

4 Bessere Politik für die Schweiz

Fünf Reformvorschläge für mehr Effizienz und weniger Sonderinteressen

Reiner Eichenberger

Auch in der Schweiz weicht die Politik oft von den Präferenzen der Bürger ab. Dagegen helfen nur wirkungsvollere Anreize für die politischen Akteure, ihre Politik stärker auf die Bürger auszurichten. Zuerst diskutiere ich, weshalb die heutigen Anreize nicht genügen, aber der Übergang zu einem Konkurrenzsystem nur schaden würde. Dann entwickle ich fünf wirkungsvolle Reformvorschläge.

I. Heutiges Politikversagen

Politiker und Parteien wollen nicht nur das Volkswohl mehren, sondern sie verfolgen auch eigene Ziele und dienen gut organisierten Interessengruppen. Illustrativ ist das Beispiel allgemeiner Sparsamkeit. Vor den Wahlen versprechen viele Politiker tiefere Steuern und effizienteren Mitteleinsatz. Nach ihrer Wahl haben sie jedoch ganz andere Interessen. Dann können sie die Steuereinnahmen für eigene Ziele und zugunsten ihrer Klientel einsetzen. Eine allgemeine Steuer-senkung würde nur ihr Budget beschneiden und ihre Arbeit erschweren.

Der repräsentativ-demokratische Wettbewerb zwingt die Regierungs- und Parlamentsmehrheit nicht, ihre Wahlversprechen zu halten. Die Wähler wissen letztlich, dass auch alternative Mannschaften ihre Sparversprechen brechen; zudem können Politiker die Schuld oft auf äussere Einflüsse abwälzen. Auch der heutige föderalistische Wettbewerb führt nicht automatisch zu Sparsamkeit. Er funktioniert aus verschiedenen Gründen nicht optimal und wird durch den Finanzausgleich zunehmend eingeschränkt. Schliesslich kommen auch von der Bundesebene wenig fruchtbare Reformimpulse. Alle volksgewählten

nationalen Politiker werden in kantonalen Wahlkreisen gewählt. Deshalb haben sie kaum Anreize, sich für eine für die Schweiz insgesamt gute Politik einzusetzen. Vielmehr verfolgen sie regionale und sektorale Partikularinteressen.

II. Konkurrenzsystem versagt

Oft wird gefordert, die Schweiz brauche ein Konkurrenzsystem mit Wettbewerb zwischen einer starken Regierung und einer starken Opposition. Dass dieser Ansatz versagt, zeigt ein Blick über die Landesgrenze. Die Schweiz hat viele Probleme – aber Länder mit Konkurrenzsystemen haben noch grössere. Dort will die Oppositionspartei unbedingt die nächsten Wahlen gewinnen und selbst an die Macht. Wenn sie konstruktiv politisiert und so die gegenwärtige Politik verbessert, nützt das der Regierung. Denn gute Politik-Ergebnisse werden ihr zugerechnet und steigern ihre Wiederwahlchancen. Fast noch schlimmer wäre es für eine Oppositionspartei, wenn die Wähler erkennen würden, dass sie konstruktiv politisiert. Denn das wäre der beste Grund, sie noch möglichst lange in der Opposition zu belassen. Oppositionsparteien versuchen deshalb mit aller Kraft, die Politik der Regierung zu torpedieren und zu blockieren. Daraus folgt das, was wir rundum sehen: Reformstau.

Aber welche Politikreformen stärken dann den politischen Wettbewerb sowie die Anreize der Politiker, sich an Wahlversprechen zu halten, konstruktiv zu politisieren und sich für das Wohl des ganzen Landes einzusetzen?

III. Wirkungsvolle Reformen

1. Ausbau der direkten Demokratie

Das einfachste Rezept besteht im Ausbau bisheriger Erfolgskonzepte, insbesondere der direkten Demokratie. Sie stärkt den politischen Wettbewerb, indem sie die politische Agenda auch für im Parlament schwach vertretene Gruppen öffnet. Da die Vorlagen aus Verfassungs- und Gesetzestexten bestehen, ist ihre Umsetzung viel glaubwürdiger als Wahlversprechen und Parteiprogramme. Direkte Demokratie gibt den Politikern auch Anreize, konstruktiver zu politisieren. In Abstimmungskämpfen wird konkreter über Problemlösungen nachgedacht als in Wahlkämpfen. Schliesslich zwingen die Volksrechte die Politiker auch zu einer Gesamtperspektive, weil der

Erfolg in Abstimmungen von der landesweiten Stimmzahl abhängt, nicht nur von den Wählerstimmen im eigenen Wahlkreis.

Für mehr direkte Demokratie sprechen auch die wissenschaftlichen Ergebnisse. Unzählige empirische Analysen bestätigen den positiven Einfluss direkter Demokratie auf die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die Effizienz des Staates, die Gesundheit der Staatsfinanzen und die Zufriedenheit der Bürger. Nur ganz selten werden keine positiven, und nie werden negative Effekte gefunden. So viel Einigkeit unter Wissenschaftlern ist selten.

Die oft gegen direkte Demokratie vorgebrachte Kritik – beispielsweise dass sie starken Interessengruppen grossen Einfluss gebe oder die Bürger überfordere – folgt einem fruchtlosen «Nirwana-Ansatz» und vergleicht die reale direkte Demokratie mit einem völlig unrealistischen Ideal. Denn Interessengruppen und Informationsmängel spielen bei Wahlen eine noch wichtigere Rolle als bei Sachabstimmungen.

Die direkte Demokratie hat in der Schweiz noch viel unausgeschöpftes Potential und kann auf allen Staatsebenen fruchtbar ausgebaut werden. Die Bundesebene braucht das Finanzreferendum, die Gesetzesinitiative und das Verordnungsreferendum, und es gibt immer noch viele Kantone, in denen die Bürger nicht über die Steuerfüsse und geplanten Defizite entscheiden oder wo Finanzreferenden nur gegen sehr grosse Ausgaben gerichtet werden können – etwa in den finanziell eher schwachen Kantonen Jura, Neuenburg, Freiburg und Wallis. Das sollte sich ändern.

2. Stärkung des Föderalismus

Auch das zweite Schweizer Erfolgskonzept, der föderalistische Wettbewerb zwischen Kantonen und Gemeinden, muss weiterentwickelt werden. Problematisch ist insbesondere der heutige Grundsatz, dass die Bürger nur an ihren Wohnorten steuerpflichtig und wahlberechtigt sind. Gemeinsam mit der schnell zunehmenden Mobilität gibt er den Bürgern übermässige Anreize, den Wohnort nach steuerlichen Kriterien auszusuchen, wodurch Wohn- und Arbeitsort zunehmend auseinanderfallen.

Dadurch wird erstens die Funktionsfähigkeit der Demokratie unterlaufen. Denn sie beruht auf intensivem politischem Diskurs zwischen den Bürgern. Viele Pendler haben aber nur wenig Beziehung zu ihrer Wohngemeinde, wo sie Mitbestimmungsrechte haben. Oft haben sie viel engere Beziehungen zum Arbeitsort, wo sie auch viele

öffentliche Leistungen geniessen. Dort sind sie aber nicht in den politischen Diskurs eingebunden, weil sie und ihre Arbeitskollegen – zumeist Pendler aus anderen Wohngemeinden – keine politischen Rechte besitzen.

Zweitens entstehen zwischen den Wohn- und Arbeitsplatzgemeinden finanzielle Ungleichgewichte. Diese wurden bisher durch zunehmenden Finanzausgleich zu lösen versucht. Weil die Zahlungen an die Arbeitsplatzgemeinden leistungsunabhängig erfolgen und die Pendler keine Mitbestimmungsrechte haben, sind die Anreize ihrer Regierungen zur effizienten Mittelverwendung und zur Berücksichtigung der Interessen der Pendler jedoch minim.

Eine effiziente Lösung muss den Pendlern nicht nur finanzielle Pflichten, sondern auch politische Rechte geben, indem die Steuern sowie das Stimmrecht der natürlichen Personen zwischen Wohn- und Arbeitsort zerlegt werden. Im einfachsten Fall könnten Steuerpflicht und Stimmrecht hälftig auf die Wohn- und die Arbeitsgemeinde aufgeteilt werden.

Die Steuer- und Stimmrechtszerlegung löst die grössten Probleme des heutigen Steuerwettbewerbs. Wohngemeinden haben keine übermässigen Anreize mehr, mit sehr tiefen Steuersätzen Wegpendler anzuziehen. Die Bürger können und wollen wieder da über die Politik mitbestimmen, wo sie tatsächlich sind und wo sie Steuern bezahlen. Die Besteuerung der Zupendler erweitert den finanziellen Spielraum und damit das öffentliche Angebot in den heute stark geforderten Arbeitsorten und gibt diesen Anreize, eine arbeitsplatzfreundliche Politik zu verfolgen und die öffentlichen Leistungen auch auf die Präferenzen der Pendler auszurichten. Gleichzeitig verhindert der Wettbewerb um Arbeitsplätze, dass diese übermässig besteuert werden. Weil der Steuerwettbewerb durch die Steuer- und Stimmrechtszerlegung zwischen Arbeits- und Wohnort zu einem faireren Rennen wird, kann ihm dann viel freierer Lauf gelassen werden.

3. Konstruktive Politik dank gewählten «Opponenten»

Die Anreize zu konstruktiverer Oppositionsarbeit können gestärkt werden, indem die Oppositionsrolle nicht wie heute den Wahlverlierern überlassen wird, sondern spezialisierte «Opponenten» gewählt werden. Solche Politiker hätten starke Anreize, konstruktive Vorschläge zur Verbesserung der Politik der Regierung vorzubringen, weil das ihre Wiederwahl als Opponenten begün-

stigen würde. Tatsächlich existieren schon heute in allen Gemeinden mit Gemeindeversammlung solche volksgewählten Opponenten: die Rechnungs-, Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen (RPK). In manchen Kantonen sind sie zwar kaum mehr als Vereinsrevisoren, anderenorts sind sie aber höchst einflussreiche Schattenregierungen.

Wirkungsvolle RPK müssen von der Regierung völlig unabhängig sein. Sie dürfen jedoch keinerlei Entscheidungs- oder Weisungsbefugnisse haben, sondern nur an Gemeindeversammlungen und bei Urnenabstimmungen Vorschläge, Empfehlungen und Informationen zuhanden der Bürger abgeben. Weil sie selbst kein Geld ausgeben können und die meisten Mitglieder wieder in die RPK (und nicht in die Gemeinderregierung) gewählt werden wollen, haben sie starke Anreize, ernsthaft für Sparsamkeit einzutreten sowie konstruktive Verbesserungsvorschläge zu entwickeln. Mark Schelker und ich haben untersucht, wie sich die Stärke der RPK auf das Steuer- und Ausgabenniveau auswirkt. Dafür haben wir für alle Kantone erfasst, inwiefern die RPK vor den politischen Entscheidungen zu Budget, Steuerfuss und Einzelprojekten Stellung nehmen und selbst konkrete Änderungsanträge stellen dürfen. Die so gemessene Stärke der RPK hat gemäss allen Tests eine äusserst starke steuer- und ausgabenkende Wirkung.

Das Konzept der volksgewählten RPK kann völlig problemlos, aber sehr fruchtbar auf die grossen Städte, die Kantone und den Bund übertragen werden.

4. Gute Politik für die ganze Schweiz

Die Anreize der Politiker auf Bundesebene, sich für die Interessen aller Schweizer einzusetzen, können durch drei Massnahmen gestärkt werden:

4.1. Nationale Nationalräte.

Die Bezeichnung Nationalrat suggeriert zwar eine gesamtschweizerische Orientierung. Da aber die Kantone die Wahlkreise bilden, müssen Nationalräte oft kantonale Interessen vertreten. Sie investieren ihre knappe Zeit lieber in Projekte, die ihrem Kanton und weniger der Schweiz als Ganzem dienen.

Das Reformrezept liegt auf der Hand. Wenigstens ein Teil der Nationalräte sollte in gesamtschweizerischen Wahlkreisen gewählt werden. Damit hätten die Kandidaten starke Anreize, kluge Lösungen für die Schweiz als Ganzes zu erarbeiten. Partikularismus zulasten anderer Kantone würde sich viel weniger lohnen als heute, weil mit

einer gesamtschweizerisch vorteilhaften Politik in der ganzen Schweiz Stimmen gesammelt werden können.

4.2. Bundesratswahlen mit BRAVO-SYMPA-Verfahren.

Das heutige System der Bundesratswahl durch das Parlament hat sich überlebt. Es unterläuft die Gewaltenteilung und lässt die Parlamentswahlen zu indirekten Bundesratswahlen verkommen. Dadurch wird der Volkswille massiv verzerrt. Denn die Wähler können nicht mehr einfach ihre bevorzugten Kandidaten fürs Parlament wählen, sondern müssen immer auch die Folgen für die Zusammensetzung des Bundesrats bedenken. Parlaments- und Regierungsarbeit sind aber bekanntlich zwei völlig verschiedene Paar Schuhe. Wie die kantonalen Wahlen zeigen, schätzen die Bürger die Fähigkeiten der Parteien zu Parlaments- und Regierungsarbeit als sehr unterschiedlich ein.

Die bisherigen Reformvorschläge fokussieren auf die reine Volkswahl des Bundesrates. Gegen ihre offensichtlichen Vorteile argumentieren die Befürworter der heutigen Parlamentswahl, diese fördere den regionalen Ausgleich sowie das Kollegialitätsprinzip und mindere den Einfluss von Medien und Geld.

Das ideale Verfahren dürfte deshalb das BRAVO-SYMPA-Verfahren sein, die Bundesratsauswahl durch das Volk in SYMBiose mit dem Parlament. Volk und Parlament wählen den Bundesrat gemeinsam. Zuerst entscheidet das Volk über die Zahl der Sitze pro Partei – also die Formel –, dann bestimmt das Parlament die Personen.

Diese Lösung vereint die Stärken der Volkswahl und der Parlamentswahl, unter Ausschluss ihrer Schwächen. Die Bürger können unabhängig über die Parlaments- und Regierungsbesetzung bestimmen. Das stärkt die Anreize der Parteien, im Sinne der Bürger zu politisieren. Zugleich können sie mit der Auswahl der Bundesräte den sprachregionalen Ausgleich und die Funktionsfähigkeit des Regierungsteams sichern.

4.3. Nationale Rechnungsprüfungskommission.

Die einfachste Massnahme zur Stärkung einer gesamtschweizerischen Perspektive ist jedoch die Einführung einer volksgewählten Eidgenössischen Rechnungsprüfungskommission (ERPK) mit einem eigenen Sekretariat für Analysen. Sie könnte zu allen Gesetzes- und Verfassungsänderungsvorlagen Kommentare verfassen und Änderungsanträge stellen, die dann im Parlament und bei Volksabstimmungen als konkurrierende

Alternativen vorgelegt werden. Ihre Wahl müsste in einem einzigen nationalen Wahlkreis im Majorssystem erfolgen. Dies stellt sicher, dass sich die Kommissionsmitglieder an allgemeinen Interessen orientieren müssen. Zudem dürfte die ERPK keinerlei Mitbestimmungs- oder Sanktionsbefugnisse, sondern nur Informations-, Kritik- und Vorschlagsrechte haben.

Der einzige Nachteil der ERPK sind ihre Kosten von vielleicht 5 bis 8 Mio. Franken jährlich. Die sind aber vergleichsweise tief, und sie werden von den erzielbaren Effizienzsteigerungen vielfach übertroffen.

5. Binnenmarkt für gute Politiker

Schliesslich kommen wir zum ökonomischsten Vorschlag. Wer hat sich nicht schon gewundert, wie klein die Auswahl an guten Kandidaten bei Wahlen in Gemeinden, Städten und Kantonen oft ist? Die Ursache dafür sind kantonale Vorschriften. In fast allen Kantonen müssen heute die Kandidaten für Gemeinde- und erst recht für Kantonsämter schon zum Wahlzeitpunkt in der betreffenden Gemeinde respektive dem betreffenden Kanton wohnen. Sie können also nicht aus anderen Gemeinden und Kantonen kommen, wenn sie dort noch ein politisches Amt haben. In einer zunehmend mobilen Welt ist das eine sehr einschränkende Vorschrift. Sie ist etwa so verrückt, wie wenn Firmen nur noch Verwaltungsräte und Geschäftsführungsmitglieder anstellen dürften, die schon vor ihrer Bewerbung am Firmenstandort wohnen. Wenn die Privatwirtschaft so reguliert würde, wäre das eine wirtschaftliche Katastrophe. Genauso schädlich ist die Wohnsitzregel in der Politik, nur wurde sie da bisher kaum erörtert.

Viele Probleme unserer Gemeinden und Kantone könnten einfach überwunden werden, wenn die widersinnigen Wohnsitzregulierungen aufgehoben würden. Mit einer solchen Deregulierung der Politik würden die Kandidatur und Amtsführung durch auswärtige Kandidaten sowie die gemeindeübergreifende Ämterkumulation möglich. So entstünde ein Markt für Lokalpolitiker.

Für Jung und Alt würde es wieder attraktiv, in die Politik einzusteigen. Politiker könnten ihr Wissen in mehreren Gemeinden und da einsetzen, wo es am meisten gebraucht wird. So hätten sie viel stärkere Anreize als heute, grosse Sachkompetenz zu erwerben und im Sinne der Bevölkerung zu politisieren. Illustrativ ist wiederum das oben diskutierte Beispiel der allgemeinen Sparsamkeit. Während gewählte Politiker in geschlossenen

Märkten kaum Interesse an Sparsamkeit haben, ist das in offenen Märkten völlig anders. Da lohnt es sich für Politiker, einen guten Ruf als effizienzorientierte Sparfüchse aufzubauen, weil sie damit ihre Wahlchancen in anderen Gemeinden und Kantonen verbessern können.

Natürlich gibt es gegen diesen Vorschlag vielerlei Einwände. So wird immer wieder behauptet, die Bürger würden keine auswärtigen Politiker wählen. Die Erfahrungen aus den wenigen heute schon offenen Märkten für Lokalpolitiker – insbesondere in Baden-Württemberg, aber auch im Kanton St. Gallen – belegen jedoch das genaue Gegenteil. So sind in Baden-Württemberg 80 Prozent der Bürgermeister Auswärtige. Die Deregulierung der Politik ist auch nicht teuer. Zwar müssen dann die Politiker finanziell anständig entschädigt werden. Verglichen mit den Löhnen für die anderen Gemeindeangestellten geht es dabei aber um wenig Geld, und die Gewinne aus der Verbesserung der Politik sind weit grösser.

IV. Folgerungen

Die hier vorgeschlagenen Institutionen sind einzeln oder gemeinsam eingeführt fruchtbar. Sie stärken und begünstigen einander gegenseitig in vielfältiger Weise. Beispielsweise haben Politiker in einem offenen Politikermarkt viel stärkere Anreize, sich ernsthaft für bürgerfreundliche institutionelle Reformen, wie direkte Demokratie und wirkungsvollen Föderalismus, einzusetzen, weil das ihre Wahlchancen andernorts erhöht und weil sie dank «Wegbeförderung» nicht unter dem reformbedingten Machtverlust für Politiker leiden. Aber natürlich stossen die Vorschläge, so wie alles Neue, auf vielerlei Widerstände. Ihren realen Alternativen – der repräsentativen Demokratie, der Steuerharmonisierung, dem traditionellen Finanzausgleich oder den Gemeinde- und Kantonsfusionen – sind sie jedoch weit überlegen. Einige der Vorschläge verlangen grössere Anpassungen. So bedingt etwa die Zerlegung der Steuerpflicht und Mitbestimmungsrechte eine aufwendige Anpassung des Finanzausgleichs.

Abschliessend wird deshalb vorgeschlagen, die Reformen sogleich mit den zwei einfachsten, billigsten sowie sofort problem- und absolut risikolos umsetzbaren Massnahmen anzufangen: der volksgewählten Eidgenössischen Rechnungsprüfungskommission (ERPK) und dem offenen Binnenmarkt für Politiker.

REINER EICHENBERGER, geboren 1961, ist ordentlicher Professor für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Freiburg sowie Forschungsdirektor von CREMA (Center of Research in Economics, Management, and the Arts).