

# Staatsversagen als Folge von Marktversagen am Markt für Politik

Staatsversagen kann als Versagen des Markts für Politik verstanden werden. Wie auf gewöhnlichen Märkten spielen auf dem Markt für Politik Externalitäten, Monopolmacht und asymmetrische Information eine zentrale Rolle. Wir zeigen, wie die systematische Anwendung der ökonomischen Theorie des Marktversagens neue Erkenntnisse über die zugrunde liegenden Ursachen für Politikversagen liefern kann. Dabei eröffnet sich der gesamte ökonomische Werkzeugkasten, um das Funktionieren politischer Märkte und Institutionen zu verstehen und vor allem zu verbessern.



**Prof. Dr. Reiner Eichenberger<sup>1</sup>** ist Professor für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Freiburg (Schweiz) und Forschungsdirektor von CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Schweiz). Bevorzugte Forschungsgebiete: Wirtschaftspolitik, Politische Ökonomie, institutionelle Innovationen.



**Prof. Dr. David Stadelmann** ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth, Fellow bei CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Fellow beim Centre for Behavioural Economics, Society and Technology (BEST), Fellow beim IREF – Institute for Research in Economic and Fiscal Issues, Fellow am Ostrom Workshop (Indiana University) sowie Mitglied des Walter-Eucken-Instituts. Bevorzugte Forschungsgebiete:

Politische Ökonomie, wirtschaftliche Entwicklung, Wirtschaftspolitik, Mobilität.

**Summary:** Government failure can be understood as the failure of the market for politics. As in ordinary markets for goods and services, externalities, monopoly power, and asymmetric information play a central role on the market for politics. We show how the systematic application of the economic theory of market failure can provide new insights and perspectives with respect to the underlying causes of government failure. In doing so, we open up the entire economic toolbox for understanding and, more importantly, improving the functioning of political markets and institutions.

**Stichwörter:** Staatsversagen, Marktversagen, Prinzipal-Agenten-Problem, Informationsasymmetrien, Direkte Demokratie

## 1. Politik als Markt

Ökonomen sind nicht Prediger der Markteffizienz, sondern Spezialisten für **Marktversagen** und dessen Heilung. Viele

denken, dass dabei staatliche Eingriffe in die Märkte eine zentrale Rolle spielen können und auch sollen. Vertreter der politisch-ökonomischen oder Public-Choice-Perspektive (vgl. z.B. *Mueller*, 2003) hingegen sind bezüglich Staatsinterventionen zurückhaltender. Sie betonen, dass neben Marktversagen auch **Staatsversagen** zu erwarten sei – unter anderem aufgrund von Eigeninteressen von Regierungsmitgliedern, dem Einfluss von Interessengruppen, Korruption, bürokratischer Ineffizienz sowie der Unmöglichkeit, konsistente gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktionen herzustellen (vgl. z.B. *Arrow*, 1950).

Staatsversagen tritt in allen entwickelten Demokratien mehr oder weniger oft auf, und es prägt die meisten Autokratien und Entwicklungsländer. Dennoch wird es in der ökonomischen Forschung und wirtschaftspolitischen Beratung oft ignoriert. Ein Großteil der Ökonomen nimmt weiterhin explizit oder implizit an, Regierungen maximierten die gesellschaftliche Wohlfahrt. Die Vernachlässigung von Staatsversagen und damit der Kernbotschaft der Public-Choice-Theorie mag vielerlei Ursachen haben (vgl. dazu *Frey*, 2022). Wir sehen den Hauptgrund im Fehlen einer

<sup>1</sup> Wir danken *Marco Frank* und *Patricia Schafer* für anregende Diskussionen und Unterstützung bei der Forschung.

systematischen, ökonomischen Perspektive zu Staatsversagen. Im Folgenden versuchen wir eine solche Perspektive zu skizzieren. Sie betrachtet politische Fragen und Probleme analog zu wirtschaftlichen Fragen und Problemen und bietet damit eine einheitliche ökonomische Sicht auf Wirtschaft, Staat und Politik.

Aus unserer einheitlichen Perspektive ist „die Politik“ ein Markt – der **Markt für staatliche Dienstleistungen**. Zu diesen staatlichen Dienstleistungen gehören die Bereitstellung von öffentlichen Gütern, Gesetzen, Subventionen, Industrie- oder Umweltpolitik, und vieles mehr. Auf der Angebotsseite bieten Politiker und politische Parteien gegenwärtige und zukünftige staatliche Dienstleistungen an. Dies tun sie nicht nur aus Nächstenliebe, sondern auch zu ihrem eigenen Vorteil. Auf der Nachfrageseite fordern Bürger, Organisationen und Interessengruppen staatliche Dienstleistungen. Auf beiden Seiten des Markts herrscht Wettbewerb, und staatliche Dienstleistungen bzw. politische „Liefer-Versprechen“ werden gegen Stimmen, Geld- und Sachspenden, Unterstützung im öffentlichen Diskurs, Informationen und weiteres getauscht.

In Märkten gibt es drei grundlegende Ursachen für Marktversagen: **Externalitäten, natürliche Monopole und Informationsasymmetrien**. Diese betreffen nicht nur die wirtschaftlichen Märkte, also die ganz gewöhnlichen Märkte für Güter und Dienstleistungen, sondern auch die politischen Märkte. In wirtschaftlichen Märkten sowie in politischen Märkten bewirkt Marktversagen, dass die gesamtwirtschaftlichen Grenzkosten der Produktion von den gesamtwirtschaftlichen Grenznutzen abweichen. In der Politik äußert sich Politikversagen unter anderem darin, dass die Repräsentation der Bürgerpräferenzen durch Politiker unvollständig ist und so die Qualität, Quantität und Kosten der staatlichen Leistungen von den Präferenzen der Bürger abweichen. Diese Abweichung wird dann als Staatsversagen wahrgenommen. Die Konzeptualisierung von Politik als Markt hat eine gewisse Tradition in der (politischen) Ökonomie (vgl. *Becker, 1958; Barro, 1973; Buchanan, 1986* oder *Wittman, 1995*): Wettbewerbsanalogien, Einsichten der Prinzipal-Agenten-Theorie und vieles mehr wurde auch auf die Analyse von Politik übertragen. Jedoch wurde die Theorie des Marktversagens bisher nicht stringent auf den **Markt für Politik** angewandt. Eine derartige Anwendung erlaubt ein tieferes Verständnis für Politik- und damit Staatsversagen und vereinfacht die Suche nach dessen Heilung.

Im Folgenden betrachten die drei grundlegenden Mechanismen, die zu Marktversagen in der Politik führen (Abschnitt 2). Wir erörtern, wie Politikversagen durch die bereits bestehenden ordnungspolitischen Rahmenbedingungen sowie neue wettbewerbliche politische Institutionen entgegengewirkt werden kann (Abschnitt 3) und ziehen daraus einige Folgerungen (Abschnitt 4).

## 2. Marktversagen auf dem Markt für Politik

### 2.1. Externalitäten – Der Kern politischer Entscheidungen

Demokratische Politik kann Marktversagen infolge von Externalitäten (oder öffentlichen Gütern) verhindern. Solange die Bürger nur individuell über ihr Verhalten entscheiden und damit das Verhalten der anderen Bürger nicht beeinflussen, haben sie keinen Anreiz, die von ihnen verursachten Externalitäten in ihrem Kalkül zu berücksichtigen. Wenn hingegen ihr Verhalten auch das Verhalten aller ihrer Mitbürger beeinflusst, lohnt es sich für alle, die von ihnen verursachten Externalitäten zu berücksichtigen. Genau diese Koordination des Verhaltens der einzelnen Individuen kann die Politik leisten. In Abstimmungen und Wahlen müssen die Bürger nicht darüber entscheiden, ob **nur sie selbst** sich in gewisser Weise verhalten und Externalitäten verursachen oder vermeiden sollen, sondern sie müssen direkt durch die Annahme eines Gesetzes oder indirekt durch die Wahl einer Regierung mit einem entsprechenden Regierungsprogramm entscheiden, ob sich **alle** Bürger oder niemand in einer gewissen Weise verhalten sollen. Bei dieser Entscheidung haben sie einen Anreiz, die von ihnen (und allen anderen) verursachten Externalitäten in ihrem Kalkül zu berücksichtigen.

Im demokratischen Prozess werden also durch den Einsatz oder der Androhung von staatlichen Zwangsmaßnahmen die Handlungsoptionen neu definiert, so dass die Externalitäten internalisiert werden und Marktversagen verschwindet. Oder technischer gesagt: Mit Hilfe von Politik kann das für Externalitäten (oder öffentliche Güter) typische Gefangenendilemma neu definiert werden. Die kollektive Entscheidung und deren Durchsetzung garantiert jedem Einzelnen, dass seine Handlungen nicht mehr unabhängig davon sind, was andere tun. Die **kooperative Lösung** kann im Prinzip erreicht werden.

Politische Entscheidungen zur Behebung von Externalitäten in wirtschaftlichen Märkten und ihre anschließende zwangsweise Durchsetzung verursachen jedoch sehr oft neue Externalitäten auf politischen Märkten:

1. Staatliche Maßnahmen als Folge von politischen Entscheidungen sind zumeist mit Kosten verbunden, die direkt oder indirekt von den Steuerzahlern bzw. jenen Produktionsfaktoren getragen werden müssen, auf die die Steuerlast schließlich abgewälzt wird.
2. Die Präferenzen der Bürger für staatliche Maßnahmen sind unterschiedlich, da sich die Bürger hinsichtlich vieler Merkmale wie Einkommen, Alter, Gesundheit, Geschlecht, Kinderzahl, Wohnort, etc. unterscheiden. Diese Merkmale prägen die individuellen Nutzen und Kosten infolge der staatlichen Maßnahmen. Politische Entscheidungen kennen deshalb typischerweise Gewinner

und Verlierer und werden seltenst einstimmig getroffen, was neue Externalitäten bedingt.

3. Die neu geschaffenen Externalitäten durch staatliche Maßnahmen beeinflussen die Anreize aller politischen Akteure, einschließlich der Bürger als Wähler. Diejenigen, die von einer bestimmten politischen Entscheidung profitieren, haben einen Anreiz, ihre daraus resultierenden Nutzen übertrieben positiv darzustellen. Im Gegensatz dazu haben diejenigen, die von der politischen Entscheidung belastet werden, einen Anreiz, ihre Nutzen herunterzuspielen und ihre Kosten zu übertreiben, um die Entscheidung zu verhindern oder zu blockieren. Folglich sind alle geäußerten Präferenzen **strategisch verzerrt**, womit unklar bleibt, was die wahren Präferenzen der Bürger sind. Deshalb ist die Repräsentation der Bürgerpräferenzen bei politischen Entscheidungen zumeist stark verzerrt und unvollständig.

## 2.2. Natürliche Monopole in der Politik

In wirtschaftlichen Märkten ist Machtkonzentration in Form von (natürlichen) Monopolen ein Grund für Marktversagen und damit Wohlstandsverlusten. Doch auch im Markt für Politik spielt **Machtkonzentration** und -missbrauch eine fundamentale Rolle. Das ist in autokratischen Systemen offensichtlich, findet aber auch in repräsentativen Demokratien statt, da Monopolmacht für die Dauer der Amtszeit an die gewählte Person, Partei oder Koalition vergeben wird. Ohne eine gewisse Monopolmacht wäre auch die Ausübung von Zwang zur potenziellen Behebung von Externalitäten nicht möglich.

Doch Politiker können ihre Monopolmacht nicht nur im Interesse der Bürger nutzen, sondern auch für sich selbst, indem sie von den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger abweichen (vgl. z.B. *Stadelmann et al., 2013; Stadelmann et al., 2020*). Durch die Änderung von Wahlregeln können sie versuchen ihre Monopolmacht zu verfestigen, indem sie Wahlchancen und Handlungsmöglichkeiten anderer Kandidaten und Parteien beschränken.

Man mag einwenden, dass in Demokratien ein Wettbewerb um Ämter herrscht und die Macht gewählter Politiker durch den Zwang zur Wiederwahl begrenzt wird. Polit-ökonomische Modelle gehen dementsprechend davon aus, dass Politiker ihre eigenen Interessen verfolgen und einer **Wiederwahlbeschränkung** unterliegen. Aufgrund dieser Beschränkung berücksichtigen sie auch (teilweise) die Präferenzen der Bürger. Doch schränken drei Mechanismen den mit der Wiederwahl verbundenen Wettbewerb auf dem politischen Markt ein und erhöhen somit die Macht der gewählten Politiker:

1. In vielen Ländern ist die Zahl der Parteien begrenzt, da ihre politischen Systeme so konzipiert sind, dass im

Gleichgewicht nur zwei (oder wenige) Parteien miteinander konkurrieren. Tatsächlich kommen in manchen Modellen die positiven Eigenschaften des politischen Wettbewerbs sogar nur dann zum Tragen, wenn exakt zwei Parteien vollständig miteinander konkurrieren (vgl. *Downs, 1957*). Wettbewerbstheorie, Praxiserfahrung und Intuition legen jedoch nahe, dass der Wettbewerb mit einer geringen Anzahl von Wettbewerbern nicht immer besonders gut funktioniert, da diese dazu neigen, ein Kartell zu bilden. Die realistische Alternative zu einem Kartell ist ebenfalls wenig erbaulich. Je geringer die Zahl der konkurrierenden Kandidaten ist, desto mehr lohnt es sich für jeden Einzelnen, die anderen zu schädigen, was zu Schmutzkampagnen (**Negative Campaigning**, auch Schmutzkübelkampagnen) oder sogar roher Gewalt führen kann.

2. Wirksamer Wettbewerb hängt davon ab, ob der betreffende Markt bestreitbar ist. Märkte sind bestreitbar, wenn es keine relevanten **Eintritts- und Austrittsbarrieren** gibt. In der Politik sind diese Barrieren aber sehr bedeutend. Auf wirtschaftlichen Märkten für Güter und Dienstleistungen erfolgt der Markteintritt oft über geographische Grenzen hinweg, das heißt, dass auswärtige oder sogar ausländische Anbieter in Märkte eintreten können. In den meisten politischen Märkten ist dies jedoch untersagt, da die Kandidaten gesetzliche Wohnsitz- oder Staatsbürgerschaftsanforderungen erfüllen müssen (vgl. *Eichenberger, 2003; Eichenberger/Funk, 2009*).
3. Auf politischen Märkten ist Vertrauen besonders wichtig, da es hier keine Mechanismen gibt, die die Verbindlichkeit von politischen Versprechen garantieren. Das Vertrauen in die **Glaubwürdigkeit** der Versprechen von Politikern oder Parteien hängt von umfangreichen Investitionen in ihren Ruf ab. Doch derartige Investitionen erschweren neuen Anbietern den Markteintritt. Darüber hinaus ist die Reputation zumindest bis zu einem gewissen Grad ortsspezifisch und lässt sich nicht ohne Weiteres auf andere politische Märkte wie etwa andere Gebietskörperschaften übertragen.

Die große politische Bedeutung von natürlichen Monopolen veranschaulicht der Amtsinhaber-Effekt, einer der am besten dokumentierten Effekte in der modernen politischen Ökonomie und der Politikwissenschaft: Diejenigen, die bereits an der Macht sind, haben eine bessere Chance, wiedergewählt zu werden und somit ihre Macht auszubauen (vgl. z.B. *Frank/Stadelmann, 2022* für eine aktuelle Studie und Literaturübersicht). Zugleich ist offensichtlich, dass gewählte Politiker versuchen, ihr Machtmonopol zu stärken, indem sie implizite oder explizite Eintrittsbarrieren für neue Kandidaten oder Parteien schaffen, wie verschiedene Registrierungsanforderungen für Wähler oder

Wahlhürden (z.B. die Fünf-Prozent-Hürde im Deutschen Bundestag).

### 2.3. Asymmetrische Informationen

Die Wähler können die gewählten Politiker nicht vollständig kontrollieren, auch wenn der politische Wettbewerb spielt und die politische Macht wirksam beschränkt wird. Entscheidend dafür sind **Informationsasymmetrien**:

1. In wirtschaftlichen Märkten können Verbraucher in der Regel die Angebote konkurrierender Anbieter gleichzeitig beobachten und vergleichen. Am Markt für Politik ist dies weit schwieriger. Obgleich in Demokratien mehrere Politikanbieter konkurrieren, ist das beobachtbare Politikergebnis ein Resultat spezifischer politischer Entscheidungen und zahlreicher Kontextfaktoren. Die Entscheidungen sind zumeist in einem komplexen, größtenteils nicht-öffentlichen Entscheidungsprozess entstanden. Die realen Alternativen sind oft unklar. Die Bürger wissen wenig darüber, inwiefern die verschiedenen politischen Akteure zu diesem Ergebnis beigetragen haben und können deshalb deren Wahlversprechen nicht wirkungsvoll überprüfen.
2. Die Politiker könnten die Verwaltung nur unvollständig kontrollieren. Letztere verfolgt auch ihre eigenen Interessen (vgl. *Niskanen*, 1968), so dass zwischen politischen Entscheidungsträgern und der Verwaltung eine zusätzliche Ebene asymmetrischer Information besteht.
3. Wähler haben weder einen starken Anreiz, sich über Politik zu informieren, noch ihre Präferenzen öffentlich zu äußern. Dieser nachfrageseitige Informationsmangel ist in der Politik viel stärker ausgeprägt als auf Märkten für Güter und Dienstleistungen. Der Einfluss des einzelnen Bürgers auf kollektive politische Entscheidungen ist minimal und damit sein Nutzen aus guter Information gering. Hingegen sind die Kosten gut informiert zu sein substantiell. Deshalb ist es für die Bürger rational, uninformiert zu bleiben und sich eher **expressiv** als instrumentell zu verhalten (vgl. *Brennan/Lomasky*, 1991; *Hillman*, 2010). Daher wissen dann die politischen Entscheidungsträger auch nur wenig darüber, was die Bürger wirklich denken und wollen.

Zudem wissen weder Politiker noch Bürger genau, welche politische Maßnahmen die bestehenden Probleme am besten im Sinne der Bürger lösen würden. Daher ist das **Prinzipal-Agent-Problem** in der Politik von zentraler Bedeutung und führt in der Regel zu ineffizienten Ergebnissen, also Politikversagen. Bei einigen politischen Dienstleistungen gibt es überhaupt kein Gleichgewicht auf dem Markt für Politik (ähnlich dem „Market for Lemons“, *Akerlof*, 1973) und Politik erscheint dann als Folge von ad-hoc Entscheidungen. Als Beispiel mag die starke Absenz von Kos-

tenwahrheit in der Umweltpolitik dienen (vgl. *Eichenberger/Stadelmann*, 2020).

Darüber hinaus ist die Information, auf der politische Entscheidungen basieren, im Regelfall verzerrt: Es bestehen große Unterschiede in den Informationsasymmetrien zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, wie zum Beispiel den kleinen und gut organisierten Interessengruppen der Produzenten gegenüber den großen und schwach organisierten Gruppen der Steuerzahler und Konsumenten (vgl. *Olson*, 1971). Kleine und gut organisierte Interessengruppen informieren ihre Mitglieder über das, was in der Politik passiert, und sind sowohl über die vorliegenden Probleme, potenzielle Lösungen sowie die Aktivitäten der Politiker besser informiert. Sie teilen auch ihre Informationen und Lösungsvorschläge im politischen Prozess. Dementsprechend sind Politiker besser über die Präferenzen dieser Gruppen informiert als über die der schwach organisierten Gruppen. So neigen selbst Politiker, die im Grunde ernsthaft die Wohlfahrt der Bürger maximieren möchten, dazu, die gut organisierten Gruppen zu bevorzugen (vgl. *Stadelmann/Frank*, 2022). Sie kennen deren Präferenzen besser, und diese Gruppen wissen, welche Politiker sich wirklich für ihre Sache einsetzen.

### 3. Lösungen für Marktversagen auf dem Markt für Politik

Zwar kann Politik Marktversagen auf wirtschaftlichen Märkten entgegenwirken. Der Markt für Politik ist jedoch selbst äußerst anfällig für Marktversagen bzw. Politikversagen. Im politischen Prozess fehlen die Institutionen weitgehend, die Marktversagen auf wirtschaftlichen Märkten zu überwinden helfen, wie beispielsweise bindende Zusagen oder rechtlich durchsetzbare Verträge (vgl. *Eichenberger*, 2003). Implizit wird in der Literatur seit langem auf Probleme im Zusammenhang mit dem Versagen politischer Märkte hingewiesen. Institutionelle Rahmenbedingungen, die die Macht politischer Entscheidungsträger einschränken – wie etwa wirksame **Eigentumsrechte** oder **Rechtsstaatlichkeit** – wirken oft positiv zur Erhöhung der Wohlfahrt der Bürger (vgl. z.B. *Acemoglu/Robinson*, 2012). Die hier vertretene Perspektive, dass Politik ein Markt ist, auf dem gewöhnlich Marktversagen droht, bietet neue Einsichten zur möglichen Abmilderung politischen Marktversagens.

Oft wird angenommen, Politikversagen könne durch intensiven Wettbewerb zwischen der Regierung und der Opposition überwunden werden. Doch Wettbewerb zwischen Regierung und Opposition allein ist nicht ausreichend, um der jeweils bestehenden Regierung starke Anreize zu setzen, die Präferenzen der Bürger anstelle ihrer eigenen und der ihr nahestehenden Interessengruppen befriedigen. Die Opposition will zumeist die aktuelle Regierung ablösen. Da-

her hat sie starke Anreize, die Regierung zu kritisieren, aber kaum Anreize, konstruktiv Vorschläge für bessere Maßnahmen vorzubringen. Diese würde vor allem positive Externalitäten für die derzeitige Regierung erzeugen, die durch das Aufgreifen der Vorschläge ihre Aussichten auf Wiederwahl erhöhen würde. Die Wähler neigen dazu, gute politische Ergebnisse der jeweiligen Regierung zuzuschreiben, da sie aufgrund bestehender Informationsasymmetrien nicht über die notwendigen Informationen verfügen, um den Beitrag der verschiedenen politischen Akteure zu beurteilen. Daher besteht für die Opposition vor allem der Anreiz, die Regierung, ihre Politik und deren Ergebnisse scharf zu kritisieren, unabhängig davon, ob sie gut oder schlecht sind. Wenn sie hierdurch bei der Wahl selbst Regierungsmacht erlangt, hat sie den gleichen Spielraum wie die vorherige Regierung, ihren eigenen Präferenzen statt denjenigen der Bürger zu folgen. Die Probleme bleiben daher dieselben wie mit der vorherigen Regierung.

Wirkungsvoller politischer Wettbewerb hängt daher von zusätzlichen Institutionen ab. Insbesondere bedarf es weiterer Wettbewerbsformen, wirksamerer Kontrollmechanismen („Checks and Balances“) sowie einer Verringerung der politisch induzierten Externalitäten. Auf privater Ebene können Externalitäten mithilfe des Verursacherprinzips reduziert werden. Wenn jeder Einzelne für alle von ihm verursachten Externalitäten aufkommen muss, bringt dies mehr Effizienz durch Verhaltensänderungen, Anpassungen und Innovationen. Auf politischer Ebene können Externalitäten durch die wirksame Umsetzung des Prinzips der **institutionellen Kongruenz** verringert werden. Gemäß diesem Prinzip sollten diejenigen, die von politischen Maßnahmen profitieren, diese auch bezahlen und darüber entscheiden. Für mehr institutionelle Kongruenz und damit weniger Externalitäten bedarf es gezielter Dezentralisierung und direkte Beteiligung der betroffenen Gruppen an der Entscheidungsfindung. Entsprechend können direkte Demokratie und Dezentralisierung, zwei bekannte Institutionen, sowie einige noch weniger bekannte politische Institutionen helfen, politisches Marktversagen abzumildern.

### 3.1. Direkte Demokratie

Wichtig ist, direkte Demokratie als wettbewerblichen, gesellschaftlichen **Prozess** zu verstehen: Bei direktdemokratischen Entscheidungen werden Gesetzesvorschläge oder Verfassungsänderungen vom Parlament formuliert und unter bestimmten Bedingungen den Bürgern in einem Referendum vorgelegt. Zugleich können Gruppen von Bürgern selbst Initiativen einbringen, die dann im Parlament diskutiert und allenfalls von einem Gegenvorschlag begleitet den Bürgern in einem Referendum vorgelegt werden (vgl. Frey, 1994). In allen Fällen sind die jeweiligen Gesetzes- oder

Verfassungsänderungen im Voraus bekannt und ausformuliert. Es findet vor der Abstimmung ein Diskurs über die Auswirkungen der möglichen Änderungen statt. Die direkte Demokratie ist also keine Meinungsumfrage in Form Plebiszits. Vielmehr trägt der direktdemokratische Prozess dazu bei, politische Diskussionen zu institutionalisieren und zu lenken (vgl. Bohnet/Frey, 1994). Er hilft auch politische Themen zu entflechten (vgl. Besley/Coate, 2008), die Aufmerksamkeit von Politikern und Wählern auf bestimmte Themen zu lenken und im Wettbewerb neue Argumente einzubringen. Unter bestimmten theoretischen Bedingungen können Referendumsentscheide sogar einen theoretisch wohlwollenden sozialen Planer übertreffen (vgl. Osborne/Turner, 2010). Direkte Demokratie sollte daher nicht als Ersatz für repräsentative Demokratie betrachtet werden, sondern als deren Ergänzung.

Direkte Demokratie reduziert Marktversagen auf dem Markt für Politik auf mehrere Arten.

1. Sie beschränkt die Monopolmacht der Regierung durch die **Intensivierung des politischen Wettbewerbs**. Über direktdemokratische Entscheidungen können politische Beschlüsse nochmals bewertet werden, ob sie den Präferenzen der Bürger entsprechen (vgl. Matsusaka, 2018). Die Bürger können reagieren, wenn Regierungsvertreter ihre Präferenzen vernachlässigen.
2. Durch Initiativen und Referenden können einzelne Gruppen und Oppositionsparteien den Wählern wirksam **politische Alternativen anbieten**. Da diese klar als Gesetzes- oder Verfassungsänderungen formuliert sind, müssen sie beim Erhalt einer Stimmenmehrheit umgesetzt werden, was sie in der Regel glaubwürdiger als Wahlversprechen macht. Es ist für die Opposition einfach Eigentumsrechte für einen Vorschlag zu sichern, wenn er als Referendum oder Initiative formuliert wird. Daher funktioniert der induzierte Wettbewerb durch direkte Demokratie auch indirekt: Die Androhung eines Referendums kann die Regierung veranlassen, die Interessen der Wähler von vornherein ernsthafter zu berücksichtigen.
3. Direkte Demokratie ist ein Prozess, in dem die Bürgerinnen und Bürger persönlich und zusammen mit ihren Vertretern und Experten in einen offenen, produktiven Austausch von Meinungen, Informationen und Argumenten treten. Bei direktdemokratischen Entscheidungen müssen konkurrierende Fraktionen in politischen Auseinandersetzungen die Stimmen der Bürger gewinnen. Um erfolgreich zu sein, müssen sie sich aktiv an der Debatte beteiligen und ihren Standpunkt deutlich machen. Ihre Argumente müssen leicht verständlich und widerstandsfähig hinsichtlich möglicher Gegenargumente sein. Dieser Austausch erleichtert das Finden vorteilhafter politischer Maßnahmen und stärkt die Meinungsbildung. Dadurch wird das Wissen der Politiker

über die Präferenzen der Bürger sowie das Wissen der Bürger über die Positionen und Aktivitäten der politischen Entscheidungsträger gestärkt. Somit reduziert direkte Demokratie und die damit verbundenen Vorgänge die bestehenden Informationsasymmetrien im Markt für Politik. Dadurch schrumpfen auch die Asymmetrien zwischen gut organisierten, spezialisierten Interessengruppen und den Bürgern.

### 3.2. Dezentralisierung und Föderalismus

Dezentralisierung und Föderalismus reduzieren Marktversagen im Markt für Politik durch mehrere Mechanismen:

1. Sie können die institutionelle Kongruenz und damit die **Verantwortlichkeit** lokaler Entscheidungsträger erhöhen. Zudem reduzieren sie die politischen Externalitäten infolge des Angebots lokaler öffentlicher Güter durch übergeordnete Gebietskörperschaften. Anders gesagt: Die Nachfrage nach lokalen öffentlichen Gütern ist besonders hoch, wenn diese nicht lokal bezahlt werden müssten, also eine fiskalische Externalität besteht. Dezentralisierung und Föderalismus können helfen, diese Art von Externalitäten zu reduzieren.
2. Eine größere Vielfalt politischer Beschlüsse und Ergebnisse an verschiedenen Orten in dezentralen Systemen verbessert die Vergleichsmöglichkeiten der Bürger, was den Wettbewerb fördert („**Yardstick Competition**“). Dezentralisierung erleichtert auch eine **Abstimmung mit den Füßen** als eine Form des Wettbewerbs (vgl. *Tiebout*, 1956). Dies schafft Anreize für lokale oder regionale Politiker, sich für die Präferenzen der Bürger zu interessieren. Zugleich gibt sie den Bürgern Anreize, sich ernsthaft über Politik zu informieren. Denn dank Dezentralisierung können Bürger die Informationen für private Entscheidungen nutzen, zum Beispiel für die Wahl ihres Wohn- oder Geschäftssitzes. Dadurch werden politische Informationen von einem öffentlichen zu einem privaten Gut, wodurch die Information der Bürger zunehmen und so die Asymmetrie gegenüber den Politikern und den Interessengruppen abnimmt.
3. Dezentralisierung fördert eine aktivere Bürgerbeteiligung. Die Bürger beteiligen sich mit ihren Ideen direkt an der Verbesserung der lokalen Bedingungen. Außerdem stärkt die Dezentralisierung eine bürgerorientierte Demokratie, da sie oft mit einem direktdemokratischen Prozess und Entscheidungen einhergeht.

### 3.3. Weitere institutionelle Lösungen zur Behebung von Marktversagen in der Politik

*Unabhängige, volksgewählte Kritik- und Vorschlagskommissionen.* Ein Beispiel für eine wichtige Kritikinstitution sind

Rechnungshöfe und parlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen. Allerdings dürfen sie zumeist die politischen Beschlüsse erst kritisieren, nachdem diese getroffen und umgesetzt wurden. Besser wäre es, wenn unabhängige Kommissionen die Bürger informieren und Empfehlungen aussprechen, bevor politische Entscheidungen getroffen werden. Idealerweise wären diese Kommissionen volksgewählt, hätten jedoch keinerlei Entscheidungsbefugnis, sondern lediglich einen klar definierten Auftrag, Kritik an den politischen Vorschlägen der Regierung und des Parlaments zu üben und konkrete Gegenvorschläge zu entwickeln. Diese Gegenvorschläge können dann den Bürgerinnen und Bürgern in Referenden oder im Parlament zur Abstimmung vorgelegt werden. Wenn die Mitglieder solcher **Kritik- und Vorschlagskommissionen** wiedergewählt werden wollen, besteht für sie ein starker Anreiz, konstruktive Kritik und innovative Vorschläge einzubringen. Damit unterscheiden sie sich in grundlegender Hinsicht von den heutigen Oppositionsparteien, die sich gegenüber der Regierung zumeist überaus negativ und destruktiv verhalten. Solche wettbewerbsfähigen Gremien gibt es beispielsweise in der Schweiz in Form von volksgewählten Rechnungsprüfungskommissionen auf kommunaler Ebene (vgl. *Schelker/Eichenberger*, 2010).

*Offener Markt für Politiker.* Die Staatsbürgerschaft schützt derzeit nationale Politiker vor ausländischer Konkurrenz. In der Regel können nur Staatsangehörige für ein öffentliches Amt in der Politik kandidieren. Auf lokaler Ebene gibt es Anforderungen hinsichtlich des Wohnsitzes. Diese und andere Beschränkungen sind in der Politik üblich. Ein freier Markt für Politiker auf Gemeinde-, Landes- und sogar Bundesebene, der nicht an die Staatsbürgerschaft oder Wohnsitzregulierungen gebunden ist, würde die Wahlmöglichkeiten der Bürger erheblich verbessern und politische Marktcartelle aufbrechen (vgl. *Eichenberger/Funk*, 2009). Dadurch würde der politische Wettbewerb intensiviert und im Wettbewerbsprozess auch zusätzliche Information geschaffen.

*Mehrheitswahlen in Mehrpersonenwahlkreisen.* International betrachtet finden Mehrheitswahlen heute in aller Regel in Einpersonenwahlkreisen statt, so in den Wahlen zu den nationalen Parlamenten in den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich und auch Deutschland (Direktmandate für den Bundestag). Dabei haben die Wähler jeweils eine Stimme zu vergeben. Bei Mehrheitswahlen für Regierungen oder Parlamente in Mehrpersonenwahlkreisen können Wähler mehrere Stimmen an mehrere Kandidaten vergeben. **Mehrheitswahlen in Mehrpersonenwahlkreisen** haben ein bisher weitgehend verkanntes Potential zur politischen „Einmüttung“ der Kandidaten und zur Stabilisierung der politischen Ergebnisse. Dieses Wahlsystem ist zwar noch wenig erforscht, hat jedoch ein großes Potenzial, den

fruchtbaren Wettbewerb zwischen den Kandidaten zu fördern, indem (i) die Zahl der Wahlbewerber größer als in Einpersonwahlkreisen ist und so ihre Anreize zu Schmutzkampagnen senkt, (ii) den Kandidaten starke Anreize für die Annäherung an den Medianwähler gegeben werden und (iii) jeder Partei Anreize gegeben werden, weniger Kandidaten aufzustellen, als es Sitze zu vergeben gibt, wodurch Parteienvielfalt erhalten bleibt und die betreffenden Gremien aus Mitgliedern mehrerer Parteien aus allen Bereichen des politischen Spektrums zusammengesetzt werden. Dieses System scheint die Zufriedenheit von Politikern und Bürgern mit den politischen Ergebnissen zu erhöhen (vgl. z.B. Eichenberger et al., 2021).

#### 4. Schlussfolgerungen

Politik kann als Markt verstanden werden – der Markt für politische Dienstleistungen. Wie in jedem Markt, existiert auch im Markt für Politik wohlfahrtssenkendes Marktversagen – verursacht durch Monopolmacht, asymmetrische Informationen und Externalitäten.

Diese neue Perspektive auf die Politik führt zu einem besseren Verständnis von Politik- und Staatsversagen. Wie Marktversagen in wirtschaftlichen Märkten ist Politikversagen nicht die Schuld einzelner Personen. Es entsteht vielmehr aus den durch die Situation gegebenen Anreizen, ist also gewissermaßen das irrationale gesellschaftliche Ergebnis rationalen menschlichen Verhaltens in der Politik.

Diese neue, einheitliche Perspektive auf Marktversagen des Markts für Politik und darauffolgendes Staatsversagen hilft, die wohlfahrtsfördernde Rolle bereits bekannter Institutionen wie Dezentralisierung und direkte Demokratie sowie noch wenig bekannter und neuer Institutionen besser zu verstehen. Sie hilft auch neue Institutionen zu entwickeln, die Politikversagen abmildern können. Dabei öffnet unsere Betrachtungsweise den gesamten ökonomischen Werkzeugkasten, um das Funktionieren politischer Märkte und Institutionen zu verstehen und zu verbessern. Schließlich hoffen wir, dass die Integration des Politikversagens in die Theorie des Marktversagens und damit in den Kern der Ökonomie dazu beiträgt, das aus unserer Sicht eher naive Politik- und Staatsbild mancher Ökonomen näher an die Realität zu führen und die politische Ökonomie mit der traditionellen Ökonomie zu vereinen.

#### Literatur

Acemoglu, D., Robinson J. A. James (2012). Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. London: Crown Publishers.  
 Akerlof, G. A. (1970). The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), S. 488–500.  
 Arrow, K. J. (1950). A difficulty in the concept of social welfare. *Journal of Political Economy*, 58(4), S. 328–346.

Barro, R. J. (1973). The control of politicians: An economic model, *Public Choice*, 14, S. 19–42.  
 Becker, G. S. (1958). Competition and democracy. *The Journal of Law and Economics*, 1, S. 105–109.  
 Besley, T., Coate S. (2008). Issue unbundling via citizens' initiatives. *Quarterly Journal of Political Science*, 3(4), S. 379–397.  
 Bohnet, I, Frey, S. B. (1994). Direct-democratic rules: The role of discussion. *Kyklos*, 47(3), S. 341–354.  
 Brennan, G., Lomasky L. (1997). Democracy and decision. The pure theory of electoral preference. Cambridge: Cambridge University Press.  
 Buchanan, J. M. (1986). The Constitution of Economic Policy. Lecture to the memory of Alfred Nobel, Online, URL: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1986/buchanan/lecture> (Zugriffsdatum: 10.07.2022).  
 Downs, A. (1957). An economic theory of democracy. New York: Harper.  
 Eichenberger, R. (2003). Towards a European market for good politics. A politico-economic reform proposal. *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 22, S. 221–237.  
 Eichenberger, R., Funk, M. (2009). The deregulation of the political process: Towards an international market for good politics. In: Geoffrey Brennan and Giuseppe Eusepi (eds.), *The Economics of Ethics and the Ethics of Economics: Values, Markets and the State*. Cheltenham: Elgar, S. 131–144.  
 Eichenberger, R., Portmann, M., Schafer P., Stadelmann D. (2021). Mehrheitswahlen in Mehrpersonenwahlkreisen: Ein Schweizer Erfolgsrezept? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 22(4), S. 315–329.  
 Eichenberger, R., Stadelmann, D. (2020). Die politische Ökonomie der Klimapolitik: So wird ein Land mit Kostenwahrheit zum Vorbild beim Klimaschutz, *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society*, 29 (3), S. 148–153.  
 Frank, M., Stadelmann D., Torgler B. (2022). Higher turnout increases incumbency advantages: Evidence from mayoral elections. *Economics & Politics* (forthcoming). DOI: 10.1111/ecpo.12226  
 Frey, B. S. (1994). Direct democracy: Politico-economic lessons from Swiss experience. *American Economic Review*, 84(2), 338–342.  
 Frey, B. S. (2022). Is public choice still vivid? *Homo Oeconomicus* (forthcoming). DOI: 10.1007/s41412-022-00123-w  
 Hillman, A. L. (2010). Expressive behavior in economics and politics. *European Journal of Political Economy*, 26(4), S. 403–418.  
 Matsusaka, J. G. (2018). Public policy and the initiative and referendum: A survey with some new evidence. *Public Choice*, 174, S. 107–143.  
 Mueller, D. C. (2003). Public choice III. Cambridge (UK): Cambridge University Press.  
 Niskanen, W. A. (1968). The peculiar economics of bureaucracy. *The American Economic Review*, 58(2), S. 293–305.  
 Olson, M. (1971). The logic of collective action: Public goods and the theory of groups (Revised ed.). Cambridge: Harvard University Press.  
 Osborne, M. J., Turner, M. A. (2010). Cost benefit analyses versus referenda. *Journal of Political Economy*, 118(1), S. 156–187.  
 Schelker, M., Eichenberger R. (2010). Auditors and fiscal policy: Empirical evidence on a little big institution. *Journal of Comparative Economics*, 38(4), S. 357–380.  
 Stadelmann, D., Frank, M. (2022). Politikversagen und Lobbyismus. In: Polk, A. und Mause, K. K. (Hrsg.), *Handbuch Lobbyismus*. Wiesbaden: Springer VS.  
 Stadelmann, D., Torrens G., Portmann M. (2020). Mapping the theory of political representation to the empirics: An investigation for proportional and majoritarian rules. *Journal of Comparative Economics*, 48(3), 548–560.  
 Stadelmann, D., Portmann M., Eichenberger, R. (2013). Quantifying parliamentary representation of constituents' preferences with quasi-experimental data. *Journal of Comparative Economics*, 41(1), S. 170–180.  
 Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), S. 416–424.  
 Wittman, D. C. (1995). The Myth of Democratic Failure. Why Political Institutions Are Efficient. Chicago: The University of Chicago Press.