



Universität St.Gallen

60 Jahre Grundgesetz der Bundesrepublik  
Deutschland: Einige Bemerkungen zu  
Demokratie und Föderalismus in  
Deutschland aus schweizerischer  
Perspektive

Gebhard Kirchgässner

October 2009 Discussion Paper no. 2009-28

Editor: Martina Flockerzi  
University of St. Gallen  
Department of Economics  
Varnbühlstrasse 19  
CH-9000 St. Gallen  
Phone +41 71 224 23 25  
Fax +41 71 224 31 35  
Email [vwaabtass@unisg.ch](mailto:vwaabtass@unisg.ch)

Publisher: Department of Economics  
University of St. Gallen  
Varnbühlstrasse 19  
CH-9000 St. Gallen  
Phone +41 71 224 23 25  
Fax +41 71 224 31 35

Electronic Publication: <http://www.vwa.unisg.ch>

# 60 Jahre Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland: Einige Bemerkungen zu Demokratie und Föderalismus in Deutschland aus schweizerischer Perspektive <sup>1</sup>

Gebhard Kirchgässner<sup>2</sup>

Author's address: Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner  
SIAW-HSG  
Bodanstrasse 8  
9000 St.Gallen  
Email [gebhard.kirchgaessner@unisg.ch](mailto:gebhard.kirchgaessner@unisg.ch)  
Website [www.siaw.unisg.ch](http://www.siaw.unisg.ch)

---

<sup>1</sup> Vortrag im Rahmen der Atzelsberger Gespräche 2009, Erlangen, 16. Juli 2009. – Überarbeitete schriftliche Fassung, Oktober 2009.

<sup>2</sup> Universität St. Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung, Leopoldina und CESifo.

## **Abstract**

In comparing Switzerland and Germany, this paper discusses basic but potentially conflicting constitutional principles and the problems which can arise from such conflicts and which have to be handled by a constitution. We concentrate on three central areas: (i) the tension between democracy and the rule of law, (ii) direct versus (purely) representative democracy, and (iii) competitive versus co-operative federalism, where we also discuss problems of fiscal equalisation systems. Finally, we present some proposals for a reform of the German political system.

## **Keywords**

Direct Democracy, Human Rights, Rule of Law, Federalism, Fiscal Equalisation.

## **JEL Classification**

H11, H70

## 1 Einleitung

[1] 60 Jahre Bundesrepublik Deutschland bedeutet auch 60 Jahre Grundgesetz. Man kann ohne jeden Zweifel sagen, dass dies die beste nationale Verfassung ist, die jemals in Deutschland galt. Verglichen mit früheren nationalstaatlichen Perioden in Deutschland hat sie sich zudem als ausserordentlich dauerhaft erwiesen, auch wenn sie sich im Verlauf dieser Zeit in bestimmten Bereichen sehr stark verändert hat. Schliesslich hat es bis Ende Juli 2009 insgesamt 57 Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes gegeben, durch die in aller Regel eine ganze Reihe von Artikeln geändert wurden.<sup>1)</sup> Davon hatten zumindest drei einen erheblichen Umfang: die Änderungen, welche die Grosse Koalition von 1966 bis 1968 einführte, die Änderungen, die sich als Konsequenzen der bzw. Voraussetzungen für die deutsche Vereinigung ergaben, sowie die Änderungen im Rahmen der beiden Föderalismusreformen der letzten Jahre. Insgesamt haben sich die Verfassung wie auch das durch sie begründete politische System jedoch als sehr stabil erwiesen. Zwar unterliegt die Zustimmung zum politischen und wirtschaftlichen System in Deutschland wie auch in anderen Ländern Schwankungen, aber auch eine so starke Wirtschaftskrise wie die jetzige führt nicht dazu, dass sich die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger von dieser staatlichen Ordnung abwendet, wie dies gegen Ende der Weimarer Zeit der Fall war. Dies hat sicherlich nicht nur damit zu tun, dass – bei aller Kritik, die man anbringen kann – die Politik auf die Krise sehr viel besser reagiert, sondern vor allem auch damit, dass das Grundvertrauen in diesen Staat heute sehr viel höher ist als damals.<sup>2)</sup>

[2] Dass eine Verfassung gut und dauerhaft ist und sich auch in schwierigen Zeiten bewährt, bedeutet freilich nicht, dass kein Reformbedarf bestehen würde. Davon zeugt nicht nur die häufige Rede vom Reformstau in Deutschland,<sup>3)</sup> sondern z.B. auch, dass in den letzten Jahren zwei grössere Reformvorhaben durchgeführt wurden, die beide die föderale Struktur des Staates betrafen, denen aber, zumindest nach der nicht nur hier vertretenen Auffassung, noch weitere folgen müssen.<sup>4)</sup> Und auch die Frage der demokratischen Partizipation ist noch lange nicht ausdiskutiert. Dafür spricht nicht nur, dass der wieder gewählte Bundespräsident HORST KÖHLER die Direktwahl des Bundespräsidenten wieder in die Diskussion gebracht hat<sup>5)</sup> und dass Verfassungsrichter öffentlich Referenden bei Änderungen des Grundgesetzes fordern,<sup>6)</sup>

---

1. Siehe hierzu <http://www.verfassungen.de/de/gg-index.htm> (16/10/09).

2. Laut Meinungsumfragen des Bankenverbands ist das Vertrauen in den Staat in der Krise sogar gestiegen. (Siehe hierzu <http://www.bankenverband.de/print.asp?artid=2726&channel=133810> (14/07/09).) Ähnliche Ergebnisse finden sich auch im Eurobarometer 70 (Herbst 2008, S. 11f.) (Siehe [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_de\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_de_nat.pdf) (15/07/09).) Dabei scheinen die Deutschen innerhalb Europas überdurchschnittliches Vertrauen in ihre nationalen politischen Institutionen zu haben. Zum Vertrauen der Deutschen in ihre Institutionen siehe auch O.W. GABRIEL und S. ZMERLI (2006).

3. Siehe hierzu z.B. die Beiträge in K.F. ZIMMERMANN (2006).

4. Siehe hierzu z.B. C. FUEST und M. THÖNE (2009).

5. Siehe hierzu: Deutschland liebäugelt mit Volksentscheiden: Horst Köhler für einen Diskurs über die Direktwahl des Präsidenten, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 120 vom 27. Mai 2009, S. 2.

6. Siehe hierzu z.B. Verfassungsrichter fordern Volksabstimmung bei Grundgesetz, *Glocalist Daily News* vom 9. Juli 2009 (<http://www.glocalist.com/news/kategorie/politik/titel/verfassungsrichter-fordern-volksabstimmungen-bei-grundgesetz/> (14/07/09)) sowie das Interview mit GERTRUDE LÜBBE-WOLFF in *taz.de*

sondern vor allem, dass sich eine deutliche Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger mehr direkte Volksrechte auch auf Bundesebene wünscht.<sup>7)</sup>

[3] Wenn man sich zu fragen beginnt, wie eine (politische) Verfassung ‚verbessert‘ werden sollte, sieht man jedoch sehr bald, dass es *die ideale* Verfassung nicht gibt und auch gar nicht geben kann. Der Grund dafür ist nicht nur, dass sich die äusseren Bedingungen ändern, so dass eine Verfassung, die einmal zu einem bestimmten Zeitpunkt optimal gewesen sein mag, dies heute aufgrund der historischen Entwicklung nicht mehr ist. Vielmehr dürfte es ganz generell kaum möglich sein, sinnvoll zu behaupten, dass eine bestimmte Verfassung (oder ein solcher Entwurf) auch nur zu einem einzigen Zeitpunkt ideal gewesen wäre. Der Grund für diese Unmöglichkeit liegt darin, dass es widerstreitende Prinzipien gibt, wie z.B. das liberale Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip, denen Verfassungen Rechnung tragen sollten, die aber nicht gleichzeitig voll verwirklicht werden können: Es bestehen Abwägungsprobleme (‚Trade-offs‘), denen man sich stellen muss. Sie werfen Fragen der ‚Gerechtigkeit‘ auf, d.h. Fragen, die nicht mehr allein mit dem Hinweis auf (potentielle) Pareto-Verbesserungen beantwortet werden können.<sup>8)</sup> Und solche Abwägungsprobleme treten selbst in Bereichen auf, in denen wir sie intuitiv zunächst gerne ausschliessen möchten und lieber ‚kategorisch‘ argumentieren würden.<sup>9)</sup>

[4] Sinnvoller als der Versuch, eine *ideale* Verfassung zu konstruieren und die Realität daran zu messen, dürfte es sein, Vergleiche zwischen real existierenden Verfassungen anzustellen, um sich nicht dem (oft berechtigten) Vorwurf des Nirwana-Ansatzes auszusetzen.<sup>10)</sup> Dies bedeutet nicht, dass man nicht auch ‚utopische Elemente‘ in dem Sinne berücksichtigen könnte oder auch sollte, dass sie bisher nirgends realisiert wurden. Schliesslich muss jede Neuerung irgendwo das erste Mal eingeführt werden. Andererseits gibt es im Bereich der Verfassungen wenig, was noch nirgends versucht wurde, und wenn man Reformvorschläge macht, sollte man in Rechnung stellen, wie sich ähnliche Regelungen in anderen Staaten bewährt (oder eben nicht bewährt) haben.

[5] Die Schweiz dürfte – neben Österreich – in diesem Zusammenhang ein gutes Beispiel sein, an dem auch Deutschland lernen könnte (genauso wie die Schweiz auch von Deutschland lernen kann). Dafür spricht nicht nur die gemeinsame Kultur und Geschichte des deutschsprachigen Raumes, sondern auch, dass es sich in beiden Fällen um Demokratien mit föderalem Staatsaufbau handelt. In genau diesen Bereichen gibt es freilich auch fundamentale

---

vom 19. Mai 2009 (<http://www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/volksabstimmungen-kommen/> (14/07/09)).

7. Laut einer Forsa-Umfrage sind 68 Prozent aller Bürgerinnen und Bürger (und sogar 65 Prozent der CDU/CSU-Anhänger) für Volksbegehren und Volksentscheide auf Bundesebene und nur 26 Prozent (bzw. 27 Prozent) dagegen. Siehe hierzu [http://www.mehr-demokratie.de/752.html?&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=5346&cHash=ab5866faa4](http://www.mehr-demokratie.de/752.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=5346&cHash=ab5866faa4) (15/07/09).)

8. Zur ‚ökonomischen‘ Behandlung von Fragen der (Verteilungs-)Gerechtigkeit siehe z.B. J.E. ROEMER (1996).

9. Zur faktisch weitgehenden Unmöglichkeit kategorischer Argumentationen siehe z.B. G. KIRCHGÄSSNER (1998) oder W. LÜBBE (1998).

10. Zum Nirwana-Ansatz in der Ökonomie siehe z.B. H. DEMSETZ (1969).

Unterschiede: Während die Schweiz auf allen drei Ebenen die weltweit am stärksten ausgebauten direkten Volksrechte hat, kennt Deutschland auf der nationalen Ebene überhaupt keine und auf den Ebenen der Länder und Gemeinden nur sehr schwach ausgeprägte Elemente der direkten Demokratie. Und während die Schweiz zumindest in Europa den am stärksten entwickelten Föderalismus hat, ist dieser in Deutschland zumindest in dem Masse eingeschränkt, dass die einzelnen Länder nur über ihre Ausgaben bestimmen dürfen, aber keine Hoheit über ihre Einnahmen haben.<sup>11)</sup>

[6] Sich im Vergleich mit Deutschland die Institutionen der Schweiz etwas genauer anzusehen, scheint aber auch aus anderen Gründen sinnvoll zu sein. Schliesslich wird in politischen Diskussionen in Deutschland häufig auf die Schweiz verwiesen, wenn auch oft ohne grosse Sachkenntnis, wenn einzelne Elemente unseres Systems, wie z.B. die Krankenversicherung oder die Altersvorsorge, herausgegriffen und als vorbildlich (oder auch als negativ) hingestellt werden, ohne diese Elemente in ihrem Gesamtzusammenhang zu begreifen. Trotz der räumlichen Nähe scheinen die Schweiz bzw. ihre politische Struktur in Deutschland weitgehend unbekannt zu sein; das Bild wird weitgehend von Klischees bestimmt.<sup>12)</sup> Dies gilt freilich nicht für die ‚Schuldenbremse‘, die der Deutsche Bundestag am 29. Mai 2009 beschlossen hat; hier stand die eidgenössische Schuldenbremse Pate, und sie wurde auch in der Vorbereitung von den verschiedensten Seiten intensiv diskutiert.<sup>13)</sup>

[7] Sowohl bei der Frage der (direkten) Demokratie wie auch beim Föderalismus geht es letztlich immer darum, in welchem Ausmass die Bürgerinnen und Bürger direkt oder indirekt auf die politischen Entscheidungen Einfluss nehmen können. Dabei ist ein Mehr an (direkter) Beteiligung nicht immer und überall positiv; schliesslich sind bestimmte Bereiche bewusst den politischen Entscheidungen entzogen, denn auch die Tyrannei der Mehrheit ist eine Gefahr, der eine gute Verfassung Einhalt gebieten sollte. Wenn wir daher im Folgenden Probleme der Demokratie und des Föderalismus in Deutschland (im Vergleich zur Schweiz) diskutieren, wird es zunächst darum gehen, ausgehend von wesentlichen Prinzipien Konfliktfelder aufzuzeigen, auf die in einer Verfassung Antworten erwartet werden. Dabei werden wir uns auf einige zentrale Felder beschränken: (i) das Spannungsfeld zwischen Demokratie und Rechtsstaat (*Abschnitt 2*), (ii) die Frage der direkten im Vergleich zur (rein) repräsentativen Demokratie (*Abschnitt 3*) sowie (iii) das Problem zwischen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesstaat und der Eigenständigkeit der Gliedkörperschaften auf der mittleren und der unteren Ebene (*Abschnitt 4*), wobei noch gesondert auf das Problem des Finanzausgleichs eingegangen wird (*Abschnitt 5*). Die Arbeit schliesst mit einigen daraus abgeleiteten Reformvorschlägen (*Abschnitt 6*).

---

11. In Österreich, auf das hier nicht eingegangen werden soll, sieht die Situation etwas anders aus. Es ist in diesen Dimensionen Deutschland ähnlicher als der Schweiz. Es ist freilich noch zentralistischer als Deutschland, kennt jedoch im Gegensatz zu diesem auch auf der nationalen Ebene Volksabstimmungen.

12. Ganz ähnlich ergeht es dem nördlichen kleinen Nachbarstaat Deutschlands, Dänemark, wenn z.B. über die Besteuerung oder den Arbeitsmarkt diskutiert wird.

13. Siehe hierzu z.B. die entsprechenden Ausführungen in SACHVERSTÄNDIGENRAT (2007).

## 2 Demokratie und liberaler Rechtsstaat

[8] Der moderne, in der abendländischen Tradition stehende Staat ist durch zwei Prinzipien gekennzeichnet, die in einem Spannungsfeld zueinander stehen: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.<sup>14)</sup> So kann eine (extrem ausgebaute) direkte Demokratie dazu führen, dass vom Volk willkürliche Entscheide getroffen werden, die elementaren Menschen- bzw. Bürgerrechten, wie sie heute in der westlichen Welt weitgehend oder sogar allgemein akzeptiert sind und wie sie sich in der Deklaration der Menschenrechte der Vereinten Nationen finden, eindeutig widersprechen. Als Beispiel mögen die Einbürgerungsentscheidungen vom 4. Dezember 1997 in Pratteln und vom 12. März 2000 in Emmen dienen, bei denen Menschen türkischer bzw. jugoslawischer Herkunft trotz einer eindeutigen Empfehlung der Einbürgerungskommission an der Urne die Einbürgerung verweigert wurde.<sup>15)</sup> Dies kann aber auch in einer rein repräsentativen Demokratie geschehen, wie die Beibehaltung (bzw. Reaktivierung) der Todesstrafe in den Vereinigten Staaten zeigt. Andererseits kann, wie das deutsche Beispiel zeigt, eine extrem weit ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit dazu führen, dass das Parlament selbst mit überwiegender Mehrheit bestimmte Entscheidungen nicht mehr so treffen kann, wie sie in anderen (Rechts-)Staaten getroffen werden, auch wenn diese keineswegs den allgemein anerkannten Menschenrechten widersprechen. Dies zeigt sich z.B. daran, wie weitgehend das deutsche Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber selbst bei Fragen der Besteuerung bindet.

[9] Hinter diesen Beispielen stehen zwei unterschiedliche Verfassungstraditionen, eine ‚liberale‘ und eine ‚demokratische‘, die sich nicht nur auf unterschiedliche ‚Stammväter‘ in der Zeit der Aufklärung berufen können,<sup>16)</sup> sondern die auch an der gegensätzlichen Entwicklung in Deutschland (Preussen) und in der Schweiz im 19. Jahrhundert sehr gut illustriert werden können. Auch wenn viele mit der Französischen Revolution und ihrem Gleichheitsideal sympathisierten, hatte – angesichts der Stärke der Fürstenhäuser – das demokratische Prinzip in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts keine Chance auf auch nur annähernde Verwirklichung. Gemäss dem monarchistischen Prinzip lag die entscheidende Gewalt bis zur Novemberrevolution am Ende des Ersten Weltkriegs im Jahr 1918 bei den Fürstenhäusern.<sup>17)</sup> Dennoch hat sich in dieser Zeit, insbesondere im Gefolge der in Preussen durchgeführten ‚Stein-

---

14. Siehe hierzu auch A. D’ATENA (1999). – Selbstverständlich bedarf die Demokratie eines bestimmten Regelwerks, damit überhaupt Entscheidungen zustande kommen und durchgesetzt werden können. Hierfür sind rechtliche Vorkehrungen notwendig. Dies ändert aber nichts am prinzipiellen Spannungsfeld zwischen beiden Prinzipien.

15. Siehe hierzu: Emmen sagt Nein zu 19 Einbürgerungsgesuchen, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 61 vom 13. März 2000, S. 10; Willkürliche Verweigerung der Einbürgerung: Baselbieter Verfassungsgericht hebt Pratteler Entscheide auf, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 76 vom 30. März 2000, S. 13; Unterschiedlich strenge Schweizermacher: Keine Beweise, aber Indizien der Diskriminierung, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 260 vom 7. November 2000, S. 13; A. AUER, Einbürgerung durch Volksentscheid? Verfassungsrechtliche Grenzen der direkten Demokratie, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 73 vom 27. März 2000, S. 13.

16. F.A. v. HAYEK (1967, S. 11) nennt als Vordenker der liberalen Tradition u.a. DAVID HUME, ADAM SMITH, ALEXIS DE TOQUEVILLE, IMMANUEL KANT, WILHELM VON HUMBOLDT und JAMES MADISON, als Vertreter der demokratischen Tradition VOLTAIRE, JEAN JACQUES ROUSSEAU sowie Marquis de CONDORCET. Zur Charakterisierung der beiden Ansätze siehe z.B. F. SCHNABEL (1964, S. 128ff.).

17. Zum ‚monarchistischen‘ Prinzip und seiner Anwendung in den verschiedenen Verfassungen in Deutschland siehe auch F. SCHNABEL (1964, S. 111ff.).



Hardenbergschen Reformen‘, ein Verwaltungs- und Rechtsstaat entwickelt, welcher die Befugnisse der Monarchie insofern einschränkte, als auch das Handeln der Fürsten, insbesondere aber ihrer Verwaltungen, durch die in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts erlassenen Verfassungen begrenzt wurde.<sup>18)</sup> Dabei war es den Bürgern möglich, gegen die Überschreitung dieser Grenzen durch die Verwaltung vor Gericht zu klagen. Zwar wurde die Gerichtsbarkeit nach wie vor im Namen des Fürsten ausgeübt, „aber die Rechtsprechung hatte sich dennoch ihre Unabhängigkeit von der Verwaltung erkämpft. Die Justiz wurde durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Beamte ausgeübt.“<sup>19)</sup>

[10] In der Schweiz dominierte dagegen mit der Ablösung der liberalen durch die radikalen Regierungen in den dreissiger und vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts das demokratische gegenüber dem liberalen Prinzip.<sup>20)</sup> Die ‚freien‘ Schweizer waren gewillt, ihre politischen Angelegenheiten selbst zu regeln. Dies bedeutete nicht notwendigerweise die Einführung der direkten Demokratie: Um 1840 gab es zwar in sieben Kantonen eine Landsgemeinde und in sechs eine halbdirekte Demokratie, während 11 Kantone eine rein repräsentative Demokratie hatten und Neuenburg eine konstitutionelle Monarchie war.<sup>21)</sup> Auch die neue Bundesverfassung des Jahres 1848 hatte nur wenige Elemente der direkten Demokratie; die wichtigsten heute auf eidgenössischer Ebene bestehenden Volksrechte, das fakultative Gesetzesreferendum und die Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung, wurden erst 1874 (im Rahmen der ersten Totalrevision) sowie 1891 in einer Teilrevision in die Verfassung aufgenommen. Neben diesen demokratischen Rechten hatte der Rechtsstaat eine geringere Bedeutung: Insbesondere dort, wo eine Landsgemeinde existierte, d.h. wo jeder (männliche) Bürger seine Anliegen in den politischen Prozess einbringen konnte, machte es wenig Sinn, gegen politische Entscheidungen bei Gericht klagen zu wollen.<sup>22)</sup> Diese Überzeugung ist bis heute bei der schweizerischen Bevölkerung weit verbreitet, und sie zeigt sich z.B. im Widerstand gegen die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene.<sup>23)</sup>

[11] Der Grundwiderspruch zwischen dem (häufig als ‚Rule of Law‘) bezeichneten Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratieprinzip ist zwar pragmatisch regelbar, aber nicht wirklich lösbar. Wie immer die verwendete Argumentation zur Legitimation bestimmter Normen auch

---

18. Eigentlich gehören zur Idee des Rechtsstaats, die Ende des 18. Jahrhunderts aufkam, drei Elemente, „die Hoffnung des Bürgertums auf eine von staatlicher Bevormundung freie Entfaltung des Marktes ..., das Bedürfnis nach Befreiung von absolutistischer Gängelung in Religions- und Bildungsfragen sowie der Anspruch auf politische Mitwirkung des dritten Standes, wenn auch dieses letztere Element in Deutschland ungleich schwächer ausgeprägt war als in Frankreich oder England.“ (M. STOLLEIS (1990, S. 367).) – Zu den einzelnen Reformen siehe TH. NIPPERDEY (1983, S. 31ff.).

19. H. FEHR (1962, S. 275).

20. Siehe hierzu G. ANDREY (1983, S. 267) sowie M. SCHAFFNER (1998).

21. Eine Landsgemeinde hatten AI, AR, GL, NW, OW, UR und SZ, halbdirekte Demokratien waren BL, GR, LU, SG, VS und ZG, während AG, BE, BS, FR, GE, SH, SO, TG, TI, VD und ZH repräsentative Demokratien hatten. Siehe G. ANDREY (1983, S. 267).

22. Dementsprechend entwickelten sich in der Schweiz auch das Verwaltungsrecht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit erst später als in Deutschland. Zur Entwicklung in Deutschland siehe CH. KELLER (1998).

23. Siehe z.B. M. SCHUBARTH, Die Schweiz braucht keine Verfassungsgerichtsbarkeit, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 239 vom 15. Oktober 2009, S. 23.

aussehen mag, es gibt letztlich nur positives Recht, d.h. es muss eine (menschliche) Instanz geben, die jegliches – und damit auch das grundlegende Verfassungsrecht – setzt.<sup>24)</sup> Dies gilt insbesondere für den säkularen Staat. In modernen Gesellschaften geschieht dies mit Hilfe demokratischer Verfahren, wobei unterschiedliche Verfahren und Quoren auf unterschiedliche Bereiche angewendet werden können. So kann z.B. vorgesehen werden, dass bestimmte Elemente der Verfassung – im Sinne sog. ‚Ewigkeitsklauseln‘ – nicht geändert werden dürfen, auch nicht mit jener Mehrheit, welche befugt ist, die Verfassung zu ändern. Damit können insbesondere die wesentlichen Menschen- und Bürgerrechte abgesichert werden. Das Verfassungsgericht hat dann die Aufgabe der Hüterin dieser Rechte und vertritt damit – auch gegenüber der demokratisch legitimierten gesetzgebenden Körperschaft – das Rechtsstaatsprinzip. Dies kann aber nicht verhindern, dass – ebenfalls auf demokratischem Weg – eine neue Verfassung in Kraft gesetzt wird, welche die demokratischen Mitwirkungsrechte und/oder die bürgerlichen Freiheitsrechte beschneidet, wie dies z.B. vor wenigen Jahren in Liechtenstein (sogar unter Anwendung eines direkt-demokratischen Verfahrens) geschehen ist.<sup>25)</sup>

[12] Sieht man einmal von diesem Kompetenzkompetenz-Problem ab, dann stellt sich die Frage, welcher Spielraum dem Verfassungsgericht eingeräumt werden soll. Als ‚Ecklösungen‘ können die institutionellen Lösungen in Deutschland und in der Schweiz betrachtet werden: Während das Verfassungsgericht in Deutschland, wenn es einmal angerufen wurde, einen sehr weiten Entscheidungsspielraum hat, ist es in der Schweiz nur partiell existent. Der weite Spielraum in Deutschland hat zwei (institutionelle) Ursachen: Zum einen dürfen bestimmte Gruppen, auch wenn sie selbst gar nicht betroffen sind, das Gericht anrufen. Insbesondere hat die (parlamentarische) Opposition das Recht dazu. Dies führt seit den Zeiten des Bundeskanzlers KONRAD ADENAUER dazu, dass die im Bundestag unterlegene Opposition häufig versucht, über das Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung der Parlamentsmehrheit annullieren zu lassen und ihre eigene Auffassung zumindest partiell durchzusetzen. Zweitens hat das Gericht die Kompetenz der abstrakten Normenkontrolle, d.h. es kann darüber urteilen, ob ein Gesetz verfassungswidrig ist, selbst wenn bisher überhaupt niemand durch dessen Anwendung in seinen/ihren verfassungsmässigen Rechten beschnitten wurde. Gleichzeitig kann es in der Urteilsbegründung weitgehende Vorgaben für die zu erlassene gesetzliche Regelung machen. Dadurch wird in bestimmten Fragen das Parlament als Gesetzgeber weitgehend ausgehebelt.

[13] Die schweizerische Alternative dazu besteht nicht nur darin, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene nur rudimentär existiert. Hinzu kommt, dass nur direkt Betroffene eine Klage einreichen können und dass das Bundesgericht, soweit es überhaupt zuständig ist, nur zur konkreten Normenkontrolle befugt ist: Es kann, wenn es angerufen wird, feststel-

---

24. Daran ändert sich auch dann nichts, wenn man sich auf aussermenschliche Autoritäten beruft. Auch dann, wenn alle Betroffenen sich auf eine göttliche Autorität berufen und/oder die Auffassung vertreten, dass bestimmte Rechte den Menschen ‚von Natur aus‘ zukommen, müssen die entsprechenden Rechtsnormen, damit sie gesellschaftlich wirksam werden, durch Menschen gesetzt oder zumindest, wenn sie durch die Tradition überliefert sind, von ihnen akzeptiert und durchgesetzt werden.

25. Siehe hierzu z.B.: Scharfe Kritik am Fürsten: Bericht von Europarats-Delegierten erschüttert Liechtenstein, *NZZ am Sonntag* vom 14. September 2003, S. 15; Drohende Überwachung des Fürstentums: Liechtensteins Verfassungsstreit vor dem Europarat, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 250 vom 28. Oktober 2003, S. 17.

len, dass bzw. ob der Kläger/die Klägerin in seinen/ihren verfassungsmässigen Rechten beeinträchtigt wurde. Dies kann auch dazu führen, dass bestimmte gesetzliche Regelungen aufgehoben werden müssen. Letzteres geschah z.B. im Jahr 2003, als das Bundesgericht entschied, dass Einbürgerungsentscheidungen an der Urne dem Willkürverbot in der Verfassung widersprechen und damit unzulässig sind, da für solche Entscheidungen keine Begründungen möglich sind, die angefochten werden können.<sup>26)</sup> In seiner Urteilsbegründung hat das Bundesgericht aber (seiner üblichen Tradition folgend) bewusst darauf verzichtet darzulegen, wie Einbürgerungsentscheidungen korrekt durchzuführen sind. Damit ist z.B. offen geblieben, ob Einbürgerungsentscheidungen in der Gemeindeversammlung zulässig sind. In der konkreten Situation wurde dies vielfach als Nachteil empfunden, weil die betroffenen Gemeinden unsicher waren, wie sie sich in Zukunft verhalten sollten.<sup>27)</sup> Dies hat es ihnen andererseits ermöglicht, unterschiedliche Institutionen zu entwickeln. So ist es z.B. möglich zu verfügen, dass ein Antrag auf Ablehnung einer Einbürgerung in einer Gemeindeversammlung begründet werden und dass in dieser Versammlung offen abgestimmt werden muss. Ein derartiges ‚Experimentieren‘ mit unterschiedlichen Modellen wäre nicht möglich, wenn das Bundesgericht z.B. vorgegeben hätte, dass es auch unzulässig ist, über Einbürgerungen in einer Gemeindeversammlung abzustimmen. Ein gewisser Abschluss der Diskussion ist freilich durch die Ablehnung der Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“ am 1. Juni 2008 erfolgt. Sie wollte das Recht der Gemeinden, über Einbürgerungen an der Urne zu entscheiden, in der Verfassung verankern. Das klare Scheitern dieser Initiative hat implizit zwei Dinge klar gemacht. Zum einen sind Entscheidungen über Einbürgerungen in der Gemeindeversammlung zulässig, zum zweiten aber müssen Ablehnungen begründet werden und sind auch vor Gericht anfechtbar.

### 3 Direkte versus rein repräsentative Demokratie

[14] Die Schweiz hat von allen (grösseren) Staaten die auf Bundesebene am stärksten ausgebaut direkte Demokratie. Demgegenüber kennt die Bundesrepublik Deutschland auf Bundesebene mit Ausnahme von Art. 29 GG, welcher die Neugliederung der Bundesländer regelt, keine direkt-demokratischen Rechte. Zwar besagt Art. 20 Abs. 2 GG, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, die von diesem „in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt wird, aber ob damit Volksabstimmungen auf Bundesebene generell vereinbar wären, ist umstritten.<sup>28)</sup> Tatsächlich hat sich der Parlamentarische Rat ja auch gegen den ursprünglichen Willen der Alliierten erfolgreich dafür eingesetzt, dass über das Grundgesetz im Jahr 1949 nicht das Volk, sondern die Länderparlamente abgestimmt haben.<sup>29)</sup> Und auch anlässlich der Vereini-

---

26. Siehe hierzu: Zwei Machtworte zur Einbürgerung: Diskriminierung verboten – Begründung erforderlich, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 157 vom 10. Juli 2003, S. 11; sowie: Ende der Urnen-Einbürgerung, *St. Galler Tagblatt* vom 10. Juli 2003, S. 5.

27. Siehe hierzu: Kein rechtsfreier Raum bei Einbürgerungen: Bundesgericht begründet Urteile gegen Urnenentscheide, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 170 vom 25. Juli 2003, S. 13.

28. Siehe hierzu z.B. C.-H. OBST (1986, S. 265f.) bzw. K. BUGIEL (1991, S. 323ff.).

29. Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER, L.P. FELD und M.R. SAVIOZ (1999, Kapitel 6).

gung im Jahr 1990 durfte das Volk nicht über die dann für das gesamte Deutschland gültige Verfassung abstimmen.

[15] Seit der deutschen Wiedervereinigung ebbt jedoch auch in Deutschland der Ruf nach einer stärkeren Bürgerbeteiligung im politischen Entscheidungsprozess nicht mehr ab. Bereits bei der Diskussion um eine Revision des Grundgesetzes nach der Wiedervereinigung wurde die Popularität der direkten Volksrechte deutlich. Von den ca. 700'000 Zuschriften, die bis Mitte April 1993 bei HANS-JOCHEN VOGEL, dem Sekretär der Verfassungskommission, eintrafen, bezogen sich 266'319 Eingaben auf die Forderung nach Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid.<sup>30)</sup> Das entsprach etwa 38 Prozent der Ergänzungswünsche zum deutschen Grundgesetz und stellte den höchsten Anteil im Vergleich zu anderen Sachfragen dar. Die Bewegung hin zu mehr direkter Demokratie wurde durch den Verein ‚Mehr Demokratie e.V.‘ intensiviert und kanalisiert. Neben dem erfolgreichen Volksbegehren zum kommunalen Bürgerentscheid in Bayern gelang es dieser Organisation, sich mit Erfolg für eine Ausweitung direkter Volksrechte auch in anderen Landesverfassungen einzusetzen. Nun strebt der Verein die Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene an. Mittlerweile fordern selbst Spitzenpolitiker von CDU, FDP und SPD auf Bundesebene eine stärkere Beteiligung der Bürger im politischen Prozess.<sup>31)</sup> Am 21. Dezember 1996 behauptete bereits der britische Economist unter dem Titel *“Full Democracy: It means government by the people and we are the people”*, die wichtigste Veränderung im neuen Jahrtausend werde weder technologischer noch wirtschaftlicher Natur sein, sondern das volle Erblühen der Idee der Demokratie in Form direkter Volksrechte.

[16] Ein Grund für diesen Aufschwung der direkten Demokratie, der auch in den Länderverfassungen seinen Niederschlag gefunden hat,<sup>32)</sup> dürfte der wachsende Unmut in der Bevölkerung über die Bürgerferne der *classe politique* und eines Teils der von ihr getroffenen politischen Entscheidungen sein. Der Maastrichter Vertrag hätte in Deutschland ohne Revision wohl keine Mehrheit der Stimmbürger in einem Referendum erlangt, wenn man die ausgeprägte Stabilitätskultur der Deutschen und die darin mitbegründete Stabilität der D-Mark in Betracht zieht.<sup>33)</sup> Auch das ‘System Kohl’ als Sinnbild für den CDU-Spendenskandal im Jahr 2000 mag als Beleg für die Distanz zwischen Bürgern und Politikern dienen. Es hat den Anschein, als ob manche politischen Entscheidungen an den Bedürfnissen und Wünschen der Bürger vorbei erfolgen und nicht selten eher partikulären Interessen als dem Gemeinwohl dienen. Anders gewendet bedeutet dies, dass die politischen Repräsentanten aufgrund eines unvollständigen Wettbewerbs im politischen Prozess offensichtlich nicht hinreichend an die Wünsche ihrer Wähler gebunden sind.

---

30. Siehe hierzu W. LUTHARDT (1994, S. 118).

31. Siehe etwa: Müntefering fordert Reform des Wahlgesetzes, *Spiegel-online* vom 2. April 2000 (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-71532,00.html> (15/07/09)) sowie: Stoiber für Volksabstimmung über europäischen Verfassungsentwurf, *Die Welt* vom 9. Januar 2003 (<http://www.welt.de/data/2003/01/09/31243.html> (15/07/09)).

32. Zur ausführlichen Darstellung der ‚sachunmittelbaren Demokratie‘ in den deutschen Bundesländern siehe P. NEUMANN (2009).

33.

[17] Dabei ist interessant, dass die Institution des Referendums in der deutschen Diskussion um die Einführung direkter Volksrechte bisher kaum eine Rolle spielt. Das *Referendum* ist in der Schweiz eine *verbindliche Abstimmung* über Gesetze oder Verfassungsregeln, die im repräsentativen Teil des politischen Systems ausgearbeitet wurden. Entweder sind dies Gesetze und Verfassungszusätze, die aufgrund entsprechender Verfassungsbestimmungen den Bürgern zur Abstimmung vorgelegt werden *müssen* (*obligatorisches Referendum*), oder es sind Gesetze, die gemäss den Bestimmungen der Verfassung zur Abstimmung kommen, wenn eine bestimmte Anzahl Bürger dies in einer *Unterschriftensammlung* verlangt (*fakultatives Referendum*). Das *Initiativrecht* ist hingegen eine direkt demokratische Institution, bei welcher die Bürger von sich aus ein politisches Anliegen (entweder in der Form eines neuen Gesetzes oder in einer allgemeineren Anregung) zur (verbindlichen) Abstimmung bringen, wenn sie in der Lage sind, eine bestimmte Anzahl an *Unterschriften* zu sammeln. Das deutsche Verfahren mit Volksbegehren mit anschliessendem Volksentscheid entspricht der Initiative.

[18] Die repräsentative Demokratie kann als Versuch angesehen werden, Informationsprobleme der Bürger, wenn nicht zu lösen, so doch stark zu verringern.<sup>34)</sup> Im Sinne der Arbeitsteilung ist es durchaus vernünftig, nicht nur bei wirtschaftlichen, sondern auch bei politischen Sachfragen auf das Urteil von Fachleuten zu vertrauen. So wie sich Konsumenten einem Portfoliomanager in der Auswahl und Verwaltung ihres Anlagekapitals anvertrauen, um eine möglichst hohe Rendite zu erzielen, kann man die repräsentative Demokratie als eine Institution begreifen, in welcher die Bürger die Verwaltung ihrer politischen Interessen in die Hände von politisch informierten Fachleuten, den Politikern, legen. Diese ‚managen‘ gleichsam den Staat für die Bürger. Sie eignen sich Sachkompetenz an und entscheiden über die Geschicke einer Gebietskörperschaft. Im Idealfall sollte diese Delegation das Wohl der Bürger mehrren.<sup>35)</sup>

[19] Die von den Wählern eingesetzten Repräsentanten verfolgen das Gemeinwohl, was immer das im Einzelnen auch sei, aber nur in einem eingeschränktem Masse: Sie sind zunächst an der Verfolgung eigener Ziele interessiert.<sup>36)</sup> Soweit diese von den Interessen ihrer Wähler abweichen, werden sie letztere nur insoweit berücksichtigen, als sie sich dazu gezwungen sehen, um z.B. ihre Wiederwahl nicht zu gefährden. Für die Wähler ergibt sich daher das Problem, die Repräsentanten zu kontrollieren. Spezifische Regeln in der Demokratie, *checks and balances*, sind dazu geschaffen worden, auch bei geringem Informationsstand der Wähler den Politikern (Agenten) Anreize zur Befolgung der Interessen ihrer Wähler (Prinzipale) zu geben.

---

34. Zur Informationsvermittlung in direkten und repräsentativen Demokratien siehe B.S. FREY und G. KIRCHGÄSSNER (1993), G. KIRCHGÄSSNER, L.P. FELD und M.R. SAVIOZ (1999, S. 47ff.) sowie L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2000).

35. Siehe dazu T. BESLEY und S. COATE (1997) sowie A. KESSLER (2003). Sie gelangen zu dem Ergebnis, dass diejenigen Kandidaten ins Parlament oder die Regierung einziehen, die aufgrund ihrer persönlichen Fähigkeiten und der Politik, die sie umsetzen wollen, den Präferenzen einer Wählermehrheit entsprechen. Der Auswahlprozess der Politiker wird von den ökonomischen Vorteilen der Arbeitsteilung getrieben: Diejenigen Bürger, die Politik am besten können, machen eine mehrheitsfähige Politik.

36. Zur Problematik des Gemeinwohlbegriffs siehe z.B. G. KIRCHGÄSSNER (2002a).

[20] Referendum und Initiative sind Kontroll- und Sanktionsmechanismen, welche die Bindung von Exekutive und Legislative an die Interessen der Bürger verstärken. Sie dienen den Stimmbürgern dazu, Parlament und Regierung auch zwischen den Wahlen zu kontrollieren. Zweck des Referendums ist es, die Einführung von Gesetzen zu verhindern, die zu weit von dem entfernt sind, was dem Willen der Mehrheit entspricht. Durch die Möglichkeit, ein Referendum anzudrohen, tritt bereits im (normalen) Gesetzgebungsprozess das ‚Volk‘ als zusätzlicher Spieler auf. Im Parlament werden deshalb politische Entscheidungen in aller Regel nur getroffen, wenn zu erwarten ist, dass sich, falls es zur Abstimmung kommt, auch eine Mehrheit der Stimmbürger für diese Vorlage ausspricht. Damit aber kann in Demokratien mit obligatorischen oder fakultativen Referenden das Parlament weniger von den Bedürfnissen der Bürger abweichen als in rein parlamentarischen Demokratien.<sup>37)</sup> Initiativen dienen dazu, gesetzliche 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. Auch zeigt die Erfahrung der Schweiz, dass Initiativen im Wesentlichen indirekt wirken; sie werden nur sehr selten angenommen, verändern aber häufig die politische Agenda. Wie z.B. die Abstimmung über die Abschaffung der Armee vom 26. November 1989 zeigt, die ‚nur‘ eine Zustimmung von 35.6 Prozent erreichte, tritt diese indirekte Wirkung häufig auch dann ein, wenn die Initiative verworfen wird. In diesem Fall führte die überraschend starke Zustimmung zu dieser Initiative zu einer Änderung der Militärpolitik, indem z.B. ein Zivildienst eingeführt wurde.

[21] Ob die Institutionen der direkten Demokratie tatsächlich diese gewünschten Auswirkungen haben ist jedoch umstritten. Dies gilt auch für die Schweiz,<sup>38)</sup> in der die Nachteile der direkten Volksrechte über längere Zeit im Zentrum der Diskussion standen. Der am häufigsten erhobene Vorwurf lautete, sie behindere die Anpassungsfähigkeit der schweizerischen Politik an die sich ändernden internationalen Rahmenbedingungen und schränke damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft ein. Als Evidenz dafür wird angegeben, dass die Schweiz in den neunziger Jahren die geringste Wachstumsrate aller OECD-Staaten hatte. Dem kann man entgegenhalten, dass die Schweiz nach wie vor ein sehr hohes Einkommensniveau und eine sehr niedrige Arbeitslosenquote aufweist. Zudem rangiert sie in von verschiedenen Institutionen aufgestellten Ranglisten zur internationalen Wettbe-

---

37. Das Referendum führt damit auch zu grösserer politischer Stabilität. Politische Stabilität kann freilich auch negativ gewendet als Immobilität gewertet werden. Siehe hierzu P. MOSER (1996).

38. Siehe z.B. die Kritiken von S. BORNER, A. BRUNETTI und TH. STRAUBHAAR (1990, 1994) oder W. WITTMANN (1998, 2001). Sehr viel moderater in seiner Kritik ist H. KLEINWEFERS (1995, 1997). Zur Auseinandersetzung mit diesen Argumenten siehe G. KIRCHGÄSSNER, L.P. FELD und M.R. SAVIOZ (1999, S. 17ff., S. 182ff.).

werbsfähigkeit der Industriestaaten zumeist weit oben.<sup>39)</sup> Diese anekdotische Evidenz ist somit widersprüchlich und lässt keine eindeutigen Aussagen zu. Es bedarf vielmehr systematischer empirischer Studien. Solche Analysen gibt es heute nicht nur für die Vereinigten Staaten, sondern auch für die Schweiz. Gerade sie eignet sich besonders gut für solche Untersuchungen, da die Volksrechte auf den Ebenen der Gemeinden und Kantone sehr unterschiedlich ausgebaut sind. So gibt es Gemeinden, in denen das Parlament über die Finanzangelegenheiten entscheidet, ohne dass die Bürgerinnen und Bürger direkte Einspruchsmöglichkeiten haben, während anderenorts die Festlegung der Steuersätze dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegt. Insofern gibt es Gemeinden (und Kantone) mit einem rein repräsentativen Entscheidungsverfahren in Bezug auf Finanzfragen und solche mit (unterschiedlich ausgebildeten) direkten Volksrechten.<sup>40)</sup> Die Schweiz ist daher gleichsam ein ‚Labor‘, mit dessen Hilfe man die Auswirkungen der direkten Demokratie studieren kann. Ähnliches gilt, wenn auch in abgeschwächtem Masse, für die Vereinigten Staaten.

[22] Beginnend mit W.W. POMMERHNE (1978) wurden die Auswirkungen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen und Gemeinden in einer ganzen Reihe von Studien untersucht.<sup>41)</sup> Fasst man alle vorliegenden empirischen Ergebnisse zusammen, so ergibt sich, dass die direkte Demokratie in der Schweiz zu einer Ausgabenpolitik führt, die sich stärker an den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger orientiert und die darüber hinaus mit einer geringeren Staatsschuld, einer effizienteren Verwaltung und höherem Wohlstand verbunden ist. Die vergleichbaren Studien für die Vereinigten Staaten sprechen insgesamt zwar auch für die direkte Demokratie, ihre Ergebnisse sind jedoch weniger eindeutig als diejenigen der Untersuchungen für die Schweiz.<sup>42)</sup> Ein wesentlicher Grund dafür dürfte in den unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltungen liegen. So stimmen z.B. in Kalifornien die Stimmbürger nur einmal im Jahr ab. Dann können aber vierzig oder mehr Vorlagen zusammen kommen. Damit kann der Diskussionsprozess, der einer Abstimmung vorangehen sollte, überhaupt nicht – oder jedenfalls nicht im erforderlichen Ausmass – stattfinden.

[23] Gerade das Beispiel Kaliforniens zeigt, dass es sehr auf die Ausgestaltung der direkten Demokratie ankommt. So ist es wichtig, dass nicht zu viele Abstimmungen in einem be-

---

39. Man kann diese Indikatoren mit guten Gründen kritisieren. Zumindest aber zeigen die einzelnen Elemente, aus denen die Indikatoren der ‚internationalen Wettbewerbsfähigkeit‘ bestehen, dass die Schweiz in vielen Dimensionen, die hierfür Bedeutung haben, im Vergleich mit den anderen europäischen Ländern nicht schlecht abschneidet. Zur Kritik am Konzept der internationalen Wettbewerbsfähigkeit siehe z.B. P. KRUGMAN (1994).

40. Gewisse Elemente direkter Demokratie gibt es in allen schweizerischen Gemeinden und Kantonen. Insbesondere werden überall die Gemeinde- bzw. Kantonsregierungen direkt vom Volk bestimmt. Dies ist jedoch für die hier geführte Diskussion ohne Belang. Wichtig ist, dass bezüglich der Möglichkeiten, auf Sachentscheidungen Einfluss zu nehmen, erhebliche Unterschiede bestehen. (Zudem ist umstritten, ob die direkte Wahl von Regierungsmitgliedern oder Präsidenten überhaupt als Teil der direkten Demokratie betrachtet werden soll, da es dabei ja auch um Delegation und nicht um direkte Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger geht. Siehe hierzu S. MARSCHALL (1997).)

41. Siehe die Übersichten in G. KIRCHGÄSSNER (2002) und in L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2003) sowie die ausführliche Darstellung der älteren Arbeiten in G. KIRCHGÄSSNER, L.P. FELD und M.R. SAVIOZ (1999).

42. Siehe insbesondere J.G. MATSUSAKA (1995, 2000, 2004) sowie die Übersicht in G. KIRCHGÄSSNER, L.P. FELD und M.R. SAVIOZ (1999, S. 111ff.).

stimmten Zeitraum bzw. gleichzeitig stattfinden, damit davor eine entsprechende Diskussion stattfinden kann. Zudem sollte es bei Initiativen möglich sein, dass Regierung und Parlament diese beraten und dem Volk Gegenvorschläge unterbreiten können. Da dieser Prozess einige Zeit beansprucht, wird damit gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit reduziert, dass Ereignisse, welche die Bevölkerung emotional sehr bewegen, zu überstürzten und wenig reflektierten Entscheidungen führen. Da die Initiativen, wie oben erläutert wurde, in aller Regel verworfen werden und im Wesentlichen eine indirekte Wirkung entfalten, ist, wie das Beispiel der Schweiz lehrt, diese Gefahr – unter diesen Rahmenbedingungen – ohnehin nicht sehr gross.

[24] Eine weitere Befürchtung lautet, dass gut organisierte Interessengruppen in der direkten Demokratie einen besonders starken Einfluss haben. Insbesondere das fakultative Gesetzesreferendum gäbe ihnen in der Schweiz die Möglichkeit, zur Verteidigung ihrer Partialinteressen (fast) alles zu blockieren.<sup>43)</sup> Nun ist nicht zu bestreiten, dass das fakultative Referendum in der Tendenz dem Status quo im politischen Geschehen zusätzliches Gewicht gibt. Dies hängt damit zusammen, dass durch Einsatz von Werbemassnahmen eher Nein-Stimmen als Ja-Stimmen mobilisiert werden können.<sup>44)</sup> Diese ‚Verzerrung‘ wird jedoch durch das Initiativrecht zumindest partiell wieder ausgeglichen. Ausserdem kommt sie in unterschiedlichen Situationen unterschiedlichen politischen Kräften zugute. Und schliesslich ist im Sinne der Stabilität der politischen Rahmenordnung eine solche Verzerrung möglicherweise sogar positiv zu bewerten; die Gleichen, die sie kritisieren, üben häufig auch an der Sprunghaftigkeit der Politik Kritik.

[25] Darüber hinaus ist völlig offen, ob die Interessengruppen in der (halb-)direkten Demokratie tatsächlich einen grösseren Einfluss ausüben als im rein repräsentativen System. Genauso unstrittig wie die Tatsache, dass sie auf Abstimmungen Einfluss zu nehmen suchen, ist auch, dass die Interessengruppen im parlamentarischen System zum Teil sehr erfolgreich Lobbyismus betreiben. Der dabei mögliche Einfluss kann dadurch gedämpft werden, dass eine Referendumsdrohung im Raum steht, d.h. dass im Zweifelsfall auch die Bevölkerung überzeugt werden muss, dass die von einer Interessengruppe erhobenen Forderungen gerechtfertigt sind. In welchem System ihr Einfluss grösser ist, kann daher a priori nicht gesagt werden. Empirische Untersuchungen, die einen direkten Vergleich anstellen, liegen bisher nicht vor und wären vermutlich auch schwer durchzuführen. Andererseits zeigen die Ergebnisse von W.W. POMMERHNE (1978) für die Schweiz und von E.R. GERBER (1996, 1999) für die Vereinigten Staaten, dass der Einsatz der direkt-demokratischen Instrumente dazu führt, dass der politische Output sich stärker an den Präferenzen des Medianwählers orientiert als im rein parlamentarischen System. Dies spricht zumindest nicht dafür, dass der Einfluss der Interessengruppen im rein parlamentarischen System geringer ist als in der direkten Demokratie.

[26] Es gibt die Befürchtung, dass die Bevölkerung Massnahmen beschliessen könnte, ohne die Möglichkeiten ihrer Finanzierung zu berücksichtigen, und dass sich daraus Probleme für

---

43. Siehe z.B. BORNER, BRUNETTI und STRAUBHAAR (1994, S. 25ff., S. 124ff.).

44. Siehe hierzu C. LONGCHAMP (1991) für die Schweiz und E.R. GERBER (1996, 1999) für die Vereinigten Staaten.



die öffentlichen Haushalte ergeben könnten. Dies kann nicht a priori ausgeschlossen werden, und es liefert die Begründung für den Finanzvorbehalt, den die Verfassungen aller deutschen Bundesländer kennen: Haushaltsrelevante Entscheidungen bleiben dem Parlament vorbehalten und dürfen nicht Gegenstand eines Volksentscheids sein.<sup>45)</sup> Da es nur wenige politische Entscheidungen gibt, die überhaupt keine finanziellen Auswirkungen haben, bedeutet dies eine massive Einschränkung der direkten Volksrechte.

[27] Ist dieser Vorbehalt gerechtfertigt? Ist diese theoretisch existierende Möglichkeit praktisch relevant? Eine erste Antwort darauf gibt ein Vergleich zwischen der Schweiz und Deutschland: Während in der Schweiz, in der es keinen solchen Vorbehalt gibt, bisher kein Kanton eine Haushaltsnotlage erklärt und von den anderen Kantonen und/oder vom Bund zusätzliche Mittel verlangt hat, haben dies in Deutschland sowohl Bremen als auch das Saarland im Jahr 1992 getan, und sie haben mit ihrer Klage beim Bundesverfassungsgericht Erfolg gehabt. Das Land Berlin hat es im Jahr 2006 ebenfalls versucht, ist aber abgewiesen worden. Bremen und das Saarland verlangen inzwischen weitere Hilfen. Und in dem mit der Föderalismusreform II eingeführten neuen Grundgesetzartikel 143d wird die Möglichkeit eröffnet, die aller Voraussicht auch genutzt werden wird, dass das Land Bremen bis zum Jahr 2020 weitere 300 Millionen Euro, das Saarland weitere 260 Millionen Euro und die Bundesländer Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Millionen Euro neben dem normalen Finanzausgleich zusätzlich erhalten werden. Anscheinend ergeben sich in deutschen Bundesländern trotz des Finanzvorbehalts massive Finanzschwierigkeiten, während Vergleichbares in der Schweiz auch ohne Finanzvorbehalt nicht auftritt, auch wenn einige Kantone, insbesondere Genf und das Waadtland, recht hoch verschuldet sind. Der Grund liegt in der Steuerhoheit der Kantone. Da die Bürgerinnen und Bürger wissen, dass sie im Zweifelsfall mit ihren Steuern für die öffentlichen Ausgaben aufkommen müssen, sind sie entsprechend zurückhaltend.<sup>46)</sup> Die deutschen Bundesländer haben keine derartige Steuerkompetenz. Dementsprechend könnte es für deren Stimmbürger auch weniger Hemmungen geben, Ausgaben zu beschliessen.

[28] Diese Argumentation deckt jedoch nur einen Teil ab. Sie reduziert die direkte Demokratie zumindest implizit auf das Instrument der Initiative (bzw. des Volksbegehrens und des Volksentscheids), was aus der deutschen Perspektive zwar verständlich ist, weil dort nur diese Instrumente zur Verfügung stehen, was aber wesentliche Aspekte ausklammert. Das wichtigste direktdemokratische Instrument der Finanzpolitik ist das Finanzreferendum: Ab einem bestimmten Betrag müssen Ausgaben, die nicht durch Gesetze gebunden sind, entweder automatisch oder auf Antrag, d.h. wenn entsprechend viele Unterschriften zusammen kommen, den Stimmbürgern zur Zustimmung vorgelegt werden. Dadurch können die öffentlichen Ausgaben nur verringert, aber nicht erhöht werden; ein Finanzvorbehalt erübrigt sich gegen dieses Instrument. Das zweite wichtige Instrument ist das (fakultative) Gesetzesreferendum: Neue Gesetze oder Gesetzesrevisionen müssen den Stimmbürgern zur Genehmigung vorgelegt

---

45. Siehe hierzu z.B. J. KRAFCZYK (2005).

46. So zeigen z.B. L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2007), dass in den Schweizer Kantonen stärker ausgebaute direkte Volksrechte – ceteris paribus – zu signifikant geringeren kantonalen Schulden pro Kopf führen.

werden, falls diese das wünschen. Auch dieses Instrument dämpft eher die Ausgaben, als dass es sie erhöht, wenn nämlich vom Gesetzgeber beschlossene ausgabenwirksame Gesetze vom Volk verworfen werden. Tatsächlich zeigen empirische Untersuchungen, dass eine Vorlage – ceteris paribus – umso eher verworfen wird, je kostspieliger sie ist.<sup>47)</sup> Es ist freilich auch möglich, dass eine Vorlage, die Einsparungen bringen soll, vom Volk verworfen wird. Insofern kann es gelegentlich auch vorkommen, dass ein erfolgreiches Referendum eine solide Finanzpolitik erschwert. Deswegen Gesetzesreferenden mit finanziellen Auswirkungen dem Finanzvorbehalt zu unterstellen und damit grundsätzlich zu untersagen, ist aber deshalb nicht angebracht, weil dieses Instrument, wie gesagt, in aller Regel dämpfend auf die Staatsausgaben und damit auch auf die öffentlichen Schulden wirkt.

#### **4 Wettbewerbs- versus kooperativer Föderalismus**

[29] Der Zweck einer föderalen Staatsordnung besteht vor allem darin, dass besser auf regionale Besonderheiten, insbesondere unterschiedliche Präferenzen der Bevölkerung, eingegangen werden kann, als dies in einem unitarischen Staat möglich ist. Gleichzeitig können die Gebietskörperschaften unterhalb der nationalen Ebene in einen Wettbewerb miteinander treten, der gegenseitiges Lernen und damit das Auffinden ‚besserer‘ Lösungen ermöglicht. Dies bedingt freilich, dass zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften Unterschiede zugelassen werden. Diese betreffen auch die Staatseinnahmen und -ausgaben. Genau diese Unterschiede können aber auch Probleme aufwerfen. So führen z.B. unterschiedliche Steuerbelastungen des Faktors Kapital in einem föderalen Staat zu (ökonomischen) Effizienzverlusten.<sup>48)</sup> Politisch bedeutsamer dürfte jedoch sein, dass innerhalb eines Staatswesens alle Bürgerinnen und Bürger prinzipiell den gleichen Anspruch auf staatliche Leistungen haben. Die diesbezügliche in Art. 106 des deutschen Grundgesetzes geforderte ‚Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‘ wird gefährdet, wenn die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gliedstaaten sehr unterschiedlich ist. Genau mit diesem Argument hat das deutsche Bundesverfassungsgericht in verschiedenen Entscheidungen einen immer weitgehenden Finanzausgleich zwischen den deutschen Bundesländern gutgeheißen<sup>49)</sup> sowie überdies im Jahr 1992 entschieden, dass den beiden hoch verschuldeten Ländern Saarland und Bremen von den anderen Bundesländern bzw. dem Bund geholfen werden muss: „Befindet sich ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft – sei es der Bund, sei es ein Land – in einer *extremen* Haushaltsnotlage, so erfährt das bundesstaatliche Prinzip seine Konkretisierung in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisie-

---

47. Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER und T. SCHULZ (2005).

48. Siehe hierzu G.R. ZODROW und P. MIESZKOWSKI (1986) oder J.D. WILSON (1986) sowie die Übersicht über die verschiedenen Ansätze zum fiskalischen Föderalismus in L.P. FELD (2000, S. 25ff.) oder W.E. OATES (1999, 2003).

49. Siehe hierzu O.-E. GESKE (2001, S. 121ff.), K.-P. SCHMID, Gute Sitten gesucht: Das Verfassungsgericht verlangt klare Regeln für den Finanzausgleich – Doch die Bedeutung des Karlsruher Urteils geht weit darüber hinaus, *DIE ZEIT* Nr. 47 vom 18. November 1999, S. 25, sowie die vier Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Februar 1952 (1 BvF 2/51), vom 24. Juni 1986 (2 BvF 1, 5, 6/83 und 1, 2/85; E 72, 330 II), vom 27. Mai 1992 (2 BvF 1, 2/88, 1/89 und 1/90; E 86, 148, II) und vom 11. November 1999 (2, BvF 2, 3/98 1,2/99; BverfGE 101, 158).

rung auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Massnahmen Hilfe zu leisten.“<sup>50)</sup> Derartige Regelungen hebeln jedoch den Wettbewerb zwischen den Bundesländern weitgehend aus. Auch hier haben wir wieder zwei unterschiedliche Verfassungsprinzipien, jenes des Wettbewerbsföderalismus und jenes der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die zumindest teilweise im Widerspruch zueinander stehen.<sup>51)</sup> Dabei orientiert sich die Schweiz stärker am Wettbewerbsmodell, die Bundesrepublik Deutschland stärker am kooperativen Modell.

[30] Die Schweiz zeichnet sich durch ein föderales System aus, bei welchem die Eigenständigkeit der einzelnen Einheiten auf der mittleren und der unteren Ebene, bei Kantonen und Gemeinden, besonders stark ausgeprägt ist.<sup>52)</sup> Ihnen kommen nicht nur all jene Aufgaben zu, die in der Bundesverfassung nicht explizit dem Bund zugewiesen sind, sondern sie besitzen auch die erforderliche Steuerhoheit, um selbst jene Einnahmen erzielen zu können, die sie zur Erfüllung dieser Aufgaben als notwendig erachten. Dies macht es jedem einzelnen Kanton und jeder einzelnen Gemeinde möglich, Kosten und Nutzen öffentlicher Aktivitäten gegeneinander abzuwägen und die Höhe der öffentlichen Ausgaben individuell festzulegen. Dabei ergeben sich erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen. So betrug für einen Verheirateten mit zwei Kindern im Jahr 2007 die Belastung durch die Einkommensteuer bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 100'000 SFr in Zug insgesamt 5'660 SFr, in Delémont im Kanton Jura mit 13'227 SFr dagegen mehr als das Doppelte. Bei einem Bruttoarbeitseinkommen von einer Million Franken werden die relativen Unterschiede zwar etwas kleiner, die absoluten dagegen mit 219'114 SFr gegenüber 385'062 SFr noch sehr viel grösser.<sup>53)</sup> Und obwohl die Steuerbelastung so viel höher ist, ist der Steuerertrag pro Kopf der Bevölkerung deutlich geringer: Er betrug (ohne direkte Bundessteuer) im Jahr 2001 im Kanton Zug 9'980 SFr gegenüber 6'163 SFr im Kanton Jura.<sup>54)</sup>

[31] In Deutschland haben die Länder dagegen keine eigene Steuerhoheit, und auch jene der Gemeinden, die sich aus den Gestaltungsmöglichkeiten insbesondere der Gewerbesteuer ergibt, ist nur schwach ausgeprägt. Damit besteht auf der Ebene der Bundesländer kein (offe-

---

50. BVerfGE 86, 148, S. 149.

51. Das Bundesverfassungsgericht spricht hier von der „Balance zwischen Eigenstaatlichkeit der Länder und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft“ (BVerfGE 101, 158, S. 222). – Zur Diskussion zwischen Wettbewerbs- und kooperativem Föderalismus siehe auch L.P. FELD (2003).

52. Zur Beschreibung des föderalen Systems der Schweiz siehe auch V. BOGDANOR (1988) oder D. STARCK (1999), zum Vergleich mit dem System der Bundesrepublik Deutschland G. KIRCHGÄSSNER und W.W. POMMEREHNE (1992) sowie A. JÖRG (1998), zum Vergleich mit weiteren föderalen Staaten W.W. POMMEREHNE (1977) oder R. BIRD (1986).

53. Quelle der Daten: BUNDESAMT FÜR STATISTIK, Steuerbelastung des Arbeitseinkommens nach Kantonshauptorte 2007, Neuchâtel 2009. ([http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/18/02/blank/key/steuerbelastung\\_kantone.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/18/02/blank/key/steuerbelastung_kantone.html) (14/07/09).) – Betrachtet man nur die Belastung durch die Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern, d.h. ohne die sehr stark progressive direkte Bundessteuer, dann zahlt man in Delémont jeweils etwa das Dreifache wie in Zug.

54. Quelle der Daten: BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Öffentliche Finanzen der Schweiz 2006*, Neuchâtel 2008, S. 153.

ner) Steuerwettbewerb.<sup>55)</sup> Das einzelne Bundesland kann zwar die Ausgaben an seine Einnahmen anpassen; die Einnahmen sind jedoch im Wesentlichen vorgegeben, sieht man einmal davon ab, dass sich Länder und Gemeinden um die Ansiedlung von Betrieben bemühen können, welche ihr Steueraufkommen steigern. Zudem werden Unterschiede in den Einnahmen der Länder pro Kopf der Bevölkerung durch den Länderfinanzausgleich zu wesentlichen Teilen ausgeglichen, was den Anreiz für die einzelnen Länder reduziert, sich um entsprechendes Steuersubstrat zu bemühen.

[32] So gesehen scheint der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland nur schwach ausgeprägt zu sein.<sup>56)</sup> Dies wird jedoch dem tatsächlichen Einfluss der Bundesländer auf die Politik und insbesondere die Finanzpolitik der Bundesrepublik Deutschland nicht gerecht. Im Gegensatz zur schweizerischen Eidgenossenschaft, die vor allem mit der Mehrwertsteuer und der direkten Bundessteuer über wichtige eigene Einnahmequellen verfügt, hat die Zentralebene in Deutschland kaum Einnahmen, die nur ihr alleine zustehen. Die wesentlichen staatlichen Einnahmequellen in der Bundesrepublik Deutschland, die Einkommensteuern und die Mehrwertsteuer, gehören zu den ‚Gemeinschaftssteuern‘, über die Bund und Länder nur gemeinsam verfügen können.<sup>57)</sup> Insofern haben nicht nur die Länder keine eigene Steuerhoheit, sondern auch jene des Bundes ist erheblich eingeschränkt. Dies ist der Preis dafür, dass der Bund auch über die Einnahmen der Länder weitgehend mitbestimmen kann.

[33] Die Abhängigkeit des Bundes von den Ländern kommt auch in der Zusammensetzung der zweiten Kammer des Parlaments zum Ausdruck. Während im Schweizer Ständerat vom Volk direkt gewählte Vertreter der Kantone sitzen, die unabhängig von den jeweiligen Kantonsregierungen sind, sitzen im Deutschen Bundesrat die Vertreter der Landesregierungen. Die deutsche Bundesregierung kann daher keine wichtige fiskalische Entscheidung gegen die Interessen bzw. den Willen der Mehrheit der Landesregierungen treffen. Da die Wähler bei den Landtagswahlen überdies – ceteris paribus – diejenige der beiden grossen Parteien bevorzugen, die in Bonn in der Opposition ist,<sup>58)</sup> ist es fast die Regel, dass die Mehrheit des Bundesrates ideologisch anders eingefärbt ist als die Mehrheit des Bundestages. Damit besteht ein parlamentarisches Gegengewicht gegen die Macht und die ideologische Ausrichtung der Zentralregierung. Ähnliches gilt für die Schweiz nicht. Unterschiede in der Zusammensetzung beider Kammern, deren Mitglieder im Wesentlichen jeweils am gleichen Tag gewählt werden, sind dort vor allem durch das Wahlrecht bedingt.<sup>59)</sup> Dahinter ein bewusstes Verhalten der Wähler zu sehen, scheint kaum möglich.

---

55. Dies schliesst einen versteckten Wettbewerb (z.B. in Form von Subventionen oder unentgeltlich bereitgestellten Leistungen bei Neuansiedlung von Betrieben) nicht aus.

56. Dies veranlasste z.B. C.C. v. WEIZSÄCKER (1987, S. 221) mit Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland von einem ‚Pseudoföderalismus‘ zu sprechen.

57. Die einzigen nennenswerten reinen Bundessteuern sind die Mineralölsteuer und die Tabaksteuer. Knapp 80 Prozent der Steuereinnahmen des Bundes beruhen auf den Gemeinschaftssteuern, die knapp 70 Prozent der gesamten Steuereinnahmen umfassen. (Siehe hierzu: *Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland*, 2008, S. 572f.)

58. Siehe hierzu z.B. R. DINKEL (1989).

59. Am Tag der Nationalratswahlen werden fast alle Ständeräte gewählt. Einige Ständeräte werden jedoch auch in geringem Abstand zu den Nationalratswahlen von Landsgemeinden direkt gewählt. Wegen des

[34] Durch die Verschränkung der Kompetenzen von Bund und Ländern sind die obere und mittlere Ebene in Deutschland stark aufeinander angewiesen. Sie haben damit auch die Möglichkeit, sich gegenseitig zu blockieren, und sie haben dies auch oft genug getan. Daher spricht F.W. SCHARPF (1985) in diesem Zusammenhang von einer ‚Politikverflechtungsfalle‘. Diese besteht in einer „zwei oder mehr Ebenen verbindenden Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch ... ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt.“ (S. 350.) So führt der (verglichen mit den Schweizer Kantonen) geringe Handlungsspielraum der einzelnen Länder nicht notwendigerweise dazu, dass der Bund in Deutschland einen grösseren Handlungsspielraum hat als in der Schweiz. Dies macht es auch schwer zu beurteilen, ob die mittlere Ebene in der Schweiz oder in Deutschland insgesamt ein relativ stärkeres Gewicht gegenüber der Zentralebene hat.

[35] Nun treten ‚gespaltene Stimmabgaben‘ in demokratischen Systemen, in denen die Wählerinnen und Wähler über die parteipolitische Zusammensetzung unterschiedlicher staatlicher Ebenen separat entscheiden können, häufig auf. Dies gilt nicht nur in Deutschland für die Zeiten, in denen im Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Mehrheiten bestanden (und in Zukunft wieder bestehen werden), sondern auch in den Vereinigten Staaten, wo es seit dem Zweiten Weltkrieg fast die Regel ist, dass die Partei des Präsidenten nicht die Mehrheit der Kongressabgeordneten stellt,<sup>60)</sup> und selbst für Frankreich in den Zeiten der ‚Kohabitation‘. Bezüglich dieses Aspekts ist Deutschland kein Ausnahmefall, wohl aber bezüglich der Konsequenzen, die sich daraus ergeben. In dem Masse, in welchem die Opposition im Bundestag über die Mehrheit im Bundesrat verfügt und dies ausnutzt, entsteht, soweit überhaupt etwas geht, eine de facto grosse Koalition, wobei die Opposition im Bund zwar wesentlich an der Gesetzgebung beteiligt ist, aber dafür vor der Öffentlichkeit keine (oder allenfalls eine sehr geringe) Verantwortung übernehmen muss.

[36] Die Lösung dieses Problems im Bereich der Finanzpolitik bedarf zwar einer Grundgesetzänderung, aber sie wäre relativ einfach möglich: Sie bestünde in der Abschaffung des Instituts der Gemeinschaftssteuern. Dies gilt insbesondere für die Einkommenssteuer natürlicher und juristischer Personen. Hier könnten Bundestag und Bundesrat wie bisher gemeinsam die Bemessungsgrundlage und einen Steuertarif mit Progression festlegen, und anschliessend würden sowohl der Bund als auch die Länder ihre eigenen Hebesätze festlegen. Bezüglich der Länder gibt es dabei zwei Möglichkeiten: Entweder legt der Bundesrat den für alle Länder gleichen gemeinsamen Hebesatz fest, oder die einzelnen Länder sind (möglicherweise innerhalb bestimmter Grenzen) frei, ihre je eigenen Hebesätze festzulegen. Letzteres würde bedeuten, dass den einzelnen Ländern zumindest eine begrenzte Steuerautonomie zugestanden würde.<sup>61)</sup>

---

Mehrheitswahlrechts gibt es ausserdem gelegentlich Nachwahlen, falls ein Ständerat vor Ablauf der Legislaturperiode aus seinem Amt ausscheidet. All dies ändert jedoch nichts daran, dass de facto die wesentlichen Entscheidungen über die Zusammensetzung der beiden Kammern am gleichen Tag fallen.

60. Zur Situation in den Vereinigten Staaten siehe z.B. A. ALESINA und H. ROSENTHAL (1995).

61. Kompetenzen allein bei den Erbschafts- und Grundsteuern sowie bei der Kfz-Steuer wären wohl kaum ausreichend.

[37] Damit könnten auch neue Möglichkeiten dafür eröffnet werden, wie der teilweise übermässigen Verschuldung einzelner Bundesländer begegnet werden könnte. Es ist offensichtlich, dass die an den Investitionen orientierte Verschuldungsregel in Artikel 115 GG nicht in der Lage war, dies zu verhindern. Es bedarf daher zusätzlicher Regeln bzw. Institutionen, um eine nachhaltige Finanzpolitik zu garantieren. Dies zeigen auch die verschiedenen, nur zum Teil mit Erfolg gekrönten Versuche in der Schweiz und den Vereinigten Staaten, durch Vorgaben auf Verfassungs- und/oder Gesetzgebungsebene eine finanziell nachhaltige Politik abzusichern.<sup>62)</sup> Dazu kommt in einem föderalen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland das Problem, wie sichergestellt werden kann, dass sich auch die Bundesländer und die Gemeinden entsprechend verhalten. Hierzu gibt es prinzipiell zwei Möglichkeiten. Man kann (i) der übergeordneten Ebene ein Eingriffsrecht zusprechen, um kritische finanzielle Situationen der unteren Ebene abzuwenden. Man kann aber (ii) auch institutionelle Regelungen finden, die sicherstellen bzw. die untergeordnete Ebene zwingen, eine nachhaltige Politik zu verfolgen. Für die deutschen Bundesländer galt bisher keine der beiden Regelungen, weshalb es zu ‚Haushaltsnotlagen‘ der Bundesländer gekommen ist, wobei die betroffenen Länder jeweils auf Hilfe von anderen hofften.

[38] In Analogie zum Stabilitäts- und Wachstumspakt innerhalb der Europäischen Union besteht die erste dieser Möglichkeiten z.B. in einem nationalen Stabilitätspakt zwischen dem Bund und den Ländern, wie er implizit jetzt mit der Föderalismusreform II geschlossen wurde. Dieser kann freilich nur dann funktionieren, wenn es Eingriffsmöglichkeiten für den Fall gibt, dass eine untergeordnete Gebietskörperschaft, in diesem Fall ein Bundesland, die Vorgaben dieses Pakts verletzt. Die Kompetenz dazu liegt bei dem ‚Stabilitätsrat‘, der aus den Bundeministern für Finanzen und für Wirtschaft sowie den Länderfinanzministern besteht. Dieser erhält die Befugnis, mit der Stimme des Bundes und zwei Dritteln der Länder in die Autonomie der betroffenen Bundesländer einzugreifen, wobei bei entsprechenden Beschlüssen das jeweils betroffene Bundesland nicht stimmberechtigt ist. Wie weit er diese Befugnis tatsächlich ausüben wird und welche Konflikte sich dabei ergeben werden, bleibt abzuwarten.

[39] Für institutionelle Regelungen, die ohne Eingriffe von oben eine nachhaltige Finanzpolitik der unteren Ebene gewährleisten sollen, gibt es wiederum (zumindest) zwei Möglichkeiten. Man kann zum einen eine Art staatlicher Insolvenzordnung schaffen, die regelt, wie im Falle einer extremen Haushaltsnotlage zu verfahren ist. Zweitens kann man ‚Schuldenbremsen‘ einführen, d.h. Regelungen auf Verfassungs- und/oder Gesetzesstufe, welche die Möglichkeiten, Schulden aufzunehmen, begrenzen, sei es über ein direktes Verbot übermässiger Verschuldung, sei es über eine Anpassung der Einnahmen, indem z.B. die Steuersätze automatisch an die erwarteten Einnahmen angepasst werden. Während in der Schweiz die Schuldenbremse auf Bundesebene dem ersten Muster folgt, entsprechen die Schuldenbremsen auf Kantonsebene dem zweiten Ansatz. Voraussetzung dafür, dass mit diesen Instrumenten das Ziel einer Schuldenbegrenzung erreicht werden kann, ist in beiden Fällen, dass ein Bail-Out durch die übergeordnete Ebene glaubhaft ausgeschlossen wird. Nur dadurch sehen sich die verantwortlichen Entscheidungsträger auf der untergeordneten Ebene wirklich gezwungen,

---

62. Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER (2002), speziell zur Schweiz auch G. KIRCHGÄSSNER (2005).

eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass die untergeordneten Gebietskörperschaften zumindest in begrenztem Umfang auch über Steuerautonomie verfügen.

[40] Die in der Schweiz auf Bundesebene eingeführte Schuldenbremse, die als Vorbild für die jetzt in Deutschland jetzt neu eingeführten Regelungen diene, knüpft die zulässigen Ausgaben an die erwarteten Einnahmen, um eine langfristige Nettoneuverschuldung von Null zu erreichen. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Verschuldung des Bundes seit Beginn der neunziger Jahre von 11.8 Prozent im Jahr 1990 auf 29.0 Prozent im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2004 dramatisch angestiegen ist,<sup>63)</sup> weshalb für die kommende Zeit eine durchschnittliche Nettoneuverschuldung von Null angezeigt erscheint. Gleichzeitig versucht sie aber, damit Spielraum für konjunkturabhängige Verschuldung zu verbinden. Ausserdem ist zu beachten, dass das Neuverschuldungsverbot nicht absolut gilt: Mit der Mehrheit der Mitglieder beider Räte können aussergewöhnliche Ausgaben (z.B. für grosse Investitionsprojekte wie die ‚Neue Eisenbahn-Alpentransversale‘ (NEAT) oder zur Sanierung der Pensionskasse des Bundes) genehmigt werden, die freilich im Zeitablauf auch wieder abgetragen werden müssen. Sollte zudem durch die Wirkung der Schuldenbremse und entsprechendes Wirtschaftswachstum der Schuldenstand z.B. in 20 Jahren wieder auf oder gar unter dem Stand des Jahres 1990 sein, könnte man über eine Lockerung durchaus nachdenken. Vorerst steht dies jedoch nicht zur Debatte.<sup>64)</sup>

[41] Die Schuldenbremsen in einigen Schweizer Kantonen haben eine völlig andere Struktur. Sie enthalten vier wesentliche Elemente. (i) Zum einen müssen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den kantonalen Ausgaben zustimmen. Das Finanzreferendum, welches mit Ausnahme des Kantons Waadtland alle Kantone kennen, legt für einmalige und wiederkehrende Ausgaben ohne gesetzliche Begründung Grenzen fest, ab denen ein fakultatives und/oder obligatorisches Referendum durchzuführen ist. Für die Ausgaben mit gesetzlicher Begründung gibt es in allen Kantonen das fakultative Gesetzesreferendum. (ii) In der Finanzplanung wird, solange keine Reserven vorhanden sind, nur ein bestimmtes, maximal vorgegebenes Defizit zugelassen. Droht dieses überschritten zu werden, werden die Steuern automatisch angepasst. (iii) Werden im Verlauf einer guten wirtschaftlichen Entwicklung Überschüsse erzielt, müssen Rücklagen gebildet werden. Erst dann, wenn diese einen bestimmten Umfang erzielt haben, dürfen die Steuern gesenkt werden. (iv) Investitionen werden über einen eigenen Haushalt abgewickelt. Für sie gelten feste Abschreibungsregeln, und die ent-

---

63. Quelle der Daten: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2008*, T 18.4.1.1, S. 419.

64. Zum einen stellt sich die Frage, wie der Begriff des ‚Gleichgewichts‘ in Art. 126 (1) der Bundesverfassung zu interpretieren ist. Dieser könnte durchaus mit einer geringen investitionsorientierten Verschuldung in Einklang sein. (Hier ergibt sich ein ähnliches Problem wie beim Bezug zum „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“ und seiner „Störung“ in den Artikeln 109 und 115 des Grundgesetzes, die ebenfalls relativ unbestimmt sind.) Zweitens ist zu berücksichtigen, dass die Verfassung der Schweiz – verglichen mit anderen Staaten wie z.B. Deutschland oder den Vereinigten Staaten – relativ leicht geändert werden kann: Es bedarf bei Vorschlägen des Parlaments neben der Mehrheit in beiden Kammern nur der Mehrheit von Volk und Ständen in einer Abstimmung. Tatsächlich wird die Bundesverfassung auch in aller Regel mehrmals jährlich geändert. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer ‚gelebten Verfassung‘. Zur Tradition der Teilrevisionen der Schweizerischen Bundesverfassung siehe auch B. EHRENZELLER (2001, S. 218) oder R. RHINOW (2003, S. 75).

sprechenden Beträge werden der laufenden Rechnung belastet.<sup>65)</sup> Solche Regeln bestehen z.B. im Kanton St. Gallen seit 1929 und im Kanton Freiburg seit 1960. Sie haben sich bewährt; beide Kantone sind heute de facto schuldenfrei.<sup>66)</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass beides ‚arme Kantone‘ sind: Das Volkseinkommen pro Kopf lag im Jahr 2005 im Kanton St. Gallen um 17 Prozent und im Kanton Freiburg um 26.8 Prozent unter dem schweizerischen Durchschnitt.<sup>67)</sup>

[42] Dagegen sind reiche Kantone, wie z.B. Genf, Basel-Stadt und das Waadtland, zum Teil hoch verschuldet.<sup>68)</sup> Dabei ist der Kanton Genf pro Kopf deutlich höher verschuldet als alle deutschen Bundesländer. So betrug die öffentliche Schuld im am stärksten verschuldeten Bundesland Bremen im Jahr 2004 21'894 Euro pro Kopf,<sup>69)</sup> im Kanton Genf war sie (im Jahr 2006, umgerechnet mit dem durchschnittlichen Wechselkurs) mit 33'034 Euro pro Kopf noch um 50.9 Prozent höher. Zwar ist dieser Vergleich dadurch zu Ungunsten von Genf verzerrt, dass in der Schweiz die Altersbezüge der Beamten nicht wie in Deutschland aus den laufenden Haushalten zu finanzieren sind, was einer erheblichen zusätzlichen Schuldenlast entspricht. Es ist aber dennoch interessant festzuhalten, dass diese Schulden in Bremen (sowie geringere Schulden im Saarland und in Berlin) Grundlage für eine Klage beim Bundesverfassungsgericht waren, mit der die übrigen Länder und/oder der Bund herangezogen werden sollten, um diesen Ländern bei der Bewältigung ihrer Haushaltsnotlagen zu helfen, während in Genf nie davon die Rede war, dass andere Kantone und/oder die Eidgenossenschaft hier einspringen könnten. Offensichtlich ist die No Bail-Out Clause in der Schweiz glaubwürdig, und da jeder Kanton die Möglichkeit hat, sich selbst die von ihm als erforderlich angesehenen Einnahmen zu verschaffen, steht ein Bail-Out nicht zur Diskussion.<sup>70)</sup>

[43] Die Logik der kantonalen Schuldenbremsen ist eindeutig: Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden gefragt, welche Ausgaben ihr Kanton tätigen soll, und wenn sie den entsprechenden Vorschlägen zustimmen, wissen sie, dass sie dafür auch mit ihren Steuern bezahlen müssen. Insofern bedarf es beider Elemente: einerseits der direkten Demokratie in Form des Ausgabenreferendums, um die gewünschten Ausgaben zu bestimmen, und anderer-

---

65. Eine Übersicht über die bis zum Jahr 2000 eingeführten Regelungen gibt T. STAUFFER (2001).

66. Die Verschuldung pro Kopf der Bevölkerung betrug im Jahr 2006 im Kanton St. Gallen 3'213 Franken und im Kanton Freiburg 3'268 Franken. Zusätzlich ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Nettovermögenserträge (d.h. nach Abzug der Passivzinsen) im Kanton St. Gallen 168 Millionen Franken und im Kanton Freiburg 138 Millionen Franken betrugen. Sie entsprachen damit 9.7 bzw. 15.5 Prozent der Fiskaleinnahmen des jeweiligen Kantons. Quelle der Daten: EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (ed.), *Öffentliche Finanzen der Schweiz 2006*, Bern 2008, S. 74.

67. Quelle der Daten: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2009*, T 4.2.31, S. 128.

68. Die kantonalen Schulden betrugen im Jahr 2006 in Genf 51'729 Franken und in Basel-Stadt 23'107 Franken pro Kopf. Dabei liegt das Volkseinkommen pro Kopf in Genf um 16.3 Prozent und im Kanton Basel Stadt sogar um 113.2 Prozent über dem schweizerischen Durchschnitt. Quelle der Daten: Siehe Fussnoten 65 und 66.

69. Quelle der Daten: *Statistica* (<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/629/umfrage/oeffentliche-pro-kopf-verschuldung-nach-bundeslaendern/>) (15/07/09.).

70. Dafür bedarf es freilich auch eines funktionierenden interkantonalen Finanzausgleichs. Auf dessen Ausgestaltung wird im nächsten Absatz eingegangen.



seits der Steuerautonomie der Kantone, um die Anpassung der Einnahmen an diese vornehmen zu können. Hier ergänzen sich direkte Demokratie und fiskalischer Föderalismus.

[44] Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass die Einführung von Schuldenbremsen in inzwischen 9 Kantonen der Schweiz nicht etwas war, was diesen von oben oktroyiert wurde, sondern es wurde ‚von unten‘ initiiert und in freier, demokratischer Entscheidung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eingeführt, wobei zum Teil schwere finanzpolitische Probleme Auslöser waren, wie z.B. die Probleme mit den Kantonalbanken in den Kantonen Solothurn und Bern. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und nicht Gerichte oder Staatskommissare haben den Spielraum der Parlamente eingeschränkt. Aus der Sicht der Stimmbürger sind Schuldenbremsen nicht Einschränkungen, sondern Instrumente, die Parlament und Regierung zwingen sollen, ihren Präferenzen Rechnung zu tragen. Insofern stellt sich hier auch kein Demokratieproblem.

[45] In Gegensatz zu diesen Regelungen zwingen die neu beschlossenen Regelungen die deutschen Bundesländer in ein sehr enges Konzept, welches freilich erst ab dem Jahr 2020 voll wirksam sein wird. Vermutlich ist ein derart enges Konzept jedoch erforderlich, solange den Ländern keine (begrenzte) eigene Steuerhoheit zugebilligt wird. Insofern ist zu hoffen, dass die jetzt beschlossene Regelung längerfristig in der Weise verbessert bzw. durch eine Neuregelung abgelöst wird, die mit einer eigenen Steuerhoheit diesen wieder mehr Autonomie ermöglicht.

## **5 Zur Ausgestaltung des Finanzausgleichs**

[46] Die Schuldenbremsen setzen, wie ausgeführt wurde, Autonomie der mittleren bzw. auch unteren Ebenen auch auf der Einnahmen- und nicht nur auf der Ausgabenseite voraus. Dies wäre vermutlich problemlos, wenn die Einheiten einigermaßen gleich gross wären und zudem in etwa die gleiche Struktur aufwiesen. Dann wäre trotz Wettbewerb zwischen den Einheiten die vom Grundgesetz geforderte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse kaum gefährdet. Probleme ergeben sich immer dann, wenn Asymmetrien auftreten, seien es solche der Grösse oder der geographischen Lage (wie in der Schweiz) oder auch der unterschiedlichen Ressourcenausstattung (wie in Kanada). Dann können z.B. die kleinen Einheiten die grossen ‚ausbeuten‘, indem sie die Steuern senken und dadurch zusätzliche Personen mit hohem Einkommen und/oder Firmen anziehen. Trotz niedrigerer Steuersätze können sie sich damit höhere Steuereinnahmen pro Kopf verschaffen als grosse Einheiten, die bei Steuersenkungen relativ viel Einnahmen von jenen verlieren, die bereits dort ansässig sind, aber nur vergleichsweise wenig neues Steuersubstrat anziehen können.<sup>71)</sup> So könnte z.B. der Kanton Zürich mit den niedrigen Steuern des Kantons Zug seine Aufgaben nie erfüllen. Daher haben im Gleichgewicht grosse Einheiten – ceteris paribus – höhere Steuerbelastungen als kleine. Um die Probleme, die sich daraus ergeben zu entschärfen, bedarf es eines Finanzausgleichs.

---

71. Zur Theorie des asymmetrischen Steuerwettbewerbs siehe J.D. WILSON (1991), S. BUCHOVETSKY (1991) sowie A. HAUFLER (2001).

[47] Ohne Zweifel bestehen zwischen den deutschen Bundesländern erhebliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die, was immer auch ihre Ursachen sein mögen, auch für die nächsten Jahrzehnte andauern dürften, wobei freilich auch Verschiebungen zwischen den einzelnen Ländern zu erwarten sind. Daher ist auch in Deutschland ein Finanzausgleich zwischen den Ländern zwingend erforderlich. Damit sind aber immer auch Fehlanreize verbunden, indem finanzstarke wie auch finanzschwache Länder verringerte Anreize haben, sich um ihr Steuersubstrat zu kümmern, die einen, weil sie nur wenig (oder möglicherweise sogar gar nicht) von ihren höheren Steuereinnahmen profitieren, die anderen, weil sie sich auf die Ausgleichszahlungen der finanzstärkeren Länder verlassen. Um diese Fehlanreize so gering als möglich zu halten, darf zum einen der Ausgleich nicht so weit wie heute gehen, wo „die aus gesteigerter Wirtschaftskraft der Länder entstehenden Mehreinnahmen bis zu 97 Prozent kollektiviert“ werden,<sup>72)</sup> und zweitens dürfen die Ausgleichszahlungen keinen direkten Zusammenhang mit den Steuereinnahmen des Bundeslands haben. Beides kann, wie der Neue Finanzausgleich in der Schweiz zeigt, der im Januar 2008 in Kraft getreten ist, durch eine entsprechende institutionelle Ausgestaltung erreicht werden.<sup>73)</sup>

[48] Hierfür ist die in diesem System gemachte Unterscheidung zwischen Steuerkraft und Steueraufkommen entscheidend, die auch in Deutschland möglich wäre. In dem im ersten Teil vorgeschlagenen Steuersystem, bei welchem für die Einkommenssteuern natürlicher wie juristischer Personen ein gemeinsamer Steuertarif für den Bund und die Länder gilt, auf den diese mit ihren je eigenen Steuer- bzw. Hebesätzen aufbauen, könnte man die Steuerkraft der Bundesländer mit Hilfe dieses gemeinsamen Tarifs feststellen, wobei die Gewichte zwischen Einkommens- und Körperschaftssteuern noch festzulegen wären. Veränderungen des Hebesatzes, die Auswirkungen auf das Steueraufkommen haben, hätten dann keinen direkten Einfluss auf die Ausgleichszahlungen.

[49] Selbstverständlich gibt es indirekte Wirkungen, indem der Zuzug von Steuerzahlern die Steuerkraft stärkt und damit Zahlungen aus dem Finanzausgleich verringert bzw. in den Finanzausgleich erhöht. Wenn der Finanzausgleich nicht (fast) total nivelliert, sondern, wie in der Schweiz, die schwächsten Bundesländer z.B. ‚nur‘ auf 85 Prozent des Durchschnitts der Finanzkraft aller Bundesländer anhebt, würden diese indirekten Effekte nicht ausreichen, um die Wirkung der direkten Effekte zu neutralisieren. Dabei ist wichtig, dass es zwar Schranken nach unten, nicht aber nach oben gibt. Je höher die Steuerkraft eines Bundeslandes ist, desto höher wird der Durchschnitt und damit auch das, was die ärmeren Bundesländer erwarten können. Daher ist es auch für sie wichtig, dass die ‚reichen Bundesländer‘ immer noch Anreize haben, sich um ihr Steuersubstrat zu kümmern.

[50] Insbesondere dann, wenn der Finanzausgleich weniger stark nivelliert, als dies heute in Deutschland der Fall ist, kann es (und sollte es vermutlich) auch Zahlungen geben, die von der Steuerkraft der Bundesländer vollständig abgekoppelt sind und sich an objektiven Krite-

---

72. KOMMISSION (2007, Frage 169, S. 22).

73. Zum Neuen Finanzausgleich der Schweiz siehe z.B. CH.A. SCHALTEGGER und R.L. FREY (2003) sowie G. KIRCHGÄSSNER (2006).

rien orientieren. So kennt die Schweiz z.B. einen Ausgleich für topographische Lasten (die Berggebiete) und für soziodemographische Lasten (die Ballungszentren). Solche Ausgleichszahlungen können durchaus ihren Sinn haben.<sup>74)</sup> Wichtig ist jedoch, dass die Regeln, nach denen sie festgelegt werden, bestimmt werden, bevor das System eingeführt wird, und dass sie eindeutig sind, um spätere Konflikte über deren Anwendung zu vermeiden (oder zumindest so gering als möglich zu halten).

[51] Ob die Ausgleichszahlungen formal vom Bund kommen (vertikaler Finanzausgleich) oder von den anderen Bundesländern (horizontaler Finanzausgleich), ist letztlich irrelevant. Interessant für die einzelnen Länder ist nur die Differenz ihrer Einnahmen vor und nach dem Finanzausgleich. Woher diese Gelder kommen bzw. wohin sie fliessen, spielt eigentlich keine Rolle. Insofern könnte man sich sowohl ein rein vertikales als auch ein rein horizontales System vorstellen, als auch (wie heute) eine Mischung von beidem. Wenn die Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern entflochten werden, muss auf jeden Fall eine neue Verteilung gesucht werden. In diesem Zusammenhang ist dann auch dieses Problem zu lösen.

[52] Will man zum einen die Anreize der einzelnen Bundesländer zur Pflege des eigenen Steuersubstrats erhalten und zweitens verlangen, dass die Länder ihre Schuldenlast selbst bewältigen, ist, wie oben bereits ausgeführt wurde, eine (zumindest begrenzte) Steuerautonomie der Bundesländer erforderlich. Gedacht ist insbesondere an Hebesätze bei den Einkommenssteuern natürlicher und juristischer Personen. An eine solche Autonomie knüpfen sich viele Hoffnungen, aber es bestehen auch Befürchtungen gegenüber dem daraus entstehenden Wettbewerb zwischen den Bundesländern. Bekanntlich macht ein solches System Umverteilung schwieriger.<sup>75)</sup> Wie das Beispiel der Schweiz zeigt, macht es andererseits Umverteilung nicht unmöglich. Schliesslich erfolgt dort ein grosser Teil der Umverteilung über die in der Regel progressiv ausgestalteten Einkommens- und Vermögenssteuern der Kantone.<sup>76)</sup> Es bedarf dazu freilich einer entsprechenden institutionellen Einbindung, wobei der Finanzausgleich eine wesentliche Rolle spielt.<sup>77)</sup> Da auch in Deutschland eine entsprechende institutionelle Einbindung besteht, sind von einem erweiterten Fiskalwettbewerb zwischen den Ländern keine dramatischen negativen Auswirkungen auf die Verteilung zu erwarten.

[53] Ein System des begrenzten Steuerwettbewerbs zwischen den Bundesländern wird zunächst dazu führen, dass sich die Finanzausstattung einzelner Länder etwas verschlechtert. Dies kann durch einen sinnvoll ausgestalteten Finanzausgleich jedoch zu einem erheblichen Teil aufgefangen werden, wenn zum einen eine Grenze nach unten festgelegt wird, indem

---

74. Inwieweit Seehäfen eine ‚Last‘ darstellen, die hier berücksichtigt (oder wie seit dem Jahr 2005 separat abgegolten) werden sollte, ist jedoch völlig unerfindlich. Typischerweise bildet die Existenz eines Seehafens einen Standortvorteil und keine Last.

75. Siehe hierzu L.P. FELD (2000, S. 75ff.).

76. Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER und W.W. POMMERHNE (1996).

77. Weitere Elemente der institutionellen Einbindung in der Schweiz sind die sehr stark progressiv ausgestaltete direkte Bundessteuer, die Quellensteuer auf Zins- und Dividendeneinkommen mit einem Satz von 35 Prozent sowie die extrem stark umverteilende erste Säule des schweizerischen Systems der Altersvorsorge, die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Siehe hierzu L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2001, S. 43f.).

jedes Bundesland z.B. mindestens 85 Prozent der durchschnittlichen Finanzausstattung aller Länder erhält, und wenn zweitens, wie oben beschrieben wurde, objektiv feststellbare Zusatzlasten darüber hinaus und unabhängig von der Steuerkraft eines Bundeslandes ausgeglichen werden. Damit kann auch von der finanziellen Seite her sichergestellt werden, dass die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in allen Bundesländern gewährleistet ist.<sup>78)</sup>

[54] Die danach gegenüber der heutigen Situation verbleibende Differenz könnte man vorübergehend durch eine ‚Härtefallregelung‘ ausgleichen, wie sie bei der Einführung des Neuen Finanzausgleichs in der Schweiz ebenfalls verwendet wird. Dort verbleiben für die ersten acht Jahre nach Einführung des Systems fast alle Kantone in ihrer heutigen Situation, und danach werden die dafür erforderlichen zusätzlichen Zahlungen pro Jahr um 5 Prozentpunkte abgebaut. Ein ähnliches System würde jenen Bundesländern, die zu den ‚Verlierern‘ des neuen Systems gehören, genügend Zeit lassen, sich um neues Steuersubstrat zu bemühen. Dies gilt auch für die ostdeutschen Bundesländer.<sup>79)</sup> Damit ergeben sich auch Anreize, überschüssige Bürokratie und damit verbundene Personalkosten abzubauen.

## **6 Zusammenfassung und abschliessende Bemerkungen**

[55] In dieser Arbeit wurde auf drei zentrale Elemente eines staatlichen Systems eingegangen, die in der politischen Verfassung zu regeln sind: das Verhältnis zwischen Rechtsstaat und Demokratie, die Frage, inwieweit direkte Volksrechte zur Verfügung stehen sollen, und die Ausgestaltung des föderalen Systems. Dabei gibt es Prinzipien, an denen sich eine Verfassung ausrichten sollte, die aber nicht gleichzeitig voll verwirklicht werden können. Die Aufgabe der Verfassungsökonomik besteht in diesen Bereichen darin, alternative Regelungen und ihre (möglichen) Auswirkungen aufzuzeigen.

[56] Als Konsequenz daraus lassen sich zunächst folgende grundsätzlichen Überlegungen ableiten:

- (i) Ein grundlegendes und praktisch zwar zu bewältigendes, aber nicht wirklich lösbares Problem besteht in dem Antagonismus zwischen dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip. Da die Kompetenzkompetenz beim Verfassungsgeber liegt und über die Verfassung mit Mehrheit (nicht einstimmig) abgestimmt wird, können demokratische Entscheidungen, welche ‚unzulässig‘ in die individuellen Rechte eingreifen, nicht mit Si-

---

78. Die Frage ist selbstverständlich, wie man „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ definiert, d.h. welche Unterschiede in der Finanzkraft der Länder mit diesem Verfassungsprinzip (noch) vereinbar sind. Dabei ist klar, dass es in einem föderalen Staat immer ein Spannungsverhältnis zwischen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse einerseits und regionaler Autonomie andererseits gibt. Wie dies aufgelöst werden soll, d.h. welches Gewicht jedem dieser beiden Verfassungsprinzipien zukommen soll, ist von der Sache her keine juristische, sondern eine politisch zu entscheidende Frage. Siehe hierzu auch G. KIRCHGÄSSNER (2004, S. 221ff.)

79. Die Tatsache, dass das heutige Finanzausgleichssystem einschliesslich des Solidarpakts II bis zum Jahr 2019 festgeschrieben ist, würde dann, wenn die neuen Regeln jetzt festgelegt würden, den betroffenen Bundesländern bereits eine sehr lange Übergangsfrist gewähren. Insofern könnte man auch in Frage stellen, ob eine zusätzliche Übergangsfrist überhaupt erforderlich ist.

cherheit vermieden werden. Dies spricht für ein starkes Verfassungsgericht. Es ist jedoch problematisch, wenn dieses, wie das in Deutschland der Fall ist, den legitimen Spielraum des demokratisch legitimierten Gesetzgebers sehr stark einschränkt.

- (ii) Es erscheint sinnvoll, direkt-demokratische Rechte auch in der Bundesrepublik Deutschland auf allen drei Ebenen vorzusehen, d.h. auch auf Bundesebene. Diese sollten sowohl die Initiative als auch das Referendum umfassen, wobei letzteres auch in Finanzfragen möglich sein und die Initiative sich auch auf budgetrelevante Vorlagen erstrecken können sollte.
- (iii) Die Verflechtungsfalle im deutschen Föderalismus sollte aufgelöst werden. Dabei sollte das föderale System stärker auf einen Wettbewerbsföderalismus hin orientiert werden, und zwar sowohl auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmenseite. Die Aufgaben sollten stärker getrennt, und den Ländern sollten eigene Ressourcen zugewiesen werden, über die sie selbständig verfügen könnten.

[57] Etwas konkreter ergeben sich bezüglich der Ausgestaltung des Föderalismus folgende Vorschläge:

- (i) Bund und Länder sollten unabhängig voneinander auf die ihnen zugewiesenen Steuerquellen zugreifen können.

Damit die einzelnen Bundesländer ihre je eigene Verantwortung wahrnehmen, muss das System des Finanzausgleichs reformiert werden:

- (ii) Der Finanzausgleich sollte in Zukunft nicht mehr so stark nivellierend sein, wie dies derzeit der Fall ist.

Dazu sollten Kompetenzen im Bereich der Einnahmen kommen:

- (iii) Den Ländern sollte die Möglichkeit gegeben werden, über Hebesätze bei der Einkommenssteuer (und möglicherweise auch bei der Körperschaftssteuer) auf ihre Einnahmen Einfluss nehmen zu können.

Ein danach aufgebautes föderales System könnte bei Wahrung einer Autonomie der Bundesländer, die stärker ausgeprägt wäre als sie dies heute ist, eine hinreichende Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewähren und gleichzeitig genügend Anreize für die Verfolgung einer nachhaltigen Finanzpolitik liefern. Sicherungen gegen übermässige Verschuldung sind durch die Föderalismusreform II auf beiden Ebenen eingebaut worden. Sie werden freilich für den Bund erst ab dem Jahr 2016 und für die Länder erst ab dem Jahr 2020 voll wirksam sein. Es bleibt abzuwarten, ist aber zu hoffen, ob bzw. dass man damit das Problem der Überschuldung des Bundes wie auch einzelner Länder in den Griff bekommt.

[58] Diese Vorschläge wurden nicht am Reissbrett entworfen, sondern sie gründen sich auf Erfahrungen über die Auswirkungen solcher Regelungen in der Schweiz, auch wenn sie an die Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland angepasst sind. Schliesslich macht eine Eins-zu-Eins-Übernahme von Institutionen anderer Staaten kaum jemals Sinn, und sie wäre auch in diesem Fall nicht zweckmässig. Die Einführung der hier vorgeschlagenen bzw. die Umgestaltung der bereits existierenden Institutionen gehen freilich deutlich über das hinaus, was in den beiden Föderalismusreformen der jüngsten Zeit beschlossen wurde. Es würde Ver-

fassungsänderungen erfordern, die bisher mehr oder weniger tabu zu sein scheinen und angesichts der derzeitigen Verhältnisse auch utopisch erscheinen mögen. Andererseits sollte ein Jubiläum wie das in diesem Jahr zu feiernde „60 Jahre Grundgesetz“ auch zum Anlass genommen werden, etwas über den heutigen Tag hinaus zu denken.

### **Zusammenfassung**

Beim Vergleich zwischen Deutschland und der Schweiz geht diese Arbeit auf wesentliche Prinzipien und die sich daraus ergebenden Konfliktfelder ein, auf die eine politische Verfassung Antwort geben muss. Dabei beschränken wir uns auf drei zentrale Felder: (i) das Spannungsfeld zwischen Demokratie und Rechtsstaat, (ii) die Frage der direkten im Vergleich zur (rein) indirekten Demokratie sowie (iii) das Problem zwischen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und der Eigenständigkeit der Gliedkörperschaften auf der mittleren und der unteren Ebene, wobei noch gesondert auf das Problem des Finanzausgleichs eingegangen wird. Die Arbeit schliesst mit einigen daraus abgeleiteten Reformvorschlägen.

### **Literaturangaben:**

- A. ALESINA und H. ROSENTHAL (1995), *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*, Cambridge University Press, Cambridge et al. 1995.
- G. ANDREY (1983), Auf der Suche nach dem neuen Staat (1798 – 1848), in: COMITÉ POUR UNE NOUVELLE HISTOIRE DE LA SUISSE (ed.), *Geschichte der Schweiz – und der Schweizer*, Helbing und Lichtenhahn. Basel 1983, S. 177 – 287.
- T. BESLEY und S. COATE (1997), An Economic Model of Representative Democracy, *Quarterly Journal of Economics* 112 (1997), S. 85 – 114.
- R.M. BIRD (1986), *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto 1986.
- V. BOGDANOR (1988), Federalism in Switzerland. *Government and Opposition* 23 (1988), S. 69 – 90.
- S. BORNER, A. BRUNETTI und TH. STRAUBHAAR (1990), *Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 1990.
- S. BORNER, A. BRUNETTI und TH. STRAUBHAAR (1994), *Die Schweiz im Alleingang*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 1994.
- S. BUCHOVETSKY (1991), Asymmetric Tax Competition, *Journal of Urban Economics* 30 (1991), S. 167 – 181.
- K. BUGIEL (1991), *Volkswille und repräsentative Entscheidung: Zulässigkeit und Zweckmässigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz*, Nomos, Baden-Baden 1991.
- A. D'ATENA (1999), Das demokratische Prinzip im System der Verfassungsprinzipien, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* NF 47 (1999), S. 1 – 14.
- H. DEMSETZ (1969), Information and Efficiency: Another Viewpoint, *Journal of Law and Economics* 12 (1969), S. 1 – 22.

- R.H. DINKEL (1989), Landtagswahlen unter dem Einfluss der Bundespolitik: Die Erfahrung der letzten Legislaturperioden, in: J.W. FALTER, H. RATTINGER und K.G. TROITZSCH (eds.), *Wahlen und politische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Peter Lang, Frankfurt 1989, S. 253 – 262.
- B. EHRENZELLER (2001), Reformprozesse im Verfassungsrecht von Bund und Kantonen, in: D. THÜRER, J.-F. AUBERT und J.P. MÜLLER (eds.), *Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnelle suisse*, Schulthess, Zürich 2001, S. 207 – 219.
- H. FEHR (1962), *Deutsche Rechtsgeschichte*, Walter de Gruyter, Berlin, 6. Auflage 1962.
- L.P. FELD (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*, Mohr Siebeck, Tübingen 2000.
- L.P. FELD (2003), Eine Europäische Verfassung aus polit-ökonomischer Sicht, Antrittsvorlesung, Universität Marburg, 9. Mai 2003.
- L.P. FELD 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), S. 287 – 306.
- L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2001), Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs, in: W. MÜLLER, O. FROMM und B. HANSJÜRGENS (eds.), *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Metropolis, Marburg 2001, S. 21 – 51.
- L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2002), Direkte Demokratie in der Schweiz: Ergebnisse neuerer empirischer Untersuchungen, in: TH. SCHILLER und V. MITTENDORF (eds.), *Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2002, S. 88 – 101.
- L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2005), Sustainable Fiscal Policy in a Federal System: Switzerland as an Example, in: H. KRIESI, P. FARAGO, M. KOHLI und M. ZARIN-NEJADAN (eds.), *Contemporary Switzerland: Revisiting the Special Case*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2005, S. 281 – 296.
- L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2008), On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, in: J.-E. STURM und R. NECK (eds.), *Sustainability of Public Debt*, MIT Press, Cambridge (Mass.) 2008, S. 223 – 255.
- B.S. FREY und G. KIRCHGÄSSNER (1993), Volksabstimmungen, Politische Ökonomie und Diskursethik, *Analyse und Kritik* 15 (1993), S. 129 – 149.
- C. FUEST und M. THÖNE (2009), *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin 2009.
- O.W. GABRIEL und S. ZMERLI (2006), Politisches Vertrauen: Deutschland in Europa, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 30-31/2006, S. 8 – 15. (<http://www.bpb.de/files/HYHZ7V.pdf> (15/07/09).)
- E.R. GERBER (1996), Legislative Response to the Threat of Initiatives, *American Journal of Political Science* 40 (1996), S. 99 – 128.
- E.R. GERBER (1999), *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press, Princeton 1999.
- O.-E. GESKE (2001), *Der bundesstaatliche Finanzausgleich*, Vahlen, München 2001.
- J. HABERMAS (1983), Diskursethik, Notizen zu einem Begründungsprogramm, in: J. HABERMAS, *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, Suhrkamp, Frankfurt 1983, S. 53 – 125.
- A. HAUFLER (2001), *Taxation in a Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge (UK) 2001.
- F.A. v. HAYEK (1967), Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung, *ORDO* 18 (1967), S. 11 – 33.
- A. JÖRG (1998), *Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und in der Schweiz*, Nomos, Baden-Baden 1998.

- O. JUNG (1997), Das Finanztabu bei der Volksgesetzgebung: Die Staatsrechtslehre und Staatspraxis der Weimarer Zeit, *Der Staat* 38 (1997), S. 41 – 68.
- CHR. KELLER (1998), Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: A. ERLER und E. KAUFMANN (eds.), *Handwörterbuch der deutschen Rechtsgeschichte*, Band 5, Erich Schmidt, Berlin 1998, S. 879 – 883.
- A. KESSLER (2005), Representative versus Direct Democracy: The Role of Informational Asymmetries, *Public Choice* 122 (2005), S. 9 – 38.
- G. KIRCHGÄSSNER (1998), Märkte, Normen, und das ökonomische Handlungsmodell: Eine Replik auf Jens Beckert, *Analyse und Kritik* 20 (1998), S. 221 – 244.
- G. KIRCHGÄSSNER (2002), The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence, in: S.L. WINER und H. SHIBATA (eds.), *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics*, Edward Elgar, Cheltenham 2002, S. 145 – 177.
- G. KIRCHGÄSSNER (2002), Auswirkungen der direkten Demokratie auf die öffentlichen Finanzen: Empirische Ergebnisse für die Schweiz, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 138 (2002), S. 411 – 426.
- G. KIRCHGÄSSNER (2002a), Gemeinwohl in der Spannung von Wirtschaft und politischer Organisation: Bemerkungen aus ökonomischer Perspektive, in: W. BRUGGER, S. KIRSTE und M. ANDERHEIDEN (eds.), *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, Nomos, Baden-Baden 2002, S. 289 – 326.
- G. KIRCHGÄSSNER (2004), Politische Verfassung, in: N. GOLDSCHMIDT und M. WOHLGEMUTH (eds.), *Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft: Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen*, Mohr Siebeck, Tübingen 2004, S. 203 – 239, S. 264f.
- G. KIRCHGÄSSNER (2005), Sustainable Fiscal Policy in a Federal State: The Swiss Example, *Swiss Political Science Review* 11 (2005), Sonderheft, S. 19 – 46.
- G. KIRCHGÄSSNER (2006), Jüngere Entwicklungen der Finanzsysteme föderaler Staaten: Der ‚Neue Finanzausgleich‘ in der Schweiz, in: H. BAUER, H. HANDLER und M. SCHRATZENSTALLER (eds.), *Finanzmanagement im föderalen Staat: Internationale und nationale Reformansätze*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2006, S. 51 – 69.
- G. KIRCHGÄSSNER (2007), Zur Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern: Was kann Deutschland von der Schweiz lernen?, in: B. NEUMÄRKER und C. SCHNABEL (eds.), *Ordnungspolitik für den öffentlichen Sektor*, Metropolis, Marburg 2007, S. 13 – 40.
- G. KIRCHGÄSSNER (2009), Zu einigen Problemen der direkten Volksrechte, SCALA Policy Paper Nr. 1/2009, Februar 2009.
- G. KIRCHGÄSSNER und W.W. POMMEREHNE (1992), Zwischen Parteien und Bundesstaat: Staatshandeln in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland, in: H. ABROMEIT und W.W. POMMEREHNE (eds.), *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Haupt, Bern/Stuttgart/Wien 1992, S. 221 – 245.
- G. KIRCHGÄSSNER und W.W. POMMEREHNE (1996), Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60 (1996), S. 351 – 371.
- G. KIRCHGÄSSNER, L.P. FELD und M.R. SAVIOZ (1999), *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Helbing und Lichtenhahn/Vahlen, Basel/München 1999.
- H. KLEINWEFERS (1995), ‘Verwesentlichung’ der Politik durch Einschränkung der direkten Volksrechte? Eine Auslegeordnung der Probleme und ein Vorschlag aus ökonomischer Sicht, Diskussionspapier, Universität Fribourg 1995.
- H. KLEINWEFERS (1997), Die direkten Volksrechte in der Schweiz aus ökonomischer Sicht, in: S. BORNER und H. RENTSCH (eds.), *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz*, Rüegger, Chur/Zürich 1997, S. 61 – 92, S. 343 – 346.



- KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUND-LÄNDER FINANZBEZIEHUNGEN (KOMMISSION) (2007), Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am Freitag, den 22. Juni 2007 (Kommissionsdrucksache 11).  
(<http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs011.pdf> (11/09/07))
- J. KRAFCZYK (2005), *Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung*, Duncker und Humblot, Berlin 2005.
- P. KRUGMAN (1994), Competitiveness: A Dangerous Obsession, *Foreign Affairs* 73, Heft 2/1994, S. 28 – 44.
- C. LONGCHAMP (1991), Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit: Zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 31 (1991), S. 303 – 326.
- W. LÜBBE (1998), *Verantwortung in komplexen kulturellen Prozessen*, Alber, Freiburg/München 1998.
- W. LUTHARDT (1994), *Direkte Demokratie: Ein Vergleich in Westeuropa*, Nomos, Baden-Baden 1994.
- S. MARSCHALL (1997), Ist das unmittelbare Personenvotum ein ‘direktdemokratisches’ Verfahren?, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7 (1997), S. 845 – 862.
- J.G. MATSUSAKA (1995), Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years, *Journal of Political Economy* 103 (1995), S. 587 – 623.
- J.G. MATSUSAKA (2000), Fiscal Effects of the Voter Initiative in the First Half of the Twentieth Century, *Journal of Law and Economics* 43 (2000), S. 619 – 650.
- J.G. MATSUSAKA (2004), *For the Many or the Few: How the Initiative Process Changes American Government*, University of Chicago Press, Chicago 2004.
- P. MOSER (1996), Why Is Swiss Politics So Stable?, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 132 (1996), S. 31 – 60.
- TH. NIPPERDEY (1983), *Deutsche Geschichte 1800 – 1866: Bürgerwelt und starker Staat*, C.H. Beck, München 1983.
- P. NEUMANN (2009), *Sachunmittelbare Demokratie – im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder*, Nomos, Baden-Baden 2009.
- W.E. OATES (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37 (1999), S. 1120 – 1149.
- W.E. OATES (2003), Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism: An Economist’s View, in: R. BLINDENBACHER und A. KOLLER (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, McGill-Queen’s University Press, Montreal 2003, S. 39 – 50.
- C.-H. OBST (1986), *Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland: Zulässigkeit und politische Konsequenzen*, Theurer, Köln 1986.
- W.W. POMMEREHNE (1977), Quantitative Aspects of Fiscal Federalism: A Study of Six Countries, in: W.E. OATES (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Heath, Lexington 1977, S. 275 – 355.
- W.W. POMMEREHNE (1978), Institutional Approaches to Public Expenditure: Empirical Evidence from Swiss Municipalities, *Journal of Public Economics* 9 (1978), S. 255 – 280.
- R. RHINOW (2003), *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Helbing und Lichtenhahn, Basel 2003.
- J.E. ROEMER (1996), *Theories of Distributive Justice*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1996.

- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2007), *Staatsverschuldung wirksam begrenzen: Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, Wiesbaden, März 2007.
- M. SCHAFFNER (1998), ‚Direkte‘ oder ‚indirekte‘ Demokratie: Konflikte und Auseinandersetzungen, 1830 – 1848, in: A. ERNST, A. TANNER und M. WEISHAUPT (eds.), *Revolution und Innovation: Die konfliktreiche Entstehung des schweizerischen Bundesstaates von 1848*, Chronos, Zürich 1998, S. 271 – 277.
- CH.A. SCHALTEGGER und R.L. FREY (2003), Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderativen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4 (2003), S. 239 – 258.
- F.W. SCHARPF (1985), Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift* 26 (1985), S. 323 – 356.
- F. SCHNABEL (1964), *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, Band 3: *Monarchie und Volkssouveränität*, Herder, Freiburg et al. 1964.
- D. STARCK (1999), Föderalismus in der Schweiz: Darstellung der Strukturen und der praktischen Erfahrungen, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyrer Arbeitshefte Nr. 126, 1999.
- M. STOLLEIS (1990), Rechtsstaat, in: A. ERLER und E. KAUFMANN (eds.), *Handwörterbuch der deutschen Rechtsgeschichte*, Band 4, Erich Schmidt, Berlin 1990, S. 367 – 375.
- C.C. VON WEIZSÄCKER (1987), Föderalismus als Verjüngungskur, in: H. BUHOFFER (ed.), *Liberalismus als Verjüngungskur*, Orell Füssli, Zürich 1987, S. 217 – 235.
- J.D. WILSON (1986), A Theory of Interregional Tax Competition, *Journal of Urban Economics* 19 (1986), S. 296 – 315.
- J.D. WILSON (1991), Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments, *Regional Science and Urban Economics* 21 (1991), S. 423 – 451.
- W. WITTMANN (1998), *Die Schweiz: Ende eines Mythos*, Wirtschaftsverlag Langen Müller/Herbig, München 1998.
- W. WITTMANN (2001), *Direkte Demokratie: Bremsklotz der Revitalisierung*, Huber, Frauenfeld et al. 2001.
- K.F. ZIMMERMANN (2006) (ed.), *Deutschland - was nun?, Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft*, dtv, München 2006.
- G.R. ZODROW und P. MIESZKOWSKI (1986), Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 19 (1986), S. 256 - 370.