch in den betreffenden Gebietskörperschaften und Wahlkreisen wohnen. Diese protektionistischen Herkunftsvorschriften entsprechen Gebietskartellen: Die Wähler dürfen die politischen Dienstleistungen nur von lokal ansässigen Inländern beziehen. Dadurch wird der Wettbewerb eingeschränkt und weitergehende Absprachen zwischen den verschiedenen politischen Parteien erleichtert (zu Politik- und Parteienkartellen siehe Wiesendahl 1999; Grossmann/West 1994), weil es keine potentiellen ausländischen und auswärtigen Kartellbrecher gibt.

b. Regulierung des Produktionsprozesses. 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 ihr Wahlprogramm einbinden können. Parteien können ihre Parlamentsabgeordneten selbst mit dem in manchen Ländern existierenden Fraktionszwang nicht vollständig auf die Parteilinie zwingen. Sie können Abgeordnete, die der Parteiweisung nicht folgen, nur aus der Partei, aber nicht aus dem Parlament ausschliessen. Die Durchsetzung der Parteilinie ist deshalb für die Partei teuer. Im Gegensatz zu den Bürgern können gut organisierte Interessengruppen einzelne Abgeordnete recht genau kontrollieren und ihnen auch wirkungsvolle Anreize geben. Deshalb wird durch die Regulierung des Produktionsprozesses auch die Kontrollasymmetrie zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen verschärft. Schliesslich wirkt sich die Beschränkung auf Personenkandidaturen auch negativ auf die Flexibilität der politischen Leistungserbringung aus. Job-rotation und Job-sharing von ‚Teilzeitpolitikern' wird verunmöglicht, die fachliche Spezialisierung gebremst und Vollzeitberufspolitiker gefördert.

c. Regulierung der expliziten Preise. Alle expliziten, vom Staat getragenen Entschädigungen von Politikern sind gesetzlich festgelegt. Kandidaten können ihre Dienste weder zu tieferen, noch zu höheren Preisen anbieten. Diese expliziten Entschädigungen liegen zumeist weit unter dem, was gut qualifizierte Kandidaten in der Wirtschaft verdienen könnten. Sie werden jedoch durch monetäre

und nicht-monetäre implizite, oft versteckte Entschädigungen durch Interessengruppen ergänzt. Die Interessengruppen werden durch den Wettbewerb untereinander gezwungen, den Politikern entsprechende Angebote zu unterbreiten. Weil jedoch ihre Möglichkeiten, Politiker implizit zu entschädigen, sehr unterschiedlich sind, wird die Asymmetrie zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen gestärkt. Gemeinsam schwächen diese vielfältigen Vorschriften den politischen Wettbewerb und schränken den Kreis der Politikanbieter ein. Neben den ausländischen Anbietern werden insbesondere gewinnorientierte Unternehmungen ganz direkt per Gesetz oder indirekt durch die Preis- und Produktionsvorschriften ausgeschlossen. Gewinne lassen sich nämlich nur erzielen, wenn die Einnahmen innerhalb der Unternehmung leicht transferierbar sind, was vor allem für explizite Einkommensströme zutrifft. Überdies müssen gewinnorientierte Unternehmungen illoyale Mitarbeiter 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 einbinden 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, kostspielig und oft aussichtslos.

3. Das Deregulierungsprogramm

3.1 Aufhebung einschränkender Regulierungen

Die bisherige Analyse zeigt, wie die heutigen gesetzlichen Vorschriften die Funktionsfähigkeit des demokratischen Wettbewerbs einschränken. Hier wird deshalb vorgeschlagen, diese Regulierungen aufzuheben.

a. Abbau protektionistischer Hürden. Die heutigen Nationalitätsanforderungen und Wohnortsvorschriften werden aufgehoben. Neu dürfen auch Ausländer und Ortsfremde alle politischen Ämter einnehmen. Die Auswirkungen dieser Liberalisierungsmassnahme sind ganz analog zum Abbau protektionistischer Hürden in der Wirtschaft. Sie vergrössern das Kandidatenangebot und damit den Wettbewerbsdruck, welcher wiederum auch die einheimischen Anbieter beflügelt. Die Anreize der Politiker, sich an ihre Wahlversprechen zu halten und gute Politik zu betreiben, nehmen zu, weil Ehrlichkeit und Erfolge in einem Land oder Gebietskörperschaft auch die Glaubwürdigkeit und damit die Wahlchancen anderenorts erhöhen. Genau wie im wirtschaftlichen Bereich bei Freihandel lohnt es sich dann für die Anbieter verstärkt, eine internationale Reputation als qualitativ hochstehende ‚Politikproduzenten' aufzubauen.

b. Deregulierung der Produktionsbedingungen. Neu können nicht nur natürliche Personen, sondern auch Parteien und Politikunternehmungen direkt für politische Ämter kandidieren. Einmal gewählt, können solche Anbieter dann nach

ihrem Belieben Personen für die mit den gewonnenen Legislativ- und Exekutivmandaten zusammenhängenden Aufgaben delegieren, also auch Delegierte austauschen. Kandidaturen von natürlichen Personen bleiben selbstverständlich weiterhin möglich. Diese Deregulierungsmassnahme erlaubt es in- und ausländischen Politikanbietern, Wahlversprechen besser umzusetzen und entsprechend glaubwürdigere Versprechen abzugeben. Sie öffnet den Markt für internationale Politikanbieter, deren Erfolg auf der fachlichen Reputation ihrer Organisation und nicht auf der persönlichen Bekanntheit ihrer Experten beruht. So könnten dann beispielsweise international bekannte Politikberatungsfirmen oder reputierte Menschenrechts- und Umweltschutzorganisationen direkt als Politikanbieter auftreten.

c. Abbau von Preisvorschriften. Die expliziten staatlichen Entschädigungen von Politikern werden stark erhöht oder freigegeben. Dadurch werden die impliziten Belohnung zurückgedrängt und der Markt für gewinnorientierte Politikanbieter geöffnet, die stärker als traditionelle Anbieter auf explizite Entschädigungen angewiesen sind.

Die expliziten Entschädigungen können entweder einfach erhöht oder gänzlich dem Markt überlassen werden. Dann könnten die kandidierenden Politiker und Politikanbieter ähnlich wie bei öffentlichen Ausschreibungen Entschädigungsforderungen stellen, wobei natürlich nicht der billigste Anbieter ausgewählt würde, sondern derjenige mit den meisten Wählerstimmen. Falls dadurch die Zahlungen übermässig steigen, kann jedem Wähler ein bestimmtes Entschädigungsbudget zugeteilt werden, das er dann mit einer neuen Art von Zweitstimme auf die Kandidaten verteilen kann. Dies gäbe den kandidierenden Politikanbietern Anreize, vernünftige Entschädigungsforderungen zu stellen.

3.2 Evolution, nicht Revolution

Mit der Deregulierung der Politik soll keineswegs die bisherige Verfassung ausser Kraft gesetzt werden. Alle nicht direkt vom Deregulierungsprogramm betroffenen Verfassungsartikel bleiben in Kraft. Auch die internationalen Politikanbieter müssen sich selbstverständlich an die lokalen Verfassungs- und Gesetzesvorschriften halten, können aber im Rahmen des deregulierten politischen Prozesses zu ihrer fruchtbaren Weiterentwicklung beitragen. Die Deregulierung zielt immer auf die Eröffnung neuer Möglichkeiten, nicht auf die Schaffung neuer Vorschriften. So werden neu gewinnorientierte Unternehmungen und ausländische Politiker als Kandidaten zugelassen. Selbstverständlich aber dürfen Personen und Inländer weiterhin kandidieren und die Wähler sie weiterhin wählen.

Die hier vertretene Deregulierung der Politik stärkt den repräsentativ-demokratischen Wettbewerb der verschiedenen Politikanbieter um die Gunst der Bürger durch die Schaffung einer neuen Art internationalen und föderalistischen Wettbewerbs. Damit unterscheidet sie sich grundlegend von den bisher publizierten Vorschlägen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit repräsentativ-demokratischer Entscheidungsprozesse (Schweinsberg 1999). Diese fokussieren zumeist auf die Wahlverfahren und damit nicht direkt auf die oben diskutierten Asymmetrien zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Im Gegensatz dazu zielt das hier vertretene Konzept genau auf diese Aspekte.

Die Deregulierung des politischen Bereichs wirkt sich ähnlich aus wie die Deregulierung der Wirtschaft. Schliesslich sind die Entscheidungsprobleme von Wählern eng verwandt mit denjenigen von Konsumenten in herkömmlichen Märkten. Beidenorts handeln die Produzenten eigennützig und ist die Konkurrenz unter den Anbietern oft eingeschränkt, und beidenorts sind die Versprechungen der Werbung nicht vollständig bindend und besteht ein beträchtliches gegenseitiges Informationsproblem. Die Erfahrungen aus der Wirtschaft zeigen, dass die Intensivierung des Wettbewerbs die Produzenten zwingt, 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.

4. Vielfältige Vorteile

4.1 Wirkungsmechanismen

Die Umsetzung der drei vorgeschlagenen Deregulierungsmassnahmen verändert die politische Landschaft grundlegend. Neben traditionellen Parteien und Politikern können sich international agierende Politikunternehmungen zur Wahl stellen, die ausländische oder inländische Fachspezialisten in die Parlamente und Exekutivämter delegieren. Dabei stärken drei Mechanismen die Anreize der Politiker, sich an ihre Wahlversprechen zu halten und sich um die Wünsche der ganz normalen Wähler, also um Allgemeininteressen, und weniger um einzelne wohlorganisierte Interessengruppen zu kümmern.

a. Abnehmende Asymmetrien zwischen Interessengruppen. Das politische Gewicht der Interessengruppen gleicht sich an, weil die Fähigkeiten unwichtiger werden, die gut von schlecht organisierten gesellschaftlichen Gruppen unterscheiden.

Zum einen haben international agierende Politikanbieter besonders starke Anreize, sich an Wahlversprechen zu halten, weil sie dauernd irgendwo im Wahlkampf stehen und so ihre Reputation auch in anderen politischen Märkten nutzen können. Dadurch werden die oben diskutierten Kontroll- und Informationsprobleme entschärft und damit die Kontroll- und Informationsasymmetrien zwischen den gesellschaftlichen Gruppen vermindert. Politikanbieter erhalten auch stärkere Anreize, Massnahmen umzusetzen, die zwar im Interesse der Bürger, nicht aber der ‚classe politique' sind. Dies gilt insbesondere für institutionelle Reformen, die den Einfluss der Bürger stärken, wie dem Ausbau föderalistischer und direkt-demokratischer Institutionen. Während heute Parteien ihren diesbezüglichen Wahlversprechen und Lippenbekenntnissen nur selten folgen, wenn sie einmal gewählt sind (ein Beispiel sind die plötzlichen Vorbehalte des kürzlich an die Macht gelangten deutschen Grünen Joschka Fischer gegen direkt-demokratische Instrumente), haben Anbieter in einem deregulierten Markt starke Anreize, entsprechende Versprechen umzusetzen, weil die so gewonnene Glaubwürdigkeit ihre Wahlchancen in anderen Ländern und Körperschaften erhöht.

Zum anderen verdrängen die höheren expliziten Entschädigungen für poli-

tische Ämter bisherige implizite Entschädigungen und mindern so die Ressourcenasymmetrie zwischen den gesellschaftlichen Gruppen. Dazu tragen mehrere Mechanismen bei. Erstens werden explizite Entschädigungen durch den Staat bezahlt. Da die Wähler mit ihren Stimmen entscheiden, wem diese Mittel zugeteilt werden, wächst ihr Einfluss und wird ihre Ablehnung von impliziten Entschädigungen bedeutsamer. Zweitens lohnt es sich für international aktive Anbieter, sich auf explizite Entschädigungen zu spezialisieren und ihre Reputation möglichst nicht durch die Entgegennahme von impliziten Zahlungen zu zerstören. Drittens lockt die Erhöhung der expliziten Entschädigungen Anbieter an, die sich auf explizite Entschädigungen spezialisieren. Das trifft insbesondere auf gewinnorientierte Unternehmungen zu. Für sie ist es wichtig, dass sie die Entschädigungen innerbetrieblich bis zu den Kapitalgebern weiterleiten können, was auf explizite Entschädigungen viel stärker zutrifft als auf implizite, die oft an einzelne Personen gebunden sind und zeitverschoben ausbezahlt werden. Viertens haben explizite Entschädigungen eine ähnliche Wirkung wie Effizienzlöhne. Wenn die Entschädigungen steigen, steigen die Kosten des Verlusts eines politischen Amtes und so die Anreize der Politiker, die Präferenzen der Bürger und ihre Ablehnung von impliziten Entschädigungen zu berücksichtigen. Diese These wird u.a. durch den empirisch belegten negativen Einfluss der Lohnhöhe auf die Bestechlichkeit von Beamten gestützt (dazu World Development Report 1997). Fünftens stärken die Öffnung des politischen Prozesses und die mit ihr einhergehende Intensivierung des politischen Wettbewerbs auch die Anreize von Politikern und Parteien, den halb- oder sogar illegalen Gebrauch von impliziten Entschädigungen durch andere Anbieter aufzudecken.

b. Steigende Wettbewerbsintensität. Politische Märkte werden ganz allgemein wettbewerblicher und ‚bestreitbarer' (für das Konzept der bestreitbaren Märkte siehe Baumol 1982), weil die Markteintrittsschranken für neue Anbieter kleiner werden. Heute kann ein Anbieter nur in den Markt eintreten, indem er ganz neue Parteistrukturen aufbaut. In einem deregulierten Markt hingegen können bereits bestehende und erfolgreiche politische Anbieter in neue Märkte hineinexpandieren. Dadurch findet ein Wissenstransfer statt und die Aufbaukosten für eine neue Parteiorganisation werden stark gemindert. Deshalb werden dann neue gesellschaftliche Probleme und unbefriedigte Bedürfnisse der Wähler schneller aufgegriffen. Natürlich aber kann ein politischer Anbieter nicht einfach seine bisherigen Strukturen unbesehen auf andere politische Körperschaften oder gar Staaten übertragen. Dafür bestehen zwischen den verschiedenen politischen Märkten zu grosse Unterschiede. Gleichwohl verhindern solche grosse Unterschiede die Übertragung von Wissen und Reputation nicht vollständig, wie Beispiele aus der Wirtschaft, etwa der Markt für Unternehmungsberatung, zeigen. Schliesslich wird durch die Marktöffnung auch die Bildung von Kartellen zwischen den Politikanbietern erschwert, weil die Unterschiede zwischen den verschiedenen potentiellen politischen Anbietern sowie ihre Zahl zunehmen und so Absprachen schwieriger zu treffen und durchzusetzen sind.

c. Ernsthafter politischer Diskurs und Präferenzbildung. Die bisherige Diskussion ging davon aus, dass die Präferenzen der Bürger gegeben sind. Das ist zwar die traditionelle Annahme in der politischen Ökonomie. Eine modernere

Perspektive sieht aber gerade in der Bildung der Präferenzen ein zentrales Element des gesellschaftlichen Diskurses (dazu z.B. Frey/Kirchgässner 1993; Baurmann/Kliemt 1993). Denn zum einen ist den Bürgern oft völlig unklar, welche Partei oder Vorlage ihren Interessen am besten dient. Das ist nicht nur darauf zurückzuführen, dass die Bürger nur unvollständig über die Auswirkungen der verschiedenen Alternativen informiert sind. Vielmehr wissen sie oft nicht, wie sie die verschiedenen Auswirkungen gewichten sollen. Zum anderen ist nicht fest vorgegeben, ob sich die Bürger im politischen Prozess instrumentell oder expressiv verhalten. Da ein einzelner Wähler in demokratischen Entscheidungen kaum Einfluss besitzt, sind seine Anreize klein, sich instrumentell zu verhalten und für die Partei oder Vorlage zu stimmen, die er tatsächlich bevorzugt. Viel eher kann er sich an der Urne expressiv verhalten und Gefühle äussern, die sonst nur zu hohen Kosten auslebbar sind (siehe z.B. Brennan/Lomasky 1993). So kann man an der Urne auch als Vielverdiener für grosszügige Umverteilung stimmen und sich so als guter Mensch fühlen – ohne entsprechende Kosten tragen zu müssen. Andererseits kann man an der Urne auch billig wie sonst nie politisch weniger korrekte Gefühle wie Rassismus oder Nationalismus ausleben. Wenn aber Menschen an der Urne in dieser Weise ‚moralisieren', können gesellschaftliche Ergebnisse zustandekommen, die für die grosse Mehrheit oder sogar alle nachteilig sind. Der politische Prozess droht also bei Vorliegen von expressivem Verhalten in dem Sinne zu versagen, dass das resultierende gesellschaftliche Ergebnis von den instrumentellen Präferenzen der Bürger abweicht.

Für die Beurteilung eines politischen Systems ist deshalb entscheidend, wie sich der politische Diskurs auf die Bildung der instrumentellen und expressiven Präferenzen auswirkt, inwiefern er die Wähler eher auf die Äusserung expressiver oder instrumenteller Präferenzen fokussiert (dazu Oberholzer/Eichenberger 2001), und inwiefern er allfälligerweise eine Angleichung der expressiven an die instrumentellen Präferenzen bewirkt (dazu Kliemt 1986; Eichenberger/Oberholzer 1998).

Diese drei Aspekte können hier aus Platzgründen nicht umfassend ausdiskutiert werden. Betont werden soll aber die wohl entscheidende Rolle der Glaubwürdigkeit der Alternativen. Solange die zur Auswahl stehenden Politikalternativen unglaubwürdig sind, kommt keine ernsthafte Diskussion über ihre Auswirkungen zustande. Instrumentelles Verhalten an der Urne wird zurückgedrängt und die Wähler verhalten sich vermehrt expressiv. Erst wenn die Alternativen konkret und glaubwürdig sind, kann eine sachliche Diskussion über die Auswirkungen und ihre gesellschaftliche Wünschbarkeit entstehen und so instrumentelles Verhalten begünstigt werden.

Illustrativ dafür sind die Wahlkämpfe in manchen Entwicklungsländern, wo es zuweilen allen Kandidaten an Glaubwürdigkeit mangelt und ein Bürger vermuten muss, dass sie – einmal an der Macht – es mit ihren schönen Versprechen nicht mehr ernst nehmen. Unter diesen Bedingungen wird der Wahlkampf weniger eine ernsthafte Aufarbeitung gesellschaftlicher Probleme und möglicher Lösungen, sondern vor allem ‚Brot und Spiele' bieten. Die Kandidaten locken die Bürger mit privaten Anreizen und möglichst gutem Unterhaltungswert zu Wahlkampfveranstaltungen, wo mit schönen oder bösen Schlagworten versucht

wird, ihr expressives Verhalten an der Urne zu prägen. Dieser ‚expressive Diskurs' wird dann typischerweise dominiert von Schlagworten wie Verteilungsgerechtigkeit, Steuersenkungen, nationale Einheit und Kampf gegen böse Kräfte wie Korruption, Drogen oder Kriminalität. Dabei stehen aber nicht konstruktive Vorschläge und Lösungen im Vordergrund, sondern Absichtserklärungen und Kampfparolen.

Die Deregulierung der Politik würde diese verfahrene Situation grundlegend ändern, weil dann von aussen glaubwürdige Alternativen in den gesellschaftlichen Diskurs eingeführt würden. Erst wenn ausländische oder inländische Politikanbieter mit einer gewissen Reputation für die Umsetzung ihrer Wahlversprechen auftreten und entsprechende Politikvorschläge präsentieren, können sich der politische Diskurs versachlichen und sich die Wähler instrumentell verhalten.

d. Politikkoordination. Schliesslich trägt das Deregulierungsprogramm zu einer neuen Form der globalisierten Politik im Sinne harmonisierter Politikmassnahmen bei. Sobald einzelne Politikanbieter in verschiedenen Ländern politisch aktiv sind, findet ganz automatisch eine gewisse Politikharmonisierung statt. Bürger, die eine engere internationale Abstimmung der Politik wünschen, können 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 wie etwa einer Weltregierung: Die demokratische Kontrolle der ‚weltpolitischen Instanz' bleibt jederzeit gewährleistet, die Koordination entsteht zwangfrei, und sie ist flexibel und kann nach Bedarf aus- oder abgebaut werden.

4.2 Vielerlei Anwendungsmöglichkeiten

Die Deregulierung des politischen Prozesses wirkt sich in allen Politikbereichen vorteilhaft aus. Die Aufmerksamkeit der Politiker wird auf diejenigen Bereiche gelenkt, die den Bürgern besonders wichtig sind, also auch auf die Umwelt-, Bildungs-, Gesundheits- und Sozialpolitik. Der Vorschlag ist in jedem demokratischen System anwendbar. In Präsidialsystemen können ausländische Anbieter direkt für die Präsidentschaft, in parlamentarischen Systemen für einzelne Parlamentssitze kandidieren. Die Vorteile der Deregulierung sind um so grösser, je schlechter die Politik heute funktioniert. Besonders dringlich ist sie deshalb in Ländern mit schwerwiegenden Entwicklungsproblemen und Verteilungskonflikten.

Wahlen in Entwicklungsländern. In vielen dieser Länder finden zwar schon heute regelmässig oder gelegentlich Wahlen statt. Dann verurteilen alle Kandidaten die weitverbreitete Korruption, den Machtmissbrauch und die Unfähigkeit der bisherigen Regierung, eine stabile, nachhaltige Entwicklung einzuleiten. Sobald sie jedoch gewählt sind, ändern sich ihre Anreize. Dann haben Präsidenten, Minister und Parlamentarier nur mehr schwache Anreize, sich für eine nachhaltige Entwicklungspolitik einzusetzen und sich nicht durch Korruption und Machtmissbrauch zu bereichern. Die negativen Folgen für ihre Wiederwahl sind kaum schwerwiegend. Oft können sie die Regeln für die nächsten Wahlen beeinflussen

(z.B. Wahlkreiseinteilung, Wahlsystem, etc.), und die Bevölkerung weiss, dass es die Oppositionskandidaten wohl auch nicht viel anders machen würden. Sobald hingegen ein Land seinen politischen Markt dereguliert, ändert sich die Situation grundlegend. Dann nämlich stellen sich reputierte ausländische Politikanbieter zur Wahl. Das stärkt auch die Anreize der einheimischen Politiker, ihre Politik an den Präferenzen der Bürger auszurichten, im Wahlkampf die die Wähler wirklich interessierenden Fragen ernsthaft zu thematisieren sowie ihre Versprechen – etwa die demokratischen Institutionen zu entwickeln und das Land auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu lenken – dann auch möglichst gut umzusetzen.

Deregulierung und Föderalismus. Besonders fruchtbar wirkt sich die Deregulierung innerhalb föderalistischen, stark dezentralisierten Staaten aus. Weil Lokalpolitiker heute normalerweise in den Jurisdiktionen wohnen müssen, wo sie für ein Amt kandidieren, wird der politische Wettbewerb unnötig eingeschränkt. Mit der Deregulierung wird es Politikern erleichtert, in anderen Körperschaften zu kandidieren und Doppel- oder Mehrfachmandate auszuüben. Dadurch wird nicht nur die Konkurrenz zwischen den Politikanbietern gestärkt, sondern ein gewichtiges Problem kleinräumiger politischer Strukturen gelöst. Während es heute besonders kleinen Gebietskörperschaften zuweilen schwer fällt, qualifizierte (Teilzeit-)Politiker aus der Mitte ihrer Einwohner zu finden, erlaubt es ihnen schon die Deregulierung des politischen Marktes innerhalb eines Landes, auswärtige Politikanbieter einzusetzen. Diese können dann in verschiedenen Körperschaften gleichzeitig ähnliche Aufgaben ausführen. Dadurch werden diese politischen Ämter für fachlich spezialisierte Politikanbieter attraktiv, und Erfahrungen können viel besser genutzt werden.

5. Behauptete Nachteile

Auch wenn der hier vorgestellte Vorschlag nicht auf revolutionäre Umwälzungen sondern eine Öffnung des politischen Prozesses und damit auf eine fruchtbare Weiterentwicklung der Politik und ihrer Institutionen zielt, stösst er doch auf vielerlei Einwände. Im folgenden werden einige der öfters erhobenen kritischen Behauptungen diskutiert.

1. Behauptung: ‚Ausländische Politikanbieter würden nicht gewählt'. Für diesen Einwand existiert keinerlei stützende Evidenz. Schliesslich werden heute immer öfter Entscheidungen ausländischer Politiker übernommen, etwa im Rahmen der Europäischen Union oder in Staaten, die durch die Bindung ihrer Währung an eine Leitwährung die Geldpolitik des Leitlandes übernehmen. Es ist auch kaum einzusehen, weshalb Menschen, die ausländische Produkte und Dienstleistungen verwenden, oft ausländische Lebenspartner oder Vorgesetzte haben, in ausländischen Firmen arbeiten und ihre Kinder von ausländischen Kindermädchen betreuen und im Ausland studieren lassen, nicht manchmal auch ausländische Politiker wählen würden. Schon heute deuten mehr oder weniger erfolgreiche Kandidaturen von Doppelbürgern v.a. in osteuropäischen Transformationsländern darauf hin, dass die Bindung des Kandidaten zum Ort der Kandidatur nicht unbedingt besonders eng sein muss. Ein anderes Beispiel lieferte

kürzlich Daniel Cohn-Bendit, der früher Mitglied der Frankfurter Stadtregierung war und trotzdem erfolgreich als französischer Europaabgeordneter kandidierte. Schliesslich bleibt zu betonen, dass Herkunftsvorschriften auch dann unnötig sind, wenn die Wähler inländische Kandidaten bevorzugen. Zum einen können sie trotz der Deregulierung Inländer wählen. Zum anderen können die international tätigen Politikanbieter auf allfällige Vorbehalte der Wähler gegenüber Ausländern reagieren und lokal verwurzelte Kandidaten aufstellen, genau so wie manche internationale Beratungsunternehmen ganz gezielt inländische Berater einsetzen, um entsprechende Kundenwünsche zu befriedigen. Zudem würden vor allem ausländische Personen und Unternehmungen antreten, die über eine hohe Reputation verfügen. Zu denken ist etwa an erfahrene und bekannte Mitarbeiter von internationalen Organisationen sowie ehemalige Präsidenten und Minister von erfolgreichen Regierungen.

2. Behauptung: ‚Die Aufhebung der Preisvorschriften bewirkt grosse Kostensteigerungen'. Eingewendet wird, die Erhöhung der expliziten Entschädigungen der Politiker führe zu grossen Ausgabensteigerungen und lasse den Einfluss des Geldes auf die Politik weiter anwachsen. Dem ist entgegenzuhalten, dass die expliziten Entschädigungen ja implizite ersetzen. Überdies sollten die Kosten den Politikauswirkungen gegenübergestellt werden. Dann zeigt sich, dass allfällige Mehrkosten zumeist viel kleiner sind als die Einsparungen durch Effizienzgewinne auf der Leistungsseite. Zugleich könnten die politischen Entscheidungskosten wohl ohne Qualitätsverlust vergleichsweise einfach reduziert werden, indem die Parlamente verkleinert werden. Schliesslich würden wohl nur wenige behaupten, der amerikanische Senat mit 100 Mitgliedern oder der schweizerische Ständerat mit 46 Mitgliedern leisteten schlechtere Arbeit als das amerikanische Repräsentantenhaus mit 435 und der schweizerische Nationalrat mit 200 Mitgliedern oder auch das italienische Abgeordnetenhaus mit 630 und der deutsche Bundestag mit 672 Mitgliedern.

3. Behauptung: ‚Höhere explizite Entschädigungen zerstören die intrinsische Motivation von Politikern'. Während in der politischen Ökonomie zumeist angenommen wird, Politiker seien eigennützig und nicht intrinsisch motiviert, gesellschaftlich nützlich zu sein, betonen neuere Arbeiten die Bedeutung der intrinsischen Motivation von Politikern (insbesondere Frey 1997). Gegen die motivationszerstörende Wirkung von expliziten Entlohnungen spricht jedoch, dass sie wenigstens teilweise implizite Entschädigungen ersetzen, die die intrinsische Motivation ebenfalls ausdrängen können. In der einschlägigen Literatur (siehe Frey/Jegen 2001) finden sich keine Hinweise darauf, dass explizite Entlohnung allfällige gesellschaftlich nützliche intrinsische Motivationen von Politikern stärker zerstören als implizite Entlohnungen. Vielmehr dürfte unter Berücksichtigung der für die motivationalen Konsequenzen entscheidenden ‚Feedback'- Wirkung (Deci/Ryan 1985; Deci/Koestner/Ryan 1999) das Gegenteil zutreffen. Implizite Entschädigungen werden im Gegensatz zu expliziten Entschädigungen von einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe bezahlt. Deshalb geben sie dem Entschädigten weniger Informationen über die gesellschaftliche Nützlichkeit seiner Tätigkeit. Folglich dürften sie die intrinsische Motivation der Empfänger, sich für gesellschaftliche Ziele einzusetzen, tendentiell stärker reduzieren.

4. Behauptung: ‚Der Vorschlag unterwandert das Vertrauensverhältnis zwischen Bürgern und Staat'. Die Vertreter dieser Position betonen die wichtige Rolle des Vertrauens der Bürger in die Politiker. Ihr Vertrauen wirkt sich positiv auf ihre allgemeine Einstellung zum Staat sowie ihre Steuermoral aus (Frey 1997), und es spielt eine entscheidende Rolle für ihr Wahlverhalten (Brennan/Hamlin 2000). Argumentiert wird sodann, Vertrauen basiere auch auf einem gemeinsamen kulturellen Hintergrund. Folglich würden die Bürger ausländischen und auswärtigen Anbietern weniger vertrauen und das Vertrauen in den Staat verlieren, wenn Ausländer oder Ortsfremde in verantwortliche Stellungen gewählt würden. Diese Argumentation wird hier jedoch zurückgewiesen. Erstens gibt die Deregulierung der Politik den Politikern ja gerade ganz neue Anreize und Möglichkeiten, eine Reputation als besonders glaubwürdige Politikanbieter aufzubauen. Durch die Deregulierung werden deshalb alle Anbieter vertrauenswürdiger – die auswärtigen und die einheimischen. Letztere können dann ja auch anderenorts kandidieren und stehen mit auswärtigen Anbietern im Wettbewerb, weshalb auch sie sich vermehrt an ihre Versprechen gegenüber den Bürgern halten. Zweitens ist wohl gerade in den besonders armen Ländern das Vertrauen der Wähler in die einheimischen Politiker klein, oft kleiner als das Vertrauen in ausländische Politiker. Drittens würden ausländische Anbieter, die trotz den stärkeren Anreizen nicht genügend glaubwürdig sind, wohl einfach nicht gewählt.

5. Behauptung: ‚Die Deregulierung der Politik hilft den reichen und schadet den armen Ländern'. Argumentiert wird, dass gewinnorientierte Politiker vor allem in grossen und reichen Länder aktiv würden, weil dort die grössten Gewinne lockten, während in armen Ländern nichts zu holen sei. Tatsächlich trifft genau das Gegenteil zu. Je besser politische Märkte funktionieren, desto mehr werden Politikanbieter entsprechend ihrem Beitrag zum gesellschaftlichen Wohlergehen entschädigt. Da der Beitrag guter Politik in bisher armen Ländern mit wenig erfolgreicher Politik besonders gross ist, werden gerade dort die Einkommen beträchtlich sein. Politikanbieter werden sich dann ähnlich verhalten wie ‚Turnaround- Manager', die am liebsten besonders marode Firmen übernehmen, weil da ein Kurswechsel besonders hohe Erträge bringt. Solche Reform-Spezialisten zielen nicht auf das gegenwärtige Einkommen, sondern versuchen, einen Teil der durch sie verursachten, im Erfolgsfalle riesigen Wohlfahrtsgewinne abzuschöpfen. Das können sie beispielsweise tun, indem Sie vor der Wahl Vorschläge präsentieren, wie sie an den Gewinnen aus der von ihnen ausgelösten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung beteiligt werden können, und wie die Gewinne und ihre Leistung ermittelt werden sollen. Dazu bietet sich die Zusammenarbeit mit privaten oder staatlichen Evaluationsspezialisten an, z.B. Unterorganisationen der UNO, den internationalen Finanzinstitutionen, privaten Rating-Agenturen und verschiedensten Nichtregierungsorganisationen. Internationale Politikanbieter haben allen Grund, strenge und neutrale Evaluationspartner vorzusehen, weil sonst ihre Versprechen unglaubwürdig werden. Gleichzeitig haben auch die Evaluationsanbieter starke Anreize, eine Reputation für Strenge und Neutralität aufzubauen, weil sie sonst als Evaluationspartner uninteressant werden.

6. Behauptung: ‚Einheimische Politiker haben stärkere Leistungsanreize'. Zuweilen wird argumentiert, einheimische Politiker hätten stärkere Anreize, sich für das Wohl ihrer Gemeinde, Land oder Staat einzusetzen als auswärtige Politiker, weil der Wert ihres Vermögens – insbesondere ihres Hauses – vom materiellen Wohl der betreffenden Jurisdiktion abhänge und sie nach Misserfolgen nicht einfach wegziehen könnten. Beides wird hier zurückgewiesen. Denn erstens sind diese materiellen Anreize heutiger Politiker klein. Deshalb wird auch kaum je argumentiert, dass zur Miete wohnende Politiker weniger vertrauenswürdig sind. Zweitens wirken sie oft verzerrend. Ein Beispiel dafür ist ein Kommunalpolitiker, der dafür sorgt, dass eine neue Durchfahrtsstrasse nicht besonders sanft, sondern vor allem möglichst weit entfernt von seinem Haus durch seine Gemeinde geleitet wird. Drittens können entsprechende Leistungsanreize vertraglich viel wirkungsvoller verankert werden. Falls tatsächlich die Liegenschaftspreise in einer Gemeinde als guter Indikator für die Qualität der Politik betrachtet werden, können die Entschädigungen der lokalen Politiker ganz direkt an die Liegenschaftspreisentwicklung gekoppelt werden. Gegen die Interpretation von Wohnortsvorschriften als Austrittsbarriere schliesslich spricht, dass in den meisten Staaten für Inländer relativ kurze Wohnsitzerfordernisse gelten. So ist heute der Umzug vor allem für Amtsinhaber erschwert, also für Politiker nach gewonnenen Wahlen, nicht aber für Politiker nach verlorenen Wahlen. Dabei müssten gemäss obiger Behauptung gerade für letztere Austrittsbarrieren gelten.

7. Behauptung: ‚Der Vorschlag ist utopisch'. Den Realismus des Vorschlags illustrieren zum einen vielerlei historische Beispiele. 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 23-jährigen Franzosen Heinrich III zum polnischen König. Da dieser aber schon 1574 König von Frankreich wurde, hielten die Polen nach einem neuen König Ausschau und wählten 1575 Stephan IV Bathory, den Fürst von Siebenbürgen, zum neuen König, was er dann auch bis 1586 blieb. Ein weiteres Beispiel unter vielen ist der französische Marschall Jean-Baptiste Bernadotte, der 1810 zum König von Schweden gewählt wurde. Ähnlich wurden bis ins 19. Jh. auch hochrangige Ministerposten oft mit Ausländern besetzt. Bekannt ist etwa Fürst Metternich, der als Deutscher lange österreichischer Aussenminister war. Bemerkenswerte Ähnlichkeit mit dem hier gemachten Vorschlag weist auch 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 (vgl. Mittermaier 1995, 52 ff.; Hermes 1999).

Zum anderen sind einzelne Elemente des hier vertretenen Konzepts schon heute in unterschiedlicher Ausprägung verwirklicht, wie die folgenden Beispiele zeigen. Die Kandidatur von Ausländern ist in den EU-Mitgliedsstaaten in Europa- und Lokalwahlen heute schon zulässig. Die freie Delegation von wichtigen politischen Handlungsträgern durch einen gewählten Politikanbieter existiert in den Ländern, wo der Ministerpräsident oder die Regierungspartei die Minister mehr oder weniger frei nach eigenem Belieben delegieren kann. Die Befrei-

ung der Gehälter von staatlichen Entscheidungsträgern von starren Regelungen findet sich in den Staaten, wo im Rahmen von ‚New Public Management' die Einkommen von Spitzenbeamten in ausgegliederten Verwaltungseinheiten massiv erhöht und teils auch Marktkräften ausgesetzt wurde. Zwar zielen alle diese Regelungen nicht so konsequent wie die Deregulierung des politischen Prozesses auf die Stärkung des politische Wettbewerbs. Das EU-Ausländerwahlrecht etwa dient vor allem der Gleichbehandlung aller EU-Bürger und verlangt einschränkend, dass die ausländischen Kandidaten schon vor der Wahl Wohnsitz im Inland haben. Gleichwohl zeigen die Beispiele, dass die einzelnen Elemente der Deregulierung des politischen Prozesses durchaus realistisch sind. Zugleich können sie als Anknüpfungspunkte für den Vorschlag dienen.

Heute sind externe Kandidaturen von In- und Ausländern insbesondere in der Wirtschaft üblich. Dort werden regelmässig Präsidenten und Geschäftsführer eingestellt, die vorher in anderen, oft auch ausländischen Unternehmen gewirkt haben. Solche externe Berufungen werden heute zumeist als vorteilhaft angesehen. Ähnlich läuft es in der staatlichen Verwaltung, wo immer häufiger externe Kandidaten, wenn auch noch selten Ausländer, eingesetzt werden. Besonders offen ist schliesslich auch die katholische Kirche, die ihre höchsten Würdenträger international rekrutiert.

Eine gewisse Ähnlichkeit mit den heutigen Widerständen gegen die Deregulierung der Politik weist die frühere Diskussion um die Deregulierung verschiedener Sportmärkte, insbesondere des Fussballermarktes, auf. Auch dort wurden Quoten und Verbote für ausländische Spieler von den inländischen Spielergewerkschaften 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. Die grossen Mannschaftssportarten zeigen auch, wie fragil Nationalismus ist, wenn er mit Anreizen konfrontiert wird. Obwohl die Nationalmannschaften vielen als Objekt nationaler Identifikation dienen, werden sie oft von ausländischen Trainern geleitet.

6. Zusammenfassung

Die wirtschaftliche Entwicklung wurde von den Deregulierungsmassnahmen der letzten Jahre getrieben. Ganz anders der politische Bereich. Er wurde von den reinigenden Kräften von Markt, Wettbewerb und Freihandel fast vollständig verschont. Heute gilt es deshalb, diejenigen Mechanismen zu nutzen, die schon die wirtschaftliche Entwicklung vorwärts gebracht haben: Wettbewerb dank Deregulierung. Auf den politischen Bereich übertragen bedeutet dies, dass diejenigen Regelungen abgebaut werden, die heute den politischen Wettbewerb behindern: Die Herkunftsvorschriften für Politiker, die Regulierungen des Produktionsprozesses und die Vorschriften über die Entschädigungen von Politikern.

Dieses Deregulierungsprogramm verändert die Politik grundlegend, indem es den politischen Wettbewerb stärkt. Neben den traditionellen Politikanbietern

können sich 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 schwindet. 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 global abgestimmter Politik 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 strikt prozessorientiert und fordert keine ergebnisorientierten Politikmassnahmen. Es schlägt neue politische Spielregeln vor, 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. Vielmehr existieren historische Vorläufer. 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.

So bleiben noch zwei Fragen: Erstens, sind zusätzliche institutionelle Vorkehrungen notwendig, um allfälligen Machtmissbrauch durch internationale Politikanbieter zu verhindern? Internationale Anbieter hätten starke Anreize, selbst institutionelle Regelungen vorzuschlagen, die ihre Macht beschränken, weil dies ihre Wahlchancen erhöht. Gleichwohl spricht nichts dagegen, dass Länder oder internationale Organisationen Kartellrechte für den politischen Markt entwickeln, die es einzelnen Anbietern verbieten, auf lokaler Ebene innerhalb eines Landes oder auf nationaler Ebene in verschiedenen Ländern monopolähnliche Stellungen zu errichten.

Zweitens interessiert, wie und wo mit der Deregulierung der Politik begonnen werden soll und kann. Die Deregulierung lohnt sich für jedes Land. Sie lohnt sich um so mehr, je kleiner ein Land ist, je unbefriedigender die politische und wirtschaftliche Situation eines Landes ist, und je mehr Länder ihren politischen Prozess bereits dereguliert haben. Ganz besonders lohnt sie sich jedoch für föderalistische Länder, wo die lokalen politischen Märkte zumeist noch vollständig (wie in der Schweiz und Österreich) oder teilweise (wie in Deutschland, wo wenigstens der ‚Markt für Bürgermeister' schon recht offen ist) abgeschottet sind. Schon die politische Deregulierung innerhalb solcher Länder verspricht bedeutende Wohlfahrtsgewinne. Die Deregulierung der Politik hat jedoch wohl vor allem dann gute Chancen, wenn sie an die wirtschaftliche Deregulierung anschliessen kann. Ein geeigneter Kandidat für die erstmalige Umsetzung des Reformvorschlags ist deshalb die EU. Dort bildete der freie ‚Politikerverkehr' lediglich die konsequente

Fortsetzung der vier wirtschaftlichen Freiheiten, hätte aber weitreichende Konsequenzen. So könnte sich ein internationaler Markt für ‚gute Politik' etablieren, in dem die Anbieter ihre Fähigkeiten im grenzüberschreitenden Politikangebot entwickeln könnten. Das Vorbild der EU könnte dann sehr wohl Schule machen. Zum einen könnten weitere Länder das Erfolgsmodell freiwillig übernehmen, zum anderen könnten dann internationale Institutionen ihre Hilfe an notleidende Länder mit mangelhaften politischen Strukturen von entsprechenden Reformen abhängig machen, genau so wie heute zunehmend (leider oft wenig wirksame) traditionelle demokratische Reformen eingefordert werden. Schliesslich wäre es auch vorstellbar, dass dereinst die UNO nach internationalen Friedenseinsätzen wie etwa in Kosovo nicht nur die Abhaltung von Wahlen nach traditionellen demokratischen Regeln, sondern auch eine Öffnung der Politik gemäss dem hier gemachten Vorschlag durchsetzt.

Bibliographie

Baurmann, M./H. Kliemt (1993), Volksabstimmungen, Verhandlungen und der Schleier der Insignifikanz, in: *Analyse & Kritik 15*, 150–167

Baumol, W. J. (1982), Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, in: *American Economic Review 72*, 1–15

Blankart, B. (1999), Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Fallstudie, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 119*, 331–350

Brennan, G./A. Hamlin (2000), *Democratic Devices and Desires*, Cambridge

— /L. Lomasky (1993), *Democracy and Decision*, Cambridge

Deci, E. L./R. M. Ryan (1985), *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*, New York

— /R. Koestner/R. M. Ryan (1999), *Extrinsic Rewards and Intrinsic Motivation: A Clear and Consistent Picture After All*, Mimeo

Eichenberger, R. (1999), Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie, in: H. H. von Arnim (Hrsg.), *Adaequate Institutionen: Voraussetzung für ‚gute' und bürgernahe Politik?*, Berlin, 259–288

— /F. Oberholzer-Gee (1998), Rational Moralists: The Role of Fairness in Democratic Economic Politics, in: *Public Choice 94*, 191–210

— /A. Serna (1996), Random Errors, Dirty Information, and Politics, in: *Public Choice 86*, 137–156

Epple, D./A. Zelenitz (1981), The Implications of Competition Among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics? in: *Journal of Political Economy 89*, 1197–1217

Feld, L. (1999), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Eine empirische Analyse*, Dissertation, Universität St. Gallen

Frey, B. S. (1997), A Constitution For Knaves Crowds Out Civic Virtue, in: *Economic Journal 107*, 1043–1053

— /R. Jegen (2001), Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence, in: *Journal of Economic Surveys* (erscheint demnächst)

— /G. Kirchgässner (1993), Volksabstimmungen, Politische Ökonomie und Diskursethik, in: *Analyse & Kritik 15*, 129–149

— /A. Stutzer (2000), Happiness, Economy and Institutions, in: *Economic Journal 110*, 918–938

Grossmann, Ph. J./E. G. West (1994), Federalism and the Growth of Government Revisited, in: *Public Choice 79*, 19–32

Hermes, R. (1999), *Totius Libertatis Patrona. Die Kommune Mailand in Reich und Region während der ersten Hälfte des 13. Jahrhunderts*, Frankfurt

Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations, and States*, Cambridge

Kirchgässner, G./L. Feld/M. Savioz (1999), *Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig: Die direkte Demokratie der Schweiz*, Basel

Kliemt, H. (1986), The Veil of Insignificance, in: *European Journal of Political Economy 2*, 333–344

Mittermaier, K. (1995), *Die Politik der Renaissance in Italien*, Darmstadt

Mueller, D. C. (1989), *Public Choice II*, Cambridge

— (1996), *Constitutional Democracy*, New York

Oberholzer-Gee, F./R. Eichenberger (2001), *Focus Effects in Dictator Game Experiments*, Diskussionspapier, Wharton School, University of Pennsylvania

Schweinsberg, K. (1999), *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*, Dissertation Universität Freiburg (Schweiz)

Wiesendahl, E. (1999), Entwicklung zu ‚Kartellparteien'?, in: H. H. von Arnim (Hrsg.), *Adaequate Institutionen: Voraussetzung für ‚gute' und bürgernahe Politik?*, Berlin, 49–73

World Bank Development Report (1997), Washington