

«Direkte Demokratie führt zu einem kleineren Staat»

Wo Bürger über Gesetze und Ausgaben mitentscheiden, wächst die Bürokratie langsamer.

Der Ökonom Mark Schelker erklärt, warum Referenden Sonderinteressen bremsen.

Interview von **Lukas Leuzinger**

Mark Schelker, führt die direkte Demokratie eher zu einem grösseren oder zu einem kleineren Staat?

Tendenziell führt sie eher zu einem kleineren Staat. Dafür gibt es Hinweise aus der finanzpolitischen Forschung. Bürger entscheiden in fiskalischen Fragen meist konservativ – nicht immer, aber oft. Ähnliches zeigt sich bei der Regulierung. In einem gemeinsamen Forschungsprojekt zeigen Simon Lüchinger und ich, dass das obligatorische Gesetzesreferendum in den Kantonen die Regulierungsaktivität deutlich bremst. Wird dieses Referendum abgeschafft, kommt es zu einem quantitativen Regulierungsschub von etwa 50 Prozent.

Wie habt ihr das genau untersucht?

Wir haben die Regulierungsaktivität in den Kantonen über einen Zeitraum von mehr als 100 Jahren untersucht – also Verän-

derungen bei Gesetzen und Verordnungen aus Exekutive und Legislative. Viele Kantone kannten ursprünglich das obligatorische Gesetzesreferendum, einige schafften es später ab. Wir haben geschaut, was nach solch einer Abschaffung passiert. Das Ergebnis: Die Regulierungsaktivität auf Gesetzesebene nimmt deutlich zu.

Von welchen Kantonen sprechen wir?

Insgesamt haben 13 Kantone das obligatorische Gesetzesreferendum abgeschafft, darunter Aargau, Bern und Zürich. Meist geschah das mit dem Argument, man wolle die Bürger nicht wegen unwichtiger Vorlagen an die Urne rufen und sie damit unnötig belasten. Das Interessante am Referendum ist ja nicht nur, dass die Bürger Vorlagen ablehnen können. Entscheidend ist auch der vorgelagerte Effekt: Wenn das Parlament weiss, dass über ein Gesetz zwingend abgestimmt wird, überlegt es sich genauer, welche Vorlagen es überhaupt verabschiedet. Dadurch gelangen von Anfang an andere Gesetze vors Volk. Beim fakultativen Referendum ist das anders. Dort braucht es einen zusätzlichen Aufwand, etwa das Sammeln von Unterschriften.

Mark Schelker

ist Professor für Volkswirtschaftslehre und
Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft
an der Universität Freiburg.

Lukas Leuzinger

ist Redaktionsleiter dieser Zeitschrift.

Welche Rolle spielt das Finanzreferendum?

Dazu gibt es Forschung, die seine Wirkung über längere Zeit untersucht. Typischerweise führt das obligatorische Finanzreferendum in den Kantonen zu tieferen Ausgaben und einer geringeren Steuerbelastung.

Warum haben politische Institutionen überhaupt einen Einfluss auf die Grösse des Staates? Man könnte ja argumentieren, dass Bürger ihre Präferenzen äussern können – ob über Wahlen oder Abstimmungen, sollte keine grosse Rolle spielen.

Die Spielregeln sind immer wichtig – im Fussball genauso wie in der Demokratie. Die alten Griechen hatten das System, in dem alle Bürger zusammenkamen und direkt abstimmten, ohne Entscheidungskompetenzen zu delegieren. Das war aber viel zu aufwendig und problematisch, weil nicht immer alle teilnehmen konnten. Deshalb führte man Wahlen ein und übertrug Entscheidungen an Parlamente. Dort organisieren sich Gruppen, um ihre Präferenzen einzubringen. Einige Interessen sind jedoch so breit und heterogen, dass sie sich kaum organisieren lassen. Das betrifft etwa Steuerzahler- oder Effizienzinteressen – also Anliegen, die wir eigentlich alle haben. Wir möchten alle einen effizienteren Staat, der möglichst wenig Ressourcen verschwendet und seine Aufgaben effizient erfüllt. Doch gerade solche Interessen lassen sich nur schwer bündeln und politisch durchsetzen.

Es gibt also Abweichungen von den aggregierten Präferenzen der Gesellschaft.

Ja. Das ist die Einsicht von Mancur Olson aus den 1960er-Jahren. Politische Institutionen haben einen Einfluss. Auf Bundesebene gibt es proportional gewählte Nationalräte und stärker majorzgewählte Ständeräte. Sie müssen sich dann noch mit der Exekutive absprechen und einig werden. Die verschiedenen Akteure müssen verhandeln, bis sie etwas umsetzen können, damit unterschiedliche Interessen aufgenommen werden, aber nicht in Extreme abgleiten. Das Interessante an den Gesetzesreferenden ist, dass die Bevölkerung als Vetospieler wieder ins Spiel kommt. Spezialinteressen haben dann weniger die Möglichkeit, eine Mehrheit zu vereinen.

Würdest du sagen, dass die klassische Ökonomie etwas zu naiv war, oder sagt man gegenüber solchen Einflüssen von Institutionen einfach: Da kommen ein paar Leute zusammen, bilden einen Staat und der mediane Wähler entscheidet?

Ich glaube nicht. Bei dieser Frage gibt es zwei Unterfragen, die von unterschiedlichen ökonomischen Fachrichtungen untersucht werden. Die eine lautet: Was sollten wir tun? Was wäre optimal? Das ist wie ein Wegweiser, der zeigt, in welche Richtung wir uns bewegen sollten, um Ressourcen nicht zu verschwenden. Dabei abstrahiert man vom Entscheidungsprozess. Deshalb gibt es manchmal naive Vorschläge.

Was ist die zweite Unterfrage?

Da kommt die politische Ökonomie ins Spiel. Sie fragt: Wie können wir uns dem Optimum annähern, wenn wir die politischen Regeln einbeziehen? Da ist die Ökonomie überhaupt nicht mehr naiv; sie berücksichtigt politische Spiele, Interessengruppen und Entscheidungsprozesse.

Wie hat sich die Regulierungsaktivität auf Bundesebene in den letzten Jahrzehnten entwickelt?

Wir haben die Regulierungsaktivität auf Ebene von Gesetzen, der Verfassung, aber auch von Verordnungen und Dekreten seit 1848 untersucht. Zu Beginn gab es relativ wenig Aktivität. Dann kamen die Kriegsjahre, in denen der Bundesrat begann, sehr spezifisch zu regulieren – einzelne Unternehmen oder Bereiche wurden direkt reguliert, statt generell-abstrakte Regeln für alle zu erlassen. In den 1970er-Jahren stieg die Regulierungsaktivität dann stark an, vor allem auf Ebene der Verordnungen. Es baute sich eine regelrechte «Regulierungswand» auf – möglicherweise zunächst als Reaktion auf die schwierigen Jahre mit den Ölkrisen. Doch die Aktivität blieb hoch und nahm bis fast 2010 weiter zu, bevor sie sich auf sehr hohem Niveau stabilisierte.

Lässt sich aus eurer Forschung ableiten, wie man den Regulierungsdschungel etwas eindämmen könnte?

Zum einen gibt es Ansätze, die eher die Symptome bekämpfen. Dazu gehören Regulierungs- oder Verwaltungsbremsen. Ein Beispiel sind Regeln, wonach für jedes neue Gesetz ein bestehendes abgeschafft werden muss. Einige Länder haben solche «One in, one out»-Regeln eingeführt, Deutschland etwa 2015. Grosse Effekte sind bislang nicht erkennbar. Grossbritannien führte die Regel ebenfalls ein und schaffte sie nach zwei Jahren wieder ab.

«Wenn es sich nicht mehr lohnt, 100 Prozent zu arbeiten, weil die Steuerbelastung zu stark steigt, sinkt die Produktivität. Das ist viel dramatischer als die reinen Bürokratiekosten.»

Mark Schelker

«Das obligatorische Finanzreferendum führt zu tieferen Ausgaben und einer geringeren Steuerbelastung.»

Mark Schelker

Mark Schelker zieht institutionelle Reformen der Symptombekämpfung vor.
Bild: Selina Seiler.



Das Grundproblem dieser Symptombekämpfung ist, dass sie das politische Gleichgewicht und die dahinterstehenden Interessen nicht verändert. Zunächst streicht man einfach alte, überholte Gesetze. Irgendwann ist dieses Reservoir ausgeschöpft. Dann beginnt die Verhandlung zwischen Interessengruppen, was meist nicht zu besseren Ergebnissen führt. Ausserdem zwingt man Interessengruppen, sich über verschiedene Gebiete hinweg abzusprechen, was eigentlich nicht gewünscht ist.

Was würde denn das politische Gleichgewicht wirklich verändern?

In einer Demokratie wirken unterschiedliche Gewalten zusammen: Legislative, Exekutive und Judikative. Diese Gewaltenteilung soll Interessen in Konflikt bringen, damit möglichst breite Kompromisse entstehen. Unsere Forschung zeigt: Wenn die Bürger als zusätzliche Vetospieler ins Spiel kommen, müssen sich Parlament und Regierung überlegen, welche Vorlagen überhaupt eine Chance haben. Das unterscheidet die Schweizer Politik von fast allen anderen Ländern und ist ein zentraler Standortfaktor. Eine weitere Dimension ist das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative.

Wo liegt da die Herausforderung?

Im Laufe der Zeit hat sich das Gewicht der Regulierungsaktivität zur Regierung und zur Verwaltung verschoben. Zwar verfügt das Parlament mit der Motion über ein Instrument, um darauf zu reagieren. Aber dieses ist sehr aufwendig. Denkbar wäre deshalb ein Verordnungsreferendum. Das würde die Position des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung stärken.

Wie stehst du zu einem Finanzreferendum auf Bundesebene?

Sehr positiv. Ein zentrales Argument ist die Beteiligung der Bürger; am Ende tragen sie die Kosten der Besteuerung. Diese Kosten sind nicht nur das, was man an den Staat abgibt. Dazu kommen auch jene Dinge, die man wegen einer zu hohen Steuerbelastung nicht tut. Wenn es sich beispielsweise nicht mehr lohnt, 100 Prozent zu arbeiten, weil die Steuerbelastung zu stark steigt, sinkt die Produktivität. Solche Effekte sind typischerweise viel dramatischer als die reinen Bürokratiekosten. ♦