

# Eine Deregulierung und Globalisierung der Politik ist fällig

## Offene Grenzen brächten wirksamen Wettbewerb um politische Ämter

Von Reiner Eichenberger

*Politische Ämter sind heute in den meisten Fällen nur Personen aus der betreffenden Gebietskörperschaft zugänglich, es gibt keine Konkurrenz durch Bewerber von aussen. Der Autor des folgenden Beitrags skizziert Ansätze, wie diese Grenzen aufgehoben werden könnten und Politik zu einem deregulierten, mehr oder weniger globalen Markt gemacht werden könnte, auf dem die Bürger und Wähler das Sagen hätten. (Red.)*

Viele politische Gegenwartsprobleme wären einfach lösbar: mit mehr wirtschaftlichem Wettbewerb, effizienteren Steuern und Regulierungen, einer stärker auf Anreize ausgerichteten Sozial- und Umweltpolitik sowie mit bürgerfreundlicheren Institutionen, kurz: mit liberaler Politik. Doch trotz allen Vorteilen bildet liberale Politik weltweit – nicht nur in der Schweiz – eher die Ausnahme als die Regel. Allzu oft dominieren Partialinteressen, entsprechend niedrig ist die Glaubwürdigkeit von Parteien und Politikern, und für viele politische Ämter fehlen fähige Kandidaten. Weshalb? Hier wird argumentiert, dass all diese Leiden eine gemeinsame Ursache haben: Überall wird der politische Wettbewerb durch Regulierungen – insbesondere Herkunftsvorschriften für Kandidaten – stark eingeschränkt. Wettbewerb ist aber für die Effizienz der Politik ebenso wichtig wie für die Effizienz der Wirtschaft. Deshalb gilt es, den politischen Bereich zu deregulieren und es Politikern zu ermöglichen, ihre Dienste über Gemeinde-, Gliedstaaten- und Landesgrenzen hinweg anzubieten. So entstünde ein globaler «Markt für gute Politik». Diese neue Art politischer Öffnung ist auch eine vielversprechende Antwort auf die wirtschaftliche Globalisierung und die daraus folgenden, steigenden Anforderungen an die Politik.

### Wer will eine liberale Politik?

In der Politik tauschen Wähler und Interessengruppen als Politiknachfrager mit Politikern und Parteien – den Politikern – knappe Güter: Stimmen, Spenden und anderes gegen Politikmassnahmen. Diese Tauschvorgänge werden durch folgende Kräfteverhältnisse geprägt:

Zum einen läuft heute eine liberale Politik oft den Interessen der Regierung entgegen. Politikern nützt es wenig, die Steuern allgemein zu senken. Sie haben mehr davon, die Steuermittel gezielt für ihre Projekte und ihre Klientel auszugeben. Genauso haben sie kein Interesse an bürgerfreundlichen Reformen von Institutionen – wie an der

Dezentralisierung oder am Ausbau direktdemokratischer Instrumente –, weil dies nur ihre Macht mindern würde. Da hilft auch Konkurrenz durch Oppositionsparteien wenig. Von ihnen können die Wähler keine liberalere Politik erwarten, weil sie die gleichen Anreize haben wie die alte Regierung, sobald sie gewählt sind.

Zum andern herrschen zwischen den gut organisierten Interessengruppen (etwa den Produzenten und organisierten Arbeitnehmern) und den schwer organisierten Gruppen (wie den Konsumenten und Steuerzahlern) Asymmetrien bezüglich Ressourcen, Information und Kontrollmöglichkeiten: Gut organisierte Interessengruppen verfügen über mehr Ressourcen für politische Tauschgeschäfte; dank der Verbandsarbeit wissen sie mehr über das Wirken jedes einzelnen Politikers und die Politiker ihrerseits mehr über ihre Anliegen; gut organisierte Gruppen können besser kontrollieren, wieweit Wahlversprechen eingehalten werden. Unter solchen Umständen nützt es Politikern offensichtlich mehr, sich für die gut Organisierten einzusetzen. Damit kämpfen sie aber nicht fürs Gemeinwohl, sondern für Partikularinteressen – und damit oft genau für das Gegenteil liberaler Politik.

Aus diesem Dilemma führen weder moralische Appelle noch Neuwahlen. Vielmehr müssen die politischen Spielregeln so verändert werden, dass eine liberale, an allgemeinen Interessen orientierte Politik auch für die Politiker attraktiv wird und dass die Asymmetrien zwischen den gesellschaftlichen Gruppen kleiner werden.

### Abschottung und Preisvorschriften

Im wirtschaftlichen Sektor ist längst klar, welche Spielregeln Anbieter dazu bringen, im Interesse der Nachfrager zu handeln: Die Märkte müssen geöffnet, die Produktionsprozesse dereguliert und die Preise freigegeben werden. Die heutige Situation in der Politik bildet den krassen Gegensatz dazu; drei Stichworte veranschaulichen, wie stark der Wettbewerb eingeschränkt ist:

– **Protektionismus.** Kandidaten für nationale Ämter müssen Inländer sein und oft in ihren Wahlkreisen wohnen; und Kandidaten für lokale Ämter müssen fast überall im betreffenden Gebiet wohnen. So werden die einheimischen Bewerber vor der Konkurrenz durch auswärtige Politiker geschützt, denn diese müssten zuerst ihre bisherigen Ämter aufgeben und umziehen, bevor sie kandidieren dürfen. Die Bedeutung dieser Marktabschottung lässt sich anhand einer Analogieüberlegung ermesen: Wie erginge es wohl privaten Unternehmungen, die nur noch oberste Kader und Verwaltungsräte anstellen dürfen, die schon bei ihrer Bewerbung vor Ort wohnen?

– **Überregulierung.** Wählbar sind nur natürliche Personen, die meist ausschliesslich von politischen Parteien aufgestellt werden dürfen. Dieses Wahlverbot für juristische Personen zwingt viele Wähler, ihnen unbekannte Menschen zu wählen, die kaum auf wirksame Weise auf das Parteiprogramm verpflichtet werden können.

– **Preisvorschriften.** Die expliziten staatlichen Entschädigungen für die Inhaber politischer Ämter sind gesetzlich festgelegt. Oft sind sie so niedrig, dass die Politiker zusätzlich auf implizite Entschädigungen durch Interessengruppen angewiesen sind. Doch die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen haben ungleiche Fähigkeiten, implizite Entschädigungen anzubieten. Zudem finden ortsansässige Politiker leichter zu solchen impliziten Abgeltungen – etwa bei der Einzonung von Bauland oder bei der Vergabe von Aufträgen an nahestehende Firmen – als auswärtige Politiker, die keine materiellen Bindungen an die Gemeinde haben. Formell niedrige Löhne für Politiker halten deshalb auswärtige Konkurrenz fern.

## Das Deregulierungsprogramm

Aufgrund ihrer Nachteile gilt es, die bisherigen Regulierungen aufzuheben. Ein Reformprogramm sollte vorsehen, dass

- auch Auswärtige und Ausländer alle politischen Ämter bekleiden dürfen,
- auch juristische Personen direkt für politische Ämter kandidieren dürfen,
- die expliziten staatlichen Entschädigungen von Politikern so erhöht werden, dass die politischen Ämter auch ohne implizite Entschädigungen und für auswärtige Kandidaten attraktiv sind.

So entstünde ein offener Markt für gute Politik, auf welchem auswärtige und einheimische Politikanbieter gleichberechtigt miteinander konkurrieren und erfolgreiche einheimische Politikanbieter in andere Gebietskörperschaften expandieren können. Die gewählten juristischen Personen

könnten für die gewonnenen Mandate natürliche Personen delegieren und gegebenenfalls austauschen und sie so wirkungsvoller auf das Wahlprogramm verpflichten. Es könnten auch internationale Politikberatungs-, Menschenrechts- und Umweltorganisationen direkt als Politikanbieter an diesem Markt auftreten.

### Konkurrenz für Einheimische

Die Deregulierung der Politik setzt nicht auf Revolution, sondern auf Evolution; sie schafft nur neue Möglichkeiten. Selbstverständlich dürfen natürliche Personen und Inländer weiterhin kandidieren. Die bisherige Verfassung bleibt in Kraft und ist auch für auswärtige Politikanbieter verbindlich. Die Deregulierung stärkt die Anreize und Möglichkeiten der Politikanbieter, tatsächlich die Interessen der Bürger zu vertreten, auf vielfältige Weise.

Erstens steigen die Anreize der Politikanbieter, Massnahmen durchzusetzen, die bisher nicht in

ihrem Interesse lagen, also etwa Steuern zu senken und wirkungsvolle institutionelle Reformen vorzunehmen. Denn in einem offenen Markt können sie sich auf diese Weise eine Reputation für bürgerorientierte Politik aufbauen, die es ihnen erlaubt, auch in anderen Gebietskörperschaften oder Ländern erfolgreich zu kandidieren und so ihren «Marktanteil» auszuweiten.

Zweitens wird der politische Wettbewerb intensiviert. Die Kandidatenauswahl und der Wettbewerbsdruck wachsen und beflügeln die einheimischen Anbieter. Während heute der Markteintritt ausserordentlich mühsam ist – weil er den Aufbau neuer lokaler Parteistrukturen verlangt –, können in einem deregulierten Markt auswärtige politische Anbieter leicht in neue Märkte eindringen. Dies fördert den Wissenstransfer und senkt die Reaktionszeiten. Neue gesellschaftliche Probleme und unbefriedigte Wählerbedürfnisse können schneller aufgegriffen werden.

#### Die Bürger ernst nehmen

Drittens nehmen die Unterschiede zwischen den Interessengruppen ab. Die Informationsasymmetrie wird kleiner, weil es für die Bürger einfacher ist, die Politik eines bestimmten Anbieters zu beurteilen, der an mehreren Orten aktiv ist. Die Kontrollasymmetrie wird ebenfalls geringer, weil überregional und international agierende Politikanbieter besonders starke Anreize haben, sich an Wahlversprechen zu halten, da sie immer irgendwo im Wahlkampf stehen. Die Ressourcen-

asymmetrie schliesslich nimmt ab, weil die Bürger die Vergabe der expliziten Entschädigungen mit ihrer Stimme direkt beeinflussen können und zudem die expliziten bisherige implizite Entschädigungen verdrängen. Denn in einem offenen Markt mit hohen expliziten Entschädigungen lohnt es sich für die Politikanbieter, sich auf den expliziten Teil zu spezialisieren und eine Reputation der Unabhängigkeit aufzubauen. Zudem steigen mit höheren expliziten Entschädigungen die Kosten eines Amtsverlustes und mithin die Anreize der Politiker, die Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen. Schliesslich stärkt die Intensivierung des politischen Wettbewerbs auch die Anreize der Politikanbieter, die ungebührliche Annahme impliziter Entschädigungen durch Konkurrenten aufzudecken.

Viertens können Politikanbieter dank Direktkandidatur und Delegationsmöglichkeiten zentraler organisiert sein. So können sie glaubwürdigere Politikangebote machen als herkömmliche Parteien, die sehr dezentral und basisdemokratisch organisiert sein müssen und deshalb auch sehr heterogen sind.

Fünftens wird der ernsthafte politische Diskurs gefördert. Solange die Wahlversprechen unglaubwürdig sind, verhalten sich die Wähler an der Urne übermässig emotional. Erst wenn die Alternativen konkret und glaubwürdig sind, entsteht eine sachliche Diskussion über die Wirkungen politischer Massnahmen, und erst dann verhalten sich die Wähler zielgerichtet und vernünftig.

### An günstigen Gelegenheiten fehlt es nicht

Die Deregulierung ist auf alle politischen Ämter anwendbar, sei es auf Legislative, Exekutive oder Judikative, auch auf unabhängige Institutionen wie Zentralbanken. Internationale Anbieter dürften sich besonders auf den Ausbau der demokratischen Institutionen spezialisieren. Während es sich für Politiker in geschlossenen Märkten oft lohnt, die demokratischen Institutionen zu missbrauchen und zu ihren Gunsten umzugestalten, haben international aktive Politikanbieter dank dem Reputationsmechanismus allen Grund, die Regeln nachhaltig zu stärken.

#### Ausländer im Kampf gegen Korruption

Die Vorteile der Deregulierung wachsen mit den heute bekannten Problemen. Auf zwei Gebieten ist die Anwendung besonders naheliegend:

- Entwicklungsländer. Bei Wahlen in vielen Entwicklungsländern ist es üblich, dass alle Kandidaten die weit verbreitete Korruption, den Machtmissbrauch und die Unfähigkeit der bisherigen Regierung geisseln und versprechen, alles besser zu machen. Falls sie aber gewählt werden, haben sie die gleichen Anreize wie die alte Regierung. Deshalb verhalten sie sich ähnlich. Folglich sind schon ihre Versprechen unglaubwürdig, und die Wahlkämpfe verkommen zu Unterhaltungsveranstaltungen. In einem deregulierten, offenen politischen Markt wäre dies anders. Es könnten bewährte ausländische Politikanbieter kandidieren. Das würde die Anreize der einheimischen Politiker stärken, eine bürgerorientierte Politik zu verfolgen, im Wahlkampf ernsthafte Probleme zu thematisieren und ihre Versprechen dann auch wirklich umzusetzen.
- Föderalistische Staaten. Eine konsequente Dezentralisierung hat aus ökonomischer Sicht vielfältige Vorteile. Allerdings werden mit zunehmender Dezentralisierung die politischen Märkte verkleinert und so der politische Wettbewerb geschwächt; zudem wird die Verfügbarkeit qualifizierter Kandidaten eingeschränkt. Aber schon durch die Deregulierung der Politik auf nationaler Ebene würde Klein-

räumigkeit wieder zum Vorteil. So könnte ein nationaler Markt für gute Politik entstehen, in dem sich Politikanbieter auf die Lösung lokaler Probleme spezialisieren und ihre Leistungen Gemeinden und Kantonen anbieten könnten. Denkbar wäre es sogar, dass einzelne Politiker in mehreren Gemeinden gleichzeitig Teilzeitämter besetzen, so dass ihr Wissen und ihre Erfahrungen besser genutzt werden können. Ein solcher nationaler Markt wäre viel wettbewerbsintensiver als die heutigen lokalen Märkte; und die Anreize der Politiker, eine liberale Politik zu verfolgen, wären wegen des Reputationseffektes wesentlich stärker.

#### Vorbehalte

Das Konzept der Deregulierung der Politik ist ungewohnt; es stösst auf vielfältige Bedenken und Fragen, die hier kurz diskutiert werden.

*Würden auswärtige und ausländische Politik-Anbieter gewählt?* Die EU zeigt, wie gross die Bereitschaft der Wähler ist, ausländischen Politikern Macht zu geben. Im Grunde haben die Bürger der EU-Beitrittsländer gerade entschieden, dass sie lieber von ausländischen Politikern aus Brüssel als von ihren eigenen Politikern regiert werden wollen. Wie gut nationale politische Märkte funktionieren, zeigt der einzigartige Markt für Bürgermeister in Deutschland und besonders in Baden-Württemberg. Dort kann jeder Deutsche ohne lokalen Wohnsitz als Bürgermeister kandidieren. Der Erfolg auswärtiger Kandidaten ist überwältigend. Ihre Chancen steigern sie nicht nur durch gute Arbeit in anderen Gemeinden, sondern auch indem sie spezialisierte Bürgermeisterschulen und -lehrgänge besuchen. Dass die Marktöffnung auch in der Schweiz funktionieren kann, zeigen die Kantone St. Gallen und Thurgau, wo Auswärtige ebenfalls als Gemeindepräsidenten kandidieren können und es mit beachtlichem Erfolg tun.

*Ist die Erhöhung der expliziten Entschädigungen nicht zu teuer?* Die Mehrkosten sind klein, wenn sie mit den riesigen Gewinnmöglichkeiten verglichen werden, die sich bei einer besseren Politik ergäben. Zudem steigen die Gesamtkosten

wenig, da ja höhere explizite Entschädigungen die impliziten Abgeltungen verdrängen.

*Wie kann verhindert werden, dass internationale Politikanbieter die Macht missbrauchen?* Internationale Anbieter haben selber Anreize, institutionelle Regelungen vorzuschlagen, die ihre Macht beschränken, weil dies ihre Wahlchancen erhöht. Gleichwohl spricht nichts dagegen, dass Länder oder internationale Organisationen ein Wettbewerbsrecht für den politischen Markt entwickeln, das es einzelnen Anbietern verbietet, innerhalb eines Landes oder auf internationaler Ebene Monopolmacht zu erlangen.

#### **Auf zur Umsetzung**

Wie und wo kann mit der Deregulierung der Politik begonnen werden? Die Deregulierung innerhalb eines Landes lohnt sich vor allem für föderalistische Länder, wo die lokalen politischen Märkte zumeist noch vollständig von der Konkurrenz abgeschottet sind. Dies gilt insbesondere für die Schweiz, aber auch für Österreich, die USA und Kanada sowie – abgesehen vom Bürgermeis-

ter-Markt – für Deutschland. Die internationale Marktöffnung ist umso vorteilhafter, je mehr Länder ihre Märkte öffnen. Ein besonders naheliegender Deregulierungskandidat ist die EU. Dort wäre der «freie Politikerverkehr» lediglich die konsequente Fortsetzung der vier wirtschaftlichen Freiheiten.

Ebenso könnten internationale Institutionen ihre Hilfe an Länder mit mangelhaften politischen Strukturen von entsprechenden Reformen abhängig machen – genau so wie heute (leider oft wenig wirksame) traditionelle demokratische Reformen eingefordert werden. Schliesslich wäre es auch vorstellbar, dass dereinst die Uno oder die USA bei internationalen Einsätzen wie etwa in Kosovo oder im Irak nicht nur zuerst ausländische Zwangsverwalter einsetzen und dann Wahlen mit ausschliesslich inländischer Beteiligung befehlen, sondern die Deregulierung der Politik durchsetzen und der geschundenen Bevölkerung erlauben, glaubwürdige auswärtige Politiker zu wählen.

### *Der Autor*

Gy. Reiner Eichenberger (Jahrgang 1961) ist seit 1998 Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg i.Ü. Der Name des Lehrstuhls mutet trockener an als der fachliche und wirtschaftspolitische Inhalt, der damit verbunden ist. Zum einen ist Eichenberger in Freiburg Nachfolger des für profilierte Voten bekannten Wirtschaftsprofessors Walter Wittmann, zum andern hat er sich seit seinem Stellenantritt immer wieder aus ökonomischer Sicht an der öffentlichen wirtschaftspolitischen Diskussion in der Schweiz beteiligt. Zu seinen Fachgebieten zählen Finanz- und Wirtschaftspolitik, die ökonomische Analyse des politischen Prozesses und politischer Institutionen, die – wie er sie im nebenstehenden Artikel darlegt – Deregulierung der Politik, Föderalismus, direkte Demokratie sowie die Verbindung zwischen Ökonomie und Psychologie. Diese thematische Ausrichtung hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass er seinen akademischen Werdegang an der Universität Zürich begonnen hat, wo er in der Umgebung des Ökonomieprofessors Bruno Frey sich in die Wirtschaftswissenschaften einarbeitete, 1991 promovierte und sich 1998 habilitierte. Eichenberger ist Mitglied des auf ökonomische Forschung ausgerichteten Centre of Research in Economics, Management, and the Arts (Crema) und an der Herausgabe wirtschaftswissenschaftlicher Zeitschriften beteiligt, insbesondere von «Kyklos».

*Reiner Eichenberger*  
(Bild *pd*)