

Der Staat ist nach wie vor der zentrale Akteur und der gedankliche Fixpunkt des Öffentlichen Rechts. Nicht weniger bedeutsam ist im Staat der Moderne die Verfassung, die den Staat konstituiert, rechtsstaatlich einhegt und einen Rahmen sowie verbindliche Regeln für den politischen Prozess setzt. Staat und Verfassung sind damit wie siamesische Zwillinge und die Fragen, was zuerst da war und was wichtiger ist, sind müßig. Es steht heute außer Frage, dass eine ökonomische Analyse dieses Rahmens für den politischen Prozess ebenso bedeutsam und lohnend ist wie eine ökonomische Analyse des politischen Prozesses und der aus ihm hervorgegangenen Entscheidungen selbst.¹ Damit weitet sich der Blick von den Wahlhandlungen unter Restriktionen auf die Wahl der Restriktionen selbst.

Die rationale Analyse von Staat und Verfassung ist keinesfalls neu und verfügt mittlerweile über eine beachtliche Tradition. Spätestens² in der Gesetzeslehre von *Adam Smith*³ ist ein umfassender wissenschaftlicher Versuch zu sehen, auf diesem Gebiet ökonomische, soziale, politische, philosophische und rechtliche Perspektiven zusammenzuführen. Einen Meilenstein in der Ausbildung einer konstitutionellen politischen Ökonomie oder – etwas enger – einer ökonomischen Analyse von Staat und Verfassung markiert das Werk von *Knut Wicksell*. In den „Finanztheoretischen Untersuchungen“⁴ betonte er die Bedeutung der Regeln, unter denen die politischen Akteure ihre Entscheidungen treffen, und die Notwendigkeit, diese in Reformbemühungen einzubeziehen; bereits hier diente der Konsens der Regierten und damit eine Konsenstheorie als zentrale Perspektive zur Bewertung staatli-

¹ Für eine Einführung in die ökonomische Analyse von Staat und Verfassung vgl. Homann/Suchanek (2005), Kap. 3 sowie Fritsch (2014), Kap. 13; weiterführend Kirsch (2004), Kap. 4; Feldmann (1999), 230 ff. (Verfassungsökonomik); Marciano/Josselin (2005).

² Natürlich können die Spuren einer rationalen, ökonomisch orientierten Auseinandersetzung mit Staat und Verfassung weiter zurückverfolgt werden, vgl. dazu Rowley (2005), Kap. 1.

³ Für eine Einführung in das Werk von Adam Smith vgl. etwa Mathis (2009), § 5.

⁴ Wicksell (1986).

cher Handlungen. Dieser Ansatz wurde 1962 wirkungskräftig von *Buchanan* und *Tullock* in dem Buch „The Calculus of Consent“⁵ aufgenommen und fortentwickelt.⁶ Beeinflusst und verstärkt durch die insbesondere von *John Rawls* ausgearbeiteten Vertragstheorien⁷ wurde damit eine normative Theorie von Staat und Verfassung begründet, die bis zum heutigen Tag viele weitere Forschungsaktivitäten ausgelöst hat.

Angesichts des Reichtums und der Vielfalt dieser Forschungen müssen in der folgenden Darstellung Schwerpunkte gesetzt werden. Diese sollen bei den vertragstheoretischen Verfassungstheorien (2.2.) und hier insbesondere bei den Regierungsformen (2.2.2.), den Demokratietheorien (2.2.3.), den Staatsaufgaben (2.4.), den Staatsaufgaben (III.), beim Staatsaufbau und hier insbesondere beim Föderalismus (IV.) und schließlich bei der Entgrenzung des Staates durch supranationale Integration (2.5.) liegen.

2.1 Grundlagen einer Institutionenökonomie von Staat und Verfassung

Im Folgenden soll die Ökonomik als eine allgemeine „Vorteils-/Nachteilsgrammatik“ nunmehr auf Staat und Verfassung angewendet werden.⁸ Auf der Grundlage des methodischen Individualismus, des Rationalprinzips und der Thesen zur Institutionenökonomik bedeutet dies:

1. Der Staat wird nicht vorausgesetzt, sondern selbst zum Gegenstand von Erklärungen mit dem Ziel der Gestaltung durch die Ökonomik gemacht. Auf der Grundlage des methodischen Individualismus wird hinter den Staat zurückgegangen und bei den Bürgern als den Subjekten des Staates und anderer Institutionen angesetzt.⁹ Damit wird der „Mythos vom wohlwollenden Staat“ aufgegeben; es gibt weder ein abstraktes Gemeinwohl, das es nur wissenschaftlich aufzufinden gilt, noch gibt es per se gemeinwohlorientierte Akteure.¹⁰
2. Der Staat wird als komplexes, langfristig angelegtes Netzwerk von Beziehungen zwischen Einzelpersonen verstanden, die diese Dilemmastrukturen überwinden und Kooperationsgewinne erreichen und sichern wollen. Mit der Verfassung wird dafür eine entsprechende, nur unter erschwerten Bedingungen abänderbare „Handels- und Regelordnung“¹¹ errichtet.

⁵ Buchanan/Tullock (1962).

⁶ Vgl. für eine kurze Darstellung dieser Entwicklungslinien van den Hauwe (2005).

⁷ Für eine Einführung in die Theorie der Gerechtigkeit von John Rawls vgl. etwa Mathis (2009), § 7.

⁸ Vgl. dazu etwa Richter/Furubotn (2010), Kap. IX; van Aaken (2003a), 89 ff.

⁹ Feldmann (1999), 242; zu den Grundlagen des methodischen Individualismus vgl. bereits oben 1.2.2.2.1; zur Einordnung der Verfassungstheorie in das Konzept des normativen Individualismus vgl. auch Von der Pfordten (2005), 1070 (unter 5.).

¹⁰ Brennan/Buchanan (1993), Kap. 3.

¹¹ Schick (2003), 89 ff.

3. Der Staat wird als Organisation¹² zu einem eigenständigen Akteur mit spezifischer Willensbildung. Dies hat insbesondere Konsequenzen für die ökonomische Analyse der internationalen Beziehungen, in deren Mittelpunkt nach wie vor die Staaten stehen.¹³

2.2 Verfassungs- und Demokratietheorie (Vertragslehren)

Als Ausgangspunkt für moderne vertragstheoretische Verfassungs- und Demokratietheorien kann das bereits erwähnte grundlegende Werk von *James M. Buchanan* und *Gordon Tullock* (1962) mit ihrer ökonomischen Analyse der konstitutionellen Demokratie gelten; dieser Gedanke wurde durch vielfältige Arbeiten von Buchanan fortentwickelt.¹⁴ In der Ökonomik sind vertragstheoretische Verfassungs- und Demokratietheorien als Konstitutionenökonomik Teil der positiven Analyse.¹⁵

Verfassungen werden hier als Formulierung grundlegender Regeln für soziale Austauschbeziehungen verstanden.¹⁶ Es geht dabei um vertrauensbegründende Absprachen für künftige Kooperationen.¹⁷ Grundlegend sind diese Regeln, weil sie Regeln über Regelsetzung enthalten.¹⁸

Vor diesem Hintergrund erhellt, dass die Bedeutung von Verfassungen direkt davon abhängt, in welchem Verfahren und wie leicht oder wie schwer sie geändert werden können.¹⁹ Das Grundgesetz möchte in dieser Beziehung mit der „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG ein besonders hohes Maß an Verlässlichkeit schaffen.

2.2.1 Vertragstheoretische Interpretation der konstitutionellen Demokratie

2.2.1.1 Der vertragstheoretische Ausgangspunkt

Seit eine Berufung auf höhere Instanzen zur Begründung von Staat und Herrschaft nicht mehr möglich war, gilt der Grundsatz: Die Verbindlichkeit von Regeln und Institutionen

¹² Vgl. dazu allg. unten 3.1. und 3.2.

¹³ Vgl. dazu näher unten 2.5.

¹⁴ Vgl. etwa Brennan/Buchanan (1993), 42 ff.

¹⁵ Zu Recht weist Vanberg (2008), 23 ff. darauf hin, dass es hier häufig Missverständnisse gibt, die gelegentlich zu einer Zuordnung zur normativen Konstitutionenökonomik führen.

¹⁶ Zur Abgrenzung eines engeren (eher sozialen) von einem weiteren (eher normativen) Verfassungsbegriff vgl. Feldmann (1999), 230.

¹⁷ Cooter, (2000), 63.

¹⁸ Weigel (2006), 199.

¹⁹ Zur Bedeutung von Verfassungsänderungen vgl. Feldmann (1999), 232 ff., 245 ff.; zu den Gründen und Motiven für Verfassungsänderung und -wandel Voigt (1998), 287 ff.

kann nur auf das *Wollen der Betroffenen* selbst zurückgeführt werden; sie beruht damit *systematisch auf kollektiver Selbstbindung*.

Wesentliches Theorieelement (mit Ansätzen in der Antike über *Kant* bis *John Rawls* und *James Buchanan*) ist dabei die „*Theorie des Gesellschaftsvertrages*“: Man stellt sich Staat und soziale Ordnung vor als fiktiv aus einem Vertrag der Mitglieder hervorgegangen vor, um ihn dem Grunde nach zu rechtfertigen, aber auch eine Basis zur Kritik seiner Ausgestaltung zu finden.²⁰

Ein solcher Vertrag ist natürlich keine historische, empirische Tatsache, sondern vielmehr – mit *Kant* gesprochen – eine Konstruktion der Vernunft mit dem Ziel „jeden Gesetzgeber zu verpflichten, daß er seine Gesetze so gebe, als sie aus dem vereinigten Willen eines ganzen Volkes haben entspringen *können*, und jeden Unterthan, so fern er Bürger sein will, so ansehen, als ob er zu einem solchen Willen mit zusammen gestimmt habe. Denn das ist der probirstein der Rechtmäßigkeit eines jeden öffentlichen Gesetzes“.²¹

Philosophischer Ausgangspunkt der Vertragstheorien ist in der Tradition Kants die Würde jedes einzelnen Menschen, der einen Zweck an sich darstellt. Deshalb steht dieser Ansatz in Widerspruch zu den Grundannahmen des Utilitarismus.²²

2.2.1.2 Der Konsens als „regulative Idee“

Wegen des (theoretischen) Zustimmungserfordernisses aller wird für die Vertragstheorie das Erfordernis eines Konsenses angenommen oder fingiert: die Menschen unterwerfen sich der Regelbindung als Preis dafür, dass dies andere auch tun und ihr Verhalten so kalkulierbar wird (ein „*bellum omnium contra omnes*“ im Sinne *Hobbes* vermieden wird).

Der Konsens wird damit zur zentralen „regulativen Idee“. Auf dieser Grundlage sind Verfahren zu suchen, die diese Idee nachzubilden oder zu simulieren in der Lage sind; auch diese theoretische Simulation des Konsenses geht auf *Kant* zurück - die Prüfung, ob Regeln verallgemeinerungsfähig sind im Sinne der sogenannten Gesetzesformel des kategorischen Imperativs: „handle nur nach derjenigen *Maxime* (= subjektive Regel), durch die Du zugleich wollen kannst, daß sie ein allgemeines Gesetz werde“. So sehen auch moderne Vertragstheorien den „Universalisierbarkeitstest von Regeln“ als notwendige Bedingung für die allgemeine Verbindlichkeit von Regeln an.

Ökonomisch spricht dafür auch, dass tatsächlicher Konsens über Regeln unter empirischen Bedingungen in großen Gesellschaften praktisch kaum möglich oder zu teuer beziehungsweise zeitaufwändig wäre: zum Nachteil aller würden Entscheidungen damit zu langsam oder auf dem Niveau der jeweils risikoscheuesten Gesellschaftsmitglieder getroffen.

²⁰ Einen guten Überblick über die Zusammenhänge zwischen klassischen Staatstheorien, Sozialphilosophie und ökonomischen Ansätzen zu diesem Thema geben Salzberger/Elkin-Koren (2005), 59 ff.; zur Ökonomik der konstitutionellen Demokratie vgl. den einführenden Überblick bei Dylla (2008), 30 ff.

²¹ *Kant* (1923), 297.

²² Vgl. dazu bereits oben 1.2.1.3.

Zentrales analytisches Instrument zur Verfassungsbegründung ist der „*Schleier des Unwissens*“ („veil of ignorance“).²³ Mit diesem logischen Konstrukt wird unterstellt, dass jedes einzelne Kollektivmitglied, welches sich hinter dem Schleier des Nichtwissens befindet, völlig im Unklaren darüber ist, wie die Gesellschaft, in der es zu jedem beliebigen Zeitpunkt in der Zukunft leben wird, aussehen wird und welchen Platz es in dieser Gesellschaft einnehmen wird.

2.2.1.3 Exkurs zur Diskurstheorie des Rechts (Jürgen Habermas)

Auch die von *Jürgen Habermas*, *Robert Alexy* und anderen vertretene Diskurstheorie des Rechts stellt sich im Kern als Konsensustheorie dar; dabei geht es auch hier nicht um zufällig faktische Konsense, sondern um den begründeten und damit (idealerweise) unter allen möglichen Diskursteilnehmern erzielten potenziell universalen Diskurs (Habermas).²⁴

Damit unterscheiden sich die Vertragslehren und die Diskurstheorie letztendlich nur in der Methodik der Bewertung von Argumenten im Einzelnen.

2.2.1.4 Einzelne Ableitungen

Aus dem Blickwinkel der ökonomischen Analyse sind die Regeln einer konstitutionellen Demokratie das Ergebnis einer Abwägung des demokratischen Aspektes einer möglichst weitgehenden Mitwirkung eines jeden Einzelnen an den staatlichen Entscheidungen auf der einen Seite und der Gewährleistung der Effektivität und Effizienz staatlicher Institutionen und Entscheidungsstrukturen auf der anderen Seite. Ausgangspunkt jeder Demokratie ist vor diesem Hintergrund die Annahme, dass per Konsens entschieden wird, unter bestimmten Bedingungen „spätere Entscheidungen“ unterhalb des Konsenses zu treffen und gleichwohl als verbindlich gelten zu lassen; das Abgehen vom Konsens wird dann als für alle vorteilhaft und damit konsensfähig gedacht. Das Einstimmigkeitsprinzip ist unzweifelhaft in größeren heterogenen Gruppen nicht praktikabel; zudem bestünde hier die Gefahr strategischen Verhaltens.²⁵ Dies bedeutet insbesondere, dass *Mehrheitsentscheidungen* nicht unbeschränkt akzeptiert werden können, da Mehrheiten Minderheiten ausbeuten und unterdrücken können; Mehrheitsentscheidungen werden nur unter konstitutionellen Bedingungen als legitim angesehen.

Das beginnt mit der Vorstellung, dass sich die Einzelnen für die für sie besonders wichtigen Entscheidungen ein individuelles Vetorecht vorbehalten. Dies ist das Konzept der *Menschen- oder Grundrechte*, die der Mehrheit bestimmte grundrechtsrelevante Handlungsoptionen zum Schutz der Einzelnen entziehen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass Menschen ihre zunächst unbegrenzte Freiheit nur soweit zugunsten des Staates aufgeben werden, wie das ihren Interessen dient. Im Übrigen werden sie sich individuelle

²³ Buchanan/Tullock (1962), 78 und weiterentwickelt durch Rawls (1972). Eine gute (deutschsprachige) Einführung findet sich bei Kirsch (2004), Kap. IV 3.2.1., 155 ff. sowie bei Fritsch (2014), 13.7.

²⁴ Vgl. hierzu insbes. Habermas (2009) sowie weiterführend Tschentscher (2003), 119 ff.

²⁵ Vgl. etwa Schick (2003), 120 ff. in Bezug auf die Europäische Union.

Freiheitspositionen vorbehalten, um durch freie eigene Entscheidung ihrem individuellen Nutzen nachgehen zu können.

Weiterhin kann man hieraus ableiten, dass die Staatswillensbildung unter bestimmten Voraussetzungen erfolgen muss. So lassen sich die Ideen der Gewaltenteilung, des Rechtsstaats, insbesondere aber der demokratischen Partizipationsmöglichkeit Einzelner begründen.²⁶ Rationale Individuen werden den Staat so konstituieren, dass die negativen Konsequenzen für individuelle Freiheit und individuelles Wohlergehen minimiert werden, wenn sich die schlechtest denkbaren politischen Umstände einstellen (sogenannte „minimax“-Regel).²⁷ Bei der Errichtung einer Verfassung stehen die Bürger vor dem „Dilemma des starken Staates“:²⁸ Effektiver Schutz individueller Rechte setzt starke staatliche Institutionen voraus; da staatliche Macht aber missbraucht werden kann, kann sich gerade diese staatliche Macht wieder gegen individuelle Freiheit wenden. Das macht staatliche Selbstbindung nötig. Diese ist aber deutlich schwieriger zu konstruieren als Selbstbindung Privater, da deren Selbstbindung regelmäßig über einen neutralen Dritten erfolgt, der im Falle des Staates nicht zur Verfügung steht.

So ist etwa die *Gewaltenteilung* als ein Versuch zu sehen, das Selbstbindungsproblem des Staates zumindest zu reduzieren.²⁹ Typischerweise wird in modernen Verfassungsstaaten im Anschluss an *Montesquieu* die Staatsgewalt in Legislative (Setzung abstrakt-genereller Gesetze), Exekutive (Staatsleitung und Ausführung der Staatsgewalt im Einzelfall) sowie Judikative (Kontrolle einzelner Entscheidungen) unterschieden. Weitere Elemente und Ausdifferenzierungen sind möglich und werden in unterschiedlichem Ausmaß praktiziert, wie etwa die Unterteilung der Legislative in Kammern oder Häuser (Bundestag und Bundesrat in Deutschland, Senat und Repräsentantenhaus in den USA oder Ober- beziehungsweise Unterhaus in Großbritannien). Ökonomisch gesehen werden damit Verhandlungsprozesse („bargaining“) innerhalb des Staates begründet, die zu wechselseitiger Kontrolle führen. Diese Verhandlungsprozesse führen jedoch zu (politischen) Transaktionskosten, wird doch die staatliche Willensbildung dadurch verkompliziert. Exemplarisch kann auf die Diskussion über politische Blockaden durch eine zu weitreichende Zustimmungsbefähigung von Gesetzen in Deutschland verwiesen werden.³⁰ Im Ergebnis muss daher abgewogen werden, wie viel Gewaltenteilung man sich leisten will um Machtmissbrauch zu vermeiden (oder etwa dezentrale Interessen zur Geltung zu bringen) und wie viel einheitliche Entscheidungsgewalt als notwendig angesehen wird, um die Effektivität staatlicher Entscheidungen (auch zugunsten der Freiheitssicherung) zu sichern.

Vor diesem Hintergrund ist es einfach, den modernen Verfassungsstaat als *Rechtsschutzstaat* zu „konstruieren“. Wesentlich anspruchsvoller ist es, daraus auch Grundlagen des

²⁶ Zutreffend gehen Salzberger/Elkin-Koren (2005), 79 ff., der Frage nach, ob im Zeitalter des „Cyberspace“ direkt-demokratische Partizipationselemente an Bedeutung gewinnen werden.

²⁷ Cooter (2000), 11 f.

²⁸ Vgl. dazu Voigt (2009), 4.2.5.

²⁹ Zur ökonomischen Analyse der Gewaltenteilung vgl. etwa Cooter (2000), Kap. 9.

³⁰ Vgl. dazu Lehmann-Brauns (2008), 27 ff.

Leistungsstaates abzuleiten.³¹ So überrascht es auch nicht, dass gerade die Annahmen, die *John Rawls* (unter dem „Schleier des Nichtwissens“) in Bezug auf die Sozialstaatlichkeit getroffen hat, besonderer Kritik ausgesetzt waren.³² Grundsätzlich lässt sich sagen, dass sich der Leistungsstaat dadurch rechtfertigt, dass er Chancen zur Wohlstandssteigerung einräumt, die durch individuell-eigennützige, nicht zentral organisierte Aktivität ansonsten unausgeschöpft blieben.³³ Genauere Ableitungen für ein verfassungsrechtlich zu gewährendes Minimum sind aber problematisch und eine Verfassung tut gut daran, diese Festlegungen dem demokratischen Prozess zu überlassen; in Deutschland geschieht dies dadurch, dass das Sozialstaatsprinzip als bloßes Staatszielprinzip fungiert.

2.2.2 Ökonomische Theorie der Regierungsformen

Bekanntlich variieren die verfassten Staaten jenseits der gemeinsamen identitätsprägenden Merkmale gerade hinsichtlich der spezifischen Ausgestaltung der konkreten Regierungsformen erheblich. Seit jeher bestand ein großes wissenschaftliches Interesse daran diese spezifischen Ausprägungen nachzuvollziehen und zu erklären. Auch die Ökonomik hat sich dies zur Aufgabe gemacht, allerdings befindet sich die Entwicklung einer allgemein gültigen Transformationstheorie noch in den „Kinderschuhen“.³⁴

Einige, noch nicht spezifisch auf Institutionenbildung bezogene Elemente dafür sind naheliegend, so der Rekurs auf das „Selbstinteresse der Herrscher“ oder Umweltfaktoren im weiteren Sinne einschließlich der Frage des Bevölkerungswachstums.³⁵ Der wohl wichtigste institutionelle Ansatz ist in der Theorie vom „Wettbewerb der Institutionen“ zu sehen.³⁶ Er folgt der einfachen Überlegung, dass sich nicht nur die Anbieter traditioneller Güter, sondern auch die Anbieter von Kollektivgüterbündeln im Wettbewerb befinden. Diese Theorie wurde zunächst in Bezug auf föderale Staaten entwickelt, in denen sich die Gliedstaaten im Wettbewerb untereinander befinden.³⁷ Später wurde sie auf Nationalstaaten übertragen, deren Regierungen sich im Wettbewerb um (knappe) mobile Ressourcen befinden.³⁸ Im Mittelpunkt steht dabei das Werben um Investitionen und daraus folgendem Steueraufkommen.³⁹

³¹ Vgl. dazu etwa Feldmann (1999), E.III.1., 230 f.; Fritsch (2014), 13.4.

³² Seine Ableitungen stützen sich – in starkem Gegensatz zu utilitaristischen Theorien – wesentlich auf das Wohlfahrtsniveau der am schlechtesten gestellten Person, vgl. etwa Sen (1977), 283 ff.

³³ Fritsch (2014), 13.4.

³⁴ Vgl. hierzu im Überblick etwa Voigt (2009), 6.4.

³⁵ Vgl. dazu Voigt (2009), 6.4.1. m. Nachw.

³⁶ Vgl. dazu etwa Richter (2002); Marciano/Josselin (2003).

³⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang unten 2.4.2.

³⁸ Zu den Vorzügen und analytischen Nutzen des Wettbewerbsparadigmas in Bezug auf Staaten sowie den dagegen vorgebrachten Einwänden instruktiv Peters, A. (2010), 11 ff.

³⁹ Vgl. speziell zu Fragen des Steuerwettbewerbs unten 5.3.1.5.

Stefan Voigt hat es unternommen, einige Bestandteile einer allgemeinen Theorie der Transformation von Regierungsformen zu skizzieren.⁴⁰ Als wesentliche Faktoren nennt er: die beschränkte Rationalität der Akteure, das Problem kollektiven Handelns, die Pfadabhängigkeit institutionellen Wandels, das damit zusammenhängende Phänomen politischer Transaktionskosten, die relative Macht der relevanten Akteure sowie Gerechtigkeitsvorstellungen in der Bevölkerung. Das von Douglas North entwickelte Konzept der Pfadabhängigkeit⁴¹ besagt, dass der Wandel institutioneller Designs einem höheren Trägheitsmoment unterliegt als etwa technologischer Wandel, so dass der historische Ausgangspunkt eine bedeutende Rolle spielt; Grund für die Trägheit sind einerseits etablierte Netzwerke, andererseits politische Transaktionskosten für den institutionellen Wandel. Naheliegend ist zudem der Beharrungsfaktor der relativen Macht der relevanten Akteure, denn jedes politische Design hat spezifische Verteilungswirkungen, an denen die „Profiteure“ festzuhalten versuchen werden. Gerechtigkeits- oder Fairnessvorstellungen der Bevölkerung sprechen dagegen die „Nachfrageseite“ nach Kollektivgüterbündeln an; hier stellt sich die Frage, inwieweit diese vermittelt durch Wahlen in den politischen Prozess eingespeist werden.

2.2.3 Ökonomische Theorie der Demokratie

2.2.3.1 Grundlagen

Statt alter Idealvorstellungen über Herrschaft und Demokratie (zum Beispiel Platon, Der Staat; Rousseau) wird versucht, Fragen der Gemeinwohldefinition und -verwirklichung realistisch und vom Individuum aus zu beantworten: Gibt es Möglichkeiten, im Rahmen des demokratischen Prozesses ausgehend von den Wertvorstellungen der Bürger zu einer zumindest konsistenten Vorstellung vom Gemeinwohl zu gelangen? Darauf versucht auch die ökonomische Theorie der Demokratie eine Antwort zu geben.⁴² Ausgangspunkt hierfür ist eine Untersuchung des Wähler- und Regierungsverhaltens mit der Annahme rationalen Verhaltens und Nutzenmaximierung sowohl der Regierenden als auch der politischen Parteien und Wähler. Als besonders anspruchsvoll erweist es sich dabei, die Rolle des „rationalen“ Wählers in der Demokratie zu fassen; da dessen Verhalten oft schwer zu erklären und nachzuvollziehen ist, liegt hier ein Schwerpunkt der Analyse (unten 2.2.3.3.).

2.2.3.2 Der politische Prozess

Neben den Wählern spielen im politischen Prozess natürlich die Politiker eine zentrale Rolle, auf die hier näher eingegangen werden soll.⁴³ Andere wichtige Beteiligte werden

⁴⁰ Voigt (2009), 6.6.

⁴¹ North, (1990a); vgl. dazu auch unten 6.1.3.1.4.

⁴² Vgl. hierzu die grdl. Schriften von Arrow (1951), Downs (1957) und Herder-Dornreich (1979); einen guten Überblick geben Homann/Suchanek (2005), 3.1., Behrends (2001), 29 ff. (Teil 2.2), Dylla (2008), 4; Dehling/Schubert (2011), Kap. 3.; vertiefend Brümmerhoff (2011), Kap. 5 und Kirchgässner (2013), 4.1.

⁴³ Vgl. hierzu etwa Kirchgässner (2013), 4.1.2.

jeweils im systematischen Zusammenhang behandelt, so insbesondere die „Bürokraten“⁴⁴, die politischen Parteien⁴⁵ sowie die Interessenverbände⁴⁶.

Politiker organisieren sich in repräsentativen Demokratien typischerweise in Parteien, um ihre Ziele wirksam erreichen zu können. Aus der Sicht der Ökonomik stellen sich Parteien als Organisationen dar, die Bündel von Gemeingütern anbieten.

2.2.3.2.1 Die Rolle von Politikern im politischen Prozess

Ein bedeutsamer Vorläufer moderner ökonomischer Demokratietheorien ist *Schumpeter*, der die Politiker als „politische Unternehmer“ bezeichnet hat.⁴⁷ Grundlegend fortentwickelt wurde dieser Gedanke von *Anthony Downs* in „An Economic Theory of Democracy“ von 1957, mit der These, dass Politiker ihre eigenen Interessen haben, insbesondere ihren eigenen Nutzen maximieren wollen (Macht, Ansehen, Einkommen, die mit ihrem politischen Amt verbunden sind).⁴⁸ Daraus wurde für den politischen Prozess die zentrale Grundannahme der Neuen Politischen Ökonomie entwickelt: Sowohl die Wähler als auch die Politiker verhalten sich als nutzenmaximierende rationale Individuen. Politiker sind nicht per se „gute Menschen“, die nur die soziale Wohlfahrt maximieren möchten; sie streben nach Macht, Ansehen und Einkommen, die mit politischen Ämtern verbunden sind; deshalb wollen sie ihre Wiederwahl sichern und Stimmen maximieren.⁴⁹ Auch Wähler sind nicht in erster Linie am Gemeinwohl orientiert, sondern wollen auch mit der Wahlentscheidung ihren eigenen Nutzen maximieren.

2.2.3.2.2 Die Rolle von Parteien im politischen Prozess

Es fällt auf, dass sich die Ökonomik zwar intensiv mit der Stellung von Politikern, wenig aber mit der Rolle von Parteien auseinandersetzt. Die Parteien spielen jedoch in westlichen Demokratien bei der politischen Willensbildung des Volkes und deren Überführung in die Willensbildung des Staates eine entscheidende Rolle; Politiker ohne Parteizugehörigkeit haben praktisch keine Chance. Während die Weimarer Reichsverfassung gleichwohl Parteien noch nicht zur Kenntnis genommen hatte, hat ihnen das Grundgesetz mit Art. 21 GG nunmehr zumindest einen Artikel „gewidmet“.

Abstrakt kann man Parteien als um die Regierungsgewalt konkurrierende Organisationen umschreiben.⁵⁰ Ihnen kommt eine Aggregations- und Artikulationsfunktion zu.⁵¹ Sie bün-

⁴⁴ Vgl. dazu unten 4.1.2.

⁴⁵ Vgl. dazu unten 3.3.4.

⁴⁶ Vgl. dazu unten 3.3.2.

⁴⁷ Vgl. etwa Schumpeter (1946); zur Bedeutung Schumpeters für die Entwicklung einer ökonomischen Demokratietheorie grdl. Wohlgemuth (2005), 21 ff.

⁴⁸ Diese werden häufig in Anschluss an die grdl. Arbeit von Maslow (1978), 87 ff. „Maslowsche Bedürfnisse“ genannt.

⁴⁹ Vgl. dazu grdl. Dylla (2008), 113 ff., die in der Stimmenmaximierung das empirisch nachweisbare dominante situative Ziel politischer Akteure sieht, sowie unten 4.1.1.

⁵⁰ Bernholz/Breyer (1994), 98.

⁵¹ Behrends (2001), 191.

deln gesellschaftliche Interessen und bilden im Rahmen von Parteiprogrammen eine (mehr oder weniger umfassende) Konzeption von Bündeln öffentlicher Güter (einschließlich der Frage von deren Finanzierung), die der Staat anbieten sollte und schaffen so Entwürfe einer Staatswillensbildung. Sie sind aber zugleich Organisationen, die „Gleichgesinnte“ zusammenfassen, mit dem Ziel, Ämter durch Parteimitglieder zu besetzen; damit gelten auch für Parteien die Erkenntnisse der Organisationsökonomik.⁵²

Häufig analysiert die Ökonomik – sehr vereinfachend – die Stellung von Parteien am Beispiel eines Zwei-Parteien-Systems.⁵³ Die Analyse reduziert sich dann dabei im Wesentlichen auf das Median-Wähler-Modell.⁵⁴ Das mag auf der Grundlage des Mehrheitswahlrechts noch einigermaßen zutreffen, sicher aber nicht für Verhältniswahlssysteme und die daraus erwachsenden Mehrparteiensysteme. Damit wird die große Bedeutung der Ausgestaltung des Wahlrechts für Anzahl, Größe und Einfluss von Parteien deutlich.⁵⁵ Im Falle von Mehrparteiensystemen müssen sich diese – regelmäßig in Form von Koalitionen – so arrangieren, dass sie den erstrebten Zugang zur Macht erlangen; damit treten ökonomische Koalitionstheorien in den Mittelpunkt des Interesses.⁵⁶

Auf der Grundlage der Neuen Institutionenökonomik erscheint es naheliegend, dass Parteien eigene Interessen verfolgen. Diese bestehen neben der allgemeinen Zielsetzung der Machterreichung in der Ideologiemaximierung. Parteien wollen auch bestimmte inhaltliche Gemeinwohlvorstellungen möglichst optimal durchsetzen.⁵⁷

Die entscheidende Herausforderung für Parteien liegt darin, für ihr Programm möglichst viele Wähler zu gewinnen. Eine früher starke, heute aber abnehmende Rolle spielen dabei „loyale Wähler“ oder Stammwähler.⁵⁸ Eine zunehmende Bedeutung erlangt das Glaubwürdigkeits- oder Distanzproblem.⁵⁹ Wie können Parteien die Wähler überzeugen, dass sie tatsächlich die propagierten Ziele ernsthaft anstreben und so dafür sorgen, dass die Bürger, die dem Programm insgesamt am nächsten stehen, sie auch tatsächlich wählen. Damit sind auch Informationsprobleme sowie das Problem von Nichtwählern adressiert.

2.2.3.2.3 Die Rolle von Informationen im politischen Prozess

Das Eigeninteresse der Politiker könnte natürlich bei idealer Staatsorganisation und vollständiger Informiertheit der Wähler zu optimalen Ergebnissen führen. Im Rahmen der Ausführungen zur demokratischen Ordnung und zum Wahlverhalten wurde jedoch schon auf praktische Hindernisse hingewiesen.

⁵² Vgl. dazu unten 3.3.4.

⁵³ Vgl. dazu etwa Bernholz/Breyer (1994), 106 ff.

⁵⁴ Vgl. dazu noch näher unten 2.2.3.3.3.

⁵⁵ Bernholz/Breyer (1994), 99.

⁵⁶ Dehling/Schubert (2011), 129 ff.

⁵⁷ Vgl. dazu Bernholz/Breyer (1994), 14.3.2.

⁵⁸ Vgl. dazu Fritsch (2014), 14.2.2.

⁵⁹ Vgl. dazu Fritsch (2014), 14.2.2.



<http://www.springer.com/978-3-662-43593-9>

Ökonomische Analyse des Öffentlichen Rechts

Rodi, M.

2014, X, 300 S., Softcover

ISBN: 978-3-662-43593-9