

Bodmer, Frank

Research Report

Warum die Direkte Demokratie den Anstieg der Staatsquote in der Schweiz nicht verhindern konnte

WWZ Forschungsbericht, No. 06/04-d

Provided in Cooperation with:

Center of Business and Economics (WWZ), University of Basel

Suggested Citation: Bodmer, Frank (2004) : Warum die Direkte Demokratie den Anstieg der Staatsquote in der Schweiz nicht verhindern konnte, WWZ Forschungsbericht, No. 06/04-d, Universität Basel, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ), Basel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/127494>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



August 2004

Warum die Direkte Demokratie den Anstieg der Staatsquote in der Schweiz nicht verhindern konnte

WWZ-Forschungsbericht 06/04-d

Frank Bodmer

Eine Veröffentlichung des
Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums (WWZ) der Universität Basel

Kontakt- und Bestelladresse:

WWZ Forum, Petersgraben 51, CH-4003 Basel Fax +41 61 267 33 33

In der Reihe „WWZ-Forschungsberichte“ werden die Ergebnisse aus WWZ-Forschungsprojekten publiziert

© WWZ 2003 und die Autoren

Jede Reproduktion, auch von Teilen und unabhängig vom Medium, ist nur mit Genehmigung des Autors und des WWZ gestattet. Bitte wenden Sie sich an das WWZ Forum

Die Publikation wird durch die freundliche Unterstützung des Vereins zur Förderung des WWZ ermöglicht.

Frank Bodmer

Warum die Direkte Demokratie den Anstieg der Staatsquote in der Schweiz nicht verhindern konnte

Abstract:

Diese Arbeit dokumentiert und analysiert den Anstieg der Staatsausgaben und der Defizite in den 90er Jahren. Die unmittelbaren Ursachen des Anstiegs sind bekannt: höhere Ausgaben für die Altersvorsorge und andere Bereiche der sozialen Sicherheit sowie Kostensteigerungen im Gesundheitswesen machen den Löwenanteil des Anstiegs aus. Polit-ökonomisch sind die Ursachen dagegen nicht klar. Nach den Resultaten der wissenschaftlichen Literatur sollte die direkte Demokratie bremsend auf das Wachstum von Ausgaben und Defiziten wirken. Wir überprüfen die empirische Evidenz und finden, dass Unterschiede im Ausmass der direkten Demokratie in den Kantonen keinerlei Einfluss auf das Wachstum der kantonalen Staatsausgaben oder auf die Staatsdefizite hatten. Wir untersuchen deshalb auch die Determinanten des Niveaus der kantonalen Ausgaben und finden, dass der Einfluss der direkten Demokratie wenig robust ist.

Diese Arbeit ist in Frank Bodmer und Silvio Borner (Hrsg.), «Wohlstand ohne Wachstum – Die Hintergrundberichte», WWZ-Forschungsbericht 04/06, WWZ-Forum, Basel 2004 erschienen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Der Anstieg der Staatsquote.....	3
3	Einige grundsätzliche Überlegungen	7
4	Regressionsresultate: Die Ausgabensteigerungen der 90er Jahre	9
5	Regressionsresultate: Der Niveaueffekt.....	12
6	Abschliessende Bemerkungen	15
7	Appendix: Datenbeschreibung	16
8	Literaturverzeichnis	17

1 Einleitung¹

Die Schweiz durchlief in den 90er Jahren eine Phase mit sehr schwachem Wirtschaftswachstum und einem starken Anstieg der Staatsquote. Dies überrascht insofern, als eine umfassende wissenschaftliche Literatur besteht, die zeigt, dass die politischen Institutionen der Schweiz das Wachstum des Staates bremsen und das Wachstum der Wirtschaft fördern sollten. So wurde gefunden, dass Kantone und Gemeinden mit stärker ausgebauten direkt-demokratischen Institutionen (wie Initiativrecht, Fiskal- und andere Referenden) tiefere Staatsausgaben, weniger Verschuldung und ein höheres Wachstum haben. Wie ist es also möglich, dass die Entwicklung so schlecht verlief, trotz der weiterhin weit verbreiteten Praxis direkt-demokratischer Rechte?

Verschiedene Antworten sind denkbar. Erstens ist es möglich, dass sich die guten Resultate der direkten Demokratie auf die lokale Ebene beschränken. Allerdings stiegen die Staatsausgaben in den 90er Jahren auch auf lokaler Ebene, weshalb diese Erklärung allein nicht ausreicht. Es wäre weiter möglich, dass sich der Anstieg der Staatsausgaben auf diejenigen Kantone und Gemeinden beschränkt hat, wo die direkt-demokratischen Rechte nur ungenügend ausgebaut sind. Dies ist eine erste Hypothese, welche in dieser Arbeit näher untersucht werden soll. Nach den Resultaten, die wir präsentieren, waren die direkt-demokratischen Rechte allerdings nicht wirksam, um den Anstieg der Staatsausgaben zu bremsen. D.h. Kantone mit stark ausgebauten direkt-demokratischen Rechten hatten einen ebenso deutlichen Anstieg der Staatsausgaben zu verzeichnen wie Kantone in denen die direkt-demokratischen Rechte weniger ausgebaut sind.

Eine zweite mögliche Antwort ist, dass die Vorteile der direkten Demokratie in der bisherigen Literatur auf kantonaler und lokaler Ebene überschätzt wurden. Konnte die direkte Demokratie den Anstieg der Staatsquote nicht bremsen, so ist nämlich auch denkbar, dass die in der Literatur gefundene negative Korrelation zwischen direkter Demokratie und Staatsausgaben nur scheinbar ist und in Realität auf einem anderen Zusammenhang beruht. Dies ist die zweite Hypothese, welche im folgenden empirisch untersucht werden soll. Auch hier sind die gefundenen Resultate wenig positiv für die direkte Demokratie. Werden nämlich andere Variablen in die Schätzung miteinbezogen, welche Determinanten der Staatsausgaben darstellen, so verschwindet der bremsende Effekt der direkten Demokratie. Dies gilt vor allem und sehr deutlich für die 90er Jahre.

Das Kapitel ist folgendermassen aufgebaut: Im zweiten Abschnitt werden wir einen kurzen Überblick zum Anstieg der Staatsquote und speziell zu den Entwicklungen auf Kantons- und Gemeindeebene geben. Im dritten Abschnitt folgt ein kurzer Überblick über die Literatur zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der direkten Demokratie. Im vierten Abschnitt präsentieren wir dann unsere Schätzresultate für die Determinanten des Anstiegs der Staatsausgaben auf kantonaler Ebene in den 90er Jahren sowie für die Determinanten des Niveaus der Staatsausgaben auf kantonaler Ebene für die Zeit von 1980 bis 1998.

2 Der Anstieg der Staatsquote

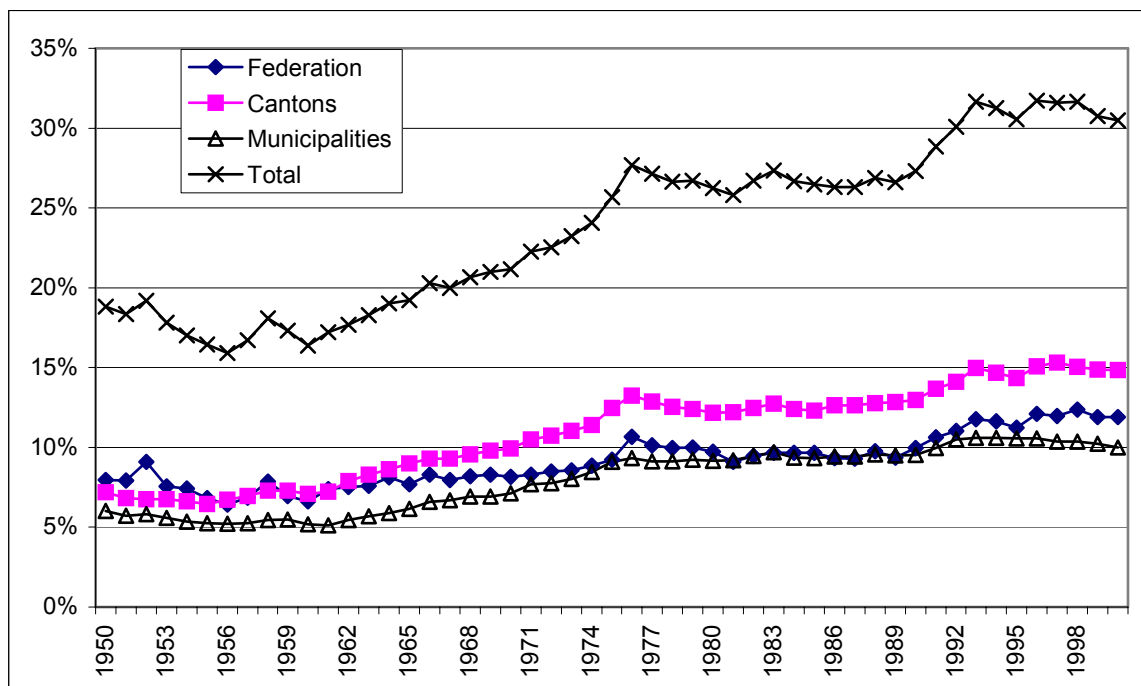
Bekanntlich hatte die Schweiz in den 90er Jahren unter den OECD-Ländern den zweithöchsten Anstieg der Staatsquote nach Japan zu verzeichnen. Nach offizieller Definition der OECD liegt die schweizerische Staatsquote damit immer noch im unteren Mittelfeld der OECD. Daneben besteht aber noch eine Reihe weiterer Zwangsabgaben, die in der Schweiz über private Institutionen, in anderen Ländern aber über den

¹ Ich danke Silvio Borner und Roland Fischer für hilfreiche Hinweise.

Staatshaushalt abgewickelt werden. Werden diese miteinbezogen, hat die Schweiz eine mittlere bis hohe Staatsquote.² Damit wird der Anstieg der Staatsquote in den 90er Jahren um so besorgniserregender.

Dieser Anstieg der Staatsquote war nicht auf die Bundesebene beschränkt sondern betraf alle drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden. *Grafik 1* zeigt die entsprechenden Reihen im Verhältnis zum schweizerischen Bruttoinlandprodukt (BIP). Wie ersichtlich wird, stieg die Staatsquote seit den 50er Jahren auf Ebene der Kantone am meisten, gefolgt von Gemeinden und Bund. In den 90er Jahren war dagegen der Bund führend.

Grafik 1: Der Anstieg der Staatsquote, 1950-2000

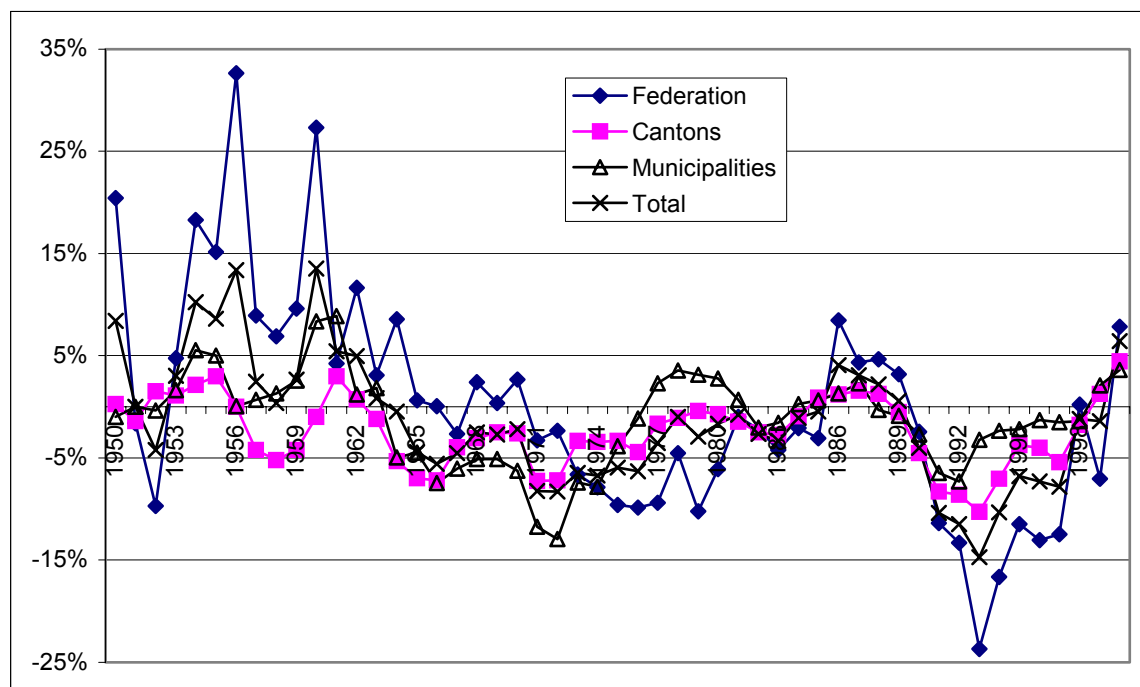


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Eidg. Finanzverwaltung. Es handelt sich um Stausausgaben im engeren Sinne, d.h. um Ausgaben, welche in Budget und Rechnung Eingang finden.

Neben dem Anstieg der Staatsquote kam es in den 90er Jahren auch zu einem starken Anstieg der Verschuldung. *Grafik 2* enthält die Daten für die Staatsdefizite auf den drei Ebenen. Die Defizite auf Ebene Bund waren klar am schlimmsten, gefolgt von Kantonen und Gemeinden. Diese unterschiedliche Entwicklung könnte auf die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme zurückzuführen sein, die auf Bundesebene klar am besten sind, gefolgt von Kantonen und zuletzt Gemeinden. Möglich ist auch, dass Defizitbeschränkungsmechanismen, wie sie in einzelnen Kantonen bestehen, eine Rolle gespielt haben. Diese Hypothese soll im übernächsten Abschnitt empirisch überprüft werden.

² Siehe dazu CHARDONNES UND SAURER (2002) oder den Beitrag von HOFMÄNNER (2004) in diesem Band.

Grafik 2: Budgetüberschüsse (als % der Ausgaben), 1950-2000



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Eidg. Finanzverwaltung.

Als nächstes ist von Interesse, auf welche Aufgabengebiete sich der Staatsanstieg konzentriert hat. Wie aus *Tabelle 1* deutlich wird, konzentrierte sich der Anstieg auf die Bereiche Gesundheit, Soziales und Finanzen. Unter Finanzen fallen drei Bereiche: Schuldendienst, Finanzausgleich und Anteile von Einnahmen, die an untergeordnete Ebenen gehen (Kantonsanteile an Mehrwertsteuer, an direkter Bundessteuer und an Verrechnungssteuer) resp. an die Sozialversicherungen gehen. Aufgrund der höheren Verschuldung ist der höhere Schuldendienst keine Überraschung; ebenso wenig sind es die höheren Anteile der Sozialversicherungen, aufgrund der Einführung und Erhöhung der MWST. Beim Finanzausgleich sind die höheren Ausgaben zu einem grossen Teil auf Aufgabenneuverteilungen zurückzuführen, gerade in den Bereichen Soziales und Gesundheit. Deshalb ist dieser Anstieg auch nicht von grösserem Interesse.

Es bleibt damit der Anstieg der Ausgaben für Gesundheit und Soziales, welche als ursächliche Ausgabensteigerungen zu interpretieren ist. Nehmen wir zuerst den Anstieg der Gesundheitsausgaben, die mit etwa 0.5% des BIP zu Buche schlagen. Hier sind die Mechanismen hinlänglich bekannt. Auf der Kostenseite kommt es aufgrund des technischen Fortschritts in der Medizin und aufgrund einer mit dem Einkommen und dem Durchschnittsalter steigenden Nachfrage zu stetig steigenden Kosten. Der Grossteil dieser Kostensteigerungen wird über höhere Krankenkassenprämien finanziert. Die öffentliche Hand leistet aber auch einen Beitrag, der im übrigen stetig steigt. So wird ein Teil der Ausgaben für Spitäler von den Kantonen finanziert. Weiter leisten Bund und Kantone Beiträge für eine Verbilligung der Krankenkassenprämien.

Tabelle 1: Der Anstieg der Staatsquote nach Funktion, 1990-2000

	Bund	Kantone	Gemeinden	Total
Verwaltung	0.06%	0.04%	-0.06%	0.04%
Justiz	0.02%	0.03%	-0.09%	0.13%
Militär	-0.67%			-0.77%
Äussere Bez.	0.06%			0.06%
Bildung	0.08%	0.14%	0.19%	0.37%
Kultur	0.07%	0.00%	-0.09%	-0.03%
Gesundheit	0.01%	0.14%	0.30%	0.48%
Soziales	0.86%	1.12%	0.42%	1.57%
Verkehr	0.35%	0.08%	-0.11%	0.32%
Umwelt	0.03%	-0.03%	-0.01%	0.02%
Volkswirtschaft	0.08%	0.18%	-0.11%	0.03%
Finanzen	0.96%	0.17%	0.05%	0.94%
Total	1.92%	1.87%	0.48%	3.17%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Eidg. Finanzverwaltung. Beim Total sind Doppelzählungen eliminiert, weshalb sich auch die Teile nicht zum Total summieren.

Noch besorgniserregender sind die Steigerungen bei den Ausgaben für Soziales, die mit über 1.5% des BIP zu Buche schlagen. Dies ist die Steigerung der Ausgaben, welche nur die öffentliche Hand trifft, d.h. über allgemeine Steuerausgaben finanziert wird. Die übrigen Ausgabenerhöhungen, welche über höhere Sozialabgaben oder über eine Reduktion der Reserven finanziert wurden, fallen noch höher aus. Die direkten Ursachen dieser Ausgabensteigerungen sind hinlänglich bekannt. Altersvorsorge und Invalidenversicherungen benötigen mehr und mehr Mittel, und ein Teil dieser Mittel stammt von der öffentlichen Hand.

Die tieferliegenden Ursachen dieses Anstieges sind dagegen nicht klar. Es gibt eine umfassende wissenschaftliche Literatur, welche zeigt, dass die direkte Demokratie zu einer Beschränkung des Ausgabenwachstums und der Verschuldung führt.³ Nun hat die Schweiz soviel direkte Demokratie wie kein anderes Land. Daraus ergibt sich die Frage, wie es möglich ist, dass die Ausgaben und die Verschuldung trotzdem so stark gestiegen sind.

Grundsätzlich sind drei Antworten möglich: erstens ist es denkbar, dass die Verschlechterung der öffentlichen Finanzen auf ein Defizit an direkter Demokratie zurückzuführen ist. So könnte sie vor allem diejenigen Gebiete und Körperschaften mit wenig direkter Demokratie getroffen haben. Zweitens ist es möglich, dass die direkte Demokratie ihre bremsende Wirkung bei den Ausgaben für Soziales und für Gesundheit nicht entfalten kann. Drittens ist es denkbar, dass der in der Literatur festgestellte Effekt weniger robust ist als bisher angenommen. Das würde heissen, dass der positive Effekte der direkten Demokratie auf die Staatsfinanzen in Wirklichkeit nicht existiert. Bevor wir die empirische Evidenz näher anschauen, geben wir einen Überblick zu einigen theoretischen Argumenten, die uns von Bedeutung erscheinen.

³ FELD AND KIRCHGÄSSNER (1999,2001), FELD AND MATSUSAKA (2001), KIRCHGÄSSNER ET AL. (1999), SCHALTEGGER (2002).

3 Einige grundsätzliche Überlegungen

Ausgangspunkt für den erwarteten positiven Effekt der direkten Demokratie ist die einfache Überlegung, dass die politischen Entscheide in der direkten Demokratie näher an den Präferenzen der Wähler liegen sollten, da sie dann mehr Einflussmöglichkeiten auf das Verhalten der Politiker haben. Dieser Überlegung liegt das Modell eines Politikers zugrunde, der seine eigenen Interessen verfolgt soweit dies seine Wiederwahlchancen nicht zu sehr beeinträchtigt.⁴ Wahlen finden nur alle vier Jahre statt, und während dieser Zeit kann ein/e Politiker/in auch Ziele verfolgen, die nicht im eigentlichen Interesse seiner/ihrer Wähler sind. Gründe dafür sind Schwierigkeiten, das Verhalten von Politikern genau zu verfolgen, ein kurzes Gedächtnis sowie die Schwierigkeit, die Auswirkungen des Verhaltens der Politiker richtig einzuschätzen.

Dagegen wenden die Kritiker der direkten Demokratie ein, dass das System kompliziert und intransparent ist, Interessengruppen ein übermässiges Gewicht gibt, einen konservativen Bias hat, und im allgemeinen nicht mehr in der Lage ist, auf die neuen Herausforderungen zu reagieren.⁵ Dabei wird stark auf das konkrete Funktionieren des Systems abgestellt, so wie es die Kritiker sehen. Theoretisch ist der Punkt des Status-Quo-Bias am besten fundiert. Wie MOSER (1996) gezeigt hat, hat die Schweiz eine grosse Anzahl von Veto-Planern. Damit wird eine Reform sehr schwierig, weil relativ leicht blockierende Mehrheiten zu finden sind. Es ist hier an das Ständemehr bei Verfassungsänderungen zu erinnern, wie auch an die starke Rolle der Interessengruppen in der Ausarbeitung und Implementierung von Gesetzen und Vorschriften. Weiter ist von Bedeutung, dass es in Volksabstimmungen relativ häufig zu „unheiligen Allianzen“ zwischen linken und rechten Extremen kommt. Diese sind in parlamentarischen Systemen sehr viel seltener, da dort die Parteien in die Rolle von Regierung oder Opposition eingebunden sind.

Effektiv produziert das schweizerische politische System viele auf Bewahrung zielende Entscheide. Zu nennen sind die Ablehnung des UN-Beitritts (1986), des EWR-Beitritts (1992), die Ablehnung der Strommarktöffnung im Jahre 2002 sowie die kürzliche Ablehnung der 11. AHV-Revision und der Steuervorlage vom Mai 2004. Die Ablehnung der Liberalisierung hat inzwischen dazu geführt, dass sich die Schweiz unter den Nachzüglern im Bereich Deregulierung findet. Auch auf der Seite der öffentlichen Finanzen sind die Entscheide eher konservativ. Die Umstellung von der Warenumsatz- zur Mehrwertsteuer wurde von den Wählern wiederholt abgelehnt, nicht zuletzt weil gleichzeitig die Besteuerung erhöht worden wäre. Eine Mutterschaftsversicherung scheiterte bis jetzt an der Urne. Dagegen wurde die Schuldenbremse mit einem überwältigenden Mehr angenommen.

Damit wird bereits deutlich, dass konservative Entscheide in den Bereichen Aussenpolitik und Deregulierung sehr gut mit konservativen Entscheiden in den Bereichen Ausgaben und Steuern einhergehen können. Während die ersten aus ökonomischer Sicht oft negativ zu beurteilen sind, so sind tiefere Steuern und Ausgaben eigentlich zu begrüßen. Allerdings reicht es nicht, einzelne Entscheide der Wähler an der Urne zu beurteilen, um sich ein Urteil über die Funktionsweise des Systems bilden zu können. Ein Grossteil der Entscheidungen ist der Beurteilung durch die Wähler entzogen, Entscheide ganz andere Auswirkungen haben, als die ursprünglich beabsichtigten, und es besteht die Möglichkeit von inkonsistenten Entscheiden.⁶

Soziales und Gesundheit sind Bereiche, die sich aus zwei Gründen von anderen Bereichen der Staatstätigkeit abheben. Erstens handelt es sich um Programme, bei denen der Staat gewisse Regeln festlegt, die

⁴ Zu entsprechenden Modellen des Politikerverhaltens siehe DIXIT (1996) oder PERSSON UND TABELLINI (2001). Ein Modell unter Einbezug der direkten Demokratie wird in BESLEY UND COATE (2001) präsentiert.

⁵ Frühe Kritiken sind GERMANN (1994), WITTMANN (1979), später BORNER ET AL. (1990,1994). Für eine Übersicht zu positiven und negativen Aspekten, siehe KLEINWEFERS (1997).

⁶ Eine umfassende Darstellung dieser kritischen Punkte findet sich in BORNER UND BODMER (2004).

konkreten Ausgaben danach von den Betroffenen bestimmt werden. Bei der Gesundheit regelt das Krankenversicherungsgesetz sowie das zuständige Bundesamt die Methoden und Medikamente, welche der obligatorischen Krankenversicherung unterstehen. Wieviel in diesen Bereichen dann aber ausgegeben wird, wird von Ärzten und Patienten bestimmt. Bekanntlich haben diese im bestehenden System wenig Anreize, die Kosten tief zu halten. Der Staat schiesst dabei einen gewissen Anteil an die Kosten zu, d.h. finanziert die von anderen getroffenen Ausgabenentscheide mit. Bei der Altersversicherung legt der Staat die Regeln zur Höhe der Rentenleistung und zum Pensionierungsalter fest, die konkreten Ausgaben werden dann vom konkret erreichten Lebensalter bestimmt. Bei der Invalidenversicherung bestehen gewisse staatliche Regeln, wann eine Invalidität vorliegt. Konkret entscheiden aber lokale Gremien über die Vergabe der Rente, d.h. über die konkreten Kosten der Invalidenversicherung. Wieder partizipiert der Staat an der Kostensteigerung.

Alle drei im vorhergehenden Absatz beschriebenen Ausgabenerhöhungen finden unter Ausschluss des Wählers statt. Der Wähler hat allenfalls bei der Festlegung der Regeln ein gewisses Mitspracherecht. Allerdings bestehen auch Anzeichen, dass die Wähler in den Bereichen Gesundheit und Altersvorsorge eher grosszügiger sind als beispielsweise bei der Mutterschaftsversicherung. So werden Spitalschliessungen in der Regel abgelehnt, und auch Einsparungen bei der Altersvorsorge treffen auf starken Widerstand, wie die Ablehnung der 11.AHV-Revision im Mai 2004 gezeigt hat. Ein Grund für diese unterschiedlichen Entscheide könnte bei der Altersverteilung der Wählerschaft liegen. Das Durchschnittsalter steigt in der Schweiz wie in der übrigen OECD schnell an. Entsprechend steigt auch das Alter des Medianwählers. Es kommt noch hinzu, dass jüngere Stimmberechtigte weniger an die Urne gehen. Zusammen führt dies dazu, dass das Alter des Medianwählers heute bei ca. 50 Jahren liegt. Es ist klar, dass unter diesen Wählern Kürzungen bei Gesundheit und Altersvorsorge wenig populär sind.

In den Bereichen Gesundheit und Soziales besteht ein weiteres Problem. Die Finanzierung erfolgt auf sehr intransparente Weise. Spitäler werden von den Kantonen betrieben. Diese erhalten dann einen Teil der Ausgaben wieder von den Krankenkassen zurückerstattet. Bei den Krankenkassenprämien besteht ein kompliziertes System des Kosten- und Risikoausgleichs. Zentral sind die für alle Altersgruppen einheitlichen Prämien. Damit findet eine Umlagerung der Kosten von alten zu jungen Generationen statt. Weiter ist die finanzielle (Zusatz-) Belastung bei Beanspruchung von Leistungen klein. Der obligatorische d.h. minimale Selbstbehalt liegt im Moment bei sehr tiefen SFr. 300. Auch bei der Invalidenversicherung ist die Finanzierung höchst intransparent. Die Versicherungsbeiträge reichen schon lange nicht mehr aus, um die steigenden Kosten zu finanzieren. Dies wird so ausgeglichen, dass Beiträge aus der Altersvorsorge entnommen werden, welche im Moment noch Überschüsse aufweist.

Unklare Verantwortlichkeiten bestehen auch im Bereich der Budgetentscheide. Die Regierung macht einen Voranschlag auf Basis der Wünsche und Notwendigkeiten der verschiedenen Ministerien resp. davon, was im Gesamtbundesrat mehrheitsfähig war. Der Finanzminister hat dabei nur insofern eine spezielle Stellung, als die Finanzverwaltung diese Wünsche in Zahlen fasst und zu einem Budget aggregiert. Dieser Voranschlag geht an das Parlament, das seine Änderungswünsche anbringen kann. Bis zur Einführung der Schuldenbremse waren solchen Zusätzen eigentlich keine Grenzen gesetzt, solange sie im Parlament mehrheitsfähig waren. D.h. die Zusatzfinanzierung musste nicht gewährleistet werden. Dies begünstigte Ausgabenerhöhungen: Ausgabenerhöhungen ohne Steuererhöhungen sind politisch attraktiv, da die Kosten erst in der Zukunft anfallen. Mit der Einführung der Schuldenbremse hat sich das allerdings geändert, da das Budget nun (abgesehen von einem konjunkturellen Faktor) ausgeglichen sein muss.

In der polit-ökonomischen Literatur wurden schwache Verantwortlichkeiten und Intransparenz als zentrale Faktoren für steigende Ausgaben und für Defizite identifiziert.⁷ Es handelt sich um ein klassisches Externalitätenproblem: Während die Ausgaben einer bestimmten Gruppe von Wählern zugute kommen, wird die Finanzierung über die Allgemeinheit verteilt. Damit besteht für die Politiker ein Anreiz, ihren Wählern Vorteile in Form von gezielten Ausgabenerhöhungen zuzuhalten. Besteht keine übergeordnete Budgetinstanz wie ein Finanzminister mit speziellem Gewicht oder ein Präsident, so werden die Interessen der Allgemeinheit zuwenig berücksichtigt.

4 Regressionsresultate: Die Ausgabensteigerungen der 90er Jahre

Aus der vorhergehenden Diskussion wurde deutlich, dass gute Gründe bestehen warum die direkte Demokratie den Anstieg der Staatsquote und der Verschuldung nicht stoppen konnte. Es sind dies erstens die unklaren Verantwortlichkeiten in den Bereichen Gesundheit und Soziales. Die Finanzierung erfolgt auf verschlungenen Pfaden, auf die der Stimmbürger nur in wenigen Fällen Einfluss nehmen kann. Zweitens gibt es Anzeichen, dass die Stimmbürger/innen Ausgaben für Gesundheit und für Altersvorsorge positiver gegenüber stehen als anderen Sozialprogrammen oder generell anderen Ausgaben. Ein Grund dafür könnte das hohe und steigende Alter des Medianwählers sein. Allgemein ist deshalb denkbar, dass die disziplinierende Wirkung der direkten Demokratie in der bisherigen Literatur überschätzt wurde. Gleichzeitig bleibt es aber trotzdem möglich, dass die politischen Entscheide näher bei den Präferenzen der Wähler liegen.

Im folgenden soll erstens untersucht werden, ob der Anstieg der kantonalen Ausgaben und der Verschuldung - wie wir ihn in *Abschnitt 2* dokumentiert haben - durch stärker ausgebildete direkt-demokratische Rechte eingeschränkt wurde. Zweitens soll im nächsten Abschnitt untersucht werden, ob die in der Literatur gefundene negative Korrelation zwischen direkter Demokratie und Staatsausgaben robust ist oder vielmehr darauf zurückzuführen ist, dass bisher gewisse Variablen unberücksichtigt blieben.

Tabelle 2 präsentiert die Resultate von Schätzungen mit den Veränderungen der kantonalen Ausgaben pro Kopf als abhängiger Variable. Wir verwenden dazu die *kantonalen* Ausgaben, da die institutionellen Variablen ebenfalls für die Kantone vorliegen. Als unabhängige Variablen wurden die in der Literatur üblichen Variablen genommen.⁸ Die Indices für den Ausbaugrad der direkten Demokratie stammen von STUTZER UND FREY (2000), welche aus verschiedenen Indikatoren einen Index der direkt-demokratischen Rechte konstruieren, sowie einen Index für die Leichtigkeit, mit der ein Fiskalreferendum ergriffen werden kann. Weiter testen wir, ob eine weitere Budgetinstitution – das Vorhandensein einer kantonalen Schuldenbremse – eine Auswirkung auf die Ausgaben hatte. Wie aus *Tabelle 2* deutlich wird, hatten weder direkte Demokratie, noch Fiskalreferendum, noch kantonale Schuldenbremse einen Einfluss auf den Anstieg der kantonalen Ausgaben. Daneben wird aus den letzten drei Kolonnen ersichtlich, dass Kantone mit hohen Pro-Kopf-Ausgaben im Jahre 1990 auch nachher hohe Ausgabensteigerungen hatten. Die Ausgabensteigerungen unterschieden sich dagegen nicht zwischen lateinischer und deutscher Schweiz, wie die Dummyvariable für Region andeutet.

Als nächstes führen wir die gleiche Schätzung für die kantonalen Überschüsse pro Kopf der Bevölkerung durch. Wie aus *Tabelle 3* ersichtlich wird, haben auch hier weder direkte Demokratie, noch Fiskalreferendum, noch Schuldenbremse einen Einfluss auf die Überschüsse und damit auf die Verschuldung der Kantone. Dies gilt, sobald die übrigen Rechthandvariablen einbezogen werden. Auch hier ist der Fall, dass eine hohe

⁷ Siehe z.B. ALESINA UND PEROTTI (1995), VON HAGEN (1998) oder PERSSON UND TABELLINI (2001).

⁸ Der Datenanhang enthält eine Beschreibung der Variablen.

Verschuldung im Jahre 1990 mit höheren Defiziten seither einhergingen. Die Westschweizer Kantone und das Tessin hatten ceteris paribus tiefere Defizite, wie der Koeffizient der Dummy für Region anzeigt.

Tabelle 2: Die Determinanten des Anstiegs der kantonalen Ausgaben, 1990-2000

	dl(Aus/K)	dl(Aus/K)	dl(Aus/K)	dl(Aus/K)	dl(Aus/K)	dl(Aus/K)
Dir. Dem. 92	0.0016 (0.79)			0.0002 (0.06)		
Fiskal Ref. 92		0.0019 (0.93)			-0.0014 (-0.33)	
Schuldenbr.			0.0085 (1.32)			0.0043 (0.72)
dlog (VE/K)				-0.0659 (-1.11)	-0.0664 (-1.12)	-0.0628 (-1.06)
log (Aus/K) ₉₀				0.9758** (9.31)	0.9788** (9.29)	0.9734** (9.29)
d(Anteil Bund)				-0.0077 (-0.74)	-0.0089 (-0.79)	-0.0066 (-0.64)
Jung				0.0848 (0.30)	0.0454 (0.15)	0.0476 (0.17)
Alt				0.0539 (0.24)	0.0493 (0.21)	0.0253 (0.11)
Urban				0.0024 (0.14)	0.0006 (0.04)	0.0006 (0.04)
Rechts Part.				-0.0044 (-0.15)	-0.0038 (-0.13)	-0.0052 (-0.18)
Anzahl Part.				0.0001 (0.02)	0.0003 (0.07)	-0.0001 (-0.02)
Region				-0.0019 (-0.20)	-0.0053 (-0.49)	-0.0025 (-0.40)
R ² ang.	0.21	0.21	0.21	0.39	0.39	0.39

Quelle: Abhängige Variable ist die prozentuale Veränderung der realen Ausgaben pro Kopf. Kleinstquadrat-Schätzungen mit jährlichen Daten für 1990 bis 2000, t-Statistik in Klammern. Jahrdummies und Konstante sind in der Regression enthalten, werden aber nicht wiedergegeben. Koeffizienten mit ** sind signifikant auf dem 5%-Niveau, solche mit * auf dem 10%-Niveau. Für eine Beschreibung der Daten, siehe den Appendix.

Tabelle 3: Die Determinanten der kantonalen Überschüsse, 1990-2000

	Surp/K	Surp/K	Surp/K	Surp/K	Surp/K	Surp/K
Dir. Dem. 92	0.1206** (6.49)			0.0330 (0.93)		
Fiskal Ref. 92		0.0842** (4.45)			-0.0215 (-0.58)	
Schuldenbr.			0.1512** (2.48)			0.0009 (0.02)
dlog (VE/K)				1.2288** (2.26)	1.2336** (2.27)	1.2432** (2.28)
log (Schuld/K) ₉₀				-3.4244** (-3.54)	-3.3606** (-3.45)	-3.4164** (-3.52)
d(Anteil Bund)				-0.3100** (-5.05)	-0.3277** (-5.07)	-0.3152** (-4.87)
Jung				2.6901 (1.11)	1.9634 (0.78)	2.3791 (0.97)
Alt				4.9682** (2.36)	4.8975** (2.32)	4.9810** (2.31)
Urban				0.2131 (1.50)	0.1631 (1.17)	0.1769 (1.25)
Rechts Part.				0.4328 (1.54)	0.4755* (1.72)	0.4795* (1.73)
Anzahl Part.				-0.0467 (-1.40)	-0.0494 (-1.48)	-0.0493 (-1.48)
Region				-0.0933 (-1.06)	-0.2107** (-2.06)	-0.1595** (-3.06)
R ² ang.	0.26	0.21	0.17	0.39	0.39	0.39

Quelle: Abhängige Variable ist der reale Budgetüberschuss pro Kopf. Kleinstquadrat-Schätzungen mit jährlichen Daten für 1990 bis 2000, t-Statistik in Klammern. Jahrdummies und Konstante sind in der Regression enthalten, werden aber nicht wiedergegeben. Koeffizienten mit ** sind signifikant auf dem 5%-Niveau, solche mit * auf dem 10%-Niveau. Für eine Beschreibung der Daten, siehe den Appendix.

Diese Resultate werfen bereits ein sehr ungünstiges Licht auf die wirtschaftspolitischen Auswirkungen von stärker ausgebauten direkt-demokratischen Rechten. Sie bedeuten nämlich, dass ein Kanton mit einer Umstellung auf eine stärkere direkt-demokratische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in den 90er Jahren weder das Ausgabenwachstum noch die Defizite hätte senken können. Für die wissenschaftliche Diskussion ist dieses Resultat von Interesse, weil es andeutet, dass die in der Literatur gefundene Korrelation zwischen direkter Demokratie und Ausgaben ein reiner Niveaueffekt ist und auf andere Faktoren zurückzuführen sein könnte.

5 Regressionsresultate: Der Niveaueffekt

Als nächstes wollen wir untersuchen, ob der in der Literatur gefundene Effekt von direkter Demokratie und Fiskalreferendum auf das Niveau der Staatsausgaben robust ist, oder ob er vielmehr auf andere Unterschiede in den Charakteristiken der Kantone zurückzuführen ist.⁹ Die direkt-demokratischen Rechte sind nämlich in kleinen ländlichen Kantonen der Ost- und Zentralschweiz am besten ausgebaut. Dies sind oft auch Kantone mit einer konservativen politischen Ausrichtung.¹⁰ Zusätzlich weisen sie keine städtischen Zentren mit ihren speziellen finanziellen Bürden auf. Die Ausgaben für soziale Sicherheit, für höhere Bildung und für Kultur konzentrieren sich nämlich in wenigen Kantonen mit grossen städtischen Zentren (Kernstädte).¹¹ In der wirtschaftspolitischen Diskussion sind es denn auch die soziodemographischen Lasten und die Ausgaben für Bildung und Gesundheit, welche als zentral für die kantonalen Ausgabenunterschiede und die Ausgabensteigerungen der letzten Jahre angesehen werden.¹² Entsprechende Variablen fehlen in den in der Literatur geschätzten Ausgabengleichungen aber weitgehend.

Um diese Zusammenhänge zu untersuchen, wird von einer in der Literatur üblichen Schätzgleichung ausgegangen, die mit zusätzlichen Variablen ergänzt wird. Für die Ausgaben werden aber nicht – wie sonst üblich – die Summe von Kantons- und Gemeindeausgaben genommen, sondern vielmehr die Kantonsausgaben. Der Grund liegt darin, dass sich die Indikatoren für direkte Demokratie ebenfalls auf die Kantonsebene beziehen. Ein positiver Effekt sollte deshalb vor allem für die Kantonsausgaben zu finden sein. Nun besteht die zusätzliche Schwierigkeit, dass sich die Verteilung der Aufgaben und damit der Ausgaben zwischen Kantons- und Gemeindeebene (mit anderen Worten der Grad der Zentralisierung) zwischen den Kantonen stark unterscheidet.¹³ Um diesen Effekt auszuschalten, wird der Anfangswert für den Anteil der Kantonsausgaben an den Gemeinde- und Kantonsausgaben in die Regression eingefügt.¹⁴ In Abweichung zu den üblichen Schätzgleichungen werden weiter die gebundenen Bundestransfers genommen, da es diese sind, welche Ausgabenerhöhungen auf Kantonsebene induzieren.

Tabelle 4 zeigt die Resultate für die kantonalen Ausgaben pro Kopf für 1980 bis 1998.¹⁵ In der ersten Kolonne finden sich die Resultate, wenn keine Kontrollvariable für die Lage des Kantons oder die Bürden einer Kernstadt einbezogen werden. Der Index der direkt-demokratischen Rechte hat hier einen deutlich negativen Effekt. In der zweiten Kolonne wurde eine Dummy-Variable für Kantone in der Westschweiz und für das Tessin eingefügt. Diese Dummyvariable hat den erwarteten positiven Effekt auf die Ausgaben, und der Koeffizient für direkte Demokratie sinkt deutlich. Dieser letzte Effekt ist darauf zurückzuführen, dass die direkte Demokratie in der Westschweiz weniger ausgebaut ist.

⁹ Siehe dazu z.B. die Kritik von VERDIER (2001).

¹⁰ In diesem Zusammenhang ist auch das Resultat von DAFFLON UND PUJOL (1999) resp. PUJOL UND WEBER (2003) interessant, dass Kantone mit mehr direkter Demokratie tendenziell auch Kantone mit konservativen Präferenzen sind.

¹¹ FISCHER (2003) hat als erster auf die Bedeutung dieser Zentrumsfunktion in ökonometrischen Schätzungen der kantonalen Ausgaben hingewiesen. Die Urbanisationsvariable, welche in der Literatur verwendet wird, enthält alle Orte mit mehr als 10'000 Einwohnern sowie einige weitere, welche den Status einer Stadt haben. Darunter fallen aber auch viele reiche Vororte und kleinere Landstädtchen. Diese Variable ist deshalb ungeeignet, um die Kernstadtproblematik zu erfassen.

¹² Siehe dazu z.B. Rey (1987), Gaillard und Oesch (2001), sowie Fischer (2003).

¹³ Dabei besteht eine negative Korrelation zwischen direktdemokratischen Rechten und Zentralisierungsgrad, siehe Feld und Schaltegger (2001).

¹⁴ Es wird nur der Anfangswert genommen, um die Endogenitätsprobleme zu verringern.

¹⁵ Für den Index der direkt-demokratischen Rechte wurde hier die Zeitreihe aus KUETTEL (2001) verwendet, welcher die Methode von STUTZER UND FREY (2000) auf einen längeren Zeitraum anwendet.

Tabelle 4: Die Determinanten der kantonalen Ausgaben, 1980-1998

	log(Aus/K)	log(Aus/K)	log(Aus/K)	log(Aus/K)	log(Aus/K)
Dir. Dem.	-0.0970** (-15.91)	-0.0841** (-9.11)	-0.0417** (-6.49)	-0.0154 (-1.57)	
Fisk. Ref. 92					-0.0339** (-4.70)
log (VE/K)	0.8030** (14.69)	0.8251** (14.79)	0.6774** (17.91)	0.6946** (18.43)	0.6600** (17.52)
Ant. Kanton 80	1.1689** (21.07)	1.1507** (20.48)	0.5995** (12.73)	0.5957** (12.80)	0.6591** (13.80)
Ant. Bund	1.0125** (11.88)	0.9882** (11.49)	1.1583** (19.99)	1.2056** (20.51)	1.2520** (21.92)
Jung	-1.1728 (-1.61)	-1.1887 (-1.63)	-1.6049** (-3.25)	-1.3290** (-2.69)	-1.7586** (-3.57)
Alt	5.1266** (8.18)	5.2565** (8.36)	4.8856** (10.13)	4.6423** (9.65)	4.3213** (9.20)
Urban	-0.1797** (-3.88)	-0.1782** (-3.86)	-0.2377** (-7.38)	-0.2322** (-7.29)	-0.2178** (-7.04)
Rechts Part.	-0.1811** (-2.17)	-0.1352 (-1.56)	0.0218 (0.36)	-0.0371 (-0.60)	-0.0848 (-1.40)
Anzahl Part.	0.0077 (0.84)	0.0088** (0.96)	0.0300** (4.49)	0.0251** (3.74)	0.0300** (4.49)
Region		0.0482* (1.85)	0.0892** (5.10)	0.1401** (6.23)	0.0786** (3.47)
Dummy BS			0.3861** (11.48)	0.3829** (11.52)	0.3323** (9.67)
Dummy GE			0.5973 (23.10)	0.5855** (22.73)	0.5412** (19.96)
Zentrum				0.0560** (3.53)	0.0718** (7.10)
R ² adjusted	0.86	0.75	0.94	0.94	0.94

Quelle: Abhängige Variable ist der natürliche Logarithmus der realen Ausgaben pro Kopf. Kleinstquadrate-Schätzungen mit jährlichen Daten für 1980 bis 1998, t-Statistik in Klammern. Jahrdummies und Konstante sind in der Regression enthalten, werden aber nicht wiedergegeben. Koeffizienten mit ** sind signifikant auf dem 5%-Niveau, solche mit * auf dem 10%-Niveau. Für eine Beschreibung der Daten, siehe den Appendix.

Der Koeffizient für die direkte Demokratie sinkt weiter, wenn zusätzlich Dummies für Basel-Stadt und Genf eingefügt werden. Bei beiden handelt es sich um Kantone, die zu einem Grossteil aus einem städtischen Zentrum bestehen und deshalb speziell unter den Zentrumslasten leiden. Zuletzt wird noch eine zusätzlich Dummy-Variable eingefügt, für Kantone welche ein Zentrum nationaler oder internationaler Bedeutung aufweisen. Diese Variable erhält wiederum das erwartete positive Vorzeichen, und der Koeffizient für direkte Demokratie ist nun insignifikant. Der Effekt der direkten Demokratie bleibt dagegen signifikant negativ, wenn der Index für das Fiskalreferendum für das Jahr 1992 genommen wird, wie die letzte Kolonne zeigt.

Tabelle 5: Die Determinanten der kantonalen Ausgaben, Subperioden

	log(Aus/K) 1980-89	log(Aus/K) 1980-89	log(Aus/K) 1990-98	log(Aus/K) 1990-98	log(Aus/K) 1990-98	log(Aus/K) 1990-98
Dir. Dem.	-0.0534** (-3.83)		0.0168 (1.28)		0.0744** (4.96)	
Fisk. Ref. 92		-0.0420** (-5.01)		-0.0141 (-1.28)		-0.0039 (-0.27)
log (VE/K)	0.8141** (16.79)	0.7421** (15.57)	0.5144** (8.39)	0.4944** (7.90)	0.3583** (5.48)	0.3651** (5.28)
Ant. Kanton	0.7790** (13.56)	0.8392** (14.44)	0.9841** (8.01)	1.0121** (8.00)	1.8499** (21.00)	1.7976** (18.98)
Ant. Bund	1.0205** (14.02)	1.0852** (15.38)	1.2962** (12.23)	1.3021** (12.17)	1.4616** (13.28)	1.3830** (11.62)
Jung	-1.4746** (-2.43)	-2.2476** (-3.68)	-0.8244 (-1.08)	-1.1987 (-1.58)	-0.8505 (-1.09)	-1.6031* (-1.94)
Alt	6.0738** (9.78)	4.9722** (8.43)	3.2136** (4.51)	3.1782** (4.45)	-1.9702** (-2.69)	-1.1116 (-1.44)
Urban	-0.2497** (-7.08)	-0.2427** (-7.04)	-0.0349 (-0.53)	-0.0394 (-0.60)	0.2105** (3.46)	0.1217* (1.97)
Rechts Part.	0.2423** (2.84)	0.1120 (1.36)	-0.0721 (-0.82)	-0.0546 (-0.63)	-0.5472** (-5.36)	-0.3615** (-3.47)
Anzahl Part.	0.0332** (4.25)	0.0324** (4.27)	0.0290** (2.51)	0.0326** (2.73)	0.0001 (0.01)	-0.0013 (-0.11)
Region	0.0894** (2.96)	0.0809** (3.11)	0.1500** (4.68)	0.0781** (1.99)	0.0758** (2.18)	-0.0472 (-1.19)
Dummy BS	0.2578** (6.33)	0.2149** (5.20)	0.3107** (5.25)	0.2919** (4.68)		
Dummy GE	0.5088** (16.62)	0.4729** (14.93)	0.5136** (11.38)	0.4964** (10.42)		
Zentrum	0.0137 (0.65)	0.0776** (6.58)	0.0914** (3.97)	0.0694** (4.29)	0.1741** (6.52)	0.0792** (3.96)
Soziodem.					0.1031** (6.98)	0.0983** (6.12)
Topogr.					0.0468** (5.39)	0.0289** (2.84)
R ² ang.	0.95	0.96	0.92	0.92	0.91	0.90

Quelle: Abhängige Variable ist der natürliche Logarithmus der realen Ausgaben pro Kopf. Kleinstquadrate-Schätzungen mit jährlichen Daten für angegebene Zeitperiode, t-Statistik in Klammern. Jahrdummies und Konstante sind in der Regression enthalten, werden aber nicht wiedergegeben. Koeffizienten mit ** sind signifikant auf dem 5%-Niveau, solche mit * auf dem 10%-Niveau. Für eine Beschreibung der Daten, siehe den Appendix. Der Wert des Kantonsanteils (Ant. Kanton) entspricht dem Wert zum jeweiligen Beginn der Schätzperiode, d.h. 1980 für die 80er Jahre und 1990 für die 90er Jahre.

Nach den bisherigen Resultaten liegt es nahe, auch noch zu überprüfen, ob der Effekt der direkten Demokratie auf das Niveau der Ausgaben in den 90er Jahren kleiner wurde. Dazu wird die Stichprobe in zwei Teil aufgeteilt, nämlich von 1980 bis 1989 und von 1990 bis 1998. Aus *Tabelle 5* wird ersichtlich, dass die erwartete Abnahme des Effektes der direkten Demokratie auch in den Regressionen gefunden wird. Für die 90er Jahre ist keiner der beiden Indikatoren signifikant (*Kolonnen 3 und 4*).

In den letzten beiden Kolonnen werden noch zwei Indices aus dem Neuen Finanzausgleich hinzugefügt, der soziodemographische und der topographische Lastenindex. Diese liegen nur für Ende der 90er Jahre vor, weshalb nur die Daten für die 90er Jahre verwendet werden. Der erste Index soll abbilden, welche Belastung einem Kanton durch einen überdurchschnittlichen Anteil an Unterstützungsbedürftigen erwächst (BUNDESRAT (2001)). Dabei handelt es vor allem um Alleinerziehende, Rentner mit Ergänzungsleistungen, Ausländer mit kurzer Aufenthaltsdauer, Arbeitslose und ausgesteuerte Arbeitslose. Der topographische Index erfasst die Lasten, welche aus einer dünnen Besiedlung und einem grossen Anteil von unwegsamem (Berg-) Gebiet entstehen. Da nun sowohl die Kernstadtproblematik wie auch die soziodemographischen Lasten in der Regression enthalten sind, werden die Dummies für Basel-Stadt und Genf weggelassen. Wie in den letzten beiden Kolonnen von *Tabelle 5* zu sehen ist, führen beide Lastenindices zu signifikant höheren Ausgaben. Dagegen bekommt der Index der direkten Demokratie nun sogar ein signifikant positives Vorzeichen.

Den präsentierten Resultaten zur Folge scheint der in der Literatur gefundene negative Effekt auf das Niveau der Ausgaben unter anderem darauf zurückzuführen zu sein, dass nicht alle Unterschiede in den Charakteristiken der Kantone berücksichtigt wurden. Weder die Rolle der städtischen Zentren noch die soziodemographischen Lasten wurden in der Literatur zur direkten Demokratie bisher einbezogen. Werden diese berücksichtigt, so reduziert sich der negative Effekt der direkten Demokratie auf die Staatsausgaben soweit, dass in den 90er Jahren kein signifikanter Effekt verbleibt.

6 Abschliessende Bemerkungen

Die in dieser Arbeit präsentierten empirischen Resultate zeigen, dass die direkte Demokratie nicht das Bollwerk gegen steigende Staatsausgaben war, die sie in der Meinung vieler hätte sein sollen. Dies überrascht eigentlich nicht, denn der Anstieg der Staatsquote in der Schweiz passt schlecht zu den stark ausgebauten direkt-demokratischen Rechten. Damit bleibt aber noch offen, was der eigentliche Grund für diesen fehlenden Effekt ist. Wir haben eine Reihe von Gründen diskutiert, welche dazu führen könnten, dass die direkte Demokratie nicht wirksam war, die Ausgaben zu begrenzen. Darunter fallen die Interessen des Medianwählers, die möglicherweise eine Umverteilung zwischen den Generationen und damit höhere Staatsausgaben begünstigen. Die Abstimmung zur 11. AHV-Revision hat hier ein (weiteres) Zeichen gegeben, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im sozialen Bereich mehrheitlich gegen einen Abbau sind. Es ist aber auch denkbar, dass das bestehende System so intransparent ist, dass die Stimmbürger ganz einfach zuwenig Einfluss nehmen können.

7 Appendix: Datenbeschreibung

log(Aus/K): (Natürlicher) Logarithmus der kantonalen Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung. Die Ausgaben-daten stammen aus den „Öffentlichen Finanzen“ der Eidg. Finanzverwaltung, die Bevölkerungsdaten vom Bundesamt für Statistik. Die Serie wurde mit dem Konsumentenpreisindex (aus OECD Economic Outlook) deflationiert.

Surp/K: Kantonaler Ausgabenüberschuss pro Kopf. Der Ausgabenüberschuss stammt aus den „Öffentlichen Finanzen“ der Eidg. Finanzverwaltung, die Bevölkerungsdaten vom Bundesamt für Statistik.

Dir. Dem.: Index der direktdemokratischen Rechte, für die Regressionen der Veränderungsraten in Abschnitt 4 die Werte für 1992 aus STUTZER UND FREY (2000), für die Niveauregressionen die Zeitreihen aus KUETTEL (2001). Höhere Werte bedeuten stärker ausgebaute Rechte.

Fisk. Ref. 92: Index der Erhältlichkeit des Fiskalreferendums für 1992, aus STUTZER UND FREY (2000). Höhere Werte bedeuten stärker ausgebaute Rechte.

log (VE/K): Log des kantonalen Volkseinkommens pro Kopf. Beide aus Quellen des Bundesamtes für Statistik. Die Serie wurde mit dem Konsumentenpreisindex (aus OECD Economic Outlook) deflationiert.

Anteil Bund: Anteil der Bundesbeiträge an die Ausgaben, aus den „Öffentlichen Finanzen“ der Eidg. Finanzverwaltung.

Jung: Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren für das Jahr 2000, aus dem Schweizerischen Jahrbuch für Statistik.

Alt: Anteil der Bevölkerung über 65 Jahren für das Jahr 2000, aus dem Schweizerischen Jahrbuch für Statistik.

Urban: Anteil von Personen, die in Städten wohnen, für das Jahr 2000. Es sind dies Orte mit mehr als 10'000 Einwohnern sowie einige weitere, welche den Status einer Stadt haben. Aus dem Schweizerischen Jahrbuch für Statistik.

Rechts Part.: Anteile der Rechtsparteien im Parlament. Eigene Berechnungen auf Basis des Schweizerischen Jahrbuches für Politik.

Anzahl Part.: Anzahl Parteien in der Regierung. Eigene Berechnungen auf Basis des Schweizerischen Jahrbuches für Politik.

Region: Dummy für Kantone in der Westschweiz und für Tessin.

Zentrum: Dummy für Kantone mit einem städtischen Zentrum von nationaler oder internationaler Bedeutung, nach offizieller Definition. Es sind dies die Städte Basel, Bern, Genf, Lausanne, Zürich, Luzern, St.Gallen, Winterthur, Lugano.

Soziodem.: Soziodemographischer Index nach Botschaft NFA; Werte aus FISCHER (2002).

Topogr.: Topographischer Index nach Botschaft NFA, dividiert durch Hundert; Werte aus FISCHER (2002).

8 Literaturverzeichnis

- ALESINA, ALBERTO AND ROBERTO PEROTTI (1995), The Political Economy of Budget Deficits, *IMF Staff Papers* 42, 1-31.
- BESLEY, TIMOTHY AND STEPHEN COATE (2001), Issue Unbundling via Citizen's Initiatives, *CEPR Discussion Paper* No. 2857.
- BORNER, SILVIO UND FRANK BODMER (2004), *Wohlstand ohne Wachstum – Eine Schweizerische Illusion*, Zürich, Orell Füssli für Avenir Suisse.
- BORNER, SILVIO, Aymo Brunetti und Thomas Straubhaar (1990), *Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- BORNER, SILVIO, Aymo Brunetti und Thomas Straubhaar (1994), *Die Schweiz im Alleingang*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- BORNER, SILVIO UND HANS RENTSCH (eds.) (1997), *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?*, Chur/Zürich, Verlag Rüegger.
- BUNDESRAT (2001), *Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)*, Bern, Eidg. Druck- und Materialzentrale.
- DAFFLON, BERNHARD AND FRANCESC PUJOL (1999), Fiscal Preferences and Fiscal Performance: Swiss Cantonal Evidence, Working Paper, University of Fribourg.
- DIXIT, AVINASH (1996), *The Making of Economic Policy*, CESifo Lecture Series, Cambridge Mass, MIT Press.
- FELD, LARS P. AND GEBHARD KIRCHGÄSSNER (1999), Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities, in: Jim Poterba and Juergen von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University of Chicago Press.
- FELD, LARS P. AND GEBHARD KIRCHGÄSSNER (2001), The political economy of direct legislation: direct democracy and local decision-making, *Economic Policy* 33, 331-367.
- FELD, LARS P. AND JOHN G. MATSUSAKA (2000), Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons, *CESifo Working Paper* 323.
- FELD, LARS P. AND CHRISTOPH SCHALTEGGER (2001), On Government Centralization and Budget Referendums: Evidence from Switzerland, *CESifo Working Paper* 615.
- FISCHER, ROLAND (2002), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). Dossier zum Lastenausgleich des Bundes, mimeo, Bern, Eidg. Finanzverwaltung.
- FISCHER, ROLAND (2003), Die Unterschiede in der Steuerbelastung der Kantone, mimeo, Bern, Eidg. Finanzverwaltung.
- GAILLARD, SERGE UND DANIEL OESCH (2001), Wodurch erklären sich die Steuerbelastungsunterschiede der Kantone? Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Dossier 10.
- GERMANN, RAYMOND (1994), *Staatsreform: Der Uebergang zur Konkurrenzdemokratie*, Bern, Verlag Paul Haupt.
- HOFMÄNNER, SIMEON (2004), Die Effizienz der schweizerischen staatlichen Leistungen, dieser Band.

- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2001), The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence, *CESifo Working Paper* No. 617.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD, LARS P. FELD UND MARCEL R. SAVIOZ (1999), *Die Direkte Demokratie. Modern, Erfolgreich, Entwicklungs- und Exportfähig*, Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- KLEINWEFERS, HENNER (1997), Die direkten Volksrechte in der Schweiz aus ökonomischer Sicht, in: Borner und Rentsch (eds.).
- KUETTEL, DOMINIQUE (2001), *Fiscal Policy, Economic Performance and Institutions of Swiss Cantons*, Berlin, dissertation.de.
- MOSER, PETER (1996), Why is Swiss Politics so Stable? *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 132, 31-61.
- PERSSON, THORSTEN AND GUIDO TABELLINI (2002), *Political Economics. Explaining Economic Policy*, Cambridge Mass., MIT Press.
- PUJOL, FRANCESC AND LUC WEBER (2003), Are preferences for fiscal discipline endogenous? *Public Choice* 114, 421-444.
- REY, ALFRED (1987), Gefahr einer zweigeteilten Schweiz. Erklärung regionaler Steuerbelastungsunterschiede, Zug, Finanz- und steuerpolitische Mitteilungen Nr. 54.
- SCHALTEGGER, CHRISTOPH (2002), Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Evidenz aus den Schweizer Kantonen, *Schmoller's Jahrbuch*, 122, 369-413 .
- STUTZER, ALOIS AND BRUNO S. FREY (2000), Stärkere Volksrechte - Zufriedenere Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz, *Swiss Political Science Review* 6, 1-30.
- VON HAGEN, JUERGEN (1998), Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline, Bonn, ZEI Policy Paper B9-01.
- VERDIER, THIERRY (2001), Comment on Feld and Kirchgässner, *Economic Policy* 33.
- WITTMANN, WALTER (1979), *Wohin treibt die Schweiz?*, Bern, Scherz Verlag.