

Blankart, Charles B.

Working Paper

Die Budgeterstellung schweizerischer Gemeinwesen in ökonomischer Sicht

Diskussionsbeiträge, No. 38

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Blankart, Charles B. (1973) : Die Budgeterstellung schweizerischer Gemeinwesen in ökonomischer Sicht, Diskussionsbeiträge, No. 38, Universität Konstanz, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/78221>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

FACHBEREICH WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN
UNIVERSITÄT KONSTANZ

78

Die Budgeterstellung
schweizerischer Gemeinwesen
in ökonomischer Sicht

Beat Blankart

DISKUSSIONSBEITRÄGE

D-775 Konstanz
Postfach 733

38

Die Budgeterstellung
schweizerischer Gemeinwesen
in ökonomischer Sicht

Beat Blankart

Oktober 1973

Ag 1187 79
Wirtschaft
Kiel

Diskussionsbeiträge
des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften
der Universität Konstanz

Nr. 38

C 86233

Die Budgeterstellung schweizerischer Gemeinwesen

in ökonomischer Sicht

von

Beat Blankart
Universität Konstanz ¹⁾

1. Der inkrementalistische Ansatz

Die Budgets von Gemeinwesen sind umfangreiche und komplexe Dokumente. Die schweizerischen Bundes- oder Kantonsbudgets beispielsweise umfassen ca. 150 bis 400 Seiten und enthalten Tausende 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 gängigen Abkürzung "DDW") von (1966a,b, 1971, 1973), 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 aufgrund der veröffentlichten Dokumente modellmäßig darzustellen versuchen.

Die Budgetierungs-

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 Hilfe bei der Klärung institutioneller Probleme. Das Regressionsprogramm wurde mir freundlicherweise von Herrn Dr.habil. N. Läufer zur Verfügung gestellt.

beamten müssen diese Komplexität jedoch jährlich bewältigen. Es liegt nahe, daß sie deshalb vereinfachende Entscheidungshilfen heranziehen, d.h. vor allem die Politik der kleinen Schritte, die unter dem Namen Inkrementalismus bekannt ist. 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 Ausgabe 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.
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 Form¹⁾ als autoregressiver Prozeß erster Ordnung dargestellt werden:

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

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 Direktionen (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.

1) 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 Staatsrechnung¹⁾ sind in Tabelle 1 dargestellt (siehe S. 5). 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 Prozent 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.

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

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

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

wobei s den inkrementellen Zuschlag und τ_t die Störvariable darstellen.

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
0. Allgem. Verwaltung	1,212	16,549	0,840	1,198	13,917	0,713
1. Präsidialverwaltung	1,132	24,866	0,854	1,103	34,009	0,894
2. Gerichtsverwaltung	1,146	44,911	0,975	1,102	47,598	0,916
3. Volkswirtsch.-direktion	1,193	13,943	0,799	1,128	13,787	0,800
4. Gesundheitsdirektion	1,170	44,653	0,982	1,106	15,400	0,694
5. Justizdirektion	1,135	53,649	0,978	1,103	43,706	0,939
6. Polizeidirektion	1,160	42,240	0,969	1,122	35,542	0,925
7. Militärdirektion	1,090	22,059	0,649	1,050	24,033	0,631
8. Kirchendirektion	1,115	45,102	0,945	1,095	45,826	0,924
9. Finanzdirektion	1,057	17,574	0,649	1,043	18,053	0,603
10. Erziehungsdirektion	1,173	44,300	0,983	1,145	36,097	0,943
11. Bau- direktion	1,139	41,035	0,964	1,106	34,779	0,905
12. Verkehrs-, Energie- u. Wasserwirtsch.- direktion	1,062	26,933	0,779	1,055	21,779	0,799
13. Forst- direktion	1,096	59,857	0,954	1,075	38,433	0,871
14. Landw.- direktion	1,111	60,133	0,968	1,057	40,994	0,849
15. Fürsorge- direktion	1,035	32,748	0,633	1,029	24,511	0,221
16. Gemeinde- direktion	1,122	77,067	0,992	1,106	39,486	0,927

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.

DDW (1973) haben versucht, Trendbrüche zu berücksichtigen, indem sie das ursprüngliche, autoregressive Gleichungssystem durch Dummy-Variable (und weitere Exogene) ergänzten, bis ein befriedigender Korrelationskoeffizient erreicht war. So werden beispielsweise Jahre mit republikanischer von Jahren mit demokratischer Regierung unterschieden. Diese Zusätze stellen jedoch nichts anderes als ex-post-Erklärungen dar, welche zur Stützung der Inkrementalismushypothese nichts beitragen. Sie können höchstens Ausgangspunkt für eine neue, andersartig aufgebaute Theorie sein.

Abgesehen von der Unfähigkeit, Trendbrüche zu erklären, kann die Inkrementalismustheorie 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 Budgetzuschläge erklären können. Sie muß darlegen, nach welchen Kriterien die Akteure des Budgetprozesses handeln.

Tabelle 2

Die Zuwachsraten der Staatsausgaben des Kantons Bern nach
Direktionen 1950 - 1970 ¹⁾

	1955/50	1960/55	1965/60	1970/65
10. Allgem. Verwaltung	11,0	40,8	53,9	29,4
11. Präsidial- verwaltung	14,5	16,8	63,9	17,1
12. Gerichts- verwaltung	2,9	28,0	51,4	32,1
13. Volkswirtsch.- direktion	. .	54,4	103,8	123,3
14. Gesundheits- direktion	20,3	26,7	55,5	60,0
15. Justiz- direktion	16,9	27,3	37,6	30,9
16. Polizei- direktion	25,9	34,4	55,0	44,9
17. Militär- direktion	27,0	45,2	43,1	28,7
18. Kirchen- direktion	24,1	33,7	49,1	27,5
19. Finanz- direktion	7,2	49,8	5,4	85,4
20. Erziehungs- direktion	36,7	54,1	58,4	50,5
21. Baudirektion				
22. Verkehrs-, Energie- u. Wasserwirtsch.- direktion	32,5	56,7	117,5	56,9
23. Forst- direktion	19,5	63,1	59,9	42,4
24. Landw.- direktion	23,7	67,9	89,2	39,2
25. Fürsorge- direktion	10,5	24,1	30,8	-12,6
26. Gemeinde- direktion	15,0	23,1	19,2	40,8

¹⁾ Ergebnisse von 1950-1960 zur Eliminierung der "Durchgangsposten" bereinigt (vgl. z.B. Staatsrechnung des Kantons Bern 1972, S. 2).

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 (DOWNS 1957). 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 streben nach Macht, Prestige und Ansehen, ¹⁾ Ziele, zwischen denen Komplementarität angenommen wird. Um sie zu erreichen, muß die Regierung bzw. ihre Partei mindestens 51 Prozent der Wählerstimmen (bzw. Parlamentssitze¹⁾) erobern. Wählerstimmen wird die Regierung aber nur gewinnen, wenn sie in ihrem Budget öffentliche Projekte

1) Zur Analyse des Unterschiedes zwischen Stimmen- und Sitzmaximierung vgl. P. STOLZ 1973.

berücksichtigt, die der politischen Nachfrage entsprechen, d.h. einen politischen Grenznutzen (PGN) liefern. Die politische Nachfrage entspricht nicht notwendigerweise der privaten Gesamtnachfrage nach öffentlichen Leistungen, da nicht alle Bevölkerungsgruppen gleich viel Stimmen mobilisieren.¹⁾

Dem politischen Grenznutzen (PGN) stehen die politischen Grenzkosten (PGK) gegenüber (vgl. Fig. 1).

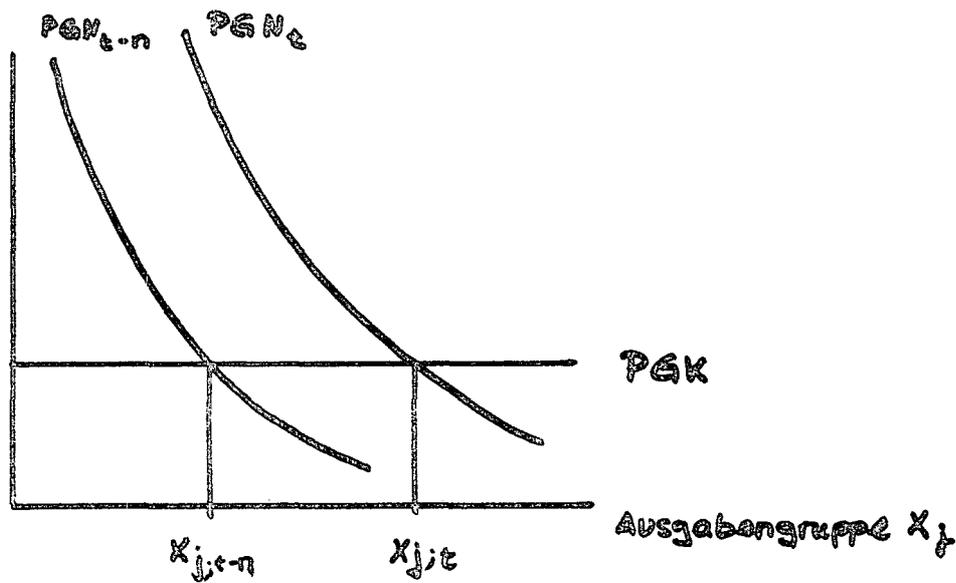


Fig. 1

Sie resultieren aus dem Stimmenverlust vermehrter Steuerbeschaffung. Eine stimmenmaximierende Regierung wird das Budget so festsetzen, daß $PGN = PGK$. Geht man mit WILLIAMSON davon aus, daß die PGK

1) Unterschiede ergeben sich aus unterschiedlicher Stimm- und Wahlberechtigung (Minderjährige, Ausländer) und unterschiedlicher Stimm- und Wahlbeteiligung (niedrige Einkommensschichten, vgl. B.S. FREY 1971).

in einer Wirtschaft, in der Budget und Sozialprodukt etwa mit der gleichen Rate wachsen, ungefähr konstant bleiben, so wächst das optimale Ausgabenvolumen etwa mit der gleichen Rate wie die politische Nachfrage (PGN). Dieses Modell unterscheidet sich vom inkrementalistischen insofern, als explizit dargelegt wird, wodurch die Zuschlagssätze der Ausgaben bestimmt (und verändert) werden. Allerdings läßt sich der Prozeß der Aufnahme der politischen Nachfrage durch die Regierung und dessen Umwandlung in bestimmte Maßnahmen nur schwer empirisch überprüfen. Einzelne z.T. erfolgversprechende Ansätze sind jedoch vorhanden (KRAMER 1971, B.S. FREY und GARBERS 1971, 1972, STIGLER 1973).

Für das in diesem Aufsatz behandelte Problem stellt sich die Frage, ob sich das DOWNS-WILLIAMSON-Modell der Parteienkonkurrenz auf schweizerische Verhältnisse übertragen läßt. Die Existenz von Parteienkonkurrenz in der Schweiz wird im allgemeinen verneint mit dem Hinweis, auf allen Ebenen der staatlichen Stufenfolge herrsche das Prinzip des "gütlichen Einvernehmens" (STEINER 1971, S. 78 ff¹) oder ökonomisch ausgedrückt das Prinzip des "Parteienkartells" (STOLZ 1972a, S. 62; B.S. FREY 1973a, S. 24), d.h. die Parteien teilen die Regierungsgewalt freiwillig gemäß ihrem Stärkenverhältnis. Die empirische Evidenz wird in der Tatsache gesehen, daß die in der Regierung vertretenen Parteien weit über 50 Prozent der Parlamentssitze innehaben. Im Kanton Bern besitzen beispielsweise die drei Regierungsparteien 90 Prozent der Sitze des Großen Rates.

Bis jetzt ist es jedoch nicht gelungen zu erklären, warum ein solches Parteienkartell zustande kommt. Die dazu geäußerten Gedanken

1) Siehe auch NEIDHART (1970).

bleiben meist in tautologischen ex-post-Argumentationen stecken. LEHMBRUCH (1967, 1969) nennt als Gründe für das Vorwiegen des gütlichen Einvernehmens die starke Segmentierung in sozioökonomische Gruppen, Akzeptierung von nationalen Symbolen, Erinnerung an frühere gewaltsame Auseinandersetzungen etc.¹⁾ Obwohl diese Gedanken einige typische Punkte aufzeigen, erklären sie nicht, warum nicht auch die Gegenhypothese starker Parteienkonkurrenz Gültigkeit haben könnte. Uns scheint die Konstruktion der These des Parteienkartells - wenigstens auf kantonaler Ebene - nicht notwendig zu sein, um die Vielparteienvertretung in der Exekutive zu erklären. Im Gegenteil glauben wir, mit Hilfe der Annahme individuell rationalen Handelns und aufgrund einiger empirischer Evidenz, eher auf das Vorherrschen eines "politischen Wettbewerbs" schließen zu können.

Die Bildung einer Vielparteienregierung ergibt sich schon allein aus folgenden institutionellen Voraussetzungen:²⁾

- a) Die Regierungsglieder werden einzeln und nicht als gesamter "Block" gewählt.
- b) Die Regierung wird vom Volk gewählt.

Diese Bedingungen machen es sehr unwahrscheinlich, daß sich die Exekutive aus nur einer Partei zusammensetzt. Rationale Stimmbürger werden nämlich die Kandidaten nach dem Grenznutzen, den die einzelnen Kandidaten und deren Partei ihnen zu stiften versprechen, auswählen. Angenommen es seien wie im Kanton Bern 9 Regierungsratssitze zu besetzen. Um eine Einparteienregierung an

1) angeführt nach STEINER (1971).

2) Das Zustandekommen dieser Voraussetzungen soll hier nicht näher untersucht werden. Dazu wäre eine historische Analyse notwendig.

die Macht zu bringen, müßte es einer Partei gelingen, 9 Spitzenkandidaten aufzustellen, von denen jeder einzeln die absolute Mehrheit¹⁾ gewinnt. Dies dürfte jedoch sehr schwierig sein, da die Präferenzen der nicht polarisierten Wähler schwer abschätzbar sind. Weil der Stimmbürger nicht nur zwischen Parteien auszuwählen braucht, sondern auch einzelne Kandidaten aussuchen kann, ist es wahrscheinlich, daß er den Spitzenkandidaten einer anderen Partei (2) dem letztbegünstigten Kandidaten der eigenen Partei (1) vorzieht. Diese Situation ist in Fig. 2 für einen schematischen Verlauf der Grenznutzenkurven dargestellt.

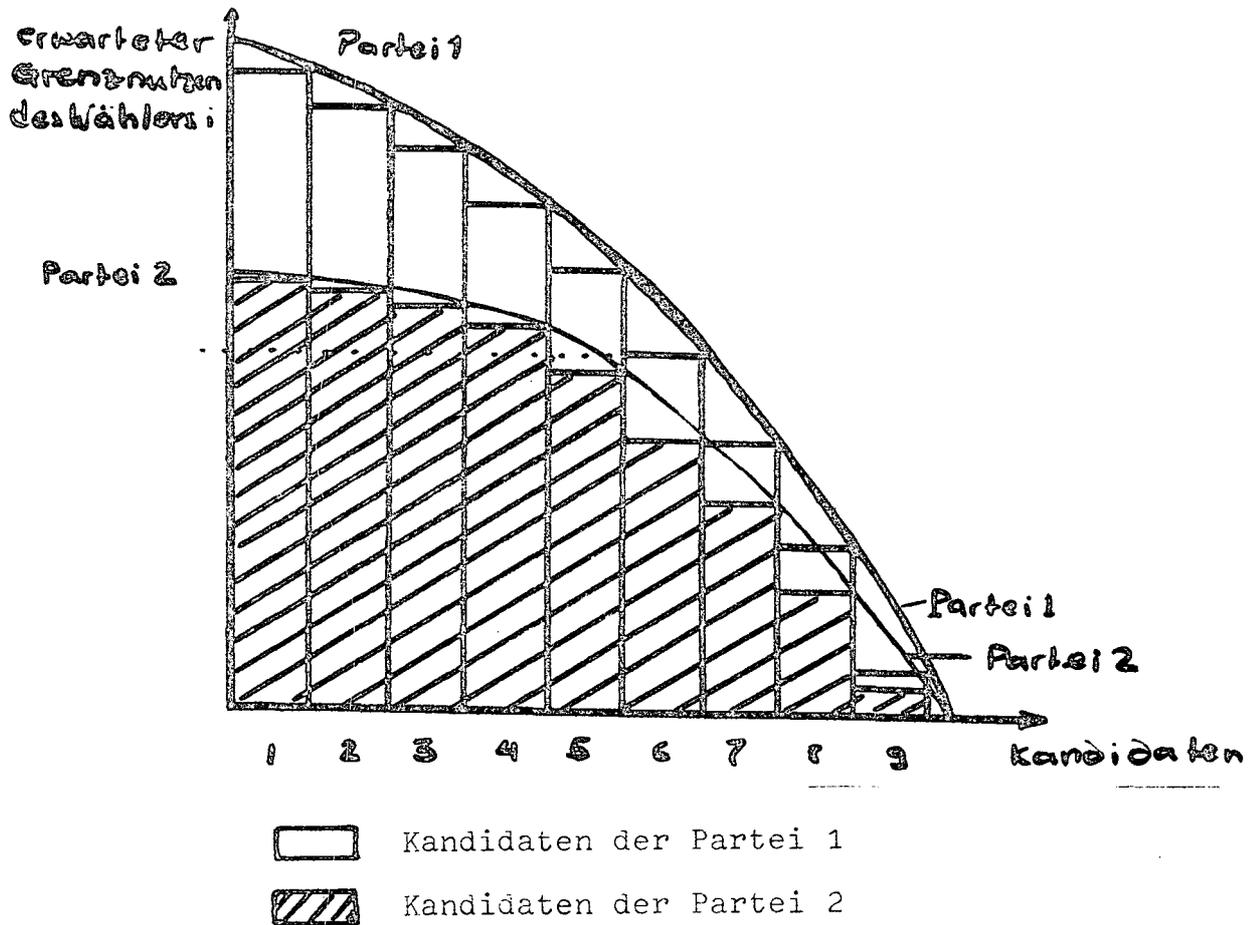


Fig. 2

1) in späteren Wahlgängen teilweise die relative Mehrheit.

Die Kurven zeigen, welchen Nutzen die Kandidaten den Wählern voraussichtlich stiften. Ein nutzenmaximierender Wähler wird von Partei 1 die Kandidaten 1 bis 5 und von Partei 2 die Kandidaten 1 bis 4 wählen.

Anders wäre das Resultat, wenn "Blockwahl" zugelassen wäre (Bedingung a). Der Wähler, dessen Grenznutzenkurven in Fig. 2 gezeichnet sind, würde sich nur für Partei 1 entscheiden (können), obwohl ihm einzelne Kandidaten dieser Partei nicht besonders sympathisch sind. Die guten Kandidaten von Partei 1 helfen somit den schlechten durch den Wahlkampf, was das Zustandekommen einer Einparteienregierung fördert. Käme es trotzdem zu einer übergroßen Regierungskoalition, so wäre die Hypothese der Existenz eines Parteienkartells naheliegend.

Angenommen die Regierung würde nicht vom Volk, sondern wie z.B. im Bund von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt (Bedingung b). In diesem kleineren Gremium von 244 Mitgliedern, in welchem sich Kommunikation leichter herstellen läßt, ist die Existenz eines Parteienkartells nicht a priori auszuschließen.

Gewiß ist es schwierig, die Grenznutzenkurve von Fig. 2 zu bestimmen. Dennoch läßt sich einiges aussagen: Die Kurven setzen sich, wie erwähnt, aus den Komponenten "Kandidat" und "Parteiideologie" 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 viel (ähnliche) Parteien gibt, dürfte auch aus diesem Grund 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, vorweg.¹⁾ 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.²⁾

-
- 1) Der Wähler ist jedoch nicht verpflichtet, die auf dem Wahlzettel vorgeschlagenen Kandidaten als "Block" zu unterstützen. Er kann Streichungen und Ergänzungen vornehmen.
 - 2) Interessant ist ein Vergleich mit dem Wahlmodus für die Bestellung des Ständerates. Ginge man von der Hypothese des Parteienkartells aus, dann dürfte sich die prozentuale Sitzverteilung zwischen den Parteien im Ständerat und im Nationalrat nicht wesentlich unterscheiden, weil zwischenparteiliche Absprachen die Wirkungen des unterschiedlichen Wahlmodus ausgleichen müßten. In Wirklichkeit sind aber starke Unterschiede festzustellen: Die Sozialdemokratische Fraktion, die im Nationalrat (seit 1971) mit 46 von 200 Sitzen vertreten ist (= 23%), besitzt im Ständerat nur 4 von 44 Sitzen (= 9%).

Man könnte die Frage stellen, warum es den bürgerlichen Parteien nicht auch bei der Regierungsratswahl gelingt, die Sozialdemokraten zu schlagen. Hier gilt es zu beachten, daß die zu vergebende Sitzzahl ("Nachfrage" in Fig. 2) bei der Wahl der Ständesvertreter eines Kantons viel kleiner ist (1 bis 2) als bei der Bestellung des Regierungsrates (7 bis 9). Bei der Ständeratswahl gibt es deshalb ceteris paribus mehr "extramarginale" Kandidaten als bei der Regierungsratswahl. Wenn die Wähler ihre Entscheidung nach den Kriterien "Parteiideologie" und "Kandidat" treffen und wenn die Mehrzahl der Wähler eine bürgerliche Ideologie einer sozialistischen vorzieht, die Fähigkeit, gute Kandidaten aufzustellen, jedoch in beiden Lagern stochastisch gleich vertreten ist, dann haben bürgerliche Kandidaten a priori mehr Chancen als Sozialdemokraten. Deshalb sind die bürgerlichen Parteien in der Lage, sehr kleine Gremien (z.B. die zwei Ständesvertreter) vollständig in Anspruch zu nehmen. Steigt jedoch die Sitzzahl des zu wählenden Gremiums (z.B. Regierungsratswahl), dann erhalten von der Parteiideologie "benachteiligte" Kandidaten eine Chance, dieses Handicap durch den Faktor "Persönlichkeit" zu kompensieren und als Dritt- oder Viertbeste gewählt zu werden.

Wenn auch die Bestellung einer Vielparteienregierung von der Existenz eines Parteienkartells unabhängig ist, so ist doch zu untersuchen, ob nicht nach der Wahl der Exekutive ein derartiges Kartell zustande kommt mit dem Ziel, das Angebot an öffentlichen Gütern unter das Konkurrenzniveau zu senken. Ein rational handelnder Politiker aber, der - gemäß unserer Annahme - Macht und Prestige anstrebt und deshalb wiedergewählt werden möchte, wird einem Kartell nicht beitreten. Denn nach Ablauf seiner Amtsperiode muß er ohne Kartellunterstützung nach dem oben beschriebenen Verfahren wiedergewählt werden. Solange die Zahl der Kandidaten die Zahl der Sitze übertrifft, ist die Wiederwahl des kartellierten Regierungsmitgliedes nicht gesichert.

Im Vergleich zu DOWNS (1957) handelt es sich bei dem hier erläuterten Modell nicht nur um eine Darstellung der "Parteienkonkurrenz". Von mindestens ebensogroßer Bedeutung ist die Konkurrenz zwischen einzelnen Regierungsratskandidaten. Wir sprechen deshalb im folgenden allgemein von einem Modell des "politischen Wettbewerbs". Dieser bewirkt, daß es im Interesse der Handlungsträger liegt, die politische Nachfrage im Budgetprozeß zu verfolgen. Dieses Ergebnis sei auch der folgenden Analyse zugrunde gelegt.

Der angebotsorientierte Inkrementalismus scheint in diesem reinen Nachfragemodell keinen Platz mehr zu haben. Dies ist aber nicht so. Kurzfristig kommt dem Inkrementalismus noch immer Bedeutung zu. Die Erforschung der Nachfrageentwicklung sowie die Umstellung des staatlichen Angebots bereiten Kosten (WILLIAMSON 1967). Wenn diese Kosten ins Gewicht fallen, wird die Regierung das staatliche Angebot nur von Zeit zu Zeit der veränderten politischen Nachfrage anpassen. Ferner ist die Regierung zwischen den Wahlterminen nicht darauf angewiesen, der Nachfrageentwicklung genau zu folgen, weil schlechte oder unterlassene Handlungen der Vergessenheit unter-

liegen und zu einem späteren Wahlzeitpunkt nicht mehr so stark ins Gewicht fallen (B.S. FREY 1973 a, S. 25 und 1973 b, S. 3). Inkrementalistisches Handeln kann deshalb auf kurze oder mittlere Frist durchaus rational sein. Schließlich kann es zutreffen, daß die politische Nachfrage über bestimmte Zeitperioden kontinuierlich wächst. Dadurch wird es auch möglich, DDW's "als-ob"-Beobachtung zu erklären. DDW behaupten nämlich, daß der Budgetprozeß bei einem genügend guten Korrelationskoeffizienten ihrer Gleichungssysteme so betrachtet werden könne, als ob er nach der inkrementalistischen Regel vollzogen worden wäre (DDW 1966, S. 542).¹⁾

1) WANAT (1973) glaubt, einen zur DDW-Hypothese ähnlichen Prozeß durch die praktisch undiskutierten mandatorischen Bedürfnisse einer Dienststelle erklären zu können.

4. Die Handlungsträger im Einzelnen ¹⁾

Nach der Erarbeitung der grundsätzlichen Hypothesen über die Steuerung und Funktionsweise des Budgetprozesses, läßt sich das Verhalten der einzelnen Akteure relativ einfach ableiten. 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

Als instrumentelles Ziel der Verwaltung bezeichnen wir mit N I S K A N E N (1968,1971) die Maximierung des Budgets. Man kann davon ausgehen, daß ein wachsendes Budget mit den letzten Zielen wie Einkommenserhöhung, Vergrößerung des diskretionären Handlungsspielraumes etc. 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 Nachfragekurve von Fig. 1 nach rechts verschiebt, dann werden sie neue Budgetanforderungen stellen. Dies ist die Steuerung, die Mc KEAN (1965) als das Wirken der "unsichtbaren Hand in der öffentlichen Verwaltung" bezeichnet (S.70). - Eine rational handelnde Dienststelle wird aber (trotz der 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 Sicherheitszu-

1)Die in Abschnitt 4 und 5 folgenden Informationen zu Sachfragen stammen größtenteils aus Besprechungen mit leitenden Beamten der Finanzdirektion des Kantons Bern.

schlag 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 und 1971) behandelt. Wiederum sei das Ziel der Budgetmaximierung zu Grunde gelegt, wobei jedem Budget ein bestimmter Output funktional zugeordnet ist. NISKANEN gelangt zum Ergebnis, das Angebot der Dienststelle sei zu hoch. Dies ergibt sich aus der Marktform und den Machtverhältnissen, unter denen öffentliche Güter bereitgestellt werden. Die Dienststelle als Anbieter und der Geldgeber als Nachfrager öffentlicher Güter stehen einander in einem bilateralen Monopol gegenüber, wobei die Machtverhältnisse zu Gunsten der Dienststelle verzerrt sind. Diese läßt den Geldgeber über die wahren Kosten im Unklaren. Andererseits hat der Geldgeber kein Konkurrenzangebot und er kann meist auch nicht auf die Dienstleistung verzichten. Die Dienststelle gelangt dadurch in die Machtstellung eines Optionsfixierers, der Produzenten- und Konsumentenrente abschöpfen kann. Diese Mittel erlauben es der Dienststelle, ihr Angebot weit über das Optimum (von sozialem Grenznutzen gleich sozialen Grenzkosten) hinaus auszudehnen. Das Modell hat durch MIGUÉ und BÉLANGER(1974) eine wesentliche 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 Optimums liegen oder doch nicht so weit entfernt davon, 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 spricht ¹⁾. In diesem Fall werden auch die Anforderungen der Direktionen gleichmäßig wachsen. Dies ermöglicht es, aus der Inkrementalismus-theorie die Gleichungsform

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

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 ergaben, sind in Tabelle 3 dargestellt.^{2) 3)} 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 Zuschlagsätze 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 vor allem aus einer unterschiedlichen Einschätzung der politischen Nachfrage je Ausgabengruppe. Ferner mögen budgetstrategische Überlegungen der einzelnen Direktionen eine Rolle spielen (vgl. dazu 4.2, S. 23).

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 Fehlen des 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,

¹⁾ 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.

²⁾ Zu den statistischen Tests vgl. Abschn. 1, S.4 (Ergebnisse von Tab. 1).

³⁾ 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 3Schätzfunktionen für die Budgetanforderungen der Direktionen

	Parameter a	t-Wert	r ²
0. Allgem. Verwaltung	1,104	15,775	0,772
1. Präsidial- verwaltung	1,124	30,491	0,932
2. Gerichts- verwaltung	1,138	51,546	0,982
3. Volkswirtsch.- direktion	1,160	16,087	0,848
4. Gesundheits- direktion	1,235	38,639	0,955
5. Justiz- direktion	1,136	55,684	0,986
6. Polizei- direktion	1,153	53,738	0,980
7. Militär- direktion	1,148	31,935	0,840
8. Kirchen- direktion	1,165	30,274	0,933
9. Finanz- direktion	1,115	15,595	0,617
10. Erziehungs- direktion	1,337	19,212	0,966
Baudirektion	1,169	27,738	0,902
Verkehrs-, Energie- u. Wasserwirtsch.- direktion	1,145	39,085	0,874
Forst- direktion	1,113	45,448	0,936
Landw.- direktion	1,178	65,098	0,969
Fürsorge- direktion	1,112	28,686	0,349
Gemeinde- direktion	1,104	58,877	0,984

nicht frei. In den letzten elf Jahren reichten die Budgetdefizite im Kanton Bern von 65.000 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 zu Grunde gelegte (zweite) Einnahmenschätzung ($EINN_{2;t}^*$) liegt rund 5 Prozent 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.

In den weiteren Phasen des Budgetprozesses, d.h. im Regierungsratsantrag und in dem vom Parlament bewilligten Budget, treten keine wesentlichen Veränderungen der Einnahmenschätzung mehr auf.¹⁾ Die Effektivereinnahmen liegen aber wiederum etwa 3 - 4 Prozent über den vorangegangenen Einnahmenschätzungen. 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 (von der wir oben angenommen haben, sie folge der politischen Nachfrage).

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 (log rolling) über die zu kürzenden Projekte unumgänglich. Das Verhandlungsergebnis dürfte wesentlich durch die parteimäßige Machtverteilung innerhalb des Regierungsrates

¹⁾ Der Parameter der 2. und 3. Schätzung ist nicht mehr signifikant von 1 verschieden.

Tabelle 4

Das Schätzungsverfahren für die Einnahmen des
Finanzdepartementes

(in Klammern unter dem Parameter: t-Werte)

1. Schätzung

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

2. Schätzung

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

3. Schätzung

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

4. Schätzung

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

5. Effektiveinnahmen

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

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
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 $1/3$. Dieses 'Machtverhältnis' ist seit 1950 konstant geblieben¹⁾. Sieht man einmal von wechselnden Zielstrukturen innerhalb der Parteien ab, dann spricht auch die stabile Machtverteilung in der Regierung (neben den in Abschn. 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

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

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.

¹⁾ Damals verlor die SVP die absolute Mehrheit im Regierungsrat. Ihre Macht sank von 1 auf $1/3$, d.h. um 67%.

b) für die Regierung

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

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_t den Vorschlägen der Finanzdirektion B_t etwa entsprechen. Der zugehörige Parameter c sollte in der Nähe von 1 liegen und die Streuung γ_t 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) 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 geblieben.¹⁾ 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 10, liegen. Weil die statistischen Grundlagen über die Beschlüsse der Staatswirtschaftskommission nicht erhältlich sind, läßt sich unsere Hypothese nur für beide Gremien gemeinsam testen.

¹⁾ Die letzten Parlamentswahlen fanden 1970 statt.

Tabelle 5

Schätzfunktionen für die Budgetabänderungen der
Finanzdirektion und des Regierungsrates

	<u>Finanzdirektion</u>			<u>Regierungsrat</u>		
	Parameter b	t-Wert	r ²	Parameter c	t-Wert	r ²
10. Allgem. 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. Volkswirtschafts- direktion	0,993	191,197	0,999	1,003	356,313	0,999
14. Gesundheits- direktion	0,920	31,878	0,937	0,994	118,823	0,996
15. Justiz- direktion	0,986	89,651	0,995	1,000	138 921	1,000
16. Polizei- direktion	0,998	166,164	0,997	0,998	393,588	0,999
17. Militär- direktion	0,951	49,733	0,932	0,983	73,052	0,967
18. Kirchen- direktion	0,959	41,064	0,959	1,000	1 729	1,000
19. Finanz- direktion	0,941	29,842	0,928	0,988	54,382	0,958
20. Erziehungs- direktion	0,974	149,207	0,998	0,996	257,938	0,999
1. Baudirektion	0,919	58,834	0,979	1,001	120,849	0,995
2. Verkehrs-, Energie- u. Wasserwirtschafts- direktion	0,927	77,491	0,968	1,005	88,252	0,963
3. Forst- direktion	0,976	106,957	0,986	1,000	2 199	1,000
4. Landw.- direktion	0,924	68,760	0,972	1,006	169,941	0,995
5. Fürsorge- direktion	0,948	83,456	0,823	1,002	633,314	0,996
6. Gemeinde- direktion	1,005	95,692	0,994	1,000	..	1

Tabelle 6

Die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungsrat,
Staatswirtschaftskommission und Großem Rat im Kanton
Bern 1970, 1962, 1946

(Sitze pro Partei in Prozenten der Gesamtsitzzahl)

	Schweizerische Volkspartei	Sozialdemo- kratische Partei	Freisinnig demokrati- sche Partei	übrige	ins- gesamt
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)
Staatswirtschaftskommission					
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.

Die entsprechende Gleichung lautet:

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

wobei D_t die Bewilligungen des Parlaments, C_t die Vorschläge der Regierung, d den entsprechenden 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.

5. Nachtragskredite

Nachtragskredite werden grundsätzlich nach dem gleichen prozedere bewilligt oder abgelehnt wie normale Anforderungen. Wir brauchen deshalb nicht anzunehmen, daß andere Steuerungsmechanismen am Werk sind, als sie in Abschnitt 3 und 4 beschrieben worden sind. Dagegen spricht jedoch, daß Nachtragskreditbegehren der Regierung und dem Parlament oft als vollendete Tatsachen vorgelegt werden, die aus sachlichen Gründen nicht mehr abgelehnt werden können. Dies scheint unseren Mechanismus der politischen Konkurrenz ernsthaft 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:

$$(6) \quad E_t = e D_t + \epsilon_t ,$$

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 30) ist dargestellt, welche Direktionen vom Instrument der Nachtragkredite vor allem Gebrauch machen. An der Spitze steht die Gesundheitsdirektion mit durchschnittlich 14 Prozent Mehrausgaben gegenüber den vom Parlament bewilligten Ausgaben pro Jahr. Es folgen die Verkehrs-, Energie- und Wasserwirtschaftsdirektion sowie die Erziehungsdirektion. Ebenfalls hohe Nachtragkredite fordert die allgemeine Verwaltung, welche Ausgaben des Großen Rates und der Ständeratsvertreter umfaßt. Sie ist jedoch von geringem quantitativem Gewicht.

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

Tabelle 7

Schätzfunktionen für die Budgetabänderungen des
Großen Rates

	Parameter d	t-Wert	r ²
10. Allgem. Verwaltung	1,000	13 451	1,000
11. Präsidial- verwaltung	1,007	218,363	0,998
12. Gerichts- verwaltung	1,001	609,391	0,999
13. Volkswirtsch.- direktion	0,994	71,881	0,993
14. Gesundheits- direktion	1,000	661,647	1,000
15. Justiz- direktion	1,001	534,847	1,000
16. Polizei- direktion	1,001	792,674	1,000
7. Militär- direktion	0,996	154,602	0,994
8. Kirchen- direktion	1,001	503,423	0,999
9. Finanz- direktion	0,998	312,715	0,999
1. Erziehungs- direktion	1,001	628,288	1,000
2. Baudirektion	0,999	384,916	0,999
3. Verkehrs-, Energie- u. Wasserwirtsch.- direktion	1,001	1 052	1,000
4. Forst- direktion	0,996	147,658	0,994
5. Landw.- direktion	1,000	2 076	1,000
6. Fürsorge- direktion	0,997	278,452	0,981
8. Gemeinde- direktion	1,001	584,668	1,000

Tabelle 8

Schätzfunktionen für Nachtragskredite

	Parameter e	t-Wert	r ²
0. Allgem. Verwaltung	1,128	15,330	0,791
11. Präsidialverwaltung	1,029	30,126	0,832
12. Gerichtsverwaltung	0,982	79,629	0,995
13. Volkswirtschafts- direktion	0,992	67,395	0,991
4. Gesundheits- direktion	1,137	31,972	0,924
15. Justiz- direktion	0,972	69,497	0,994
6. Polizei- direktion	0,999	129,026	0,997
7. Militär- direktion	0,961	45,544	0,828
8. Kirchen- direktion	0,958	57,698	0,971
9. Finanz- direktion	0,998	29,958	0,871
10. Erziehungs- direktion	1,042	62,792	0,978
11. Baudirektion	1,031	55,948	0,984
12. Verkehrs-, Energie- u. Wasservirtschafts- direktion	1,081	25,738	0,749
13. Forst- direktion	1,034	53,092	0,945
14. Landw.- direktion	1,029	45,805	0,945
15. Fürsorge- direktion	0,954	61,807	0,917
16. Gemeinde- direktion	1,021	93,887	0,988

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. Weil die nachfolgenden Instanzen fast die gleiche Parteienstruktur besitzen wie der Regierungsrat, nehmen sie keine wesentlichen Budgetänderungen mehr vor.

Literaturverzeichnis

- TH.J. ANTON: The Politics of Public Expenditures in Illinois, Urbana, Ill., 1966.
- TH.J. ANTON: Rolls 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, 1, 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. 1966b
- 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 (Draft), 1973.
- 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: Why Do High Income People Participate More in Politics?, Public Choice XI, Fall 1971, S. 101-105.
- B.S. FREY und H. GARBERS: Politico-Econometrics --- On Measurement in Political Economy, Political Studies 19, Sept. 1971, Nr. 3, S. 316-320.
- B.S. FREY und H. GARBERS: Der Einfluß wirtschaftlicher Variabler auf die Popularität der Regierung - eine empirische Analyse, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 186, Heft 4, 1972, S. 281-295.

- B.S. FREY: Entwicklung und Stand der ökonomischen Theorie der Politik, vervielfältigt, Konstanz 1973. [1973a]
- B.S. FREY: Politico-Economic Cycles: A Simulation, vervielfältigt, Konstanz 1973. [1973b]
- 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.H. KRAMER: Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, APSR, March 1971, S. 131-143.
- G. LEHMBRUCH: Proporzdemokratie, Politisches System und Politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen 1967.
- 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, Bd. 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.
- L. NEIDHART: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970.
- 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; wieder abgedruckt 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.
- G. STIGLER: General Economic Conditions and National Elections, *AER*, Vol LXIII, May 1973, No. 2, P.&P., S. 160-167.
- 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. [1972a]
- P. STOLZ: Wirtschaftspolitik im Lichte ökonomischer Modelle der Demokratie, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 108. Jg., Heft 1, 1972, S. 47-59. [1972b]
- P. STOLZ: Zum Verhältnis von Demokratie und Rationalität in der Politischen Ökonomie, *Annuaire suisse de science politique*, 1973.
- J. WANAT: The Bases of Budgetary Incrementalism, Paper Presented at the Annual Meeting of the Public Choice Society, College Park, Maryland, March 22, 1973.
- 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.