

JEDER MENSCH BRAUCHT
FREIHEIT, UM SEINE
ANLAGEN UND FÄHIGKEITEN
ENTFALTEN UND
VERWIRKLICHEN ZU KÖNNEN.
WENN ER SICH
VERFÄLLEN KULTUR UND
WISSENSCHAFTEN, STAGNIERT
DIE WIRTSCHAFT.
GEISTIGES LEBEN BRAUCHT
FREIHEIT GENAUSO, WIE DER
KÖRPER DIE LUFT ZUM ATMEN.

Liberales Institut



Ideen zu einem Versuch,
die Tätigkeit des Staates zu begrenzen

Roland Vaubel

Position Liberal

Impressum:

Herausgeber
Friedrich-Naumann-Stiftung
Liberales Institut
Truman-Haus
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam

Tel.: 03 31.70 19-210
Fax: 03 31.70 19-216
libinst@fnst.org
www.fnst.org

Gesamtherstellung
COMDOK GmbH
Büro Berlin
Reinhardtstraße 16
10117 Berlin

Gestaltung und Druck
ESM Satz und Grafik GmbH
Zossener Straße 55
10961 Berlin

2007

Ideen zu einem Versuch, die Tätigkeit des Staates zu begrenzen

Roland Vaubel

Diese Publikation basiert auf einem Vortrag des Autors anlässlich des „Karlsruher Verfassungsdialogs“ der Friedrich-Naumann-Stiftung am 16. Juni 2005

Ideen zu einem Versuch, die Tätigkeit des Staates zu begrenzen

„Endlich steht, dünkt mich, das Menschengeschlecht jetzt auf einer Stufe der Kultur, von welcher es sich nur durch Ausbildung der Individuen höher emporschwingen kann; und daher sind alle Einrichtungen, welche diese Ausbildung hindern und die Menschen mehr in Massen zusammendrängen, jetzt schädlicher als ehemals“

(Wilhelm von Humboldt, 1792).¹⁾

Die beiden Kernprobleme, die ich heute behandeln möchte, beschäftigen die Staatsphilosophen und Verfassungsgeber seit mehr als 2500 Jahren. Schon deshalb ist äußerste Bescheidenheit geboten.

Das erste Problem stellt sich auf der Ebene der Prinzipale, der Bürger als Auftraggeber: wie kann verhindert werden, dass die Leistungseliten – eine Minderheit – von der Mehrheit der Bürger durch konfiskatorische Besteuerung, Umverteilung und Reglementierung behindert und entmutigt werden? Und zweitens: Wie können wir erreichen, dass die „Agents“ – die Politiker und ihre Beamten – tatsächlich das tun, was die Bürger von ihnen wünschen? Denn der politische Ökonom geht davon aus, dass nicht nur der einzelne Marktteilnehmer, sondern auch der politische „Profi“ eigennützige Interessen verfolgt.

Bitte erwarten Sie von mir keine Vorschläge, die mit Leichtigkeit – ohne Gegenwehr – zu verwirklichen wären. Dem Wissenschaftler geht es zunächst einmal darum, die Richtung zu bestimmen.

Zuerst also der Schutz der Leistungseliten in der Demokratie. Oder grundsätzlicher formuliert: Wie können Demokratie und Freiheit miteinander in Einklang gebracht werden?

Unter Demokratie verstehen wir die Herrschaft des Volkes – also eine Staatsform, die letztlich alle Bürger an den Entscheidungen des Staates beteiligt. Dass

1) Wilhelm von Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Stuttgart 1962, S. 59.

die Bürger mit Mehrheit – vielleicht sogar mit einfacher Mehrheit – entscheiden können, ist jedoch kein Definitionsmerkmal der Demokratie, auch wenn es Rousseau und der demokratische Sozialismus so darzustellen versuchen. Auch das Einstimmigkeits- oder ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis ist demokratisch. Das beste Beispiel ist die schweizerische Konkordanzdemokratie, die de facto selbst in der einfachen parlamentarischen Gesetzgebung zu qualifizierten Mehrheiten führt.

Der Schutz der Leistungseliten verlangt ein hohes Quorum. Unter den Ökonomen hat dies vor allem Knut Wicksell 1896 in seinem berühmten Aufsatz „Über ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung“ in eindringlicher und geradezu prophetischer Weise formuliert:

„Jene Bewegung nun, welche der politischen Geschichte unseres Jahrhunderts mit wenigen Ausnahmen ihr Gepräge aufgedrückt hat, ist das stetige Fortschreiten zu parlamentarischen und demokratischen Formen des öffentlichen Lebens ... Das Ziel dieser Bewegung ist die rechtliche Gleichstellung, die größtmögliche Freiheit sowie das ökonomische Gedeihen und friedliche Zusammenwirken aller; sie hat nicht zum Zweck, und sie käme mit dem Geiste, der sie von Anfang an beseelte, in Widerspruch, wenn sie es versuchte, das Joch freiheitsfeindlicher und lichtscheuer Oligarchien, welches sie ganz oder teilweise abzuschütteln wusste, durch eine kaum weniger drückende Tyrannei der zufälligen Majorität einer Volksversammlung zu ersetzen“ (S. 110 f). „Wenn einmal die unteren Klassen definitiv in Besitz der gesetzgebenden und steuerbewilligenden Gewalt gelangt sind, wird allerdings die Gefahr vorliegen, dass sie ebensowenig uneigennützig verfahren werden wie die Klassen, welche bisher die Macht in den Händen hatten, daß sie m. a. W. die Hauptmasse der Steuern den besitzenden Klassen auflegen und dabei vielleicht in der Bewilligung der Ausgaben, zu deren Bestreitung sie selbst nunmehr nur wenig beitragen, so sorglos und verschwenderisch verfahren, daß das bewegliche Kapital des Landes bald nutzlos vergeudet und damit die Hebel des Fortschritts zerbrochen sein werden ... Gegen Mißbräuche der erwähnten Art liegt aber zweifellos die beste, ja die einzig sichere Garantie im Prinzip der Einstimmigkeit und Freiwilligkeit der Steuerbewilligung. Eben deshalb sollten andererseits die, welche nur widerstrebend und mit bösen Ahnungen sich den immer lauter werdenden Forderungen der Demokratie unterwerfen, um so eifriger bemüht sein, jenes Prinzip schon in der heutigen Steuergesetzgebung zur Geltung zu bringen“ (S. 122 f).

Wicksells Tyrannei der Mehrheit ist zur Zeit vor allem in der Europäischen Union zu beobachten. Im Ministerrat überstimmt werden am häufigsten Großbritannien, Schweden und Deutschland oder allgemeiner der Norden vom Süden (Mattila, Lane 2001; Mattila 2004). In einer der neuesten Untersuchungen heißt es dazu: „A clear

majority ... of the ... issues where there are significant divisions between Northern and Southern delegations concern choices between free-market and regulatory alternatives ... In general, the Northern delegations tend to support more market-based solutions than the Southern delegations" (Thomson et al., 2004, pp. 251, 255f.). Mit anderen Worten: die Mehrheit der hoch regulierten Staaten zwingt der Minderheit ihr höheres Regulierungsniveau auf. In der politisch-ökonomischen Literatur wird dies als „strategy of raising rivals' costs“ bezeichnet. Auch die Geschichte des Föderalismus liefert dafür viele Beispiele. So zwangen die Nordstaaten der USA den Südstaaten einen föderalen Mindestlohn auf (Stigler 1970), und im wilhelminischen Kaiserreich überzog die von Preußen angeführte Mehrheitskoalition die liberaleren Staaten des Westens (Hamburg, Bremen, Lübeck, Oldenburg, Baden, Württemberg, Hessen) mit einem Netz unerwünschter Regulierungen und Zölle.²⁾

Das Einstimmigkeitsprinzip ist in kleinen Gruppen – zum Beispiel im Ministerrat der Europäischen Union – praktikabel und bei Regulierungs- und Finanzbeschlüssen auch notwendig. Aber in großen Gruppen sind die Verhandlungskosten zu hoch und Probleme mit pathologischen Querulanten allzu wahrscheinlich. Geht man aber zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen über, so mag jedes konkrete Quorum als willkürlich erscheinen. Sollen es zwei Drittel wie bei unseren Grundgesetzänderungen oder 65 Prozent wie jetzt für den EU-Ministerrat beabsichtigt oder 62 Prozent wie vom Europäischen Konvent empfohlen oder 72,3 Prozent wie im Vertrag von Nizza sein?

Aus ökonomischer Sicht könnte es effizient sein, das Quorum bei Ausgabenentscheidungen an der Steuerbelastung festzumachen, denn die Staatsausgaben sind – wie Wicksell darlegt – zu hoch, wenn die Entscheidungen nicht von denen getroffen werden, die dafür bezahlen müssen. Deshalb sind die Ökonomen für das fiskalische Äquivalenzprinzip. Zum Beispiel könnte das Quorum bei Ausgabenentscheidungen 100 Prozent abzüglich der Hälfte des Anteils betragen, den die Einkommenssteuerpflichtigen an der Zahl der Wahlbürger haben. Oder man könnte auf den Anteil derer abstellen, die sich im progressiven Bereich des Einkommenssteuertarifs befinden. Aber diese Regelung wäre recht unscharf und eher einer direkten Demokratie angemessen. In der repräsentativen Demokratie müsste man auf die persönliche Interessenlage der Abgeordneten abstellen. In der Republik Venedig (1297–1797) zum Beispiel waren alle Ratsmitglieder, die kirchliche Ämter innehatten, von der Mitentscheidung über die Kirche berührende Fragen ausgeschlossen. Heute wird man Befangenheit vor allem bei den Abgeordneten vermu-

2) Roland Vaubel, „Federation with Majority Decisions: Economic Lessons from the History of the United States, Germany and the European Union“, *Economic Affairs*, 24, December 2004; S. 53–59.

ten, die aus dem öffentlichen Dienst kommen und dort beurlaubt sind. Sie sind aus einem eigennützigem Interesse an zu hohen Staatsausgaben und zu weitreichenden Regulierungskompetenzen interessiert. Es ließe sich daher gut rechtfertigen, bei Finanzierungs-, Ausgaben- und Regulierungsentscheidungen des Bundestages zusätzlich eine (einfache) Mehrheit unter denjenigen Abgeordneten zu verlangen, die nicht aus dem öffentlichen Dienst stammen (Prinzip der doppelten Mehrheit). Oder man legt das Quorum so fest, dass es dem Anteil der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst (zur Zeit 38 Prozent) plus der Hälfte der anderen Abgeordneten entspricht, also zur Zeit 70 Prozent betragen würde. In einer Reihe von Landtagen liegt der Anteil der Öffentlichbediensteten übrigens noch höher – zum Teil sogar weit über 50 Prozent.

Wenn die Verfassung Beschränkungen der Freiheit nur mit einer hohen qualifizierten Mehrheit zuließe, so würde daraus folgen, dass diese Beschränkungen der Freiheit von einer qualifizierten Minderheit wieder aufgehoben werden könnten.³⁾ Aus der Sicht des Verfassungsökonomens ist es daher unsinnig, für alle Verfassungsänderungen eine qualifizierte Mehrheit – zum Beispiel eine Zwei-Drittel-Mehrheit – zu verlangen. Eine solche Regelung zementiert den Status Quo, aber sie schützt nicht die Freiheit in der Demokratie. Dafür ist eine asymmetrische Regel notwendig: Da Eingriffe in die Freiheit durch eine hohe qualifizierte Mehrheit legitimiert werden müssen, reicht es für ihre Rücknahme aus, dass diese qualifizierte Mehrheit nicht mehr vorhanden ist. Die Ermächtigung kann daher von einer qualifizierten *Minderheit* widerrufen werden. Diese Einsicht findet sich auch im neuesten Verfassungsvorschlag der European Constitutional Group (2004).

Anstatt ein hohes Quorum festzulegen, kann man die Leistungseliten aber auch dadurch schützen, dass man ein Zwei-Kammer-System einführt und diejenigen, die die Hauptlast der (direkten) Besteuerung tragen, eine der beiden Kammern wählen lässt. Bei allen Finanzierungs- und Ausgabenentscheidungen müssen dann beide Kammern zustimmen, wird ein Konsens von Arm und Reich erforderlich. Eine mit dem Gesetzgebungsveto ausgestattete Repräsentation der Hauptsteuerzahler gab es in mindestens drei historisch höchst erfolgreichen Demokratien: Im Athen der Solonischen Verfassung (ab 593 v. Chr.) war dies der Areopag⁴⁾, in der römischen Republik lange Zeit der Senat und in der britischen Demokratie das House of Lords. Die doppelte Repräsentation hat den Vorteil, dass nicht um Prozente gefeilscht,

3) Roland Vaubel, „Konsenspflicht aus ökonomischer Sicht: Die liberale Alternative“, in: Hans Hattenhauer, Werner Kaltefleiter (Hg.), *Mehrheitsprinzip, Konsens und Verfassung*, Heidelberg 1986, S. 115-135, bes. S. 123.

4) Der Areopag war allerdings nicht eine legislative Kammer, sondern das höchste Gericht. Sein Gesetzgebungsveto ergab sich aus seiner Normenkontrollkompetenz.

sondern nur die Wahlberechtigung für das Oberhaus geklärt werden muss. Aber die Geschichte zeigt auch, dass jedes dieser Oberhäuser früher oder später sein Zustimmungsrecht verlor und nur noch beratende Funktion hatte. Denn auch bei der Zwei-Kammer-Lösung sind die Abgrenzungsschwierigkeiten ein häufiger Stein des Anstoßes.

Eleganter ist daher ein System, in dem beide Kammern von allen Bürgern gewählt werden, aber mit unterschiedlichen Gewichten. Auch dieses System wurde in der römischen Republik praktiziert. Für die eine Kammer, die *comitia tributa*, galt das allgemeine und gleiche Wahlrecht, in der anderen, der *comitia centuriata*, wurde nach Abteilungen (*centuriones*) abgestimmt, so dass die Landbesitzer, die zunächst die Hauptsteuerlast trugen, das Übergewicht hatten. Denn für die höheren *centuriones*, die jeweils als erste und en bloc ihre Stimme abgaben, gab es viel weniger Wahlberechtigte als für die unteren *centuriones*.

David Hume in seinem Essay „Of some remarkable customs“ (1752) sah darin das Erfolgsgeheimnis der römischen Republik, „the most active, triumphant and illustrious commonwealth that ever yet appeared“.⁵⁾ Lord Acton (1878) führt dieses System auf Aristoteles – sein Spätwerk „Πολιτικά“ – zurück: „He advised that power should be distributed to high and low; to the first according to their property, to the others according to numbers“.⁶⁾

Bitte verwechseln Sie dieses System nicht mit dem viel zitierten preußischen Drei-Klassen-Wahlrecht, das 1850 eingeführt wurde. In Preußen fehlte eine nach gleichem Wahlrecht gewählte zweite Kammer. Die andere Kammer – das Herrenhaus – war im Gegenteil ganz den Angehörigen der besitzenden Klasse vorbehalten. Und weder in der römischen Republik noch in Preußen waren die Zuständigkeiten der nach dem fiskalischen Äquivalenzprinzip zusammengesetzten Kammer auf Finanzierungs- und Ausgabenentscheidungen beschränkt. Auch gab es nicht das Prinzip der geheimen Wahl.

Abgesehen von Zwei-Kammer-Systemen und qualifizierten Mehrheitserfordernissen finden wir in der Verfassungsgeschichte noch eine dritte Lösungsmöglichkeit, wie die Leistungseliten vor der Tyrannei der Mehrheit geschützt werden können. Auch sie geht auf Solon zurück und mag zum Aufstieg Athens beigetragen haben. Solons Verfassung unterschied zwischen dem aktiven und dem passiven Wahlrecht. Zwar waren alle vier Klassen von Wahlbürgern – insgesamt weniger als 15 Prozent

5) David Hume, *Essays: Moral, Political and Literary*, hg. von Eugenc F. Miller, Liberty Fund, Indianapolis 1985, S. 371.

6) John E. E. Dalberg-Acton, *Essays in the History of Liberty*, ed. by J. Rufus Fears, Liberty Fund, Indianapolis 1985, S. 63.

der athenischen Bevölkerung – in der Volksversammlung gleichermaßen stimmberechtigt, aber Mitglieder der untersten Klasse durften nicht für politische Ämter kandidieren. Ähnlich konnten in der römischen Republik zunächst nur Patrizier von der *comitia plebis* zu Volkstribunen gewählt werden. Wussten Sie, dass auch unser Grundgesetz – Art. 137, Abs. 1 – Beschränkungen des passiven Wahlrechts (für Angehörige des öffentlichen Dienstes!) zulassen würde?

Welche Vorkehrungen trifft unsere Verfassung, um die Leistungseliten vor der Mehrheit zu schützen? Sie garantiert Grundrechte, eine unabhängige Gerichtsbarkeit und den Föderalismus. Der Grundrechtsschutz ist jedoch äußerst lückenhaft. Die Vertragsfreiheit zum Beispiel wird nicht in der Verfassung genannt. Sie kann nur indirekt aus der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2) abgeleitet werden. Wenn die Vertragsfreiheit ausdrücklich durch das Grundgesetz geschützt würde und nur durch ein Gesetz beschränkt werden könnte, würde sie nicht mehr so hemmungslos verletzt. Vertragsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt würde Wunder wirken – ein zweites „Wirtschaftswunder“ wäre die Folge. Die Vertragsfreiheit darf und muss nur dann eingeschränkt werden, wenn der Vertrag zu Lasten Dritter geschlossen wird (zum Beispiel ein Kartellvertrag) oder wenn er die Vertragsfreiheit oder die körperliche Unversehrtheit eines Vertragsschließenden verletzt, dieser sich also zum Beispiel in die Sklaverei begibt oder seiner eigenen Verstümmelung zustimmt. Der Grundrechtsschutz ist allerdings höchst unvollkommen, solange die Mehrheit der Verfassungsrichter von der parlamentarischen Mehrheit benannt wird. Solche Richter mögen zwar unabhängig sein, aber sie sind nicht politisch neutral. Unsere Grundrechte wären besser geschützt, wenn die Verfassungsrichter von Richtern – den Mitgliedern der anderen höchsten Gerichte – gewählt würden.

Mehr Schutz bietet der Föderalismus, denn er zwingt die Politiker, um die Gunst der Leistungseliten zu konkurrieren. Noch wirksamer ist der Standortwettbewerb zwischen unabhängigen Staaten. Immanuel Kant (1784), Edward Gibbon (1787), Lord Acton (1877) und Max Weber (1923) oder zu unserer Zeit Eric Jones (1981) und Douglass North (1998) haben darin das historische Erfolgsgeheimnis Europas gesehen.⁷⁾ Die Dezentralisierung politischer Macht schuf den Kaufleuten, den

7) Immanuel Kant, „Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht“, in: Kurt Rossmann (Hg.), *Deutsche Geschichtsphilosophie von Lessing bis Jaspers*, Birsfelden – Basel 1959, S. 42–85, bes. S. 58 f.; Edward Gibbon, *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire*, Basel 1787, Vol. VI, ch. 38, S. 329; Lord Acton, a. a. o., S. 21; Max Weber, *Wirtschaftsgeschichte*, München, Leipzig 1923, S. 288; Eric Jones, *The European Miracle*, Cambridge 1981 (in dt. Übersetzung: *Das Wunder Europa*, Tübingen 1991); Douglass C. North, „The Rise of the Western World“, in: *Political Competition, Innovation and Growth: A Historical Analysis*, hg. von P. Bernholz, M.E. Streit und Roland Vaubel, Berlin etc. 1998, S. 13–28.

Wissenschaftlern, den Juden und den Protestanten die Möglichkeit der Entfaltung. Auch zwischen den Stadtstaaten des griechischen Altertums und der italienischen Renaissance war die Mobilität der Eliten außerordentlich groß, wie vor allem Jakob Burckhardt (1860, 1898–1902) betont hat.⁸⁾ Heute sprechen wir von der Globalisierung, und darin liegt die große Chance der Leistungseliten. Umso erstaunlicher ist es, dass unsere Verfassung zwar die Freizügigkeit im Bundesgebiet (Art. 11), aber nicht das Recht der Auswanderung und den freien Kapitalverkehr garantiert. Der EG-Vertrag (Art. 39–60) schützt die Freizügigkeit und die Freiheit des Kapitalverkehrs in der Gemeinschaft/Union, aber gegenüber Drittländern sind nach wie vor zahlreiche Beschränkungen zulässig.

Wenden wir uns nun dem zweiten Kernproblem zu: Wie können wir die Bürger – auch die Mitglieder der Mehrheit – davor schützen, dass die Regierenden ohne Auftrag in ihre Freiheitsrechte eingreifen und ihre Ohnmacht ausbeuten? Auch hier sind Grundrechte sowie eine unabhängige und neutrale Verfassungsgerichtsbarkeit von Nutzen. Auch hier helfen Föderalismus und internationaler politischer Wettbewerb. Der Wirkungsmechanismus ist hier allerdings ein anderer als im Fall des Minderheitenschutzes. Minderheiten können sich nur schützen, indem sie abwandern – zumindest mit ihrem Kapital. Demokratische Mehrheiten dagegen können die Herrschenden abwählen und daher letztlich kontrollieren. Dabei macht es der politische Wettbewerb den Bürgern leichter, die „Performance“ ihrer Regierung mit anderen zu vergleichen und das „Schlusslicht“ an der Wahlurne abzustrafen.

Darüber hinaus könnte die Kontrolle der Herrschenden durch Elemente der direkten Demokratie verstärkt werden. Sinnvoll ist dies allerdings nur dort, wo die Herrschenden andere Interessen als die Bürger haben. Denn in allen anderen Fragen ist die repräsentative Demokratie der direkten überlegen.

Die repräsentative Demokratie hat gegenüber der direkten Demokratie den großen Vorteil, dass die politischen Entscheidungsträger einen stärkeren Anreiz haben, sich gut zu informieren. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Stimme eines einzelnen Wählers bei einer Wahl oder Abstimmung den Ausschlag gibt, ist extrem gering. Der einzelne Bürger nimmt daher nur sehr einfache, besonders unterhaltsame oder für ihn persönlich wichtige politische Informationen auf. Er hat selbst ein Interesse daran, die politischen Sachentscheidungen an Personen zu delegieren, die in kleineren Gremien – im Parlament, in den parlamentarischen Ausschüssen oder

8) Jacob Burckhardt, *Die Kultur der Renaissance in Italien*, Basel 1860, bes. S. 127; ders., *Griechische Kulturgeschichte*, Basel 1898–2002, Band 1. Vgl. auch seine Betonung des „Agonalen“ in der griechischen Kultur (z. B. S. 319f.).

im Regierungskabinett – abstimmen. Weil ein Einzelner dort eher den Ausschlag gibt, besitzen die politischen Repräsentanten einen stärkeren Anreiz, sich über die anstehenden Sachfragen zu informieren, und auch die Möglichkeit, sich innerhalb ihrer Gremien zu spezialisieren.

Obwohl die repräsentative Demokratie im Grundsatz leicht zu rechtfertigen ist, gibt es Ausnahmereiche, in denen die Repräsentation nicht zufriedenstellend funktioniert, weil die Repräsentanten deutlich andere Interessen besitzen als die Bürger und weil die Kontrolle durch die Auftraggeber unvollständig ist. Ich nenne sieben Problembereiche.

1. Das Eigeninteresse der politischen Repräsentanten ist am deutlichsten, wo es um ihre eigenen Gehälter (Diäten) und Pensionsansprüche geht. Dass zum Beispiel die Abgeordneten des Bundestags über ihre eigenen Einkommen entscheiden, ist zweifellos problematisch. Eine bessere Regelung findet sich in der Europäischen Union. Die Europa-Parlamentarier versuchen zwar schon seit Jahren, ihre Abgeordnetenbezüge auf einem höheren Niveau zu harmonisieren, aber dem müsste der Rat zustimmen, und das tut er nicht. Die Politikerbesoldung und -versorgung entspräche eher den Wünschen der Bürger, wenn alle Diätenerhöhungen vom Volk gebilligt werden müssten. Auch die Möglichkeit, per Volksbegehren Referenden über die staatliche Parteienfinanzierung und die Anzahl der Ministerposten, der parlamentarischen Staatssekretäre und der Abgeordnetensitze durchzusetzen könnte helfen, der Hypertrophie des politischen Apparats entgegenzuwirken.

2. Was für die Politiker gilt, lässt sich in abgeschwächter Form auch auf den öffentlichen Dienst anwenden. Politiker und Beamte sind gegenseitig voneinander abhängig. Mangelnde Unterstützung durch die Beamtenschaft oder gar gezielte Indiskretionen können den Regierungsmitgliedern empfindlich schaden und die Wiederwahl gefährden. Aus der Sicht des Bürgers und Auftraggebers stecken Politiker und Beamte unter einer Decke. Deshalb ist es problematisch, dass die Regierungsfaktionen, um deren Wiederwahl es ja geht, ohne jede weitere Kontrolle über die Besoldung und den Umfang des öffentlichen Dienstes entscheiden. Die Präferenzen der Bürger würden besser berücksichtigt, wenn jede Erhöhung des Personalbudgets per Referendum abgelehnt werden könnte.

3. Der öffentliche Dienst ist nicht die einzige gut organisierte Interessengruppe. Es gibt auch private Interessengruppen, die von den Politikern und Beamten Privilegien – zum Beispiel Subventionen, Steuervergünstigungen, Umweltrechte, Zollschutz oder Regulierungen – nachfragen und erhalten. Sie revanchieren sich durch Parteispenden, persönliche Unterstützung, vertrauliche Informationen, Wahlempfehlungen usw. Deshalb geben Politiker und Beamte den Interessenverbänden

stärker nach, als es die Bürger wünschen. Will man dagegen vorgehen, so müssen Subventionen, Steuervergünstigungen, Umweltrechte, Zölle und Regulierungen vom Volk per Referendum beseitigt werden können.

Zwar spielen die Interessengruppen auch in der direkten Demokratie eine große Rolle. Sie versuchen, den Ausgang der Referenden durch Informationskampagnen und Abstimmungsempfehlungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Die Schweiz ist dafür das beste Beispiel. Aber der Einfluss der Interessenverbände ist in der direkten Demokratie schwächer als in der repräsentativen, weil er transparenter ist und weil es für einen Interessenverband viel schwieriger – d. h. teurer – ist, eine Mehrheit der Wähler für sich zu gewinnen als eine Mehrheit der Abgeordneten oder den zuständigen Minister oder Ministerialbeamten. Je größer das Entscheidungsgremium ist, desto geringer sind die staatlichen Transfers an Interessengruppen. Das ist sogar empirisch nachgewiesen worden.

4. Selbst wenn es die privaten Interessengruppen und den öffentlichen Dienst nicht gäbe, wären die Politiker an höheren Staatsausgaben und mehr Regulierungen interessiert, als die Bürger für richtig halten. Denn wer in die Politik geht, möchte seine politischen Wertvorstellungen durchsetzen und „politisch gestalten“. Dem typischen Politiker geht es ja nicht darum, einen – ohnehin diffusen – „Wählerauftrag“ möglichst gewissenhaft und weisungsgemäß auszuführen, sondern er will Macht ausüben. Das Gleiche gilt für viele Mitglieder des öffentlichen Dienstes. Instrument der Machtausübung sind die Ausgaben und Regulierungen des Staates. Beide greifen in die Freiheit der Bürger ein. Die Staatsausgaben müssen – früher oder später – von den Bürgern über Steuern bezahlt werden, die Regulierungen schränken die Vertragsfreiheit ein. Die Bürger wünschen daher niedrigere Staatsausgaben und weniger Bürokratie als der typische Politiker. Nur die Möglichkeit des Referendums kann hier Abhilfe schaffen. Zum Beispiel könnte die Verfassung vorschreiben, dass jede Erhöhung der Steuersätze und des Haushaltsdefizits, aber auch jeder zusätzliche Eingriff in die Vertragsfreiheit per Referendum gebilligt werden muss. Vielleicht sollten auch bestehende Steuern und Regulierungen durch Volksbegehren in Frage gestellt werden können.

5. Ein spezielles Problem ist die Neigung der Regierenden, vor der Wahl das Haushaltsdefizit zu erhöhen, Wahlgeschenke an marginale Wählergruppen zu verteilen, die staatlichen Arbeitsbeschaffungsprogramme auszuweiten und auf eine unerwartet expansive Geldpolitik zu drängen. Sie versuchen, ein konjunkturelles Strohfeuer zu entfachen, um ihre Wahlaussichten zu verbessern. Das ist der sogenannte „politische Konjunkturzyklus“. Zahlreiche empirische Untersuchungen bestätigen seine Existenz. Die Bürger haben keinen Anlass, solche destabilisierenden und ineffizienten Maßnahmen gutzuheißen. In der Schweiz zum Beispiel ist der

politische Konjunkturzyklus nur in Gemeinden nachweisbar, in denen die direkt-demokratische Kontrolle fehlt oder sehr schwach ist.⁹⁾ Steuer- und haushaltspolitische Referenden sind in der Schweiz, aber auch in den USA keineswegs selten – vor allem auf der Ebene der Gemeinden und der Bundesländer.

6. Die Politiker und Bürokraten verschiedener Länder können ihre Besteuerungs- und Regulierungsmacht vergrößern, indem sie sich miteinander abstimmen und gemeinsam vorgehen. Die einzigen, die unter der Zentralisierung leiden und daher einen Anreiz haben, dagegen vorzugehen, sind die Bürger selbst, denn ihre Freiheit steht auf dem Spiel. Sie müssen gefragt werden, wann immer eine Zentralisierung oder Harmonisierung der Besteuerung oder Regulierung zur Diskussion steht. Ansatzweise ist dieser Gedanke bereits im Grundgesetz verwirklicht: Art. 29, Abs. 2 schreibt vor, dass die Zusammenlegung von Bundesländern „der Bestätigung durch Volksentscheid“ bedarf. Für die Europäische Union weist zum Beispiel die European Representation Study nach, dass die Bürger der Union eine Zentralisierung der Kompetenzen auf den wichtigsten Politikfeldern sehr viel skeptischer beurteilen als die Abgeordneten der nationalen Parlamente und – vor allem – des Europäischen Parlaments.¹⁰⁾

Auch der Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrags, über den jetzt in zahlreichen Mitgliedstaaten Volksabstimmungen stattfinden, zielt auf eine zunehmende Zentralisierung Europas ab. Die Union soll zusätzliche Kompetenzen erhalten. Die Ermächtigungsklausel, nach der die europäischen Institutionen auch ohne eigene Zuständigkeit und ohne Zustimmung der nationalen Parlamente tätig werden dürfen, wird von den Fragen des Gemeinsamen Marktes auf alle Ziele der Union ausgedehnt (Art. I-18). Das Entscheidungsquorum im Ministerrat soll sinken. Anstatt die Vertragsfreiheit zu schützen, erweitert die Charta der Grundrechte, die den zweiten Teil der Verfassung bilden soll, die Regulierungsmacht der Union – zum Beispiel, indem sie einen nebulösen „Anspruch auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen“ begründet (Art. II-91). Da der Verfassungsvertrag die Freiheit der Bürger bedroht, sollte er auch in Deutschland – wie von FDP und CSU gefordert und von fast allen Grünen-Politikern mit Ausnahme des Außen-

9) Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marc R. Savioz, Die direkte Demokratie, Basel, München 1999.

10) Herrmann Schmitt, Jacques Thomassen (Hg.), Political Representation and Legitimacy in the European Union, Oxford 1999, Table 3.1. Vgl. auch die Auswertung in Roland Vaubel, "Principal-Agent-Probleme in Internationalen Organisationen", in: Interdisziplinäre Sozialforschung, hg. von Christian H.C.A. Henning, Christian Melbeck, Frankfurt, New York, 2004, S. 149–164, bes. S. 151 f.

ministers gewünscht – dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden können. Falls die Bürger nicht selbst über den Verfassungsvertrag entscheiden wollen, müssten sie zumindest die Möglichkeit haben darüber abzustimmen, ob sie diese Entscheidung an ihre Politiker delegieren wollen.

7. Nicht nur in der Schweiz, sondern auch in mehreren anderen europäischen Ländern müssen Verfassungsänderungen in direkter Abstimmung vom Volk gebilligt werden. Denn die Verfassungsregeln dürfen ja nicht von denen aufgestellt und beschlossen werden, die sie später einhalten sollen. Sonst geben sich die Verfassungsgeber mehr Macht, als für das Gemeinwesen gut ist.

Deshalb ist es mehr als ein Schönheitsfehler, dass der Europäische Verfassungsvertrag von einem „Konvent“ ausgearbeitet wurde, dessen Zusammensetzung der Europäische Rat – also die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten – bestimmt hatten, und dass darin nicht nur Delegierte der nationalen Parlamente einen Platz fanden, sondern auch – und zwar mehrheitlich – Vertreter der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und eben der Regierungen. Die, die in der Europapolitik Macht ausüben, haben sich eine Verfassung gegeben, die ihren Interessen dient. Die Spielregeln, nach denen sie sich richten werden, haben sie sich selbst ausgesucht. Umso wichtiger wäre es, dass die Bürger – falls sie es wünschen – in einer Volksabstimmung darüber entscheiden können.

Verfassungen eignen sich besser für Volksabstimmungen als einfache Gesetze, weil sie von großer Bedeutung sind und die Bürger daher einen stärkeren Anreiz haben, sich darüber zu informieren. Verfassungen können auch eher kurz gefasst und verständlich formuliert werden. Die European Constitutional Group zum Beispiel hat etwa zur gleichen Zeit den Entwurf eines Verfassungsvertrags vorgelegt, der aus nur zehn Artikeln besteht und auf ebenso vielen Seiten Platz hat.¹¹⁾ Der Verfassungstext der Regierungskonferenz umfasst dagegen 465 Artikel, deren Inhalt zum Teil höchst kompliziert ist. Schon daran wird deutlich, dass die europapolitischen Akteure an einem „Europa der Bürger“ nicht interessiert sind.

In allen sieben Problembereichen haben die Politiker zwar die besseren Informationen, aber die falschen Ziele. Ihre Anreize stimmen nicht. Was ist also wichtiger: der Informationsstand oder die Anreize? James Mill, der Vater von John Stuart Mill, hat in seinem „Essay on Government“ (1820) auf diese Frage eine klare Antwort

11) Peter Bernholz, Friedrich Schneider, Roland Vaubel, Frank Vibert, „An Alternative Constitutional Treaty for the European Union“, *Public Choice*, 91, 2004, S. 451–468.

gegeben: Wer ein Interesse daran hat, das Falsche zu tun, wird auch und gerade, wenn er bestens informiert ist, das Falsche tun. Wer dagegen die richtigen Anreize hat, aber nicht so gut informiert ist, wird oft – manchmal sogar zufällig – das Richtige tun und allmählich seinen Informationsstand verbessern. Denn er hat ein Interesse daran. Wo die Interessen der Bürger und der Politiker auseinandergehen, müssen deshalb die Bürger entscheiden können.

Obwohl die meisten dieser Überlegungen nicht neu sind und direkte Volksrechte mittlerweile in den Verfassungen aller deutschen Bundesländer verankert sind, werden direktdemokratische Elemente in der deutschen Bundespolitik weithin abgelehnt. Wie ist dieses deutsche Lohengrin-Syndrom – „Nie sollst Du mich befragen?“ – zu erklären? Ist es ein Relikt des preußischen Obrigkeitsstaates? Oder liegt es an der deutschen Neigung, aus jeder Wertentscheidung eine Prinzipienfrage zu machen, die weder pragmatische Kompromisse noch Kombinationen verschiedener Elemente zulässt?

Volksabstimmungen sind nicht das Ende der parlamentarischen Demokratie. Sie können neben die parlamentarische Kontrolle treten. Wenn zum Beispiel Steuererhöhungen nur mit Zustimmung der Bürger beschlossen werden könnten, würde die parlamentarische Demokratie nicht durch die direkte Demokratie ersetzt, sondern um einen zusätzlichen Kontrollmechanismus ergänzt. Die Steuererhöhung müsste im Parlament und in der Volksabstimmung eine Mehrheit finden. Genauso könnte man es halten, wenn die Politiker ihre Diäten, die staatliche Parteienfinanzierung, die Ausgaben für den öffentlichen Dienst, die Subventionen und Steuervergünstigungen, die Zollsätze oder das Haushaltsdefizit erhöhen wollen oder wenn sie noch stärker in die Vertragsfreiheit eingreifen, zentralisieren und/oder die Verfassung ändern wollen. In allen diesen Fällen kann ein zusätzliches Korrektiv nicht schaden, sondern nur nützen.

Gefährlich ist die direkte Demokratie jedoch dort, wo es um Fragen der staatlichen Umverteilung geht, denn der mittlere Wähler ist Umverteilungsgewinner. In der repräsentativen Demokratie ist die Tyrannei der Mehrheit schwächer, denn die Repräsentanten der Mehrheit können durch die Verfassung in ein System der Checks and Balances eingebunden werden. Volksabstimmungen würden die Umverteilung daher eher verstärken. Dass die Schweiz mit diesem Problem relativ gut fertig wird, liegt wahrscheinlich daran, dass sich die Kantone in einem scharfen Standortwettbewerb befinden und dass ein kleines Land wie die Schweiz gegenüber den Nachbarländern offener, also einem stärkeren internationalen Konkurrenzdruck ausgesetzt ist.

Solange Deutschland und Europa nicht den Weg der Dezentralisierung gehen, sondern im Gegenteil die Zentralisierung auf ihre Fahnen geschrieben haben, kommt die direkte Demokratie nicht als allgemeines Prinzip in Frage. Aber dort wo die Politiker andere Interessen als die Bürger haben, stellt sie eine sinnvolle und notwendige Ergänzung dar, denn auch sie kann die Freiheit der Bürger vor der Macht des Staates schützen.

Wenn Sie unsere Arbeit unterstützen wollen:
Commerzbank Berlin
BLZ 100 400 00
Spendenkonto: 266 9661 04
Spendenbescheinigungen werden ausgestellt.

Roland Vaubel, geboren 1948. Studium an den Universitäten München, Oxford und Columbia University (New York). Bachelor of Arts in Philosophy, Politics and Economics (1970). Master of Arts in Economics (1972). Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Weltwirtschaft, Kiel (1973–84), zuletzt als Forschungsgruppenleiter. Promotion zum Dr. rer. pol. (1977) und Habilitation (1980) an der Universität Kiel. Associate Professor (1979) und ord. Professor (1980) für Monetary Economics an der Erasmus Universität Rotterdam. Gastprofessor für International Economics an der Graduate School of Business Administration der University of Chicago (1981). Seit 1984 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim. Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und des Academic Advisory Council des Institute of Economic Affairs, London. Seit 2006 Associate Editor der Zeitschrift „Review of International Organisations“.