

# Direkte Demokratie als Reformhindernis

Autor(en): **Rentsch, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **98 (2018)**

Heft 1058

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-816131>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Direkte Demokratie als Reform- hindernis

**Der Schweizer Reformstau wird durch das Abstimmungsverhalten der Bürger verursacht. Damit die liberale Grundordnung nicht gefährdet wird, müssen wir die direkte Demokratie reformieren.**

*von Hans Rentsch*

In den 1990er Jahren haben prominente in der Schweiz tätige Ökonomen wie Bruno S. Frey, Gebhard Kirchgässner und Lars Feld mit Hilfe statistischer Vergleiche zwischen Gliedstaaten die Vorteile von mehr direkter Demokratie nachgewiesen. Ohne an der Kompetenz dieser Forscher zweifeln zu wollen, muss ich gestehen, dass mich diese Ergebnisse nie überzeugt haben. Die politischen Streitfragen auf der Ebene der Gliedstaaten sind weitgehend andere als beim Bundesstaat. Während es dort eher um konkrete Sachprobleme geht, sind auf bundesstaatlicher Ebene viel öfter ideologisch aufgeladene Regulierungs- und Umverteilungsthemen zu bewältigen.

Beredtes Zeugnis dafür liefern die nachfolgend untersuchten Baustellen. Die erfolgreichen Referenden in der Tabelle anbei betreffen die fünf wichtigsten wirtschafts- und sozialpolitischen Reformvorhaben. Auch wenn die Vorlagen von Bundesrat und Parlament aus Sicht ökonomischer Rationalität (Vertrauen in Markt und Wettbewerb, produktive Anreizwirkungen, Effizienz von Regulierungen) nie optimale Lösungen darstellen können, hätte die Schweiz ohne den Widerstand des Stimmvolks auf allen fünf Gebieten Fortschritte in Richtung volkswirtschaftlich besserer Lösungen gemacht.

**Tabelle** Wichtige Reformen: Parlament Ja, Stimmbürger Nein.

Abstimmung	Nationalrat	Ständerat	Stimmvolk
EWR (1992)	128 zu 58	38 zu 2	49,7% zu 50,3% 7 zu 16 Kantone
EWR (2002)	160 zu 24	36 zu 2	47,4% zu 52,6%
11. AHV-Revision (2004)	109 zu 73	34 zu 9	32,1% zu 67,9%
BVG-Revision (2010)	126 zu 62	35 zu 1	27,3% zu 72,7%
KVG-«Managed Care» (2012)	133 zu 46	28 zu 6	24,0% zu 76,0%
USTR III (2017)	139 zu 55	29 zu 10	40,9% zu 59,1%

Quelle: Abstimmungsdatenbank des Bundes ([www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](http://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html))

### Europapolitik: Wackliger Bilateralismus

Der pauschale Liberalisierungsschub, den der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) der Schweiz gebracht hätte, war besonders in geschützten Branchen der Binnenwirtschaft wenig populär. Mit der Ersatzlösung bilateraler Verträge hat man zwar vieles erreicht, doch leiden diese unter Nachteilen, die immer deutlicher spürbar werden. So schluckte die Schweiz eine Guillotineklausel inklusive erpresserischen Potenzials. Dem Stimmvolk wurde zudem bei jedem Urnengang zur Personenfreizügigkeit die Zustimmung zu den Bilateralen mit zusätzlichen «flankierenden Massnahmen» schmackhaft gemacht. Herausgekommen ist ein bürokratisch-gewerkschaftliches Kontrollmonstrum, das für den Bundesrat «rote Linien» bei den institutionellen Verhandlungen mit der EU bestimmt.

Seit dem schicksalhaften Nein zum EWR im Dezember 1992 erfordert die Erhaltung der «bewährten Bilateralen» permanent einen hohen Einsatz politischer Ressourcen. Das ist angesichts der Entwicklungsdynamik der EU, sei es zum Guten oder zum Schlechten, nicht überraschend. Die Schweiz sieht sich immer wieder vor neue Herausforderungen gestellt und muss – einseitig oder über Verhandlungen – Lösungen finden, um einer drohenden Diskriminierung zu entgehen. Derweil sammeln die Referendumsieger von 1992 Unterschriften für eine Volksinitiative, die verlangt, das Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der EU neu zu verhandeln oder zu kündigen. Zur angeblichen Rettung der Schweiz nehmen sie eine Kündigung der bilateralen Verträge durch die EU in Kauf.

### Energiewende: Hugo und das Energiegesetz

Emotionales Stimmverhalten prägte auch die Zustimmung zum Energiegesetz. In den Voto-Nachbefragungen sind bei den Abstimmungsmotiven feste Antworten vorgegeben. Das Motiv meines früheren Schulkollegen Hugo jedoch kam in der Voto-Studie zum Energiegesetz nicht vor. Denn als ich Hugo vor der Abstimmung traf, sagte er mir, er sei über die Vorlage nicht gut informiert, er habe sich nur die «Arena» des Schweizer Fernsehens

angesehen; nun aber sei er nicht klüger als zuvor. Als ich ihm riet, mit «Nein» zu stimmen, reagierte er spontan: «Ich werde doch nicht Blocher und der SVP helfen, eine Abstimmung zu gewinnen!» Darauf sagte ich, die einzig rationale Haltung wäre, gar nicht zu stimmen. Das wollte er aber gerade nicht. Dem ungeliebten Blocher und seiner Partei eins auswaschen zu können, versprach ihm emotionalen Gewinn. So neutralisierte der uninformierte Hugo die Stimme von Eduard Kiener, ETH-Ingenieur, promovierter Ökonom, langjähriger Direktor des Bundesamts für Energie und wohl sachkundigster Kritiker der Energiewende. Da das Referendum von der Schweizerischen Volkspartei ergriffen wurde, kann man folgern, dass es noch viele in der Sache unkundige «Hugos» gab, die mit ihrer Stimme gegen Blochers SVP dem Energiegesetz zum Sieg verhalfen.

Für die langfristige Versorgungssicherheit benötigt die Schweiz ein Stromabkommen mit der EU, da die per Volksabstimmung beschlossene Energiewende gemäss BFE nur mit einer Integration in den europäischen Strommarkt machbar ist. Verknüpft dies die EU mit einem institutionellen Rahmenabkommen, steigen die Referendumsrisiken. Zudem müsste als Vorbedingung für die Teilnahme am integrierten europäischen Strommarkt auch noch das absehbare Referendum gegen die Strommarktöffnung gewonnen werden.

### Altersvorsorge: Der wahre Rentenklau

Alle Reformversuche, AHV und BVG den demographischen Trends anzupassen, scheiterten am Widerstand des Stimmvolks, sofern sie nicht schon im Parlament Schiffbruch erlitten. In den beiden Referenden (siehe Tabelle) siegte die linke Opposition haushoch. Dabei waren die zur Abstimmung gelangenden Vorlagen keine langfristig soliden Lösungen, sondern enthielten unter den unvermeidlichen Referendumsrisiken bereits Kompromisse. Auch die jüngsten AHV-Massnahmen im Paket mit der neuen Unternehmenssteuervorlage würden nichts an der unsozialen Konstellation der Altersvorsorge mit ihrem milliardenschweren Rentenklau bei den Jungen und Ungeborenen ändern. Die Babyboomer-Generation hält sich in einem zum eigenen Vorteil ausgebauten System auf Kosten der Nachgeborenen schadlos – ohne jedoch für den zur Finanzierung der künftigen Renten notwendigen Nachwuchs gesorgt zu haben.

Nachhaltige Reformen, die sich wie in anderen Ländern an versicherungstechnischen Regeln orientieren, sind dem Stimmvolk offensichtlich nicht zuzumuten. Auch die Erhöhung des Rentenalters gilt weiterhin als nicht mehrheitsfähig. Vor der Abstimmung über die gescheiterte Vorlage «Altersvorsorge 2020» schrieb NZZ-Wirtschaftsjournalist Hansueli Schöchli, wer es riskiere, dem Volk reinen Wein einzuschenken, müsse mit einer Abfuhr rechnen. Recht hat er, doch gäbe es ein weises Stimmvolk aus politisch interessierten Menschen, würden sich diese den reinen Wein selber einschenken. Genau das geschieht aber nicht, denn dem einzelnen Stimmberechtigten mit seinem extrem marginalen Einfluss fehlen die Anreize, sich zu informieren.

### Gesundheitswesen: Keine Aussicht auf Gesundung

Im Jahr 2008 lehnte das Stimmvolk den Verfassungsartikel «Für Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Krankenversicherung» mit fast 70 Prozent Nein-Stimmen ab. Darin sollten die Grundsätze des Krankenpflegesystems in der Verfassung verankert werden: Wettbewerb, Transparenz sowie Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen. Noch nicht klar geregelt war die Frage der Vertragsfreiheit der Krankenversicherungen – Stichwort «Kontrahierungszwang» – mit allen Anbietern. Genau hier setzte die gegnerische Propaganda erfolgreich an. Gemäss VOX-Analyse entscheidend war das dramatisierende Argument, die freie Wahl des Arztes oder des Spitals sei in Gefahr, wenn der Vertragszwang aufgehoben werde. 2010 folgte die noch massivere Abfuhr für die Vorlage «Managed Care». Der wichtigste Ablehnungsgrund gemäss VOX-Analyse war wiederum die Sorge um die freie Wahl des Arztes oder des Spitals. Hinzu kam die Begründung, die Macht der Krankenkassen würde zu gross werden.

Mit dem Flickwerk der üblichen Ad-hoc-Massnahmen, die das Grundproblem der Fehlanreize nicht angehen, entfernt man sich immer mehr von den Reformvorschlägen, die GesundheitsökonomInnen seit Jahren vertreten: mehr Wettbewerb unter den Krankenkassen und den Leistungserbringern durch Aufhebung des Kontrahierungszwangs, Rückbau der konfliktreichen Mehrfachrolle der Kantone im Spitalwesen, mehr Transparenz über Qualität und Kosten. Bezeichnend für die Dysfunktionalität des föderalistischen Gesundheitswesens ist der kantonale Aufrüstungswettbewerb im Spitalbereich. Solange das Stimmvolk nicht bereit ist, in seinen Entscheidungen die massgebenden Fakten und Zusammenhänge zu berücksichtigen, wirken die alljährlichen Klagen über die steigenden Gesundheitskosten hohl.

### Unternehmenssteuern: Folgen der direkten Volksrechte

Nein zu undurchsichtigen Steuertricks. Nein zu neuen Milliardenlöchern. Nein zum erneuten Bschiss an der Bevölkerung. Ein paar Konzerne machen mit diesen Steuertricks Milliarden. Diese vier Hauptargumente<sup>1</sup> brachte das Referendumskomitee gegen die Unternehmenssteuerreform III (USTR III) vor. Und mit diesen emotional aufgeladenen Schlagworten erreichten die Referendumsinitianten ihr Ziel: die anfänglich mehrheitlich positive Einstellung zur Vorlage gemäss SRG-Umfragen wich einer deutlichen Ablehnung.

Die Voto-Nachbefragung bestätigte darüber hinaus die Überforderung des Stimmvolks: drei Viertel der Befragten sagten, die Vorlage sei schwierig zu verstehen gewesen. Kein Einzelfall: der überforderte Stimmbürger wird immer mehr zum Normalfall – nicht ohne Folgen für die Qualität der Politik, wie das Beispiel der USTR III zeigt. Denn seit der Abstimmungsniederlage wird unter Zeitdruck versucht, die «Steuervorlage 17» referendumssicher zu machen. Dazu will das Parlament eine Zusatzfinanzierung der AHV mit der Steuervorlage verknüpfen. Man kommt nicht umhin, festzustellen, dass die direkten Volksrechte die paradoxe Auswirkung haben, dass sie mit einem solchen Doppelpaket praktisch

neutralisiert werden. Wie soll ein Referendum aussehen, wenn eine klare Willensäusserung zu den einzelnen Paketeilen gar nicht möglich ist?

### Die grosse Angst vor der institutionellen Frage

Die sakrale Verehrung der direkten Demokratie verhindert eine unbefangene Sicht auf die Vor- und Nachteile des Schweizer Modells. Das Wirtschaftswunder Schweiz der vergangenen 50 bis 100 Jahre ist keine Garantie, dass unsere Institutionen in ihrer heutigen Gestalt und Anwendung auch in Zukunft eine erfolgreiche Entwicklung ermöglichen. Warum? Eine derartige Verklärung vernachlässigt Einflüsse, die nichts mit den direkten Volksrechten zu tun haben. Tatsächlich profitieren wir bis heute von Pionierleistungen aus früheren Zeiten, als die Schweiz in Form oder Praxis noch eine mehrheitlich repräsentative Demokratie war und die direkten Volksrechte keine grosse Rolle spielten. Die Entwicklung zu einem immer grösseren Gewicht der direkten Volksrechte und zu einer damit einhergehenden schleichenden Abwertung des Parlaments ist jüngerer Datums.

Eines lässt sich anhand der untersuchten Reformbaustellen sagen: Zwischen den in den Referenden ausgedrückten Mehrheitsmeinungen und den Reformansätzen unabhängiger Ökonomen gibt es einen breiten Graben. So antwortete Seco-Chefökonom Eric Scheidegger auf die Frage, was geschehe, wenn in Sachen Reformen nichts passiere: «Es droht eine schleichende Erosion des Wohlstandes. Schon heute ist die Produktivität unserer Wirtschaft im internationalen Vergleich eher schwach. Ohne Reformen verschenken wir Wirtschaftswachstum, das in der Schweiz eher bei 2 Prozent liegen könnte statt wie zuletzt bei 1,3 Prozent.»<sup>2</sup> Doch offensichtlich fürchtet Scheidegger, so wie andere Ökonomen, den kritischen Schritt zur institutionellen Folgerung: Alle Schwierigkeiten, innerhalb nützlicher Frist zu volkswirtschaftlich vernünftigen Lösungen zu gelangen, haben mit den Volksrechten zu tun.

### Für ein neues Gleichgewicht der Institutionen

Die Angst vor der institutionellen Frage ist verständlich. Als man vor zwanzig Jahren im Zuge der Revision der Bundesverfassung in einem Teilprojekt auch eine Verwesentlichung der direkten Volksrechte zur Diskussion stellte, waren so viele latente Widerstände spürbar, dass das Projekt still und leise begraben wurde. Eine solche Verwesentlichung forderte Avenir Suisse zuletzt 2015<sup>3</sup> – und obwohl die liberale Denkfabrik in Inhalt und Ton deutlich konzilianter war als noch zehn Jahre zuvor, war ihr Kritik von links wie rechts gewiss. Doch die Frage, ob es nicht auch ein Zuviel an direkter Demokratie geben könnte, muss erlaubt sein. Angeblich hat die Schweiz bisher mehr Volksabstimmungen durchgeführt als die ganze übrige Welt zusammen. Mit den neuen Online-Kanälen geht der Trend eher hin zu noch mehr Direktpartizipation. Der Glaube, dass mehr direkte Demokratie auch in einem Land, in dem ein Bürger jährlich über zehn Vorlagen auf Bundesebene und zig

weitere auf kantonaler und kommunaler Ebene abstimmen soll, strikt besser ist, muss man als Form des politischen Extremismus interpretieren. Dabei müssten allein die fixen Unterschriftszahlen für Initiativen und Referenden bei einer stark gewachsenen Anzahl Stimmberechtigter eine Diskussion auslösen.

Was für Auswege gibt es? Jenseits von auf der Hand liegenden, aber politisch unbeliebten Massnahmen wie der Erhöhung der Unterschriftszahlen (und ihrer Festlegung in Prozent der Anzahl Stimmberechtigten) oder der Kürzung der Sammelfristen wäre es zum Beispiel vorstellbar, dass Bundesvorlagen, die klare Parlamentsmehrheiten gewonnen haben, nicht mehr durch ein einfaches Mehr der Stimmbürger gekippt werden können, sondern dass gewisse Quoren oder qualifizierte Mehrheiten gefordert werden. Oder man könnte sich überlegen, bei Vorlagen, die ohne grossen Schaden reversibel sind, Referenden die aufschiebende Wirkung zu entziehen. So könnte die Bevölkerung mit einer Veränderung erst mal Erfahrungen mit der Neuerung sammeln.

An früherer Stelle hatte ich am demokratischen Dogma «eine Person, eine Stimme» geritzt, als ich das gleiche Stimmgewicht meines unkundigen Schulkollegen Hugo und des kundigen ehemaligen BFE-Direktors Eduard Kiener beklagte. Daran anknüpfend wage ich zum Schluss noch den – wohl utopischen – Hinweis auf epistokratische Reformansätze, wie sie etwa Jason Brennan in der Mai-Ausgabe dieser Zeitschrift<sup>4</sup> vertreten hat. Man gerät mit Brennans Vorschlägen zugegebenermassen auf abschüssiges Terrain, da sie beispielsweise den einzelnen Stimmberechtigten unterschiedliches Stimmengewicht verleihen. Doch andererseits: Wer im Strassenverkehr ein Motorfahrzeug lenken will, muss eine Prüfung bestehen, damit sie oder er anderen keinen Schaden zufügt; wer abstimmen will, muss jedoch nur bis zum 18. Geburtstag warten. Aus dieser Analogie liesse sich die Forderung nach einer minimalen Wirtschaftskompetenz für das Erteilen der Stimmberechtigung ableiten, denn auch der uninformierte Wähler, der eine schlechte Wirtschaftspolitik unterstützt, fügt anderen Schaden in Form negativer Externalitäten zu. Um niemanden politisch zu entmündigen, könnte man Personen, die bestimmte politisch-ökonomische Grundkenntnisse nachweisen können, ein erhöhtes Stimmengewicht verleihen. Mit solchen Anreizen zu mehr «economic literacy» liesse sich einem Schulversagen in unserem staatlich dominierten Bildungswesen entgegenwirken. ◀

<sup>1</sup> Erläuterungen des Bundesrats für die Volkabstimmung vom 12. Februar 2017.

<sup>2</sup> «NZZ am Sonntag» vom 19. August 2017, S. 8.

<sup>3</sup> [www.avenir-suisse.ch/publication/volksinitiative/](http://www.avenir-suisse.ch/publication/volksinitiative/)

<sup>4</sup> Jason Brennan: Wie Demokratie (wirklich) funktioniert. In: Schweizer Monat 1056, Mai 2018, S. 58–63.

## Hans Rentsch

ist promovierter Ökonom, freier Wirtschaftspublizist und Mitgründer des 2016 gegründeten Think Tanks Carnot-Cournot-Netzwerk.

Im Februar 2017 erschien im Verlag NZZ Libro sein Buch mit dem Titel «Wie viel Markt verträgt die Schweiz?».

## Zahl des Monats

# 230

Tage dauert die Anmeldung eines Unternehmens in Venezuela. Dazu sind insgesamt 20 administrative Schritte notwendig. Venezuela liegt damit gleich zweimal unrühmlich an der «Spitze» von 190 Ländern, jedenfalls wenn es nach dem aktuellen Doing Business Report der Weltbank geht. In Brasilien dauert die Firmengründung mit 101,5 Tagen am zweitlängsten, in der Schweiz geht es schneller: Innert 10 Tagen ist ein Unternehmen nach nur sechs Schritten angemeldet. Das bringt der Schweiz allerdings nur die Ränge 78 und 73 ein. Beim Klassenbesten Neuseeland ist der einzige notwendige Schritt nach einem halben Tag erledigt.

Die Hürden für potenzielle Unternehmer in Venezuela nehmen sich im Vergleich zu den täglichen Schreckensmeldungen zu Hunger, Flucht und Gewalt scheinbar harmlos aus. Doch sie stehen stellvertretend für die dramatischen staatlichen Eingriffe in die Freiheit der Bürger, die in ihrer Summe eine wortwörtlich tödliche Wirkung entfalten. Wo ein korrupter Staatsapparat mit der Macht ausgestattet ist, wirtschaftliche, soziale und politische Bürgerrechte willkürlich zu beschneiden, erodiert nicht nur die Wirtschaft, sondern auch der Rechtsstaat und mit ihm die Grundlagen einer freiheitlichen Gesellschafts- und Marktordnung.

Venezuela war noch in den 1970er Jahren ein politisch relativ stabiles und wirtschaftlich erfolgreiches südamerikanisches Land – es verfügte ausserdem über die grössten weltweit bekannten Ölreserven. Schon damals wurden allerdings durch eine Ausweitung der Einflussphäre des Staates die Grundlagen der aktuellen Misere gelegt. Die Mahner lachte man noch in den 2000er Jahren aus. Heute ist mit Blick auf Venezuela niemandem mehr zum Lachen zumute. Das bedeutet aber leider nicht, dass aus dieser Katastrophe alle die richtigen Schlüsse ziehen.

**Alexander Fink** ist Ökonom und arbeitet am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig und ist Senior Fellow am Institute for Research in Economic and Fiscal Issues – IREF.