



Ökonomie kollektiver Entscheidungen¹⁵

Gliederung

1. **Vorbemerkungen**
2. **Markunvollkommenheiten**
3. **Politische Korrektur unbefriedigender Marktlösungen**
4. **Politikunvollkommenheiten**
 - 4.1 **Logik kollektiven Handelns**
 - 4.2 **Wähler als Nachfrager nach politischen Gütern**
 - 4.3 **Politiker/Parteien als Anbieter von politischen Gütern.**
5. **Ökonomische Theorie der Bürokratie**
 - 5.1 **Bürokratie-Spiele**
 - 5.2 **Bürokratie und Legislative**
 - 5.3 **Praktische Bürokratie-Spiele**

1. Vorbemerkungen

Ein neues Gespenst geht um in Westdeutschland. Es häufen sich Äußerungen und Beiträge, die die Problemlösungskapazität unserer jungen Demokratie in Zweifel ziehen. Nun ist nicht mehr nur von Marktversagen die Rede, sondern eher vom Politik- oder – schlimmer noch – vom Staatsversagen und Staatsverdrossenheit. Gewiß, die Liste der ökonomischen Probleme in unserer Gesellschaft ist lang: staatliche Hilflosigkeit bei der Bewältigung der Stagnationsprobleme mit den hohen Arbeitslosenzahlen, erschreckende Überintervention und staatliche Verschwendung in der Agrar- und Wohnungspolitik, ein krankes Gesundheits- und Sozialversicherungssystem auf der einen und unverständliche Tatenlosigkeit und fehlende Konzeptionen in Zukunftsfragen (Umwelt und Energie) auf der anderen Seite.

Die Neue Politische Ökonomie und die durch die Verleihung des Ökonomie-Nobelpreises an J. M. Buchanan allgemein bekannt gewordene Public-Choice-Theorie untersuchen schon seit Jahrzehnten erfolgreich politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse¹⁶). Beide Theorien verzeichnen an westdeutschen Universitäten und Hochschulen beachtliche Bedeutungszunahmen. Die westdeutschen Verwaltungsfachhochschulen rühmen sich seit ihrer Entstehung vor nun mehr als einem Jahrzehnt des besonderen Praxisbezugs in ihren Ausbildungsinhalten. Gerade aber die Ökonomie an diesen Hochschulen verdammt die Politik nach wie vor in die *ceteris-paribus*-Bedingungen des allgemeinen Datenkranzes. Vor dem Hintergrund der langen Tradition der Verwaltungswissenschaft in Deutschland ist dies eigentlich verwunderlich. Es gab hier nämlich eine lange Periode, in der die Wissenschaft von der »guten Polizey« wesentliche ökonomische Inhalte hatte und damit auch die Ausbildungsinhalte der damaligen Verwaltungsmitarbeiter wesentlich prägte¹⁷). Dieser Beitrag versteht sich als Denkanstoß für eine zeitgerechte Überarbeitung der Ökonomieinhalte an internen Verwaltungshochschulen.

¹⁵) Prof. Dr. rer. pol. Hans-Lothar Fischer in *Deutsche Verwaltungspraxis* 9/87, S.279 ff. und 10/87, S.311 ff.

¹⁶) Dazu gibt es eine ganze Reihe von Veröffentlichungen. U.a. Peacock, *The Economic Analysis of Government and Related Themes*, Oxford 1979; D. Greenaway and G. K. Shaw (ed.), *Public Choice, Public Finance and Public Policy – Essays in Honour of Alan Peacock*, Oxford 1985; M.J. Anderson (ed.), *The Unfinished Agenda – Essays on the Political Economy of Government Policy in Honour of Arthur Seidon*, London 1986; die Bände von Greenaway/Shaw und Anderson enthalten Beiträge von denen, die der Public-Choice-Theorie zur heutigen Bedeutung verhalfen. Weitere Literaturangaben und eine ausführliche Darstellung bei: S. F. Franze, *Ökonomische Theorie der Demokratie* bzw. U. Roppel, *Ökonomische Theorie der Bürokratie*, in: H. L. Fischer (Hrsg.), *Praktisches Lehrbuch Wirtschaft und Staat*, Landsberg 1987, S. 47-144 bzw. S. 145-180; Interessant auch der SPIEGEL–Essay von K. Popper, *Zur Theorie der Demokratie*, DER SPIEGEL, Nr. 32 (3.8.87), S. 54-55.

¹⁷) Die Geschichte der frühen deutschen Verwaltungswissenschaft ist ausführlich behandelt in H. Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, München 1986, S. 92 bis 237.



2. Marktunvollkommenheiten

In der heutigen Ökonomie sind Funktionsweise und Fehlsteuerungen des Marktmechanismus relativ gut untersucht und geläufig. Es gibt eine Reihe von Bedingungen, die das allseits erwünschte Ausmaß an Vollkommenheit des Marktes nicht immer erreichen lassen. Menschen machen Fehler bei der Aufnahme und Beurteilung von Informationen. Sie sind zu bequem, um die notwendigen Informationen zu beschaffen, sie sind aus den unterschiedlichsten Gründen weit von vollkommener Markttransparenz entfernt.

Menschen neigen dazu, zukünftige Risiken niedrig einzuschätzen. Ein häufig begangener Fehler ist beispielsweise, daß man in der Jugend nicht genügend spart, um dann im Alter von seinem Ersparten konsumieren zu können. Ökonomen sagen dann, daß zukünftiger Konsum unterbewertet wird. Wird dieser Fehler häufig begangen, so kann dies in einer Gesellschaft insgesamt zu sozialen Problemen führen. Die gesellschaftlichen Antworten darauf können sehr unterschiedlich sein. Man betreibt Altersvorsorge über die eigenen Kinder, der Staat erhebt Steuern bei den erwerbstätigen Mitgliedern und unterstützt die erwerbsunfähigen Alten finanziell, oder er kann schließlich die Altersvorsorge zur Pflicht machen und die Bürger durch Auflagen zwingen, gewisse Teile ihres gegenwärtigen Einkommens für später zurückzulegen.

Marktwirtschaften können auch dann nichtoptimale Ergebnisse liefern, wenn die Konsumenten keine Könige mehr sind, nach deren Wünschen sich die Produzenten zu richten haben, sondern wenn es nur einen Produzenten gibt, der die ökonomische Macht der Kunden nicht mehr zu fürchten braucht. Marktlicher Wettbewerb tendiert nun leider dazu, daß Wettbewerber ihre Aktionen gegen Konkurrenten auf der gleichen Marktseite richten, um lästige Mitwettbewerber auszuschalten. Auch hier wird sich die Gesellschaft einiges einfallen lassen müssen. Bestimmte schädliche Verhaltensweisen kann man durch Spielregeln ausschalten.

Ganz große Probleme entstehen jedoch mit einem Phänomen, das die Ökonomen als das Problem der »externen Effekte« bezeichnen. In einem einfachen unproblematischen Fall stellt sich das so dar: Ein Imker hat mehrere Bienenstöcke mit fleißigen Bienen, die in die umgebende Obstplantage ausschwärmen und dort den Nektar sammeln. Der Eigentümer der Obstplantage hat Nutzen von den Bienen, weil sie ihm seine Blüten bestäuben und so für seine Obsternte wichtige Funktionen haben. Beide Produktionsfunktionen sind so miteinander verknüpft, daß kein Richter auf der Welt einen Streit darum schlichten könnte, der darauf hinausläufe, daß der Imker dem Obstplantagenbesitzer einen Gegenwert für den Nektar erstattete, den die Bienen in die Honigproduktion des Imkers einbringen. Ebenso könnten in einem solchen Rechtsstreit natürlich die Forderungen des Imkers für die Bestäubungsleistungen seiner Bienen nicht auch nur annähernd gerecht bewertet werden.

In anderen Fällen aber machen die externen Effekte in einer Gesellschaft ganz erhebliche Kopfzerbrechen. Eine chemische Fabrik leitet giftige Abwässer in einen Fluß und zwingt Wasserwerke weiter flußabwärts zu teuren Investitionen für aufwendige Filter, die diese giftigen Stoffe aus dem Trinkwasser entfernen helfen. Gäbe es nur einen einzigen Einleiter dieses giftigen Stoffes in den Fluß, dann wäre es theoretisch denkbar, daß Chemiefabrik und Wasserwerke sich über die Verrechnung der Schäden einigen könnten. In der Realität sieht das ganze aber viel komplizierter aus. Als die Flüsse noch nicht so belastet waren, hat sich die Giffracht der einzelnen chemischen Fabrik möglicherweise so verdünnt, daß sie weiter unterhalb überhaupt nicht mehr nachzuweisen war. Weil das immer so war, haben sich im Laufe der Zeit viele oder mehrere chemische Fabriken daran gewöhnt, ihre giftigen Abfälle in den Fluß einzuleiten. Heute ist dann das Verrechnungsproblem zwischen Wasserwerk und der einzelnen chemischen Fabrik gar nicht mehr zu lösen. Die Probleme verschärfen sich aber dann noch, wenn die Schadstoffe, die dem Wasserwerk solche Probleme bereiten, nun dadurch entstanden sind, daß zwei verschiedene Einleitungen von je zwei verschiedenen Firmen erfolgen und der eigentliche Schadstoff erst durch chemische Reaktion entsteht. Dann wird natürlich das Zurechnungsproblem der sogenannten externen Kosten ganz besonders schwierig. Im Bereich der Luftschadstoffe kann dann das Wetter noch eine besondere Rolle spielen, in einer austauscharmen Wetterlage wird die Kapazität der Umwelt, Schadstoffe abzubauen, sehr stark beeinträchtigt. Hier entstehen dann Probleme, die vom Marktmechanismus nicht mehr reguliert werden können. Die gesamtwirtschaftliche Folge dieser insgesamt mangelnden Zurechenbarkeit der tatsächlich entstehenden Kosten ist, daß Produkte mit hohen externen Kosten zu viel zu niedrigen Preisen ge-



handelt werden im Vergleich zu dem Fall, in dem exakt zugerechnet worden wäre. Demzufolge ist nach allem, was wir über den Markt bisher wissen, der gesamtwirtschaftliche Verbrauch und damit auch die Produktion umweltschädigender Produkte zu groß.

Neben externen Kosten gibt es aber auch noch externe Effekte in der Form, daß Unterschiede zwischen privaten und sozialen Nutzensvorstellungen bestehen. Ein Privater wird sich für die Anpflanzung von Wald entscheiden, wenn das, was er an Aufwand hat, um den Wald bis zur ökonomischen Verwertbarkeit zu führen, deutlich niedriger ist als das, was er an Verwertungsgewinnen überhaupt erzielen kann. Bei der langen Lebenszeit von Wald – die Eichen, die heute die Furniere mancher Wohnzimmermöbel zieren, wurden etwa im Dreißigjährigen Krieg gepflanzt oder säten sich zu dieser Zeit selbst aus – kommt dann noch das oben schon angedeutete Problem der Bewertung gegenwärtigen bzw. zukünftigen Konsums hinzu. Wichtige gesellschaftliche Funktionen aber, die Wald etwa als Staubfilter, Sauerstoffproduzent, Klimaregulativ, wichtige Voraussetzung für die Fremdenverkehrswirtschaft und vieles andere mehr hat, kommen in der individuellen Bewertung gar nicht vor. Diese externen Nutzen treten in den Budgets anderer Leute auf, der Forstwirt, der aber über die Bereitstellung von forstwirtschaftlicher Fläche entscheidet, bekommt einen zu niedrigen Preis. Die Folge ist, daß von diesen Gütern mit positiven Nutzeneffekten für andere gesellschaftlich zu wenig insgesamt bereitgestellt wird. Der Ökonom spricht dann davon, daß durch die Fehlfunktion des Marktmechanismus der gesellschaftlich erwünschte optimale Einsatz von Produktionsfaktoren nicht erreicht wird. Damit sind unsere Probleme aber noch nicht beendet. Es gibt individuelle Bedürfnisse, die vom Markt gar nicht befriedigt werden können. Dazu gehört beispielsweise das Bedürfnis nach Rechtssicherheit, innerer oder gar äußerer Sicherheit. Jeder wird zwar für sich sagen können, daß es für ihn wichtig ist, daß bestimmte rechtliche Regelungen für alle gleichermaßen gelten oder, daß er frei von Bedrohung durch Räuber und andere Gewalttäter in seinem Haus leben kann. Wenn es aber darum geht, den Richter oder die Polizisten für ihre Leistungen auch zu bezahlen, werden sich Schwierigkeiten ergeben, weil die Nutznießer der Sicherheitsleistungen sich als Trittbrettfahrer zu verhalten versuchen. Wenn für andere Leute Richter und Polizisten so wichtig sind, warum muß ich dann auch noch sagen, daß sie für mich wichtig sind, dann kämen diejenigen, die jetzt schon dafür zahlen, wohlmöglich auf den Gedanken daß ich ja auch zur Finanzierung beitragen sollte? Wenn ich aber in den Genuß der Leistungen von Richtern und Polizisten kommen kann, ohne zuzugestehen, daß sie mir nützen, warum sollte ich dann eigentlich ehrlich sein?

Güter solcher Art sind also keine privaten Güter. Ökonomen bezeichnen sie als politische Güter. Damit sagt man auch zugleich, daß über ihre Produktion und Verteilung nicht mit Hilfe des Marktmechanismus sondern vielmehr in einem politischen Entscheidungsmechanismus entschieden wird. Es gibt jedoch auch einen für unsere weiteren Überlegungen sehr wichtigen Bereich, der unmittelbar eine Folge der eigentlich recht guten Funktionsweise des Marktmechanismus ist Marktgleichgewicht kommt dadurch zustande, daß sich der letzte Nachfrager (Grenznachfrager) und der letzte Anbieter (Grenzanbieter) über die allerletzte Gütereinheit des Gutes einig werden. Der Markt wird dann geräumt. Diejenigen Nachfrager, die zu niedrigeren Preisen nachzufragen bereit waren, werden nun entweder vom Marktgeschehen ausgeschlossen oder müssen sich mit geringeren Mengen insgesamt zufrieden geben. Ähnliches gilt nun auch für die Anbieterseite. Diejenigen, die wegen zu teurer Produktionstechnik beispielsweise mit ihren Stückkosten nicht mithalten können, werden aus dem Markt gedrängt und müssen sich nach anderen Betätigungsmöglichkeiten umsehen. Die auf diese Weise vom Markt ausgeschlossenen Marktteilnehmer können mit dieser Rolle, die ihnen der Wettbewerb angesichts der allgemein herrschender Knappheit und des notwendigen technischen Fortschritts zuweist, nicht zufrieden sein und als Ersatz für ihre ökonomische Schwäche nach anderen Möglichkeiten suchen.

3. Politische Korrektur unbefriedigender Marktlösungen

Auf einem vereinfachten Wohnungsmarkt funktioniert das marktwirtschaftliche Ordnungsprinzip, es bildet sich ein Gleichgewichtspreis. Einige Mieter jenseits der Gleichgewichtsmenge werden durch die Ausschlußwirkung also entweder vom Markt verdrängt oder müssen – was viel wahrscheinlicher ist – mit kleineren Wohnungen vorlieb nehmen, als sie sich ursprünglich gedacht hatten. Ein Politiker nun verspricht sich von dem Aufgreifen dieses Problems Chancen, als Parlamentarier in ein Parlament einzuziehen. Er stellt seine Wahlkampfkampagne ganz auf dieses Problem ein und verspricht seinen Wählern, er werde sich für eine Mietobergrenze einsetzen. Sein Widersacher und Konkurrent um den Wahlkreis meint zwar,



daß eine Mietobergrenze gerade das Mittel ist, um erst eine allgemeine Knappheit an Wohnungen herbeizuführen. Er mag auch gute Gründe für seine Ansicht haben, aber bei der Wählern wird er sich damit nicht durchsetzen. Die Wähler vermuten, der Staat könne so etwas auch wirksam durchsetzen und sehen in dann erfolgenden Mietsenkungen konkrete geldwerte Vorteile, mit den möglichen Verknappungen mag der Gegenkandidat zwar recht haben, das muß die jetzt abstimmenden Wähler aber ganz konkret nicht treffen. Die Wähler verhalten sich also rational, wenn sie den Mietsenker zu ihrem Repräsentanten machen. Gelingt nun die allgemeine Mietsenkung durch Mietobergrenze mit Hilfe eines politischer Beschlusses, dann steigt die Nachfrage nach Wohnungen. Gleichzeitig nimmt aber die Bereitschaft, Wohnraum zur Vermietung anzubieten oder neuen für Vermietungszwecke zu erstellen, deutlich ab, denn die Gewinnerzielungsmöglichkeiten der Wohnraumanbieter werden infolge sinkender Mieten beeinträchtigt. Anbieter von Wohnraum, die auf diese Interventionen so reagieren, handeln ebenfalls rational. Wohnraum wird also knapp, weil einerseits die Nachfrage zu-, aber gleichzeitig das Angebot abnimmt. Danach müßten die Mieten steigen. Wenn der Staat dies nun erfolgreich verhindert, indem er bestimmte Mietpreisspiegel vorgibt, die verbindlich einzuhalten sind, dann entstehen entweder soziale Ungerechtigkeiten über unkontrollierbare Nebenabsprachen zwischen Mieter und Vermieter oder es entstehen Ungerechtigkeiten dadurch, daß die Vermieter einseitig mit den Mietern Mietabschlüsse suchen werden, deren Lebenswandel und Mietzahlungsgewohnheiten besonders wenig Anlaß zu Risikoüberlegungen (Mietausfall, Reparaturen etc.) geben. Die wohlmeinende Mietenpolitik, die eigentlich für Arme gedacht war, gerät gerade ihnen zum Nachteil. In diesem System haben sich alle – einschließlich des Politikers, der sich diese Mietsenkungspolitik hat einfallen lassen – als rational Handelnde verhalten. Trotzdem hat sich insgesamt eine Lösung ergeben, die eindeutig wohlstandsmindernd ist. Ökonomen bezeichnen so etwas als Rationalitätenfalle¹⁸⁾.

Ein im Prinzip gleiches Ergebnis läßt sich auch in folgendem Beispiel erwarten. Eine Volkswirtschaft erfreut sich schon seit einigen Jahren eines erfreulichen Wohlstandswachstums. Das durchschnittliche Einkommen der Haushalte ist kräftig gestiegen und gleichzeitig hat es technischen Fortschritt in allen Branchen der Volkswirtschaft gegeben. Durch das ansteigende Haushaltseinkommen passierte etwas, was wir in allen fortgeschrittenen Volkswirtschaften immer wieder beobachten: Die Nachfrage nach Lebensmitteln ist nicht in gleichem Umfang gestiegen wie die Gesamtnachfrage, in einigen Fällen hat die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten sogar absolut abgenommen. Der technische Fortschritt hat natürlich auch vor der Landwirtschaft nicht Halt gemacht, nur konnten ihn nicht alle Landwirte gleichermaßen für sich nutzen. Dies gelang vielmehr nur den besonders Cleveren und Finanzkräftigen unter ihnen. Es begann also ein allmähliches Bauernsterben, das zunächst die kleinsten Grenzbetriebe erfaßte, dann aber doch größeres Ausmaß annahm. Auch hier gibt es politische Möglichkeiten, diesen Prozeß – vielahnend fügen wir den Begriff »scheinbar« hinzu – aufzuhalten. Die betroffenen kleinen Bauern bilden einen politischen Verband, die großen Bauern ahnen schon, in welche Richtung das Unternehmen geht und schließen sich diesem Verband an. Die Ziele der Kleinen werden wortreich auch von den Großen vertreten – im eigenen Interesse versteht sich. Der so gebildete Bauernverband vertritt eine nicht zu unterschätzende Zahl von Wählern, er kann der jeweils herrschenden Regierung mit dem Entzug der Stimmen drohen und/oder der in Amt und Würden strebenden Opposition die Wahlstimmen der Bauern zusichern. Auch hier ergibt sich bei rationalem Verhalten aller folgendes: Es kommt zu einer politischen Preisfestsetzung (Mindestpreis) oberhalb des langfristigen Gleichgewichtspreises für landwirtschaftliche Produkte. Kurzfristig scheint alles in Ordnung: Über die steigenden Preise kommt es zu steigenden Erlösen und unter sonst gleichen Bedingungen ergibt sich auch höheres Einkommen. Langfristig aber hat dies erhebliche Konsequenzen. Der Staat kann die Mindestpreise allein nicht garantieren, denn schon im nächsten Jahre werden die Bauern insgesamt versuchen, mehr auf den Markt zu bringen. Bei den herrschenden Mindestpreisen werden die Verbraucher aber nicht mehr nachfragen, ihre Nachfrage ist eher ein wenig zurückgegangen, weil die Preise ja stiegen. Das Überangebot wird also unter normalen Bedingungen nur zu niedrigen Preisen abzusetzen sein. Die Regierung kann mit dem alleinigen Festsetzen des Mindestpreises gegen den Markt nichts ausrichten, es kommt zum Preisverfall. Der zu erwartenden politischen Unruhe unter den Bauern wird die Regierung dann mit Absatzgarantien zu Leibe rücken, denn erst dann herrscht Ruhe an der Agrarfront. Mindestpreis und Absatzgarantie nützen langfristig wieder nur den großen landwirtschaftlichen Anbietern, denn sie können am ehesten überleben, wenn sie in großem Umfang die Agrartechnik verbessern. Die kleinen Landwirte haben innerhalb des Bauernverbandes überhaupt keine Chance, jemals die Mehrheit zu erwerben. Sie werden also von sich aus diese Agrarpolitik nicht umdrehen können,

¹⁸⁾ Dieser Begriff stammt von Herder-Dorneich. Ph. Herder-Oorneich, Ordnungstheorie des modernen Sozialstaates, Tübingen 1983, S. 22



sie können nur hoffen, daß es sie als Grenzanbieter so spät wie möglich erwischt. Auch hier sind also Rationalitätsfallen mit insgesamt schlimmen volkswirtschaftlichen Folgen am Werk.

4. Politikunvollkommenheiten

Rechtssystem, Aufrechterhaltung der inneren und äußeren Sicherheit, stabile außenpolitische Beziehungen und dergleichen mehr lassen sich über den Markt nicht erbringen, über die muß vielmehr politisch entschieden werden, diese Güter müssen vom Staat produziert und verteilt werden. Dazu werden finanzielle Mittel benötigt. Die Begründung für staatliche Interventionen ergab sich zum anderen aus den Marktunvollkommenheiten bzw. der Existenz der sogenannten externen Effekte. Die dritte Begründung wurde unter der Überschrift »Rationalitätsfallen« geliefert, hier können bestimmte politische Konstellationen politische Güter auf eigentlich privat organisierbaren Märkten (Agrar-, Wohnungs-, Verkehrs-, Bildungs- und vielen anderen Märkten) kreieren. Wenn man also weiß, daß es viele Möglichkeiten gibt, die Produktion und Verteilung von Gütern, die zur Befriedigung unserer Bedürfnisse notwendig sind, über die Politik zu bewirken oder zumindest die marktliche Bereitstellung durch politische Interventionen entscheidend zu beeinflussen, so muß man sich zwangsläufig mit dem Entstehen politischer Entscheidungen genauso intensiv befassen, wie man das mit den Entscheidungen am Markt auch gemacht hat. In der ökonomischen Theorie der Politik befaßt man sich erstens mit dem Verhalten des Wählers als Nachfrager nach politischen Gütern, zweitens mit dem Verhalten von Politikern und Bürokraten als Anbieter von politischen Gütern und drittens befaßt man sich mit den Entscheidungsprozessen selbst. Letzteres geschieht in der Logik kollektiven Handelns.

4.1 Logik kollektiven Handelns

Beginnen wir zunächst mit dem letzten Bereich. Eine einfache ökonomische Analyse des privaten Haushalts zeigt, daß der Haushalt in der Lage ist, sich in bestimmten Situationen logisch einwandfrei und ohne Widersprüche zu verhalten. Eine Situation A mag ihm eine bestimmte Menge von Konsumgütern geben und damit einen bestimmten Nutzen stiften; eine Situation B, die ihm bei nur einem Gut mehr zur Verfügung stellt, wird der Haushalt als besser empfinden, sofern dadurch der Nutzen steigt. Der Haushalt wird also »B vor A« sagen. Gibt es nun noch eine Situation C und urteilt der Haushalt »A vor C«, dann gilt insgesamt »B vor A vor C«. Der Ökonom sagt dann, daß der Haushalt sich transitiv verhalte. Nehmen wir nun an, drei Wähler X, Y, Z haben über drei politische Optionen A, B, C zu entscheiden. Der Wähler X entscheide sich für die Reihenfolge »A vor B vor C«, Y hingegen für »B vor C vor A« und Z schließlich für »C vor A vor B«. Die drei einigen sich auf paarweise Abstimmungen. Zunächst wird über »A vor B« abgestimmt. X und Z sind dieser Meinung, Y ist in der Minderheit, das Abstimmungsergebnis ist 2:1. Es findet sich also eine klare Mehrheit. Wenn jetzt über »B vor C« abgestimmt wird, so ergibt sich mit den Stimmen von X und Y wiederum eine klare Mehrheit von 2:1, in diesem Falle ist X in der Minderheit. Bräche man hier ab, so ergäbe sich die Rangordnung der politischen Gruppe zu »A vor B vor C«. Nun kann man aber ein ganz anderes Ergebnis auch dadurch erreichen, daß man zuerst über »B vor C« und dann über »C vor A« abstimmen läßt. Hier ergeben sich wiederum jeweils klare Mehrheiten. In diesem Falle der individuellen Vorlieben der drei Wähler für die drei politischen Optionen entscheidet selbst in dem einfachen Falle, in dem wir es nur mit drei Gruppenmitgliedern zu tun haben, die Reihenfolge der zur Wahl gestellten Abstimmungspaare über das Gruppenergebnis. Man erkennt zum einen, daß Geschäftsordnungsanträge eine ganz besondere Bedeutung für den Ausgang einer kollektiven Entscheidung haben. Nun, das ist für viele keine Neuigkeit. In kollektiven Entscheidungen haben diejenigen, die sich in Geschäftsordnungs-tricks auskennen und mit den traditionsgemäß erhobenen zwei Händen zur Einhaltung der Geschäftsordnung etwas zu sagen haben, oft ganz gute Karten, wenn die anderen das nicht durchschauen. Zum anderen aber zeigt uns dieses Beispiel – das in der Ökonomie unter dem Namen Arrow-Wahlparadoxon wohl bekannt ist – sehr deutlich, daß sich trotz klarer individueller Präferenzen nicht unter allen Umständen auch klare und eindeutige gesellschaftliche Präferenzen ergeben¹⁹⁾. Für die Erstellung von politischen Programmen ist nicht unwesentlich, daß auch Klarheit über die politischen Ziele herrscht.

¹⁹⁾ K. Arrow, *Social Choice and Individual Value*, London 1970



Nun erleben wir es immer wieder, daß viele politische Probleme durch die Suche nach Gerechtigkeit oder die Existenz von Neid-Beziehungen zwischen Menschen entstehen. Anderen Menschen geht es besser als einem selbst und deshalb unternimmt man politische Anstrengungen, um den Reichen zu nehmen und den Armen zu geben (Robin-Hood-Prinzip). Stellen wir uns einmal vor, auf eine vorher demokratisch organisierte Gruppe von 15 Menschen fielen plötzlich 300000 DM wie Manna vom Himmel. Gerechtere wäre es, wenn jeder den gleichen Betrag (20000 DM) erhielte. Eine einfache Mehrheit von acht könnte aber auch beschließen, die Minderheit von sieben von der Verteilung der 300000 DM auszuschließen. Die ausgeschlossene Minderheit der Menschen (1) bis (7) müßte nun danach trachten, einen aus der Mehrheit (8) bis (15) für ihre Sache zu gewinnen, um wenigstens etwas von dem »Manna« zu erhalten. Man kann sich leicht vorstellen, wie das geht: Die Gruppe muß sich Klarheit darüber verschaffen, wer aus der jetzigen Mehrheit überzeugt werden soll. In Verhandlungen muß dann der Preis ermittelt werden, den dieser für einen Wechsel ins andere Lager zu akzeptieren bereit sein wird. Man erkennt jedenfalls zum einen sehr leicht, daß diese »Manna«-Demokratie nicht stabil ist, sondern sehr schnell in eine Diktatur abgeleitet. Allgemein kann man aus diesem Modell von Usher ableiten, daß Demokratien dann instabil werden, wenn über die Verteilung von Einkommen allein mit Verfahren demokratischer Abstimmungen und Mehrheit entschieden wird²⁰). Auf der anderen Seite muß man aber auch sehen, daß in einem staatlichen System, das auf Korrekturen an der Verteilung von erwirtschafteten Einkommen – und das macht den Unterschied zur »Manna«-Demokratie aus – verzichtet, die Einkommensverteilung sich einmal aus der Faktorausstattung – das ist also das, was einzelne Wirtschaftssubjekte für die Volkswirtschaft an Produktionsfaktoren insgesamt zur Verfügung stellen können – und den auf den Faktormärkten sich ergebenden Faktorpreisen und zum anderen eben aus zufällig verteilten Faktoren wie Glück und Pech, Gesundheit und Krankheit, Intelligenz und Dummheit ergibt. Engels bezeichnet den letzten Anteil als »Lottierteil« bei der Einkommensverteilung²¹). In einem solchen Staat ohne Eingriff in die Verteilung der Einkommen muß ebenfalls ein für die Demokratie destabilisierendes Strukturelement gesehen werden. Hier werden nämlich die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer. Es ist dann nur eine Frage der Zeit, wann die Mehrheit in der zunehmend linkssteiler werdenden Einkommensverteilung die politische Macht übernimmt. Mit anderen Worten: Demokratie ist weder im »Manna«-Fall noch im reinen Marktfall stabil. Zur Stabilisierung der Demokratie muß der Staat also umverteilen, je willkürlicher aber das Umverteilungssystem ist, umso instabiler wird die Demokratie sein.

Ein weiterer Aspekt der Logik kollektiven Handelns ist die Art, wie sich Widerspruch gegen politische Entscheidungen artikulieren kann. Schon beim Entstehen politischer Entscheidungen entstehen soziale Kosten der politischen Intervention²²). Die Gruppenmitglieder müssen von der politischen Lösung überzeugt werden. Müssen alle ohne Ausnahme einer bestimmten Lösung zustimmen, bevor sie beschlossen werden kann, gilt also die 100%-Abstimmungsregel, so kann man sich leicht vorstellen, daß die Überzeugung des letzten Gruppenmitglieds, das zustimmen muß, besonders hohe zusätzliche Kosten verursacht. Man nennt diese Kosten die politischen Überzeugungskosten, sie erreichen dann ihren Höchstwert, wenn eben vollkommene Zustimmung aller erforderlich ist – der letzte der zustimmen muß, ist schließlich in einer hervorragenden Situation und nichts spricht dagegen, daß er sie nutzen wird.

Genügen auf der anderen Seite nur wenige Gruppenmitglieder, um eine verbindliche Kollektiventscheidung zu erreichen, dann ist natürlich die Wahrscheinlichkeit sehr groß, daß diese mit ihrer Entscheidung erheblichen Schaden bei anderen anrichten. Man kann sich das ja an dem Extremfall des Diktators deutlich machen: Hitlers Entscheidung, den Weltkrieg zu beginnen, ist sicherlich mit einem relativ geringen Grad an Zustimmung zustande gekommen. Die Folgekosten hatten andere zu tragen. Man bezeichnet diese Art der Kosten von politischen Entscheidungen auch als externe politische Kosten. Externe politische Kosten erreichen ihren höchsten Wert, wenn nur einer für die Gruppe verbindlich entscheiden kann. In dieser Situation sind übrigens die oben genannten politischen Überzeugungskosten gleich Null, weil ja keiner überzeugt werden muß. Bei 100%iger Zustimmung sind die externen politischen Kosten jedoch gleich Null, dafür erreichen aber, wie oben schon dargelegt wurde, die politischen Überzeugungskosten in

²⁰) D. Usher, Die ökonomischen Grundlagen der Demokratie, Frankfurt 1983, S. 36 ff.

²¹) W. Engels, Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit – Kritik des Wohlfahrtsstaates, Theorie der Sozialordnung und Utopie der sozialen Marktwirtschaft, Bad Homburg v.d.H. 1985, S. 143

²²) Eine wesentlich umfassendere Analyse findet der Leser bei G. Kirsch, Neue Politische Ökonomie, Düsseldorf 1983, S. 48 ff. Kirsch addiert Konsensfindungskosten und wahrscheinliche externe Kosten zu den sogenannten Interdependenzkosten.



diesem Fall ihr Maximum. Die politischen Interaktionskosten ergeben sich nun aus der Addition von Überzeugungskosten und externen politischen Kosten, sie verändern sich je nach der verwandten Abstimmungsregel. Sie erreichen hohe Werte bei der erforderlichen Zustimmung eines bzw. aller Mitglieder im Kollektiv. Irgendwo dazwischen erreichen die politischen Interaktionskosten ein Minimum, dies erklärt vielleicht auch die Vorliebe vieler Verfassungsgeber für die einfache Mehrheit in normalen politischen Entscheidungen, unser Grundgesetz kennt aber Abweichungen von dieser Abstimmungsregel für Entscheidungen von besonderer Tragweite, hier hat man zum Schutz bestimmter Verfassungswerte die politischen Überzeugungskosten bewußt hoch angesetzt. Einige Verfassungsnormen sind in unserem Grundgesetz nicht abstimmungsfähig.

Unzufriedenheit mit politischen Entscheidungen kann also in der Demokratie nur über die Organisation politischen Widerstands mit dem Ziel der politischen Überzeugung der Mehrheit erreicht werden. Es gelten die oben gemachten Bemerkungen über die Kosten politischer Entscheidungen. Dies ist aber ein eklatanter Unterschied zu dem Marktfall: Dort kann ein Marktnachfrager seine Unzufriedenheit mit den Leistungen eines Anbieters durch »Abwanderung« zu einem anderen Anbieter zufriedenstellend lösen. Widerspruch gegen politische Lösungen ist wesentlich schwieriger – wenn überhaupt – zu lösen. Als Ergebnis unserer bisherigen Überlegungen über die logische Struktur von politischen Entscheidungen kann man jedenfalls festhalten, daß kollektive Unvernunft in demokratischen Systemen durchaus logisch begründbar ist. Weiterhin ist festzuhalten, daß das Ausmaß der kollektiven Unvernunft steigt, wenn Mechanismen fehlen, die die Ausdehnung des öffentlichen Güterbündels wirksam behindern. Mit steigender Staatstätigkeit steigt die Wahrscheinlichkeit, daß kollektive Unvernunft zunimmt.

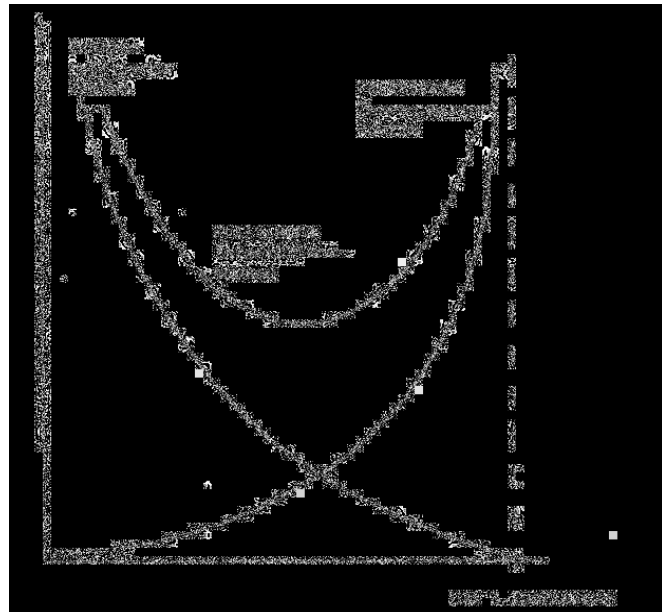


Abb. 1 Soziale Kosten politischer Entscheidungen

4.2 Wähler als Nachfrager nach politischen Gütern

Wenn wir bei der Betrachtung des Konsumenten von privaten Gütern davon ausgingen, daß eine klar ausgeprägte Eigennutzorientierung vorliegt, so können wir diese Annahme natürlich nicht beiseite schieben, wenn wir das gleiche Individuum nun als Nachfrager nach politischen Gütern betrachten. Unser Wähler hat also – wie sollte es auch anders sein – eine Orientierung am eigenen Nutzen und Wohlergehen. Was ihm schadet, wird er ablehnen. Umgekehrt wird er das, was ihm nutzt, auch zu erreichen versuchen und zwar auf rationale Weise, dabei Aufwand und Nutzen miteinander vergleichend. Eine ganz zentrale Frage ist dabei, welches Ausmaß an Informiertheit der Wähler aufweist. Wir hatten ja schon im Marktfall von der Faulheit des Konsumenten gesprochen, sich alle für ökonomische Entscheidungen erreichbaren Informationen zu beschaffen und zu verarbeiten. Informationsbeschaffung ist ja immer mit Aufwand verbunden, das Gleiche gilt natürlich auch für die Verarbeitung von Information. Aufgrund der Information entsteht Wissen, das sich in Entscheidungen gewinnbringend anwenden läßt. Der Konsument wird sich solange zusätzlich informieren und damit zusätzliche Kosten auf sich nehmen, solange der daraus entstehende zusätzliche Nutzen noch größer ist. Sobald der zusätzliche Nutzen der Informationsbeschaffung geringer ist als die zusätzlichen Kosten der Informationsbeschaffung, so wird der rational handelnde Konsument die Informationsverarbeitung einstellen. Die optimale Informationsmenge ist also dort, wo zusätzliche Nutzen und Kosten der Information genau gleich sind. Dies gilt für den kommerziellen Bereich²³⁾.

²³⁾ Ph. Herder-Dorneich u. M. Groser, Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs, Göttingen 1977, S. 154 ff.



Für den politischen Bereich werden wir im Prinzip nicht viel anderes erwarten können. Betrachten wir daher zunächst die Kostenseite der politischen Informationsbeschaffung. Man wird sicherlich der These zustimmen, daß das durchschnittliche Parteimitglied besser informiert ist als der sogenannte Durchschnittswähler. Diejenigen aber, die in politischen Parteien arbeiten, werden zustimmen, wenn man sagt, daß umfassende Information über alle Politikbereiche auch bei ihnen nicht anzutreffen ist. In der Diskussion über Rentenfragen finden wir nur Rentenspezialisten, in bildungspolitischen Diskussionen diskutieren nur Lehrer unter sich. Wir finden also in Parteien die spezialisierten Stimmführer in ganz bestimmten Politikbereichen und die sogenannten »Stimm-Geführten«, die bei innerparteilichen Abstimmungen den Stimmführern folgen. Diese unspezialisierten Parteimitglieder sind von der Komplexität der politischen Probleme schlicht überfordert und verhalten sich deshalb in dieser Weise.

Fragt man nun nach dem Nutzen, der sich aus politischer Information ergibt, so erkennen wir ein wahres Dilemma. Es lohnt sich für den normalen Wähler überhaupt nicht, hier so weit bei seiner Informationsaufnahme zu gehen wie beispielsweise beim Kauf eines Rundfunkgerätes. Den Nutzen der Information bekommt er bei politischen Sachverhalten nicht in Heller und Pfennig ausgezahlt. Er muß erkennen, daß er mit seiner unbedeutenden Stimme den Lauf der Welt nicht verändern kann, selbst dann, wenn er gut informiert ist. Das Stimmengewicht der Masse der möglicherweise noch schlechter informierten anderen Wähler ist aus seiner Sicht viel größer. Die Folge ist, daß die optimale Informationsmenge für politische Entscheidungen sehr viel kleiner ist als diejenige bei Entscheidungen auf dem Markt. Die ökonomische Theorie der Demokratie nimmt deshalb beim Wähler auch an, daß er sich angesichts der Uninformiertheit durchaus rational verhält: Er flüchtet sich nach dieser Theorie in das wärmende Nest von Solidargemeinschaften (Familie, Freundeskreis, Nachbarschaft und Religionsgemeinschaft) und übernimmt deren politische Grundansichten. Das erklärt übrigens, warum die Wahlforscher bei der Zusammensetzung ihrer repräsentativen Wahlbezirke, die für die Wahlhochrechnungen verwandt werden, bestimmte soziologische Kategorien (Religion, Stadt/Land, berufliche Schichtung etc.) beachten. Dies erklärt auch die relative Starrheit im Wahlverhalten des einzelnen Durchschnittswählers. Wähler sind in ihrer parteipolitischen Vorliebe relativ stabil, der Wechselwähler, den uns die Wahlhochrechner an Wahlabenden mit Hilfe der Wählerstromanalysen vorgaukeln, der ganz mit Bedacht bei dieser Bundestagswahl diese und bei der letzten Landtagswahl jene Partei gewählt hat, existiert in Wirklichkeit gar nicht. Potential für Wechselwähler gibt es allenfalls in Höhe des Anteils der Wähler, die auch zwischen Erst- und Zweitstimme differenzieren. Deren Anteil ist aber auch dann recht niedrig, wenn es wie in der letzten Bundestagswahl massive Kampagnen der großen Parteien gegeben hat, die die Bedeutung der Zweitstimme hervorgehoben haben. Wahlen entscheiden sich vielmehr über die Wahlbeteiligung der einzelnen Parteien relativ fest zugeordneten Wählerpotentiale und natürlich über die neu zum Wahlvolk hinzutretenden Jungwähler. So kann man beispielsweise beobachten, daß allgemein niedrige Wahlbeteiligungen (wegen guten oder schlechten Wetters oder aus anderen Gründen) den traditionell hochmotivierten Grünen nützen. Sie bringen auch den letzten ihrer Anhänger an die Urnen und erreichen bei solchen Wahlen dann gute relative Ergebnisse. Ein hochinteressanter Wahlkampf, bei dem allen Wählern die Bedeutung der Wahl besonders klar geworden ist, führt zu hohen Wahlbeteiligungen der großen Parteien und demzufolge zu schwachem Abschneiden der Grünen.

Es ist aber nicht so, daß das Wahlvolk die Zeitströmungen nicht mitbekommt und auch politische Trends nicht zu artikulieren weiß. Meinungsforschungsinstitute weisen vielmehr recht genau nach, wie die verschiedenen politischen Lager der Wähler denken²⁴). Der Wähler hat etwas gröbere, aber gleichwohl ausgeprägte politische Orientierungen. Daß diese Orientierungen keine Zufallsergebnisse sind, sieht man beispielsweise bei der Betrachtung der Meinungen, die Wähler von Politikern haben. Das Ausmaß der Zustimmung zu Politikern läßt sich über lange Zeiträume recht kontinuierlich verfolgen. Ereignisse, die Politikern in der politischen Auseinandersetzung genützt oder geschadet haben, machen sich nahezu zeitgleich in Trendänderungen der Kurvenverläufe bemerkbar. Der Wähler registriert die politischen Ereignisse um Politiker also recht genau. Diese grobe politische Orientierung steht somit nicht im Gegensatz zu der oben behaupteten Uniformiertheit des Wählers in politischen Detailfragen. Bei der psychologisch zu erklärenden »Suche nach wärmendem Schutz« in der Solidargemeinschaft behält der Wähler sein politisches Interesse bei²⁵).

²⁴ Wirtschaftswoche, Analyse der Bundestagswahl, 25. Januar 1987

²⁵ »Der Wähler entflieht der Kälte rationalen Kalküls und sucht wärmenden Schutz in der Vertrautheit der Solidargruppen Familie, Berufs- und Religionsgemeinschaft, Klasse etc.«, Herder-Dorneich/Groser, aaO, S. 97



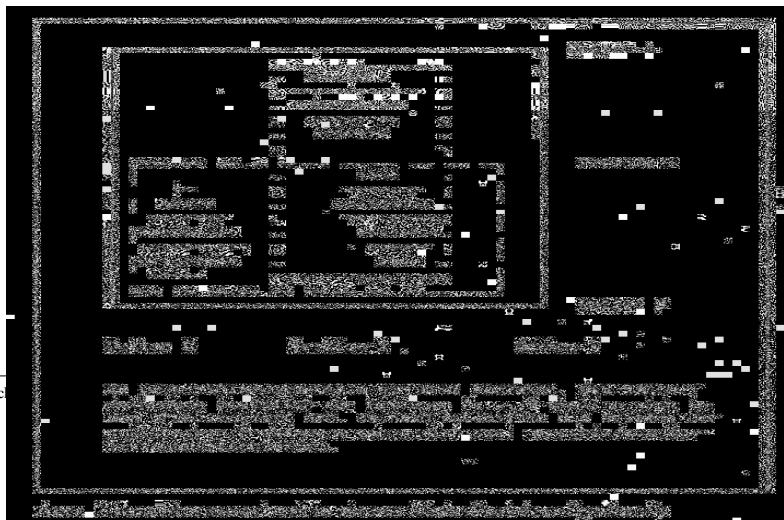
4.3 Politiker/Parteien als Anbieter von politischen Gütern

Wir verstehen Politiker als Anbieter von politischen Gütern und gleichzeitig als Repräsentanten unserer – der Wähler – politischen Macht. Das Modell der direkten Demokratie, in der jeder Wähler in demokratischen Versammlungen entscheidet, welche öffentliche Aufgabe denn nun wie auszuführen ist, läßt sich in unserer komplizierten Massenorganisation des Staates nicht durchführen. Es ist vernünftig, auf das Modell der repräsentativen Demokratie auszuweichen, in der wir den Politikern Macht auf Zeit geben und am Ende der Legislaturperiode erneut in freien und geheimen Wahlen darüber abstimmen, ob dieser oder jener Politiker weiterhin unser Repräsentant sein soll oder nicht. Die Machterteilung auf Zeit muß natürlich für diejenigen, die einen solchen »job« anstreben, sinnvoll sein. Wir unterstellen, daß sich für unsere Repräsentanten mit dieser politischen Tätigkeit irgendetwas Nützliches verbindet. Gäbe es diesen Eigennutz der Politiker nicht, so würde sich keiner für diesen Zweck zur Verfügung stellen. Die Tatsache also, daß es immer wieder Menschen gibt, die sich für diese Art von Tätigkeit interessieren, sollten wir zum Anlaß nehmen, unseren Politikern in einer repräsentativen Demokratie Eigennutz zu unterstellen. Herder-Dorneich kennt verschiedene solcher Eigennutzorientierungen (Selbst-, Amts-, Programm- und/oder Sachorientierung). Im Rahmen dieser unterschiedlichen Orientierungen handeln Politiker natürlich genauso rational wie wir das bei allen bisher betrachteten Individuen schon angenommen haben, sie wollen ihre Nutzenvorstellungen maximieren und das geschieht, indem sie sich zum Ziel setzen, das Maximum der Stimmen zu erreichen, um wieder in das Parlament einziehen zu können. Stimmenmaximierung also als Vorbedingung für die Rückkehr ins Parlament. Politiker bieten politische Programme an, die den Interessen ihrer Wähler am besten entsprechen, d.h. sie orientieren sich am Wähler, sie sind nachfrageorientiert. Politiker mit den meisten Stimmen bleiben an der Macht. Nun ist aber Politik ein komplexes Gebiet. Moderne Gesellschaften weisen schwierige politische Gestaltungsbereiche auf. Ein einzelner Politiker wäre völlig überfordert, wollte er von sich verlangen, alle Politikbereiche gründlich zu beherrschen und in allen Dingen sachverständig entscheiden zu können. Der Informationsaufwand wäre in diesem Falle außerordentlich hoch. Der Politiker schließt sich deshalb mit mehr oder weniger politisch Gleichgesinnten zu Parteien zusammen oder er schließt sich bestehenden politischen Parteien aus verschiedenen Gründen an.

Innerhalb von Parteien/Fraktionen kommt es dann zu Spezialisierungen und damit wieder zu den oben genannten »Stimmführerschaften«. Die Gründe dafür sind im wesentlichen in der Verringerung des Informationsaufwandes zu suchen. Es kommt zu konkurrierenden Parteien, Parteien mit den meisten Stimmen bleiben an der Macht. Politikern und Parteien sind die Wählerpräferenzen nicht genau bekannt. Manchmal helfen zwar Meinungsforschungsinstitute bei der Erforschung des Wählerwillens, häufig helfen solche Informationen aber nicht viel, weil mit diesen Methoden oft nur die Reaktionen auf in der Vergangenheit liegende Probleme erforscht werden können. Politische Zukunftswünsche der Wähler lassen sich mit diesen Methoden oft nicht erkennen. Parteien haben nun unterschiedliches Geschick, mit diesen Problemen von Ungewißheit fertig zu werden. Wählerpräferenzen ändern sich: Politiker/Parteien passen sich ihnen entweder an oder Politiker/Parteien verändern die Präferenzen durch erfolgreiche politische Führung mit mehrheitsfähigen Programmen.

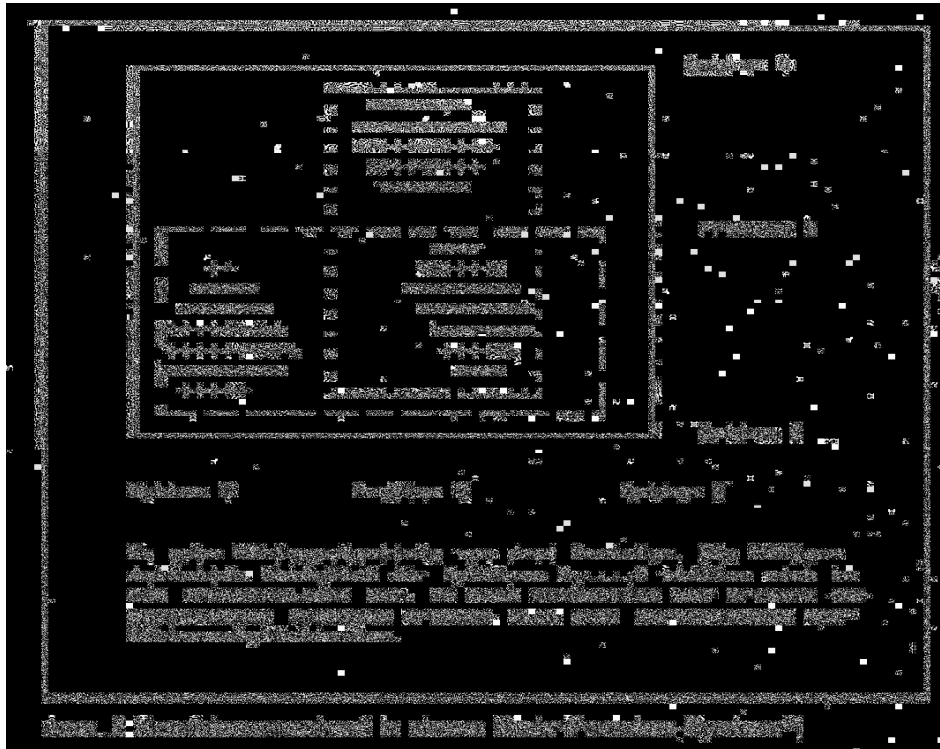
Es gibt auch die Möglichkeit oder Notwendigkeit von Koalitionen: Mehrere Parteien definieren einen Konsensbereich für politische Gestaltung der Zukunft. Innerhalb von Koalitionen kommt es zu Stimmentausch. Man unterstützt die andere Partei in einer Sache, die einem nicht am Herzen liegt und erhält dafür Unterstützung in einer Sache, die für einen von sehr großer Bedeutung ist.

So kann es natürlich auch sein, daß Veränderungen der politischen Problemlagen zu Änderungen der Politik zwingen. Dies geschieht bei uns in der Bundesrepublik Deutschland in der Form von Koalitionswechseln. So kam es Ende der 60er Jahre, nachdem zuvor Union und Liberale die wesentlichen Grundentscheidungen unserer wirtschaftspolitischen Ordnung geregelt





hatten, wegen der Bedeutungszunahme von deutschland- und ostpolitischen Fragestellungen, die weder von christlich-liberalen noch von der sog. Großen Koalition von Union und Sozialdemokraten befriedigend gelöst werden konnten, zu einer sozial-liberalen Koalition. Zwischen Sozialdemokraten und Liberalen gab es zwar weitreichende Unterschiede in wirtschaftspolitischen Fragen, aber diese waren gar nicht akut, die Wirtschaft befand sich in Aufwärtsbewegung, und die ordnungspolitischen Regeln lagen weitgehend fest, außenpolitische Fragen und die allgemeine Erstarrung der Nach-Adenauer-Ära führten zu erheblichem Reformbedarf und Unmut unter der akademischen Jugend. In dieser Situation konnte die sozial-liberale Koalition entstehen.



Es war die FDP, die für das Eingehen einer Koalition mit den Sozialdemokraten über erhebliche Abwanderung von Mitgliedern zu büßen hatte. Gegen Anfang der 80er Jahre war außenpolitische Stabilität erreicht, viele deutschland- und ostpolitische Gemeinsamkeiten waren realisiert worden, ähnliches galt für andere Politikbereiche, die wirtschaftspolitische Behandlung der bis dahin unbekanntenen Stagflationsprobleme brachte wirtschaftspolitischen Zündstoff in die Koalition. Der Vorrat an Gemeinsamkeiten war aufgezehrt, über die wirtschaftspolitischen Gegenwartsfragen war man in der Koalition – und vor allem in der Sozialdemokratie – heillos zerstritten. Das Lambsdorff-Papier brachte die Dinge auf den Punkt, Helmut Schmidt hatte zu diesem Zeitpunkt die Mehrheit in seiner Partei verloren, der Sozialdemokratie ging es nicht einmal mehr um Machterhalt. Auch in dieser Situation hat die FDP um den Preis ihres weiteren politischen Überlebens den Koalitionswechsel zur Union vollzogen und dabei natürlich politische Emotionalisierung ausgelöst.

Diese Rolle der FDP im Parteienspektrum haben viele nicht verstanden. Die großen Volksparteien verhalten sich in solchen Zeiten der politischen Veränderungen nach einem Bild von Glotz wie große 300.000-Tonnen-Tanker, die erst nach etlichen Seemeilen auf Kursänderungen reagieren können. In einem Parteiensystem aber, in dem zwischen den beiden Volksparteien noch Platz für andere Parteien ist, gelingen politische Kurswechsel wenigstens innerhalb von Jahren, wobei dann meistens derjenige, der die Koalition wechselt, sich dem Vorwurf politischer Untreue aussetzt und dabei seine politische Existenz riskiert.

Angesichts der oben schon beschriebenen Verhaltensweisen von Wählern, was die Informationsbeschaffung und -verarbeitung angeht, haben die Parteien verschiedene Strategien entwickelt. Die eine kann man



als »Strategie des einflußnehmenden Verhaltens« bezeichnen¹²⁾. Dabei wird die eigene politische Meinung dem Wähler so klar und einfach wie möglich als positiv präsentiert, während die gegnerische politische Meinung mit den gleichen Methoden schlecht gemacht wird. Man nimmt mit anderen Worten also Einfluß auf die Grenznutzen/Grenzkosten-Betrachtung des potentiellen Wählers. Geht der politische Gegner genauso vor, so kann sich dies dann im Endergebnis auch neutralisieren. Eine andere Strategie bezeichnet Herder-Dorneich mit »Informationersparnis durch Ideologie«¹³⁾. Wenn nämlich die Parteien im politischen Wettbewerb dazu gezwungen werden, zu allen Politikbereichen umfassende Programmarbeit zu leisten und dies auch darzulegen, erschließt sich diese nur den Fachleuten in ihrer gesamten Breite und Bedeutung, der einfache Wähler kann hiermit nichts anfangen. Die politischen Parteien suchen deshalb nach einfachen und griffigen politischen Überzeugungssystemen, sie sparen damit Aufwand für die Informationsvermittlung, senken die Belastungen der Informationsaufnahme beim Wähler. Damit führt man komplizierte und oft schwer zu vermittelnde Einstellungen zu Sachproblemen auf einfache Kernthesen zurück. Dies tat z. B. im letzten Bundestagswahlkampf Rau mit der Bemerkung, man müsse die Ausgaben für Arbeitslosigkeit umlenken in die Beseitigung für Arbeitslosigkeit. Für diese Bemerkung in vielen seiner Wahlreden erhielt er immer Beifall. Ob die Leute, die da applaudierten, bedacht haben, daß einem englischen Sprichwort zufolge man sich nun aber dafür zu entscheiden hat, ob man den Kuchen nun behalten oder zu verzehren gedenkt? Der Erfolg der Grünen ist auch der ideologischen Besetzung des Ökologiethemas als einzigem Thema zu verdanken. Bei der gegenwärtigen Bewußtseinslage in der Wählerschaft genügt offenbar eine ständig auf die Dreckecken unserer Republik hinweisende Litanei, um Wahlen erfolgreich zu bestehen. Sachlösungen brauchen dabei nicht vorgestellt zu werden. Die Union ideologisierte 1978 und 1980 mit dem Slogan »Freiheit statt/oder Sozialismus«, die FDP 1980 nach dem NRW-Debakel mit »Diesmal gehts ums Ganze« (das Drei-Parteien-System nämlich), die SPD 1985 in NRW mit »Ellenbogen wählen CDU«.

Die Instrumente, die Parteien bei diesen Informationsstrategien einsetzen, sind Werbematerialien, Medien (Zeitung, Funk und Fernsehen) und die Multiplikatorentätigkeit der Mitglieder. Mitgliederstärke und Finanzkraft spielen hierbei eine wichtige Rolle. Ebenfalls von Bedeutung ist, ob eine Partei sich in der Regierung oder in der Opposition befindet. Einer Regierungspartei schreibt man normalerweise einen Amtsbonus zu. Politische Arbeit und Wahlkämpfe kosten viel Geld. Parteien haben oft einen hohen Aufwand, den sie aus Mitgliedsbeiträgen nicht allein finanzieren können. Trotz staatlicher Finanzzuweisungen sind sie auf die Unterstützung durch Spenden angewiesen. Parteien, deren programmatische und politische Arbeit durch Spenden unterstützt wird, können bessere Überzeugungsarbeit leisten und haben deshalb bessere Chancen im politischen Wettbewerb. Parteien mit – aus der Sicht der Spender – mißliebigen Programmen erhalten weniger Spenden und werden daher benachteiligt. Parteien, die die Positionen von zahlungskräftigen Spendern vertreten, haben bessere Chancen im politischen Wettbewerb.

Um nun Verständnis für die Rolle der Parlamentarier, Politiker oder Parteien in den politischen Auseinandersetzungen um die Festlegung von öffentlichen Aufgaben, die sich in Form von Gesetzen darstellen, zu bekommen, muß man wissen, daß der Staat, den wir im Augenblick einer kritischen Analyse unterziehen, nicht erst im Jahre 1949 – sozusagen auf grüner Wiese – entstanden ist. Der derzeitige Aufgabenbereich der öffentlichen Verwaltung ist bezüglich seiner Entstehungsgeschichte und der in den unterschiedlichen Stufen unseres Geschichtsprozesses vorherrschenden Staatsauffassungen sehr heterogen zusammengesetzt¹⁴⁾. Es gibt Lösungen aus absolutistischer Zeit (Schulen und Hochschulen in staatlicher Regie), daneben aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg politische Problemlösungen, die aus Konflikten innerhalb der ständisch gegliederten Gesellschaft zu erklären sind (Sozialgesetzgebung unter Bismarck), in Gesetze und Verordnungen geprägte gesellschaftliche Aufgaben aus der Weimarer Republik, in der Verwaltung, Intelligenz, Bürgertum und Militär noch weitgehend dem von der Monarchie geprägten Gedankengut nahestanden und die neuen demokratischen Entwicklungen ablehnten. Viele politische Problemlösungen stammen aus der nationalsozialistischen Zeit (Agrar-, Energie- und Wohnungswirtschaft etc.). Der demokratische Neuanfang nach 1945 kam nicht von innen heraus: Große Teile der demokratischen Elite aus

¹¹⁾ Ähnlich die Darstellung des allgemeinen Ansatzes von Tullock bei Herder-Dorneich/Groser, aaO, S. 135 ff.

¹²⁾ Ebenda, S. 158 ff.

¹³⁾ Ebenda, S. 173

¹⁴⁾ Etwas ausführlicher H. L. Fischer, Die öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, in: derselbe (Hrsg.), Praktisches Lehrbuch Wirtschaft und Staat, Landsberg 1987, 8. Abschnitt. siehe auch die obige Fußnote 1) Maier gibt interessante Beispiele.



der Weimarer Zeit hatten die Verfolgungen des Dritten Reiches nicht überlebt und die nachwachsende Generation war vom Erziehungssystem der Nationalsozialisten sicherlich nicht unbeeinflusst geblieben. Die vordringlichen Aufgaben des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg wurden ohne Reflektion über die Herkunft und den Geist, aus dem die verfügbaren staatlichen Interventionsinstrumente geschaffen worden waren, mit einer Bürokratie angegangen, die sich aus der Monarchie über Weimar und Nationalsozialismus nahezu unverändert in die Zeit nach 1945 hinübergerettet hatte.

5. Ökonomische Theorie der Bürokratie

Die Ökonomie befaßt sich noch nicht lange mit der Rolle der Bürokratie in repräsentativen Demokratien. Wenn man von staatlicher Bürokratie spricht, so meint man damit staatliche Organisationen, die sich mit der Produktion und Verteilung politischer Güter im oben dargestellten Sinne befassen. Mit ihrer Tätigkeit können staatliche Bürokratien in der Regel keine Einnahmen erzielen, ihre Finanzmittel werden meist über das öffentliche Budget bereitgestellt. Der Begriff »Bürokratie« ist identisch mit dem der »Exekutive«, den z. B. Staats- und Verfassungsrechtler benutzen, wenn sie diesen Teil der Regierungsgewalten neben Legislative und Judikative meinen. Bürokratien agieren in diesem Prozeß der politischen Willensbildung durchaus eigenständig und haben auch z.T. erhebliche Handlungsspielräume. Die neuere Theorie der »Public Choice« betrachtet nicht allein das Zustandekommen von politischen Entscheidungen etwa in repräsentativen Demokratien, sondern sie interessiert sich auch für Spielregeln, nach denen die beteiligten Akteure handeln. »Die konstitutionelle politische Ökonomie... fragt danach, wie Individuen durch freiwillige kollektive Vereinbarungen ... Möglichkeiten gemeinsamer Besserstellung nutzen können – Möglichkeiten, gemeinsam ein besseres Spiel zu spielen¹⁵⁾.«

Allen Erklärungsansätzen der ökonomischen Theorie der Bürokratie liegt die Annahme zu Grunde, daß Mitarbeiter und Führungskräfte in staatlichen Bürokratien sich in ihrem Tun von Eigennutzorientierungen leiten lassen. »Markt und Politik unterscheiden sich nicht dadurch, daß hier gierige und skrupellose Gestalten, dort aber edelgesinnte Wohltäter am Werk sind¹⁶⁾.« Bürokraten verhalten sich – wie andere Zeitgenossen auch – rational bei der Maximierung ihres Nutzens, der sich aus Einkommen, Einkommenserwartungen, Karriere, Sicherheit, Sozialprestige, der Befriedigung politischer Vorstellungen und anderem mehr ergeben kann. Eine Chance zur Erhöhung seines Nutzenniveaus hat der Bürokrat nur, wenn das Budget sich vergrößert, es wird also sein Ziel sein, das Budget zu vergrößern. Dies kann der einzelne Bürokrat erreichen auf Kosten der Mitbürokraten, er könnte z. B. dem Konkurrenten bei Beförderungen zuvorkommen. So etwas läßt sich erreichen durch bessere Leistung, die von Vorgesetzten erkannt und gewürdigt wird. Es gibt aber auch andere Möglichkeiten: Der »Fallensteller«, der über das Scheitern von Vorgesetzten Karriere macht oder die »Seilschaft« etwa, die regelrechte Karriereketten in einer oder mehreren Behörden bildet. Eine andere Möglichkeit wäre Protektion, sie kann verschiedene Formen annehmen¹⁷⁾.

Das Streben der Bürokraten nach Budgetausdehnung wird sowohl im Einzelfall als auch im Aggregat gelten – also wenn man die gesamte Bürokratie betrachtet. Der Chefbürokrat kennt natürlich dieses Streben seiner Untergebenen, er wird ihre Ziele unterstützen, fördern – nicht, nur weil dies ihm dient, sondern auch, weil er Gefahren für den Fall sehen wird, in dem er dem Streben seiner Untergebenen nicht genügt (Überlebensargument) – und eine Ausdehnung von Aufgaben- und Budgetvolumen anstreben. Inwieweit ihm dabei Erfolg beschieden ist, hängt von seinen Aktionsspielräumen ab. Dies ist also die Frage nach der Machtposition und, wenn man in ökonomischen Kategorien denkt, nach der »Marktform«, in der dieses »Spiel« stattfindet.

Bisher gibt es in der ökonomischen Literatur zwei Typen von Erklärungsmodellen. Der erste Typ – er wird vereinfachend Cournot-Bürokratie genannt – lehnt sich sehr stark an das nun schon klassische Modell des Angebotsmonopols an¹⁸⁾. Ein Anbieter (von politischen Gütern) steht entweder einer unendlich gro-

¹⁵⁾ V. Vanberg, Public-Choice-Theorie – Spielregeln gesucht, Wirtschaftswoche Nr. 50 (1987); S. 90

¹⁶⁾ Ebenda, S. 87

¹⁷⁾ M. Wichmann, Parteipolitische Patronage – Vorschläge zur Beseitigung eines Verfassungsverstoßes im Bereich des öffentlichen Dienstes, Frankfurt 1986.

¹⁸⁾ R. N. McKenzie a. G. Tullock, Modern Political Economy – An Introduction to Economics, Tokyo u. a. 1978. S. 413- 415; U.

Roppel, ökonomische Theorie der Bürokratie, Beiträge zu einer Theorie des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokratien in Demokratien, Freiburg 1979, S. 93-101.



ßen Zahl von Nachfragern (Wählern) gegenüber – man behandelt dann den Fall der direkten Demokratie – oder einer relativ großen Anzahl von Parlamentariern gegenüber, die selbstbewußt sind und genügend politische Problemlösungskapazität haben, um ohne die Gründung von Interessenkoalitionen (Parteien) auszukommen – man behandelt dann den Fall der repräsentativen Demokratie ohne Parteien. Der zweite Typ – er wird vereinfachend Niskanen-Bürokratie genannt¹⁹⁾ – unterstellt die Marktform des bilateralen Monopols in dem methodisch besonders interessanten Spezialfall, in dem die Bürokratie so mächtig ist, daß sie das Parlament, das sich aus einer »Hierarchie« von Stimmführern und Stimmgeführten zusammensetzt, in die Rolle desjenigen drängt, der den Budgeterweiterungswünschen der Bürokratie relativ wenig entgegensetzen kann. Die Macht der Bürokratie in diesem Modell ergibt sich im wesentlichen aus den Annahmen über die besseren Informationsmöglichkeiten der Bürokratie.

Diese Erklärungsversuche des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokratien haben Kritik hervorgerufen. Interessanterweise wird jedoch diese Diskussion weitgehend in der angloamerikanischen Ökonomie geführt²⁰⁾. Zusammenfassend kann man sagen, daß die Auffassung Niskanens skeptisch beurteilt wird. Man traut dem Parlament eine stärkere Rolle in den politischen Auseinandersetzungen zu. Dies mag auch seine Berechtigung haben. Die Parlamente in den USA und Großbritannien etwa scheinen im Vergleich zur Bundesrepublik offenbar stärkeren politischen Einfluß zu haben²¹⁾. In unserem politischen System ist das Angebotsverhalten der staatlichen Bürokratie vor dem Hintergrund unserer geschichtlichen Entwicklung zu sehen. Zum einen werden neue öffentliche Aufgaben und Reformmaßnahmen an »alten« öffentlichen Aufgaben in erster Linie vor dem Hintergrund bereits erprobter Lösungsmuster angegangen. »Alte« Problemlösungsstrategien werden nicht in Frage gestellt, sondern nur weiterentwickelt, weil man den Umstellungsaufwand scheut oder weil den Beteiligten schlicht das Wissen um andere Wege und Lösungsmöglichkeiten nicht oder nicht mehr geläufig ist. Zum anderen hat sich im Bereich der bürokratischen »Spielregeln« manches über die Zeiten gerettet. Bestimmte bürokratische Verfahrensweisen aus vor-demokratischen Zeiten sind auch in unseren Zeiten von Bedeutung. Betrachtet man die Situation in der Bundesrepublik, so liegt es nahe, die Bürokratiephänomene mit Hilfe einer ökonomischen Theorie zu untersuchen, die der in der Ökonomie nicht bewanderte Leser im bundesdeutschen Alltag sehr oft beobachten kann²²⁾. Auf sehr vielen Märkten in der Realität gibt es nur wenige Anbieter, ihnen stehen die sehr vielen Nachfrager gegenüber. Die ökonomische Theorie der Oligopoltheorie untersucht nun das Verhalten dieser wenigen großen Anbieter. Vieles von dem, was die Oligopoltheorie über das Verhalten der großen Anbieter auf dem Benzin-, Auto-, Elektrogeräte-, Lebensmittel- und anderen Märkten herausgefunden hat, kann man mit einigen Veränderungen durchaus auf den Bereich der Bürokratie übertragen. Wir beobachten nun einmal verschiedene Funktionalbürokratien (Innen, Justiz, Finanz, Wirtschaft, Außen, Sozial, Verteidigung und andere mehr). Sie haben unterschiedliche politische Macht. Die Funktionalbürokratien, die insgesamt nur einen Teil der gesamten Bürokratie ausmachen, wollen wir im weiteren vereinfachend als »Büros« bezeichnen.

5.1 Bürokratie-Spiele

Es gibt eine begrenzte Anzahl von Büros, die einem Parlament gegenüberstehen. Diese Büros koordinieren sich über das Kabinett. Hier werden die politischen Programme zusammen mit der Parlamentsmehrheit erarbeitet und sodann die daraus resultierenden Budgetforderungen an das Parlament formuliert. Wenn die Koordinationsleistungen des Kabinetts perfekt wären, könnte man forthin die Gesamtheit der Büros wieder als eine einheitliche Bürokratie begreifen. Es ist nun aber Erfahrungstatsache, daß es zum Teil erhebliche Meinungsunterschiede in den verschiedenen Politikbereichen zwischen den beteiligten

¹⁹⁾ U. Roppel, aaO, S. 102.

²⁰⁾ Eine außerordentlich gute Darstellung findet der Leser bei U. Roppel, aaO, S. 142-190.

²¹⁾ Siehe dazu auch H. Willgerodt, Wirtschaftsordnung und Staatsverwaltung, in: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft – Zeugnisse aus zwei Jahrhunderten ordnungspolitischer Diskussion, herausg. von W. Stützel u. a. Stuttgart 1981, S. 191-208. Willgerodt hat gegenüber dem Verfasser die häufig zu beobachtende unkritische Übernahme zynischer Darstellungen der Bürokratie durch amerikanische Ökonomen bemängelt. Bürokratiekritik amerikanischer Ökonomen speist sich in der Tat aus Effizienzmängeln und offensichtlichen Korruptionsvorgängen in der dortigen Kommunalverwaltung. Die Dinge lassen sich also nicht einfach übertragen.

²²⁾ Ein zaghafter Versuch zur oligopoltheoretischen Erklärung des Bürokratieverhaltens wurde vom Verfasser unternommen; der Ansatz müßte weiter untersucht werden, z. B. mit Hilfe der mathematischen Spieltheorie. H. L. Fischer, Oligopoltheoretische Erklärungsansätze für das Verhalten staatlicher Bürokratien, Verwaltungsarchiv, Heft 2 (1987), S. 161-185. Teile dieses Beitrages wurden übernommen.



Büros gibt. Dies gilt nicht etwa nur dann, wenn sich die Regierungsmehrheit aus mehreren Parteien zusammensetzt, sondern genau so in dem Fall, in dem eine Partei die absolute Mehrheit im Parlament behauptet. Parteien insgesamt, besonders aber große Parteien (Volksparteien) vereinigen ein großes Meinungsspektrum, so daß nicht angenommen werden kann, daß innerhalb einer Partei einmal gefaßte politische Programmatik unverrückbar festliegt. Politische Programmatik kommt innerhalb der Parteien in der Regel aufgrund von politischen Kompromissen zustande, die erfahrungsgemäß von den Beteiligten unterschiedlich interpretiert werden. Man muß auch damit rechnen, daß die in dem Kompromiß Unterlegenen versuchen werden, das Ergebnis in der Folgezeit zu ihren Gunsten zu verändern. Als weiteres kommt hinzu, daß nicht alle denkbaren politischen Probleme in der Parteiprogrammatik vorher abschließend diskutiert und beschlossen wurden. So werden auch in einem solchen Falle, in dem durch äußere Einflüsse – zu denken ist etwa an die Ereignisse in Tschernobyl oder bei Sandoz in Basel – plötzlich neue politische Fragestellungen aufkommen oder bereits bekannte politische Probleme in stärkerer Intensität diskutiert werden, auch bei der Alleinregierung einer großen Partei mit ziemlicher Sicherheit erhebliche Meinungsunterschiede zu erwarten sein. Dies gilt erst recht für Koalitionsregierungen. Hier werden Entscheidungen zu politischen Sachfragen in der Regel kontrovers diskutiert. Die Kabinettsmitglieder und Chefs der Büros sind konkurrierende Politiker, sie stehen am Ende der Legislaturperiode wieder vor dem Problem der erneuten Nominierung durch ihre Partei. Ein erfolgloser Minister hat natürlich keine guten Chancen, nach Ende der Legislaturperiode von den Parteidelegierten wieder vorgeschlagen zu werden. Sie müssen sich also gegenüber ihren Kabinettskollegen behaupten. Mit den Ministern stehen aber zugleich die Büros im politischen Wettbewerb um das knappe Budget. Dies bedeutet nun, daß sich die Büros gegenseitig genau beobachten. In den Aufbauorganisationen der einzelnen Büros finden wir deshalb Grundsatzreferate, die sich mit allen grundlegenden Fragen befassen. Dies dient einmal der sachlichen Fundierung der politischen Führung in dem Büro zum anderen aber auch der systematischen Sammlung von Informationen über das, was sich programmatisch in den konkurrierenden Funktionalbüros abspielt. Dieses Verhalten beobachten wir auch bei Oligopolisten auf dem Markt. Marktforschungsabteilungen registrieren genau die Entwicklung von Marktanteilen, Veränderungen im Konsumentenverhalten, das Verhalten der anderen Oligopolisten, die gesetzlichen Rahmenbedingungen und ihre Veränderungen und vieles andere mehr. Je größer nun das gemeinsame Wissen der Oligopolisten über die Marktzusammenhänge ist, um so häufiger beobachtet man auf diesen Märkten das Streben nach gemeinsamer Gewinnmaximierung. Die Neigung zu Nichtpreiswettbewerb (Werbung, Tendenz zu Markenartikeln) steigt. Die Strategien der Oligopolisten richten sich dann oft auf das Ziel der Erhaltung der Marktanteile. Genauso achten auch in der Bürokratie die konkurrierenden Büros peinlich genau darauf, daß der eigene Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich nicht angetastet wird.

Genau wie in der Oligopoltheorie des Marktes das Problem der »newcomer« eine große Rolle für das Verhalten der Oligopolisten spielt – niedrige Barrieren gegen den Markteintritt von neuen Anbietern werden die Oligopolisten unter sonst gleichen Bedingungen zu intensivem Wettbewerb veranlassen – wird man sich in einer Oligopoltheorie der Bürokratie dem Problem des Entstehens neuer Aufgaben zuwenden müssen. Neue Aufgaben bieten in der Regel Budgeterhöhungsspielräume, um sie werden die traditionellen Büros folglich konkurrieren. Denkbar ist auch, daß die Büros hier in einen »Advertising«- oder Marketing-Wettbewerb treten. Das »clevere« Büro, das zuerst das in der Meinung der Bürger und Medien auftretende neue Problem in das eigene Funktionsspektrum einordnen und die Sinnhaftigkeit einer Einordnung bei sich plausibel darstellen kann, hat vergleichsweise bessere Budgeterhöhungsspielräume als »verschlafene« Konkurrenzbüros. In diesem Wettbewerb um neue Aufgaben haben Büros mit traditionellen und breit angelegten Aufgaben vergleichsweise bessere Ausgangspositionen als neue und stark spezialisierte Büros. So finden wir in der Bundesrepublik z.B. die Entstehung von Organisationen der Umweltpolitik zuerst in den traditionell sehr starken Innenbürokratien. Die Landwirtschaftsbürokratie hatte dabei eindeutig schlechtere Startchancen, weil sie in der Regel nicht über das entsprechende polizeiliche Instrumentarium verfügt. Politische Diskussionen um die Einrichtung eines Umweltbundesministeriums konnte das Bundesinnenministerium am Ende der 70er Jahre beispielsweise mit dem Argument abwehren, daß es für die Umwelt besser sei, wenn ihre Belange von einem starken Ministerium vertreten würden.

Im folgenden wird versucht, einige an die spieltheoretische Analyse des Verhaltens von Oligopolisten anlehrende Hypothesen zu entwickeln. Die Spiel-Theorie des Oligopolmarktes benutzt Mehr-Personen-Spiele. Wir finden zum einen Null-Summen-Spiele, bei denen es nur Sieger und Besiegte gibt. Die Sieger gewinnen auf Kosten der Besiegten. Zum anderen gibt es aber auch Nicht-Null-Summen-Spiele, in denen die Spieler die Gewinnzuwächse teilen. Es gibt Spiele, in denen sich die Spieler zu Koalitionen zusam-



menfinden. Ebenso gibt es Spiele, in denen jeder gegen jeden kämpft. Wenn man dann noch Oligopolisierung auf der Nachfragerseite annimmt, was im Konfliktfeld zwischen Bürokratie und Parlament sehr nahe liegt, so sind schließlich auch Spiele denkbar, in denen Anbieter und Nachfrager aufgrund gemeinsamer Interessen sich gegen andere Anbieter und Nachfrager zu gemeinsamem Nutzen zusammenschließen.

5.1.1 Gemeinsame Bürokratiespiele

Trotz aller Randbedingungen, die eigentlich für intensiven Wettbewerb zwischen den Büros sprechen, wird es gemeinsam interessierende Felder geben, in denen sich leicht Interessenharmonie herstellen läßt. Dies wird vor allem in den Fällen zu erwarten sein, in denen gemeinsame »Feinde von außen« zu erwarten sind, wenn es also gilt, gemeinsam Front beispielsweise gegen das Parlament, die Presse oder etwa gegen Verbände der Bediensteten (Beamtenbund, Gewerkschaft) zu machen. Die Oligopoltheorie lehrt uns beispielsweise, daß konfliktreiche Oligopolspiele mit ungewissem Ausgang von den Oligopolisten normalerweise nicht gewagt werden. Preiswettbewerb wird nur gewagt, wenn das Ergebnis mit großer Sicherheit positiv für den zuerst Handelnden sein wird. Ungewißheiten werden Oligopolisten eher dazu veranlassen, vorsichtig zu taktieren, es findet kein Preiswettbewerb statt. Ähnliches wird man auch in dieser Situation im politischen Wettbewerb finden. Es besteht keine große Neigung zu konflikt- und möglicherweise verlustreichen Null-Summen-Spielen. Es werden sich also mit der Zeit gewisse Spielregeln herausbilden, die darauf hinauslaufen, daß man andere Büros nicht in essentiellen Dingen angreift, wenn damit Risiken für einen selbst bestehen. In diesem Bereich herrscht dann so etwas wie »Friedhofsruhe auf dem Oligopolmarkt«.

Ebenso ist es unwahrscheinlich, daß die Büros in einen Effizienzwettbewerb gegeneinander treten werden, weil das eben die Gefahr von Budgetkürzungen aufgrund parlamentarischer Initiativen hervorrufen wird. Einigkeit wird sich unter den Büros aber gegenüber der Opposition und in gewisser Hinsicht auch gegenüber dem Parlament insgesamt herstellen lassen, wenn es darum geht, gemeinsam das Budget auszuweiten. Interessenharmonie der Büros herrscht aber auch dann, wenn die Bestrebungen im Parlament auf eine Kürzung des Budgets hinauslaufen. Einigkeit wird sich zwischen den Chefs der Büros auch dahingehend erzielen lassen, durch geeignete Maßnahmen die Einkommens- und Karriereerwartungen ihrer Mitarbeiter zu befriedigen, um so dem Druck zu entgehen, der oben bereits unter der Bezeichnung »Überlebensargument« erwähnt wurde. Es wird also mit großer Sicherheit Einigkeit dahingehend zu erzielen sein, daß den Mitarbeitern der Büros gut dotierte und sichere Arbeitsverhältnisse geboten werden (Beamteneigenschaft, Vergünstigungen für das Personal im öffentlichen Dienst). Damit nehmen die Chefs der Büros in diesem Bereich Druck weg, der möglicherweise auf sie ausgeübt werden könnte.

Gemeinsam werden die Büros danach streben, interne Vorgänge Außenstehenden (Parlament, Opposition, Presse) nicht transparent zu machen. Man vermeidet damit, daß unnötige Konflikte in die Bürokratie hineingetragen werden. Man erreicht solche Transparenzbarrieren beispielsweise durch eine eigene Bürosprache. Rotwelsch hatte z. B. die Funktion des Schutzes vor einer allgegenwärtig drohenden Obrigkeit. Es wurde benutzt, um die Kommunikation zwischen Insidern sicher vor fremden Zuhörern zu machen. Ähnliches gilt im übertragenen Sinne sicherlich auch für die Sprache der Juristen, die in der Verwaltung vorwiegendes Kommunikationsmittel ist. Dies erleben normal sprachbegabte Bürger etwa, wenn sie einen Antrag auf Kindergeld beim Arbeitsamt oder, falls im öffentlichen Dienst beschäftigt, bei ihrem Arbeitgeber zu stellen haben. Man kann es dahingestellt sein lassen, ob die Abkapselung von der Sprachwelt der normalen Bürger bewußt von der Verwaltung betrieben wird oder ob sich dies im Laufe der Entwicklung der Bürokratie so allmählich herausgestellt hat. In der Oligopoltheorie kennt man den Begriff der faktischen Übereinkunft, in dem Oligopolisten allein aufgrund der Tatsache, daß sie gemeinsam den gleichen Marktbedingungen gegenüberstehen, Verhaltensweisen entwickeln, die den Verdacht nahelegen, daß Abstimmungen zwischen Oligopolisten vorgenommen wurden. Tatsächlich aber hat es keine Abstimmungen gegeben. Die Gleichheit der Rahmenbedingungen hat vielmehr alle Marktteilnehmer zu gleichem Verhalten veranlaßt. Das Entstehen der Verwaltungssprache muß man sich demzufolge nicht als Ergebnis eines bewußt geplanten Prozesses vorstellen, sondern eher als natürliche Folge einer Reihe von Rahmenbedingungen und eingespielter Verhaltensweisen, etwa der, daß sich das Personal der Verwaltung vorwiegend aus Juristen rekrutiert. Oder als Folge der Tendenz, daß Verwaltungsentscheidungen vom Bürger zunehmend kritisiert und mit juristischen Mitteln bekämpft werden. In diesem Falle muß die Verwaltung die getroffenen Entscheidungen juristisch »wasserdicht« formulieren, um möglichen Einwänden schon a priori vorzubeugen. Ein weiterer Bereich, der mit unter den Begriff Transparenzvermeidung



zu subsumieren ist, besteht in den Verfahrensweisen, deren sich die Verwaltung zur Darstellung der von ihr bewegten Finanzmittel bedient. Das Haushaltsrecht der öffentlichen Hand und auch das Rechnungs- und Kassenwesen sind noch wie vor Jahrhunderten organisiert. Kontrolleure in den verschiedenen Parlamenten haben es nicht vermocht, die Verwaltung dazu zu bringen, daß die Haushaltspläne und ihre Durchführung in einer Form dargestellt werden, die von normal ökonomisch ausgebildeten Parlamentariern verstanden werden kann. Hier werden die Parlamentarier in den Haushalts- und Rechnungsprüfungsausschüssen gezwungen, das antiquierte Haushalts- und Rechnungswesen zu akzeptieren, das beispielsweise keine exakte Darstellung der Kosten von Verwaltungshandeln ermöglicht, sondern wie vor Jahrhunderten nur in Einnahme- und Ausgabenkategorien operiert. Festzuhalten ist aber, daß die große Mehrheit der Mitglieder in parlamentarischen Haushalts- und Rechnungsprüfungsgremien auf allen Ebenen unseres Staatsaufbaues sich aus Angehörigen des öffentlichen Dienstes zusammensetzt, nur sie verfügen praktisch über die entsprechenden Kenntnisse, um kameralistische Darstellungs- und Verfahrensweisen zu verstehen. Alle Büros werden gemeinsam Präferenz für automatische Budgetmultiplikatoren haben. Sie werden alle Bestrebungen unterstützen, die das Wachstum des Gesamtbudgets z. B. an die Entwicklung der Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts koppeln. Ebenso werden sie gemeinsam Vorlieben für progressive Steuertarife entwickeln, um so aus Inflationsprozessen Budgetspielräume zu erzielen.

5.1.2 Büros in Konfliktspielen

Das oben Gesagte gilt in mehr oder weniger stark ausgeprägter Form natürlich auch für eine Bürokratie, die wie bei uns in der Bundesrepublik in verschiedene Ebenen (Bund/Länder/Kommunaler Bereich) gegliedert ist. Auf jeder Ebene gibt Funktionalbüros und funktionsübergreifende Koordinationsgremien (Bundes-, Landeskabinett, Beigeordnetenkonferenz). In den Parlamenten der verschiedenen Ebenen gibt es dementsprechend die auf die einzelnen Funktionalbüros zugeschnittenen Ausschüsse.

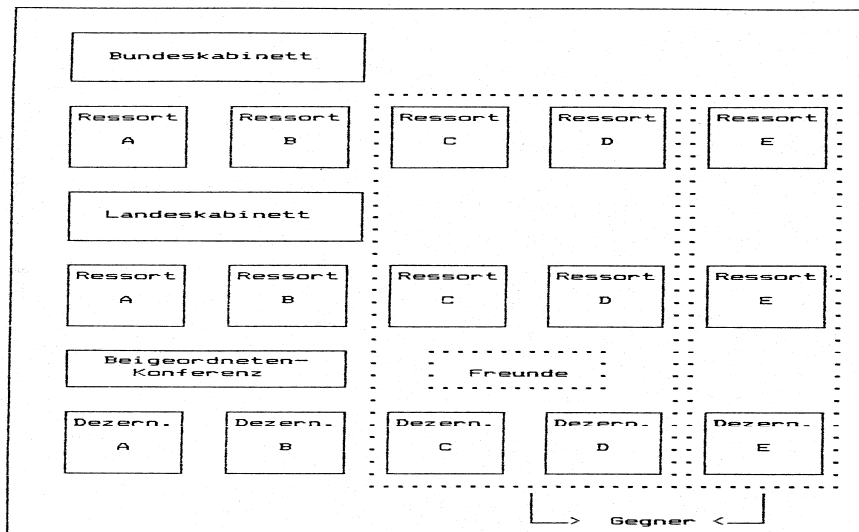


Abb. 3 Funktionale und regionale Büros als Gegner und Freunde

Betrachtet man zunächst nur die Bürokratiesphäre, so wird man entsprechend den Erwartungen aus der Markttheorie Oligopole die vielfältigsten Spiele erwarten können. Es wird Mehr-Ebenen-Harmonie-Spiele geben, die unter der Zielsetzung der gemeinsamen »Gewinnmaximierung« oder gemeinsamen Erhaltung der Budgetanteile vorwiegend gemeinsam von Funktionalbüros der verschiedenen Ebenen unseres Staatsaufbaus betrieben werden. Hier ist etwa an die zahlreichen ebenenübergreifenden Kartelle zwischen Funktionalbüros zu denken, die sich bei uns in Gestalt der Innen-, Finanz-, Kultur-, Justiz-, Umwelt- und Wirtschaftsministerkonferenzen gebildet haben. Ihre Notwendigkeit wird oft mit dem Argument der bundeseinheitlichen Gestaltung der Lebensverhältnisse begründet. In diesen Spielen, die den in der Wettbewerbspolitik bedeutsamen Normungs- und Typisierungskartellen vergleichbar sind, wird es auch



politische Spiele geben, die etwa auf den Gebieten Besoldung, Ausbildung oder anderen Gebieten der Personalwirtschaft liegen, also der innerbürokratischen Vereinheitlichung dienen. Probleme ergeben sich aber dann, wenn mit diesen Kartellen Absichten verfolgt werden, die entweder gegen das Parlament oder gegen andere Büros gerichtet sind. Spiele anderer Art kann man als Mehr-Ebenen-Konflikt-Spiele bezeichnen. Hier sind etwa die Auseinandersetzungen um die Aufteilung der Finanzmittel (Finanzausgleich, Anteile an dem Aufkommen der verschiedenen Steuern etc.) zu nennen. Ebenso können parteipolitische Differenzen Konfliktursachen zwischen Bundes- und Länderebene werden.

Denkbar ist auch, daß Funktionskartelle, die sich aus Funktionalbüros verschiedener Ebenen bilden, nun wieder Kartelle mit anderen Funktionskartellen bilden. Zum Beispiel könnten sich traditionelle Funktionalbüros mit solchen Kartellen gegen neue Funktionalbüros zur Wehr setzen. Hier werden ähnliche Verhaltensstrategien zu erwarten sein, wie wir sie in der Oligopoltheorie des Marktes im Vorgehen der traditionellen Oligopolisten gegen »new-comer« beobachten können. Die Darstellung der möglichen Spiele von Büros im bürokratischen Bereich muß aber noch ergänzt werden, um die Spiele, die zwischen Büros und den Stimmführern in den Parlamenten gespielt werden können. Dies soll aber erst dann geschehen, wenn die Machtverhältnisse zwischen Bürokratie und Legislative unter besonderer Berücksichtigung der Situation in der Bundesrepublik dargestellt worden sind. Man müßte dann die Abb. 3 noch um eine zweite Ebene erweitern, die die jeweils zuzuordnenden Spiel- und Konfliktpartner im parlamentarischen Bereich enthält.

5.2 Bürokratie und Legislative

Nun wird von vielen immer wieder jener ideale Sollzustand beschrieben, nach dem es in einer repräsentativen Demokratie drei Verfassungsgewalten gäbe (Legislative, Exekutive, Judikative), die einander gleichgewichtig gegenüberstehen und so für Gleichgewicht der politischen Gewalten in einer Gesellschaft sorgen. Ganz anders sah dies ja Niskanen. Seine Annahmen darüber, daß das Parlament etwa über die Kostenbedingungen innerhalb der Bürokratie nichts und auf der anderen Seite die Bürokratie über die Wählerneigungen und Steuerzahlungsbereitschaft genauso viel weiß wie das Parlament, begründeten ja die besondere »Marktform« des bilateralen Monopols, die schließlich die Macht der Bürokratie plausibel machte. Im folgenden Abschnitt soll nun untersucht werden, ob ähnliche Machtverhältnisse auch im Fall der Gültigkeit der Oligopolhypothese angenommen werden können. Die Programme der politischen Parteien entstehen in einem komplizierten innerparteilichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeß. Man muß die Mitglieder zur Mitarbeit motivieren, sie über die anstehenden Probleme informieren, man muß die Programmarbeit organisieren; viele Teilentwürfe zu allen möglichen politischen Sachproblemen werden hergestellt, gedruckt und an die Mitglieder versandt; es wird zu Veranstaltungen eingeladen, in denen über die Entwürfe beraten und entschieden wird. Dieses wiederholt sich auf allen Parteebenen – also auf Orts-, Kreis-, Bezirks-, Landes- und Bundesebene. Unter Soziologen, Politologen, Ökonomen und – nicht bei allen – Juristen geht man wohl zu Recht von dem Modell der exekutiven Führerschaft aus. Das heißt, es sind nicht die Parlamentarier, die die politische Macht haben, sondern es ist in erster Linie die Bürokratie, die im Prozeß der politischen Willensbildung dominiert. Für diese Annahme spricht manches. Etwa das zahlenmäßige Ungleichgewicht zwischen Parlamentariern und Mitarbeitern der Bürokratie. Weiter die Tatsache, daß Informationskosten des Parlamentariers in Zeit und Geld von ihm selbst getragen werden, er finanziert seine Informationsverarbeitungskapazitäten in Form von Mitarbeitern selbst. Informationskosten der Bürokratie trägt hingegen der Steuerzahler. Ergeben sich in Regierung und Verwaltung Informationsprobleme, so sind diese relativ leicht – sogar mit ausdrücklicher Zustimmung der Parlamentarier – zu beheben, etwa durch eine Erhöhung des Personaleinsatzes oder durch die Hinzuziehung von Experten in Form von Forschungs- und Untersuchungsaufträgen – dies alles natürlich finanziert aus Steuermitteln. Außerdem hat die Bürokratie ausgeprägte Informationssysteme, die die für ihre Arbeit erforderlichen Informationen entweder bereits vorhalten oder in kurzer Zeit durch besondere Aufbereitungen beschaffen können. Man denke dabei an die amtliche Statistik, zu der die Bürokratie ganz im Gegensatz zum Parlament – jederzeit Zugang hat. Man kann dabei auch an die zahlreichen Informationsbeschaffungsbehörden denken, wie etwa das Umweltbundesamt, das Bundesgesundheitsamt und wie solche Behörden im direkten Dienstweg unterhalb der Ministerialebene alle heißen mögen. An die dort aufbereiteten Informationen kommt der normale Parlamentarier nicht heran – allenfalls erhält er vorher von der Verwaltung gefilterte Informationen zu seiner Verfügung. Weitere Beispiele sind die zahlreichen Informationssysteme, die – aufbauend auf der Verwaltungsautomation – umfangreiche Möglichkeiten zur Aufbereitung entscheidungsrelevanter Informationen bieten – auch hier steht der Parlamentarier im informationel-



len Abseits. Man muß also zwangsläufig zu dem Ergebnis kommen, daß ein erhebliches informationelles Ungleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive besteht. Das Parlament weiß weniger als die Verwaltung, es hat deshalb auch weniger Macht.

Politische Programmentwicklung läuft nicht nur innerhalb des oben schon beschriebenen Parteiensystems ab. Auch die Bürokratie hat einen erheblichen Gestaltungsspielraum, angesichts der Informationsmöglichkeiten ist dies ja auch kein Wunder. Träger der politischen Programmentwicklung in der Bürokratie sind faktisch die Referate und die Leitungsebene. Politologen beschreiben nahezu einheilig, daß in der Bürokratie das Verhaltensmuster der »negativen Koordination« vorherrscht²³). Probleme, die mehrere Referate – möglicherweise in anderen Büros – betreffen, werden dann, wenn sie einander in der Sache gegenseitig ausschließen oder nicht völlig deckungsgleich sind, von der Leitungsebene zu Kompromissen gemacht. Das Parlament hat dann häufig nur noch über die von der Bürokratie für tragbar erachteten Kompromisse zu entscheiden; man bezeichnet dies auch mit der Selektionsfunktion der politischen Programmentwicklung. Der Aktionsspielraum des Parlaments wird eingeengt und andere denkbare Lösungsmöglichkeiten scheiden so aus dem Entscheidungsprozeß aus. Ein weiterer Schritt also zur Entmachtung des Parlaments und zur Machtverstärkung der Bürokratie. Dieses Phänomen tritt dann noch verstärkt auf, wenn sich Parlamentarier, die um diese Mechanismen wissen, direkt mit den Referaten oder der Leitungsebene in Verbindung setzen, um ihre politischen Vorstellungen durchzusetzen. Die Folge dieses Verhaltens ist zwar, daß sich gegenüber Parlamentskollegen aus der gleichen oder der gegnerischen Fraktion gewisse Vorteile ergeben. Auch kann es sein, daß sich dieser Parlamentarier in seinem Wahlkreis bei einflußreichen Meinungsmachern Vorteile einheimst, gleichzeitig aber trägt er mit dazu bei, daß sich die Informationslage der Bürokratie verbessert. Sie erfährt so nämlich, was im Parlament geht und was nicht. Bedeutsam ist hier auch das oben schon erläuterte Prinzip der Stimmführerschaft für Spezialisten. Der Referent kann sicher sein, mit dem Stimmführer auch die »Stimmgeführten« mit zu beeinflussen.

5.2.1 Bürokratisierung der Parteien

Die beschriebenen Systemzusammenhänge bewirken nun, daß die Fraktionen und damit auch die politischen Parteien wichtige Kompensationsfunktionen angesichts der Ohnmacht der einzelnen Parlamentarier bekommen. Innerhalb der Parteien wirkt dies zunächst so, daß die politische Programmatik im Sinne der Bürokratie immer mehr perfektioniert wird, die Programmatik darf nicht mehr im Grundsätzlichen bleiben, sondern muß im Prinzip mit der gleichen Detailliertheit, in der auch die Verwaltung zu arbeiten pflegt, verfaßt sein, damit Programmatik und die Umsetzung derselben praktisch vergleichbar bleiben. Tut eine Partei dies nicht, so setzt sie sich dem Vorwurf mangelnder Professionalität aus. Innerparteiliche Vollzugskritik läßt sich leichter üben, wenn die programmatischen Aussagen in »exekutiv« nachprüfbarer Form vorliegen. Dieser Zwang zur Perfektionierung und Professionalität belastet den schwierigen innerparteilichen Meinungsbildungsprozeß noch mehr und erzeugt auch mehr Aufwand. Bei vielen Parlamentsfraktionen bilden sich dann sogenannte Fachausschüsse, die sich aus interessierten Fachleuten innerhalb der Parteimitgliedschaft zusammensetzen – eine Wahl in diese Gremien erfolgt in der Regel nicht. Die Tagungsorte dieser Fachausschüsse liegen – wer sollte da etwas anderes vermuten – natürlich aus Kostengründen am Sitz des Parlamentes. Und nun zeigt sich, daß die Mitglieder dieser Fachausschüsse sich vorwiegend aus Beamten zugehöriger Büros rekrutieren. Die Fachausschüsse haben aufgrund dieses »Sachverständes« der Mitglieder in der Willensbildung der Partei hohen Stellenwert.

Doch abgesehen davon, werden die Parteien danach streben ihre innerparteiliche Organisation zu perfektionieren. Politik wird ja schließlich nicht nur in Wahlkämpfen gemacht, sondern es ist dies ein ständiges Geschäft. Die Parteien werden also innerhalb ihrer Organisation sogenannte »Spiegel«-Referate schaffen, damit politische Arbeit in dieser Organisation dauerhaft geleistet werden kann, es werden also Außen-, Sozial-, Wirtschafts-, Verteidigungs- und andere Spezialpolitiker in der Parteiorganisation eingestellt, um mit der Exekutive mithalten zu können. Dies ist das gleiche Verhalten, was wir auch bei den einzelnen Funktionalbüros beobachten konnten, die sich zur Überwachung der konkurrierenden Büros solche Referate zulegten. Dies ist bei den Parteien nun mit hohen Kosten verbunden, weil zumeist hochqualifizierte Arbeitskräfte für diese Arbeit gewonnen werden müssen und deren Gehälter natürlich mit denen der Verwaltung konkurrieren müssen. Mit der Schaffung einer entsprechend leistungsfähigen Parteiorganisation ist es aber nicht getan: Neben den professionellen Mitarbeitern sind die nebenamtlichen Mitarbeiter – also

²³) R. Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Karlsruhe 1978, S. 103 f.



die Parteimitglieder vor Ort – entsprechend zu informieren und auch zu schulen. Tut eine Partei dies nicht, so zwingt sie der politische Wettbewerb mit anderen Parteien schon dazu. In diesem Organisationswettbewerb haben große Parteien natürlich erhebliche komparative Vorteile; kleine Parteien geraten unter Überlebensdruck, sie müssen die Professionalisierung mitmachen, obwohl sie eigentlich die finanziellen Ressourcen dazu gar nicht haben können; geringere Mitgliedszahlen haben zugleich auch geringeres Finanzvolumen aus Mitgliedsbeiträgen zur Folge. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, daß die Parteienfinanzkrise weitere Tendenzen zur Entmachtung des Parlaments zur Folge hat.

5.2.2 Parteipolitiker in der Bürokratie

In einer demokratischen Gesellschaft gibt es eine begrenzte Anzahl politisch interessierter Menschen, die mit den herrschenden politischen Verhältnissen mehr oder weniger zufrieden sind. Bei ihnen besteht ein unterschiedlich ausgeprägter Wille zu politischem Engagement. Hier ergibt sich je nach sozialer und politischer Herkunft eine große Variationsbreite: Sie kann vom Rückzug ins Private beispielsweise aus Partei- und Staatsverdrossenheit über reformerische Mitarbeit an der Ausgestaltung und Verbesserung des bestehenden Systems bis hin zum Streben nach grundlegender Systemveränderung reichen.

Es gibt Chancen der Übernahme politischer Verantwortung in den politischen Parteien. Der Aufwand, der damit verbunden ist, seine Auffassung in der Partei mehrheitsfähig zu machen, ist relativ groß. Der Parteipolitiker, der im innerparteilichen Wettbewerb der Kandidaten bestehen will, muß »Mehrfunktionspolitiker« sein und über Wahlen zur »Macht« kommen. Nach einer langen und oft mühevollen Parteikarriere – Parteifreunde sind dabei oft die größten Feinde – ist er dann Mitglied eines realiter doch recht einflußlosen Parlaments. Viel einfacher sind aber Chancen zur politischen Einflußnahme zu realisieren, wenn man eine Beschäftigung in der Bürokratie anstrebt. Zu empfehlen ist hierbei der Abschluß eines juristischen Studiums, er bietet immer noch die beste Gewähr für eine bürokratische Karriere. Die Chancen der Übernahme in den öffentlichen Dienst steigen, wenn parallel dazu eine aktive Mitarbeit in einer politischen Partei betrieben wird. Die Regierung und die sie tragenden politischen Parteien haben naturgemäß ein Interesse an einer personellen Vertretung ihrer Anhänger in der Verwaltung. Parteipolitiker in der Verwaltung haben umgekehrt aus persönlichen Gründen ein Interesse an der Erhaltung der für sie günstigen politischen Mehrheitsverhältnisse, sie unterstützen und beeinflussen mit ihrer bürokratischen Routine die parteipolitische Programmarbeit (siehe die obige Bemerkung zu den Fachausschüssen). Es versteht sich dabei fast von selbst, daß das faktische Juristenmonopol der öffentlichen Verwaltung wegen der einseitigen rechtswissenschaftlichen Ausbildung der Juristen immer mehr dazu führt, daß politische Aufgaben und Problemlösungen juristisch – das heißt mit immer komplizierter werdenden Gesetzen und Verordnungen – angegangen werden. Dabei haben dann Gesetze und Verordnungen aus oft längst vergangenen Zeiten immer noch prägende Wirkung auf die in unserer modernen Gesellschaft zu konzipierenden Problemlösungen.

5.3 Praktische Bürokratie-Spiele

In unserem politischen System hat sich die Mischfinanzierung von öffentlichen Aufgaben immer mehr ausgebreitet. Öffentliche Aufgaben – wie der Bau von Sporthallen, Bürgerhäusern, Umgehungsstraßen und ähnliches mehr – werden hinsichtlich ihrer finanziellen Konsequenzen nicht allein von denen voll getragen, in deren Gebiet diese Einrichtung letztlich geschaffen wird. Vielmehr ist hier die Mischfinanzierung üblich. Es gibt auf übergeordneten Staatsebenen eine Reihe von »Geldtöpfen«, die von kommunalen Bürokraten und Parlamentariern erfolgreich »angezapft« werden können. In diesem Spiel gibt es praktisch nur Gewinner.

Kommunalpolitiker mit politischen Beziehungen zu übergeordneten Ebenen im Verwaltungsaufbau versuchen Einfluß auf die Ausgabeentscheidungen zu nehmen. Dies gelingt in der Regel dann besonders gut, wenn der entscheidende Bürokrat und der Kommunalpolitiker sich parteipolitisch verbunden wissen. Der Kommunalpolitiker kann eine positive Entscheidung der vergebenden Bürokratie für sein Ziel (Wählerstimmenmaximierung) nutzen. Der kommunale Bürokrat, der ja auch mit Problemen der Wiederwahl fertig werden muß, wird von sich aus ebenso gute Kontakte zu übergeordneten Vergabestellen halten. Oft hilft auch hier parteipolitische Affinität sehr viel. Sind kommunale, Landes- und Bundesebene parteipolitisch



unterschiedlich ausgerichtet, haben auch Oppositionspolitiker auf kommunaler Ebene gute Gewinnchancen in diesem Spiel.

Ganz besonders vorteilhaft sind die Chancen für Chefbürokraten auf Landes- und Bundesebene. In Wahlkämpfen werden sie bei Besuchen in Wahlkreisen wählerwirksam Zusammenstellungen über ausgeteilte Wohltaten vortragen. Dabei werden nicht nur Fälle aus dem eigenen Ressort von Bedeutung sein. Auf Kabinettsebene werden solche Listen zwischen Chefbürokraten mit Gewinn getauscht²⁴). Der Mitarbeiter der Vergabestelle wird genauso wie der Chefbürokrat gerne auf die Existenz der verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten hinweisen, sie werden »advertising« selbst dann betreiben, wenn die Haushaltsmittel schon zur Neige gehen. Besteht nämlich eine große Nachfrage nach diesen Mitteln und läßt sich nachweisen, daß soundsovielen Anträge wegen Mittelknappheit nicht bearbeitet werden konnten, so steigen die Chancen, in Budgetverhandlungen eine Aufstockung der Mittel für diese Zwecke zu erreichen.

Es versteht sich dabei fast von selbst, daß auch die bereits beschriebenen Stimmführer in den Parlamentsfraktionen erfolgreich an diesem Spiel teilnehmen werden. Der mittelverwaltende Bürokrat wird sie über die verschiedenen Möglichkeiten informieren und so in sein »advertising« einbeziehen. So ist nur zwangsläufig, daß Listen der Wohltaten nicht nur unter Chefbürokraten sondern auch unter Stimmführern der Regierungsfraktion(en) gehandelt werden. Bei unterschiedlichen parteipolitischen Orientierungen zwischen den einzelnen Staatsebenen können auch die Stimmführer von Oppositionsparteien mit Aussicht auf Gewinn an diesem Spiel teilnehmen.

Ein interessanter Gesichtspunkt ergibt sich nun noch, wenn man sich einmal vorstellt, im politischen Raum würde plötzlich über Einsparungen von Haushaltsmitteln oder gar über den Abbau solcher Mischfinanzierungssysteme gesprochen. Gegner sowohl einer Mittelreduktion als auch einer völligen Abschaffung des Systems werden nicht nur diejenigen sein, die im Augenblick von diesem System profitieren, sondern auch diejenigen, die nur begründete Hoffnungen haben, eines Tages an einem solchen Spiel (wieder) teilnehmen zu können. Dieser Zusammenhang erklärt wohl plausibel die These von der Überversorgung an öffentlichen Gütern, wie sie von Tullock vertreten wird.

Noch plausibler wird die These aber dann, wenn man sich mit dem politischen »Investitionskalkül« auf kommunaler Ebene befaßt, der durch dieses Mischfinanzierungssystem ausgelöst wird. In den politischen Diskussionen, die den einzelnen Investitionsentscheidungen vorangehen, werden die finanziellen Konsequenzen systematisch unterschätzt. Die Infrastruktureinrichtung z.B. mit Gesamtausgaben von 10 Mio. DM, von denen Bund und Land je 4 Mio. DM aus ihren Mitteln beisteuern, »kostet« dann eben nur 2 Mio. DM. Probleme für die kommunalen Haushalte ergeben sich erst dann, wenn die Finanzierung der Folgekosten zu Schwierigkeiten führt. Auch hier gibt es unendlich lange Reihen von Beispielen, mit denen sich diese Art von »Rationalitätenfalle« dokumentieren ließen.

Der Verwaltungsinsider und sorgfältige Beobachter des politischen und parlamentarischen Geschehens wird eine ganz lange Reihe weiterer Oligopolspiele der Bürokratie kennen. Es gibt eine große Fülle verschiedener Spielformen. Hier seien nur beispielhaft einige genannt: Vor kurzer Zeit beschrieb Hartkopf, der lange Jahre im Bundesinnenministerium mit einigem Erfolg Umweltpolitik leitend zu verantworten hatte, in ein Artikel in der ZEIT sehr anschaulich, wie die Umweltbürokratie den Umweltverbänden mit Informationen und Finanzmitteln unter die Arme gegriffen hat, um sich damit von außen politische Unterstützung im Kampf gegen andere Büros zu verschaffen²⁶). Im Zusammenhang mit der Gebietsreform Mitte der 70er Jahre konnte man auf kommunaler Ebene ein Spiel »Jeder gegen jeden« beobachten. Ähnliches beobachtet man heute noch auf dem Gebiet der kommunalen Wirtschaftsförderung. Das System der Gemeindefinanzen zusammen mit dem oben schon beschriebenen System der Mischfinanzierung führt auf kommunaler Ebene zu einem häufig ruinösen Wettbewerb der Gemeinden und Kreise um ansiedlungswillige Betriebe. Man stelle sich nur einmal vor, es gäbe anstelle der kommunalen Gewerbesteuer eine

²⁴) Der Verfasser leitete von 1969 bis 1974 den Aufbau eines ADV-gestützten Planungsinformationssystems für »Politische Entscheidungshilfe und Dokumentation« bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung in Wiesbaden. Die ersten Wünsche der Ministerien an das System bestanden in sogenannten »Infrastrukturdateien«. Mit Hilfe dieser Dateien sollten Anfragen zur infrastrukturellen Ausstattung von Teilräumen des Landes schnell beantwortet werden können. Insider bezeichneten diesen Teil des Systems als »Weihnachtsmann-Datei«, weil der Benutzer mit diesen Daten draußen im Lande wie ein Weihnachtsmann auftrat.

²⁶) G. Hartkopf, Ein ziemlich wilder Haufen – Für ihre eigenen Ziele finanzieren Bonner Spitzenbeamte grüne Lobbyisten, DIE ZEIT, Nr. 8 (8. Februar 1996), S. 28.



kommunale Einkommensteuer. Die Gemeinden würden dann im Wettbewerb um viele Einwohner beispielsweise nach attraktiven und wohnlichen Städten streben.

Eigentlich müßten die Gedanken über die strukturellen Gegebenheiten unseres politischen Willensbildungs- und Entscheidungssystems noch erweitert werden, um die Analyse der Rollen, die Verbände und Presse hier einnehmen. Hierauf soll verzichtet werden. Vielleicht genügt der Hinweis, daß nicht nur die Politiker Interesse an guten Kontakten zur Presse haben, sondern daß auch Bürokratien Öffentlichkeitsarbeit machen werden. Dabei kann man PR-Arbeit – wie das häufig geschieht – von Seiten der Bürokratie mit Schlagworten wie Bürgernähe, Marketing, Transparenz und dergleichen mehr begründen.