

# Ernsthaften Politikern sollten Verträge mit dem Volk gelegen kommen

*Neue Demokratieformen für komplexere Gesellschaften und neue Herausforderungen*

Von Hans Gersbach

*Politiker, die vor den Wahlen viel versprechen und nachher wenig halten und wenig Verantwortung übernehmen, sind eine bekannte Erscheinung. Der Autor des folgenden Beitrags skizziert die Brisanz dieses Problems für freiheitliche Demokratien, und er schlägt vor, die Spielregeln durch Verträge zwischen Politikern und Volk zu ergänzen. (Red.)*

Lässt sich die Demokratie verbessern? Ihre Schwachstellen sind offensichtlich: Eine globalisierte Welt und zunehmend komplexere Gesellschaften rufen nach langfristigen Lösungen, doch die Politiker denken oft nur an die nächsten Wahlen. Vor der Wahl machen sie dann Versprechungen, die sie nach der Wahl nicht halten. Müssen wir mit diesen Nachteilen leben? Oder sind politische Modelle vorstellbar, die über die vielfältigen Formen der repräsentativen oder direkten Demokratie hinausgehen, wie wir sie heute kennen? Hier wird beschrieben, wie eine liberale Demokratie grundlegend verändert werden könnte, so dass sich deren Schwachstellen mildern lassen, ohne dass die Substanz in Frage gestellt wird.

## Schwachstellen heutiger Demokratien

Im Zentrum der hier präsentierten Vorschläge stehen politische Verträge zwischen Politikern und ihren Wählern. Solche Wahlverträge sind schriftlich niedergelegte Zielvorstellungen eines Politikers, die mit einem Belohnungssystem verknüpft sind. Das heisst: Wenn der Politiker seine vordefinierten Ziele erreicht, wird er dafür belohnt – in erster Linie, indem er sein Amt weiter ausüben darf sowie mit dem dazugehörigen Prestige und den damit verbundenen Karriere-möglichkeiten. Monetäre Anreize werden nur in zweiter Linie eingesetzt, da die immateriellen Anreize in der Politik häufig entscheidender sind.

Politische Verträge unterscheiden sich grundsätzlich von Verträgen im privatwirtschaftlichen Bereich. Einerseits sind sie einseitige Willenserklärungen von Politikern gegenüber dem Souverän. Andererseits sind politische Verträge den Grundregeln der liberalen Demokratie untergeordnet. Sie dürfen zum Beispiel nicht das allgemeine aktive oder passive Wahlrecht, periodische, freie und anonyme Wahlen, die Gewaltenteilung oder die Unabhängigkeit der Justiz beeinträchtigen. Bevor es um die Erläuterung von Arten und Funktionsweisen von politischen Verträgen geht, sind die Schwachstellen demokratischer Systeme zu analysieren, welche in modernen und komplexen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften ausgeprägter in Erscheinung treten.

– *Wiederwahl trotz durchschnittlicher Leistung.* Man könnte meinen, dass zwischen der Leistung eines Politikers und seinen Wiederwahlchancen ein direkter Zusammenhang besteht, aber in der Realität zeigt sich, dass dem tatsächlich oft nicht so ist. Auch Politiker, die nur mittelmässige Leistungen vorweisen, werden wiedergewählt. Das kann verschiedene Gründe haben. Möglicherweise interessiert sich der Wähler nicht ausreichend für die erbrachte Leistung, um sie präzise evaluieren zu wollen. Im Vergleich mit dem Einfluss, den der einzelne Wähler mit seiner Stimme ausüben kann, kostet es zu viel Zeit und Mühe, sich genau zu informieren. Und selbst wenn der Wähler die Zeit und Mühe auf sich nähme, hätte er doch keinerlei Garantie dafür, dass ein anderer Politiker eine bessere Leistung erbrächte. Es kann also durchaus vernünftig sein, einen durchschnittlichen Politiker wiederzuwählen. Natürlich weiss auch der Politiker um diese Zusammenhänge. Dieses Wissen kann sich positiv auswirken, wenn der Politiker wünschenswerte, vielleicht sogar unpopuläre Reformen in Angriff nimmt. Es kann sich aber auch sehr negativ auswirken, denn dem Politiker kann der Anreiz fehlen, dringende Vorhaben auf den Weg zu bringen oder überflüssige Gesetze abzuschaffen. Er weiss, dass er trotzdem wiedergewählt wird.

– *Verminderter Anreiz zur Verfolgung langfristiger politischer Vorhaben.* Selbst wenn sich der Wähler ernsthaft ein Bild von den Leistungen des Politikers macht, bevor er seine Wahlentscheidung trifft, kann ein unerwünschter Nebeneffekt auftreten: Es kann sein, dass der

Politiker primär einen möglichst guten Leistungsausweis vorzeigen will, um wiedergewählt zu werden. Gerade die Grundregel, dass die Amtszeit der Entscheidungsträger beschränkt ist und sein soll, kann sich bei komplexen Herausforderungen als problematisch erweisen. Je vielfältiger und vernetzter ein Problem und je grösser der zeitliche Abstand zwischen Massnahme und Ergebnis, desto weniger ist dem Problem mit schnell ausgearbeiteten und hastig umgesetzten Lösungen beizukommen und desto weniger ist es einem Amtsinhaber möglich, vor Ablauf der Amtszeit einen Leistungsnachweis zu erbringen. Entsprechend gering ist oft der Anreiz für Politiker, Langzeitprojekte umzusetzen: Diese bringen keine Wiederwahlstimmen, schlimmstenfalls kosten sie solche. Typische Beispiele dafür sind die mangelnde Haushaltsdisziplin in vielen Industrieländern, fehlende ordnungspolitische Orientierung oder nur zögerlich eingeleitete Arbeitsmarktreformen in einigen europäischen Ländern.

– *Blockaden der Politik und Verfolgung von Partikularinteressen.* Gut organisierte Interessengruppen können politische Projekte verhindern, auch wenn diese dem Gemeinwohl dienen würden. Im Extremfall können sie gar sozial unerwünschte Projekte initiieren. Die politökonomische Forschung hat viele solcher Beispiele identifiziert. Die Gesundheitsreformen in Deutschland und anderen Ländern zeigen besonders prägnant, dass die Durch-

setzung von Einzelinteressen im komplexen Gesundheitssystem manchmal kaum auffällt.

– *Mangelnde Möglichkeiten für internationale Bindungen.* In jüngerer Zeit haben sich einige globale Herausforderungen in den Vordergrund geschoben, die für Demokratien – aber auch für jede andere Staatsform – schwierig zu lösen sind. Die Milderung des Klimawandels, der Abbau von Handelsschranken, der Kampf gegen die Ausbreitung von Krankheiten wie HIV/Aids, die hohe Frequenz von Banken-, Schulden- und Währungskrisen oder auch Investitionen in die Grundlagenforschung erfordern zumindest teilweise internationale Koordination. Internationale Vereinbarungen funktionieren jedoch nur dann zufriedenstellend, wenn sich die einzelnen Länder möglichst verbindlich auf vereinbarte Ziele und Massnahmen verpflichten, da keine supranationale Autorität für deren Einhaltung sorgt oder sorgen soll. Eine solche Verpflichtung ist in demokratischen Systemen jedoch häufig nur unzureichend möglich.

– *Mangelnde Glaubwürdigkeit und Vertrauensverlust.* Da Politiker im Wahlkampf meist zu viel versprechen, werden die Wähler regelmässig enttäuscht. Mangelnde Wahrhaftigkeit kann die Glaubwürdigkeit der politischen Akteure untergraben und letztlich gar die Demokratie als solche gefährden. Das demokratische Regelwerk funktioniert nicht ohne ein Mindestmass an Wahrhaftigkeit.

## Suche nach Demokratie mit mehr Verbindlichkeit und Vertrauen

Um diese und ähnliche Schwachstellen – die Liste liesse sich verlängern – zu mildern, ohne das Fundament der liberalen Demokratie zu gefährden, sollte es politischen Akteuren der Legislative und der Exekutive im Wettbewerb ermöglicht werden, mit den Wählern politische Verträge einzugehen.

### Verpflichtungen schwarz auf weiss

Im Grunde sind zwei Archetypen solcher Verträge denkbar. Der erste Typ sind sogenannte Schwellenverträge. Ein solcher Vertrag enthält eine Zielgrösse, die der Politiker erreichen muss, um das Recht zu erhalten, bei der nächsten Wahl wieder anzutreten. Eine Zielgrösse kann in einer Zahl oder in einem eindeutig identifizierbaren Ereignis bestehen. Beispiele dafür sind die Arbeitslosenzahlen, Steuersätze, das Ausmass des Haushaltsdefizits oder die Umsetzung von bestimmten Infrastrukturprojekten.

Ein zweiter Typ entspricht langfristigen politischen Verträgen, die dem Amtsinhaber nach Ablauf der Amtsperiode eine Belohnung in Aussicht stellen, die von heutigen politischen Entscheidungen abhängig ist. Solche Belohnungen können aus Lohnbestandteilen oder aus einer leistungsabhängigen Rente bestehen. Da monetäre Anreize bei Politikern oft vergleichsweise wenig bewirken, sind immaterielle Belohnungen oft sinnvoller. Sie können zum Beispiel in Ehrenfunktionen oder der Rolle eines «Elder Statesman» bestehen.

Politische Verträge müssen in einen Rechtsprozess eingebaut werden. Es bietet sich an, sie beglaubigen zu lassen. In einem solchen Rahmen überprüft eine Beglaubigungs-Instanz, ob politische Vertragsangebote während einer Wahlkampagne sich dazu eignen, das heisst, ob ihre Einhaltung eindeutig überprüfbar ist. Zudem muss die Beglaubigungs-Instanz gewährleisten, dass vorgeschlagene politische Verträge die Grundwerte der liberalen Demokratie nicht verletzen.

Wurde ein Vertrag beglaubigt, wird er publiziert und gilt als verbindlich. Die gleiche Beglaubigungs-Instanz könnte später die Erfüllung des politischen Vertrags überprüfen und die Konsequenzen daraus festlegen. Institutionell kann man sich als Beglaubigungs- und Evaluations-Instanz sowohl eine Abteilung des Verfassungsgerichts als auch eine nach dem Modell einer unabhängigen Zentralbank konstituierte Autorität vorstellen. Selbstverständlich wird diese Instanz die Gewichte in der dreigliedrigen Gewaltenteilung der liberalen Demokratien verschieben, was eine umsichtige Einführung erfordert.

Ein Wettbewerb, bei dem politische Verträge und die vorgeschlagenen Beglaubigungs- und Evaluations-Instanzen zum verfügbaren Instrumentarium zählen, bringt gegenüber dem heutigen Zustand mehrere Vorteile. Schwellenverträge sind geeignet, die Leistungs- und Selektionsanreize zu verbessern, während langfristige Verträge die Weitsicht in der Politik fördern können. Beim Einsatz politischer Verträge würden Politiker ihre Wahlversprechen also ernsthafter angehen: Drängende Probleme wie die Arbeitslosigkeit in Europa, der Klimaschutz oder die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen hätten bessere Chancen, nachhaltig gelöst zu werden. Der Lösungsspielraum für einige politische Probleme würde sich erweitern, und demokratische Entscheidungen würden besser mit dem Gemeinwohl in Einklang gebracht, als dies heute der Fall ist.

Daneben haben politische Verträge einige erwünschte Nebenwirkungen. Die Zahl der relevanten Wahlversprechen würde reduziert, und der Wähler hätte es leichter, sich eingehend zu in-

formieren. Politiker hätten zudem einen erhöhten Anreiz, sich auf konkretere, wenn auch vorsichtiger Zielvorstellungen einzulassen. Beglaubigte – und damit verbindlichere – Wahlversprechen wären deshalb glaubwürdiger, da dem Wähler die Konsequenzen für einen wortbrüchigen Politiker bekannt wären. Auch der Einfluss von Interessengruppen würde sich verringern, da sich die Amtsträger stärker an politische Vorhaben gebunden hätten. Schliesslich könnten politische Verträge insbesondere in der EU die notwendige demokratische Kontrolle ihres komplexen Institutionen-Geflechts stärken.

Politische Verträge können schliesslich die Art der Kommunikation in einer Demokratie grundlegend ändern. Heute gehen die Wähler häufig davon aus, dass Wahlversprechen lediglich Absichtserklärungen sind, die nur selten eingehalten werden. Die Politiker ihrerseits neigen dazu, mehr zu versprechen, als sie halten können, da Wahlversprechen im Unterschied zu privatwirtschaftlichen Vereinbarungen nicht einklagbar sind. Zudem werden in Wahlkampagnen oft wohlklingende, allgemein gehaltene Versprechen abgegeben, die zwar auf breite Zustimmung stossen, aber auch zu nichts verpflichten. Kämen indessen politische Verträge zum Zug, wären beglaubigte und damit glaubwürdige Wahlversprechen leicht von ungläubwürdigen zu unterscheiden. Die Wahrhaftigkeit des politischen Diskurses würde verbessert, das Vertrauen würde gestärkt, was wiederum zur Stärkung der demokratischen Institutionen beitrüge. Nur schon um dieser erhöhten Wahrhaftigkeit der politischen Kommunikation willen sind politische Verträge wünschenswert.

### Einwände und Spezialklauseln

Die Einführung politischer Verträge kann allerdings auch unerwünschte Nebeneffekte hervorrufen. Da nicht alle politischen Vorhaben für politische Verträge geeignet sind – sei dies wegen fehlender Messdaten oder vielschichtiger Zielvorstellungen –, könnten sich einseitig orientierte Anstrengungen der Politiker auf bestimmten Aufgabengebieten ergeben, während andere Bereiche vernachlässigt würden. Einseitiger Kräfte- und Mitteleinsatz könnte jedoch spätestens bei den nächsten Wahlen mit Abwahl quittiert werden. Dieses Problem liesse sich zudem durch neue Methoden der Informationsgewinnung mildern, wie zum Beispiel durch Informationsmärkte.

Um weitere unerwünschte Nebeneffekte zu vermeiden, wäre es sinnvoll, zumindest zwei Zusatzklauseln zu ermöglichen.

– *Auflösungsklausel.* Unvorhergesehene Ereignisse wie eine Flutkatastrophe, ein Krieg oder eine Epidemie können das Erfüllen eines politischen Vertrags verunmöglichen. Es kann auch passieren, dass die Erfüllung des Vertrags gesellschaftlich nicht mehr wünschenswert ist. Jeder Wahlvertrag sollte deshalb eine Auflösungsklausel enthalten. So könnte ein Vertrag für nichtig erklärt werden, wenn zum Beispiel zwei Drittel des Parlaments dafür stimmen.

– *Koalitionsklausel.* Es kann der Fall eintreten, dass zwei Parteien mit unterschiedlich ausgerichteten Wahlverträgen miteinander eine Koalition eingehen. Für diesen Fall wäre es sinnvoll, eine Auflösungsklausel einzubauen, die es erlaubt, als Koalition einen neuen Vertrag anzubieten, der die Einzelverträge der Koalitionspartner ersetzt. Noch eleganter wä-

### Der Autor

Gy: «Demokratische Prozesse verbessern» ist ein Thema, das Hans Gersbach beim wissenschaftlichen Arbeiten immer wieder aufgreift. Im nebenstehenden Artikel kommt zum Ausdruck, in welche Richtung die Suche etwa geht: Die Verfeinerung der Spielregeln für die Kommunikation zwischen Politikern und Volk sowie fürs Signalisieren von Verlässlichkeit spielt eine zentrale Rolle. Gersbachs Texte sind freilich nicht im Stil einfacher Rezepte gehalten, seine Herleitungen sind methodisch streng, eng mit ökonomischer Theorie, mit Vertrags-, Informations-, Spiel- und allgemeiner Gleichgewichtstheorie verbunden. Und die mathematischen Formeln in den Texten verdeutlichen, dass Gersbach seine Karriere in der Mathematik und Physik begonnen hat. 1959 im aargauischen Hellikon geboren, hat er an der Universität Basel drei Studienabschlüsse (Mathematik, Aktuarwissenschaft und Ökonomie) erlangt, 1990 in Basel bei Prof. Peter Bernholz in Ökonomie doktriert und anschliessend zwei Jahre bei McKinsey gearbeitet. Zurück in der Wissenschaft, hat er sich 1995 bei Bernholz und Prof. Martin Hellwig habilitiert. 1995 übernahm Gersbach eine Ökonomie-Professur an der Universität Heidelberg, und 2006 zog er als Professor für Makroökonomie, Innovation und Wirtschaftspolitik in den neuen Ökonomie-Bereich D-MTEC der ETH Zürich. Seine Forschungsinteressen gelten, neben Demokratie-Themen, etwa der Geldpolitik und der Bankenstabilität, Fragen des Wirtschaftswachstums und der Armutsüberwindung, der Bekämpfung von Epidemien sowie der Förderung technologischer und institutioneller Innovationen.



ren bedingte politische Verträge, deren Gültigkeit vom Zustandekommen einer bestimmten Koalition abhängig ist. Beispielsweise hätten im vergangenen Bundestagswahlkampf in Deutschland die CDU/CSU und die SPD bedingte politische Verträge über die Höhe des Mehrwertsteuersatzes abschliessen können, die nur für den Fall gültig gewesen wären, dass es keine grosse Koalition gibt. Dies hätte es den Parteien ermöglicht, jenen offensichtlichen Bruch von Wahlkampfversprechen zu verhindern, der unter den heutigen Bedingungen eintreten musste, weil die Ankündigungen der Parteien nicht mit ihren anschliessenden Handlungen kompatibel waren.

### Verlässlichkeit auf globaler Ebene

Globale Herausforderungen, wie zum Beispiel der Klimawandel, sind – in ökonomischer Sprache ausgedrückt – als globale öffentliche Güter durch dezentrale Anstrengungen der Länder nicht zu bewältigen, dies unabhängig von der Staatsform. Politische Verträge können in solchen Situationen die internationale Koordination verbessern und das Trittbrettfahrerproblem – das Problem, dass sich einzelne Länder drücken – mildern. Durch politische Verträge können sich Politiker besser auf Ziele verpflichten. Dies wiederum würde internationale Vereinbarungen erleichtern, da sich viele Staaten in einem ähnlichen Zeitrahmen auf bestimmte Ziele verpflichten können. Allerdings ersetzen politische Verträge internationale Mechanismen zur Lösung solcher Probleme mit globalen öffentlichen Gütern nicht. Solche Lösungen – wie zum Beispiel der von uns entwickelte Vorschlag für ein globales Belohnungs- und Rückerstattungssystem für Emissionsabgaben beim Klimawandel – lassen sich aber besser einführen, wenn Amtsinhaber der einzelnen Länder sich über politische Verträge bereits dazu verpflichtet haben.

Die hier skizzierten Ansätze sind primär gedankliche Modelle. Es gibt keine Beispiele in der Realität, die diese Vorschläge abbilden würden. Allerdings gibt es neben historischen Parallelen im antiken Athen und im mittelalterlichen Venedig bereits erste Versuche, monetäre politische Verträge einzuführen, die auf kurzfristige Leistungskontrollen angelegt sind. So hat man beispielsweise in der kanadischen Provinz Manitoba das Gehalt der Amtsinhaber davon abhängig gemacht, wie erfolgreich sie die Budget-Vorgaben eingehalten haben.

Ein allgemeiner Rechtsrahmen für die Einführung von politischen Verträgen im politischen Wettbewerb ist bisher aber noch nicht entwickelt worden. Ein solcher würde einerseits weitreichende Änderungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe bedingen und andererseits die demokratischen Abläufe von Grund auf verändern. Institutionelle Neuerungen wie die hier präsentierten Vorschläge haben es in sich, dass deren Auswirkungen nicht schon bei der Einführung in allen Verastelungen bekannt sind, da sie auf langfristige Veränderungen abzielen. Politische Verträge bergen jedoch ein Potenzial, dessen Ergründung sich jede liberale Demokratie leisten sollte.

Verantwortlich für «Themen und Thesen»: Gerhard Schwarz, Beat Gygi

Die nächste Beilage «Themen und Thesen» erscheint am 29. 9.

### Weiterführende Literatur

Hans Gersbach: Anreize für Weitsicht und Wiederwahl-Schwellen: Wege zur besseren Demokratie, in: «Perspektiven der Wirtschaftspolitik», Blackwell, Oxford 2007, im Druck.

Hans Gersbach: Designing Democracy: Ideas for Better Rules. Springer, Berlin 2005.

Hans Gersbach und Verena Lissens: Re-election Threshold Contracts in Politics. CEPR Discussion Paper No. 5175, 2005.

Hans Gersbach und Markus Müller: Elections, Contracts and Markets. CEPR Discussion Paper No. 5717, 2006.