

Anreize für Weitsicht und Wiederwahlschwellen: Wege zur besseren Demokratie

*Hans Gersbach**

CER-ETH – Center of Economic Research at ETH Zurich

1. Einführung

Wer die Effizienz liberaler Demokratien steigern will, muss sich mit deren Schwachstellen befassen. Drei solcher Schwachstellen werden in den klassischen und in den neueren Arbeiten zur politischen Ökonomie identifiziert und bilden den Ausgangspunkt unserer Überlegungen.¹

Erstens ist in vielen Fällen der Zusammenhang zwischen der Leistung eines Politikers und seinen Wiederwahlchancen gering, was tiefere Ursachen hat:

- *Rationale Evaluation der Wähler*

Auch wenn die Anstrengung eines Amtsinhabers nur durchschnittlich ausfällt, ist nicht gesichert, dass ein neuer Kandidat mehr leistet. Deshalb kann es rational sein, den Amtsinhaber wiederzuwählen.

- *Rationale Uninformiertheit der Wähler*

In großen Gesellschaften hat ein einzelner Wähler einen verschwindend kleinen Einfluss auf Wahl- oder Abstimmungsergebnisse. Dadurch sind die Anreize, Informationen über die Leistung und Qualität eines Politikers zu suchen, oder die Leistungen eines Politikers an seinen Wahlversprechen zu messen, gering.

Zweitens beinhalten viele politische Projekte ökonomische oder ideologische Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Gruppen der Gesellschaft.

*Prof. Dr. Hans Gersbach, CER-ETH, ETH Zürich und CEPR, Zürichbergstrasse 18, 8092 Zürich, Schweiz. Ich bedanke mich bei Peter Bernholz, Margrit Buser, Jürgen Eichberger, Volker Hahn, Martin Hellwig, Verena Liessem, Markus Müller, Bernhard Pachtl, Eva Terberger, Teilnehmern in vielen Forschungsseminarien, einem Gutachter und dem Herausgeber für wertvolle Kommentare.
1. Siehe Buchanan und Tullock (1965), Olson (1965, 1982), Niskanen (1971), Tollison (1982), Mueller (1989), Bernholz und Breyer (1993/94), Drazen (2000), Persson und Tabellini (2000), Saint-Paul (2000) und Gersbach (2005).

In solchen Politikbereichen haben wohlorganisierte Interessengruppen einen überproportionalen und selektiven Einfluss, und können sozial erwünschte Politikvorhaben verhindern oder gar unerwünschte Vorhaben initiieren. Politische Vorhaben lassen sich deshalb oft nicht umsetzen, obwohl sie eine kleine Verlierer- und eine große Gewinnergruppe erzeugen würden.

Drittens ist bei vielen Politikvorhaben die Zeitspanne zwischen ihrer Einführung und dem Erreichen der erwünschten Ergebnisse länger als eine Wahlperiode. Der Anreiz, solche Projekte durchzuführen, ist für viele Politiker geringer als gesellschaftlich erwünscht, da diese Projekte ihre Wiederwahlchancen nicht erhöhen, und allenfalls sogar verringern. Intrinsische Motivation, Karrieredenken oder das Urteil der Nachwelt können Politiker zwar trotz des geringen Stimmenertrags dazu bringen, langfristige Projekte zu implementieren, aber nicht oft genug. Die Ansätze zur Reform der Arbeitsmärkte in Europa oder die Pläne zur Reduzierung der Treibhausgase zeugen von dieser Problematik.

In diesem Papier wird ein neues Konzept vorgestellt, das die Politikergebnisse in liberalen Demokratien grundlegend verbessern und die beschriebenen Politikversagen abmildern könnte, ohne die demokratischen Grundwerte in Frage zu stellen: Es sollte Politikern ermöglicht werden, politische Verträge einzugehen, in denen ein Teil oder die Gesamtheit ihrer Wahlversprechen schriftlich niedergelegt und beglaubigt würde. Der Erfüllungsgrad dieser Versprechen würde zu gegebener Zeit überprüft und über die Entlohnung des Politikers oder dessen Recht, sich zur Wiederwahl zu stellen, entscheiden.

Politische Verträge unterscheiden sich grundlegend von privaten Verträgen.² Erstens sind politische Verträge nicht eine gegenseitige Willensäußerung zweier Parteien, sondern die einseitige Absichtserklärung eines Politikers darüber, was er im Amt für die Öffentlichkeit zu leisten verspricht. Zweitens sind politische Verträge den Regeln einer liberalen Demokratie unterworfen. Politische Verträge dürfen zum Beispiel freie und anonyme Wahlen, gleiches Wahlrecht für alle und Gewaltenteilung genauso wenig einschränken, wie sie die Unabhängigkeit des Gerichtswesens oder die Freiheit der Presse antasten dürfen. Insbesondere darf ein politischer Vertrag nie darüber entscheiden, ob ein Politiker ein Amt bekommt oder behalten darf: Diese Entscheidung ist den Bürgern vorbehalten.

Die modelltheoretischen Beschreibungen für die hier vorgestellten politischen Verträge finden sich in Gersbach (2005), in den Arbeitspapieren Gersbach und Liessem (2005) und Gersbach und Müller (2006). In diesem Papier sollen unsere beiden Kernvorschläge näher ausgeführt und deren Umsetzungsmöglichkeiten diskutiert werden.

2. Die Theorie für private Verträge findet sich z.B. bei Bolton und Dewatripont (2005) und Schweizer (1999). Eine neuere Arbeit, welche die Details des privaten Vertragsprozesses besonders gut erfasst, findet sich in Watson (2007).

Anreize für Weitsicht und Wiederwahlschwellen

2. Anreize für Weitsicht

Der erste Kernvorschlag ist, materielle oder immaterielle Anreize für die Durchführung von langfristigen Projekten zu setzen, und damit weitsichtige Politik zu belohnen. In modernen Gesellschaften dauert es von der Einleitung einer Maßnahme bis zu deren Ergebnis oft sehr lange, typischerweise länger als eine Amtsperiode. Steuer- und Arbeitsmarktreformen, die Reduktion von CO₂-Emissionen oder die Finanzierung der Entwicklung neuer Technologien sind wohlbekannt Beispiele.

Politiker möchten jedoch sichtbare Erfolge ihrer Anstrengungen in der laufenden Amtsperiode erzielen, um wiedergewählt zu werden. Es fehlt ihnen deshalb oft der Anreiz, Politikvorhaben in Angriff zu nehmen, die erst nach Ablauf einer Wahlperiode Erfolge zeitigen.

Um dieses Problem zu beheben, schlagen wir vor, den Politikern zu ermöglichen, langfristige politische Verträge einzugehen. Diese Verträge sollen so ausgestaltet sein, dass der Nutzen des Politikers nach der laufenden Amtsperiode abhängig von den Ergebnissen ihrer heutigen Politikentscheidungen ist.

Dazu könnten sowohl materielle als auch immaterielle Belohnungen geschaffen werden. Nach unseren Vorstellungen würden diese Belohnungen dann gewährt, wenn die Erfüllung überprüft werden kann und die Zielvorgaben des Vertrags erfüllt wurden – entweder in der folgenden Amtszeit oder nach Beendigung der politischen Laufbahn. Sieht der Vertrag etwa vor, die Arbeitslosigkeit oder das Budgetdefizit innerhalb von sechs Jahren zu senken, könnte für den Politiker die Höhe seines Gehalts oder seiner Pension davon abhängen, in welchem Maß er dieses Ziel tatsächlich erreicht hat.

Immaterielle Belohnungen sind ebenfalls denkbar. Zum Beispiel könnte die Amtszeit derjenigen Politiker, die ihre Wahlversprechen eingelöst haben, automatisch um ein Jahr verlängert werden. Politiker, die aus dem Amt scheidend, könnten in ein Gremium von *Elder Statesmen* aufgenommen oder speziell vom Parlament ausgezeichnet werden.

Mit solchen Anreizen erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Langzeitprojekte durchgeführt werden, deren Vorteile nicht sofort ersichtlich sind. Umgekehrt würde ein solches Modell auch das Vertrauen in Wahlversprechen über Langzeitprojekte erhöhen: Wissen die Wähler von diesen Anreizen, glauben sie eher an die Bereitschaft der Politiker, sich in Langzeitprojekte einzubringen. Zugleich würden die in Aussicht gestellten Belohnungen dazu beitragen, dass langfristige Planung nicht von Alltagsgeschäften verdrängt wird.

3. Wiederwahlschwellen

Unser zweiter Kernvorschlag sind sogenannte Wiederwahlschwellen. Sie sollen die Wiederwahl eines Politikers direkt mit seiner politischen Leistung verbinden, nach folgendem Prinzip: Kandidierende Politiker können ihre

Wahlversprechen für die nächste Amtsperiode beglaubigen lassen, indem sie Messgrößen, die sie innerhalb einer Amtszeit zu erreichen versprechen, in einem politischen Vertrag festlegen. Die Arbeitslosenquote oder Obergrenzen für den Steuersatz bei unveränderter Bemessungsgrundlage würden sich beispielsweise gut dafür eignen. Die festgelegten Messgrößen werden für die Politiker zur Wiederwahlschwelle, von deren Erreichen die Wählbarkeit für die nächste Amtsperiode abhängt. Die Versprechen werden am Ende der Amtszeit daraufhin geprüft, ob sie gehalten wurden und Politiker, die ihre Versprechen nicht gehalten haben, verirken ihr Recht, bei den nächsten Wahlen anzutreten, während sie sich sonst wieder als Kandidaten aufstellen lassen dürfen.

Die Funktionsweise von Schwellenverträgen soll an zwei wohlbekanntem Beispielen erläutert werden. George Bush Senior zum Beispiel hat zu Beginn seiner Wahlkampagne verkündet: „Read my lips: no new taxes“. Da er nach seiner Wahl zum Präsidenten der Vereinigten Staaten sein Wort nicht hielt und bald neue Steuern erhob, hätte ein Schwellenvertrag seine Kandidatur zur Wiederwahl verhindert. Ein neueres Beispiel kommt aus Deutschland. In den 1990er Jahren versprachen Helmut Kohl und Gerhard Schröder während ihrer Wahlkampagne für das Kanzleramt, die Zahl der Arbeitslosen auf eine bestimmte Größe zu senken. Doch keiner von beiden hielt sein Versprechen. Nach unserem Vorschlag wäre vor den nächsten Wahlen evaluiert worden, inwieweit diese Versprechen gehalten wurden. Im Wissen darum, dass ihr Recht auf eine Wiederwahl-Kandidatur auf dem Spiel stand, hätten beide Politiker entweder die Versprechung gar nicht gemacht, oder umfangreichere Reformen in Angriff genommen, um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, damit sie sich zur Wiederwahl stellen dürfen.

Die Vorteile von Schwellenverträgen sind naheliegend: Durch die Beglaubigung würden die Politiker ermutigt – wenn nicht verpflichtet – die Umsetzung ihrer Wahlversprechen ernsthafter anzugehen. Dementsprechend würde manche Frage rigoros in Angriff genommen und ein so drängendes Problem wie die Arbeitslosigkeit in Europa, zum Beispiel, hätte bessere Chancen, nachhaltig gelöst zu werden.

4. Einführung von politischen Verträgen

Es gibt zwei Möglichkeiten, politische Verträge einzuführen:

Fall 1: Wahlkampf mit Verträgen

Am einfachsten ist es, während des Wahlkampfes das Anbieten politischer Verträge zu erlauben, und es den Politikern zu überlassen, ob und welche Art von Vertrag sie anbieten wollen. Da ihre Macht nur beschränkt ist, werden die Politiker ihre Vertragsangebote vorsichtig formulieren. Zudem werden sie in vielen Fällen ihre Partei hinzuziehen, um eine kollektive Verantwortung

Anreize für Weitsicht und Wiederwahlschwellen

zu begründen, den Vertrag auch einzulösen. Man kann zeigen, dass politische Verträge tatsächlich im Wahlkampf angeboten werden, sobald sie erlaubt sind. Der Wettbewerb der Politiker um die Ämter stellt zudem sicher, dass keine exzessiven Belohnungen ausgesprochen werden.

Fall 2: Festlegung durch die Legislative

Es ist auch vorstellbar, dass das Parlament gewissen Mitgliedern der Exekutive politische Verträge auferlegt. Dies wäre vor allem bei denjenigen Mitgliedern der Exekutive von Vorteil, die nicht vom Volk gewählt, sondern von der Regierung ernannt werden. Somit würden zum Beispiel Ministerverträge vom Parlament festgelegt. Es könnte auch generell nützlich sein, wenn das Parlament alle Arten von politischen Verträgen entwirft, die materielle Belohnungen vorsehen. So könnte der Eindruck vermieden werden, die Politiker würden sich aus der Staatskasse bedienen.

5. Beglaubigung

Wie bei privatrechtlichen Verträgen muss der Ablauf bei politischen Verträgen sorgfältig definiert werden. Wir schlagen für Wiederwahlschwellen-Verträge sowie für weitere Kurz- und Langzeit-Verträge folgendes Vorgehen für die Beglaubigung vor:

Ein im öffentlichen Rechtsrahmen verankertes Beglaubigungs- und Kontrollorgan überprüft die folgenden Bedingungen:

- Beschreibt der vorgeschlagene Vertrag ein durchführbares politisches Projekt und dessen Resultate?
- Ist der Vertrag so formuliert und der zeitliche Rahmen des Projekts so definiert, dass auf die Frage, ob der Vertrag erfüllt wurde, eine klare Antwort gegeben werden kann, d.h. kann die Erfüllung des Vertrags an den Resultaten des politischen Projekts gemessen werden?
- Respektiert der vorgeschlagene Vertrag die Grundsätze der liberalen Demokratie?

Nur wenn alle drei Fragen bejaht werden können, darf die Beglaubigungsinstanz den Vertrag zertifizieren. Zum Zeitpunkt der Überprüfung muss also „harte“, nicht manipulierbare Information vorliegen, die eine Analyse des Vertrags möglich macht. Wurde ein Vertrag beglaubigt, wird er publiziert und gilt als verbindlich.

Das Beglaubigungs- und Kontrollorgan könnte auch die Erfüllung der Verträge überprüfen und sie umsetzen. Damit kommt diesem Organ eine große Bedeutung zu. Es wird die „checks and balances“ in einer Demokratie deutlich verändern und zu einer neuen Gewalt im Staat werden. Das Organ könnte eine neue Abteilung des Verfassungsgerichts sein und in gleicher Art bestellt werden. Eine andere Möglichkeit ist die Einrichtung eines Gremiums, das der

Institution einer unabhängigen Zentralbank nachgebildet ist. Die optimale Organisation der Gewaltenteilung in einer liberalen Demokratie mit politischen Verträgen bleibt Gegenstand weiterer Forschung.

6. Diskussion

In diesem Kapitel werden die erwarteten Auswirkungen auf politische Kommunikationsprozesse und die möglichen Nachteile unserer Anreizinstrumente diskutiert. Zudem stellen wir die Frage nach vergleichbaren Modellen.

6.1 Änderung der Kommunikationsprozesse

Idealerweise wäre jeder Wettbewerb um ein politisches Amt für die Exekutive oder Legislative³ mit der Möglichkeit verbunden, beglaubigte Wahlversprechen abzugeben. Neben den anderen Vorteilen würde damit auch die Kommunikation zwischen Politikern und Wählern vereinfacht und verbessert. Die angeführten Schwachstellen der Demokratie führen unter anderem dazu, dass Politiker vor der Wahl zuviel versprechen. Ein Politiker, der seine Versprechen als politische Verträge beglaubigen ließe, würde an Glaubwürdigkeit gewinnen, besonders im Vergleich zu denjenigen Konkurrenten, die dies nicht täten. Beglaubigte – und somit glaubwürdigere – Wahlversprechen wären leicht von unglaubwürdigen zu unterscheiden, was nicht nur das Verhältnis der Wähler zu den Politikern grundlegend verändern, sondern auch den Glauben der Wähler an ihre Institutionen festigen würde.

6.2 Mögliche Nachteile

Unser Konzept birgt die Gefahr, dass ein gewählter Politiker sich zu sehr darauf konzentriert, ein beglaubigtes Wahlversprechen einzulösen und dabei andere Aufgabengebiete vernachlässigt, die sich auf Grund fehlender Messdaten nicht dazu eignen, in politische Verträge aufgenommen zu werden. Damit könnten Verzerrungen, wie wir sie aus Multitask-Problemen kennen, verstärkt werden. Einseitiger Kräfte- und Mitteleinsatz könnte spätestens jedoch bei den nächsten Wahlen mit Abwahl quittiert werden. Hat ein Politiker zum Beispiel vor seiner Wahl versprochen, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, kann er sein Versprechen zwar durch umfangreiche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einlösen, wird aber einen starken Anstieg des Staatsdefizits in Kauf nehmen müssen und die Senkung der Arbeitslosigkeit wäre nur von kurzer Dauer. Erlaubt ihm nun das eingelöste Wahlversprechen, sich zur Wiederwahl zu stellen,

3. Für die Legislative eignen sich monetäre politische Verträge am ehesten für Parteien, da ein einzelner Parlamentarier nur einen geringen Einfluss auf die Politik hat.

Anreize für Weitsicht und Wiederwahlschwellen

können diese Nachteile durch die Offenlegung im Wahlkampf dazu führen, dass er nicht mehr wiedergewählt wird.

Man könnte zudem gegen unser Modell einwenden, dass zufällige Ereignisse einen Politiker daran hindern könnten, sein Wahlversprechen einzuhalten. Aber dieses Argument überzeugt auch nicht. Einerseits kann der Politiker seine Anstrengungen den Ereignissen anpassen, und so die Wahrscheinlichkeit, dass er sein Ziel erreicht und sich zur Wiederwahl stellen darf, so hoch wie möglich halten. Auch wird wohl jeder Politiker, im Wissen um die Möglichkeit solcher Ereignisse, seine Verträge vorsichtig formulieren.

Außerdem kann mit einer Notfallklausel sichergestellt werden, dass ein beglaubigtes Wahlversprechen hinfällig wird, wenn z.B. eine qualifizierte Mehrheit des Parlaments für dessen Aufhebung stimmt. Ebenso sollte der Vertrag die Möglichkeit einer Nachverhandlung berücksichtigen, falls zwei Parteien mit unterschiedlichen Verträgen zum gleichen Projekt eine Koalition eingehen wollen.

Natürlich könnte man noch andere Einwände vorbringen, aber die bisherigen Überlegungen in unseren Forschungsarbeiten legen den Schluss nahe, dass die zu erwartenden Vorteile die Nachteile im Vergleich zu heutigen Demokratien übersteigen. Somit könnten die vorgeschlagenen Belohnungen für weitsichtige Politik, zusammen mit den Schwellenverträgen, zu einem neuen, vielversprechenden Instrument werden, das jeder liberalen Demokratie zu mehr Effizienz verhelfen würde.

6.3 Beispiele

Wir haben keine Beispiele in der Realität gefunden, welche unsere Vorschläge genau abbilden würden. Es gibt jedoch historische Parallelen: im antiken Athen und im mittelalterlichen Venedig wurden den Amtsinhabern durch Auflagen oder Haftung mit dem Privatvermögen über den eigentlichen Wahlmechanismus hinaus Anreize gesetzt, ihren Auftrag zu erfüllen.⁴

Heutzutage gibt es Versuche, die kurzfristigen Leistungen der Politiker über den Wahlmechanismus hinaus zu kontrollieren. Zum Beispiel hat man in der kanadischen Provinz Manitoba das Gehalt der Amtsinhaber davon abhängig gemacht, wie erfolgreich die Budget-Vorgaben eingehalten wurden.⁵ In Yukon wurde festgelegt, dass die „Legislative Assembly“ im Fall einer Budget-Überschreitung aufgelöst wird, weil sie ihre Kontrollpflicht nicht wahrgenommen hat.⁶

4. Solche Beispiele werden ausführlich in Gersbach und Liessem (2007) diskutiert.

5. Balanced Budget, Debt Repayment and Taxpayer Accountability Act, C.C.S.M. c. B5, Manitoba (1995).

6. Taxpayer Protection Act, R.S.Y. 2002, C.214.

7. Ausblick

Unsere Vorschläge sind neue politische Instrumente, deren Umsetzung sich jede liberale Demokratie leisten kann und leisten sollte. Wollte man unsere Vorschläge auf allen Ebenen des politischen Lebens einführen, brächten sie Änderungen der konstitutiven und legislativen Normen mit sich. Das Grundprinzip der Freiheit des Abgeordneten, zum Beispiel, müsste durch die Möglichkeit von beglaubigten Wahlversprechen erweitert werden.

Die Herausforderung zukünftiger Forschung wird darin liegen, den Vorschlag so umzusetzen, dass er Politiker mit wenig administrativem Aufwand möglichst einfach dazu bringt, erwünschte Politikvorhaben mit kurz- oder langfristigen Auswirkungen in politischen Verträgen zu versprechen und sie mit aller Kraft durchzuführen. Damit würden politisches Handeln und die Kommunikation in der Demokratie von Grund auf verändert.

Die hier vorgeschlagene Reform der liberalen Demokratie geht von der Überzeugung aus, dass deren Potential noch lange nicht ausgeschöpft ist: Anreize für Weitsicht und Wiederwahlschwellen könnten einen Teil dieses Potentials erschließen.

Literaturverzeichnis

- Balanced Budget, Debt Repayment and Taxpayer Accountability Act, C.C.S.M. c. B5 (assented to November 3, 1995), Manitoba, <http://www.canlii.org/mb/laws/sta/b-5/20061107/whole.html>.
- Bernholz, P. und F. Breyer (1993/94), *Grundlagen der politischen Ökonomie*. Mohr Siebeck, Tübingen.
- Bolton, P. und M. Dewatripont (2005), *Contract Theory*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Buchanan, J. und G. Tullock (1965), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Gersbach, H. (2005), *Designing Democracy: Ideas for Better Rules*. Springer, Berlin.
- Gersbach H. und V. Liessem (2005), Re-election Threshold Contracts in Politics, CEPR Discussion Paper No. 5175.
- Gersbach H. und V. Liessem (2007), Incentive Contracts and Elections for Politicians with Multi-Task Problems, revised version of CEPR Discussion Paper No. 5175.
- Gersbach, H. und M. Müller (2006), Elections, Contracts and Markets, CEPR Discussion Paper No. 5717.
- Mueller, D.C. (1989), *Public Choice II*. Oxford University Press, Cambridge.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton, Chicago.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*. Yale University Press, New Haven, CT.
- Persson, T. und G. Tabellini (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*. MIT Press, Cambridge, MA.

Anreize für Weitsicht und Wiederwahlschwellen

Saint-Paul, G. (2000), *The Political Economy of Labour Market Institutions*. Oxford University Press, Oxford.

Schweizer, U. (1999), *Vertragstheorie*. Mohr Siebeck, Tübingen.

Taxpayer Protection Act, R.S.Y. 2002, C.214, <http://www.canlii.org/yk/laws/sta/214/20060728/whole.html>.

Tollison, R.D. (1982), Rent Seeking: A Survey, *Kyklos* 35, 575–602.

Watson, J. (2007), Contract, Mechanism Design, and Technological Detail, *Econometrica* 75, 55–81.

Abstract: *Although they would promote the common welfare, many political projects are never implemented in democracies. In our article, we make two proposals – incentives for far-sighted policy and reelection thresholds – that could alleviate this problem and enhance any liberal democracy's efficiency without endangering its founding values.*