

Die Budgeterstellung schweizerischer Gemeinwesen in ökonomischer Sicht

Von Beat Blankart, Konstanz¹

1. Der inkrementalistische Ansatz

Die Budgets von Bund oder Kantonen sind umfangreiche, komplexe Dokumente mit mehreren hundert Seiten und Tausenden von Einzelposten. Dem Analytiker scheinen sie schon allein aus diesem Grunde einer theoretischen, modellmässigen Erfassung unzugänglich. Viel Aufsehen erregten deshalb einige amerikanische Sozialwissenschaftler, denen dieser Schritt zu gelingen scheint. Es sind vor allem *Lindblom* (1961), *Wildavsky* (1964), *Fenno* (1966), *Anton* (1966), (1967), *Sharkansky* (1968), *Sharkansky* und *Turnbull* (1969), *Gerwin* (1969) u. a. m. Die bedeutendsten Leistungen sind jedoch diejenigen von *Davis*, *Dempster* und *Wildavsky* (fortan in der üblichen Abkürzung «DDW» von 1966a, b, 1971, 1974), weil sie als erste den Budgetprozess ökonometrisch darstellen. Die erwähnten Sozialwissenschaftler gehen davon aus, dass die Budgetierungsbeamten grundsätzlich den gleichen Problemen hoher Komplexität gegenüberstehen wie die Analytiker, die den Budgetprozess auf Grund der veröffentlichten Dokumente modellmässig darzustellen versuchen. Die Budgetierungsbeamten *müssen* diese Komplexität jedoch jährlich bewältigen. Es liegt nahe, dass sie deshalb vereinfachende Entscheidungshilfen heranziehen und vor allem die Politik der kleinen Schritte, die unter dem Namen Inkrementalismus bekannt ist, anwenden. Die Vertreter dieser These seien deshalb Inkrementalisten genannt. Sie erachten im Budgetprozess folgende Handlungsweisen als typisch:

1. Die Dienststellen (Direktionen oder Departemente) übernehmen die Budgetbewilligungen des Vorjahres als «Basis» ihrer neuen Anforderungen. Die bestehende Legitimität der Basis trägt dazu bei, dass die Notwendigkeit der bisherigen Ausgaben nicht weiter in Frage gestellt wird. Die Anforderungen für die kommende Budgetperiode bestehen deshalb aus der «Basis» plus einem politisch vertretbar scheinenden Zuschlag, der in seiner Grössenordnung von Jahr zu Jahr nur wenig schwankt.

¹ Für zahlreiche methodisch-theoretische Anregungen danke ich Herrn Prof. Dr. Bruno S. Frey, Herrn lic. rer. pol. Werner Pommerehne, Frau Prof. Dr. Heidi Schelbert sowie den Teilnehmern am Kolloquium an der Universität Konstanz. Den Mitarbeitern der Kantonsbuchhalterei des Kantons Bern danke ich für die Hilfe bei der Bereitstellung des Zahlenmaterials und für die freundliche Auskunft bei der Klärung institutioneller Probleme. Das Regressionsprogramm wurde mir verdankenswerterweise von Herrn Dr. habil. N. Läufer zur Verfügung gestellt.

2. Die Kontrollinstanzen (Finanzdirektion, Regierung, vorberatende Kommission, Parlament) können die Budgetposten aus Zeitmangel und/oder fehlender Sachkenntnis nicht im einzelnen überprüfen. Sie betrachten die «Basis» der vergangenen Entscheidungen als gerechtfertigt und beschränken sich darauf, von den zusätzlichen Anforderungen einen in den Grössenordnungen von Jahr zu Jahr wenig schwankenden Prozentsatz zu kürzen.

Kurz: Wegen der äusseren Beschränkungen – wird behauptet – *könnten* die Akteure des Budgetprozesses gar nichts anderes tun, als bloss die jährlichen Budgetveränderungen zu beachten, d.h. «inkrementalistisch» zu handeln. Diese Verhaltenshypothese hat um so mehr überzeugt, als die empirischen Tests plausible Resultate lieferten. Zu den schon erwähnten Arbeiten von DDW (1966a, b, 1971, 1973) treten für die Schweiz diejenigen von *Meier, Hauser, Müller-Bodmer und Rössler* (1973).

Das inkrementalistische Budgetierungsverhalten kann in seiner reduzierten Form² als autoregressiver Prozess erster Ordnung dargestellt werden:

$$D_t = rD_{t-1} + \xi_t, \quad (r > 1), \quad (1)$$

wobei D die Budgetbewilligungen des Parlamentes im laufenden (t) und im Vorjahr ($t-1$), r den inkrementellen Zuschlag und ξ die Streuung für zufällig abweichendes Verhalten darstellt. Die Hypothese wurde für die Staatsausgaben des Kantons Bern überprüft. Dieser Kanton wurde gewählt, weil er infolge seiner wirtschaftlichen und politischen Zusammensetzung gewisse Repräsentanz für die gesamte Schweiz beanspruchen kann (vgl. Abschnitt 4). Aber auch Gründe der Qualität des statistischen Ausgangsmaterials (verglichen mit anderen Kantonen) haben die Wahl beeinflusst. – Im Gegensatz zu *Meyer, Hauser, Müller-Bodmer und Rössler* (1973) werden hier nicht aggregierte Daten von mehreren Direktoren (Departementen) verschiedener Kantone verwendet. Dies könnte die Möglichkeit nicht ausschliessen, dass die Qualität des Zahlenmaterials für den Test der Inkrementalismushypothese verwischt würde. Vielmehr wird die Hypothese auf Direktionsebene getestet, da ja auch auf diesem Niveau mit den übergeordneten Kontrollinstanzen verhandelt wird. – Als Untersuchungsperiode wird der Zeitraum von 1962 bis 1974 zugrunde gelegt, wobei wegen der lag-Bildung 1–2 Beobachtungsjahre wegfallen. Wenngleich diese Zeitspanne vom statistischen Gesichtspunkt aus äusserst knapp scheint, so ist sie doch von der inkrementalistischen Interpretation her günstig, weil das weiter unten noch zu behandelnde Problem der Strukturbrüche nicht so schwer wiegt.

² Bei DDW (1966a, b, 1971, 1973) wird ein Gleichungssystem unter Berücksichtigung des strategischen Verhaltens der Akteure verwendet. Dieses führt aber nicht zu grundsätzlich anderen Ergebnissen als die hier verwendete reduzierte Form (vgl. *Williamson* 1967, S. 79).

Die Schätzfunktionen von (1) für die vom Parlament bewilligten Ausgaben und für die definitiven Ausgaben der Staatsrechnung³ sind in Tabelle 1 dargestellt (siehe unten). Entsprechend der in (1) ausgedrückten inkrementalistischen Hypothese ist r durchwegs grösser als 1. Die t -Werte sind in allen Fällen ausserordentlich hoch, was auf einen statistisch signifikanten Einfluss der exogenen Variablen schliessen lässt. Wegen des Fehlens des konstanten Gliedes in der Gleichung stellt das R^2 kein sinnvolles Mass zur Bewertung der Qualität einer Regression dar (vgl. DDW 1971). Anstelle dessen wurde das Quadrat des einfachen Korrelationskoeffizienten r^2 berechnet. Dessen Werte liegen durchwegs sehr hoch. Bei 53% der Bewilligungsgleichungen (welche die besseren Resultate lieferten als die Ausgabengleichungen) liegt das r^2 über 0,95. Der Durbin-Watson-Test lässt sich ebenfalls wegen des Fehlens des konstanten Gliedes sowie wegen des geringen Stichprobenumfanges nicht durchführen.

Tabelle 1
Schätzfunktionen für die Staatsausgaben des Kantons Bern

	Vom Parlament bewilligte Ausgaben			Staatsrechnung		
	Parameter r	t -Wert	r^2	Parameter s	t -Wert	r^2
10. Allgemeine Verwaltung	1,212	16,549	0,840	1,198	13,917	0,713
11. Präsidialverwaltung	1,132	24,866	0,854	1,103	34,009	0,894
12. Gerichtsverwaltung	1,146	44,911	0,975	1,102	47,598	0,946
13. Volkswirtschaftsdirektion	1,193	13,943	0,799	1,128	13,787	0,800
14. Gesundheitsdirektion	1,170	44,653	0,982	1,106	15,400	0,694
15. Justizdirektion	1,135	53,649	0,978	1,103	43,706	0,939
16. Polizeidirektion	1,160	42,240	0,969	1,122	35,542	0,925
17. Militärdirektion	1,090	22,059	0,649	1,050	24,033	0,631
18. Kirchendirektion	1,115	45,102	0,945	1,095	45,826	0,924
19. Finanzdirektion	1,057	17,574	0,649	1,043	18,053	0,603
20. Erziehungsdirektion	1,173	44,300	0,983	1,145	36,097	0,943
21. Baudirektion	1,139	41,035	0,964	1,106	34,779	0,905
22. Verkehrs-, Energie- und Wasserwirtschaftsdirektion	1,062	26,933	0,779	1,055	21,779	0,799
23. Forstdirektion	1,096	59,857	0,954	1,075	38,433	0,871
24. Landwirtschaftsdirektion	1,111	60,133	0,968	1,057	40,994	0,849
25. Fürsorgedirektion	1,035	32,748	0,633	1,029	24,511	0,221
26. Gemeindedirektion	1,122	77,067	0,992	1,106	39,486	0,927

³ Die Gleichung für die definitiven Staatsausgaben (E_t) lautet analog zu (1):

$$E_t = s E_{t-1} + \tau_t, \quad (1a)$$

wobei s den inkrementellen Zuschlag und τ_t die Störvariable darstellen.

2. Die Hauptschwächen des Inkrementalismus

Die problematische Seite der Inkrementalistentheorie liegt in ihrer beschränkten Fähigkeit, langfristige Entwicklungen erklären zu können. Eine langfristige Entwicklung nach dem Muster des Inkrementalismus ist nur möglich, wenn die Wachstumsraten der Ausgaben aller Direktionen über die Zeit konstant bleiben, d.h. es darf keine Umkehrpunkte in den Trends der einzelnen Ausgabenkategorien (*Trendbrüche*) geben. Die in Tabelle 2 dargestellte Entwicklung enthält aber kaum ein Beispiel einer Ausgabengruppe, die im Zeitraum von 1950 bis 1970 annähernd gleichmässig gewachsen wäre. Im Gegenteil: Die Wachstumsraten des Ausgabenvolumens schwanken von Fünfjahresperiode zu Fünfjahresperiode oft um mehr als das Doppelte ihres ursprünglichen Betrages. Die inkrementalistische Hypothese, gemäss welcher sich die Ausgaben der Direktionen längs einem log-linearen Trend entwickelten, wird durch die empirischen Zahlen langfristig nicht gestützt.

Tabelle 2
Die Zuwachsraten der Staatsausgaben des Kantons Bern
nach Direktionen 1950–1970⁴

	1955/50	1960/55	1965/60	1970/65
10. Allgemeine Verwaltung	11,0	40,8	53,9	29,4
11. Präsidialverwaltung	14,5	16,8	63,9	17,1
12. Gerichtsverwaltung	2,9	28,0	51,4	32,1
13. Volkswirtschaftsdirektion	.	54,4	103,8	123,3
14. Gesundheitsdirektion	20,3	26,7	55,5	60,0
15. Justizdirektion	16,9	27,3	37,6	30,9
16. Polizeidirektion	25,9	34,4	55,0	44,9
17. Militärdirektion	27,0	45,2	43,1	28,7
18. Kirchendirektion	24,1	33,7	49,1	27,5
19. Finanzdirektion	7,2	49,8	5,4	85,4
20. Erziehungsdirektion	36,7	54,1	58,4	50,5
21. Baudirektion				
22. Verkehrs-, Energie- und Wasser- wirtschaftsdirektion	32,5	56,7	117,5	56,9
23. Forstdirektion	19,5	63,1	59,9	42,4
24. Landwirtschaftsdirektion	23,7	67,9	89,2	39,2
25. Fürsorgedirektion	10,5	24,1	30,8	-12,6
26. Gemeindedirektion	15,0	23,1	19,2	40,8

⁴ Ergebnisse von 1950–1960 zur Eliminierung der «Durchgangsposten» bereinigt (vgl. z. B. Staatsrechnung des Kantons Bern 1972, S. 2).

DDW (1974) haben in ihren amerikanischen Untersuchungen versucht, Trendbrüche zu berücksichtigen, indem sie das ursprüngliche, autoregressive Gleichungssystem durch Dummy-Variable (und weitere Exogene) ergänzten, bis ein befriedigender Korrelationskoeffizient erreicht wurde. So werden beispielsweise Jahre mit republikanischer von Jahren mit demokratischer Regierung unterschieden. Diese Zusätze stellen jedoch nichts anderes als nachträgliche Berichtigungen dar und tragen zur Stützung der Inkrementalismushypothese nichts bei. Sie können höchstens Ausgangspunkt für eine neue, andersartig aufgebaute Theorie sein.

Abgesehen von der Unfähigkeit, Trendbrüche zu erklären, kann die Inkrementalistentheorie auch keine Erklärung für das beobachtete *Niveau* der Zuwachsrates einer Ausgabengruppe liefern. Dieses wird vielmehr als exogenes historisches Datum übernommen.

Eine brauchbare Theorie sollte deshalb Niveau *und* Veränderung der Budgetzuschlässe erklären können. Sie muss darlegen, nach welchen Kriterien die Akteure des Budgetprozesses handeln.

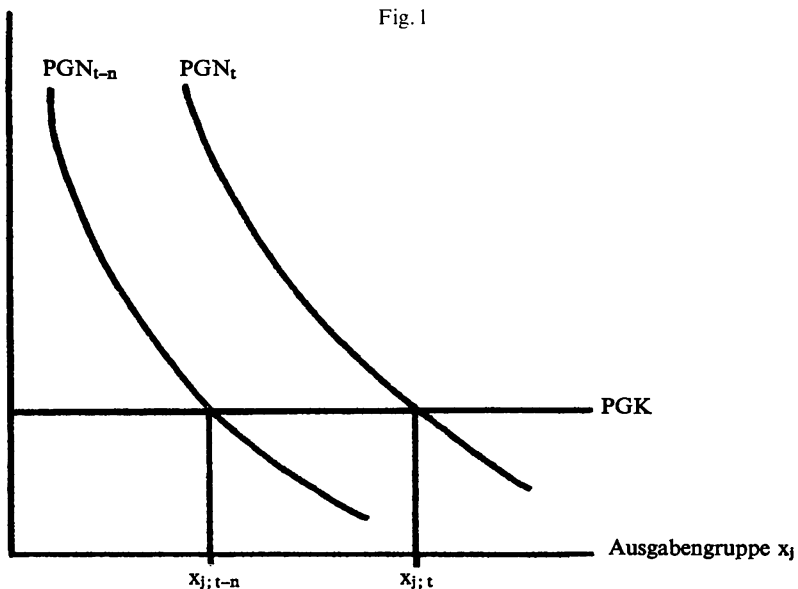
3. Der Ansatz der ökonomischen Theorie der Politik

Diese Fragen, welche die inkrementalistische Theorie nicht beantworten kann, versucht die ökonomische Theorie der Politik zu erklären, indem sie den Akteuren des Budgetprozesses individuell rationales Verhalten zubilligt, d.h. eine analoge Handlungsweise wie sie auch einem «Unternehmer» oder «Konsumenten» in der mikroökonomischen Theorie zugrunde gelegt wird. Zwar wird individuell rationales Verhalten im öffentlichen Sektor immer wieder geleugnet; doch dies hängt oft nur mit Missverständnissen über die Definition dieser Verhaltensweise zusammen, bedeutet doch der hier verwendete Rationalitätsbegriff nichts anderes, als dass ein Mensch auch im öffentlichen Sektor danach trachtet, seine eigenen Ziele mit minimalem Mitteleinsatz, bzw. mit gegebenen Mitteln maximale Zielerfüllung zu erreichen. Ein derartiges Verhalten wird auch durch einen gewissen Zwang gestützt, denn es ist nicht einzusehen, warum nicht auch im politischen Sektor ein individuell irrational handelnder Mensch von einem individuell rational handelnden Menschen konkurrenziert und auf lange Sicht übertroffen werden sollte. Vieles spricht deshalb dafür, dass Modelle auf der Basis individueller Rationalität solchen individueller Irrationalität überlegen sind.

Für Länder und Gliedstaaten mit einem Zweiparteiensystem wie USA oder Grossbritannien dürfte vor allem das Modell der Parteienkonkurrenz von *Downs* (1957), angewandt auf den Budgetprozess von *Williamson* (1967) von Bedeutung sein: Die Politiker einer Regierung oder Partei streben nach Macht, Prestige und Ansehen. Um dies zu erreichen, versucht jede Partei, möglichst viele Stimmen –

und damit die Wahlen – zu gewinnen. Die Parteien werden deshalb den Wählern ein Budget anbieten, von dem sie glauben, dass es mindestens 51% der Wähler anziehen wird, d.h., sie werden Projekte berücksichtigen, die einer mittleren Präferenz der gesamten Wählerschaft möglichst gut entsprechen. Allerdings wäre es naiv anzunehmen, die Parteiprogramme oder Budgets gäben die mittlere Präferenz oder die sogen. «Medianpräferenz» unverzerrt wieder. Denn solange die Wählerschaft gross ist und der einzelne Wähler somit wenig Chance hat, die entscheidende Stimme abzugeben, lohnt es sich für ihn nicht, sich genau über die alternativen Kandidaten und Budgets zu orientieren. *Downs* (1957) hat gezeigt, dass der mangelnde Wille zur Information den politischen Interessengruppen Raum gibt, unentschlossene Wähler zu beeinflussen und damit ein Abstimmungsergebnis herbeizuführen, das von der wahren Medianwählerschaft abweicht. Im Modell der Parteienkonkurrenz ist deshalb vom modifizierten Konzept der *politischen Nachfrage* auszugehen.

Für ein einzelnes Teilbudget, etwa eines Departementes oder einer Direktion, bedeutet dies, dass der Politiker einer Ausgabenerhöhung solange zustimmen wird, als der politische Grenznutzen – d.h. die Stimmengewinne aus einer Erhöhung der Teilbudgets – grösser ist als die politischen Grenzkosten, die aus den Stimmenverlusten entstehen, weil auf andere Projekte verzichtet wird oder weil Steuererhöhungen vorgenommen werden müssen. Eine stimmenmaximierende Regierung wird das Budget so festsetzen, dass der politische Grenznutzen (PGN) in jeder Ausgabenpartei den politischen Grenzkosten (PGK) gleich ist. Diese Situation ist in Fig. 1 (für die Periode $t-n$) durch den Schnittpunkt von PGN_{t-n} mit PGK dargestellt.



Sind die politischen Grenzkosten für diese Ausgabengruppe konstant, dann löst eine Verschiebung der politischen Nachfrage- oder Grenznutzenkurve nach rechts, etwa von PGN_{t-n} nach PGN_t , eine gleich starke Erhöhung des optimalen Ausgabenvolumens von $X_{j;t-n}$ nach $X_{j;t}$ aus – und solange das Tempo dieser Rechtsverschiebung einigermaßen konstant bleibt, wächst auch das Ausgabenvolumen mit gleichbleibender Rate. Diese Art der Ausgabenentwicklung entspricht in ihrer *Erscheinungsform* der Inkrementalismushypothese. Allerdings wird das Niveau der Zuwachsrates aus der politischen Nachfrage erklärt und nicht als historisches Datum akzeptiert. Analog können Trendbrüche in der Ausgabenentwicklung als Veränderungen des Wachstums der politischen Nachfrage abgeleitet werden.

Der Kritiker wird dem Modell gegenüber einwenden, es sei für die Schweiz nicht anwendbar, weil hier weder die institutionelle Bedingung des Zweiparteiensystems gegeben sei, noch die Hypothese der Parteienkonkurrenz zutreffe. Vielmehr wird von *Steiner* (1971, S. 78 ff.) und anderen betont, auf allen bundesstaatlichen Ebenen in der Schweiz herrsche das Prinzip des «gütlichen Einvernehmens» oder, ökonomisch ausgedrückt, das Prinzip des Parteienkartells statt des Parteienwettbewerbs (*Stolz* 1972 a, S. 62, 1972 b, S. 48; *B. S. Frey* 1973 a, S. 24), d. h. die Parteien teilen die Regierungsgewalt freiwillig gemäss ihrem Stärkeverhältnis.

Bis jetzt ist es jedoch noch nicht gelungen zu erklären, warum ein solches Parteienkartell zustande kommt. Die dazu geäusserten Gedanken bleiben teils in tautologischen Ex-post-Argumentationen stecken. *Lehmbruch* (1969) nennt als Gründe für das Vorwiegen des gütlichen Einvernehmens die starke Segmentierung in sozioökonomische Gruppen, die Akzeptierung von nationalen Symbolen, die Erinnerung an frühere gewaltsame Auseinandersetzungen usw.⁵ Obwohl diese Gedanken einige typische Punkte aufzeigen, erklären sie nicht, warum nicht auch die Gegenhypothese starker Parteienkonkurrenz Gültigkeit haben könnte.

Ferner könnte man einwenden, die empirische Evidenz eines Parteienkartells liesse sich einmal aus der langandauernden Stabilität der Machtverteilung zwischen den Parteien ansehen, und sie gehe zum andern aus der Tatsache hervor, dass die in der Regierung vertretenen Parteien weit über 50% der Parlamentssitze innehaben.

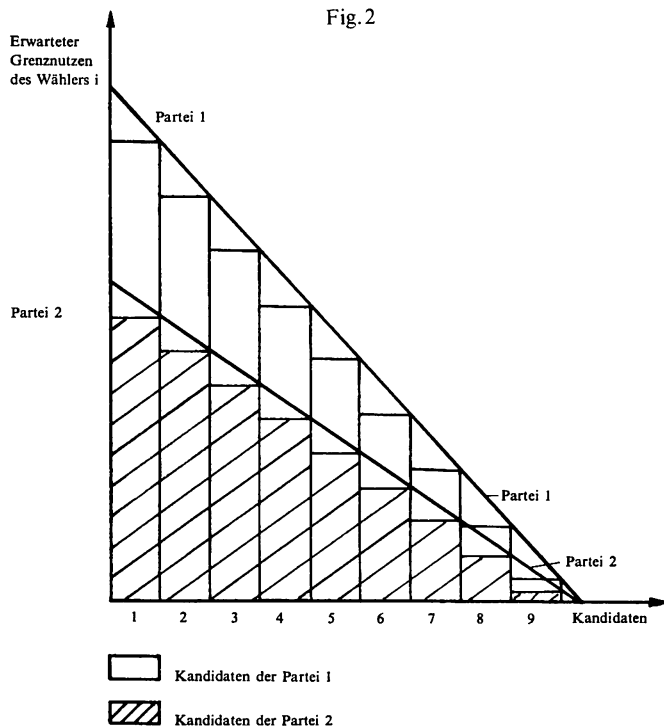
Zum ersten Punkt sei bemerkt, dass machtmässige Stabilität keinen Hinweis auf irgendeine Wettbewerbsform zulässt. Stabilität wird sowohl im kompetitiven als auch im kartellierten Gleichgewicht erreicht. Sie zeigt bloss, dass sich die Parteien an diejenige Budgetkombination angepasst haben, von der aus jede Änderung mehr politische Kosten als politische Erträge bringen würde.

Auch die im zweiten Argument erwähnte grosse Repräsentation der Regierungsparteien im Parlament hängt kaum mit der Existenz eines Parteienkartells zusammen. Vielmehr ergibt sich die Bildung einer Vielparteienregierung allein schon aus der institutionellen Voraussetzung von

⁵ Angeführt nach *Steiner* (1971).

- a) der Einzelwahl der Regierungratskandidaten (im Gegensatz zur Blockwahl einer Equipe),
 b) der direkten Volkswahl.

Es dürfte vernünftig sein, von der Hypothese auszugehen, dass die Stimmberechtigten die einzeln zu wählenden Regierungratskandidaten nicht nur nach der Parteizugehörigkeit (oder Ideologie), sondern auch nach der Person unterstützen. Demnach werden die Wähler den Spitzenkandidaten einer ideologisch weniger sympathischen Partei einem zweit- oder drittrangigen Kandidaten der ideologisch nächsten Partei vorziehen; damit führt aber das Einzelwahlssystem fast notwendigerweise zu einer Vielparteienregierung. Dies ist in Figur 2 für einen schematischen Verlauf der erwarteten Grenznutzen, den ein einzelner Wähler den Kandidaten verschiedener Parteien zuordnet, aufgezeichnet. Partei 1 ist dem (hier herangezogenen) Wähler zwar sympathischer, aber von den geringsten Kandidaten dieser Partei erwartet er so wenig, dass er diesen gegenüber die Spitzenkandidaten von Partei 2 vorzieht. Sind – wie im Kanton Bern – 9 Regierungsratssitze zu besetzen, so wird sich dieser Wähler zuerst einmal für die ersten vier Kandidaten von Partei 1 entscheiden; dann folgen die ersten zwei Kandidaten von Partei 2, dann Kandidat 5 von Partei 1 usw. bis alle 9 Stimmen vergeben sind.



Vergleichen wir dagegen eine Blockwahl, in der nur eine bestimmte Regierungsequipe gesamthaft gewählt werden kann; hier helfen die guten den mittelmässigen und schlechten Kandidaten durch die Wahl, so dass eine Einparteieregierung möglich ist. Weil diese Bedingung jedoch nicht gegeben ist, würden wir eher eine Vielparteienregierung erwarten, und zwar nicht als Ergebnis eines Parteienkartells, sondern aus dem politischen Wettbewerb verschiedener Kandidaten und Parteien.

Man könnte einwenden, die Parteien würden gar nicht so viele Kandidaten aufstellen, dass *jede alle* Sitze der Regierung besetzen könnte, was auf die Existenz eines Parteienkartells hinweise. Doch dies braucht keineswegs zuzutreffen. Warum sollte sich eine Partei die Mühe machen, eine volle Regierungsequipe aufzustellen, wenn «schlechte» Kandidaten ohnehin keine Chance haben?

Gewiss ist es schwierig, die Grenznutzenkurve von Figur 2 zu bestimmen. Dennoch lässt sich einiges aussagen: Die Kurven setzen sich, wie erwähnt, aus den Komponenten «Kandidat» und «Parteideologie» zusammen. Je mehr Parteien sich mit ähnlicher Ideologie dem Wähler präsentieren, desto eher wird er nach Kandidaten und nicht nach Parteien auswählen. Da es in der Schweiz relativ viele (ähnliche) Parteien gibt, dürfte auch aus diesem Grunde eine Tendenz zur Bildung einer Vielparteienregierung (ohne Parteienkartell) bestehen. Parteien, die einander nahestehen, tragen dieser Vermutung im voraus Rechnung und stellen gleich eine gemeinsame Liste ihrer Kandidaten auf. Sie nehmen damit das Auswahlverfahren, das der Wähler durchführen müsste, vorweg⁶. Im Kanton Bern geht z.B. die Schweizerische Volkspartei mit der Freisinnig-demokratischen Partei eine Listenverbindung ein. In anderen Kantonen (z.B. Basel-Stadt) gibt es «bürgerliche» Listenverbindungen.

Für das Zustandekommen einer Vielparteienregierung ohne Parteienkartell ist ferner die zweite institutionelle Bedingung der direkten Volkswahl von Bedeutung. Dadurch wird eine mögliche Kartellierung auf einer Zwischenstufe der Regierungsbildung a priori ausgeschlossen. Würde die Regierung hingegen vom Parlament gewählt, so wäre eine Kartellbildung infolge der geringeren Wählerzahl und der einfacheren Kommunikation zwischen den Wählern nicht ausgeschlossen. Man könnte sich beispielsweise (informelle) Absprachen bei der Bestellung des Bundesrates durch die Vereinigte Bundesversammlung vorstellen. Jedoch dürften auch hier derartigen Vorhaben Schranken gesetzt sein, weil Parlamentarier nicht verpflichtet sind, nach Instruktionen zu stimmen.

Diese Argumente führen zu dem Schluss, dass das Modell des politischen Wettbewerbs mutatis mutandis auch in den schweizerischen Kantonen Gültigkeit haben wird. Bloss findet der Wettbewerb nicht so sehr als Kampf um parlamentarische Mehrheiten statt (wie etwa im Modell der Parteienkonkurrenz), sondern

⁶ Der Wähler ist jedoch nicht verpflichtet, die auf dem Wahlzettel vorgeschlagenen Kandidaten als «Block» zu unterstützen. Er kann Streichungen und Ergänzungen vornehmen.

vielmehr auf der Ebene des Regierungsrates. Wenn die Regierungsräte wiedergewählt werden möchten, müssen sie ein Budget vorlegen, das der politischen Nachfrage nach öffentlichen Leistungen folgt.

Es bleibt die Frage, wie sich Wachstumsschwankungen der politischen Nachfrage im Budgetprozess auswirken. Vieles spricht dafür, dass nur die grösseren Nachfragefluktuationen zu wesentlichen Veränderungen des Ausgabenverhaltens führen. Kurzfristig dürfte es für den Regierungsrat rational sein, eine kontinuierlich wachsende Nachfrage zu unterstellen, d.h. nach der inkrementalistischen Zuschlagsregel zu handeln; denn die Erforschung der effektiven Nachfrageentwicklung bereitet Kosten und dürfte deshalb nur von Zeit zu Zeit vorgenommen werden. Ferner ist die Regierung zwischen den Wahlterminen nicht so stark darauf angewiesen, der Nachfrageentwicklung genau zu folgen, weil schlechte oder unterlassene Handlungen der Vergesslichkeit der Wähler unterliegen und zu einem späteren Wahlzeitpunkt nicht mehr so stark ins Gewicht fallen (B.S. Frey 1973a, S. 25, und 1973b, S. 3).

4. Die Handlungsträger im einzelnen⁷

Nach der Erarbeitung der grundsätzlichen Hypothesen über die Steuerung des Budgetprozesses kann das Verhalten der einzelnen Akteure relativ einfach abgeleitet werden. In unserem Beispiel des Kantons Bern lassen sich folgende Handlungsträger unterscheiden:

1. die Direktionen, welche die Budgetanforderungen einreichen;
2. die Finanzdirektion, welche das Budget zusammenstellt;
3. der Regierungsrat, der das Budget dem Parlament vorlegt;
4. die Staatswirtschaftskommission, die es vorbespricht;
5. der Grosse Rat (Parlament), der es billigt.

4.1 Die Direktionen

Ein instrumentelles Ziel der Verwaltung ist nach *Niskanen* (1968, 1971) die Maximierung des Budgets. Man kann davon ausgehen, dass ein wachsendes Budget mit den letzten Zielen der Bürokraten wie Einkommenserhöhung, Vergrösserung des diskretionären Handlungsspielraumes usw. über weite Strecken positiv korreliert ist. Wenn die Dienststellen oder Direktionen spüren, dass die politische Nachfrage nach ihrer Dienstleistung steigt, d.h. wenn sich die Nachfra-

⁷ Die in den Abschnitten 4 und 5 folgenden Informationen zu Sachfragen stammen grösstenteils aus Besprechungen mit leitenden Beamten der Finanzdirektion des Kantons Bern.

gekurve von Figur 1 nach rechts verschiebt, dann werden sie neue Budgetanforderungen stellen. Dies ist die Steuerung, die *McKean* (1965) als das Wirken der «unsichtbaren Hand in der öffentlichen Verwaltung» bezeichnet (S.70). – Eine rational handelnde Dienststelle wird aber (trotz Budgetmaximierung) nicht unendlich hohe Anforderungen stellen; denn Anforderungen müssen begründet werden und erfordern deshalb Planungsaufwand, d.h. Kosten, welche den diskretionären Handlungsspielraum der Beamten reduzieren. Es scheint vernünftig anzunehmen, dass eine Direktion Anforderungen in der Höhe der geschätzten Nachfrage plus einen Sicherheitszuschlag für allfällige Mindereinschätzungen stellt.

Es bleibt die Frage nach der optimalen Bereitstellung öffentlicher Güter durch eine Dienststelle oder Direktion für den Fall einer gegebenen stationären Nachfragekurve. Dieses Problem hat *Niskanen* im erwähnten Modell (1968, 1971) behandelt. Wiederum sei das Ziel der Budgetmaximierung zugrundegelegt, wobei jedem Budget ein bestimmter Output funktional zugeordnet ist. *Niskanen* gelangt zum Ergebnis, das Angebot der Dienststelle sei zu hoch. Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

1. Die Dienststelle ist einziger Anbieter der gegebenen Dienstleistung.
2. Sie stellt nicht einzelne produzierte Einheiten, sondern ein bestimmtes Aktivitätsniveau zur Verfügung.
3. Sie ist über ihre eigene Kostenlage besser orientiert als ihr Geldgeber, und sie kann die Kosteninformationen, die sie dem Geldgeber zukommen lässt, stark beschränken.
4. Der Geldgeber ist (z. B. durch Gesetz) gebunden; er kann kaum auf die Leistung verzichten.

Die Dienststelle gelangt dadurch in die Machtstellung eines Optionsfixierers, der Produzenten- und Konsumentenrente abschöpfen kann. Diese «Ausbeutung» des Geldgebers (und allenfalls der Faktorenanbieter) führen dazu, dass das Angebot weit über das Optimum (von sozialen Grenzkosten gleich sozialem Grenznutzen) ausgedehnt wird; denn der Bürokrat kann sich die abgeschöpften Renten nicht direkt aneignen, sondern nur indem er sein Budget und sein damit korreliertes Gehalt erhöht.

Das Modell hat durch *Migué* und *Bélanger* (1974) eine Differenzierung erfahren. Die Autoren berücksichtigen zusätzlich, dass die Dienststelle, die dem Geldgeber abgeschöpften Renten nicht nur zur Erhöhung des Outputs, sondern auch zur Vergrößerung des diskretionären Handlungsspielraumes verwenden wird. Weil der Umfang dieser Renten jenseits des Optimums (von Grenznutzen gleich Grenzkosten) zurückgeht und somit den diskretionären Handlungsspielraum verkleinert, dürfte nach *Migué* und *Bélanger* das effektive Angebot an öffentlichen Gütern in der Nähe des allokativen Optimums liegen oder doch nicht so weit davon entfernt sein wie *Niskanen* vermutet.

Zur empirischen Überprüfung des Budgetverhaltens der Direktionen des Kantons Bern gehen wir von der in Abschnitt 3 abgeleiteten Arbeitshypothese aus, dass sich die Kurve der politischen Nachfrage (von Fig. 1) kurz- bis mittelfristig kontinuierlich nach rechts verschiebt, wofür auch einige Evidenz spricht⁸. In diesem Fall werden auch die Anforderungen der Direktionen gleichmässig wachsen. Dies ermöglicht es, aus der Inkrementalismustheorie die Gleichungsform

$$A_t = a D_{t-1} + \alpha_t \quad (2)$$

zu übernehmen. Die Anforderungen A_t einer Direktion hängen von den letztjährigen Bewilligungen des Parlaments D_{t-1} , einem Zuschlag a und einer Störvariablen α_t ab. Die empirischen Ergebnisse, die in den meisten Fällen ein hohes r^2 und hohe t -Werte ergeben, sind in Tabelle 3 dargestellt^{9, 10}. Einzig die Fürsorgedirektion fällt mit einem r^2 von 0,349 aus dem Rahmen. Eine genauere Analyse der Daten ergibt, dass sich die Hypothese einer kurz- bis mittelfristig kontinuierlich wachsenden Nachfrage schlecht belegen lässt. – Die Unterschiede im Niveau der Zuschläge *zwischen* den einzelnen Direktionen sind nur signifikant, wenn die Unterschiede im Koeffizient relativ gross sind (z. B. Erziehungsdirektion gegenüber den meisten anderen Direktionen). Diese erklären sich unserer Hypothese gemäss vor allem aus der Einschätzung der politischen Nachfrage je Ausgabengruppe. Ferner mögen budgetstrategische Überlegungen der einzelnen Direktionen eine Rolle spielen (vgl. dazu 4.2, S. 333).

⁸ Messungen von *Whitelaw* (1968, S. 264) haben bei Investitionsfunktionen für die USA ergeben, dass die Bürokratie mit einer Verzögerung von 7–8 Jahren auf Änderungen der Nachfrage reagiert; dies dürfte insgesamt eher zu einer Glättung der Ausgabenschwankungen führen. Weitere Hinweise s. Abschn. 4.2.

⁹ Zu den statistischen Tests vgl. Abschnitt 1, S. 4 (Ergebnisse von Tabelle 1).

¹⁰ Es wurde auch getestet, ob sich die Budgetanforderungen der Direktionen als autoregressiver Prozess erster Ordnung (mit der verzögerten Endogenen A_{t-1} als exogener Variablen) erklären lassen. Die erzielten Ergebnisse sind jedoch nicht so gut wie die von Gleichung (2).

Tabelle 3
Schätzfunktionen für die Budgetanforderungen der Direktionen

	Parameter a	t-Wert	r ²
10. Allgemeine Verwaltung	1,104	15,775	0,772
11. Präsidialverwaltung	1,124	30,491	0,932
12. Gerichtsverwaltung	1,138	51,546	0,982
13. Volkswirtschaftsdirektion	1,160	16,087	0,848
14. Gesundheitsdirektion	1,235	38,639	0,955
15. Justizdirektion	1,136	55,684	0,986
16. Polizeidirektion	1,153	53,738	0,980
17. Militärdirektion	1,148	31,935	0,840
18. Kirchendirektion	1,165	30,274	0,933
19. Finanzdirektion	1,115	15,595	0,617
20. Erziehungsdirektion	1,337	19,212	0,966
21. Baudirektion	1,169	27,738	0,902
22. Verkehrs-, Energie- und Wasserwirtschaftsdi- rektio n	1,145	39,085	0,874
23. Forstdirektion	1,113	45,448	0,936
24. Landwirtschaftsdirektion	1,178	65,098	0,969
25. Fürsorgedirektion	1,112	28,686	0,349
26. Gemeindedirektion	1,104	58,877	0,984

4.2 Finanzdirektion und Regierung

Die von den Direktionen zusammengestellten Budgetanforderungen werden der Finanzdirektion eingereicht. Sie hat den juristischen Auftrag, die Anforderungen so zu beschränken (und seltener Fehlendes so zu ergänzen), dass das Budget insgesamt ausgeglichen ist. De facto wird diese Regel unterschiedlich gehandhabt, denn die Finanzdirektion ist in ihren Entscheidungen, wie noch zu zeigen sein wird, nicht frei. In den letzten elf Jahren reichten die Budgetdefizite im Kanton Bern von 65000 Fr. bis 116 Mio. Fr. Dennoch setzt die Finanzdirektion in den Budgetverhandlungen mit den Direktionen zum Teil bedeutende Kürzungen durch. Es scheint, dass sie dabei eine Strategie der Konfliktminimierung verfolgt. Dafür sprechen zwei Beobachtungen:

- a) Die erwarteten Einnahmen der Finanzdirektion (welche den grössten Teil der gesamten Kantonseinnahmen ausmachen vgl. Tabelle 4) werden in der frühesten Prognose unterschätzt (vgl. auch *Gerwin* 1969). Die beim Budgetantrag an die Regierung zugrunde gelegte (zweite) Einnahmenschätzung ($EINN_{2,t}^*$) liegt rund 5% über der ersten Schätzung ($EINN_{1,t}^*$). Dieses Vorgehen erleichtert die Konfliktlösung bei den Budgetverhandlungen, da die Erwartungen der Direktionen relativ tief gehalten werden, andererseits aber doch verteilbare Mittel vorhanden sind.

Tabelle 4

Das Schätzungsprocedere für die Einnahmen des Finanzdepartementes
(in Klammern unter dem Parameter: t-Werte)

1. Schätzung

$$\text{EINN}^*_{1,t} = 1,056 \text{ EINN}^*_{4,t-1} \quad r^2 = 0,965 \\ (5,344)$$

2. Schätzung

$$\text{EINN}^*_{2,t} = 1,051 \text{ EINN}^*_{1,t} \quad r^2 = 0,994 \\ (131,063)$$

3. Schätzung

$$\text{EINN}^*_{3,t} = 1,011 \text{ EINN}^*_{2,t} \quad r^2 = 0,996 \\ (145,868)$$

4. Schätzung

$$\text{EINN}^*_{4,t} = 0,998 \text{ EINN}^*_{3,t} \quad r^2 = 1,000 \\ (718,863)$$

5. Effektiveinnahmen

$$\text{EINN}^*_{5,t} = 1,034 \text{ EINN}^*_{4,t} \quad r^2 = 0,993 \\ (121,503)$$

In den weiteren Phasen des Budgetprozesses, d. h. im Regierungsratsantrag und in dem vom Parlament bewilligten Budget, treten keine wesentlichen Veränderungen der Einnamenschätzung mehr auf¹¹. Die Effektiveinnahmen liegen aber wiederum etwa 3–4% über den vorangegangenen Einnamenschätzungen. Wir werden unten auf diesen Punkt zurückkommen (Abschnitt 5).

- b) Sollten im Verlauf der Budgetverhandlungen schwerere Konflikte drohen, sucht sich die Finanzdirektion beim Regierungsrat durch Rückfragen abzusichern. Dies bedeutet: Weite Teile des Budgets unterliegen der Kontrolle der Regierung (die gemäss Annahme der politischen Nachfrage folgt).

Der Interessenausgleich zwischen den einzelnen Regierungsräten (die ja auch Departementsvorsteher und Parteivertreter sind) geschieht meist auf informellem Weg. Der Finanzdirektor, der seit 1946 von der stärksten Partei gestellt wird, hat dabei als «informeller Verhandlungsführer» vielleicht ein etwas stärkeres Gewicht. Da aber weder seine noch eine andere Partei die absolute Mehrheit der Regierungsratssitze innehat, sind Verhandlungen und Stimmentausch (log rolling) über die zu kürzenden Projekte unumgänglich. Das Verhandlungsergebnis dürfte.

¹¹ Der Parameter der 3. und 4. Schätzung ist nicht mehr signifikant von 1 verschieden.

durch die parteimässige Machtverteilung innerhalb des Regierungsrates mitbestimmt werden. Zieht man zur Messung der Macht den von *Shapley* und *Shubik* (1954) entwickelten und von *B.S. Frey* (1968) für die relativen Stärkeverhältnisse im schweizerischen Bundesrat angewandten Machtindex heran, so gelangt man zu dem erstaunlichen Ergebnis, dass jede Partei im bernischen Regierungsrat gleich viel Macht innehat. Bei einem Erfordernis von bloss einfacher Mehrheit und einer Sitzverteilung von

4 SVP (Schweizerische Volkspartei),

3 Sozialdemokraten,

2 Freisinnigen

muss jede Partei koalieren, um für ihre Minderheitswünsche eine Mehrheit zu finden. Je mehr Koalitionsmöglichkeiten eine Partei hat, desto grösser wird ihre Macht angesehen. Im Falle des Regierungsrates des Kantons Bern kann *jede* Partei wahlweise mit *zwei* Partnern koalieren, um eine Minderheit in eine Mehrheit zu verwandeln. Jede Partei erhält deshalb den «Machtindex» 2 bzw. standardisiert $\frac{1}{3}$. Dieses «Machtverhältnis» ist seit 1950 konstant geblieben¹². Sieht man einmal von wechselnden Zielstrukturen innerhalb der Parteien ab, dann spricht auch die stabile Machtverteilung in der Regierung (neben den in Abschnitt 3 erwähnten Argumenten) eher für unsere Hypothese einer mittelfristig kontinuierlich wachsenden Nachfrage. Deshalb seien auch hier zwei analog zu DDW (1966) formulierte Verhaltensgleichungen zugrunde gelegt:

a) Für die Finanzdirektion

$$B_t = b A_t + \beta_t \quad (3)$$

d.h. die jährlichen Budgetanforderungen A_t werden mit einer mehr oder weniger konstanten Rate b gekürzt oder seltener ergänzt. Unter Berücksichtigung der Streuung β_t resultieren daraus die Anträge der Finanzdirektion B_t . Das Niveau des Parameters b wird durch die Höhe der politischen Nachfrage sowie die Höhe der Zuschlagssätze der Anforderungen von Gleichung (2) bestimmt. Wenn die Direktionen ihre Anforderungen aus strategischen oder anderen Gründen durchweg zu hoch ansetzen, wird dies in Gleichung (3) durch den Parameter b wieder kompensiert.

b) Für die Regierung

$$C_t = c B_t + \gamma_t \quad (4)$$

¹² Damals verlor die SVP die absolute Mehrheit im Regierungsrat. Ihre Macht sank von 1 auf $\frac{1}{3}$, d.h. um 67%.

Wie oben dargelegt, werden die Präferenzen der Regierung zum grössten Teil schon auf der Ebene der Finanzdirektion berücksichtigt. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Vorschläge der Regierung C_i den Vorschlägen der Finanzdirektion B_i etwa entsprechen. Der zugehörige Parameter c sollte in der Nähe von 1 liegen, und die Streuung γ_i dürfte relativ gering sein.

Die empirischen Tests beider Gleichungen (3) und (4), die in Tabelle 5 dargestellt sind, liefern unsern Erwartungen entsprechende Resultate. Die t -Werte sind besonders bei Gleichung (4) sehr hoch, weil die Regierung (wie erwähnt) formell selten wesentliche Budgetänderungen vornimmt. Die Unterschiede im Niveau des Parameters b sind wiederum nicht durchweg signifikant. Immerhin geben die grösseren Differenzen einigen Aufschluss über die Einschätzung der politischen Nachfrage durch die unterschiedlichen Instanzen im Budgetprozess und über Strategien und Gegenstrategien der Direktionen bzw. der Finanzdirektion.

4.3 Staatswirtschaftskommission und Grosser Rat

Nach der endgültigen Beratung im Regierungsrat dürften Staatswirtschaftskommission und Parlament nur noch geringe Änderungen am Budget vornehmen. Diese Hypothese lässt sich aus einem Vergleich der Parteienstruktur des Regierungsrates, der Staatswirtschaftskommission und des Grossen Rates schliessen (vgl. Tabelle 6). In allen drei Gremien ist die Sitzverteilung einander ungefähr gleich, und sie ist während der gesamten Untersuchungsperiode von 1962 bis 1974 annähernd konstant geblieben¹³. Dadurch wird die Hypothese gestützt, dass unterschiedliche parteipolitische Ziele schon auf Regierungsebene ausgeglichen werden. Die Zu- und Abschlagssätze zu den Anträgen der Regierung, bzw. der Staatswirtschaftskommission dürften deshalb in der Nähe von 0, d. h. die Koeffizienten in der Nähe von 1, liegen. Weil die statistischen Grundlagen über die Beschlüsse der Staatswirtschaftskommission nicht erhältlich sind, lässt sich unsere Hypothese nur für beide Gremien gemeinsam testen.

¹³ Die zur Zeit letzten Parlamentswahlen fanden 1970 statt.

Tabelle 5
Schätzfunktionen für die Budgetabänderungen
der Finanzdirektion und des Regierungsrates

	Finanzdirektion			Regierungsrat		
	Para- meter b	t-Wert	r ²	Para- meter c	t-Wert	r ²
10. Allgemeine Verwaltung	1,006	133,873	0,997	1,000	..	1
11. Präsidialverwaltung	1,013	153,189	0,996	1,000	28 929	1,000
12. Gerichtsverwaltung	0,999	195,836	0,999	1,000	40 095	1,000
13. Volkswirtschaftsdirektion	0,993	191,197	0,999	1,003	356,313	0,999
14. Gesundheitsdirektion	0,920	31,878	0,937	0,994	118,823	0,996
15. Instizdirektion	0,986	89,651	0,995	1,000	138 921	1,000
16. Polizeidirektion	0,998	166,164	0,997	0,998	393,588	0,999
17. Militärdirektion	0,951	49,733	0,932	0,983	73,052	0,967
18. Kirchendirektion	0,959	41,064	0,959	1,000	1 729	1,000
19. Finanzdirektion	0,941	29,842	0,928	0,988	54,382	0,958
20. Erziehungsdirektion	0,974	149,207	0,998	0,996	257,938	0,999
21. Baudirektion	0,919	58,834	0,979	1,001	120,849	0,995
22. Verkehrs-, Energie- und Wasser- wirtschaftsdirektion	0,927	77,491	0,968	1,005	88,252	0,963
23. Forstdirektion	0,976	106,957	0,986	1,000	2 199	1,000
24. Landwirtschaftsdirektion	0,924	68,760	0,972	1,006	169,941	0,995
25. Fürsorgedirektion	0,948	83,456	0,823	1,002	633,314	0,996
26. Gemeindedirektion	1,005	95,692	0,994	1,000	..	1

Die entsprechende Gleichung lautet:

$$D_t = d C_t + \delta_t \quad (5)$$

wobei D_t die Bewilligungen des Parlaments, C_t die Vorschläge der Regierung, d den entsprechenden (um 1 vermehrten) Zu- bzw. Abschlagssatz und δ_t die Streuung darstellt. Aus Tabelle 7 geht hervor, dass der d -Parameter entsprechend unserer Hypothese fast immer bei 1 liegt. Dieses Resultat wäre nur dann verzerrt, wenn Staatswirtschaftskommission und Parlament einander *genau* entgegenarbeiten würden, d. h. Abschläge der Staatswirtschaftskommission würden vom Parlament wieder bewilligt und Zuschläge wieder gestrichen. Zu dieser Hypothese besteht aber keine Veranlassung.

Tabelle 6

Die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungsrat,
Staatswirtschaftskommission und Grosse Rat im Kanton Bern 1970, 1962, 1946
(Sitze pro Partei in Prozenten der Gesamtsitzzahl)

	Schwei- zerische Volkspartei	Sozialdemo- kratische Partei	Freisinnig demokrati- sche Partei	Übrige	Insgesamt
Regierungsrat					
1970	44,5	33,3	22,2	—	100,0
1962	44,5	33,3	22,2	—	100,0
(1946)	(55,6)	(22,2)	(22,2)	—	(100,0)
Staatswirtschafts- Kommission					
1970	36,4	36,4	18,1	9,1	100,0
1962	36,4	36,4	18,1	9,1	100,0
(1946)	(44,5)	(33,3)	(11,1)	(11,1)	(100,0)
Grosser Rat (Parlament)					
1970	39,5	31,5	18,5	10,5	100,0
1962	39,5	34,0	19,5	7,0	100,0
(1946)	(41,2)	(35,1)	(13,4)	(10,3)	(100,0)

Quelle: Zusammengestellt aus: Bernischer Staats-Kalender 1946, 1962, 1970/71.

Tabelle 7

Schätzfunktionen für die Budgetabänderungen des Grossen Rates

	Parameter d	t-Wert	r ²
10. Allgemeine Verwaltung	1,000	13 451	1,000
11. Präsidialverwaltung	1,007	218,363	0,998
12. Gerichtsverwaltung	1,001	609,391	0,999
13. Volkswirtschaftsdirektion	0,994	71,881	0,993
14. Gesundheitsdirektion	1,000	661,647	1,000
15. Justizdirektion	1,001	534,847	1,000
16. Polizeidirektion	1,001	792,674	1,000
17. Militärdirektion	0,996	154,602	0,994
18. Kirchendirektion	1,001	503,423	0,999
19. Finanzdirektion	0,998	312,715	0,999
20. Erziehungsdirektion	1,001	628,288	1,000
21. Baudirektion	0,999	384,916	0,999
22. Verkehrs-, Energie- und Wasserwirtschaftsdi- rektio n	1,001	1 052	1,000
23. Forstdirektion	0,996	147,658	0,994
24. Landwirtschaftsdirektion	1,000	2 076	1,000
25. Fürsorgedirektion	0,997	278,452	0,981
26. Gemeindedirektion	1,001	584,668	1,000

5. Nachtragskredite

Nachtragskredite werden grundsätzlich nach dem gleichen *Procedere* bewilligt oder abgelehnt wie normale Anforderungen der Direktionen. Wir brauchen deshalb nicht anzunehmen, dass andere Steuerungsmechanismen am Werk sind, als sie in den Abschnitten 3 und 4 beschrieben worden sind. Dagegen spricht jedoch, dass Nachtragskreditbegehren der Regierung und dem Parlament oft als vollendete Tatsachen vorgelegt werden, die nur mit hohen Verlusten abgelehnt werden können. Dies scheint unseren Mechanismus der politischen Konkurrenz zu gefährden.

Es ist angezeigt, zwei Fälle zu unterscheiden:

1. Es gibt Sektoren, in denen lange Planungs- und Ausreifungszeit sowie hohes Risiko und Unsicherheit eine genaue Kostenschätzung fast unmöglich machen. Es sind dies die typischen Infrastrukturprojekte (vgl. *Stohler* 1965), bei denen Kostenüberraschungen (wenigstens implizit) a priori erwartet werden.
2. Andererseits kann es zutreffen, dass sich eine Dienststelle strategisch verhält und das überraschende Auftreten von irreversiblen Kostenüberschreitungen plant, um dadurch ihrem Ziel der Budgetmaximierung näher zu kommen. Wird ein derartiges Verhalten die Regel, so würde eine rationale, stimmenmaximierende Regierung eine Gegenstrategie einschlagen und die zu erwartenden Nachtragskreditbegehren schon bei den ordentlichen Budgetanforderungen berücksichtigen (vgl. *Williamson* 1967, S. 79). Nachtragskreditbegehren werden deshalb auf lange Sicht den politischen Wettbewerb einer rational handelnden Regierung nicht verzerren. Der Prozess der Nachtragskreditbewilligungen wird analog zu den früheren Gleichungen (1–5) wie folgt dargestellt:

$$E_t = eD_t + \varepsilon_t, \quad (6)$$

wo E_t die definitiven und D_t die vom Parlament bewilligten Staatsausgaben darstellen. e ist der um 1 vermehrte Zuschlagssatz und ε_t die Streuung. In Tabelle 8 (Seite 338) ist dargestellt, welche Direktionen vom Instrument der Nachtragskredite vor allem Gebrauch machen. An der Spitze steht die Gesundheitsdirektion mit durchschnittlich 14% Mehrausgaben gegenüber den vom Parlament bewilligten Ausgaben pro Jahr. Es folgen die Verkehrs-, Energie- und Wasserwirtschaftsdirektion sowie die Erziehungsdirektion. Ebenfalls hohe Nachtragskredite fordert die allgemeine Verwaltung, welche Ausgaben des Grossen Rates und der Ständeratsvertreter umfasst. Sie ist jedoch von geringem quantitativem Gewicht.

Tabelle 8
Schätzfunktionen für Nachtragskredite

	Parameter e	t-Wert	r ²
10. Allgemeine Verwaltung	1,128	15,330	0,791
11. Präsidialverwaltung	1,029	30,126	0,832
12. Gerichtsverwaltung	0,982	79,629	0,995
13. Volkswirtschaftsdirektion	0,992	67,395	0,991
14. Gesundheitsdirektion	1,137	31,972	0,924
15. Justizdirektion	0,972	69,497	0,994
16. Polizeidirektion	0,999	129,026	0,997
17. Militärdirektion	0,961	45,544	0,828
18. Kirchendirektion	0,958	57,698	0,971
19. Finanzdirektion	0,998	29,958	0,871
20. Erziehungsdirektion	1,042	62,792	0,978
21. Baudirektion	1,031	55,948	0,984
22. Verkehrs-, Energie- und Wasserwirtschaftsdi- rektio n	1,081	25,738	0,749
23. Forstdirektion	1,034	53,092	0,945
24. Landwirtschaftsdirektion	1,029	45,805	0,945
25. Fürsorgedirektion	0,954	61,807	0,917
26. Gemeindedirektion	1,021	93,887	0,988

6. Zusammenfassung

1. Der Budgetprozess wurde bisher in der Regel inkrementalistisch, d. h. durch ein Denken in jährlichen Zuschlagsätzen, zu erklären versucht. Mit diesem Konzept lässt sich jedoch nicht zeigen, warum die Zuschlagsätze gerade die beobachtete Höhe erreichen und warum sie auf längere Sicht nicht konstant bleiben.
2. Diese Fragen lassen sich jedoch durch ein Modell der politischen Nachfrage nach staatlichen Dienstleistungen erklären. Gut eignet sich dazu das *Downs-Williamson*-Modell der Parteienkonkurrenz. Wegen des Einzelwahlsystems der meisten kantonalen Regierungen lässt sich dieses Modell in modifizierter Form auf die Schweiz übertragen.
3. Innerhalb dieses Modells kann die inkrementalistische Regel dazu dienen, die kurz- bis mittelfristige Nachfrage zu erklären.
4. Diese Hypothesen sind für die Verhältnisse im Kanton Bern empirisch getestet worden. Es zeigt sich, dass die unterschiedliche Gewichtung der Ziele zwischen den Parteien schon auf Verwaltungs- und Regierungsebene ausgeglichen wird. Die nachfolgenden Instanzen nehmen keine wesentlichen Budgetänderungen mehr vor.

Literaturverzeichnis¹

- Th. J. Anton*: The Politics of Public Expenditures in Illinois, Urbana, Ill., 1966.
- Th. J. Anton*: Roles and Symbols in the Determination of State Expenditures, *Midwest Journal of Political Science* 11, 1967, S. 27–43; wieder abgedruckt in: *I. Sharkansky*, Hrsg., *Policy Analysis in Political Science*, Chicago 1970, S. 209–224.
- O. A. Davis, M. A. H. Dempster und A. Wildavsky*: On Process of Budgeting: An Empirical Study of Congressional Appropriation, *Papers on Non-Market Decision Making*, I, 1966, S. 63–132 [1966a].
- O. A. Davis, M. A. H. Dempster und A. Wildavsky*: A Theory of the Budgetary Process, *APSR*, Vol. LX, Sept. 1966, S. 529–547 [1966 b].
- O. A. Davis, M. A. H. Dempster und A. Wildavsky*: On the Process of Budgeting II: An Empirical Study of Congressional Appropriations, in: *R. F. Byrne et al.*: *Studies in Budgeting*, Amsterdam, London 1971, S. 292–375.
- O. A. Davis, M. A. H. Dempster und A. Wildavsky*: Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations, *British J. of Pol. S.*, 1974.
- A. Downs*: *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957; deutsch: *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968.
- R. F. Fenno*: *The Power of the Purse: Appropriation Politics in Congress*, Boston 1966.
- B. S. Frey*: Eine spieltheoretische Analyse der Machtverteilung im schweizerischen Bundesrat, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 104. Jg., 1968, S. 155–169.
- B. S. Frey*: *Entwicklung und Stand der ökonomischen Theorie der Politik*, vervielfältigt, Konstanz 1973 [1973 a].
- B. S. Frey*: *Politico-Economic Cycles: A Simulation*, vervielfältigt, Konstanz 1973 [1973 b].
- D. Gerwin*: Towards a Theory of Public Budgetary Decision Making, *The Administrative Science Quarterly*, Vol. 14, No. 1, March 1969; wieder abgedruckt in: *R. F. Byrne et al.*: *Studies in Budgeting*, Amsterdam, London 1971, S. 262–291.
- G. Lehmbruch*: Konkordanzdemokratien im internationalen System, Ein Paradigma für die Analyse von internen und externen Bedingungen politischer Systeme, *Politische Vierteljahresschrift*, 10. Jg., Sonderheft 1, 1969, S. 146 ff.
- Ch. E. Lindblom*: The Science of «Muddling Through», *Public Administration Review*, Spring 1959, S. 79–88.
- R. N. McKean*: The Unseen Hand in Government, *AER*, Vol. LV, 1965, S. 496 ff; deutsch in: *H. C. Recktenwald*, Hrsg.: *Finanzpolitik*, Köln, Berlin 1969, S. 68–77.
- A. Meier, H. Hauser, H. Müller-Bodmer, M. Rössler*: Die finanziellen Beziehungen in einem föderalistischen System – ein Zeitreihenmodell für den öffentlichen Sektor der schweizerischen Wirtschaft, vervielfältigt, St. Gallen 1973.
- J. L. Migué, G. Bélanger*: Towards a General Theory of Managerial Discretion, *Public Choice*, Vol. XV, Spring 1974.
- W. A. Niskanen*: The Peculiar Economics of Bureaucracy, *AER*, Vol. LVIII, May 1968, Nr. 2, P & P, S. 293–305.
- W. A. Niskanen*: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago 1971.
- L. S. Shapley und M. Shubik*: A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System, *APSR*, Vol. XLVIII, Sept. 1954, No. 3, S. 787–792; deutsch in: *M. Shubik*, Hrsg.: *Spieltheorie und Sozialwissenschaften*, Hamburg 1965, S. 148–157.
- I. Sharkansky und A. B. Turnbull III*: Budget Making in Georgia and Wisconsin: A Test of a Model, *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 13, No. 4, November 1969; wiederabgedruckt in: *I. Sharkansky*, Hrsg., *Policy Analysis in Political Science*, Chicago 1970, S. 225–238.
- I. Sharkansky*: Agency Requests, Gubernatorial Support and Budget Success in State Legislatures, *APSR*, 62, 1968, S. 1220–1231.
- J. Steiner*: Die innenpolitischen Entscheidungsprozesse, in *J. Steiner et al.*, Hrsg., *Das politische System der Schweiz*, München 1971, S. 75–162.
- J. Stohler*: Zur rationalen Planung der Infrastruktur, *Konjunkturpolitik*, 11. Jg., 5. Heft, 1965.
- P. Stolz*: Wählereinfluss und Wählerverhalten in ökonomischer Sicht, Ein Vergleich zwischen der schweizerischen Referendumsdemokratie und der parlamentarischen Demokratie, *Wirtschaft und Recht*, Nr. 1/1972, S. 58–68 [1972 a].

P. Stolz: Wirtschaftspolitik im Lichte ökonomischer Modelle der Demokratie, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 108. Jg., Heft 1, 1972, S. 47–59 [1972 b].

W. E. Whitelaw: An Econometric Analysis of a Municipal Budgetary Process Based on Time-Series Data, MIT Diss., Sept. 1968.

A. Wildavsky: The Politics of the Budgetary Process, Boston 1964.

O. E. Williamson: A Rational Theory of the Federal Budgeting Process, in: Papers of Non-Market Decision Making II, 1967, S. 71–89.

Zusammenfassung

Die Budgeterstellung schweizerischer Gemeinwesen in ökonomischer Sicht

Auf Grund eines einfachen Downsianischen Stimmenmaximierungsmodelles werden Hypothesen über die Budgeterstellung in schweizerischen Gemeinwesen, insbesondere in Kantonen, aufgestellt. Weil das Modell die politische Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen ins Zentrum rückt, liefert es eine brauchbarere Erklärung des Budgetprozesses als die verbreiteten inkrementalistischen Ansätze. Die aufgestellten Hypothesen werden mit empirischen Daten für den Kanton Bern erfolgreich getestet. Die disaggregierte Betrachtungsweise des Budgetprozesses lässt ferner die zentrale Stellung des Regierungsrates zum Vorschein kommen.

Résumé

Aspect économique de l'établissement du budget de communautés helvétiques

L'auteur formule des hypothèses sur les forces gouvernant le procès budgétaire en employant un simple modèle de vote maximisation du type Downs. Ces hypothèses ont été appliquées aux données empiriques du canton de Berne. Comme l'approche utilisée se concentre sur la demande *politique* pour les services publiques, il rend une explication meilleure pour le procès budgétaire que celui de la théorie «l'incrémentalisme». En outre, la désaggrégation de l'analyse du procès budgétaire découvre le rôle central du gouvernement élu par vote universel.

Summary

The Budgetary process in Swiss Communities – an economic perspective

The paper shows a simple Downsian vote maximization model and its application on the budgetary process in Swiss cantons (state level). Because of its emphasis of the *political* demand for public goods and services, it yields a more useful explanation of the budgetary process than the well-known incrementalism. The hypothesis has been subjected to a successful test using empirical data of the canton of Bern. The disaggregated approach showed the central role of the directly elected government within the budgetary process.