

Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung

von

*Lars P. Feld**

Philipps-Universität Marburg

10. September 2004

Im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen (KfK)
im Rahmen ihres Jahresberichts 2004

* Postanschrift: Philipps-Universität Marburg, Abteilung für Finanzwissenschaft, Am Plan 2, D-35037 Marburg (Lahn), e-mail: feld@wiwi.uni-marburg.de. Ich danke GEBHARD KIRCHGÄSSNER und der EIDGENÖSSISCHEN FINANZVERWALTUNG für wertvolle Hinweise und Verbesserungsvorschläge.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Wirkungsweise eines Finanzreferendums	6
	2.1 Die Ausgestaltungen des Finanzreferendums in den Kantonen	6
	2.2 Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Finanzreferendums	9
	2.3 Das obligatorische Finanzreferendum und seine Kontrollfunktion	10
	2.4 Die Rolle der Betragsgrenzen	17
	2.5 Wechselwirkungen mit einem fakultativen Finanzreferendum	18
	2.6 Wechselwirkungen mit der Initiative	19
	2.7 Zusammenfassung möglicher Auswirkungen des Finanzreferendums	20
3.	Erfahrungen mit der direkten Demokratie in Finanzfragen	23
	3.1 Direkte Demokratie ohne Differenzierung	24
	3.2 Differenzierte Würdigung des Finanzreferendums	28
	3.3 Die Auswirkungen der Betragsgrenzen in der Praxis	33
	3.4 Wechselwirkung mit der Initiative in der Praxis	34
	3.5 Zusammenfassung der Ergebnisse	35
4.	Probleme der Übertragung der Institution ‚Finanzreferendum‘ auf die Bundesebene	36
	4.1 Unterschiede in der Ausgabenstruktur zwischen Bund und Kantonen	36
	4.2 Problem der sog. ‚Übersteuerung‘	38
	4.3 Möglichkeiten der Blockadepolitik	39
	4.4 Zusätzlicher Ertrag des Finanzreferendums auf Bundesebene	40
5.	Ausgestaltung eines Finanzreferendums auf Bundesebene	42
6.	Schlussbemerkung	44
	Literatur	45

1. Einleitung

Die Finanzlage der Schweizer Eidgenossenschaft macht nachdenklich. Zwischen 1990 und 2002 stieg die Staatsverschuldung als Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 30.9 auf 53.8 Prozent. Real erhöhte sie sich in diesem Zeitraum um 78 Prozent. Dieser Anstieg ergibt sich im wesentlichen aus der Verschuldung des Bundes, die in dieser Zeit real um 153 Prozent zunahm. Der Anstieg der kantonalen Schulden war mit real 92 Prozent deutlich geringer, während die Schulden der Gemeinden nur um 11 Prozent stiegen.¹ Am 2. Dezember 2001 stimmte das Schweizer Volk der Einführung einer Schuldenbremse zu, um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten. Die Wirksamkeit der Schuldenbremse wird jedoch zuweilen bezweifelt und als zusätzliche Schulden dämpfende Massnahme die Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene vorgeschlagen.² Begründet wird dieser Vorschlag mit den positiven Erfahrungen, welche die Kantone mit ihrem obligatorischen Finanzreferendum gemacht haben.³

Die Diskussionen um das Finanzreferendum auf Bundesebene haben eine gewisse Tradition. Bereits beim ersten Versuch, eine Ausgabenbremse einzuführen, der 1953 misslang, kam das Finanzreferendum als ergänzende institutionelle Massnahme ins Spiel. Der Bundesrat schlug damals sowohl das obligatorische Finanzreferendum für einmalige Ausgaben von über 100 Millionen SFr und für wiederkehrende Ausgaben von über 20 Millionen SFr als auch das fakultative Finanzreferendum für einmalige Ausgaben von über fünf Millionen und wiederkehrende Ausgaben von über einer Million SFr vor. Diese Vorlage scheiterte 1956 wie zuvor die Ausgabenbremse in einer Volksabstimmung (BUNDESRAT 2000, S. 4658 ff.). Erst vierzig Jahre später gab es einen erneuten Vorstoss des Bundesrats zur Einführung eines Finanzreferendums. In seiner Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung und die Reform der Volksrechte schlug er die Einführung eines fakultativen Finanzreferendums für „Ausgabenbeschlüsse von grosser Tragweite“ (KOLLER 1997, S. 34) vor, die jedoch rechtlich

-
1. Siehe KIRCHGÄSSNER (2004) nach Angaben in: <http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/oeffin/pdf/oeffschu.pdf>, http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/analysenundzahlen/bipquartals-schaetzungen/vwtabbip_3q03d.pdf (05/01/04), sowie *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2003*, S. 64, S. 810. – Die realen Zahlen beziehen sich auf das Preisniveau des Jahres 1990.
 2. Siehe dazu beispielsweise: *Düstere Perspektiven für den Bundesetat: Wird die Schuldenbremse Wirkung zeigen?*, in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG Nr. 76 vom 2. April 2002, S. 21; *Die Schuldenbremse im Härtestest: Verknüpfung des Entlastungs- mit dem Steuerpaket?*, in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG Nr. 8 vom 11./12. Januar 2003, S. 19; CREDIT SUISSE (2003), *Öffentliche Finanzen in Schieflage – Hintergründe und Lösungsansätze*, Economic Briefing Nr. 34, S. 18ff.; A. BECK (2004), *Öffentliche Finanzen in Schieflage – Hintergründe und Lösungsansätze*, *Die Volkswirtschaft* Nr. 2/2004, S. 11 – 15. – P. GENTINETTA (2002), *Die Schuldenbremse bremsst zu wenig: Besorgniserregender Finanzplan des Bundes*, in: *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 239 vom 15. Oktober 2002, S. 25, nimmt dabei die gegenwärtige Position von ECONOMIESUISSE vorweg, der die Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene fordert. Dies verdeutlicht die Unterstützung des Finanzreferendums durch die Wirtschaftsverbände.
 3. Siehe etwa M. FREITAG und A. VATTER (2002), *Mehr Volksmitsprache in Finanzfragen: Positive Erfahrungen aus den Kantonen und Gemeinden*, in: *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 61 vom 14. März 2002, S. 15 oder *Wer zahlt, befiehlt – aber nicht beim Bund: Vom Fehlen des Finanzreferendums auf Bundesebene*, in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG Nr. 16 vom 21. Januar 2002, S. 7.

weder nach Art noch Höhe genau spezifiziert waren. Das fakultative Finanzreferendum sollte vielmehr dadurch ermöglicht werden, dass sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat je mindestens ein Drittel der Mitglieder die Unterstellung unter das fakultative Referendum verlangten. Dieses prozedurale Kriterium für ein Auslösen des Finanzreferendums wurde stark kritisiert (KOLLER 1997). Ausschlaggebend für das Nicht-Eintreten beider Räte auf die Vorlage des Bundesrats zum Reformpaket Volksrechte im Sommer 1999 dürfte jedoch die Bündelung dieses Vorschlags mit einer Reihe weiterer Vorschläge zur ‚Verwesentlichung‘ der direkten Demokratie auf Bundesebene, etwa die Erhöhung der Unterschriftenquoten für Verfassungsinitiative und fakultatives Gesetzesreferendum, gewesen sein. Vom Reformpaket blieben nur die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums im Jahr 2003 übrig.

Auf eine parlamentarische Initiative der SVP hin sprach sich schliesslich am 14. November 2003 die Staatspolitische Kommission des Nationalrats, denkbar knapp durch Stichentscheid des Vorsitzenden, für die Einführung des fakultativen Finanzreferendums auf Bundesebene aus.⁴ Danach sollen 50'000 Stimmberechtigte, nicht jedoch eine Minderheit der Bundesversammlung, ein Finanzreferendum auslösen können. Ohne die Betragsgrenzen für dem fakultativen Finanzreferendum unterworfenen, neue Ausgabenprojekte genau anzugeben, betonte die Kommission, relativ hohe Beträge festlegen zu wollen, um das Volk vornehmlich bei wichtigen Entscheidungen zu Wort kommen zu lassen. Dadurch sei einerseits, mit Verweis auf die kantonalen Erfahrungen, ein weiteres Instrument zur Schuldenbekämpfung verfügbar. Andererseits könnte die problematische Nutzung der Verfassungsinitiative als verkapptes Finanzreferendum (wie etwa im Fall der F/A-18-Initiative) vermieden werden (KOLLER 1997). Damit zeichnet sich erstmals seit fünfzig Jahren eine mögliche Unterstützung des Finanzreferendums durch das Parlament ab. Der Bundesrat hat seinerseits erst im Juni 2003 einen ähnlichen Vorstoss aus den Reihen der FDP mit dem Argument abgelehnt, dass punktuelle Massnahmen nicht sinnvoll seien.⁵ Veränderungen des institutionellen Umfelds sollten aus einer Gesamtschau erfolgen. Zudem sei die einfache Übertragung der kantonalen Erfahrungen auf die Bundesebene aus einer Reihe von Gründen unzulässig. So sei die Struktur der Bundesausgaben aufgrund des höheren Anteils der Transferausgaben eine völlig andere als die Struktur der Kantonsausgaben, so dass ein Problem der Übersteuerung auftreten könne. Dies wäre der Fall, wenn ein Leistungsgesetz in einer Volksabstimmung zwar angenommen, der zugehörige Finanzierungsbeschluss aber abgelehnt würde.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, eine Bestandsaufnahme der Argumente für und wider die Einführung des Finanzreferendums auf Bundesebene vorzunehmen. Im Mittelpunkt

4. Siehe dazu die Medienmitteilung des Sekretariats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 14. November 2003: Knapper Entscheid für das Finanzreferendum auf Bundesebene, <http://www.parlament.ch/homepage/mm-medienmitteilung> ..., heruntergeladen am 6.8.2004.

5. Siehe die Medienmitteilung des Bundesrates vom 16. Juni 2003: Bundesrat lehnt die Einführung eines Finanzreferendums ab, <http://www.admin.ch/cp/d/3eed8446@presse1.admin.ch>, heruntergeladen am 6.8.2004.

dieser Studie stehen daher die Auswirkungen, die ein Finanzreferendum auf die öffentlichen Finanzen haben kann, und die Erfahrungen, die mit dem Finanzreferendum gemacht werden. Die Analyse der Wirkungsweise ist notwendig, um allgemeine Aussagen über die Auswirkungen des Finanzreferendums auf Bundesebene treffen zu können. Erfahrungen werden inzwischen in einer Reihe von Studien systematisch aufgearbeitet, die sich vor allem auf die schweizerischen Kantone und Gemeinden, aber auch auf die amerikanischen Bundesstaaten und Gemeinden beziehen. Die empirischen Ergebnisse zeigen im wesentlichen, dass das Finanzreferendum einen dämpfenden Einfluss auf das Ausgabeverhalten hat. Die Wirkungsweise des Finanzreferendums ist Gegenstand von *Abschnitt 2*, während die Erfahrungen mit der direkten Demokratie in Finanzfragen in *Abschnitt 3* zusammengefasst werden.

Eine zentrale Frage, die sich trotz aller Evidenz für die Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften in der Schweiz (aber auch in den USA) stellt, ist die Übertragbarkeit der kantonalen Institution ‚Finanzreferendum‘ auf die Bundesebene. Kann und wenn ja, warum kann erwartet werden, dass sich auf Bundesebene ähnliche Resultate einstellen? In der Tat ist die Struktur der Ausgaben auf Bundesebene eine andere als auf kantonaler oder gar auf lokaler Ebene. Der Bund tätigt in stärkerem Masse Transferausgaben und betreibt damit mehr Einkommensumverteilung als die Kantone und Gemeinden.⁶ Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass es bereits heute Möglichkeiten gibt, über (grosse) Ausgabeprojekte abzustimmen, sei es, dass dazu eine Verfassungsänderung notwendig ist, die dem obligatorischen Verfassungsreferendum untersteht, sei es, dass die Ausgaben in Zusammenhang mit einem Gesetzesvorhaben stehen, gegen welches das fakultative Referendum ergriffen werden kann, sei es, dass über eine Initiative versucht wird, bestimmte Ausgaben zu verhindern. Der Beitrag zeigt daher auch auf, was ein explizites Finanzreferendum auf Bundesebene zusätzlich zu diesen bereits bestehenden Möglichkeiten brächte. Die Probleme bei der Übertragbarkeit der Institution ‚Finanzreferendum‘ auf die Bundesebene werden in *Abschnitt 4* analysiert. Schliesslich bieten sich unterschiedliche Möglichkeiten der Ausgestaltung des Finanzreferendums auf Bundesebene. Wer ist z.B. und unter welchen Bedingungen berechtigt, ein solches Referendum zu ergreifen? Soll nicht von vornherein ein obligatorisches Finanzreferendum vorgesehen werden? In *Abschnitt 5* wird deshalb danach gefragt, wie das Finanzreferendum implementiert werden sollte. Die Studie endet mit einigen Schlussbemerkungen in *Abschnitt 6*.

6. So gab der Bund im Jahr 2001 ohne Berücksichtigung der Transfers zwischen den Gebietskörperschaften 32.2 Prozent seiner Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt und die Landwirtschaft aus, während die Kantone 22.3 Prozent und die Gemeinden 14.3 Prozent ihrer Ausgaben dafür aufwendeten. Die Beschränkung der Transferausgaben auf diese beiden Funktionen ist relativ eng, da eine Reihe weiterer Transferausgaben nicht berücksichtigt werden. Dazu gehören etwa die Subventionen an öffentliche Unternehmen, die teilweise aus Gründen des regionalen Ausgleichs sowohl vom Bund als auch von den Kantonen gewährt werden. Es müsste daher dort zwischen Investitionen und regionalen Transfers unterschieden werden. Zudem bleiben der gesamte Bereich der Gesundheitsausgaben und der Steuersubventionen ausser Acht. Siehe EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2003).

2. Wirkungsweise eines Finanzreferendums

Ein Finanzreferendum kann sich auf ganz unterschiedliche Weise auf die öffentlichen Finanzen auswirken. Die Forschung im Bereich der direkten Demokratie hat in den vergangenen zehn Jahren verdeutlicht, dass ausgehend von direkten Beschränkungen der Staatstätigkeit auf die Wünsche der Bürger eine Reihe von indirekten Effekten zu berücksichtigen sind, die den Beschränkungen entgegenwirken und sie somit abschwächen können, die aber auch die direkten Effekte verstärken können. Die genaue Ausgestaltung des Finanzreferendums ist somit von grosser Bedeutung. Auch ergeben sich Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Elementen dieser Ausgestaltung sowie mit anderen direkt-demokratischen Instrumenten wie der Initiative. Bevor die Wirkungen des Finanzreferendums und seine Wechselwirkungen genauer betrachtet werden, soll jedoch auf die Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Finanzreferendums eingegangen werden.

2.1 Die Ausgestaltungen des Finanzreferendums in den Kantonen

Sowohl auf Ebene der Bundesstaaten und Gemeinden in den USA, als auch auf der Ebene der Schweizer Kantone und Gemeinden findet sich eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsvorschriften zum Finanzreferendum. Im Vordergrund stehen hier die Regelungen auf Kantonsebene, da sie einerseits im Unterschied zu den amerikanischen *School District Budget Referenda* oder *Bond Elections* den Schweizer Kontext berücksichtigen, andererseits die Kantone dem Bund näher sind als die Gemeinden, so dass sich Probleme der Übertragbarkeit in geringerem Masse stellen, und schliesslich, weil die Regelungen auf Kantonsebene systematischer aufgearbeitet sind als die Regelungen auf der Gemeindeebene. Für die Kantone liegen zwei grössere Studien von LUTZ und STROHMANN (1998) und TRECHSEL und SERDÜLT (1999) vor. Für die Gemeindeebene wurde erst jüngst von MICOTTI und BÜTZER (2003) eine Übersicht über direkt-demokratische Institutionen vorgelegt. Diese Datenbasis ist jedoch noch nicht in die neuere Forschung eingeflossen und hat sich daher auch noch nicht in dem Masse bewähren können wie die kantonalen Studien.

TRECHSEL und SERDÜLT (1999) weisen darauf hin, dass „das Finanzreferendum das komplexeste aller direkt-demokratischen Instrumente in den Kantonen“ (S. 37) sei. Grundsätzlich bezeichnen die Autoren diejenigen Volksabstimmungen als Finanzreferendum, bei denen Erlasse ausschliesslich aufgrund ihres Finanzcharakters dem Referendum unterstellt werden. Damit verbunden ist eine ausdrücklich berechnete Ausgabe, Anleihe oder ein sonstiger finanzieller Aufwand. Rechtlich sind Finanzreferenden als spezielle Verwaltungsreferenden charakterisiert, die immer einen Einzelakt betreffen. Finanzreferenden werden in den Kantonen bei Beschlüssen über Ausgaben, Anleihen, Steuern, Beteiligungen an Unternehmen und über Immobiliengeschäfte angewendet. Die bedeutendste Form stellt das obligatorische Finanzreferendum bei Ausgaben dar, das in der Regel alle neuen, nicht gebundenen, einmaligen oder wiederkehrenden Ausgaben betrifft, die einen gewissen Betrag überschreiten. Im Jahr 1996

variieren diese Betragsgrenzen bei einmaligen neuen Ausgaben in den 13 Kantonen mit ordentlichem obligatorischem Finanzreferendum von 250'000 SFr im Kanton Schwyz bis 25 Millionen SFr im Kanton Luzern (siehe *Tabelle 1*).⁷

Tabelle 1: Das Finanzreferendum in den Schweizer Kantonen im Jahr 1998

Kanton	Einmalige Ausgaben ^b		Wiederkehrende Ausgaben ^b		Unterschriften- erfordernis	Frey- Stutzer Index ^a
	fakultativ	obligato- risch	fakultativ	obligatorisch		
ZH	2-20	20	0.2-2	2	5000	4
BE	2		0.4		10'000 (bis 1995: 6'000)	3.75
LU	3-25 (seit 1995)	25	3-25 (seit 1995) ^c	25	3000	4
UR	0.5	1	0.05	0.1	300	4.5
SZ		0.25		0.05	2000	4.625
OW	0.5	1	0.1	0.2	100 ^e	5
NW	0.25	5	0.05	0.5	250 ^e	5
GL		0.5		0.1		4
ZG		0.5		0.05	1500	4
FR	0.25%	1%	0.25%	1%	6000	3
SO	1-2	2	0.1-0.2	0.2	1500	6
BS	1		0.2		2000	4,25
BL	0.5		0.05		1500	4,75
SH	0.3-1	0.3	0.05-0.1	0.05	600	5
AR	0.25	0.5	0.05	0.1	200 ^e	5
AI		5%		1%		4
SG	3.15	15	0.3-1.5	1.5	4000	4
GR	1-5	5	0.3-0.5	0.5	3000	4
AG	3		0.3		3000	4,5
TG	1	3	0.2	0.6	2000	5
TI	0.2		0.05		7000	2,75
VD ^d						3
VS	0.75%		0.25%		3000 (seit 1994)	1
NE		1.5%		1.5%	6000 (seit 1992)	2
GE	0.125		0.06		7000	1
JU	0.5%	5%	0.05%	0.5%	2000	2,5

Quelle: LUTZ und STROHMANN (1998); TRECHSEL und SERDÜLT (1999); STUTZER und FREY (2000), FELD und SCHALTEGGER (2004).

^a Die Indexzahlen wurden auf Basis der Methodik von Stutzer und Frey für das Finanzreferendum berechnet.

^b In 1000000 Schweizer Franken oder in %, wenn dies ausdrücklich vermerkt ist.

^c Bis 1995 war das Finanzreferendum äusserst komplex gestaltet. Für eine detaillierte Beschreibung vgl. TRECHSEL und SERDÜLT (1999, 262-264).

^d Der Kanton Waadt kennt seit 1978 kein eigentliches Finanzreferendum mehr. Vorlagen mit Kostenfolgen unterliegen dem fakultativen Gesetzesreferendum. Das Kriterium der Ausgabenhöhe ist nicht mehr massgebend.

^e Landsgemeindekanton zwischen 1980 und 1996, 1997 oder 1998.

7. Bei wiederkehrenden Ausgaben ist die Betragsgrenze typischerweise ein Zehntel der einmaligen Ausgaben.

Beim fakultativen Finanzreferendum kommen zu den Ausgabengrenzen noch Unterschriftenquoten hinzu, die von 100 Unterschriften im Kanton Obwalden bis 10'000 Unterschriften im Kanton Bern bzw. von 0.49 Prozent der Stimmberechtigten im Kanton Obwalden bis 4.28 Prozent im Kanton Jura variieren. Die Sammelfrist liegt zwischen 30 und 90 Tagen. Das fakultative Finanzreferendum ist somit einerseits schwieriger zu ergreifen, weil es die Sammlung von Unterschriften erfordert. Andererseits sind die Ausgabengrenzen im Vergleich zum obligatorischen Finanzreferendum jedoch in der Regel niedriger. Um die Vergleichbarkeit des Finanzreferendums in seinen verschiedenen Dimensionen auf einer eindimensionalen Skala zu gewährleisten, haben STUTZER und FREY (2000) einen Index vorgeschlagen (vgl. *Tabelle I*), der zwischen dem Wert 1 für schwache direkte Mitspracherechte und dem Wert 6 für starke direkte Mitspracherechte variiert. Im Vergleich zu den Angaben zum obligatorischen und fakultativen Finanzreferendum finden sich im Index gewisse Eigenheiten, wie etwa der im Vergleich zu Genf oder dem Wallis höhere Indexwert für das Waadtland. Hier weichen STUTZER und FREY (2000) offensichtlich von der Definition des Finanzreferendums im engeren Sinne ab und berücksichtigen allgemein finanzrelevante Entscheidungen.

Abgesehen von der Einführung des ordentlichen obligatorischen Finanzreferendums in Nidwalden (1996), Appenzell a.Rh. (1997) und Obwalden (1998) nach der Abschaffung der Landsgemeinden haben sich nach 1996 kaum Änderungen ergeben. Eine Ausnahme bildet lediglich das Waadtland, das jüngst ein fakultatives Finanzreferendum eingeführt hat. TRECHSEL und SERDÜLT (1999, S. 37ff.) stellen die Entwicklung seit den 1970er Jahren heraus, die mit erheblichen Veränderungen für einen aus konstitutioneller Perspektive relativ kurzen Zeitraum einher geht. So verlor das obligatorische im Vergleich zum fakultativen Finanzreferendum an Boden, weil in einigen Kantonen (Neuenburg, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn) zweistufige Systeme mit beiden Typen des Finanzreferendums eingeführt wurden, aber auch weil das obligatorische Finanzreferendum abgeschafft wurde (Bern). Es lässt sich ebenfalls feststellen, dass heute mehr Ausgabebeschlüsse dem Finanzreferendum unterstehen als 1970. Das Ausgabenvolumen stieg in allen Kantonen in diesen dreissig Jahren so stark an, dass trotz der Anhebung der Betragsgrenzen in vielen Kantonen mittlerweile bei Ausgaben zwischen 0.2 und 0.3 Prozent der Gesamtausgaben ein obligatorisches Finanzreferendum und bei Ausgaben zwischen 0.025 und 0.15 der Gesamtausgaben ein fakultatives Finanzreferendum stattfindet. Im Jahr 1970 variierten die Betragsgrenzen zudem wesentlich stärker als 1998. Die Standardabweichung der Betragsgrenzen des obligatorischen Finanzreferendum, ohne die beiden Extreme Schwyz und Luzern, betrug 1970 0.32 und im Jahr 1995 0.09. Beim fakultativen Finanzreferendum fiel die Standardabweichung von 0.1 im Jahr 1970 auf 0.05 im Jahr 1995. Einige Kantone der Romandie sind daher, dem frühen Beispiel des Wallis folgend, dazu übergegangen, die Betragsgrenzen in Prozent eines Finanzmasses festzulegen. Dadurch bleibt der Grad der Beschränkung durch das Finanzreferendum über die Zeit in etwa gleich.

2.2 Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Finanzreferendums

Die Komplexität des Instruments ‚Finanzreferendum‘ zu durchschauen fällt somit nicht leicht. Seine Komplexität macht das Finanzreferendum anfällig für eine der am häufigsten geäußerten Kritiken an der direkten Demokratie: Insbesondere in der politik- und rechtswissenschaftlichen Literatur findet sich der Vorwurf, die Bürger seien kognitiv nicht in der Lage, komplexe politische Sachverhalte zu verstehen und vernünftig darüber zu entscheiden. Deshalb würden in der repräsentativen Demokratie auch weitsichtigere Finanzentscheide getroffen. Da ein Vergleich der Informationsvermittlung in der direkten und repräsentativen Demokratie an anderer Stelle vorgenommen wird,⁸ soll hier der Verweis auf neuere Studien genügen.

Die repräsentative Demokratie erlangt ihre informationstheoretische Begründung aus einem Argument der Arbeitsteilung. So wie sich ein Patient seinem Arzt bei der Diagnose seiner Krankheit und der Auswahl geeigneter Behandlungsmethoden anvertraut, kann man die repräsentative Demokratie als eine Institution begreifen, in der die Bürger die Verwaltung ihrer politischen Interessen in die Hände von politisch informierten Fachleuten, den Politikern, legen. Genau wie im Fall der Kundenbeziehung zwischen Arzt und Patient kann es sich der Bürger jedoch nicht erlauben, seinen politischen Vertretern in Regierung und Parlament uneingeschränkte Verfügungsgewalt zuzugestehen, weil er dann Gefahr läuft, dass an seinen Interessen vorbei entschieden wird. In rein repräsentativen Demokratien müssen die Politiker sich in periodisch stattfindenden Wahlen vor ihren Wählern rechtfertigen. Wie MARINO und MATSUSAKA (2004) zeigen, sind jedoch Vetomöglichkeiten wie ein Finanzreferendum zwischen diesen Wahlzeitpunkten in vorher genau spezifizierten Fällen für die Bürger vorteilhaft.

Diese Kontrollfunktion einer Volksabstimmung wird nicht durch die Komplexität der Entscheidungsinhalte beeinträchtigt. BENZ und STUTZER (2004) legen sowohl für EU-Vertrags- und Beitrittsreferenden als auch für die Schweizer Kantone Evidenz für einen signifikant besseren Informationsstand der Bürger in politischen Sachfragen vor, wenn sie sich direkt-demokratisch beteiligen können. Darüber hinaus gelingt es den Bürgern auch bei komplexen Sachvorlagen durch die Verwendung einfacher Daumenregeln und grober Indikatoren in der Regel rasch zum Kern der Problematik vorzustossen, insbesondere aber die unterschiedlichen, in der Entscheidung involvierten Interessen zu erkennen. LUPIA (1994) und GERBER und LUPIA (1999) berichten Evidenz für die Verwendung solcher sog. ‚Shortcuts‘ in Gesetzesinitiativen. BOWLER und DONOVAN (1998, p. 168) stellen fest, dass Bürger zwar nicht voll informiert über die Details einer Volksabstimmung sind, aber

„appear to be able to figure out what they are for and against in ways that make sense in terms of their underlying values and interests. Failing that,

8. Siehe dazu FREY und KIRCHGÄSSNER (1993), KIRCHGÄSSNER, FELD und SAVIOZ (1999), FELD und KIRCHGÄSSNER (2000) sowie KIRCHGÄSSNER (2000).

others appear to use a strategy of voting ,no‘ when information is lacking or when worries about general state conditions are greatest. Just as legislators do, these voters make choices purposefully, using available information.“⁹

LUPIA und JOHNSTON (2001) sprechen den Bürgern selbst dann einen hinreichenden Informationsstand zu, wenn Politiker schlecht informiert sind oder verzerrte Informationen weitergeben. Der Wettbewerb zwischen den Kandidaten mache Verzerrungen deutlich, so dass sie im Aggregat wirkungslos seien. NICHOLSON (2003) belegt für 78 kalifornische Initiativen zwischen 1956 und 2000, dass die Bürger durch unterschiedliche Transmissionskanäle auf diese Initiativen aufmerksam werden und dabei eine Fülle von Informationen erhalten.

Zieht man diese empirische Evidenz heran, so lässt sich erwarten, dass die Bürger auch bei finanzpolitischen Fragen vernünftig entscheiden. Das Verwenden von Daumenregeln zur Einschätzung politischer Sachfragen ist nicht sehr verschieden von der Art und Weise, wie Konsumenten unter dem Diktum begrenzter Rationalität zum Teil sehr weitreichende, intertemporale Konsum- und Investitionsentscheidungen am Markt treffen. LUPIA (2002) argumentiert, dass es den Bürgern bei wichtigen zur Abstimmung stehenden Fragen leichter fällt, gut informiert zu sein, weil dann das Angebot an Information aufgrund des Wettbewerbs zwischen unterschiedlichen Gruppierungen genauer auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist. Dies dürfte bei finanzpolitischen Entscheidungen noch eher der Fall sein, weil sie eine Monetarisierung politischer Massnahmen vornehmen und auf diese Weise eine höhere Vergleichbarkeit zwischen Alternativen gewährleisten. Aus einer prozessorientierten Perspektive lässt sich daher nicht ableiten, dass repräsentative Demokratien eine weitsichtigere Finanzpolitik betreiben.

2.3 Das obligatorische Finanzreferendum und seine Kontrollfunktion

Eine weitsichtige Finanzpolitik erfordert einerseits, die Interessen der Bürger in den Ausgabe- und Einnahmeentscheidungen zu reflektieren. Andererseits soll dies aber nicht dazu führen, dass die Bürger den Nutzen aus höheren Ausgaben heute erhalten und die Kosten in die Zukunft verschieben. Dieser möglichen Verzerrung aufgrund individueller Zeitinkonsistenz stehen potentielle Verzerrungen aufgrund einer gewissen Verselbständigung von Regierung und Parlament im politischen Prozess gegenüber. Das Finanzreferendum dient dazu, solche Abweichungen der Repräsentanten von den Bürgerwünschen abzumildern.

In einer reinen direkten Demokratie würde sich dem demokratischen Ideal entsprechend bei Gültigkeit der einfachen Mehrheitsregel der sog. Medianwähler durchsetzen. Ordnet man die Präferenzen der Bürger im Hinblick auf eine Ausgabeentscheidung von niedrigen bis hohen Ausgaben, so ist der Medianwähler der Stimmbürger, der sich genau so vielen Mitbürgern, die weniger Ausgaben wollen, wie solchen, die höhere Ausgaben wollen, gegenüber sieht. Er ist derjenige Bürger, der eine Minderheit in eine Mehrheit verwandelt. Nun existiert die reine

9. Zitiert nach LUPIA und MATSUSAKA (2004, S. 469).

direkte Demokratie auch in der Schweiz nicht. In repräsentativen Demokratien lassen sich aber viele Gründe dafür finden, warum eine Ausgabeentscheidung von den Wünschen der einfachen Mehrheit der Stimmbürger, und damit von den Präferenzen des Medianwählers, abweichen kann.¹⁰ Dies hat zum einen mit den eigenen Interessen der Politiker in Regierung und Parlament zu tun, die aufgrund eines ungenügenden Selektionsprozesses in ihrer ideologischen Ausrichtung von den Präferenzen der Bürger abweichen können. Beleg dafür sind in der Schweiz etwa die durch den Einfluss der Parteien im Parlament veränderten Vorlagen des Bundesrats, die in Volksabstimmungen abgelehnt wurden. So wurde ein neues Arbeitsgesetz in einem fakultativen Referendum am 1. Dezember 1996 mit einer Mehrheit von 67 Prozent Nein-Stimmen (bei einer Stimmbeteiligung von 47 Prozent) abgelehnt (KIRCHGÄSSNER, FELD und SAVIOZ 1999, S. 26). Der Grund für diese Niederlage bestand darin, dass die bürgerliche Mehrheit im Parlament nicht dem vom Bundesrat ausgehandelten Kompromiss folgte. Gegen den Willen des Bundesrates strich sie den zehnpromzentigen Zeitzuschlag auf Nachtarbeit zwischen 23.00 und 6.00 Uhr morgens aus dem Entwurf heraus und nahm gleichzeitig eine Regelung auf, welche die Möglichkeit für sechs verkaufsoffene Sonntage im Jahr erleichterte. Letzteres stiess auf den Widerstand der Kirchen. Der gemeinsame Widerstand von Kirchen und Gewerkschaften brachte dieses Gesetz in der Abstimmung zu Fall. Ohne die Möglichkeit des fakultativen Referendums wäre es (vermutlich) zustande gekommen.

Weitere Abweichungen von den Bürgerpräferenzen treten aufgrund mehr oder weniger gravierender Vorteilsnahme durch die Repräsentanten auf. Dies muss nicht bis zur Korruption gehen. Häufig liegt einer Vorteilsnahme durch Politiker lediglich eine Fehleinschätzung der Grenzen des noch Erlaubten oder eine ungenügende Grenzziehung zwischen privater und beruflicher Sphäre zugrunde. Beispiele für den Missbrauch öffentlicher Einrichtungen, aber auch die Verwendung öffentlicher Mittel für private Zwecke finden sich in der repräsentativen Demokratie sehr häufig. So musste etwa die damalige Familienministerin der Regierung Kohl, Rita Süssmuth, von ihrem Amt zurücktreten, weil sie die Flugbereitschaft der deutschen Bundeswehr für private Zwecke nutzte. Obwohl in diesem Fall eine eindeutige Überschreitung der Grenzen zwischen privater und beruflicher Sphäre vorliegt, finden sich auch schwierigere Fälle, wie etwa das Beispiel der Flugmeilenaffäre, zeigt. Dabei gerieten Politiker der deutschen Bündnisgrünen und der PDS unter Beschuss, weil sie ihre durch Dienstreisen akkumulierten Flugmeilen für Upgrades bei privaten Flugreisen verwendeten.

Bedeutender als solche Fälle der Vorteilsnahme dürften jedoch diejenigen Abweichungen von den Präferenzen der Bürger sein, die sich aufgrund der Verwirklichung von Prestigeobjekten oder einer Überhöhung der Kosten der Amtsführung ergeben. Gerade in solchen Fällen geht den Parlamentariern und der Regierung zuweilen der Realitätsbezug verloren. So lässt sich

10. Diese unterschiedlichen Möglichkeiten gehören mittlerweile zu den Gemeinplätzen der Neuen Politischen Ökonomie. Anstelle eines Verweises auf die Originalquellen bei der Darstellung der einzelnen Mechanismen soll hier der globale Verweis auf MUELLER (2003) genügen.

etwa über die Notwendigkeit, besonders repräsentative Amtssitze, Ministerial- oder Parlamentsgebäude vorzuhalten oder aber prestigeträchtige Infrastrukturmassnahmen zu tätigen, trefflich streiten. Ähnlich verhält es sich mit der Notwendigkeit, einen grossen Mitarbeiterstab, ein überdimensioniertes Reisebudget, repräsentative Dienstwagen usw. für Regierung oder Parlamentarier vorzusehen. In allen diesen Fällen treten potentiell Abweichungen der Ausgabebeschlüsse in der repräsentativen Demokratie von den Bürgerpräferenzen auf.

Hinzu kommen Verzerrungen aufgrund des Einflusses der Verwaltung und der Interessengruppen. Die Verwaltung hat einen Informationsvorsprung gegenüber dem Parlament und der Regierung bei der Feststellung der tatsächlichen Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Diese Informationsasymmetrie kann sie nutzen, indem sie die einzelnen Budgetposten zu hoch ansetzt und dadurch individuellen Spielraum erhält. In ähnlicher Weise wie bei den Repräsentanten in Parlament und Regierung wirken hier die Anreize von Prestige, Macht und Gehalt. Diese Faktoren auf der Angebotsseite des politischen Prozesses wirken mit der Nachfrage von Interessengruppen nach politischen Renten (Rent-Seeking) zusammen. STIGLER (1971) hat früh darauf hingewiesen, dass Interessengruppen und die Verwaltung, insbesondere im Fall von Regulierungsbehörden, die häufig in Kontakt zueinander treten, so zusammenarbeiten, dass die Behörde von der Interessenvertretung regelrecht vereinnahmt wird. Kleinere Interessengruppen mit homogenen Interessen kommen in einem Rent-Seeking Prozess in der Politik leichter zum Zuge, so dass partikulare Interessen den Vorzug vor dem Gemeinwohl erhalten.

Schliesslich entsteht sowohl im Hinblick auf den Einfluss von Interessengruppen als auch für das Zusammenspiel der Parteien im Parlament, vor allem, wenn sie eine Koalitionsregierung stützen, als auch für die einzelnen Ressortminister in einer Regierung ein Allmendeproblem. Jede Gruppe, jede Partei (in einer Koalitionsregierung) oder jedes Regierungsmitglied möchte für sich bzw. für ihre/seine Klientel möglichst hohe Beträge aus dem gemeinsamen Budget erhalten. Gelingt dies, so fallen die Nutzen der Ausgabeprojekte konzentriert an, während die Kosten auf die Allgemeinheit der Steuerzahler überwältzt werden. Da diese Anreize für jede Gruppierung bzw. Partei bzw. jedes Regierungsmitglied bestehen, kommt es zu einer Übernutzung des gemeinsamen Budgets, zu höheren Ausgaben als die Bürger wünschen und zu Budgetdefiziten mit einer höheren Staatsverschuldung.¹¹

Diese Abweichungen von den Bürgerpräferenzen, die sich möglicherweise im politischen Prozess repräsentativer Demokratien ergeben, treten nicht zwingend auf. Es sind Möglichkeiten, die sich aufgrund der Anreize der einzelnen Akteure bieten. In welchem Ausmass sie wahrgenommen werden bzw. werden können, hängt von den Institutionen des politischen Entscheidungsprozesses und dem Ausmass an Wettbewerb ab, den diese den politischen Ak

11. Allmendeprobleme werden im schweizerischen Kontext von SCHALTEGGER und FELD (2004) diskutiert. Eine grundlegende theoretische Analyse findet sich in WEINGAST, SHEPSLE und JOHNSON (1981).

teuren aufzwingen. An diesem Punkt wird die Rolle eines Finanzreferendums deutlich. Es stellt ein Instrument zur selektiven Kontrolle und Sanktion dar, wenn solche Abweichungen der Ausgabenbeschlüsse von den Präferenzen der Bürger auftreten.¹² Die Bürger lassen Abweichungen von dem von ihnen mehrheitlich gewünschten Ausgabenniveau lediglich in dem Masse zu, in welchem das Ausgabenniveau im Status quo von ihren Präferenzen abweicht.

Dies lässt sich für ein obligatorisches Finanzreferendum bei einmaligen Ausgaben am Beispiel des Baus einer neuen Autobahntrasse verdeutlichen. In der Ausgangslage sei ein Stück einer Autobahn noch nicht gebaut, so dass zwischen zwei Punkten der Strecke lediglich eine einspurige Schnellstrasse befahren werden kann. Ein Ausbau der Strecke erfordere es, neue Tunnel anzulegen, die jeweils mit unterschiedlichen Sicherheitsstandards versehen werden können. Die Bürger würden dem Ausbau der Strecke mehrheitlich zustimmen, sind aber nur bereit, ein bestimmtes Maximum der Kosten zu tragen. Ohne den Ausbau der Strecke, also im Status quo, erleiden sie eine bestimmte Nutzeneinbusse. In ihrer Vorlage für ein Finanzreferendum können Verwaltung und Regierung nun genau in Höhe dieser Nutzeneinbusse von den Wünschen der Bürger abweichen, so dass diese der Vorlage gerade noch zustimmen. Die Bürger lehnen den Ausbau der Autobahntrasse zwar ab, wenn das vorgeschlagene Finanzvolumen höher ist als von ihnen gewünscht. Sie tun dies aber nur dann, wenn die dadurch bedingte Abweichung von ihren Präferenzen stärker ist als die durch den Status quo verursachte. In einer repräsentativen Demokratie mit obligatorischem Finanzreferendum werden die Bürgerwünsche sich daher nicht vollständig durchsetzen. Es kommt zu Abweichungen der tatsächlich getätigten von den von den Bürgern präferierten Ausgaben. Dennoch erfolgt eine Korrektur in Richtung der Präferenzen des Medianwählers.

Theoretisch müssen diese Abweichungen sich nicht in höheren Staatsausgaben äussern. Sie können auch niedriger sein. So lässt sich etwa vorstellen, dass eine bürgerliche Mehrheit im Parlament niedrigere Ausgaben als die Mehrheit der Bürger realisieren will. Die Bürger werden dann den für ein neues Ausgabenprojekt vorgesehenen niedrigeren Ausgaben zustimmen, wenn sie bei einem Verharren im Status quo, also ohne Realisierung des neuen Projekts, stärker als durch Verwirklichung des geringeren Ausgabenvolumens verlieren. Lehnen die Bürger das Projekt mit dem geringeren Finanzvolumen ab, so werden keine Ausgaben getätigt. Da sich ein Finanzreferendum bei einmaligen Ausgaben zumeist auf neue Ausgabenprojekte bezieht, führt eine Ablehnung der Bürger, die sowohl auf ein grösseres als auch auf ein kleineres gewünschtes Finanzvolumen bei einem Ausgabenprojekt zurück geht, somit zu geringeren Ausgaben. Vorschläge des Bundesrats, die ein grösseres oder kleineres Finanzvolumen als von den Bürgern gewünscht vorsehen, aber zu geringeren Nutzeneinbussen führen als die Nicht-Realisierung des Projekts, werden von den Bürgern hingenommen. Das Finanzreferen-

12. Siehe dazu ausführlich FELD und KIRCHGÄSSNER (2001) und FELD und MATSUSAKA (2003) sowie die dort angegebenen Quellen. Diese Überlegungen gehen auf ROMER und ROSENTHAL (1978, 1979) zurück und werden hier lediglich auf das Finanzreferendum angewendet.

dum für einmalige Ausgaben wirkt somit asymmetrisch auf eine Beschränkung der Staatstätigkeit hin. Diese Asymmetrie dürfte beim obligatorischen Finanzreferendum bei wiederkehrenden Ausgaben weniger stark ausgeprägt sein, da der Status quo nicht mit dem Wegfall eines Ausgabenprojektes identisch ist. Der Status quo könnte beispielsweise durch das in früheren Perioden festgelegte Ausgabenniveau für bestimmte wiederkehrende Ausgaben festgelegt sein. Möchte eine parlamentarische Mehrheit ein bestehendes Finanzvolumen für wiederkehrende Ausgaben reduzieren und schlägt ein geringeres Finanzvolumen vor, so werden die Bürger es ablehnen, wenn es stärker von ihrem gewünschten Ausgabenniveau abweicht als der Status quo. In diesem Falle würde eine Ausgabenreduktion durch das Finanzreferendum bei wiederkehrenden Ausgaben verworfen. Dieser theoretisch mögliche Fall dürfte aller Erfahrung nach jedoch unrealistisch sein.

Betrachtet man das fakultative anstelle des obligatorischen Finanzreferendums, so ergeben sich ganz ähnliche Vorhersagen. Unter Vernachlässigung der Bedeutung von Betragsgrenzen wirkt das fakultative Finanzreferendum aufgrund des Unterschriftenquorums weniger restriktiv als das obligatorische Finanzreferendum. Die Sammlung von Unterschriften verursacht Kosten für die Gegner eines Ausgabenbeschlusses. Diese Kosten müssen gedanklich zu dem von den Bürgern maximal akzeptierten, dem Nutzenverlust bei Realisierung des Status quo entsprechenden Ausgabenbetrag hinzugezählt werden. Weil sie die Kosten der Unterschriftensammlung vermeiden wollen, sind die Bürger bereit, höhere Abweichungen der tatsächlich realisierten Ausgaben von den von ihnen mehrheitlich präferierten Ausgaben zu akzeptieren. Dadurch kommt es zu grösseren Abweichungen der Ausgabenbeschlüsse von den Präferenzen des Medianwählers, wenn den Bürgern anstelle des obligatorischen lediglich das fakultative Finanzreferendum zur Verfügung steht. Je höher das Unterschriftenquorum ist, um so höher sind die Abweichungen der Ausgaben von den Bürgerwünschen.

Diese zuvor skizzierten Szenarien charakterisieren einfache Fälle der möglichen Auswirkungen eines Finanzreferendums. Sie sind an ehesten geeignet, diejenigen Abweichungen der Staatsausgaben von den Bürgerpräferenzen zu korrigieren, die sich aufgrund ideologischer Differenzen zwischen der Regierung bzw. der Parlamentsmehrheit und den Bürgern oder aufgrund bestimmter prestigeträchtiger Ausgabenprojekte ergeben. Möglicherweise lassen sich auch gewisse Arten der Verschwendung durch die Verwaltung oder die Politik und Formen der Vorteilsnahme korrigieren, auch wenn die Gerichte im letzteren Fall eher dazu geeignet sind, entsprechende Korrekturen vorzunehmen.

Ist das Allmendeproblem jedoch die Ursache für Abweichungen der Staatsausgaben von den Bürgerwünschen, so stellt sich ein weniger einfaches Bild dar. Wie zuvor angedeutet tritt das Allmendeproblem dann auf, wenn bestimmte Gruppen (Parteien, Regierungsmitglieder) für sich (oder ihre Klientel) konzentrierte Nutzen von Ausgabenprojekten realisieren können und die Kosten auf die Allgemeinheit überwälzen. Es werden somit Nutzen für partikulare Interessen zu Lasten des Gemeinwohls realisiert. Dies lässt sich im parlamentarischen Prozess

durch unterschiedliche Formen des expliziten oder impliziten Stimmentauschs erreichen. Eine Koalitionsvereinbarung zwischen unterschiedlichen Parteien stellt einen solchen expliziten Stimmentausch dar, bei dem eine politische Gruppierung die Unterstützung der anderen Gruppierung für deren Projekte im Gegenzug für deren Unterstützung für ihre eigenen Projekte gewährt. Der implizite Stimmentausch, wie er für den amerikanischen Kongress als ‚*Pork-Barrel-Politics*‘ erforscht wird, funktioniert nach ähnlichen Mechanismen.¹³

Stimmentausch ist im Rahmen eines Finanzreferendums kaum möglich. Im Beispiel des Autobahnbaus werden sich die Bürger der gesamten Schweiz für ihre Abstimmungsentscheidung überlegen, ob ihr zusätzlicher Nutzen durch den Streckenausbau den zusätzlichen Kosten in Form höherer Steuern oder einer höheren Staatsverschuldung zumindest entspricht. Ist dies nicht der Fall, so stimmen sie dagegen. Dass die Bürger eines Kantons bereit sind, einen solchen Streckenausbau in einem anderen Kanton im Austausch gegen ein ähnliches Projekt im eigenen Kanton zu unterstützen, lässt sich nur mit Mühe vorstellen. Für einen gelungenen Stimmentausch in einem Finanzreferendum auf Bundesebene sind jedoch mehr als zwei Kantone notwendig, so dass dieser Stimmentausch kaum organisierbar ist. Es kann daher erwartet werden, dass ein Finanzreferendum auch die Allmendeprobleme abschwächt und zu gesünderen Staatsfinanzen beiträgt. Dieses Argument gilt *mutatis mutandis* auch für die Staatsverschuldung. In seiner dynamischen Form kommt das Allmendeproblem dadurch zustande, dass neben den im Stimmentausch realisierten zusätzlichen Ausgabeprojekten noch Steuerreduktionen für spezifische Gruppen vereinbart werden. Beides zusammen führt zu höheren Defiziten und einer höheren Staatsverschuldung. Ein Finanzreferendum wirkt dem entgegen.

Umstritten ist hingegen die Frage des Interessengruppeneinflusses in der direkten Demokratie. In Anlehnung an die zuvor genannten Mechanismen lässt sich zunächst eine Eindämmung eines übermässigen Einflusses von Interessengruppen durch eine Finanzreferendum erhoffen. Dies hängt jedoch wesentlich davon ab, ob sich spezifische Interessengruppen im Abstimmungskampf besonders gut durchsetzen können. So könnte man sich vorstellen, dass finanzstarke Interessengruppen gute Möglichkeiten haben, ein Finanzreferendum zu ihren Gunsten zu entscheiden. In einer neueren Übersicht fassen LUPIA und MATSUSAKA (2004) die existierende Evidenz für Gesetzesinitiativen zusammen: Finanziell potente Gruppierungen können aufgrund ihrer finanziellen Stärke tendenziell eine Vorlage eher zu Fall bringen als finanzschwache Gruppierungen.¹⁴ Sie vermögen es aber nicht, mit dem Einsatz finanzieller Ressourcen eine Entscheidung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Diese Evidenz ist kompatibel mit derjenigen zur Informationsvermittlung in der direkten Demokratie, wonach Bürger eher gegen eine Vorlage stimmen, wenn sie verunsichert über die sich entgegenstehenden Argumente sind. Im Hinblick auf das Finanzreferendum bedeutet dies, dass Interessengruppen eher

13. Siehe erneut WEINGAST, SHEPSLE und JOHNSON (1981).

14. GARRETT (1999), GERBER (1999), GARRETT und GERBER (2001) und GERBER und PHILLIPS (2004) sind die Quellen mit der umfangreichsten Evidenz. Siehe dazu auch KIRCHGÄSSNER, FELD und SAVIOZ (1999).

neue Ausgaben verhindern können, nicht aber das von Bundesrat und Parlament, möglicherweise nach ihrer Einflussnahme, vorgeschlagene Ausgabeprojekt im Abstimmungsprozess durchbringen. Im Hinblick auf erhoffte zusätzliche Ausgabebeschränkungen ist der Interessengruppeneinfluss beim Finanzreferendum somit unerheblich.

In der Literatur werden noch eine Reihe weiterer Effekte der Einflussnahme von Interessengruppen über direkt-demokratische Instrumente beschrieben, die in gewissem Masse auch für das Finanzreferendum Gültigkeit besitzen. MATSUSAKA und MCCARTY (2001) analysieren, welche Auswirkungen die Drohung von Interessengruppen, eine Volksabstimmung zu lancieren, auf das Abstimmungsverhalten der Parlamentarier hat. Wenn Interessengruppen besser über die Präferenzen der Bürger als die Parlamentarier und die Regierung informiert sind, können sie diesen gegenüber behaupten, dass die politische Position eines Verbandes den Bürgerwünschen eher entspricht als eine Gesetzesvorlage der Regierung. Die mit dieser Täuschung einher gehende Drohung mit einer Volksabstimmung führt zu einer Änderung der Gesetzesvorlage im parlamentarischen Prozess, weil die Politiker verunsichert über die wahren politischen Vorstellungen der Bürger sind. Letztendlich kann dadurch eine Politik zustande kommen, die den Wünschen der Interessengruppen, aber nicht denjenigen der Bürger entspricht. Während dieser Zusammenhang in diesem Beispiel für ein fakultatives Referendum aufgezeigt wird, lässt sich leicht vorstellen, dass eine Gesetzesinitiative ähnlich wirken kann. Es kommt zu Antizipationseffekten. Ohne dass eine Volksabstimmung tatsächlich stattzufinden braucht, wirken sich die (tatsächlichen oder vermeintlichen) Interessen der Bürger bereits im parlamentarischen Prozess auf die Gesetzesvorlage aus.

Ein grosser Unterschied besteht zwischen einem fakultativen Gesetzes- und Finanzreferendum nicht. Durch die Drohung, ein fakultatives Referendum zu ergreifen, können Interessengruppen Ausgabebeschlüsse beeinflussen und dafür sorgen, dass das Volumen eines Ausgabeprojektes weiter von den Präferenzen der Bürger entfernt ist als eine ursprüngliche Vorlage von Regierung und Parlament. Die Bürger werden jedoch ein fakultatives Finanzreferendum ergreifen, wenn die Ausgaben das von ihnen unter Berücksichtigung der Kosten der Unterschriftensammlung noch maximal akzeptierte Niveau übersteigt oder unterschreitet. Darüber hinaus gehende Ausgabebeschlüsse wären nur durchsetzbar, wenn Interessengruppen in besonderer Weise eine Volksabstimmung für sich entscheiden könnten. Wie oben bereits bemerkt, ist dies (bislang) empirisch widerlegt.

Diese Überlegungen verdeutlichen jedoch, dass direkt-demokratische Entscheidungsmechanismen neben ihrer Kontrollfunktion auch eine Informationsfunktion erfüllen können. Die Politiker in Parlament und Regierung sind häufig unschlüssig über das von den Bürgern gewünschte Niveau an öffentlichen Leistungen. Sie kennen die Präferenzen der Bürger nicht. Selbst wenn sie nicht ihre eigenen Ausgabenpräferenzen, diejenigen ihrer Partei oder ihrer Klientel zum Zuge kommen lassen wollen, treffen sie aufgrund ungenügender Information möglicherweise falsche Entscheidungen. Ein Finanzreferendum führt dazu, dass dieser Infor

mationsrückstand der Politiker behoben wird. MATSUSAKA (1992) argumentiert, dass direktdemokratische Entscheidungsprozesse u.a. auch diesen Zweck haben und führt empirische Evidenz für kalifornische Referenden an, die tendenziell eher bei verteilungsrelevanten Entscheidungen als zu prozeduralen bzw. administrativen Fragen stattfanden.

2.4 Die Rolle der Betragsgrenzen

Bislang wurden die Betragsgrenzen, die ein obligatorisches oder fakultatives Finanzreferendum auslösen, nicht thematisiert. FELD und MATSUSAKA (2003) und MARTIN (2003) betonen die Bedeutung der Betragsgrenzen für die Wirksamkeit eines Finanzreferendums. Grundsätzlich haben die Betragsgrenzen zwei Auswirkungen. Zum einen kann ein Finanzreferendum nur dann die Staatsausgaben auf die Wünsche der Bürger beschränken, wenn es tatsächlich (oder potentiell) durch ein Ausgabeprojekt ausgelöst wird. In der Tat vermag TRECHSEL (2000) eine gewisse Evidenz dafür vorzulegen, dass sich die Abstimmungsfrequenz beim ordentlichen obligatorischen Finanzreferendum nach der Erhöhung der Ausgabenlimite in den entsprechenden Kantonen reduzierte. Je höher der Schwellenwert, der ein Finanzreferendum auslöst, um so weniger restriktiv ist das Finanzreferendum. Alle zuvor genannten Gründe für Abweichungen der Ausgaben von den Wünschen der Bürger können bei Ausgabeprojekten, deren Finanzvolumen sich unterhalb des Schwellenwertes befindet, zum Tragen kommen. Je höher der Schwellenwert eines Finanzreferendums, um so weniger kann daher erwartet werden, dass sich die Präferenzen der Bürger in der Finanzpolitik durchsetzen.

Zum zweiten setzen die Betragsgrenzen den Repräsentanten Anreize, Ausgabeprojekte möglichst klein zu halten, um unterhalb der Ausgabenschwelle zu bleiben. Möglicherweise werden Ausgabeprojekte auch in verschiedene Teilprojekte aufgeteilt, um dem Finanzreferendum zu entgehen. Diskussionen mit langjährigen Beobachtern der kantonalen Finanzpolitik in der Schweiz liefern gewisse anekdotische Belege für diese Vorgehensweise in den Kantonen. Ob sie sich letztlich darin äussern, dass ein Finanzreferendum keine signifikanten Auswirkungen mehr hat, hängt sehr stark von der Teilbarkeit von Ausgabeprojekten ab.

Schliesslich stellt sich die Frage, warum solche Betragsgrenzen überhaupt existieren. Auch hier lassen sich zwei Argumente anführen. Zum einen würde der Zwang, über jedes Ausgabeprojekt abzustimmen, bzw. die Drohung, dies möglicherweise tun zu müssen, zu erheblichen Transaktionskosten führen. Die Bürger wären sehr rasch von der schier Zahl der Abstimmungen überfordert.¹⁵ Zum zweiten ist es auch aus informationstheoretischen Gründen erwünscht, nur bei wichtigen Entscheidungen die Bürger um ihre Genehmigung zu bitten. Nimmt man das oben beschriebene Argument der Arbeitsteilung auf, so dient die Delegation von Entscheidungsbefugnissen in der repräsentativen Demokratie dazu, spezialisiertes Wissen

15. Diese Überforderung hat nichts mit dem zuvor genannten Informationsproblem zu tun. Wenn jede einzelne Ausgabe vors Volk müsste, hätte man das so vielfach gefürchtete ‚*plébiscite de tous les jours et toutes les choses*‘ (RHINOW 1984), das sich in einer arbeitsteiligen Gesellschaft einfach nicht realisieren liesse.

zum Nutzen der Allgemeinheit einzusetzen. AGHION und TIROLE (1997) und MARINO und MATSUSAKA (2004) argumentieren, dass eine partielle Delegation dazu führen würde, dass die Repräsentanten zu geringe Anreize erhielten, sich zu spezialisieren. Der Vorteil der Delegation ginge bei zu restriktiven Regelungen verloren. Der Sinn der Ausgabenlimite besteht daher darin, eine vollständige Delegation von Entscheidungsbefugnissen für bestimmte Ausgaben bzw. Ausgabenvolumina vorzunehmen, sich aber ein Veto vorzubehalten und damit eine partielle Delegation vorzusehen, wenn Finanzvorhaben von Regierung und Parlament bestimmte Grössenordnungen überschreiten. Es entsteht somit ein Zielkonflikt zwischen dem kontrolltheoretischen Argument, die Betragsgrenzen nicht zu hoch anzusetzen, damit eine wirksame Kontrolle der Repräsentanten durch die Bürger möglich ist, und dem informationstheoretischen Argument, nicht zu restriktive Ausgabenlimite vorzusehen, damit die Repräsentanten hinreichende Anreize zur Spezialisierung haben.¹⁶

2.5 Wechselwirkungen mit einem fakultativen Finanzreferendum

Das fakultative Finanzreferendum ist im Vergleich zum obligatorischen Finanzreferendum weniger restriktiv, wenn die Ausgabenlimite ausser acht gelassen werden. Es ist ohne weiteres ersichtlich, dass das Zusammenspiel von Unterschriftenquorum und Betragsgrenze dazu führen kann, dass ein fakultatives restriktiver als eine obligatorisches Finanzreferendum ist. Bei gleicher Betragsgrenze erhöht das fakultative Referendum den Ausgabebetrag, den der Medianwähler in einem Finanzreferendum maximal zu unterstützen bereit ist, um die Kosten der Unterschriftensammlung. Dieser Betrag ändert sich, wenn das Unterschriftenquorum gesenkt wird. Allerdings ist dieser Betrag auch abhängig von den Ausgabenlimiten. Das fakultative Finanzreferendum wirkt stärker restriktiv als das obligatorische Finanzreferendum, wenn die Betragsgrenze für das obligatorische Finanzreferendum höher liegt als der Ausgabenbetrag, den der Medianwähler unter Berücksichtigung der Kosten des Unterschriftensammelns beim fakultativen Referendum noch maximal zu akzeptieren bereit ist (MARTIN 2003).

In vielen Kantonen findet sich ein zweistufiges Finanzreferendumssystem mit niedrigeren Betragsgrenzen für das fakultative als für das obligatorische Finanzreferendum. MARTIN (2003) zeigt auf, dass ein fakultatives Finanzreferendum immer dann die restriktive Wirkung eines obligatorischen Finanzreferendums verstärkt, wenn die gleiche Bedingung wie zuvor erfüllt ist, also wenn die Betragsgrenze für das obligatorische Finanzreferendum höher ist als der Ausgabenbetrag, den der Medianwähler unter Berücksichtigung der Kosten des Unterschriftensammelns beim fakultativen Referendum noch maximal akzeptiert. Eine solche zweistufige Lösung kann sinnvoll sein, wenn es darum geht, die Ausgabentätigkeit bereits für einen Ausgabenbereich potentiell zu restringieren, der nicht notwendigerweise grosse Projekte umfasst. In diesem Fall lassen sich gerade auch Allmendeprobleme beschränken. Das obliga

16. Diese Argumentation gilt unter der Bedingung, dass die sonstigen Regelungen unverändert bleiben, d.h. die Betragsgrenzen werden isoliert betrachtet. Bei einem fakultativen Finanzreferendum lassen sich ähnliche Effekte für das Unterschriftenquorum feststellen. Beide Instrumente sind in gewissem Maße substitutiv.

torische Finanzreferendum wirkt dann eher restringierend, wenn es um grosse prestigeträchtige Projekte geht, während die Bürger mit dem fakultativen Referendum eingreifen können, wenn sie den Verdacht hegen, dass ein Kuhhandel im Parlament zu überhöhten Ausgaben führt. Ähnliche Überlegungen lassen sich nun für wiederkehrende und einmalige Projekte jeweils bei Konstanz der anderen institutionellen Parameter vertiefen. Ob ein Ausgabenprojekt dem Finanzreferendum für wiederkehrende oder für einmalige Ausgaben unterliegt, hängt von verschiedenen rechtlichen Vorgaben ab. Diese rechtlichen Feinheiten dürften den Rahmen dieser Analyse sprengen. Bemerkenswert ist lediglich, auf welche Ausgabenarten sich diese beiden Formen des Finanzreferendums vornehmlich beziehen. Das Finanzreferendum für einmalige Ausgaben dürfte eher neue Infrastrukturprojekte betreffen, während Subventionen, Sozialtransfers oder personalwirksame Projekte eher unter das Finanzreferendum für wiederkehrende Ausgaben fallen. Nimmt man die Vielzahl unterschiedlicher institutioneller Parameter zusammen, so ergibt sich freilich ein eindeutiges Résumé: Das Regelwerk zum Finanzreferendum auf Kantonebene stellt sich alles in allem als fein austariert dar.

2.6 Wechselwirkungen mit der Initiative

Schliesslich können auch Wechselwirkungen zwischen Finanzreferendum und Gesetzesinitiative auftreten. Beide Instrumente dienen dazu, die Politik an den Wünschen der Bürger auszurichten. Während das Referendum die Einführung von Gesetzen zu verhindern vermag, die zu weit vom Willen der Mehrheit entfernt sind, dienen Initiativen dazu, Gesetze oder Verfassungsregeln in Kraft zu setzen, welche zwar dem Willen der Mehrheit der Stimmbürger entsprechen, aber nicht der Mehrheit der politischen Elite. Damit verändern sie die Position des ‚*Agenda Setters*‘: Dadurch, dass das Volk selbst Gesetzesentwürfe bzw. Verfassungszusätze zur Abstimmung bringen kann, bestimmt es die Themen mit, die politisch relevant sind und über die Entscheidungen getroffen werden müssen. Dabei braucht es bei Initiativen (wie auch beim fakultativen Referendum) gar nicht zu Abstimmungen zu kommen, wenn die Repräsentanten sich wegen der (möglichen) Drohung mit diesen Instrumenten veranlasst sehen, von sich aus Regeln vorzuschlagen bzw. in Kraft zu setzen, welche dem Willen der Mehrheit der (aktiven) Stimmbürger entsprechen.

Im Hinblick auf finanzpolitische Entscheidungen kann das Finanzreferendum verhindern, dass neue Ausgabeprojekte realisiert werden, die mehr oder weniger kosten, als die Mehrheit der Bürger in Abweichung von ihren Wünschen noch maximal zu unterstützen bereit ist. Das Vorschlagsrecht für neue Ausgabeprojekte liegt im Fall des Finanzreferendums bei den Abgeordneten bzw. der Regierung. Die Gesetzesinitiative kann jedoch neue Ausgabeprojekte bzw. Kürzungen im Etat vorschlagen, ohne dass zuvor Aktivitäten im parlamentarischen Prozess stattfinden müssen. Die Bürger werden im Zusammenspiel mit dem parlamentarischen Prozess maximale Abweichungen von ihrem gewünschten Ausgabenniveau zulassen, die den Kosten der Unterschriftensammlung entsprechen. Abstrahiert man erneut von dem Problem unterschiedlicher Schwellenwerte, so kann eine Gesetzesinitiative in Abhängigkeit von den

Unterschriftenquoten weniger oder stärker restriktiv als ein obligatorisches Finanzreferendum wirken. Die Initiative kann die Ausgaben erhöhen, während das Finanzreferendum nur Ausgabenreduktionen beschränken kann. Sie kann Ausgabenreduktionen anstossen, während das Finanzreferendum auf die Vorlage neuer Ausgabenprojekte durch Parlament oder Regierung angewiesen ist. FELD und MATSUSAKA (2003) weisen darauf hin, dass sich dennoch Substitutionseffekte zwischen den Instrumenten der Initiative und des Finanzreferendums ergeben können, wenn die Bürger mit beiden Instrumenten auf Ausgabebeschränkungen abzielen. Sie werden eher dasjenige Instrument nutzen, das für sie zu geringeren Kosten einsetzbar ist.

Dennoch muss festgestellt werden, dass Initiative und Finanzreferendum bezüglich neuer Ausgabenprojekte nicht vollständig substitutiv oder komplementär sein können. Ein wichtiger Grund dafür findet sich in der Unterscheidung zwischen Legislative und Exekutive, zwischen Gesetzesvorschlag und seiner Umsetzung. Die Initiative stellt ein Instrument der Gesetzgebung dar, das unabhängig von Regierung und Parlament ist. Dies hat einerseits, wie schon gesagt, den Vorteil, dass die Bürger selbst die politische Agenda bestimmen können. Diese Trennung hat andererseits aber den Nachteil, dass die Bürger weder mit der Ausführung und Umsetzung ihres Gesetzesvorschlages noch mit der anschliessenden Kontrolle dieser Umsetzung befasst sind. GERBER, LUPIA und MCCUBBINS (2004) und GERBER, LUPIA, MCCUBBINS und KIEWIET (2001) belegen auf eindrückliche Weise für kalifornische Initiativen, dass gerade diejenigen Initiativen, die sich am deutlichsten gegen die Vorstellungen des politischen Establishments richteten, mit höchster Wahrscheinlichkeit diejenigen waren, die nicht oder nur unzureichend von der Regierung umgesetzt wurden. Das Finanzreferendum hat mit solchen Schwierigkeiten nicht zu kämpfen, da es mit ihm möglich ist, eine Vorlage für ein neues Ausgabenprojekt abzulehnen. Dieses Ausgabenprojekt kann dann nicht realisiert werden. Es kommt nicht zustande. Verhindern ist einfacher als Gestalten.

2.7 Zusammenfassung möglicher Auswirkungen des Finanzreferendums

Die Argumente im *Abschnitt 2* haben eine Vielzahl unterschiedlicher Mechanismen zutage gefördert, die bei der Einschätzung der Sinnhaftigkeit eines Finanzreferendums bedeutsam sind. Darüber hinaus wird deutlich, dass die genaue Ausgestaltung des Finanzreferendums und seine Einpassung in das System der zudem verfügbaren direkt-demokratischen Instrumente Auswirkungen haben. Zusammenfassend lässt sich folgendes feststellen:

- Das Finanzreferendum dient der Kontrolle der im repräsentativen Teil des politischen Systems getroffenen Finanzentscheidungen. Die Bürger können mit einem Finanzreferendum Ausgabenprojekte, die ihnen von Parlament und Regierung vorgelegt werden, ablehnen, wenn sie nicht ihren Wünschen entsprechen. Diese Abweichungen treten aus unterschiedlichen Gründen auf, etwa aufgrund des Eigeninteresses der Politiker oder von Interessengruppeneinfluss. Den Bürgern zur Abstimmung vorgelegte Ausgabenprojekte können entweder höhere oder niedrigere Ausgaben vorsehen als die Bürger wünschen.

- Im Fall eines obligatorischen Finanzreferendums können neue Ausgabeprojekte, die eine bestimmte Betragsgrenze überschreiten, in dem Masse von dem von den Bürgern gewünschten Niveau abweichen, wie die Ausgangssituation, der Status quo, von den Ausgabenpräferenzen der Bürger abweicht. Die Wünsche der Bürger können sich somit bei Existenz eines Finanzreferendums nicht perfekt durchsetzen. Es erfolgt jedoch eine Korrektur in Richtung der Bürgerwünsche.
- Im Falle eines fakultativen Finanzreferendums erhöht sich die von den Bürgern maximal tolerierte Abweichung um die Kosten des Unterschriftensammelns. Bei gleicher Betragsgrenze ist das fakultative Finanzreferendum daher weniger restriktiv als das obligatorische Finanzreferendum. Dies lässt sich jedoch durch ein Absenken der Betragsgrenzen (über-) kompensieren. Bei wesentlich niedrigeren Betragsgrenzen für das fakultative als für das obligatorische Finanzreferendum, wirkt ersteres restriktiver. Existiert sowohl ein fakultatives, als auch ein obligatorisches Finanzreferendum so können sich beide bei geeigneter Wahl der Ausgabenlimite für beide Instrumente und des Unterschriftenquorums für das fakultative Finanzreferendum gegenseitig verstärken.
- Auch eine Gesetzes- bzw. Verfassungsinitiative kann Ausgaben beschränkend wirken. Hier hängt es vom Unterschriftenquorum ab, ob eine Initiative restriktiver als ein obligatorisches Finanzreferendum wirkt. Für die Initiative gelten naturgemäss jedoch keine Betragsgrenzen. Dadurch kann sich eine substitutive Beziehung zwischen beiden Instrumenten entwickeln: Die Bürger benutzen dasjenige Instrument häufiger, dass zu niedrigeren Kosten für sie zu haben ist. Das Finanzreferendum hat jedoch im Unterschied zur Initiative nicht mit Umsetzungsproblemen zu kämpfen.
- Ein bedeutender Unterschied zwischen Initiative und Referendum ergibt sich jedoch aufgrund der Unterschiede in der Festsetzung der politischen Tagesordnung. Während die Bürger beim Finanzreferendum ein Ausgabeprojekt ablehnen können, dessen Volumen ihnen zu hoch oder zu niedrig ist, können sie mit der Initiative neue Ausgabeprojekte bzw. Ausgabenkürzungen vorschlagen. Beim Finanzreferendum sind die Bürger somit an die Vorlage von Parlament und Regierung gebunden.
- Die Ausgabenlimite, ab denen neue Ausgabeprojekte ein Finanzreferendum auslösen, bestimmen, wie restriktiv ein Finanzreferendum ist. Sie sollten aus diesem Grund nicht zu hoch gewählt werden, damit sich ein Finanzreferendum auf die öffentlichen Finanzen auswirken kann. Die Betragsgrenzen haben jedoch auch die Funktion, die Vorteile der Delegation an die Abgeordneten und die Regierung auszuschöpfen, die sich aufgrund der Arbeitsteilung und Spezialisierung im politischen Prozess ergeben. Sie sollten aus diesem Grunde nicht zu tief gewählt werden. Zwischen beiden Zielsetzungen besteht somit ein Zielkonflikt, der durch ein geschicktes Ausbalancieren beider Ziele gelöst werden muss.

- Die Kontrollfunktion des Finanzreferendums wird nach dem heutigen Kenntnisstand nicht durch den Informationsstand der Bürger in Frage gestellt. Die verfügbare Evidenz belegt, dass die Bürger unter Verwendung einfacher Indikatoren und Daumenregeln in der Lage sind, sich rasch und hinreichend zu informieren.
- Hingegen können durch den Einfluss von Interessengruppen aufgrund einer asymmetrischen Informationsverteilung Verzerrungen auftreten. Die Interessengruppen sind einerseits besser über die Wünsche der Bürger informiert als die Politiker und andererseits besser über die Vorhaben der Politiker informiert als die Bürger. Ihre Rolle im Prozess der Informationsvermittlung ermöglicht es ihnen, verzerrte Informationen weiterzugeben. Im Hinblick auf ihren erstgenannten Informationsvorteil können sie die Repräsentanten dazu bewegen, weiter von den Bürgerwünschen abzuweichen als diese ursprünglich vor hatten. Sie können gemäss der verfügbaren empirischen Evidenz die Bürger aber eher zur Ablehnung als zur Annahme einer Vorlage bewegen. Für den erhofften Ausgaben dämpfenden Effekt des Finanzreferendums bedeutet dies nicht notwendigerweise eine Verschlechterung. Im Hinblick auf ihren zweiten Informationsvorsprung vermag der direkt-demokratische Prozess in der Regel Transparenz der politischen Positionen einzelner Interessengruppen herzustellen, so dass sich dieser Informationsvorteil im Wettbewerb der Interessengruppen verringert.
- Ein Finanzreferendum trägt vermutlich dazu bei, den Informationsnachteil der Politiker zu reduzieren. Sie erhalten über verschiedene Finanzreferenda im Zeitablauf ein recht gutes Bild über die Ausgabenpräferenzen ihrer Bürger.
- Die Restriktionen, die ein Finanzreferendum der Finanzpolitik setzt, beziehen sich auf die von den Bürgern gewünschten Ausgabenniveaus. Theoretisch können höhere oder niedrigere Ausgaben in Gebietskörperschaften mit im Vergleich zu solchen ohne Finanzreferendum auftreten. Dies hängt mit der möglichen Ausgestaltung als Finanzreferendum für einmalige oder wiederkehrende Ausgaben zusammen.
- Dennoch ist dem Finanzreferendum eine gewisse Asymmetrie eigen, die auf eine Beschränkung der Staatstätigkeit hin wirkt. Das Finanzreferendum bei einmaligen Ausgaben ist ein Vetoinstrument, mit dem *neue* Ausgabeprojekte abgelehnt werden. Bei Ablehnung wird dieses Ausgabeprojekt nicht realisiert und damit auch nicht budgetwirksam – unabhängig davon, ob die Bürger es ablehnen, weil sie höhere oder niedrigere Ausgaben präferieren. Wenn die Politiker höhere Ausgaben vorschlagen als die Bürger wollen, so führt das Finanzreferendum tendenziell zu einem geringeren Ausgabenvolumen als bei rein repräsentativ-demokratischen Entscheidungen. Das verabschiedete Ausgabenvolumen ist dann in der Regel höher als die Bürger es wünschen, aber niedriger als die Politiker wollen. Schlagen die Politiker ein geringeres Finanzvolumen vor als die Bürger für ein bestimmtes Ausgabeprojekt wünschen, das gerade noch akzeptiert wird, so ist das Ausga

benvolumen tendenziell geringer als es bei rein direkt-demokratischen Entscheidungen wäre. Von seiner Konstruktion her ist das Finanzreferendum bei einmaligen Ausgaben somit dazu geeignet, Ausgabenbeschränkungen statt Ausgabenerhöhungen zu bewirken.

- Von Parlament und Regierung vorgeschlagene Ausgabenkürzungen unterliegen nicht dem Finanzreferendum und können daher lediglich über ein fakultatives Gesetzes- oder Verfassungsreferendum bzw. durch das spätere Lancieren einer Initiative torpediert werden. Umgekehrt können die Bürger mit einem Finanzreferendum aber auch keine Budgetkürzungen initiieren. Im Falle des Finanzreferendums bei wiederkehrenden Ausgaben kann sich hingegen die mögliche, aber unwahrscheinliche Situation ergeben, dass ein Finanzreferendum über eine Gesetzesnovelle erfolgt, die ein Ausgabenvolumen für ein in früheren Perioden festgelegtes Projekt mit wiederkehrenden Ausgaben nach unten korrigieren möchte. Legt eine parlamentarische Mehrheit einen Vorschlag mit einem geringeren Finanzvolumen vor, so werden die Bürger es ablehnen, wenn es stärker von ihren gewünschten Ausgabenniveau abweicht als der Status quo. In diesem Falle würde eine Ausgabenreduktion durch das Finanzreferendum bei wiederkehrenden Ausgaben verworfen. Dieser Fall ist deshalb unwahrscheinlich, weil das ursprüngliche Niveau der wiederkehrenden Ausgaben so stark über der Betragsgrenze liegen muss, dass ihre Reduktion um einen bestimmten Betrag ebenfalls noch über der Betragsgrenze zu liegen kommt.
- Schliesslich muss noch darauf hingewiesen werden, dass sich ähnliche Überlegungen auch für den Zusammenhang zwischen Finanzreferendum und Staatsverschuldung vornehmen lassen. Tendenziell hilft das Finanzreferendum, das intertemporale Allmendeproblem zu lösen. Trotz des Non-Affektationsprinzips im Budgetrecht, obwohl also die Entscheidung über ein konkretes neues Ausgabenprojekt im Finanzreferendum nicht explizit mit seiner Finanzierung verknüpft ist, wirken sich die Finanzierungsvorschläge im der finanzpolitischen Entscheidung vorlaufenden Diskussionsprozess auf Annahme oder Ablehnung des Projekts aus. Dadurch herrscht in der Regel eine grössere Kostenwahrheit, die es ermöglicht, eine nachhaltigere Finanzpolitik zu betreiben. Die Bürger sind häufig fiskalisch konservativer als ihre Abgeordneten und lassen das Vorsichtsprinzip walten.¹⁷

3. Erfahrungen mit der direkten Demokratie in Finanzfragen

Die Überlegungen in *Abschnitt 2* zeigen auf, welche Auswirkungen das Finanzreferendum haben kann. Es wird jedoch deutlich, dass es unterschiedliche Wirkungszusammenhänge gibt, die einander durchaus entgegen wirken. Welche Auswirkungen das Finanzreferendum tatsächlich hat, ist daher eine empirische Frage. Empirische Evidenz zum Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und wirtschafts- und finanzpolitischen Massnahmen findet sich im wesentlichen für die USA und die Schweiz. In beiden Staaten variiert die Ausgestaltung di

17. Siehe dazu PELTZMAN (1992).

rekt-demokratischer Instrumente auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften erheblich. Diese Variation lässt sich bei empirischen Untersuchungen ausbeuten. Zudem haben die nachgeordneten Gebietskörperschaften in beiden Ländern ein hohe Finanzautonomie, so dass es auch von daher Sinn macht, Untersuchungen der finanzpolitischen Auswirkungen der direkten Demokratie vorzunehmen: Es gibt für die Bürger in beiden Ländern finanzpolitischen Entscheidungsbedarf in Volksabstimmungen. Ausserhalb dieser beiden Länder findet sich kaum ein Untersuchungsdesign, das geeignet wäre, die Auswirkungen einzelner direkt-demokratischer Instrumente festzustellen. Dies gilt sowohl für die nationalstaatliche Ebene, wo es neben der Schweiz zwar das ein oder andere Land gibt, in welchem hin und wieder Volksabstimmungen stattfinden. Die in den verschiedenen Ländern verwendeten direkt-demokratischen Instrumente sind jedoch sehr verschieden und ein eigentliches Finanzreferendum findet sich nicht. Dies gilt aber auch für nachgeordnete Gebietskörperschaften in anderen (Föderal-)Staaten, in denen zumeist keine direkt-demokratischen Entscheidungsmechanismen verwendet werden oder aber keine hinreichende finanzpolitische Autonomie besteht. Die nachstehend zusammengefasste empirische Evidenz bezieht sich vornehmlich auf die Schweizer Kantone und Gemeinden, weil die Studien für die U.S.-Bundesstaaten und Gemeinden vor allem die finanzpolitischen Auswirkungen der (Gesetzes- oder Verfassungs-) Initiative und in wesentlich geringerer Masse des Finanzreferendums untersuchen. Die amerikanischen Ergebnisse werden daher in der Regel in den Fussnoten berichtet.

3.1 Direkte Demokratie ohne Differenzierung

Die erste systematische empirische Arbeit über die wirtschaftspolitischen Auswirkungen der direkten Demokratie in der Schweiz stammt von POMMEREHNE (1978). Mit Daten der 110 grössten Schweizer Städte hat er für den Durchschnitt der Jahre 1968 bis 1972 die Auswirkungen der direkten Volksrechte auf den lokalen Budgetprozess untersucht. Dabei zeigte sich, dass in Gemeinden mit direkten Volksrechten in diesen Fragen die öffentlichen Ausgaben eher den Präferenzen des Medianwählers entsprechen als in Gemeinden, die keine solchen Rechte kennen.¹⁸ Für die gleichen Städte haben SCHNEIDER und POMMEREHNE (1983) den Anstieg der Staatsausgaben im Zeitraum von 1965 bis 1975 untersucht. Dabei zeigte sich, dass dieser Anstieg in den Gemeinden mit direkter Demokratie in Finanzfragen – *ceteris paribus* – um knapp drei Prozent unter dem Anstieg in den übrigen Gemeinden lag. Tatsächlich betrug der Anstieg der Staatsausgaben in den Gemeinden mit repräsentativem System durchschnittlich 9.6 Prozent. Eine Simulation ergab, dass er nur 6.8 Prozent betragen hätte, wenn in diesen Gemeinden die entsprechenden direkten Volksrechte existiert hätten. Bei diesen Untersuchungen wurden Gemeinden als ‚direkt-demokratisch‘ betrachtet, wenn in ihrer Verfassung vorgesehen war, dass die Bürgerinnen und Bürger mit Hilfe eines fakultativen oder obligatorischen Referendums oder in einer Gemeindeversammlung die Möglichkeit hatten, auf die

18. GERBER (1996, 1999) findet mit einer anderen Methodik ähnliche Evidenz für die USA.

Steuersätze, den Budgetvoranschlag sowie das geplante Defizit Einfluss zu nehmen bzw. die entsprechenden Vorlagen der Gemeinderegierung bzw. -verwaltung abzulehnen. Es wurde somit nicht auf die Auswirkungen eines bestimmten Instruments abgehoben, sondern unterschiedliche direkt-demokratische Institutionen mit Finanzbezug wurden zusammengefasst.

Ähnlich verfahren auch eine Reihe weiterer Autoren, die in der Folge die finanzpolitischen Auswirkungen der direkten Demokratie untersuchen. In seiner Untersuchung der kantonalen und lokalen Staatsausgaben und ihrer Ausgabenstruktur von 1980 bis 1998 verwendet SCHALTEGGER (2001) den Index von STUTZER und FREY (2000), der nicht nur die verschiedenen Ausgestaltungen des Finanzreferendums sondern auch der anderen direkt-demokratischen Rechte zusammenfasst. Er findet zum einen signifikant niedrigere Ausgaben in Kantonen, die gemäss diesem Index eine erleichterte Nutzung direkt-demokratischer Instrumente ermöglichen. Die Reduktion der gesamten Staatsausgaben in den stärker direkt-demokratischen Kantonen ergibt sich zum anderen aufgrund signifikant niedrigerer Erziehungs-, Wohlfahrts- und Gesundheitsausgaben, Ausgaben für Polizei und Justiz sowie für Finanzen und Steuern. Diesen Ausgaben dämpfenden Effekten wirken signifikant höhere Ausgaben für die Volkswirtschaft, also vor allem Subventionen an Land- und Forstwirtschaft, in den direkt-demokratischen Kantonen entgegen. Verwaltungs-, Kultur-, Verkehrs- und Umweltausgaben werden durch die direkte Demokratie nicht signifikant beeinflusst. SCHALTEGGER und KÜTTEL (2002) bestätigen diese Ergebnisse für die Kantonsausgaben und die gleiche Zeitperiode bei geänderter Spezifikation ihres ökonometrischen Modells. Sie legen darüber hinaus Evidenz für signifikant niedrigere Steuereinnahmen der Kantone in stärker direkt-demokratischen Kantonen vor. In SCHALTEGGER (2003) werden wiederum mit einer veränderten Spezifikation für die Kantonsausgaben und ihre Struktur von 1980 bis 1998 signifikant niedrigere Gesamtausgaben, Bildungs- und Wohlfahrtsausgaben in Kantonen mit einem stärkeren Ausbau der direkten Demokratie berichtet.

Die Ergebnisse von Schaltegger für den Index der direkten Demokratie bestätigen sich in einer neueren Studie von FELD und KIRCHGÄSSNER (2004), die neben signifikant niedrigeren Kantonsausgaben und -einnahmen in der gleichen Zeitperiode auch signifikant niedrigere kantonale Steuereinnahmen in stärker direkt-demokratischen Kantonen, aber keinen signifikanten Einfluss auf die kantonalen Defizite berichten. Nach diesen Schätzungen führt eine Veränderung der kantonalen Verfassungen vom Minimum (im Kanton Genf) zum Maximum (im Kanton Obwalden) an direkt-demokratischen Institutionen zu einer Ausgabenreduktion um 1'642 SFr. Das entspricht einer Verringerung der Ausgaben bezogen auf ihren Mittelwert um 15.51 Prozent. Die Reduktion der Kantonseinnahmen beträgt 1'468 SFr (14.19 Prozent) und die der Steuereinnahmen 860 SFr (15.49 Prozent) (KIRCHGÄSSNER und FELD 2004). FELD, KIRCHGÄSSNER und SCHALTEGGER (2003) belegen mit der gleichen Datenbasis, dass das signifikant niedrigere Niveau der kantonalen Steuereinnahmen durch niedrigere Einkommen- und Vermögensteuereinnahmen, nicht aber durch Veränderungen in den Gewinn- und

Kapitalsteuern bedingt sind. Letztere weisen keinen signifikanten Zusammenhang mit dem Index für direkte Demokratie auf. Zudem findet sich in diesem Beitrag Evidenz dafür, dass direkt-demokratische Kantone ihre Staatsausgaben stärker über Gebühren und Beiträge als über Steuern finanzieren. Gemäss den Ergebnissen von SCHALTEGGER und FELD (2003) ist auch die Zentralisierung der Einnahmen und Ausgaben in den Kantonen signifikant weniger stark ausgeprägt.

FELD, FISCHER und KIRCHGÄSSNER (2004) bestätigen den negativen Zusammenhang zwischen dem Index für direkte Demokratie und den Ausgaben für die soziale Wohlfahrt. Sie belegen darüber hinaus, dass die mit Hilfe von Gini-Koeffizienten gemessene Einkommensverteilung in den Kantonen zwischen 1981 und 1997 signifikant ungleicher ist, wenn es sich um stärker direkt-demokratische Kantone handelt. Berücksichtigt man jedoch das Ausgangsniveau der Einkommensungleichheit, so stellt sich heraus, dass direkt-demokratische Kantone die Verteilungslücke zwischen Personen mit höherem und niedrigerem Einkommen stärker schliessen, wenn die Einkommensverteilung vor staatlicher Aktivität besonders ungleich verteilt ist. Anders gewendet wird in der direkten Demokratie mehr umverteilt, wenn dies aus verteilungspolitischer Sicht notwendiger erscheint. Die direkte Demokratie betreibt eine zielgenauere Umverteilungspolitik als die repräsentative Demokratie, in der mehr im mittleren Einkommensspektrum vermutlich zu bestimmten Interessengruppen umverteilt wird.

VATTER und FREITAG (2002) weisen ähnliche Ergebnisse für den (negativen) Zusammenhang zwischen dem Index für direkte Demokratie und den kantonalen Staatsausgaben bzw. den Sozialausgaben pro Kopf für die Zeitperiode von 1988 bis 1998 aus. Sie finden keinen signifikanten Einfluss der direkten Demokratie auf die Verwaltungsausgaben und Steuereinnahmen pro Kopf. Neben der kürzeren Zeitperiode unterscheidet sich diese Studie durch eine deutlich andere (und nicht ganz unproblematische) ökonometrische Spezifikation. Bemerkenswert ist aus inhaltlicher Sicht, dass die Autoren neben dem Index für direkte Demokratie auch die Anzahl jährlich durchgeführter Finanzreferenden als Variable verwenden. Je mehr Finanzreferenden in einem Kanton pro Jahr durchgeführt werden, um so niedriger sind die Staatsausgaben, die Sozialausgaben und die Verwaltungsausgaben pro Kopf.

Die Frage ist freilich, ob das niedrigere Ausgabenniveau – gemessen an den Präferenzen der Bürger – auch effizient ist. Die Ergebnisse von POMMEREHNE (1978) sprechen zwar dafür. Niedrigere Ausgaben könnten aber auch, wie BRETON (1996) vermutet, Ausdruck eines ungenügenden Stimmentauschs sein, so dass Referenden und Initiativen zu ineffizienten Lösungen führten. Hierzu gesicherte Aussagen zu machen, ist ausserordentlich schwierig. Entsprechend gibt es auch kaum Studien, in welchen dieses versucht wird.¹⁹ Indirekte Evidenz für höhere staatliche Effizienz in direkten Demokratien findet sich in Studien über die Steuermoral. WECK-HANNEMANN und POMMEREHNE (1989) und POMMEREHNE und WECK-HANNEMANN

19. Eine Ausnahme hierzu bildet NOAM (1980). Das dort benutzte Effizienzmass ist aber wenig operativ.

(1996) zeigen, dass diese in Kantonen mit direkter Demokratie in Finanzfragen höher ist als in solchen mit rein repräsentativen Entscheidungen in Bezug auf diese Frage. So stellen sie (für die Jahre 1970 und 1978) fest, dass Steuern in den Schweizer Kantonen, in denen Bürger weitgehend über das Budget mitentscheiden, in geringerem Ausmass hinterzogen wurden: Gegenüber dem Durchschnitt der Kantone wurde pro Steuerpflichtigem und Jahr – *ceteris paribus* – rund 1500 SFr weniger Einkommen verheimlicht.²⁰

In dieser Studie wird die Möglichkeit, Steuern, Ausgaben oder die Neuverschuldung auf Gemeindeebene direkt-demokratisch entscheiden zu können, für einen Kanton bestimmt und als Mass für direkte Demokratie verwendet. Dies macht bei der Steuerhinterziehung aufgrund der Bedeutung der lokalen Steuerbehörden durchaus Sinn. Diese Ergebnisse werden mit vergleichbaren Daten für die Jahre 1978, 1985, 1990 und 1995 unter Verwendung des Stutzer-Frey-Indexes für direkte Demokratie von FELD und FREY (2003) bestätigt. Auch hier findet sich ein signifikant niedrigeres Ausmass der Steuerhinterziehung in Kantonen, in denen die direkten Volksrechte stärker ausgebaut sind. TORGLER (2002) berichtet einen ähnlichen Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Steuermoral. Zudem stellen FELD und FREY (2002) fest, dass die Steuerbehörden in stärker direkt-demokratischen Kantonen die Steuerzahler freundlicher behandeln, was wiederum für sich genommen einen dämpfenden Einfluss auf die Steuerhinterziehung hat, der sich im Zusammenspiel mit Institutionen der direkten Demokratie verstärkt.

Wenn aber, was anzunehmen ist, die Bereitschaft Steuern zu zahlen um so höher ist, je zufriedener die Bürger mit den ihnen angebotenen öffentlichen Leistungen sind, dann spricht dieses Ergebnis für höhere Zufriedenheit und damit auch für höhere Effizienz der staatlich angebotenen Leistungen in direkt-demokratischen Systemen. Gemäss Umfragen sind die Bürgerinnen und Bürger in Kantonen und Gemeinden mit stärker ausgeprägten direkten Volksrechten in der Tat auch zufriedener mit ihrer allgemeinen Lebenssituation (FREY und STUTZER 2000, 2002). Auch in diesen Zufriedenheitsstudien wird als Indikator für die direkte Demokratie der Stutzer-Frey-Index verwendet und nicht zwischen einzelnen Instrumenten differenziert.

Die höhere Kosteneffizienz der direkten Demokratie wird in einer Studie von POMMEREHNE (1983) für die 103 grössten schweizerischen Städte im Jahr 1970 bestätigt, in der er direkte Demokratie wie in der Studie von 1978 misst. Er untersuchte, ob es Kosten- und Preisunterschiede bei der Müllabfuhr gibt, die auf die unterschiedliche Organisation der Müllabfuhr zurückzuführen sind. Dabei stellte er fest, dass die durchschnittlichen Abfuhrkosten (pro Haushalt) in Städten mit direkter Demokratie und privater Müllabfuhr – *ceteris paribus* – am niedrigsten sind. Die durchschnittlichen Abfuhrkosten sind um rund 10 Prozent höher, wenn es anstelle der privaten eine städtische Müllabfuhr gibt. In Städten mit repräsentativer Demo

20. Es gibt auch theoretische Argumente dafür, dass die Bürger in direkten Demokratien weniger Steuern hinterziehen als in rein repräsentativen Systemen. Siehe hierzu POMMEREHNE, HART und FELD (1997).

kratie liegen die Kosten der privaten Müllabfuhr um etwas mehr als 20 Prozent höher als in direkten Demokratien. Die durchschnittlichen Abfuhrkosten sind am höchsten in Städten mit repräsentativer Demokratie und öffentlicher Müllabfuhr; dort sind sie um 30 Prozent höher als in Städten mit direkter Demokratie und privater Müllabfuhr.

FELD und SAVIOZ (1997) untersuchen schliesslich den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und der Wirtschaftsleistung der Schweizer Kantone, gemessen an ihrem Bruttoinlandsprodukt. Auch sie verwenden keinen Indikator für die Existenz eines Finanzreferendums, sondern greifen auf die von POMMEREHNE und WECK-HANNEMANN (1996) für die Gemeindeebene erhobenen und auf die Kantonsebene aggregierten Daten zurück.²¹ Mit jährlichen Daten über den Zeitraum von 1984 bis 1993 kommen sie zu dem Ergebnis, dass die Kantone mit direkter Demokratie in Finanzfragen – *ceteris paribus* – ein um etwa 5 Prozent höheres Bruttoinlandsprodukt pro Kopf erwirtschafteten als die übrigen Kantone.²² In dieser Arbeit wird auch untersucht, ob die Kausalität möglicherweise in die umgekehrte Richtung geht: dass sich die reicheren Kantone mehr direkte Demokratie leisten können. Die empirische Evidenz spricht jedoch dagegen. Zudem wird der Einfluss der direkten Demokratie kaum geschmälert, wenn weitere Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Diese Ergebnisse für die Schweizer Kantone werden auch in einer neueren Studie von FREITAG und VATTER (2000) für den Zeitraum von 1983 bis 1997 in gewissem Sinne bestätigt.²³ Die von Feld und Savioz verwendete Variable hat aber keinen Einfluss auf das BIP pro Kopf, wenn für die tatsächliche Nutzung des Finanzreferendums in den Kantonen kontrolliert wird. Die gleichen Ergebnisse berichten die Autoren für das Wirtschaftswachstum der Kantone.²⁴

3.2 Differenzierte Würdigung des Finanzreferendums

Während die in diesen Arbeiten beobachtbare Konzentration auf direkt-demokratische Rechte in Finanzfragen bereits eine nützliche Abkehr von der in der politischen Diskussion zuweilen zu stark vereinfachenden Gegenüberstellung von direkter und repräsentativer Demokratie darstellt, stehen in diesen Studien noch nicht die einzelnen Instrumente der direkten Demokratie im Mittelpunkt des Interesses. Die Studien von Freitag und Vatter verwenden zwar die tatsächliche Anzahl der kantonalen Finanzreferenden und weisen signifikant niedrigere Staatsausgaben bzw. ein signifikant höheres Wirtschaftswachstum aus. TRECHSEL (2000), BARANKAY (2002), und BARANKAY, SCIARINI und TRECHSEL (2003) belegen zudem, dass

-
21. KIRCHGÄSSNER, FELD und SAVIOZ (1999) verwenden statt dessen einen Indikator für ein kantonales Finanzreferendum über Ausgaben, Steuern oder Anleihen und kommen zu qualitativ ähnlichen Ergebnissen.
 22. Bei einer Querschnittsanalyse für das Jahr 1990 ergab sich sogar ein Unterschied von 15 Prozent.
 23. Erneut muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass das dort verwendete ökonometrische Modell mit einer Reihe von Problemen behaftet ist. Diese Ergebnisse sind deshalb vorsichtig zu interpretieren.
 24. Ähnliche Ergebnisse finden BLOMBERG, HESS und WEERAPANA (2004) für 48 Bundesstaaten der USA von 1969 bis 1986. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Bundesstaaten mit Initiativrecht näherte sich mit einer Wachstumsrate an das langfristige Gleichgewicht an, die um 3 Prozentpunkte höher war als diejenige der Bundesstaaten ohne Initiativrecht.

Unterschriftenquoren, Sammelfristen und Betragsgrenzen sich signifikant auf die Nutzung direkt-demokratischer Mechanismen auswirken. Da das Finanzreferendum jedoch auch indirekte Wirkungen haben kann und Antizipationseffekte mit sich bringt, genügt diese Evidenz nicht. Insbesondere wird nicht untersucht, ob die Existenz eines obligatorischen Finanzreferendums tatsächlich den vermuteten dämpfenden Einfluss auf die Staatsausgaben hat und ob sich Unterschiede in der institutionellen Ausgestaltung des Finanzreferendums auswirken. In einer Reihe von weiteren Arbeiten wird dieser Schritt aber mittlerweile vollzogen.

FELD und KIRCHGÄSSNER (2001) analysieren die Auswirkungen des obligatorischen Finanzreferendums auf die Staatsausgaben pro Kopf der 26 Kantone in einer Panelanalyse mit jährlichen Daten von 1986 bis 1997. Die Staatsausgaben pro Kopf sind – *ceteris paribus* – in Kantonen mit Finanzreferendum signifikant niedriger als in den übrigen Kantonen. Die Ausgabenreduktion beläuft sich auf 6.5 Prozent. Für die Zeitperiode von 1980 bis 1998 finden FELD und MATSUSAKA (2003) um 1314 SFr (18 Prozent) niedrigere Staatsausgaben pro Kopf in Kantonen mit obligatorischem Finanzreferendum, wobei sie dessen unterschiedliche Betragsgrenzen berücksichtigen. Der angegebene Ausgaben dämpfende Effekt ist der für den Median der Betragsgrenzen gemessene Wert. In beiden Studien wird das Unterschriftenquorum für die Gesetzesinitiative als Kontrollvariable verwendet.²⁵ In der Studie von Feld und Kirchgässner wird zudem noch ein Indikator für die kantonalen Schuldenbremsen berücksichtigt. SCHALTEGGER (2002) bestätigt diese Ergebnisse erneut mit einer abweichenden Spezifikation. Er untersucht auch mögliche Interaktionen zwischen Finanzreferendum und kantonalen Schuldenbremsen. Diese Interaktionseffekte sind jedoch nicht signifikant, so dass keine Aussagen darüber möglich sind, ob sich die beiden Instrumente eher substitutiv oder komplementär zueinander verhalten. Auch SCHALTEGGER und FELD (2004) bestätigen diese Ergebnisse und belegen ihre Robustheit, wenn eine Vielzahl institutioneller Unterschiede zwischen den Kantonen berücksichtigt werden.

Formen des Finanzreferendums existieren in der Schweiz auch auf Gemeindeebene. FELD und KIRCHGÄSSNER (2001) untersuchen die Auswirkungen des obligatorischen Finanzreferendums auf die Staatsausgaben pro Kopf von 132 der 137 grössten Schweizer Städte und Gemeinden in einer Querschnittsanalyse für das Jahr 1990. Die kantonalen Ergebnisse bestätigen sich qualitativ: Die Staatsausgaben pro Kopf der Gemeinden mit Finanzreferendum sind – *ceteris paribus* – signifikant niedriger als in Gemeinden ohne Finanzreferendum. Quantitativ ergibt sich auf der lokalen Ebene jedoch ein stärker restriktiver Effekt des Finanzreferendums

25. MATSUSAKA (1995) berichtet einen signifikant negativen Effekt der Gesetzesinitiative auf die Staatsausgaben der Bundesstaaten und Gemeinden für 49 Bundesstaaten der USA über den Zeitraum von 1960 bis 1990. In MATSUSAKA (2004) wird die Datenbasis ausgeweitet, ohne dass sich nennenswerte Veränderungen in den Schätzergebnissen einstellen. Ein statistisch signifikanter Effekt der Initiative in den USA resultiert nur, wenn weniger als 10 Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung für das Zustandekommen einer Initiative erforderlich sind. Für die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg legt MATSUSAKA (2000) zudem gegensätzliche Evidenz vor: Die Staatsausgaben pro Kopf sind in den Jahren 1902, 1913, 1932 und 1942 in Bundesstaaten mit Initiativrecht signifikant höher.

auf die Staatsausgaben: Städte und Gemeinden mit Finanzreferendum haben um etwa 20 Prozent niedrigere Staatsausgaben pro Kopf als Gemeinden ohne Finanzreferendum.

Ähnliche Ergebnisse wie für die Staatsausgaben erhalten FELD und KIRCHGÄSSNER (2001) für die kantonalen Staatseinnahmen pro Kopf. In einer Panelanalyse mit jährlichen Daten von 1986 bis 1997 ergeben sich in Kantonen und Gemeinden mit Finanzreferendum signifikant niedrigere Einnahmen pro Kopf als in denjenigen Gebietskörperschaften, die kein obligatorisches Finanzreferendum haben. Die restriktive Wirkung des Finanzreferendums ist auf kantonaler Ebene mit 11 Prozent deutlich niedriger als auf lokaler Ebene mit 21 Prozent. SCHALTEGGER (2002) und SCHALTEGGER und FELD (2004) bestätigen die kantonalen Ergebnisse mit einem anderen ökonometrischen Modell für die Periode 1980 bis 1998. Hinsichtlich der Struktur der Einnahmen stellen FELD und MATSUSAKA (2003a) wiederum mit Paneldaten der Kantone von 1980 bis 1998 einen stärker dämpfenden Effekt des Finanzreferendums auf die Einnahmen aus (direkten) Steuern pro Kopf als auf die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen pro Kopf fest.²⁶ Die Ergebnisse, die FELD, KIRCHGÄSSNER und SCHALTEGGER (2003) für den Index für direkte Demokratie erhalten, bestätigen sich somit hier für das obligatorische Finanzreferendum. Dies spricht dafür, dass die Finanzierung der Staatstätigkeit in Systemen mit stärker ausgebauten direkten Volksrechten vermehrt nach dem Äquivalenzprinzip erfolgt, gemäss dem öffentliche Leistungen direkt abgegolten werden.²⁷

Auch im Verhältnis der gebietskörperschaftlichen Ebenen untereinander ergeben sich Auswirkungen des Finanzreferendums. Der kantonale Anteil der Summe der kantonalen und lokalen Ausgaben, Einnahmen und Steuereinnahmen ist in Kantonen mit Finanzreferendum – *ceteris paribus* – niedriger als in den übrigen Kantonen. FELD, SCHALTEGGER und SCHNELLENBACH (2003) verdeutlichen neben diesen Resultaten, dass sich ein Einfluss des Finanzreferendums auf die Zentralisierung der Staatstätigkeit in der Struktur der Ausgaben und Einnahmen in differenzierter Weise wiederfindet. Insbesondere die Ausgaben für Erziehung, Gesundheit, Wohlfahrt und Volkswirtschaft sind in Kantonen mit Finanzreferendum signifikant

26. Der von FREITAG, VATTER und MÜLLER (2003) berichtete negative Zusammenhang zwischen Finanzreferendum und kantonaler Steuerbelastung, der häufig in der politischen Diskussion um das Finanzreferendum diskutiert wird, ist hingegen mit Vorsicht zu interpretieren. Neben den die oben genannten Ergebnisse für die Steuereinnahmen bestätigenden Resultate für die Periode von 1992 bis 2000 verwenden die Autoren unterschiedliche Indizes der kantonalen Steuerbelastung in der gleichen Zeitspanne und erhalten einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen Finanzreferendum und Steuerbelastungsindex. Der Steuerbelastungsindex kann jedoch nur in einer Querschnittsbetrachtung, nicht in einer Panelanalyse verwendet werden, da sich die einzelnen Indexwerte immer nur relativ zum Schweizer Durchschnitt im jeweiligen Jahr ergeben. Anders gewendet kann ein Indexwert unter 100 in einem Kanton in einem bestimmten Jahr durchaus mit einer höheren individuellen Steuerbelastung als in einem anderen Jahr einher gehen, obwohl der Indexwert im zweiten Jahr über 100 liegt. Dies ist dann der Fall, wenn die Steuerbelastung insgesamt sinkt, aber im betrachteten Kanton relativ weniger stark als in den anderen Kantonen zurückgeht.

27. MATSUSAKA (1995, 2004) findet für 49 Bundesstaaten der USA über den Zeitraum von 1960 bis 1990 signifikant niedrigere Einnahmen in Bundesstaaten mit Initiativrecht. Dabei ergeben sich signifikant höhere Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen in Staaten mit Initiativrecht, die aber durch den stärker dämpfenden Effekt des Initiativrechts auf die Steuereinnahmen pro Kopf überkompensiert werden. Für die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg legt MATSUSAKA (2000) ebenfalls gegensätzliche Evidenz vor.

weniger zentralisiert. Zudem ist sowohl der kantonale Anteil der Einnahmen aus Einkommen- und Vermögensteuern sowie aus Gebühren und Beiträgen signifikant niedriger in Kantonen mit Finanzreferendum. Erneut bestätigen sich Ergebnisse für den Index für direkte Demokratie (SCHALTEGGER und FELD 2003) für das obligatorische Finanzreferendum.

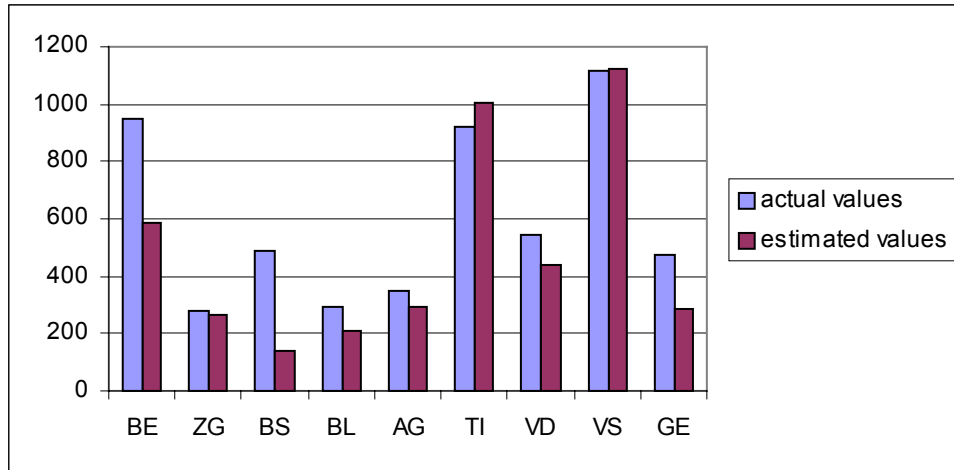


Abbildung 1: Tatsächliche Werte der Finanzbeihilfen pro Kopf für Kantone ohne Finanzreferendum und simulierte Finanzbeihilfen pro Kopf, wenn diese Kantone ein Finanzreferendum einführen würden; Quelle: Feld und Schaltegger (2004)

Ein Einfluss des Finanzreferendums findet sich auch in der Staatsverschuldung wieder. FELD und KIRCHGÄSSNER (1999) haben mit Hilfe eines simultanen Gleichungsmodells verschiedene Aspekte staatlicher Haushaltspolitik untersucht. Für die 131 grössten Schweizer Städte im Jahr 1990 zeigen sie, dass der Bruttoschuldenstand pro Kopf – *ceteris paribus* – in den repräsentativ demokratischen Städten um ca. 10'000 SFr und damit um 45 Prozent niedriger gewesen wäre, wenn diese direkt-demokratisch organisiert gewesen wären.²⁸ Zudem hatten Städte mit Finanzreferendum eine um 5 Prozent höhere Selbstfinanzierungsquote und einen um 14 Prozent höheren Mediansteuersatz. Die Ergebnisse für die Staatsschuld der Schweizer Gemeinden bestätigen sich in etwas anderen ökonometrischen Modellen (FELD und KIRCHGÄSSNER 2001, 2001a).²⁹ Hingegen finden sich widersprüchliche Ergebnisse für die Schweizer Kantone. FELD und KIRCHGÄSSNER (2001) berichten signifikant höhere Defizite für die Kantone mit obligatorischem Finanzreferendum im Zeitraum von 1986 bis 1997, aber keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Finanzreferendum und kantonalem Schuldenstand. Weitet man die Untersuchungsperiode auf die Zeit von 1980 bis 1998 aus (SCHALTEGGER 2002, SCHALTEGGER und FELD 2004), so findet sich kein signifikanter Zusammenhang zwi

28. Schliesst man die Stadt Zürich, die mit ihrem extrem hohen Schuldenstand nach allen statistischen Kriterien einen Ausreisser darstellt, aus, so beträgt die simulierte Differenz immer noch 4500 SFr bzw. 24 Prozent. Gemäss den Ergebnissen dieser Studie führen weder formale fiskalische Beschränkungen noch ein sehr einflussreicher Bürgermeister oder Finanzsekretär zu einer so starken Eindämmung der Staatsschuld.

29. Wiederum findet sich eine Bestätigung dieser Resultate für die USA. KIEWIET und SZAKALY (1996) weisen für 49 Bundesstaaten mit jährlichen Daten von 1961 bis 1990 um 33 Prozent niedrigere Staatsschulden pro Kopf in Bundesstaaten mit einem Referendum für neue Staatsschuldverschreibungen aus.

schen Finanzreferendum und kantonalen Budgetdefiziten. Der kantonale Schuldenstand ist jedoch signifikant niedriger. Es ist unklar, ob dieses Ergebnis auf die den Studien zugrunde gelegten unterschiedlichen Zeitperioden zurückzuführen ist oder ob Unterschiede in der ökonomischen Spezifikation dafür ausschlaggebend sind. SCHALTEGGER und FELD (2004) verdeutlichen aber, dass sich das Finanzreferendum auf kantonaler Ebene zur Eindämmung der Budgetdefizite besonders eignet. FREITAG und VATTER (2004) erhalten jeweils für zwei Teilperioden 1984 – 1990 und 1991 – 2000 je nach Spezifikation ihres ökonomischen Modells einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen der kantonalen Staatsverschuldung und dem obligatorischen Finanzreferendum.

Tabelle 2: Geschätzte Ausgabeneffekte für unterschiedliche Betragsgrenzen des obligatorischen Finanzreferendums, 26 Kantone, 1980 – 1998

Betragsgrenze (Millionen SFR)	Effekt	<i>F</i> -Statistik für die Nullhypothese: Effekt = 0
		Berechnet mit robusten Standardfehlern (Clustered)
0.5 (25. Perzentil)	-1'389	3.8
1	-1'371	3.8
2.5 (Median)	-1'314	3.7
5	-1'220	3.5
10	-1'032	2.9
15 (75. Perzentil)	-845	2.1

Anmerkung. Die abhängige Variable sind die Kantonsausgaben pro Kopf. Der hier angegebene geschätzte Effekt des obligatorischen Finanzreferendums erfolgt im Vergleich zu einem ansonsten ‚identischen‘ Kanton ohne Finanzreferendum. Das gesamte, hier nicht berichtete Schätzmodell findet sich in FELD und MATSUSAKA (2003), Tabelle 4, S. 2715.

Von besonderem Interesse für die Bundesebene dürften die jüngsten Ergebnisse von FELD und SCHALTEGGER (2004) für die Finanzbeihilfen des Bundes sein, die im Rahmen des Finanzausgleichs als gebundene Transfers mit kantonalen Eigenbeteiligung gewährt werden. In Kantonen mit obligatorischem Finanzreferendum ist der vom Bund für den Kanton eingeworbene Betrag der Finanzbeihilfen – *ceteris paribus* – signifikant geringer als in den Kantonen ohne Finanzreferendum. Dies hängt damit zusammen, dass in manchen Fällen die Eigenbeteiligung des Kantons in einem Finanzreferendum von den Bürgern genehmigt werden muss. Obwohl ihr Kostenbeitrag marginal geringer wird, scheinen die Bürger dennoch solche Vorlagen abzulehnen. Der geschätzte Effekt ist quantitativ nicht zu vernachlässigen. Dies verdeutlicht *Abbildung 1*, in welcher die tatsächlichen Werte der kantonalen Finanzbeihilfen pro Kopf der Kantone ohne Finanzreferendum den simulierten kantonalen Finanzbeihilfen pro Kopf gegenübergestellt werden, die diese Kantone bei Einführung eines Finanzreferendums realisieren könnten. 7 von 9 Kantonen ohne obligatorisches Finanzreferendum würden niedrigere Finanzbeihilfen erhalten. Dies hätte etwa im Kanton Bern eine Reduktion auf 585 SFr

pro Kopf im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1998 statt der tatsächlich erhaltenen 949 SFr bedeutet. Basel-Stadt hätte 141 SFr pro Kopf statt 488 SFr, Genf 290 SFr statt 476 SFr und das Waadtland 441 SFr statt 543 SFr pro Kopf einstreichen können. Hingegen würden sich die Finanzbeihilfen im Tessin erhöhen, während sie im Wallis unverändert bleiben würden.

Tabelle 3: Geschätzte Ausgabeneffekte des obligatorischen Finanzreferendums und der Gesetzesinitiative für unterschiedliche Betragsgrenzen und Unterschriftenquoren, 26 Kantone, 1980 – 1998

Betragsgrenze (Millionen SFR)	<i>Unterschriftenquorum der Gesetzesinitiative in Prozent der Bevölkerung</i>			$\frac{d(\text{Ausgaben})}{d(\text{Unterschriften})}$
	0.7 (25. %)	1.4 (Median)	2.1 (75. %)	
0.5 (25. %)	-106 [0.0]	-1,448 [3.7]	-2,791 [8.5]	94 [0.0]
1	-109 [0.0]	-1,433 [3.7]	-2,757 [8.4]	120 [0.0]
2.5 (Median)	-118 [0.0]	-1,387 [3.7]	-2,656 [7.9]	199 [0.1]
5	-134 [0.0]	-1,311 [3.8]	-2,488 [7.1]	330 [0.4]
10	-165 [0.1]	-1,158 [3.7]	-2,152 [5.5]	593 [1.4]
15 (75. %)	-197 [0.2]	-1,006 [3.5]	-1,815 [10.1]	856 [3.1]
$\frac{d(\text{Ausgaben})}{d(\text{Betragsgrenze})}$	-6 [0.0]	31 [1.9]	67 [8.8]	

Anmerkung. In der Tabelle wird der Effekt des obligatorischen Finanzreferendums auf die Kantonsausgaben mit der angegebenen Betragsgrenze relativ zu einem ansonsten identischen Kanton bei gegebenem Unterschriftenquorum der Gesetzesinitiative berichtet. Die letzte Zeile berichtet den marginalen Effekt, den ein Anstieg der Betragsgrenzen um eine Million SFr bei gegebenen Unterschriftenquoren auf die Kantonsausgaben hat. Die letzte Spalte berichtet den marginalen Effekt, den ein einprozentiger Anstieg des Unterschriftenquorums bei gegebenen Betragsgrenzen auf die Staatsausgaben hat. In eckigen Klammern sind die *F*-Statistiken für die Null-Hypothese Effekt=0 angegebenen (mit robusten Standardfehlern berechnet).

Quelle. FELD und MATSUSAKA (2003), Tabelle 6, S. 2719.

3.3 Die Auswirkungen der Betragsgrenzen in der Praxis

FELD und MATSUSAKA (2003) untersuchen zusätzlich zum Einfluss des obligatorischen Finanzreferendums auf die Kantonsausgaben, welche Auswirkungen die kantonalen Unter

schiede in den Betragsgrenzen auf den Effekt des Finanzreferendums haben. Die Schätzergebnisse aus ihrer *Tabelle 4* sind in *Tabelle 2* angegeben. Je nach Höhe des Ausgabenwertes, ab welchem ein Finanzreferendum erforderlich ist, variiert die mit dem obligatorischen Finanzreferendum einher gehende Ausgabenreduktion zwischen 1389 SFr und 846 SFr pro Kopf im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1998. Sie fällt monoton über den gesamten Bereich der Betragsgrenzen und verdeutlicht damit, dass höhere Betragsgrenzen die restriktive Wirkung des Finanzreferendums abschwächen. Dabei sind jedoch auch bei hohen Betragsgrenzen noch signifikant niedrigere Ausgaben pro Kopf zu beobachten. Im Kanton St. Gallen mit seiner Betragsgrenze von 15 Millionen SFr für das obligatorische Finanzreferendum resultiert immer noch eine statistisch signifikante Ausgabenreduktion von 845 SFr pro Kopf.

3.4 Wechselwirkung mit der Initiative in der Praxis

Schliesslich untersuchen FELD und MATSUSAKA (2003) auch die Wechselwirkung zwischen Finanzreferendum und Gesetzesinitiative. Höhere Unterschriftenquoten für die Gesetzesinitiative sind nach ihren Schätzungen mit signifikant höheren Kantonsausgaben verknüpft. Das bedeutet, dass sowohl die leichtere Nutzung der Initiative als auch des Finanzreferendums zu niedrigeren Kantonsausgaben führen. In *Tabelle 3* sind die geschätzten Ausgabeneffekte für unterschiedliche Betragsgrenzen und Unterschriftenquoten angegeben. Die einzelnen Zeilen geben an, wie sich die Ausgaben in einem Kanton bei gegebener Betragsgrenze und gegebenem Unterschriftenquorum im Vergleich zu einem ansonsten identischen Kanton ohne obligatorisches Finanzreferendum bei gleichem Unterschriftenquorum für die Gesetzesinitiative verändern. *Tabelle 3* verdeutlicht somit, was es bringt, ein obligatorisches Finanzreferendum zur Verfügung zu haben, wenn alle sonstigen Faktoren, welche die Staatsausgaben erklären, inklusive des Unterschriftenquorums, konstant gehalten werden.

Die erste Zelle sagt beispielsweise aus, dass ein Kanton mit einem obligatorischen Finanzreferendum bei einer Betragsgrenze von 500'000 SFr und einem Unterschriftenquorum von 0.7 Prozent für die Gesetzesinitiative 105.64 SFr weniger pro Kopf und Jahr ausgab als ein ansonsten gleicher Kanton mit einem Unterschriftenquorum von 0.7 Prozent ohne Finanzreferendum. Wie zuvor bemerkt, wird das obligatorische Finanzreferendum weniger restriktiv, je höher die Betragsgrenzen sind. Verfolgt man die Zelleneinträge in den Spalten nach unten, so werden die Beträge (ausser in der ersten Spalte, wo der Effekt nicht signifikant ist) geringer. Verfolgt man die Zeilen nach rechts, so sieht man, dass der Effekt des Finanzreferendums bei gegebener Betragsgrenze betragsmässig um so höher ist, also um so restriktiver wirkt, je höher das Unterschriftenquorum für die Gesetzesinitiative ist. Der in der letzten Spalte angegebene marginale Effekt einer Erhöhung des Unterschriftenquorums verdeutlicht, dass ein restringierter Zugang zum Instrument Gesetzesinitiative mit ansteigenden Staatsausgaben einhergeht, je höher die Betragsgrenze für das Finanzreferendum ist. Dieser marginale Effekt wird jedoch erst bei einer Betragsgrenze von 15 Millionen SFr signifikant von Null verschie

den. Diese Schätzergebnisse zeigen die partielle Substitutionsbeziehung zwischen Finanzreferendum und Initiative auf. Auf ähnliche Weise verdeutlicht die unterste Zeile den marginalen Effekt der Betragsgrenzen, wenn die Gesetzesinitiative immer teurer in der Nutzung wird.

3.5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die empirischen Untersuchungen für die Schweizer Kantone und Gemeinden (sowie für die U.S.-Bundesstaaten) deuten im wesentlichen darauf hin, dass in direkt-demokratischen Gebietskörperschaften weniger ausgegeben wird, weniger Steuern eingenommen werden, eine geringere Staatsverschuldung besteht, weniger Steuern hinterzogen werden und eine höhere Wirtschaftskraft, gemessen am BIP pro Kopf, resultiert. Der Nachteil eines Teils der Studien ist, dass verschiedene Instrumente der direkten Demokratie in irgendeiner Form zusammengefasst werden, so dass die differenzierten Auswirkungen der einzelnen Instrumente nicht mehr feststellbar sind. Betrachtet man vornehmlich die Auswirkungen des Finanzreferendums, so ergeben sich folgende Ergebnisse:

- Das obligatorische Finanzreferendum geht in den Schweizer Kantonen und Gemeinden mit geringeren Ausgaben und Einnahmen einher. Diese Ergebnisse sind über ganz unterschiedliche Untersuchungsdesigns und Zeitperioden robust. Ein Einfluss auf die kantonalen Budgetdefizite lässt sich nicht statistisch gesichert belegen. Tendenziell deutet die Evidenz aber darauf hin, dass die Schuldenstände in Kantonen und Gemeinden mit obligatorischem Finanzreferendum signifikant geringer sind, auch wenn diese Ergebnisse nicht vollkommen robust sind.
- Bezüglich der Struktur der Ausgaben lassen sich keine gesicherten Aussagen für das Finanzreferendum machen. Hier liegen lediglich Studien vor, in denen der Index der direkten Demokratie verwendet wird. Dies gilt auch für die Untersuchung zu den Verteilungswirkungen der direkten Demokratie. Dennoch deuten diese Ergebnisse in gewisser Weise an, dass Einkommensumverteilung in der direkten Demokratie zielgenauer erfolgt.
- Dieses Resultat wird durch Untersuchungen zum Finanzausgleich pointiert. Kantone mit obligatorischem Finanzreferendum erhalten signifikant geringere Finanzbeihilfen mit Eigenbeteiligung.
- Im Hinblick auf die Einnahmenstruktur zeigt sich, dass Kantone mit obligatorischem Finanzreferendum ihre Ausgaben eher über Gebühren und Beiträge als über Steuern finanzieren.
- Die Vermutungen aus *Abschnitt 2* für die Höhe der Betragsgrenzen bestätigen sich weitgehend. Je höher die Betragsgrenzen für das obligatorische Finanzreferendum, um so weniger restriktiv wirkt es sich auf die Kantonsausgaben aus. Dennoch ergeben sich bei rela

tiv hohen Betragsgrenzen, wie diejenige über 15 Millionen SFr im Kanton St. Gallen, immer noch quantitativ erhebliche und statistisch signifikante Ausgabenreduktionen.

- Gesetzesinitiative und Finanzreferendum stehen in einer partiell substitutiven Beziehung zueinander. Das Finanzreferendum wirkt bei gegebener Betragsgrenze um so restriktiver, je höher das Unterschriftenquorum für die Gesetzesinitiative ist. Die Bürger nutzen das Instrument, das für sie vergleichsweise günstig zur Verfügung steht. Dabei ist das Finanzreferendum jedoch in dem Sinne in der Führungsrolle, dass es das relativ restriktivere Instrument ist, dessen Ausgaben dämpfende Wirkung am robustesten ist. Dieses Ergebnis ist kompatibel mit den vermuteten Umsetzungsproblemen bei der Gesetzesinitiative.
- Eine Untersuchung zu den Wechselwirkungen von obligatorischem und fakultativem Finanzreferendum ist bislang noch nicht durchgeführt worden. Wie in *Abschnitt 2* bemerkt, lässt sich ein obligatorisches Finanzreferendum bei einer geeigneten Wahl der Betragsgrenzen und des Unterschriftenquorums in ein fakultatives Finanzreferendum transformieren. Ohne weitere Berechnungen sind jedoch keine Aussagen darüber möglich, bei welchen Betragsgrenzen bzw. Unterschriftenquoten dies der Fall sein dürfte.

4. Probleme der Übertragung der Institution ‚Finanzreferendum‘ auf die Bundesebene

Lassen sich die für die Schweiz gewonnenen Erkenntnisse über die Auswirkungen der direkten Volksrechte problemlos auf die Bundesebene übertragen? Zuweilen wird bezweifelt, dass die Ergebnisse, welche für die Kantone und Gemeinden erzielt wurden, auf die Bundesebene übertragbar sind (BORNER 1997, S. 109 – 110). Nun wäre es naiv abzustreiten, dass eine Übertragung empirischer Ergebnisse von einer föderalen Ebene auf eine andere Probleme aufwerfen könnte. Drei Problemkreise sind zu nennen, auf die im folgenden näher eingegangen werden soll. Zum einen bestehen Unterschiede in der Ausgabenstruktur zwischen Bund und Kantonen bzw. Gemeinden. Der Bund tätigt relativ mehr Transfers als die Kantone. Zum zweiten wird etwa vom Bundesrat auf das Problem der Übersteuerung hingewiesen. Demnach ist es möglich, dass das Volk zwar Geldleistungsgesetze verabschiedet, die zur Finanzierung notwendigen Ausgabenbeschlüsse aber blockiert. Schliesslich werden Referenden als Vetoinstrument verstanden. Damit verknüpft sich die Befürchtung einer möglichen Blockadepolitik der Bürger auf der Bundesebene.

4.1 Unterschiede in der Ausgabenstruktur zwischen Bund und Kantonen

In der Tat gibt der Bund mehr für Transfers als die Kantone und die Gemeinden aus. Wie oben in *Fussnote 6* angemerkt, verausgabte der Bund im Jahr 2001 ohne Berücksichtigung der Transfers zwischen den Gebietskörperschaften 32.2 Prozent seiner Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt und die Landwirtschaft, während die Kantone 22.3 Prozent und die Gemeinden 14.3 Prozent ihrer Ausgaben dafür aufwendeten. Bei dieser Rechnung sind eine Reihe weite

rer Transferausgaben und Steuervergünstigungen gar nicht erst berücksichtigt. Der Eigenbereich ist beim Bund anteilmässig alles in allem somit gering.

Von seiner Konstruktion her ist das Finanzreferendum einer simulierten Kaufentscheidung privater Güter ähnlich. Dem Bürger wird ein Ausgabenprojekt, etwa für eine Infrastrukturmassnahme, in einer bestimmten Grössenordnung angeboten. Er entscheidet vor dem Hintergrund der ihm vorliegenden Informationen über die möglichen Finanzierungswege durch einen impliziten Vergleich der Kosten und Nutzen einer öffentlichen Leistung. Dieser Vergleich ist am leichtesten bei Konsumgütern, schwieriger bei Investitionen, weil intertemporale Aspekte bedeutsamer sind, und besonders schwierig bei Programmen zur Einkommensumverteilung. Im letzten Fall stehen die Bürger quasi vor einer Versicherungsentscheidung für Lebensrisiken, die sich nicht oder nur unzureichend am Markt absichern lassen. Das für eine rationale Entscheidung erforderliche Kalkül ist individuell schwierig. Aufgrund der Einkommensumverteilung ist zu erwarten, dass die Nettozahler dieser Programme sich im Finanzreferendum deutlich dagegen aussprechen. Die Nettoempfänger können versuchen, Mehrheiten zur Ausbeutung der Bezieher höherer Einkommen bzw. der Vermögenden zu schmieden. FELD, FISCHER und KIRCHGÄSSNER (2004) argumentieren, dass sich theoretisch daraus Umverteilungszyklen ergeben können, die vermutlich nicht stabil wären.

Wirft man einen Blick in die Schweizer Wirklichkeit, so muss man feststellen, dass bereits heute eine Reihe von Umverteilungsprogrammen existieren, die unter Beteiligung des Volkes zustande gekommen sind und verändert werden. Von Instabilität im Sinne häufiger erheblicher Rechtsänderungen kann etwa bei der AHV/IV nicht die Rede sein. Dabei sind die Bürger trotz der Komplexität dieser Entscheidungen häufig genug in der Lage, ihre Interessen wahrzunehmen (BÜTLER 2002). Es finden sich aber auch immer wieder Beispiele dafür, dass die Bürger in diesen Entscheidungen auf Bundesebene ihre eigene, individuell rationale Position hinterfragen und sich entgegen ihren kurzfristigen rationalen Interessen entscheiden, um eine kollektiv vernünftige Lösung zu erhalten (POMMEREHNE und SCHNEIDER 1985).

Zudem betreiben die Kantone eine gewisse Einkommensumverteilung, wenn auch nicht so stark wie der Bund, so dass zumindest gewisse Rückschlüsse im Hinblick auf die Auswirkungen des Finanzreferendums auf die Einkommensumverteilung möglich sind. Die vorliegende Evidenz für die Kantone deutet nicht darauf hin, dass eine unvernünftige Politik der Einkommensumverteilung in den eher direkt-demokratischen Kantonen betrieben wird. Zwar wird in direkt-demokratischen Kantonen signifikant weniger umverteilt. Wenn die Einkommensunterschiede zwischen den Besserverdienenden und den Einkommensschwachen jedoch zu gross werden, erfolgt relativ mehr Einkommensumverteilung in direkt-demokratischen Kantonen. Betrachtet man die Untersuchungen der Ausgabenstruktur, so finden sich keine robusten Ergebnisse im Hinblick auf Unterschiede in den Subventionszahlungen zwischen mehr oder weniger direkt-demokratischen Kantonen. Diese Evidenz hilft nur indirekt weiter, weil es keine Evidenz für die Wirkung des Finanzreferendums ist, sondern mit Hilfe des Index für

direkte Demokratie gewonnen wurde. Es besteht jedoch eine signifikante Korrelation zwischen beiden Grössen, so dass eine hinreichende Aussagekraft bleibt.

Grundsätzlich spricht schliesslich viel dafür, gerade verteilungspolitische Fragen direkt-demokratisch zu entscheiden. MATSUSAKA (1992) belegt für kalifornische Initiativen, dass dort eher Verteilungs- als Verwaltungsfragen entschieden werden. Die Parlamentarier und die Regierung haben nur unvollständige Informationen über die Verteilungspräferenzen der Bürger. Sie sehen sich bei verteilungspolitisch brisanten Fragen erheblichem Einfluss durch Interessengruppen ausgesetzt, wovon jede für sich reklamiert, stärker in der Bevölkerung verankert zu sein. Ein Finanzreferendum trägt in dieser Situation zu rationaleren Entscheidungen bei.

Fasst man diese Argumente zusammen, so spricht mehr dafür als dagegen, verteilungspolitische Entscheidungen in Form eines Finanzreferendums direkt-demokratisch zu entscheiden. Die Tatsache, dass der Bund mehr Transfers tätigt, ist für sich genommen noch kein Argument gegen die Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene. Beispiele aus der kantonalen Praxis belegen dies. Es stellt sich zwar heraus, dass das Finanzreferendum auf Kantonsebene in den vergangenen fünfzehn Jahren in der Tat vorwiegend bei Infrastrukturmassnahmen restriktiv wirkte. So wurde etwa im Kanton Schaffhausen 1991 ein Kredit über 3.82 Mio. SFr für ein integriertes EDV-System im Steuerbereich, 1996 ein Kredit über 34.4 Mio. SFr für Ersatz- und Umbauten am kantonalen Psychiatriezentrum und 1997 ein Kredit über 2.2 Mio. SFr für die Beschaffung eines Magnetresonanz-Tomographen nicht gewährt. Im Tessin wurde 1993 ein Kredit über 50.5 Mio. SFr zum Bau einer Kehrrechtverbrennungsanlage und ein weiterer Kredit über 1.8 Mio. SFr für das Regionalspital Lugano abgelehnt. Allerdings fanden auch interessante Beschränkungen von Subventionen statt. In Graubünden wurde 2001 ein Kantonsbeitrag über 7 Mio. SFr an die Alpine Ski-WM 2003 in St. Moritz abgelehnt. Der Grosse Rat hatte diese Entscheidung, weil sie umstritten war, freiwillig der Volksabstimmung unterstellt. Am 3. März 2002 wurde ein Kantonsbeitrag an die Alpine Ski-WM 2003 über 4 Mio. SFr angenommen. Hier war die Entscheidung der Bürger offenbar notwendig, um eine Verteilungsfrage zu lösen.

4.2 Problem der sog. ‚Übersteuerung‘

Ein deutlicheres Problem ergibt sich aus diesen strukturellen Unterschieden zwischen Bund und Kantonen, wenn man die Möglichkeit der ‚Übersteuerung‘ in Betracht zieht. Die Bürger könnten beispielsweise in einem fakultativen Gesetzesreferendum einem Leistungsgesetz, das Ausgaben vorsieht, zustimmen, den dazu gehörenden Finanzierungsbeschluss aber ablehnen. Es wird befürchtet, dass dies zu einer (noch) komplizierteren und weniger vorhersehbaren Budgetierung führen könnte. Ist das der Fall, so werfen diese Entscheidungen die Frage auf, warum die Bürger solche (scheinbar) widersprüchlichen Entscheidungen treffen sollten. Dies könnte mit der Irrationalität der Bürger oder unterschiedlichen Beteiligungsstrukturen bei beiden Urnengängen zusammenhängen und wären daher dem Finanzreferendum inhärent.

Alles in allem deutet die Evidenz zu Finanzreferenden in den Kantonen (und in den U.S.-Bundesstaaten) nicht darauf hin, dass besondere Irrationalitäten dabei im Spiel wären. Das sog. ‚Übersteuerungsproblem‘ könnte aber auch zustande kommen, weil die Bürger zurecht auf billigere Ausgabeprojekte bestehen. Eine bestimmte Politik lässt sich zu unterschiedlichen Kosten betreiben. EHRENBERG ET AL. (2004) legen Evidenz dafür vor, dass die Vermutung der Bürger, sich einer überteuerten Leistung gegenüber zu sehen, einer der häufigsten Gründe für die Ablehnung der Budgets in amerikanischen Schulgemeinden ist. Das ‚Übersteuerungsproblem‘ wäre das Resultat einer erwarteten Einschränkung des Handlungsspielraumes der Politiker durch das Finanzreferendum.

Allerdings dürfte dies in der Tat die Budgetierung verkomplizieren, wenn auch echte Probleme durch eine vorsichtige und vorausschauende Budgetplanung minimiert werden können. Da dem Finanzreferendum neue Ausgabenprojekte unterstehen, dürften die Budgetierungsprobleme in der Tat beherrschbar sein. Die einfachste Antwort auf das sog. ‚Übersteuerungsproblem‘ bestünde darin, neue Geldleistungsgesetze im Budget erst nach erfolgtem Finanzreferendum umzusetzen. Im Fall eines fakultativen Finanzreferendum liesse sich dies erreichen, indem der Bundesrat, wie im Beispiel Graubündens bei der Subventionierung der Alpinen Ski-WM 2003, wichtige Projekte von sich aus dem Finanzreferendum unterstellt, um Planungssicherheit zu erhalten.

Problematischer dürfte es sein, dass die Einführung des Finanzreferendums auf Bundesebene auf ein bestehendes System der Einkommensumverteilung trifft. Es wäre möglich, dass nach Einführung des Finanzreferendums neue Ausgabenbeschlüsse für existierende Verteilungsprogramme nicht genehmigt werden. Dies würde vermutlich die Revision eines Gesetzespakets erfordern, welche mit gewissen Risiken verknüpft ist. Eine solche Revision bietet aber auch Chancen. Anstelle einer Sunset-Gesetzgebung würde es mit Hilfe neuer Ausgabenbeschlüsse möglich, überkommene Verteilungspositionen zu überprüfen, die in einem bestehenden Gesetz enthalten sind. Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass das Problem der ‚Übersteuerung‘ durchaus vorhanden sein kann. Es dürfte jedoch nicht allzu gravierend sein, bietet Chancen und nicht nur Risiken und ist in manchen Fällen gewollt, wenn es unterschiedlich teure Lösungen für bestimmte Politikvorhaben gibt.

4.3 Möglichkeiten der Blockadepolitik

Für die Bundespolitik kann es sehr bedeutsam sein, dass keine weitere Verlangsamung von Entscheidungsprozessen durch das Finanzreferendum zustande kommt. Die Schweiz adaptiert sich in manchen Fällen langsamer als andere Länder an von aussen an sie heran getragene Veränderungserfordernisse. Prinzipiell ist ein Finanzreferendum weniger als ein Gesetzesreferendum dazu geeignet, notwendige Veränderungen auf Bundesebene zu blockieren. Im Sinne des zuvor genannten Problems der ‚Übersteuerung‘ kann es zwar passieren, dass gewisse Verzögerungen auftreten. Blockaden gegen Veränderungen ergeben sich aber vermutlich in

grösserem Masse durch das fakultative Gesetzesreferendum, wenn die Bürger eine bestimmte Politik nicht wollen.³⁰ Das zusätzlich verfügbare Finanzreferendum wird in dieser Hinsicht nicht sehr viel ändern, da es nur bei budgetwirksamen Beschlüssen oberhalb eines bestimmten Schwellenwerts greift. Diese Beschlüsse haben zumeist eine gesetzliche Grundlage, die dem fakultativen Gesetzesreferendum untersteht. Wollen die Bürger eine Politik nicht, so können sie diese eher über das fakultative Gesetzesreferendum blockieren.

Im Hinblick auf die Zielsetzung, einen Ausgaben dämpfenden Effekt zu erzielen, ist das Finanzreferendum aber durchaus geeignet, Ziel führende Blockaden vorzunehmen. Wie oben bereits angemerkt, ist das Finanzreferendum ein Vetoinstrument, mit dem neue Ausgabeprojekte abgelehnt werden. Bei Ablehnung wird dieses Ausgabeprojekt nicht realisiert und damit auch nicht budgetwirksam. Von seiner Konstruktion her ist das Finanzreferendum eher dazu geeignet, Ausgabenbeschränkungen zu bewirken. Es hat sicherlich in geringerem Masse den Charakter eines Blockadeinstruments.

4.4 Zusätzlicher Ertrag des Finanzreferendums auf Bundesebene

Ein schwierige Frage stellt jene nach dem zusätzlichen Ertrag eines Finanzreferendums im Vergleich zu den bereits bestehenden Instrumenten auf Bundesebene dar. Der Bund ist heute auf der Einnahmeseite dadurch restringiert, dass Steuererhöhungen von den Bürgern in aller Regel sogar in einem obligatorischen Verfassungsreferendum genehmigt werden müssen. Auf der Ausgabeseite sind die Restriktionen weniger stark. Daraus nährt sich die Ratio für die Forderung nach einem Finanzreferendum auf Bundesebene. Die existierenden Restriktionen, die auf der Ausgabeseite durch direkte Volksrechte bereits heute hervorgerufen werden, sind dennoch erheblich. So untersteht jede AHV-Revision dem fakultativen Gesetzesreferendum. Wenn Einnahmenbeschlüsse damit verbunden sind, etwa bei einer weiteren Anhebung der Mehrwertsteuerprozente, ist zuweilen ein obligatorisches Verfassungsreferendum zu bestehen. Der Neue Finanzausgleich, der ein umfangreiches Umverteilungsprogramm auf Bundesebene durch ein anderes umfangreiches Umverteilungsprogramm ablöst, muss in einem Verfassungsreferendum entschieden werden. Ähnliche Beschränkungen lassen sich bei einer Reihe von anderen Ausgabeprogrammen antreffen. Zudem wirkt die Schuldenbremse im wesentlichen als Ausgabenregel, da Anpassungen des Bundeshaushalts kaum über die Einnahmeseite möglich sind.

Diese Beschränkungen sind aber aus Sicht der Bürger offenbar nicht hinreichend, so dass sie in manchen Fällen den Umweg über eine Verfassungsinitiative wählen, um zu einer Be

30. HEINIGER ET AL. (2004) diskutieren die durch das fakultative Referendum verursachte Blockade Schweizer Reformpolitik. CASTANHEIRA ET AL. (2004) verdeutlichen hingegen, dass grundlegende Reformen breit abgestützt sein müssen, damit sie nachhaltig wirken können und nicht bei nächstbestener Gelegenheit rückgängig gemacht werden. Selbst M. Thatcher hatte bei ihrer harten Haltung gegen die britischen Gewerkschaften die Mehrheit der Bevölkerung hinter sich. Die Institution des Referendums hilft den politischen Entscheidungsträgern, sich auf die Reformwünsche der Bürger einzustellen und Fehler zu vermeiden.

schränkung der Bundesausgaben zu kommen. Eine Finanzreferendum macht solche fragwürdigen Rechtskonstruktionen überflüssig, durch die versucht wird, über Verfassungsbestimmungen bestimmte Ausgaben zu verhindern. KOLLER (1997) weist darauf hin, dass dies etwa im Fall der Rothenthurm-Initiative oder der F/A-18-Initiative festgestellt werden konnte. Solche Verfassungsänderungen sind eher problematisch, nicht nur weil sie die Systematik der Verfassung stören, sondern auch, weil sie aufgrund der höheren Hürden für Verfassungsänderungen wegen des Ständemehrs später schwer wieder zu ändern sind.

Das Finanzreferendum dürfte daher vor allem für grössere Infrastrukturprojekte zusätzliche Beschränkungen bedingen. Ein Finanzreferendum, in welchem ein bestimmter Kredit bewilligt wird und weitere Ausgaben jeweils nochmals zusätzlich genehmigt werden müssen, würde zu mehr Transparenz in den Finanzentscheidungen führen. Ähnlich verhält es sich mit grösseren Subventionsprojekten. Beispielsweise müsste die Entscheidung zur Subventionierung des Zürcher Flughafens in einem Finanzreferendum entschieden werden. Die Erfahrung auf Kantonsebene belegt, dass die Bürger die Sinnhaftigkeit von Subventionen durchaus einschätzen können. Auf diese Weise sollte sich eine vernünftiger Ausgabenpolitik einstellen.

Zuweilen wird das Beispiel der NEAT gegen ein Finanzreferendum ins Feld geführt. Sie sei bereits mehrfach in Referenden vom Volk genehmigt worden, ohne dass dadurch allzu starke finanzielle Restriktionen zustande kamen.³¹ Über die NEAT wurde zwei Mal abgestimmt. Bei der ersten Abstimmung vom 27. September 1992 wurde den Bürgern im Unterschied zu den Erfordernissen eines Finanzreferendums kein eindeutiges Ausgabenvolumen zur Abstimmung vorgelegt. Lediglich Erwartungen über die entstehenden Kosten wurden vor der Abstimmung diskutiert. Auch in der Abstimmung über die LSVA vom 27. September 1998 bestand die Abstimmungsvorlage nicht aus einem konkreten Betrag in Form eines Kredits für die NEAT. Es liessen sich erneut lediglich Erwartungen über die Auswirkungen der LSVA auf die Finanzierung der NEAT diskutieren. Das Beispiel NEAT dient somit nicht als Beleg gegen die Sinnhaftigkeit eines Finanzreferendums auf Bundesebene. Eher ist das Gegenteil der Fall. Ein Finanzreferendum hätte es erforderlich gemacht, den Bürgern eine genauere Ausgabenprognose vorzulegen. Wäre dieser Kredit bewilligt worden, so müsste ein höheres Finanzvolumen bei Überschreiten der Betragsgrenzen erneut von den Bürgern entschieden werden. Womöglich wäre in diesem Fall eine ‚Übersteuerung‘ auf Bundesebene bemängelt worden, wenn die Bürger zwar einer Verkehrspolitik der Verlagerung von der Strasse auf die Schiene zustimmte, dies aber zu niedrigeren Kosten verlangen würde. Die Wahrscheinlichkeit ist nicht gering, dass sich das Finanzreferendum hier restringierend ausgewirkt hätte.

Neben den direkten Effekten, die eine Finanzreferendum auf Bundesebene haben kann, sind zudem noch indirekte Effekte zu berücksichtigen. Zum einen werden die Abgeordneten und

31. Siehe dazu SILVIO BORNER (2004), Flughilfe für Zugvögel, *Weltwoche*, <http://www.weltwoche.ch/artikel/print.asp?AssetID=7394CategoryID=66>, heruntergeladen am 19.08.04.

die Regierung bei budgetwirksamen Entscheidungen vorab versuchen, die Wünsche der Bürger zu berücksichtigen. Aufgrund der Unsicherheit über die Bürgerpräferenzen werden sie vorsichtiger kalkulieren und versuchen, Projekte mit niedrigeren Kosten vorzuschlagen, um keine Niederlage im Finanzreferendum hinnehmen zu müssen. Diese Vorsicht bei der Kalkulation ist durchaus ein erwünschter Nebeneffekt des Finanzreferendums. Durch die Antizipation einer möglichen Abstimmungsniederlage wird der finanzielle Spielraum für einzelne Ausgabeprojekte eingeschränkt. Zum zweiten können Interessengruppen versuchen, die Unsicherheiten der Parlamentarier auszunutzen. Auf diesen letzten Punkt ist bereits in *Abschnitt 2.3* eingegangen worden. Zum dritten werden die Entscheidungsträger in Parlament und Regierung versuchen, den Schwellenwert für das Finanzreferendum zu unterschreiten und dies ggf. über eine Aufteilung eines Ausgabenprojektes zu erreichen. Obwohl diese Gefahr durchaus realistisch ist und sich auf Kantonsebene solche Ausweichreaktionen feststellen lassen, zeigt die Erfahrung der Kantone andererseits, dass das Finanzreferendum noch hinreichend restriktiv ist. Es kommt daher viel auf die Ausgestaltung des Finanzreferendums an.

Schuldenbremse und Finanzreferendum wirken sich auf verschiedene Weise auf das Finanzgebaren aus. Die Schuldenbremse belässt den politischen Instanzen einen erheblichen Spielraum bei der Festsetzung der Einnahmen und Ausgaben, während das Finanzreferendum es erlaubt, gezielter auf der Stufe der Einzelkredite Ausgaben dämpfend zu wirken. Im Gegensatz zur Schuldenbremse ist das Finanzreferendum auch auf einen weiteren Planungshorizont ausgerichtet. Es dürfte sich daher komplementär zur Schuldenbremse verhalten. Die Evidenz auf der Kantonsebene belegt in der Tat, dass Schuldenbremse und Finanzreferendum sich nicht in einer substitutiven Beziehung befinden. Während die kantonalen Schuldenbremsen vornehmlich die kantonalen Defizite reduzieren helfen, führt das Finanzreferendum zu niedrigeren Ausgaben und Einnahmen (SCHALTEGGER und FELD 2004).

5. Ausgestaltung eines Finanzreferendums auf Bundesebene

Die vernünftigste Lösung bestünde darin, dass neue (einmalige und wiederkehrende) Ausgaben ab einer bestimmten Höhe dem Volk zur Genehmigung vorgelegt werden können bzw. müssen. Ob nun ein fakultatives oder obligatorisches Finanzreferendum oder beide zusammen eingeführt werden, ist nicht entscheidend. In *Abschnitt 2* wird darauf hingewiesen, dass beide Instrumente je nach Betragsgrenze und Unterschriftenquorum äquivalent sein können. Beide Instrumente zusammen einzuführen, erscheint nur sinnvoll, wenn man stärkere Restriktionen vorsehen möchte. Der gegenwärtige Vorschlag eines fakultativen Finanzreferendums scheint daher akzeptabel. Auch die Ausrichtung des Unterschriftenquorums (50'000 Stimmberechtigte) am fakultativen Gesetzesreferendum ist sinnvoll, weil sie an einer bewährten Praxis auf Bundesebene anknüpft.

Wer soll jedoch darüber befinden, was 'neue' Ausgaben sind. Soweit es sich um eine zeitliche Streckung der Ausgaben (z.B. bei Infrastrukturinvestitionen oder Rüstungsausgaben) handelt,

sollten die Gesamtausgaben der entsprechenden Projekte (ab einer bestimmten Höhe) dem Referendum unterliegen. Da aber dann noch erhebliche Gestaltungsspielräume existieren, sollte es zudem möglich sein, dass ein Finanzreferendum ergriffen werden kann, wenn die vorgegebene Summe unterschritten wird, aber eine erhebliche Minderheit des Parlaments dies verlangt (KIRCHGÄSSNER, FELD und SAVIOZ 1999). Der Verfassungsentwurf des Bundesrats von 1996 schlug vor, dass das erforderliche Quorum ein Drittel der Mitglieder jeder Kammer sein muss, was Sinn macht, wenn dieses Instrument nur sehr restriktiv gehandhabt werden soll. Das erforderliche Quorum ist so hoch, dass es bereits wieder fraglich ist, ob das Finanzreferendum überhaupt Wirkung erzielen kann. Will man dagegen dem Volk die Möglichkeit einräumen, über ein Finanzreferendum die Politik des Parlaments (bzw. seiner Mehrheit) sowie insbesondere dessen Ausgabenverhalten zu kontrollieren, so wäre es sinnvoller, ein Quorum in einer der beiden Kammern für das Ergreifen des fakultativen Finanzreferendums vorzusehen. Dafür spricht insbesondere, dass die Bevölkerung in den beiden Kammern bewusst unterschiedlich repräsentiert ist. Daher sollten diese unterschiedlichen Repräsentationen dort, wo dies möglich ist, auch für sich allein handlungsfähig sein. Dabei könnte man zudem überlegen, das Quorum auf ein Viertel der Mitglieder eines Rates zu verringern. Kann das Finanzreferendum dagegen, so wie dies im Bundesratsentwurf von 1996 vorgesehen war, nur sehr restriktiv gehandhabt werden, so werden trotz der (eher theoretischen) Möglichkeit dieses Referendums auch weiterhin Rechtskonstruktionen über (mehr oder weniger) fragwürdige Verfassungsbestimmungen gewählt werden, um Ausgaben, die in den Augen einer grossen Minderheit überflüssig oder gar schädlich sind, zu verhindern.

Darüber hinaus stellt sich die Frage der Betragsgrenzen. Im Unterschied zu den meisten Kantonen macht eine Regelung mit relativen Ausgabenlimiten Sinn. Die Betragsgrenze sollte in Prozent eines Durchschnitts der vorjährigen Ausgaben (Rechnungsabschlüsse) angegeben werden, damit das Finanzreferendum bei steigenden Ausgaben nicht zunehmend restriktiv wird. Orientiert man sich am Median der Betragsgrenzen des obligatorischen Finanzreferendums für einmalige Ausgaben, der gemäss den Untersuchungen von FELD und MATSUSAKA (2003) noch mit erheblichen Beschränkungen der Staatsausgaben auf Kantonsebene einher geht, und setzt ihn in Relation zu den Ausgaben des entsprechenden Kantons im Jahr 1998, so würde daraus eine Betragsgrenze von 0.15 Prozent resultieren. Nimmt man den Kanton St. Gallen, dessen Betragsgrenze auf dem 75. Perzentil liegt, so würde eine Betragsgrenze von 0.45 Prozent anzusetzen sein. Diese Werte sind für das obligatorische Finanzreferendum auf Kantonsebene berechnet. Für ein fakultatives Finanzreferendum sollten niedrigere Werte angesetzt werden. Zieht man beispielhaft nochmals den Kanton St. Gallen heran, so wäre eine Betragsgrenze von 0.1 Prozent anzusetzen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der NEAT auf Bundesebene erscheint es ratsam, die Betragsgrenzen für das Finanzreferendum für wiederkehrende Ausgaben relativ niedriger anzusetzen. Auf Kantonsebene scheint sich eine Regelung von einem Zehntel der Ausgabenlimite des Finanzreferendums für einmalige Ausgaben einzuspielen.

6. Schlussbemerkung

In dieser Studie wird die Sinnhaftigkeit der Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene geprüft. Es zeigt sich einerseits theoretisch, dass ein Finanzreferendum die eidgenössische Finanzpolitik stärker auf die Wünsche der Bürger restringieren dürfte. Die empirische Evidenz aus den Schweizer Kantonen und Gemeinden bestätigt diese Vermutung im wesentlichen. Demnach sind obligatorische Finanzreferenden auf Kantons- und Gemeindeebene mit signifikant niedrigeren Ausgaben, Einnahmen und, unter Einschränkungen, auch Staatsschulden verbunden. Ein Finanzreferendum ist somit als ergänzendes Instrument zur Schuldenbekämpfung auf Bundesebene prinzipiell geeignet.

In einem zweiten Schritt wurde die Übertragbarkeit der kantonalen Erfahrungen auf die Bundesebene untersucht. Dass der Bund in stärkerem Masse Transferausgaben tätigt, dürfte nicht allzu problematisch sein. Direkt-demokratische Entscheidungen sind nach Erfahrungen in den USA eher dazu geeignet, Verteilungsmassnahmen zu entscheiden, weil sie die Unsicherheiten der Repräsentanten im Hinblick auf die Verteilungspräferenzen der Individuen reduzieren helfen. Die vorliegende Evidenz für die Schweizer Kantone belegt, auch hier in eingeschränktem Masse, dass Einkommensumverteilung in den stärker direkt-demokratischen Kantonen zielgenauer erfolgt. Zudem werden regionale Verteilungsprogramme, wie etwa die Finanzbeihilfen im Rahmen des Finanzausgleichs, durch das Finanzreferendum eher beschränkt.

Das Problem der ‚Überregulierung‘, wonach die Bürger Leistungsgesetze beschliessen, die dazu gehörenden Finanzierungsbeschlüsse aber ablehnen würden, lässt sich nicht grundsätzlich von der Hand weisen. Es dürfte nach aller Erfahrung auf der kantonalen Ebene jedoch eher nicht auf irrationales Verhalten zurückgehen, sondern durchaus das erwünschte Resultat der Sparsamkeit der Bürger sein. Eine Blockadepolitik ist vom Finanzreferendum kaum zu erwarten. Wenn bestimmte neue Ausgaben nicht getätigt werden können, so dürfte auch dies der beabsichtigten Wirkung einer Beschränkung der Ausgaben entsprechen. Schliesslich ist von einem Finanzreferendum ein Mehrwert zu erwarten, weil eine Reihe von Infrastrukturmassnahmen und Subventionen auf der Bundesebene derzeit nicht der Finanzierungsgenehmigung durch das Volk unterstellt sind. Hier lassen sich gewisse Einspareffekte erwarten.

Damit dies gelingt, ist es notwendig, das Finanzreferendum in geeigneter Weise auszugestalten. Der Vorschlag eines fakultativen Referendums für neue (einmalige und wiederkehrende) Ausgaben bei einem Unterschriftenquorum von 50'000 Stimmberechtigten mit einer Betragsgrenze von 0.1 Prozent eines Durchschnitts der vorjährigen Ausgaben (Rechnungsabschlüsse) für einmalige und 0.01 Prozent für wiederkehrende Ausgaben sollte dazu geeignet sein. Es wäre wünschenswert einer Minderheit beider Kammern, möglicherweise sogar lediglich des Nationalrats, die Möglichkeit zu geben, das Finanzreferendum auszulösen.

Literatur

- AGHION, PH. und J. TIROLE (1997), Formal and Real Authority in Organizations, *Journal of Political Economy* 105 (1997), 1 – 29.
- BARANKAY, I. (2002), Referenda, Citizens' Initiatives and the Quality of Public Goods: Theory and Evidence, mimeo, University of Warwick.
- BARANKAY, I., P. SCIARINI und A.H. TRECHSEL (2003), Institutional Openness and the Use of Referendums and Popular Initiatives: Evidence from Swiss Cantons, *Swiss Political Science Review* 9, 169 – 199.
- BENZ, M. und A. STUTZER (2004), Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics?, *Public Choice* 119 (2004), 31 – 59.
- BLOMBERG, S.B. G.D. HESS und A. WEERAPANA (2004), The Impact of Voter Initiatives on Economic Activity, *European Journal of Political Economy* 20 (2004), 207 – 226.
- BORNER, S. (1997), Die direkte Demokratie: Ein schweizerischer Balanceakt zwischen direktdemokratischer Partizipation, staatlicher Handlungsfähigkeit und ‚Rule of Law‘, in: S. BORNER und H. RENTSCH (eds.), *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?*, Rüegger, Chur/Zürich 1997, 13 – 24, 341.
- BOWLER, S. und T. DONOVAN (1998), *Demanding Choices: Opinion, Voting and Direct Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1998.
- BRETON, A. (1996), *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.
- BUNDESRAT (2000), *Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000*, BBl 2000-1318, 4653 – 4726.
- BÜTLER, M. (2002), The Political Feasibility of Increasing the Retirement Age: Lessons from a Ballot on the Female Retirement Age, *International Tax and Public Finance* 9 (2002), 349 – 365.
- CASTANHEIRA, M., V. GALASSO, S. CARCILLO, G. NICOLETTI, E. PEROTTI und L. TSYGANOK (2004), How to Gain Political Support for Reforms?, mimeo, Fondazione Rodolfo DeBenedetti, Bocconi University, Mailand 2004.
- EHRENBERG, R.G., R.A. EHRENBERG, C.L. SMITH und L. ZHANG (2004), Why Do School Budget Referenda Fail?. IZA Discussion Paper 1053, Bonn 2004.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2003), *Öffentliche Finanzen in der Schweiz 2001*, Eigenverlag, Neuchâtel 2003.
- FELD, L.P. und B.S. FREY (2002), Trust Breeds Trust: How Taxpayers Are Treated, *Economics of Governance* 3 (2002), 87 – 99.
- FELD, L.P. und B.S. FREY (2003), The Tax Authority and the Taxpayer: An Exploratory Analysis, mimeo, Universität St. Gallen 2003.
- FELD, L.P. und G. KIRCHGÄSSNER (1999), Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom up? Some Evidence from Swiss Municipalities, in: J.M. POTERBA und J. VON HAGEN (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago University Press, Chicago 1999, 151 – 179.

- FELD, L.P. und G. KIRCHGÄSSNER (2000), Direct Democracy, Political Culture and the Outcome of Economic Policy: A Report on the Swiss Experience, *European Journal of Political Economy* 16 (2000), 287 – 306.
- FELD, L.P. und G. KIRCHGÄSSNER (2001), The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy in Local and Regional Decision-Making, *Economic Policy* 33 (2001), 329 – 367.
- FELD, L.P. und G. KIRCHGÄSSNER (2001a), Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities, *Public Choice* 109 (2001), 347 – 370.
- FELD, L.P. und G. KIRCHGÄSSNER (2004), Sustainable Fiscal Policy in a Federal System: Switzerland as an Example, erscheint in: H. KRIESI, P. FARAGO, M. KOHLI und M. ZARIN (eds.), *Contemporary Switzerland: The End of Exceptionalism?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004.
- FELD, L.P. und J.G. MATSUSAKA (2003), Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87 (2003), 2703 – 2724.
- FELD, L.P. und J.G. MATSUSAKA (2003a), The Political Economy of Tax Structure: Some Panel Evidence for Swiss Cantons, mimeo, Universität St. Gallen.
- FELD, L.P. und M.R. SAVIOZ (1997), Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation, *Kyklos* 50 (1997), 507 – 538.
- FELD, L.P. und C.A. SCHALTEGGER (2004), Voters as Hard Budget Constraints: On the Determination of Intergovernmental Grants, erscheint in: *Public Choice* 2004.
- FELD, L.P., J. FISCHER und G. KIRCHGÄSSNER (2003), The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland, mimeo, Philipps-Universität Marburg und Universität St. Gallen.
- FELD, L.P., G. KIRCHGÄSSNER und C.A. SCHALTEGGER (2003), Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments, CESifo Working Paper No. 1087, December 2003.
- FELD, L.P., C.A. SCHALTEGGER und J. SCHNELLENBACH (2004), On Government Centralization and Budget Referenda: A Model and Evidence from Switzerland, mimeo, Philipps-Universität Marburg.
- FREITAG, M. und A. VATTER (2000), Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 136 (2000), 579 – 606.
- FREITAG, M. und A. VATTER (2004), Föderalismus und staatliche Verschuldung. Ein makro-quantitativer Vergleich, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33 (2004), 175 – 190.
- FREITAG, M., A. VATTER und C. MÜLLER (2003), Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat, *Politische Vierteljahresschrift* 44 (2003), 348 – 369.
- FREY, B.S. und G. KIRCHGÄSSNER (1993), Volksabstimmungen, Politische Ökonomie und Diskursethik, *Analyse und Kritik* 15 (1993), 129 – 149.
- FREY, B.S. und A. STUTZER (2000), Happiness, Economy and Institutions, *Economic Journal* 110 (2000), 818 – 838.
- FREY, B.S. und A. STUTZER (2002), *Happiness and Economics*, Princeton University Press, Princeton 2002.

- GARRETT, E. (1999), Money, Agenda Setting, and Direct Democracy, *Texas Law Review* 77, 1845 – 1890.
- GARRETT, E. und E.R. GERBER (2001), Money in the Initiative and Referendum Process: Evidence of its Effects and Prospects for Reform, in: M.D. WATERS (ed.), *The Battle over Citizen Lawmaking*, Carolina Academic Press, Durham 2001, 73 – 96.
- GERBER, E.R. (1996), Legislative Response to the Threat of Initiatives, *American Journal of Political Science* 40 (1996), 99 – 128.
- GERBER, E.R. (1999), *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press, Princeton 1999.
- GERBER, E.R. und A. LUPIA (1999), Voter Competence in Direct Legislation Elections, in: S. ELKINS und K. SOLTAN (eds.), *Citizen Competence*, Penn State University Press, College Park 1999, 147 – 160.
- GERBER, E.R. und J.H. PHILLIPS (2004), Direct Democracy and Land Use Policy: Exchanging Public Goods for Development Rights, *Urban Studies* 41, 463 – 479.
- GERBER, E.R., A. LUPIA und M.D. MCCUBBINS (2004), When Does Government Limit the Impact of Voter Initiatives? The Politics of Implementation and Enforcement, *Journal of Politics* 66, 43 – 68.
- GERBER, E.R., A. LUPIA, M.D. MCCUBBINS und D.R. KIEWIET (2001), *Stealing the Initiative: How State Government Responds to Direct Democracy*, Prentice Hall, New Jersey 2001.
- HEINIGER, Y., T. STRAUBHAAR, H. RENTSCH, S. FLÜCKIGER und T. HELD (2004), *Ökonomik der Reform. Wege zu mehr Wachstum in Deutschland (in der Schweiz)*, Orell Füssli, Zürich 2004.
- KIEWIET D.R. und K. SZAKALY (1996), Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness, *Journal of Law, Economics and Organization* 12 (1996), 62 – 97.
- KIRCHGÄSSNER, G. (2000), Wirtschaftliche Auswirkungen der direkten Demokratie, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1 (2000), 161 – 180.
- KIRCHGÄSSNER, G. (2004), Die Wirksamkeit von Schuldenbremsen, in: C.A. SCHALTEGGER und S. SCHALTEGGER (eds.), *Perspektiven der Schweizer Wirtschaftspolitik*, vdf, Zürich 2004.
- KIRCHGÄSSNER, G. und L.P. FELD (2004), Föderalismus und Staatsquote, *Jahrbuch für Föderalismus* 5 (2004), 67 – 87.
- KIRCHGÄSSNER, G., L.P. FELD und M.R. SAVIOZ (1999), *Die direkte Demokratie: Modern erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Helbing und Lichtenhahn/Vahlen, Basel/München 1999.
- KOLLER, H. (1997), Die Reform der Volksrechte: Differenzierende Weiterentwicklung „im Paket“, in: S. BORNER und H. RENTSCH (eds.), *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?*, Rüegger, Chur/Zürich 1997, S. 25 – 49.
- LUPIA, A. (1994), Shortcuts Versus Encyclopaedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections, *American Political Science Review* 88 (1994), 63 – 76.
- LUPIA, A. (2002), What We Should Know: Can Ordinary Citizens Make Extraordinary Choices?, in: P. MARTIN und R. NADEAU (eds.), *Making Big Choices: Individual Opinion Formation and Societal Choice*, im Druck.

- LUPIA, A. und R. JOHNSTON (2001), Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Public Referendums, in: M. MENDELSON und A. PARKIN (eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*, MacMillan/St. Martin's, Toronto 2001, 191 – 210.
- LUPIA, A. und J.G. MATSUSAKA (2004), Direct Democracy: New Approaches to Old Questions, *Annual Review of Political Science* 7 (2004), 463 – 482.
- LUTZ, G. und D. STROHMANN (1998), *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen*, Haupt, Bern 1998.
- MARINO, A.M. und J.G. MATSUSAKA (2004), Decision Processes, Agency Problems, and Information: An Economic Analysis of Budget Procedures, mimeo, University of Southern California, Los Angeles.
- MARTIN, M.-J. (2003), The Influence of the Spending Thresholds of Financial Referendums and the Importance of Taking them into Account, mimeo, IDHEAP, Université Lausanne.
- MATSUSAKA, J.G. (1992), Economics of Direct Legislation, *Quarterly Journal of Economics* 107 (1992), 541 – 571.
- MATSUSAKA, J.G. (1995), Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years, *Journal of Political Economy* 103 (1995), 587 – 623.
- MATSUSAKA, J.G. (2000), Fiscal Effects of the Voter Initiative in the First Half of the Twentieth Century, *Journal of Law and Economics* 43 (2000), 619 – 650.
- MATSUSAKA, J.G. (2004), *For the Many or the Few: How the Initiative Process Changes American Government*, University of Chicago Press, Chicago 2004.
- MATSUSAKA, J.G. und N.M. MCCARTY (2001), Political Resource Allocation: Benefits and Costs of Voter Initiatives, *Journal of Law, Economics, and Organization* 17 (2001), 413 – 448.
- MICOTTI, S. und M. BÜTZER (2003), La démocratie communale en Suisse: vue générale, institutions et expériences dans les villes 1990 – 2000/ Die Gemeindedemokratie in der Schweiz: Übersicht, Institutionen und Erfahrungen in den Städten 1990 – 2000, Rapport de recherche au FNS/SNF, mimeo, Université de Genève, 26. September 2003.
- MUELLER, D.C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- NICHOLSON, S.P. (2003), The Political Environment and Ballot Proposition Awareness, *American Journal of Political Science* 47 (2003), 403 – 410.
- NOAM, E.M. (1980), The Efficiency of Direct Democracy, *Journal of Political Economy* 88 (1980), 803 – 810.
- PELTZMAN, S. (1992), Voters as Fiscal Conservatives, *Quarterly Journal of Economics* 107 (1992), 327 – 361.
- POMMEREHNE, W.W. (1978), Institutional Approaches to Public Expenditure: Empirical Evidence from Swiss Municipalities, *Journal of Public Economics* 9 (1978), 255 – 280.
- POMMEREHNE, W.W. (1983), Private versus öffentliche Müllabfuhr – nochmals betrachtet, *Finanzarchiv* 41 (1983), 466 – 475.
- POMMEREHNE, W.W. und F. SCHNEIDER (1985), Politisch-ökonomische Überprüfung des Kaufkraftinzidenzkonzepts: Eine Analyse der AHV-Abstimmungen von 1972 und 1978, in: E.A.

- BRUGGER und R.L. FREY (eds.), *Sektoralpolitik versus Regionalpolitik*, Rüegger, Diessenhofen 1985, 75 – 100.
- POMMEREHNE, W.W. und H. WECK-HANNEMANN (1996), Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland, *Public Choice* 88 (1996), 161 – 170.
- POMMEREHNE, W.W., A. HART und L.P. FELD (1997), Steuerhinterziehung und ihre Kontrolle in unterschiedlichen politischen Systemen, *Homo oeconomicus* 14 (1997), 469 – 487.
- RHINOW, R.A. (1984), Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht NF* 103 (1984), 111 – 273.
- ROMER, T. und H. ROSENTHAL (1978), Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status quo, *Public Choice* 33 (1978), 27 – 43.
- ROMER, T. und H. ROSENTHAL (1979), Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracies, *Quarterly Journal of Economics* 93 (1979), 563 – 587.
- SCHALTEGGER, C.A. (2001), The Effects of Federalism and Democracy on the Size of Government: Evidence from Swiss Sub-national Jurisdictions, *ifo Studien* 47 (2001), 145 – 162.
- SCHALTEGGER, C.A. (2002), Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen, *Schmollers Jahrbuch* 122 (2002), 369 – 413.
- SCHALTEGGER, C.A. (2003), Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen: Einige empirische Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223 (2003), 159 – 175.
- SCHALTEGGER, C.A. und L.P. FELD (2003), Die Zentralisierung der Staatstätigkeit in einer Referendumsdemokratie: Evidenz aus der Schweiz, *Politische Vierteljahresschrift* 44 (2003), 370 – 394.
- SCHALTEGGER, C.A. und L.P. FELD (2004), Do Large Cabinets Favor Large Governments?, Evidence from Sub-federal Jurisdictions, mimeo, Philipps-Universität Marburg 2004.
- SCHALTEGGER, C.A. und D. KÜTTEL (2002), Exit, Voice, and Mimicking Behavior: Evidence from Swiss Cantons, *Public Choice* 113 (2002), 1 – 23.
- SCHNEIDER, F. und W.W. POMMEREHNE (1983), Macroeconomia della crescita in disequilibrio e settore pubblico in espansione: il peso delle differenze istituzionali, *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali* 33 (1983), 306 – 320.
- STIGLER, G. (1971), The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (1971), 137 – 146.
- STUTZER, A. und B.S. FREY (2000), Stärkere Volksrechte - Zufriedenere Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz, *Swiss Political Science Review* 6 (2000), 1 – 30.
- TORGLER, B. (2002), Tax Morale and Institutions, mimeo, Universität Basel 2002.
- TRECHSEL, A. (2000), *Feuerwerk Volksrechte: Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen (1970-1996)*, Helbing and Lichtenhahn, Basel 2000.

- TRECHSEL, A. und U. SERDÜLT (1999), *Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970-1996)*, Helbing and Lichtenhahn, Basel 1999.
- VATTER, A. und M. FREITAG (2002), Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien: Zur Wirkung von Konkordanz, direkter Demokratie und dezentraler Entscheidungsstrukturen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone, *Swiss Political Science Review* 8 (2002), 53 – 80.
- WECK-HANNEMANN, H. und W.W. POMMEREHNE (1989), Einkommensteuerhinterziehung in der Schweiz: Eine empirische Analyse, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 125 (1989), 515 – 556.
- WEINGAST, B.R., K.A. SHEPSLE und CH. JOHNSON (1981), The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, *Journal of Political Economy* 89 (1981), 642 – 664.