



Abwanderung und Widerspruch: Ein Plädoyer für Standortwettbewerb und markterhaltenden Föderalismus

ERICH WEEDE

Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, die dem Wettbewerb unterworfen sind, müssen sich im eigenen Profitinteresse darum bemühen, die Kundenbedürfnisse möglichst gut zu treffen und möglichst preisgünstig zu befriedigen. Andernfalls droht auf freien Wettbewerbsmärkten der Bankrott. Seit Adam Smith wissen wir, dass Wettbewerbsmärkte ein Substitut für Altruismus sind. Sie zwingen die Produzenten so zu tun, als ob ihnen das Wohlergehen der Kunden am Herzen läge. Gute Institutionen zeichnen sich dadurch aus, dass sie Menschen dazu veranlassen, sich besser zu verhalten als es ihren eigennützigen Motiven entspricht.

Während in der Wirtschaft zumindest potenzieller Wettbewerb bei angreifbaren Märkten der Normalfall ist, ist es in der Politik umgekehrt. Staaten werden üblicherweise über eine Gewalt definiert, die ein Zwangsmonopol über eine bestimmte Bevölkerung und ein bestimmtes Gebiet erfolgreich beansprucht. Wenn es Inhaber der Staatsgewalt und von der Teilhabe daran ausgeschlossene Menschen gibt, dann sind die Voraussetzungen für Machtmissbrauch und Rücksichtslosigkeit gegenüber den Beherrschten gegeben. Für herrschende Gewaltmonopolisten gibt es keine vergleichbaren Anreize, dem Volk zu dienen, wie es sie für auch nur potenziellen Wettbewerb ausgesetzte Unternehmen auf dem Markt gibt. Die blosse Existenz von Herrschaft ist zunächst einmal eine Bedrohung zumindest der Freiheit, oft auch des Wohlstandes oder gar des Lebens der Massen.

Man kann mir vorwerfen, den Interessengegensatz zwischen «politischer Klasse» und Volk zu überzeichnen. Optimisten glauben, dass mit der Demokratie das Missbrauchsproblem weitgehend gelöst ist. Denn das Volk hat dann in regelmässigen Abständen die Möglichkeit, die Herrschenden zu entlassen und eine neue Regierung zu wählen. Obwohl diese Möglichkeit das wichtigste Merkmal der Demokratie darstellt, sollte man seine Effektivität bei der Machtmissbrauchskontrolle nicht überschätzen. In einer der ältesten europäischen Demokratien, in Grossbritannien, wird die gewählte Regierung manchmal als «Diktatur auf Zeit» bezeichnet, womit klar gestellt wird, dass Demokratie an sich nicht die ganze Lösung des Problems der Missbrauchskontrolle politischer Macht sein kann oder muss. In vier Jahren kann man manches anrichten! Beispielsweise kann man die Freiheitsrechte der Individuen weiter einschränken, die Staatsschulden weiter erhöhen oder gar einen Angriffskrieg führen.

Gerade aus der demokratischen Errungenschaft abwählbarer Regierungen resultiert ein Sonderinteresse der jeweiligen Machthaber, das ihre Interessen von denen der Bürger unterscheidet. Die Machthaber wollen an der Macht bleiben, also wieder gewählt werden. Wenn man davon ausginge, dass die Wahlberechtigten politisch gut informiert wären, dann könnte man hoffen, dass die Abwahldrohung die Machthaber auf Zeit zwingt, den Interessen der Wähler zu dienen. Diese Prämisse halte ich allerdings für abwegig. Realistischer ist es m.E. in der Massendemokratie, wo es Millionen von Wahlberechtigten gibt, vom Normalzustand der rationalen Ignoranz auszugehen. Weil das Gewicht der eigenen Stimme in der Massendemokratie gering sein muss, lohnt es sich nicht, Informationskosten auf sich zu nehmen, um im Sinne der eigenen Interessen wählen zu können. Wenn die Wähler rational ignorant sind, dann können sie ihre Kontrollfunktion gegenüber den Politikern kaum noch wahrnehmen.

Die rationale Ignoranz wird allerdings immer wieder punktuell überwunden. Zwar nicht die vielen wahlberechtigten Konsumenten, aber die wenigen wahlberechtigten Bauern merken durchaus, wenn die Regierung die Agrarsubventionen kürzt oder die Grenzen für Agrarimporte öffnet und damit Preisdruck auf heimischen Agrarmärkten erzeugt. Zwar nicht die vielen wahlberechtigten Steuerzahler, aber die relativ wenigen wahlberechtigten Studenten merken durchaus, wenn die Regierung sie an der Kosten ihrer eigenen Ausbildung durch Universitätsgebühren beteiligen will. Wenn es informierte Sonderinteressen und Minderheiten gibt, die Mehrheit der Wahlberechtigten aber bei den zur Entscheidung anstehenden Problemen rational ignorant ist, dann werden Machthaber, die wieder gewählt werden wollen, denen dienen müssen, die ihre Wahl von bestimmten politischen Entscheidungen abhängig machen, und nicht denen, die nichts bemerken und deshalb unabhängig von konkreten politischen Entscheidungen wählen. Dann kann die Politik auch in der Demokratie Minderheiten bedienen.

Um die Dankbarkeit von Wählergruppen zu erreichen, muss die Politik zwar umverteilen, aber nicht unbedingt von oben nach unten. Wenn manche «Besserverdienenden» informiert und wachsam sind, die Massen aber rational ignorant, dann kann man durchaus auch durch regressive Umverteilung die eigenen Wahlchancen verbessern. Ob willkürliche Umverteilung die Arbeits- und Investitionsanreize verzerrt und das Wirtschaftswachstum reduziert, wird im parteipolitischen Wettbewerb kaum bedacht.

Das Fazit meiner Überlegungen ist, dass das Wahlrecht in der Demokratie zwar einen Beitrag zur Missbrauchskontrolle politischer Macht darstellt, aber in keiner Weise hinreichend ist. Die Möglichkeit des Widerspruchs bei Wahlen muss ergänzt werden durch die Abwanderungsmöglichkeit der Bürger. Wer die Herrschaft der Obrigkeit — auch wenn diese durch Mehrheit legitimiert worden ist — in einem Gebiet unerträglich findet, der muss die Möglichkeit der Abwanderung haben, um sich der Herrschaft entziehen zu können. Weil Widerspruch durch Stimmabgabe bei einer Wahl nur dann das erwünschte Resultat der Entlassung einer Regierung und einer Veränderung der Politik hat, wenn genug andere Wähler im gleichen Sinne abstimmen, ist das demokratische Mitbestimmungsrecht letzten Endes weniger wert als ein Abwanderungsrecht. Auswandern kann man auch allein oder mit seiner Familie. Diesen Entschluss muss man nicht erst mehrheitsfähig machen.

Weil Abwanderungsrechte nur bei Existenz von aufnahmewilligen Ländern realisiert werden können, sind Bundesstaaten oder Föderationen ein besonders glücklicher Fall. Die Bürger von Bundesstaaten haben gleichzeitig ein Abwanderungsrecht aus ihrem Kanton, Land oder Gliedstaat und ein Zuwanderungsrecht in andere Gebiete. Zwar nicht der Bundesstaat, aber wenigstens die Lokal- oder Regionalregierungen sind dem Wettbewerb unterworfen. Ähnlich wie Unternehmen auf Wettbewerbsmärkten sind Lokal- und Regionalregierungen dazu gezwungen, sich an den Bedürfnissen des Volkes zu orientieren. Der Bürger kann sich das kleinste politische Übel als Arbeitsplatz und Wohnort aussuchen.

Offensichtlich ist das Abwanderungsrecht im Bundesstaat umso mehr wert, je umfassender die Kompetenzen der Gemeinden und Regionen sind, je enger umschrieben die Kompetenzen des Zentralstaates sind. Wo — wie in Deutschland — die Steuerlasten in allen

Ländern gleich hoch sind und die Verfassung eine Gleichheit der Lebensverhältnisse in allen Ländern gebietet, also die Länder nicht möglichst unterschiedliche Pakete von Steuerlasten und öffentlichen Leistungen anbieten, da verliert der Föderalismus seinen Wert. Um die Vorzüge des Wettbewerbsföderalismus für die Bürger zu maximieren, sollten die Aufgaben des Bundesstaates nur minimal über Landesverteidigung und die Aufrechterhaltung eines gemeinsamen Marktes bzw. offener Grenzen zwischen den Teilstaaten hinausgehen.

Wettbewerb zwischen Regierungen um Bürger und Investoren ist sogar dann ein Schutz für einige Menschen, wenn weder die Demokratie noch der Rechtsstaat schon realisiert worden sind. Ich sehe im Wettbewerb zwischen Regierungen und Staaten sogar einen historischen Vorläufer und ein partielles Substitut für den Rechtsstaat. Nur die Konkurrenz europäischer Fürsten hat sie schon vor Jahrhunderten gezwungen, die Eigentumsrechte mobiler Kaufleute anzuerkennen. Wer diese Rechte besser als andere respektierte und schützte, der stärkte die eigene Wirtschaft und die Steuerkraft seines Gebietes. Wer diese Rechte stärker als andere missachtete, der lenkte den Handel um sein Gebiet herum und schnitt seine Region von der europäischen Arbeitsteilung weitgehend ab. Sogar politisch oder religiös Verfolgte oder Siedler profitierten von der Konkurrenz europäischer Fürsten um produktive Untertanen. Sofern der Wirtschaftsraum größer als die politischen Einheiten ist, kann Wettbewerb auch vordemokratische Regierungen zu einer gewissen Rücksichtnahme auf die Untertanen zwingen und ansatzweise zur Anerkennung der Eigentumsrechte unten in der Gesellschaft führen.

Was Individuen zur Absicherung persönlicher Freiheit gegenüber der territorial organisierten Politik brauchen, das sind eigentlich kleine, sprachlich verwandte, aber politisch autonome Einheiten. Nicht nur Unternehmen, sondern erst recht die Politik muss dem Wettbewerb unterworfen werden, damit sie nicht «abhebt» und nur noch eigene Interessen verfolgt. Menschen sind eher bereit, von Zürich nach Zug oder von Frankfurt nach Leipzig umzusiedeln als von Frankreich in die Slowakei. Damit Abwanderungspotenziale als Freiheitsgarantie funktionieren können, sind innerstaatliche Alternativen, die der Föderalismus bieten kann und in der Schweiz auch bietet, noch wichtiger als innereuropäische. Je eher für die meisten Menschen vorstellbar ist, ihre politische Einheit zu wechseln, je mobiler die Bürger sind, desto mehr müssen sich die herrschenden Politiker nicht nur darum bemühen, wieder gewählt zu werden, sondern auch darum die Leistungsträger — beispielsweise Erfinder, Unternehmer und Naturwissenschaftler — im Kanton oder im Lande zu halten. Gerade die Leistungsträger laufen sonst in der Massendemokratie Gefahr zu einer ausgebeuteten Minderheit zu werden,⁽¹⁾ wobei durchaus denkbar ist, dass die Entmutigung der Leistungsträger über die Verringerung der Verteilungsmasse letztlich auch den Empfängern von Transferzahlungen schadet. Je weniger die Abwanderungsdrohung der Bürger realisierbar ist, desto mehr werden Politiker und Regierungen zu Landesherren. Je realistischer die Abwanderungsdrohung ist, desto mehr werden Politiker zu Staatsdienern, wodurch erst das Volk und nicht nur seine Funktionäre Eigentümer des Staates werden.

Anmerkungen:

(Titel) Die Themenformulierung ist offensichtlich an einer Schrift orientiert, mit deren Schlussfolgerung ich nicht übereinstimme. Vgl. Albert O. Hirschman: «Abwanderung und Widerspruch», Tübingen: Mohr 1974. Meine eigenen Auffassungen werden in meinen Büchern ausführlicher dargestellt, vor allem in: «Asien und der Westen», Baden-Baden: Nomos 2000; «Mensch, Markt und Staat», Stuttgart: Lucius et Lucius 2003.

(1) Das kann man etwa daran ablesen, dass 10% der Steuerzahler mit 54% zum deutschen Steueraufkommen beitragen, die unteren 50% aber nur mit 8,4%. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Mittwoch, 30. April 2003, Seite 15: «Breite Schultern tragen die größte Last».

Erich Weede, Prof. Dr., Soziologe an der Universität Bonn

2005

