

1 10 fruchtbare Ideen

Auch in der Schweiz besteht jede Menge Reformbedarf. Aber wo anfangen? Zehn Vorschläge.

von Reiner Eichenberger

Der Schweiz geht es im internationalen Vergleich hervorragend. Wie kann man da über Reformen nachdenken? Ganz einfach: zum einen beruhen ihre Erfolge grossenteils auf Vergleichen mit Kranken und Fusslahmen. Die meisten Vergleichsländer haben nur allzu offensichtliche Leiden. Das Entwicklungspotential der Schweiz ist deshalb trotz gutem Ranking gross. Zum anderen kann die Schweiz ihre führende Position nur dank permanenten Reformbemühungen halten. Ihr Erfolg kommt nicht vom Nichtstun, sondern davon, dass sie seit langer Zeit mehr nützliche und weniger schädliche Reformen als andere Länder durchführt. Wie also kann sich die Schweiz in Zukunft fruchtbar entwickeln? Weil Wohlstand eine Folge guter Wirtschaftspolitik und diese eine Folge guter politischer Institutionen ist, werden hier zuerst Vorschläge zur Weiterentwicklung der Schweizer Institutionen und dann Empfehlungen zur Finanz- und Wirtschaftspolitik skizziert.

Institutionelle Reformen

Vorschlag 1: Gute politische Institutionen schaffen intensiven politischen Wettbewerb, der dann gute Politik hervorbringt. In der Schweiz ist der politische Wettbewerb in seinen vier Grunddimensionen stärker als anderenorts, sollte aber unbedingt weiterentwickelt werden: Der repräsentativ-demokratische Wettbewerb zwischen Politikern und Parteien um Einfluss in Exekutive und Legislative sollte gestärkt werden, indem die bei kantonalen und kommunalen Wahlen übliche lokale Wohnsitzpflicht der Kandidaten wenigstens zum Wahlzeitpunkt aufgehoben wird. Dadurch entstünde ein offener Markt für gute Politiker. Der föderalistische Wettbewerb zwischen Gemeinden und Kantonen wird noch fruchtbarer, wenn für Pendler, die einen gewichtigen Teil der öffentlichen Leistungen am Arbeitsort konsumieren, sowohl die Steuerpflicht als auch die politischen Mitbestimmungsrechte zwischen dem Wohn- und Arbeitsort aufgeteilt werden. Zur Stärkung des Wettbewerbs zwischen verschiedenen Regierungsgremien sollten volksgewählte Kontroll- und Kritikgremien geschaffen werden, die wie heutige Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommissionen in Gemeinden mit Gemeindeversammlung einzig den Auftrag haben, die Politikvorschläge der Regierung zu evaluieren und bessere Alternativen zu entwickeln.

Reiner Eichenberger

ist Professor für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Fribourg und Forschungsdirektor von CREMA (Center for Research in Economics, Management and the Arts).

Solche Gremien, die nur reden, aber nichts entscheiden können, haben weit bessere Anreize als Oppositionsparteien, die Regierungsarbeit kritisch-konstruktiv zu analysieren und wertvolle Informationen als Entscheidungsgrundlage in Volksabstimmungen bereitzustellen. Der direktdemokratische Wettbewerb schliesslich sollte gestärkt werden, indem die direktdemokratischen Instrumente auf kantonaler und Bundesebene ausgebaut werden. Auf letzterer wären etwa das Finanzreferendum, das Verordnungsreferendum sowie eine Widerrufinitiative gegen existierende Verordnungen fruchtbar.

Die gängige und in letzter Zeit von verschiedener Seite aufgewärmte Kritik an der direkten Demokratie ist wenig stichhaltig. Sie folgt zumeist dem Nirwana-Ansatz, ist also nicht vergleichend und misst die Leiden der realen direkten Demokratie an idealisierten und oft nicht präzisierten Alternativen. Ein Aspekt ist aber dennoch wichtig: Wenn die Initiativ- und Referendumsrechte ausgebaut werden, muss die Zahl der Volksabstimmungen auf einem angemessenen Niveau gehalten werden. Doch was heisst angemessen?

Vorschlag 2: Das Volk soll vermehrt selbst entscheiden, wie oft und worüber es abstimmt. Dazu soll zum einen die Unterschriftenzahl für ordentliche Initiativen erhöht werden, z.B. auf 150 000. Zum anderen soll eine neue, niederschwelligere Initiativart für z.B. 50 000 Unterschriften eingeführt werden, die Traktandierungsinitiative. Damit können die Initianten nur verlangen, dass darüber abgestimmt wird, ob später eine ordentliche Abstimmung über ihren Initiativtext stattfinden soll. Nur wenn eine substantielle Minderheit der Wähler, z.B. 35 Prozent, der Traktandierung zustimmen, würde eine ordentliche Abstimmung stattfinden. Dank diesem zweistufigen Verfahren würde der politische Prozess zugleich entlastet und für neue Ideen geöffnet. Gruppen mit guten Ideen,

aber eng begrenzten Ressourcen könnten leichter Initiativen einbringen. Wenn sich die Wähler überlastet fühlen, können sie die Traktandierungsfrage restriktiver beantworten. Die Gegner unsinniger Traktandierungsinitiativen müssten nicht mehr gleich mit dem Einsatz aller Kräfte reagieren. Zumeist würden die Bürger solche Initiativen auch ohne grosse Abstimmungsschlacht und Aufmerksamkeit für die Initianten einfach entsorgen. Deshalb würde es unattraktiver, unfruchtbare Initiativen nur zur Selbstdarstellung zu lancieren. Die Wahrscheinlichkeit, dass schlechte Initiativen den ganzen zweistufigen Prozess überstehen, wäre kleiner als mit dem heutigen einstufigen System.

Vorschlag 3: Auch die Frage des Ausländerstimmrechts muss angegangen werden. Die individuellen demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten haben einen wichtigen Einfluss auf Integration, Steuermoral und gesellschaftliches Engagement. Das gebräuchliche Mass für den Ausländeranteil in der Schweiz beträgt bekanntlich im internationalen Vergleich rekordhohe 25 Prozent der Gesamtbevölkerung. Viel höher aber ist der Ausländeranteil in den Altersgruppen, die die wirtschaftliche Wertschöpfung und damit die Gesellschaft tragen. So beträgt er bei den 35-Jährigen über 40 Prozent, weil er dort durch die starke Zuwanderung aufgebläht und noch nicht durch Einbürgerung wieder geschrumpft wurde. Damit ist die Situation schon fast wieder ähnlich wie vor der Einführung des Frauenstimmrechts, als über die Hälfte der Einwohner kein Stimmrecht besass. Ich schlage deshalb vor, ein beschränktes Ausländerstimmrecht einzuführen: Stimmrecht erhalten alle Ausländer, die fünf Jahre Wohnsitz in der Schweiz hatten und fiskalische Nettozahler sind, also mehr Steuern zahlen, als sie staatliche Leistungen beziehen. Wer dabei als Nettozahler gelten soll, ist natürlich eine politische Frage, die nur durch demokratischen Entscheid gelöst werden kann. Insbesondere muss entschieden werden, welche Steuern, Abgaben und staatlichen Leistungen berücksichtigt werden sollen, ob eine Individual- oder Haushaltsperspektive gelten soll und ob Leistungen zugunsten von Kindern mitberücksichtigt werden sollen. Für Verfassungsabstimmungen soll ein doppeltes Mehr gelten, d.h. Vorlagen gelten nur als angenommen, wenn sowohl alle Stimmenden als auch die Schweizer einer Vorlage zustimmen. Dies garantiert, dass keine Verfassungsänderungen gegen den Willen der Schweizer stattfinden. Hingegen würden Änderungen, die zwar von einer Mehrheit der Schweizer, aber nicht von einer Mehrheit aller Stimmenden gewünscht werden, nicht umgesetzt. Natürlich wird gegen diesen Vorschlag eingewendet, ein vom Einkommen mitabhängiges Ausländerstimmrecht sei ungerecht. Der entscheidende Punkt ist aber, dass ein allgemeines Ausländerstimmrecht wohl chancenlos ist und es höchst ungerecht wäre, denjenigen Ausländern, die einen grossen Beitrag zur finanziellen Gesundheit der Schweiz leisten, kein Stimmrecht zu geben, nur weil es andere Ausländer gibt, denen eine grosse Mehrheit der Schweizer keinesfalls das Stimmrecht geben will.

Finanz- und Wirtschaftspolitik

Mit Blick auf die Finanz- und Wirtschaftspolitik gibt es unzählige Massnahmen, die grosse Erträge brächten. Im folgenden wird eine Auswahl von Regelvorschlägen und Einzelmassnahmen diskutiert.

Vorschlag 4: Der Bund und die Kantone müssen neu bei Subventionsvorlagen immer eine Alternative ausarbeiten, die das gleiche Ziel statt durch Subventionen durch einen Abbau von bisherigen Behinderungen, Steuern und anderen Subventionen zu erreichen versucht. Eines von unzähligen Beispielen ist die Flexibilisierung des Rentenalters. Statt die Arbeit von über 65-Jährigen durch vielerlei Massnahmen und Vorschriften zu fördern, sollen einfach die Steuern auf ihrem Arbeitseinkommen gesenkt werden. Viele «Alte» würden dann mit Begeisterung über 65 hinaus arbeiten. Ein anderes Beispiel ist die Verkehrspolitik. Statt den öffentlichen Verkehr (ÖV) mit rund 8 Milliarden Franken jährlich zu subventionieren, weil er angeblich umweltfreundlicher als der motorisierte Individualverkehr sei, sollte die implizite Subventionierung des motorisierten Privatverkehrs, der seine externen Umwelt-, Lärm-, Unfall- und Staukosten im Umfang von ebenfalls rund 8 Milliarden Franken jährlich nicht zahlen muss, aufgehoben werden. Damit Bund und Kantone die Ausarbeitung der subventionslosen Alternativvorschläge wirklich ernst nehmen, sollen diese von den neuen volksgewählten Geschäftsprüfungskommissionen angepasst werden können und dem Volk zusammen mit den Subventionsvorlagen vorgelegt werden.

Vorschlag 5: Heute sind die Abstimmungsergebnisse zu Service-public-Vorlagen kaum vernünftig interpretierbar, weil in ihnen stets Effizienz- und Verteilungsaspekte vermischt werden. Neu soll deshalb die Regel gelten, dass zu Service-public-Vorlagen immer auch eine ehrliche Umverteilungsvorlage als Alternative ausgearbeitet werden muss. So war es beispielsweise bei der Abstimmung über das Gesetz zur Finanzierung von Radio und Fernsehen vom Juni 2015 völlig unklar, ob die Wähler aus den französischsprachigen Kantonen für staatliches Fernsehen gestimmt haben oder einfach für Umverteilung zugunsten der Westschweiz. Mit der neuen Trennregel – einer liberalen Form der Einheit der Materie – würden die Bürger nicht nur gefragt, ob sie elektronische Staatsmedien zum Preis von z.B. einer Milliarde Franken jährlich mit einer Umverteilungswirkung zugunsten des Welschlands von z.B. rund 200 Millionen wollen, sondern sie würden auch gefragt, ob sie statt dem Milliardenpaket lieber Direktzahlungen von 200 Millionen wollen. Ähnlich sollten die Bewohner eines Bergtals nicht nur gefragt werden, ob sie weiterhin eine Versorgung mit dem gelben Postauto wollen, die das Unterland jährlich z.B. eine Million Franken kostet – darauf antworten sie vernünftigerweise immer mit Ja –, sondern ob sie lieber das Postauto oder z.B. 500 000 Franken in bar hätten. In diesem Fall würden die Bergler wohl zumeist für das Bargeld optieren, weil sie wissen, dass sie mit einem Bruchteil davon einen viel effektiveren Mitfahrdienst einrichten und den Rest für wichtigere Anliegen einsetzen könnten.

Vorschlag 6: In der öffentlichen Diskussion nehmen unter anderen drei Probleme viel Raum ein: Es gibt wenige Frauen in Führungspositionen, viele Manager sind überbezahlt und das Gesundheitswesen leidet daran, dass die Krankenkassen Jagd auf gute Risiken machen. Die traditionellen Vorschläge zum Umgang mit diesen Problemen sind Frauenquoten, Lohnvorschriften für Manager und die weitere Verfeinerung des Risikoausgleichs. Bekanntlich haben aber all diese Massnahmen schwerwiegende Nachteile. Was also tun und wo ist der Zusammenhang? Alle drei Probleme haben die gleiche Ursache. Deshalb können sie mit dem gleichen Konzept gelöst werden: mit Transferzahlungen. Führungsfähige Frauen sind knapp, gute Manager sind knapp und gesunde Prämienzahler sind knapp. Ihre Ausbildung und Förderung kostet betroffene Arbeitgeber und Krankenkassen viel Geld, und der Nutzen fällt oft bei anderen Firmen und Kassen an, weil Frauen, Manager und gesunde Prämienzahler oft die Firma oder Kasse wechseln. Die Lösung ist denkbar einfach: Wenn die Firmen und Kassen dereinst eine Frau, einen Manager oder einen gesunden Prämienzahler von einer anderen Firma oder Kasse übernehmen, müssen sie dieser eine angemessene Entschädigung zahlen. Dann hätten alle Firmen und Kassen beste Anreize, Frauen, Manager und die Gesundheit ihrer Prämienzahler zu fördern. Bald gäbe es viel mehr Frauen in Führungspositionen und die Managerlöhne sowie die Gesundheitskosten würden schnell sinken. Entsprechend könnten die meisten heutigen Regulierungen zu Frauenanteilen, Managerlöhnen sowie zur Vermeidung der Jagd auf gute Risiken im Gesundheitswesen aufgehoben werden.

Vorschlag 7: Die Energiewende läuft aus dem Ruder. Der Bundesrat folgt zwar in einem gewissen Sinne Vorschlag 4. Er sieht, dass die heutigen Subventionen für die Alternativenergie eigentlich unsinnig sind, und will sie deshalb dereinst durch Steuern auf den herkömmlichen Energien ersetzen. Doch jede Steuer, die den Schweizer Energieverbrauch wegen seinen internationalen Umweltfolgen besonders hoch belastet, endet in einem Albtraum. Ein grosser Teil der Energieimporte und -exporte findet in Form von grauer Energie statt, steckt also in allen Im- und Exporten von Gütern und Dienstleistungen. Der internationale Wettbewerb würde massiv verzerrt, wenn die Importe nicht entsprechend ihrem Energieinhalt belastet und die Exporte entlastet würden. Die Abrechnung bringt aber schreckliche Bürokratie und Handelshemmnisse. Deshalb gilt: Energiewende wenden!

Bundesrat und Parlament sollten die Umwelt- und Energiepolitik weg von globalen auf Schweizer Probleme ausrichten. Die gibt es vor allem im Verkehrsbereich. Da muss endlich Mobility Pricing durchgesetzt werden. Damit wären wir zurück bei der in Vorschlag 4 angesprochenen Problematik: Nicht nur die Nutzer privater Verkehrsmittel, sondern auch die Nutzer öffentlicher Verkehrsmittel müssen die in der Schweiz verursachten externen Kosten durch Umweltschäden, Lärm und Unfälle endlich selbst zahlen, und die heutigen jährlich rund 8 Milliarden Franken Subventionen für den öffentlichen Verkehr müssen grösstenteils ge-

strichen werden. Mit den dadurch freiwerdenden Mitteln könnten andere Steuern und Abgaben massiv gesenkt werden. So ginge es der Umwelt, den Steuerzahlern, den Konsumenten und der gesamten Wirtschaft sehr viel besser.

Vorschlag 8: Aufgrund der sich schnell entwickelnden automatisch gesteuerten Fahrzeuge sowie von Apps zur Vermittlung von Fahrgelegenheiten wird sich der Verkehr grundlegend verändern. Der Individualverkehr wird in den nächsten 10 bis 20 Jahren viel effizienter, umweltverträglicher und braucht weniger Platz. Der öV hingegen ist an der Kapazitätsgrenze angelangt. Bei zunehmender Verkehrsdichte wachsen die Systemrisiken exponentiell. Während seine theoretische Effizienz für Verbindungen von Hauptbahnhof zu Hauptbahnhof gut ist, ist die praktische Effizienz für Verbindungen von Punkt zu Punkt hoffnungslos tief, wenn der Einsatz von öffentlichen Mitteln sowie der knappsten aller Ressourcen, der menschlichen Zeit, berücksichtigt wird. Der Kernvorteil des öV, dass man darin schlafen und arbeiten kann, geht gegenüber dem automatisierten Individualverkehr verloren. Wenig vorteilhaft ist auch sein Platzverbrauch in Innenstädten. Die mit Schienen belegten Flächen sind riesig und die Flexibilität der Verkehrsmittel ist tief, weil der Verkehr eben schienengebunden ist. Die Fahrzeuge können sich praktisch nur in Längsrichtung bewegen und stehen beim kleinsten Problem auf ihrer Fahrstrecke, etwa bei Fahrleitungs- oder Gleisschäden, still und können Problemzonen kaum umfahren. Längerfristig gibt es deshalb wohl nur eine sinnvolle Lösung: Der öV und der Individualverkehr werden vereint. Kollektiver Verkehr findet in busähnlichen Fahrzeugen statt. Individualverkehr fliesst in hochflexiblen selbstfahrfähigen Fahrzeugen, die bei Bedarf ihre Grösse anpassen und sich zu grösseren Kolonnen vereinen können. Natürlich wird durch die starke Individualisierung des Verkehrs der Verkehrsraum auf der Strasse knapp. Doch die bisherigen Schienenkanäle bieten für diese Art der Mobilität die perfekte Ergänzung. Die SBB werden zu einem Strasseninfrastrukturanbieter. Sie asphaltieren ihre Schienenkanäle und machen sie so zu idealen Strassen für die neue Mobilität. Sie nutzen sie selbst für ihre eigenen modernen Kollektivtransportfahrzeuge und bieten sie gegen Entgelt zur Benutzung für den Individualverkehr sowie für Kollektivfahrzeuge anderer Transportunternehmungen an. Die nicht mehr notwendigen riesigen Rangierflächen werden teils als Bauland umgenutzt und teils renaturiert. Die laufenden Projekte zum Ausbau der Schieneninfrastruktur hingegen werden besser früher als später gestoppt.

Erfolgsbedingungen

Alle diese Vorschläge machen die Schweiz fit für die Zukunft und steigern die Wohlfahrt der Einwohner. Ihre Umsetzung und ihr Erfolg werden unter zwei Bedingungen wahrscheinlicher.

Vorschlag 9: Heute fehlen aufgrund des vermeintlichen «Erfolgs» der Schweiz oft der Druck und die Motivation, Reformen anzugehen. Deshalb ist es wichtig, dass die Schweiz nicht immer



Reiner Eichenberger, photographiert von Thomas Burla.

nur mit den Nachbarländern verglichen wird, sondern mit erfolgreichen Ländern wie den skandinavischen Staaten oder Singapur sowie mit erfolgreichen Regionen wie Baden-Württemberg oder Bayern. Angezeigt ist auch, dass einzelne Schweizer Regionen mit ausländischen Regionen verglichen werden. Der Bund soll ein solches Benchmarking im Sinne gezielter, regelmässiger, leistungsorientierter Vergleiche veranlassen.

Vorschlag 10: All die bisher gemachten Vorschläge würden die Schweiz zu einem noch attraktiveren Wohn-, Arbeits- und Wirtschaftsstandort machen. Wenn aber die Schweiz dank guter Politik attraktiver und reicher wird, nehmen die Zuwanderung und so das Bevölkerungswachstum und die Knappheit der immobilen Faktoren Boden, Infrastruktur und Umweltqualität zu. Dadurch steigen die Preise für die Nutzung dieser Faktoren, so dass das reale Einkommen in der Schweiz wieder auf den Gleichge-

wichtswert, das Einkommen der Herkunftsländer der Zuwanderer plus Wanderungskosten, zurückfällt. Deshalb muss die Schweiz versuchen, die Zuwanderung einzudämmen. Dafür sind Zuwanderungsabgaben, die von der Zeitdauer des Aufenthalts in der Schweiz und so von der Nutzung der knappen Faktoren abhängen, weit besser geeignet als Kontingente. <

Literaturhinweise:

Reiner Eichenberger: Bessere Politik für die Schweiz: Fünf Reformvorschläge für mehr Effizienz und weniger Sonderinteressen. In: Schweizer Monatshefte (980), Sept./Okt. 2010, S. 30–33.

Reiner Eichenberger: Schweizer – schlafende Wirtschaftsfreunde. In: Schweizer Monat, Sonderthema 17, September 2014, S. 8–15.

Reiner Eichenberger: Abgaben statt Kontingente. Ein EU-kompatibler und realistischer Vorschlag für weniger Zuwanderung. In: Schweizer Monat (1027), Juni 2015, S. 28–30.