



Universität St.Gallen

Konkordanz, Divided Government, und die Möglichkeit von Reformen

Gebhard Kirchgässner

July 2011 Discussion Paper no. 2011-25

Editor: Martina Flockerzi
University of St. Gallen
School of Economics and Political Science
Department of Economics
Varnbuelstrasse 19
CH-9000 St. Gallen
Phone +41 71 224 23 25
Fax +41 71 224 31 35
Email seps@unisg.ch

Publisher: School of Economics and Political Science
Department of Economics
University of St. Gallen
Varnbuelstrasse 19
CH-9000 St. Gallen
Phone +41 71 224 23 25
Fax +41 71 224 31 35

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

Konkordanz, Divided Government, und die Möglichkeit von Reformen¹

Gebhard Kirchgässner²

Author's address:

Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner
SIAW-HSG
Bodanstrasse 8
Phone +41 71 224 23 40
Fax +41 71 224 22 98
Email gebhard.kirchgaessner@unisg.ch
Website www.siaw.unisg.ch

¹ Juni 2011. – Schriftliche Fassung eines Vortrags im Rahmen der Tagung „Konkordanzdemokratie: Ein Demokratietyp der Vergangenheit?“, Akademie für Politische Bildung Tutzing, 6. März 2010.

² Universität St. Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung, Leopoldina und CESifo.

Abstract

In Switzerland, political concordance or direct popular rights and the resulting consociational democracy are often held responsible for delay or even cancellation of necessary political reforms. Switzerland is, however, not the only country with such a system, and direct democracy is just one out of several mechanisms fostering political concordance. Moreover, as the examples of the United States and Germany show, a concordant political system might show up even if the government does not reflect this. Thus, we first describe different manifestations of political concordance. Then, we ask for institutional preconditions for successful political reforms before the situations in Switzerland and Germany are discussed more detailed. The experience of both countries shows that political concordance is not per se destructive for political reforms, it can even be conducive. This very much depends on the concrete institutional design of political concordance.

Keywords

Political Concordance, Consociational Democracy, Divided Government, Economic and Political Reforms, Westminster-System, Germany, Switzerland.

JEL Classification

H11.

1 Einleitung

[1] Auch wenn man sich derzeit auf Bundesebene immer wieder darüber streitet, welche Zusammensetzung der Bundesregierung der Konkordanz wirklich entspricht, lässt sich doch nicht leugnen, dass die Schweiz auf allen staatlichen Ebenen durch die Konkordanz geprägt ist.¹⁾ Nicht umsonst wird sie im theoretischen Ansatz von A. LIJPHART (1989, S. 35) als das einzige Land aufgeführt, welches dem von ihm entwickelten Konzept einer Konsensdemokratie voll entspricht.²⁾ Und auch für G. LEHMBRUCH (1967) ist die Schweiz (neben Österreich mit seiner Grossen Koalition) das Beispiel für eine – wie er sie nennt – „Proporzdemokratie“. Alle Bestrebungen, auf Bundesebene ein Wettbewerbssystem mit Regierung und Opposition einzuführen, sind bisher gescheitert. Zwar drohen sowohl die (rechts stehende) Schweizerische Volkspartei (SVP) als auch die (links stehende) Sozialdemokratische Partei (SP) gelegentlich damit, in die Opposition zu gehen, d.h. sich aus der Bundesregierung (dem Bundesrat) zurückzuziehen, aber diesen Schritt hat bisher keine dieser Parteien freiwillig vollzogen. Es ist zu deutlich, dass man damit zwar möglicherweise bestimmte politische Entscheidungen besser bekämpfen könnte, dass der eigene Gestaltungsspielraum dadurch jedoch stark beschnitten würde. Zudem kann man, wie diese beiden Parteien laufend demonstrieren, im politischen System der Schweiz auch als Regierungspartei punktuell ohne Weiteres Opposition betreiben, auch wenn man damit in Konflikt mit den eigenen Regierungsmitgliedern gerät. Nur zu gerne würde daher z.B. die (in der Schweiz vergleichsweise weit links stehende) Grüne Partei (GP) in der Regierung Einsitz nehmen.

[2] Unter Wissenschaftlern scheint die Konkordanz dagegen weniger Zustimmung zu finden. Sie wird – für die Bundesebene korrekt – als Folge der direkten Demokratie verstanden und für mannigfache – zum Teil auch nur behauptete – Schwächen der Schweiz verantwortlich gemacht. So sprach M. IMBODEN bereits im Jahr 1964 von der „helvetischen Malaise“, und er verstand darunter, dass Entscheidungen zu langsam vorgenommen und deshalb strukturelle Änderungen verschleppt würden. R.E. GERMANN forderte 1975 die Abschaffung der direkten Demokratie und den Übergang zu einem bipolaren Politiksystem. Einen Höhepunkt fand die Kritik an der Konkordanz in den neunziger Jahren, als die Schweiz eine Wachstumsschwäche hatte und die direkte Demokratie dafür als Ursache gebrandmarkt wurde.³⁾ Und erst kürzlich stellte H. KRIESI fest, dass die Konkordanz mit der zunehmenden Polarisierung des politischen Systems der Schweiz nicht vereinbar sei und es ihr an „Transparenz und Glaubwürdigkeit“ fehle.⁴⁾ Auch aus der Wirtschaft hört man immer wieder Forderungen nach einem Regierungssystem mit klarer Verantwortlichkeit von Regierung und Opposition,⁵⁾ auch wenn

1. Zur Konkordanz in der Schweiz siehe z.B. W. LINDER (1999, S. 205ff.).

2. Zu der von ihm entwickelten Typologie demokratischer Systeme siehe auch A. LIJPHART (1968).

3. Siehe hierzu die in G. KIRCHGÄSSNER, L.P. FELD und M.R. SAVIOZ (1999, S. 3) aufgeführten Zitate.

4. Siehe H. KRIESI, Klare Verhältnisse schaffen: Der Konkordanz im polarisierten Parteiensystem fehlt es an Transparenz und Glaubwürdigkeit, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 26 vom 1. Februar 2011, S. 13. Siehe hierzu auch: TH. MAISSEN, Koalition statt Konkordanz, *NZZ am Sonntag* Nr. 1 vom 2. Januar 2011, S. 18f.

5. Siehe hierzu z.B. L. MÜHLEMANN, Was die Politik von einem Unternehmen lernen muss, *Das Magazin* 52 (1999) vom 1. Januar 2000, S. 40 – 43; H. RENTSCH, Auf Konsens und Konkordanz fixiert und blind für die Kosten: Wie die Institutionen des ‚Schweizer Modells‘ Verteilung über Wachstum stellen, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 92 vom 21./22. April 2001, S. 8; sowie H. RENTSCH et al (2004), eine Publikation von Avenir Suisse, des Think Tanks der Schweizer Wirtschaft (<http://www.avenir-suisse.ch/>). Zur Kritik an dieser Po-

diese Stimmen angesichts der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in jüngster Zeit etwas leiser geworden sind.

[3] Im Gegensatz zur Stimmung bei einem (erheblichen) Teil der Wissenschaftler und etlichen Vertretern der Wirtschaft scheint die Konkordanz bei der Bevölkerung sehr beliebt zu sein. Betrachtet man die 26 kantonalen Regierungen, dann stellen die Linksparteien (SP, GP und CSP (Christlich Soziale Partei)) derzeit 42 von 156 Regierungsmitgliedern. Wichtiger aber ist, dass sie mit Ausnahme der kleinen Landkantone Appenzell Innerrhoden (15'500 Einwohner) und Nidwalden (40'700 Einwohner) in allen Regierungen mit mindestens einem Mitglied vertreten sind.⁶⁾ Dabei stellen sie zwar derzeit in Basel Stadt als einzigem Kanton die Mehrheit in der Regierung, haben aber in keinem Kanton eine parlamentarische Mehrheit. Dies bedeutet, dass Sozialdemokratien und Grüne auch von bürgerlichen Wählern in die Regierung gewählt werden: Auch ein erheblicher Teil der bürgerlichen Wählerschaft will offensichtlich keine rein bürgerlichen Kantonsregierungen.⁷⁾ Umgekehrt gibt es in Städten mit links-grüner Mehrheit wie derzeit in Bern auch bürgerliche Regierungsmitglieder. Somit scheinen Konkordanzregierungen dem Volkswillen weit eher zu entsprechen als ideologisch einseitig ausgerichtete Regierungen, seien diese im politischen Spektrum nun rechts oder links angesiedelt.

[4] Auch wenn im Vorfeld der im Herbst 2011 stattfindenden Parlamentswahlen derzeit wieder einmal gefragt wird, ob die Konkordanz eine Zukunft habe, scheint eine Abkehr von ihr im Augenblick wenig wahrscheinlich zu sein.⁸⁾ Schliesslich ist allen gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz derzeit keine Alternative erkennbar, die im Parlament und bei der Bevölkerung auf mehrheitliche Zustimmung stossen würde. Wie die Erfahrung der Kantone zeigt, würde daran auch eine Volkswahl des Bundesrates nichts ändern, die kurioserweise von Kritikern der Konkordanz als Chance zur Abkehr vom bisherigen System ins Spiel gebracht wird.⁹⁾ Um zu einem Wettbewerbssystem zu kommen, bedürfte es weit grundlegenderer Än-

sition siehe z.B. M. DIEM MEIER, Die Bewegung der Marktrevolutionäre, *Tagesanzeiger* vom 1. November 2005, S. 10, sowie – ausführlicher – M. DIEM MEIER (2005).

6. Siehe http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/kantonale_regierungen.html (31/05/11).
7. Siehe hierzu http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/kantonale_parlamente_parteienstaerke.html. (31/05/11). Dies wird dadurch möglich, dass die Regierungen in den Kantonen und Städten nach dem Mehrheitswahlrecht direkt vom Volk gewählt werden. Ausnahmen bilden die Kantone Tessin und Zug, in denen die Regierung ebenfalls direkt vom Volk gewählt wird, aber das Proporzsystem gilt. Dies führt jedoch erst recht dazu, dass Konkordanzregierungen zustande kommen.
8. Zur derzeit in der *Neuen Zürcher Zeitung* stattfindenden Diskussion siehe z.B.: R. ZELLER, Tanz um die Konkordanz: Mögliche Szenarien für die künftige Zusammensetzung der Landesregierung, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 17 vom 21. Januar 2011, S. 15; I. RICKENBACHER, Vor dem Regierungswechsel: FDP und CVP müssen sich zum dritten Pol machen und eine neue Regierungsformel erzwingen, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 23 vom 28. Januar 2011, S. 15; U. ALTERMATT, Ausgehöhlttes Fundament der Konkordanz: Der Regierungsproporz war Folge, nicht Ausgangspunkt der Schweizer Versöhnungs- und Ausgleichspolitik, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 45 vom 23. Februar 2011, S. 15; oder L. NEIDHART, Ewiges Genörgel um die Konkordanz: Zu den grossen Vorzügen unseres ‚Rätesystems‘ gehört seine relative Distanz zur Parteilichkeit, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 51 vom 2. März 2011, S. 15.
9. Siehe hierzu A. AUER, Die Volkswahl als Notwendigkeit: Die krampfhaft beschworene Konkordanz wird der direkten Demokratie nicht mehr gerecht, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 32 vom 8. Februar 2011, S. 11, sowie: Volkswahl elektrisiert nicht: Nebengeleise im SVP-Wahlkampf, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 128 vom 3. Juni 2011, S. 13.

derungen des politischen Systems der Schweiz, die jedoch in der dann erforderlichen Volksabstimmung kaum eine Chance hätten. Dies wäre nicht die erste Reform des Regierungssystems der Schweiz, die von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern deutlich verworfen wird, obwohl sie zuvor im Parlament von einer deutlichen Mehrheit beschlossen wurde.¹⁰⁾

[5] Auch wenn eine Abkehr von der Konkordanz derzeit kaum denkbar erscheint, muss dies nicht bedeuten, dass damit auch das Argument hinfällig ist, dass sie ein Hemmschuh für politische Reformen darstellt, welcher die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft an internationale Entwicklungen behindert. So wurde insbesondere zur Zeit der Wachstumskrise in den neunziger Jahren argumentiert.¹¹⁾ Mit dem Ende dieser Krise Mitte des vergangenen Jahrzehnts sind diese Stimmen freilich etwas ruhiger geworden. Schliesslich weist die Schweiz nicht nur in den Jahren 2004 bis 2008 eine durchschnittliche reale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von 2.8 Prozent pro Jahr aus, sondern sie hatte auch nach dem Rückgang von – im Vergleich zu den anderen OECD-Ländern – ‚nur‘ 1.9 Prozent im Jahr 2009 im Jahr 2010 bereits wieder ein Wachstum von 2.6 Prozent. Sie ist damit besser durch die Finanz- und Wirtschaftskrise gekommen als fast alle anderen Staaten, was unter anderem dazu geführt hat, dass sie trotz dreier Konjunkturprogramme in dieser Zeit ihre Staatsverschuldung zurückfahren konnte, während in den übrigen OECD-Staaten die öffentlichen Schulden zum Teil dramatisch angestiegen sind.¹²⁾

[6] Die Schweiz ist freilich nicht das einzige Land mit einer Konkordanzregierung, und die direkte Demokratie ist nur einer unter mehreren Mechanismen, der zu solchen Regierungen führt. Ausserdem bedingt, wie sowohl das deutsche als auch das amerikanische Beispiel zeigen, ein Konkordanzsystem nicht immer eine Konkordanzregierung. Deshalb sollen im folgenden Abschnitt zunächst (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) verschiedene Erscheinungsformen der Konkordanz aufgezeigt werden (*Abschnitt 2*). Im *3. Abschnitt* sollen institutionelle Bedingungen für Reformen behandelt werden, bevor im *4. Abschnitt* konkret auf Reformen in der Schweiz und im *5. Abschnitt* auf Reformen in Deutschland eingegangen wird.¹³⁾ Die Arbeit schliesst mit einigen grundsätzlichen Bemerkungen zum Zusammenhang zwischen Konkordanz und politischen Reformen.

10. So wurde z.B. die mit dem neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz angestrebte Verwaltungsreform am 9. Juni 1996 mit einer Mehrheit von 60.6 Prozent der Abstimmenden verworfen. Zu den erforderlichen institutionellen Veränderungen für einen ‚Systemwechsel‘ siehe auch TH. HELD und H. RENTSCH, Regeln gegen die Lotterie: Ohne institutionelle Änderungen ist ein Systemwechsel kaum denkbar, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 35 vom 11. Februar 2011, S. 15.

11. Die Argumentation war zwar gegen die direkte Demokratie gerichtet, aber weniger gegen die direkten Volksrechte per se, als vielmehr gegen die sich daraus ergebende Notwendigkeit, bei politischen Entscheidungen auf verschiedenste Gruppen Rücksicht nehmen zu müssen, d.h. es war letztlich eine Kritik an der Konkordanz. Soweit die direkten Volksrechte mit einem politischen Wettbewerbssystem vereinbar sind, wäre entsprechend dieser Position an ihnen nichts auszusetzen gewesen. Siehe hierzu z.B. W. WITTMANN (1998, S. 206f) oder S. BORNER, Direkte Demokratie: Letzter Schweizer Mythos, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 1 vom 3./4. Januar 1997, S. B9f.

12. Siehe hierzu OECD, *Economic Outlook I/2011*, S. 341, S. 372.

13. Zur Möglichkeit von Reformen im System der direkten Demokratie der Schweiz siehe auch G. KIRCHGÄSSNER (2008).

2 Erscheinungsformen der Konkordanz

[7] Wie oben bereits ausgeführt wurde, ist die Konkordanz in der Schweiz auf Bundesebene eine Folge der direkten Volksrechte, insbesondere des fakultativen Gesetzesreferendums. Wer immer mit einem Gesetz oder einer Gesetzesänderung nicht einverstanden ist, benötigt lediglich 50'000 Unterschriften von Abstimmungsberechtigten, die innerhalb von drei Monaten gesammelt werden müssen, damit diese Vorlage den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Entscheidung vorgelegt werden muss. Auch wenn bei weitem nicht alle Referenden erfolgreich sind, zwischen 1991 und 2010 waren von 48 fakultativen Referenden nur 16 erfolgreich,¹⁴⁾ zwingt dies die Regierung doch dazu, im Parlament eine breite Mehrheit zu suchen, da man bei knappen Parlamentsentscheidungen ein hohes Risiko des Scheiterns in einem Referendum eingeht. Dann aber macht es auch Sinn, in der Regierung alle grossen Parteien vertreten zu haben. Dementsprechend war die Zusammensetzung des Bundesrates gemäss der „Zauberformel“ in den vergangenen Jahrzehnten stabil; nach 1959 gab es als Folge der Veränderung der Parteistärken erst im Jahr 2003 wieder eine Änderung in der Zusammensetzung der Regierung.

[8] Das fakultative Gesetzesreferendum gibt es in der Schweiz freilich nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Kantonsebene. Daneben gibt es in den Kantonen (und in den Gemeinden) das Finanzreferendum. Insofern macht es auch hier wieder Sinn, alle relevanten Parteien an der Regierung zu beteiligen. Während dies auf Bundesebene auf einem Übereinkommen zwischen den Parteien beruht, ergibt es sich, wie oben ebenfalls ausgeführt wurde, auf Kantons- und Gemeindeebene aus der Direktwahl der Regierungen. Während man die Konkordanz auf Bundesebene daher auch als Machtkartell der beteiligten Parteien begreifen könnte, gilt dies für die unteren staatlichen Ebenen nicht: Hier ergibt sie sich aus den freien Entscheidungen der Wählerinnen und Wähler. Und auch hier ist die Zusammensetzung der Regierungen im Zeitablauf relativ stabil: Angesichts dessen, dass die links-grünen Parteien nur etwa ein Viertel aller kantonalen Regierungsmitglieder stellen, kommt es auch nur selten vor, dass in einem Kanton eine ‚rechte Mehrheit‘ zu einer ‚linken‘ wird bzw. umgekehrt. Dazu kommt, dass die ideologische Spannweite der Regierungen in aller Regel deutlich geringer ist als die der entsprechenden Parlamente: Da alle Regierungsmitglieder die Unterstützung einer Mehrheit der Wählerinnen und Wähler benötigen, haben die Vertreter radikaler Aussenseiterpositionen in aller Regel selbst dann keine Chance, wenn ihre Partei im Parlament sehr stark vertreten ist und sie selbst bei den Parlamentswahlen sehr gut abschneiden. Nicht nur die Bundesregierung, sondern insbesondere auch die Kantonsregierungen sind daher stärker auf die politische Mitte konzentriert als die entsprechenden Parlamente.

[9] In Deutschland (und Österreich) zeigt sich die Konkordanz zunächst in der Form Grosser Koalitionen zwischen den beiden grossen Parteien, der CDU/CSU bzw. der ÖVP einerseits und der SPD bzw. SPÖ andererseits. Während sie in Österreich eher die Regel ist, seit der Staatsgründung im Jahr 1955 regierten Grosse Koalitionen insgesamt in knapp der Hälfte der Zeit,¹⁵⁾ ist sie in Deutschland eher die Ausnahme: Grosse Koalitionen regierten nur von

14. Siehe hierzu: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2011*, Tabelle T 17.3.2.1, S. 394.

15. Österreich wurde bzw. wird nach dem Zweiten Weltkrieg von 1945 bis 1966, von 1990 bis 1997 und seit 2007 bis heute von Grossen Koalitionen regiert.

1966 bis 1969 und von 2005 bis 2009. Und während sie in Österreich angesichts seines stark ausgebauten Korporatismus eher in der Logik des politischen System zu liegen scheinen, ergeben sich Grosse Koalitionen in Deutschland eher aus dem Zwang der Verhältnisse, wenn wie z.B. im Jahr 2005 keine der angestrebten kleinen Koalitionen eine Mehrheit im Bundestag erreicht.¹⁶⁾

[10] Interessanter ist die faktische, wenn auch nicht formale Konkordanz, die sich in Deutschland immer dann ergibt, wenn in Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Mehrheiten existieren. Da die Wähler bei den Landtagswahlen – ceteris paribus – diejenige der beiden grossen Parteien bevorzugen, die im Bund in der Opposition ist,¹⁷⁾ ist es inzwischen fast die Regel, dass die Mehrheit im Bundestag ideologisch anders eingefärbt ist als im Bundesrat. Da ein Grossteil der Gesetze auch der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ergibt sich damit für weite Bereiche der Gesetzgebung eine faktische Grosse Koalition, auch wenn in Berlin (bzw. früher in Bonn) formal eine ‚kleine Koalition‘ regiert. Hier liegt die Situation eines politischen Mehrebenensystems vor, in welchem beide Ebenen aufeinander angewiesen sind, um zu Entscheidungen zu kommen, die aber von unterschiedlichen Mehrheiten dominiert werden.

[11] Was in Deutschland fast die Regel ist, ist auch in den Vereinigten Staaten nicht selten. Dort beruht es freilich weniger darauf, dass die beiden Kammern des Kongresses unterschiedliche Mehrheiten aufweisen; eine Konkordanzsituation entsteht vielmehr immer dann, wenn die Partei des Präsidenten im Kongress in der Minderheit ist. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer ‚aufgeteilten Regierung‘ („divided government“).¹⁸⁾ Diese Situation bestand in den vergangenen Jahrzehnten sehr häufig. Seltener kommt sie in Frankreich im Rahmen der ‚Cohabitation‘ vor, wenn die Partei bzw. Koalition des Präsidenten im Parlament ebenfalls über keine Mehrheit verfügt.

[12] Eine notwendige und oft auch hinreichende Bedingung für Situationen der aufgeteilten Regierung ist, dass die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, abseits der nationalen Wahlen auf die Regierungstätigkeit Einfluss zu nehmen bzw. bei nationalen Wahlen unterschiedlich stimmen zu können. Dies kann (wie in der Schweiz) mit Hilfe direkter Volksrechte geschehen, dies kann (wie in den Vereinigten Staaten und Frankreich) dadurch geschehen, dass der Präsident direkt gewählt wird und die Wählerinnen und Wähler damit die Möglichkeit haben, dem Präsidenten die Parlamentsmehrheit zu verweigern, oder auch (wie in Deutschland) dadurch, dass sie bei Landtagswahlen diejenige (grosse) Partei bevorzugen, die sich auf Bundesebene in der Opposition befindet.

[13] Eine konkordanzähnliche Situation kann kurzfristig und auf ein bestimmtes Ziel bezogen schliesslich auch durch die Einführung eines ‚Runden Tisches‘ entstehen, d.h. dadurch, dass man zur Beilegung eines Konflikts oder einer Krise versucht, unabhängig von ihrem Status alle massgeblichen Kräfte zusammen zu holen, um eine Lösung auszuarbeiten, die dann von diesen auch getragen wird. Ein solcher Runder Tisch wurde z.B. gegen Ende der

16. Zum Korporatismus in Österreich siehe z.B. E. TALOS (2006) sowie F. SCHNEIDER und A.F. WAGNER (2000).

17. Siehe hierzu R. DINKEL (1989).

18. Siehe hierzu A. ALESINA und H. ROSENTHAL (1995).

DDR, von Dezember 1989 bis März 1990, zum Entwurf einer neuen Verfassung eingerichtet;¹⁹⁾ dieser Entwurf spielte freilich im Zuge der Vereinigung, die sehr viel schneller als zunächst erwartet zustande kam, keine Rolle mehr. Erfolgreicher war dagegen der Runde Tisch, den der damalige schweizerische Finanzminister, Bundesrat KASPAR VILLIGER, im April 1998 zur Haushaltssanierung zusammenrief. Es gelang ihm einen Kompromiss auszuarbeiten, der sich insofern als tragfähig erwies, als niemand gegen die entsprechenden Massnahmen das Referendum ergriff.²⁰⁾ Damit gelang es, nach vielen Jahren zum ersten Mal im Haushalt der Eidgenossenschaft wieder einen Überschuss zu erzielen.

[14] Die Konkordanz bewirkt, dass die Politik zur Mitte hin, in Richtung auf die Position des Medianwählers verschoben wird. Folgt man der ökonomischen Theorie der Demokratie, wie sie in den klassischen Beiträgen von H. HOTELLING (1929) und A. DOWNS (1957) entwickelt wurde, dann sollte in einer Demokratie der ‚Medianwähler‘ den Ausschlag geben.²¹⁾ Im Rahmen der Konkordanz ist dies sehr viel eher möglich als in ein einem reinen Wettbewerbssystem. Da sich die Position des Medianwählers im Zeitablauf im Allgemeinen nur wenig verschiebt, führt dies zu einer hohen Stabilität des politischen Systems. Dies ist in aller Regel für die wirtschaftliche Entwicklung positiv; es führt zu stabilen Rahmenbedingungen. In Situationen, in denen Reformen erforderlich wären, kann es diese jedoch verzögern oder gar unmöglich machen, wodurch es kontraproduktiv werden kann. Dass dies so sei und die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz gefährde, wurde insbesondere in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts, häufig behauptet, wobei, wie oben bereits ausgeführt wurde, neben dem Föderalismus insbesondere die direkte Demokratie und der von dieser ausgehende Zwang zum Konsens als Verursacher ausgemacht wurde.²²⁾

3 Institutionelle Bedingungen für Reformen

[15] Unter welchen Bedingungen aber sind grössere Reformen überhaupt möglich bzw. zu erwarten? Von den Vertretern des Wettbewerbsmodells wird das ‚Westminster-Modell‘ Grossbritanniens häufig als Vorbild hingestellt.²³⁾ Dabei spielen die Reformen von MARGRET THATCHER eine wesentliche Rolle, die in den siebziger Jahren die Macht der britischen Gewerkschaften massiv eingeschränkt und damit die Verkrustung des britischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems aufgebrochen hat.²⁴⁾ Tatsächlich erleichtert dieses System Reformen, wenn eine Regierung dazu entschlossen ist: Es gibt weder eine relevante zweite Kammer noch ein Verfassungsgericht, welches die Regierung ernsthaft behindern könnte. Diese

19. Siehe http://www.documentarchiv.de/ddr/1990/ddr-verfassungsentwurf_runder-tisch.html (20/06/11).

20. Siehe hierzu: Konsensgespräche erfolgreich abgeschlossen, Pressemeldung des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 7. April 1998, <http://www.admin.ch/cp/d/352B634E.6DF6@gs-efd.admin.ch.html> (20/06/11).

21. Beide argumentieren im Rahmen eines 2 Parteien-Systems. Damit sich die Position des Medianwählers tatsächlich durchsetzt, müssen freilich noch einige zusätzliche Bedingungen erfüllt sein. Siehe hierzu D.C. MULLER (2003, S. 230ff.).

22. Siehe neben dem bereits erwähnten Buch von H. RENTSCH et al. (2004) z.B. auch S. BORNER et al. (1990) oder W. WITTMANN (1998).

23. Siehe z.B. T.M. MOE und M. CALDWELL (1994).

24. Siehe z.B. Y. HEINIGER et al. (2004, S. 73), aber auch R. LAYARD und S. NICKEL (1989).

wird fast ausschliesslich von einer einzigen Partei gestellt, welche durch das Mehrheitswahlrecht in aller Regel über eine satte Mehrheit im Parlament (Unterhaus) verfügt, obwohl sie nur eine relative Mehrheit der Wählerinnen und Wähler hinter sich hat.²⁵⁾ Betrachtet man die Entwicklung Grossbritanniens nach dem Zweiten Weltkrieg, zeigt sich freilich, dass dieses System über den gesamten Zeitraum betrachtet dem Wirtschaftswachstum nicht unbedingt förderlich war.²⁶⁾ Dies dürfte u.a. damit zusammenhängen, dass Reformen nach einem Regierungswechsel genauso einfach, wie sie zuvor eingeführt wurden, auch wieder rückgängig gemacht werden können.

[16] Genau das gegenteilige Modell hat in Deutschland Reformen ermöglicht: Grosse Koalitionen. Dies gilt sowohl für die Grosse Koalition von 1966 bis 1969 unter Bundeskanzler KURT-GEORG KIESINGER, in der das Grundgesetz grundlegend reformiert wurde, indem u.a. die Grundlage für eine aktive (antizyklische) Konjunkturpolitik gelegt wurde, die Gemeinschaftsaufgaben eine verfassungsmässige Grundlage erfuhren und die Notstandsgesetze erlassen wurden.²⁷⁾ als auch für die Koalition von 2005 bis 2009 unter Bundeskanzlerin ANGELA MERKEL, in der die beiden Föderalismusreformen sowie insbesondere das Rentenalter 67 verabschiedet wurden. In diesen Fällen ging es ganz im Sinne der Konkordanz darum, möglichst alle Betroffenen in die Entscheidung einzubinden und dadurch einen für alle erträglichen Kompromiss zu finden. Das Gleiche gilt auch für die oben angesprochenen ‚Runden Tische‘. Selbstverständlich kann es geschehen, dass sich manche der von Grossen Koalitionen oder von Runden Tischen beschlossenen Reformen später als wenig sinnvoll herausstellen. Dies ändert aber nichts daran, dass sie ein institutionelles Umfeld bieten, welches Reformen förderlich sein kann.

[17] Sieht man von den ad hoc eingesetzten Runden Tischen ab, dann waren Voraussetzung für die Reformen in Deutschland in aller Regel formale und nicht nur faktische Grosse Koalitionen, wie sie sich durch die unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat für alle zustimmungspflichtigen Gesetze (und a fortiori für alle Verfassungsänderungen) ergeben. Ausschliesslich faktische Grosse Koalitionen landeten, wie unten noch diskutiert werden wird, häufig in der von F.W. SCHARPF (1985) beschriebenen ‚Politikverflechtungsfälle‘, indem sich Bundestag und Bundesrat gegenseitig blockierten und damit den berühmten ‚Reformstau‘ herbeiführten.²⁸⁾

[18] Betrachtet man Reformen, die von ‚normalen‘ Regierungen bzw. Koalitionen durchgeführt wurden, dann fällt auf, dass diese zwar nicht generell, aber häufig von Regierungen durchgesetzt wurden, die ideologisch ‚auf der anderen Seite‘ standen, indem z.B. Arbeitsmarktreformen unter Linksregierungen stattfanden. Dies gilt z.B. für Deutschland. Die Verkrustung der deutschen Arbeitsmärkte wurde seit langem beklagt. Die Mitte-Rechts-Koalition aus CDU/CSU und FDP, die unter HELMUT KOHL von 1982 bis 1998 immerhin 16 Jahre regierte, war in diesem Bereich nicht zu Reformen imstande. Dagegen setzte die zweite links-

25. In dem Rahmen, in dem Schottland und Wales Autonomie erhalten, könnte der Spielraum der Regierung des Vereinigten Königreichs in Zukunft freilich eingeschränkt werden.

26. Zur wirtschaftlichen Entwicklung in Grossbritannien siehe z.B. G. KIRCHGÄSSNER et al. (1999, S. 172).

27. Siehe hierzu auch G. LEHMBRUCH (1999).

28. Zum Reformstau in Deutschland siehe z.B. K.F. ZIMMERMANN (2003, 2006).

grüne Regierung unter GERHARD SCHRÖDER von 2002 bis 2005 massive Reformen auf dem deutschen Arbeitsmarkt durch. Auch in Dänemark war es eine sozialdemokratische Regierung unter POUL NYRUP RASMUSSEN, die nach 1993 wesentliche Reformen auf dem Arbeitsmarkt durchsetzte.²⁹⁾ Ähnliches gilt für Neuseeland, wo die Labour Party in ihrer Regierungszeit von 1984 bis 1990 unter ihrem Prime Minister DAVID R. LANGE wesentliche Reformen durchführte und damit das massive Staatsdefizit in einen Überschuss verwandelte, der freilich erst ihrer konservativen Nachfolgeregierung zugute kam.³⁰⁾ Der Grund für dieses Muster dürfte sein, dass Parteien in kritischen Situationen ihrer eigenen Klientel eher Opfer abverlangen können als der Klientel anderer Parteien. Die gleiche Arbeitsmarktreform würde im Zweifel unter einer konservativen auf sehr viel stärkeren Widerstand der Gewerkschaften stossen als unter einer sozialdemokratischen Regierung.³¹⁾

[19] Offensichtlich gibt es ganz unterschiedliche Konstellationen, unter denen Reformen erfolgreich durchgeführt werden können. Auch wenn es zunächst so aussieht, dass das Westminster-Modell für Reformen besonders gute Voraussetzungen bietet, bedeutet dies noch lange nicht, dass in diesem System Reformen auch tatsächlich generell erfolgreicher durchgeführt werden als unter anderen Konstellationen. Wann und wo Reformen erfolgreich umgesetzt werden können, ist letztlich eine empirische Frage, und es hängt trivialerweise nicht nur vom politischen System, sondern auch von anderen Bedingungen ab. Wesentlich ist dabei z.B. auch, inwiefern politischer (bzw. auch wirtschaftlicher) Druck besteht, der zum Handeln zwingt.³²⁾ Andererseits gibt es institutionelle Bedingungen, wie z.B. die bereits erwähnte Verflechtungsfalle in Deutschland, die unter normalen Umständen Reformen zumindest erschweren, wenn nicht gar verunmöglichen. Wie das Beispiel der Grossen Koalition in Deutschland von 2005 bis 2009 zeigt, kann in solchen Fällen die formale Konkordanz gerade zur Voraussetzung dafür werden, dass (grössere) Reformen überhaupt möglich sind.

4 Reformen in der Schweiz

[20] Betrachtet man die Schweiz, dann ist es offensichtlich, dass in den vergangenen Jahrzehnten eine ganze Reihe von Reformen, die im Parlament teilweise von grossen Mehrheiten unterstützt wurden, entweder gänzlich scheiterten oder zumindest erst mit grosser Verzögerung (und teilweise nur sehr abgeschwächt) umgesetzt wurden:

- Am 1. Februar 1959 lehnten die stimmberechtigten Schweizer (zum letzten Mal) das Frauenstimmrecht auf nationaler Ebene ab. Erst 12 Jahre später, am 1. Februar 1971, gelang es, den Schweizerinnen dieses Recht zu geben.
- Am 2. März 1975 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einen Konjunkturartikel in der Verfassung ab, der die Basis für eine antizyklische Konjunkturpolitik des Bun-

29. Siehe hierzu Y. HEINIGER et al. (2004, S. 75ff.).

30. Zu den Reformen in Neuseeland siehe z.B. L. EVANS et al. (1996).

31. Analoges gilt selbstverständlich auch für konservative Regierungen und in anderen Politikfeldern. So konnte z.B. CHARLES DE GAULLE im Jahr 1962 den Algerienkrieg beenden und in die Selbständigkeit entlassen, was unter den vorherigen Regierungen mit Beteiligung linker Parteien nicht möglich zu sein schien.

32. Zu den Bedingungen, die Reformen begünstigen, siehe auch A. ALESINA, S. ARDAGNA und F. TREBBI (2006).

des hätte sein sollen. Er wurde im zweiten Anlauf am 26. Februar 1978 in stark abgeschwächter Fassung angenommen.³³⁾

- Am 5. Dezember 1976 wurde die Aufnahme der 40 Stunden-Woche in die Verfassung abgelehnt.
- Am 12. Juni 1977 wurde der Wechsel von der Umsatz- zur Mehrwertsteuer abgelehnt. Das Gleiche geschah am 20. Mai 1979. Die Einführung der Mehrwertsteuer gelang erst im dritten Anlauf, am 28. November 1993.
- Am 6. Dezember 1992 wurde der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) abgelehnt.
- Am 1. Dezember 1996 wurde die Revision des Arbeitsgesetzes verworfen. Eine modifizierte Fassung wurde am 29. November 1998 von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gutgeheissen.
- Am 22. September 2002 wurde ein Gesetz zur Deregulierung des Elektrizitätsmarkts verworfen.
- Am 16. Mai 2004 wurde eine grössere Reform der direkten Bundessteuer (der vom Bund erhobenen Einkommenssteuer) verworfen.

[21] Diese (und andere) Beispiele zeigen, dass es im politischen System der Schweiz schwierig sein kann, (wirtschafts-)politische Reformen durchzuführen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Problem in mehreren Fällen nicht darin bestand, dass die Bevölkerung die entsprechende Reform grundsätzlich angelehnt hätte, sondern darin, dass das Parlament ein ‚Paket‘ geschnürt hatte, indem es eine Vorlage, die bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern auf Zustimmung hoffen konnte, mit einer zweiten Frage verknüpfte, für welche man – für sich allein betrachtet – nicht auf Zustimmung rechnen konnte. So wurde z.B. im Jahr 2004 die kaum umstrittene Änderung in der Familienbesteuerung mit neuen Subventionen für Hausbesitzer verknüpft. Fünf Jahre zuvor, am 7. Februar 1999, war eine ähnliche Regelung im Rahmen einer Initiative vom Volk bereits verworfen worden waren. Zudem sollten diese neuen Subventionen vor allem auf Kosten der Kantone gehen, was deren Widerstand hervorrief, weshalb zum ersten Mal in der Geschichte der schweizerischen Demokratie das Kantonsreferendum ergriffen wurde.³⁴⁾

[22] Noch interessanter ist der Fall des Übergangs von der Warenumsatz- zur Mehrwertsteuer. Bei den ersten beiden Anläufen sollte dieser Übergang mit deutlichen Steuererhöhungen verbunden werden. Insofern ist es kein Wunder, dass die Vorlagen abgelehnt wurden. Der Satz der Warenumsatzsteuer betrug damals 6.2 Prozent. Bei der Abstimmung vom 12. Juni 1977 sollte ein maximaler Mehrwertsteuersatz von 10 Prozent möglich sein. Bei der Abstimmung vom 20. Mai 1979 war noch ein maximaler Satz von 8 Prozent vorgesehen. Für die Abstimmung vom 28. November 1993 wurde das Paket aufgeschnürt, und es gab drei ge-

33. A. MEIER (1977, S. 328) spricht von der abgeschwächten Vorlage als einem „gerupften Huhn“, welches „mit Sicherheit keine quantitativ ausreichende antizyklische Fiskalpolitik“ ermöglicht. – Zur Entwicklung der Konjunkturpolitik in der Schweiz siehe auch KOMMISSION FÜR KONJUNKTURFRAGEN (2007).

34. Das Referendum gegen Bundesgesetze kann seit der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1984 auch von 8 Kantonen ergriffen werden. Zum Kantonsreferendum siehe A. FISCHER (2006).

trennte Vorlagen: (i) Die Umwandlung der Warenumsatz- in eine Mehrwertsteuer mit gleichbleibendem Satz von 6.2 Prozent, (ii) eine Erhöhung dieses Satzes auf 6.5 Prozent sowie (iii) die Möglichkeit einer weiteren Erhöhung auf 7.5 Prozent zur Zusatzfinanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Alle drei Vorlagen wurden angenommen. Man kann jedoch davon ausgehen, dass sie wiederum abgelehnt worden wären, wenn sie den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern als Paket vorgelegt worden wären. Unabhängig davon war es hier wie auch beim Steuerpaket 2004 der parlamentarische und nicht der direkt-demokratische Teil des politischen Systems der Schweiz, welcher für die Verzögerung der Reformen verantwortlich war.

[23] Andererseits gibt es zweifellos Ergebnisse von Abstimmungen, bei denen die ‚Schuld‘ für die Verzögerung eindeutig bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern lag. Dies gilt insbesondere für die mehrfache Ablehnung des Frauenstimmrechts, aber z.B. auch für die Ablehnung, die 40 Stunden-Woche in der Verfassung festzuschreiben. Gerade dieses Beispiel aber zeigt, dass diese Ablehnungen nicht alle nachteilig für die weitere Entwicklung der Schweiz gewesen sein müssen. Es ist nicht immer zum Schaden der Schweiz, wenn sich die Mehrheit der Abstimmenden auch dann durchsetzt, wenn sie von der Mehrheit im Parlament abweicht. Dies könnte z.B. auch dann der Fall sein, wenn die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger sich in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen ein stärkeres Engagement des Staates wünscht, als dies die Mehrheit in den Parteien (und auch die Mehrheit der Ökonomen) für sinnvoll hält. Dieses etwas andere Staatsverständnis wurde z.B. bei der Abstimmung über das Elektrizitätsmarktgesetz, aber auch bei einer Reihe kantonaler Abstimmungen über Privatisierungsvorhaben erkennbar.³⁵⁾

[24] Neben verpassten bzw. verzögerten Reformen gibt es in der Schweiz freilich auch Beispiele für gelungene Reformen, in jüngster Zeit neben der Totalrevision der Bundesverfassung, über die am 18. April 1999 abgestimmt wurde und die zum 1. Januar 2000 in Kraft trat, insbesondere die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).³⁶⁾ Sie ist geradezu ein Musterbeispiel dafür, wie in einem Konkordanzsystem eine erfolgreiche Reform zustande kommen kann, die freilich auch sehr viel Zeit benötigt. Nach ersten Vorarbeiten in der Administration ab dem Jahr 1992 wurde im Jahr 1999 ein erster Entwurf in die Vernehmlassung geschickt. Nach intensiven Diskussionen in den darauffolgenden Jahren verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft am 14. November 2001. Die darauffolgende Behandlung durch das Parlament schloss zunächst am 3. Oktober 2003 mit der Verabschiedung des Verfassungsartikels und des entsprechenden Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich ab. Am 28. November 2004 erhielt der Verfassungsartikel die Zustimmung von 64.4 Prozent der Abstimmenden sowie 19 vollen und einem Halbkanton. Die Referendumsfrist für das Bundesgesetz ist am 17. März 2005 unbenutzt abgelaufen, sodass es in Kraft gesetzt werden konnte. Zur Festlegung der Details war jedoch noch eine Verordnung des Bundesrats erforderlich, die dieser nach der entsprechenden parlamentarischen Konsultation am 9. November 2007 verabschiedete und zusammen mit dem

35. Siehe hierzu auch L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2003, S. 262ff.).

36. Zur NFA siehe z.B. CH.A. SCHALTEGGER und R.L. FREY (2003) sowie G. KIRCHGÄSSNER (2006).

Gesetz zum 1. Januar 2008 in Kraft setzte.³⁷⁾ Es hat somit von den ersten Vorarbeiten bis zum Inkrafttreten des neuen Finanzausgleich fast 16 Jahre gedauert.

[25] Dabei war auch wichtig, dass möglichst viele Betroffene in den Entscheidungsprozess eingebunden wurden. Jede Reform kennt neben Gewinnern auch Verlierer, und im Konkordanz- ist es schwieriger als im (reinen) Wettbewerbssystem, sich über die Interessen der Verlierer hinwegzusetzen. Zwar war man sich weitestgehend darüber einig, dass das bisherige System ineffizient und überholungsbedürftig war, aber es war auch klar, dass einige eher finanzschwache Kantone, insbesondere Freiburg und Neuchâtel, im neuen System deutlich verlieren würden. Deshalb wurde ein Härteausgleich eingeführt. Er sah vor, dass in den ersten acht Jahren nach Einführung der NFA kein finanzschwacher Kanton schlechter gestellt werden sollte als bisher, und dass die entsprechenden Zuwendungen danach pro Jahr um 5 Prozentpunkte abgebaut werden sollten. Dadurch ergibt sich eine Übergangszeit von 28 Jahren. Wie *Abbildung 1* zeigt, sind es einige wenige Kantone, die stark von diesem Ausgleich profitieren, während die Mehrzahl der Kantone dadurch nur schwach belastet wird.³⁸⁾ Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass zwei Drittel der Mittel für den Härteausgleich vom Bund und nur ein Drittel von den Kantonen aufgebracht wird. Dadurch aber wurde es möglich, dass in der Abstimmung vom 28. November 2004 nur die Kantone Zug, Schwyz und Nidwalden mit Nein stimmten.

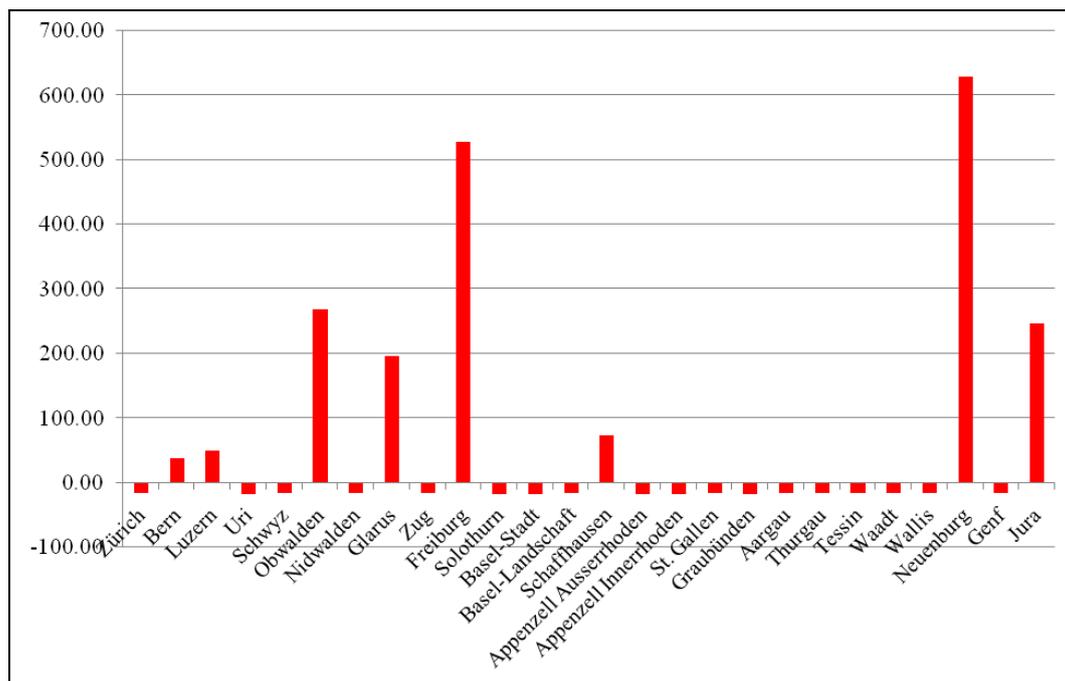


Abbildung 1: Zahlungen des Härteausgleichs in Franken pro Kopf

37. Zu den entsprechenden Dokumenten siehe <http://www.efd.admin.ch/index/index.html?action=id&id=106&lang=de> (20/06/11).

38. Die Zahlen gelten für das Jahr 2008. Quelle der Daten: Bundesbeschluss über die Festlegung des Härteausgleichs, <http://www.admin.ch/ch/d/as/2007/5949.pdf>, http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/zahlen/2008/Datuebersicht_Kurzkommentare_2008.pdf, http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/zahlen/2008/Praesentation_ausgleich_2008.pdf (21/06/11).

[26] Betrachtet man diese und andere geglückte, aber auch die verzögerten und verhinderten Reformen in der Schweiz, so lassen sich zumindest zwei allgemeinere Feststellungen treffen. Zum einen lassen sich Reformen zumeist nur dann erfolgreich durchführen, wenn möglichst viele relevante Betroffene eingebunden werden. Ansonsten ist die Gefahr sehr gross, dass die nicht-berücksichtigten Gruppen das Referendum ergreifen und damit erfolgreich sind. Dies führt in aller Regel dazu, dass man sich auf die Position des Medianwählers zubewegt. Radikale Reformen, die weit von dieser Position entfernt sind, haben in diesem System kaum eine Chance. Da der Bundesrat durch das Wahlverfahren, dass alle Mitglieder eine Mehrheit der gesamten Bundesversammlung auf sich vereinigen müssen, eher konsensorientiert ist als das Parlament, in dem sich auch knappe Mehrheiten durchsetzen können, kann es (wie z.B. bei der oben erwähnten Reform des Arbeitsgesetzes) dazu kommen, dass das Parlament sich zunächst von der Position des Bundesrates (und damit auch von der Position des Medianwählers) entfernt, durch die Abstimmungsniederlage jedoch zurückgebunden wird und den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zum Schluss eine revidierte Vorlage unterbreitet wird, die nahe an der ursprünglichen Vorlage des Bundesrats ist.

[27] Es gibt noch ein zweites Hindernis für Reformen: die Status Quo-Verzerrung durch das fakultative Referendum. Wie G. KIRCHGÄSSNER und T. SCHULZ (2005) mit Daten für die Jahre 1981 bis 1999 zeigen, sind Aufwendungen gegen eine Vorlage etwa doppelt so wirksam wie Aufwendungen dafür. Es ist somit leichter (bzw. weniger kostspielig), eine Vorlage zu bekämpfen und zum Scheitern zu bringen, als sie zu unterstützen und zum Erfolg zu führen. Diese Vermutung, die empirisch belegt ist, war z.B. ein wesentlicher Grund für die Kritik von S. BORNER et al. (1990) und W. WITTMANN (1998) an der direkten Demokratie.³⁹⁾ Selbstverständlich ist es genau betrachtet nicht die Konkordanz, sondern das Instrument des fakultativen Gesetzesreferendums, welches zu dieser Verzerrung führt, aber genau weil diese (und die anderen) Volksrechte den Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stehen, sehen sich die politischen Kräfte in der Schweiz zur Konkordanz gezwungen.

5 Reformen in Deutschland

[28] Nicht nur die Schweiz, sondern auch Deutschland weist eine ganze Reihe verzögerter Reformen auf. Nicht umsonst wurde ‚Reformstau‘ von der Gesellschaft für deutsche Sprache zum Wort des Jahres 1997 gekürt.⁴⁰⁾ Hier seien nur drei Beispiele aus jüngerer Zeit aufgeführt:

- Am 25./26. September 1997, ein Jahr vor den Bundestagswahlen, scheiterte die von der Regierung KOHL seit 1996 geplante grosse Steuerreform endgültig im Vermittlungsausschuss.
- Am 18. Dezember 2002 erklärte das Bundesverfassungsgericht das von der rot-grünen Koalition verabschiedete Zuwanderungsgesetz als nicht verfassungsgemäss zustande gekommen und damit als nichtig. Nach erneuter Beschlussfassung im Bundestag im Januar

39. Siehe hierzu auch die früheren Arbeiten für die Schweiz von H.P. HERTIG (1982), E. GRUNER und H.P. HERTIG (1983) oder C. LONGCHAMP (1991) sowie die Arbeit von E.R. GERBER (1999) für die Vereinigten Staaten.

40. Siehe <http://www.wdr.de/themen/kultur/stichtag/2007/12/18.jhtml> (20/06/11).

2003 und Ablehnung durch den Bundesrat am 20. Juni 2003 wurde ein Vermittlungsverfahren eingeleitet, welches mit einem Kompromiss endete, der am 1. Juli 2004 vom Deutschen Bundestag und am 9. Juli 2004 vom Bundesrat verabschiedet wurde und zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist. Dieses Gesetz war von Anfang an reformbedürftig, so dass es schon zwei Jahre später unter der Grossen Koalition novelliert werden musste. Es trat dann am 28. August 2007 in Kraft.

- Am 7. Dezember 2004 scheiterte die Föderalismusreform I. Die dazu eingesetzte Kommission aus je 16 Vertretern von Bundestag und Bundesrat „hatte sich als unfähig erwiesen, den Reformauftrag zu erfüllen.“⁴¹⁾ Zwar sollte weiter an diesem Projekt gearbeitet werden, aber vor der vorgezogenen Bundestagswahl des Jahres 2005 gab es dafür keinen Spielraum. Die Grosse Koalition hat es wieder aufgegriffen und mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 zunächst die Föderalismusreform I beschlossen. Anschliessend hat sie Beratungen über eine Föderalismusreform II aufgenommen, die mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 und entsprechenden Begleitgesetzen in Kraft gesetzt wurde.

[29] Alle drei Fälle sind letztlich Beispiele für die von F.W. SCHARPF (1985) beschriebene Politikverflechtungsfälle. Das Problem dabei ist, dass in dieser Falle auch Reformvorhaben auf der Strecke bleiben, für die es nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch unter den Politikern eine Mehrheit gibt. Letztere hintertreiben jedoch gelegentlich aus opportunistischen (wahltaktischen) Überlegungen eine Einigung. So haben bei der von der Regierung KOHL geplanten Steuerreform die Ministerpräsidenten von CDU/CSU und SPD im Mai 1997 Einigungsbereitschaft signalisiert, womit eine Verabschiedung durch den Bundesrat möglich geworden wäre. Schliesslich waren sich im Prinzip die grossen Parteien darüber einig, dass eine Reform erforderlich sei.⁴²⁾ Die Einigung scheiterte dann aber wohl aus wahlstrategischen Gründen; vermutlich glaubten beide Seiten, dass sie ihre Chancen bei der kommenden Bundestagswahl vermindern würde.

[30] Um dies beim Zuwanderungsgesetz zu verhindern, setzte die rot-grüne Bundesregierung am 12. September 2000 die ‚Unabhängige Kommission Zuwanderung‘ ein und bestimmte die frühere Bundesministerin für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit und Präsidentin des Deutschen Bundestags, die CDU-Politikerin RITA SÜSSMUTH, zu deren Vorsitzenden. Diese Kommission legt im Juli 2001 ihren Bericht vor.⁴³⁾ Bereits im April 2001 hatte jedoch die von der CDU/CSU eingesetzte Kommission unter der Leitung des saarländischen Ministerpräsidenten PETER MÜLLER einen eigenen Bericht vorgelegt, der am 7. Juni des gleichen Jahren vom Bundesausschuss dieser Partei offiziell beschlossen wurde.⁴⁴⁾ Obwohl die Differenzen gering und beide Seiten von der Erforderlichkeit einer Neuregelung überzeugt waren,⁴⁵⁾ war

41. N. BEHNKE (2010, S. 41).

42. Zur damals geplanten Steuerreform siehe W. SCHERF (1998); zur deren Chronik <http://archiv.rhein-zeitung.de/old/97/09/28/topnews/refchro.html> (20/06/11).

43. Siehe UNABHÄNGIGE KOMMISSION ZUWANDERUNG (2001).

44. Siehe BUNDESAUSSCHUSS DER CDU DEUTSCHLANDS (2001).

45. Siehe R. LEICHT, Sieg der Rituale, *DIE ZEIT* Nr. 1 vom 23. Dezember 2003 (http://www.zeit.de/2003/01/Sieg_der_Rituale (20/06/11)).

eine Einigung vor den Bundestagswahlen des Jahres 2002 nicht mehr möglich. Nicht überraschend stand nach den Bundestagswahlen sowie insbesondere im Rahmen der Grossen Koalition ab 2005 einer Einigung nichts mehr im Weg.⁴⁶⁾

[31] Da es bei der Föderalismusreform nicht (nur) um ein zustimmungspflichtiges Gesetz, sondern um eine Verfassungsänderung (in erheblichem Umfang) ging, war von vornherein klar, dass die Opposition eingebunden werden musste. Ausserdem war der Reformbedarf unbestritten. Dem wurde durch die Konstruktion der vorbereitenden ‚Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung‘ Rechnung getragen. Dennoch kam es auch hier zunächst zu keinem Ergebnis.⁴⁷⁾ Erst die Grosse Koalition war in der Lage, die Verkrustung aufzubrechen und zunächst die Föderalismusreform I und anschliessend auch die Föderalismusreform II zum Erfolg zu führen, wobei letztere freilich ihr Ziel, eine weitergehenden Entflechtung der Finanzen von Bund und Ländern, kaum erreicht hat. Insbesondere wurde die Politikverflechtungsfalle nicht aufgebrochen.⁴⁸⁾ Dennoch ist zumindest zuzugestehen, dass mit der Einführung der Schuldenbremsen auf den Ebenen der Länder und des Bundes wesentliche institutionelle Vorbedingungen zum Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen geschaffen wurden.⁴⁹⁾

[32] Wie skeptisch man die Ergebnisse auch immer betrachtet, sowohl beim Zuwanderungsgesetz als auch bei der Föderalismusreform war letztlich eine Grosse Koalition, d.h. eine formale Konkordanz erforderlich, um zu einem zumindest halbwegs befriedigenden Ergebnis zu gelangen. Das Gleiche gilt auch für die am 9. März 2007 vom Bundestag beschlossene Einführung des Rentenalter 67.⁵⁰⁾ Auch dies hätte von einer kleinen Koalition kaum so einfach beschlossen und durchgesetzt werden können, wie allein schon daraus ersichtlich ist, dass sich einer der beiden Koalitionspartner, die SPD, mit diesem Beschluss nach wie vor schwer tut.

[33] Umgekehrt zeigen die Harz IV Reformen die Problematik der informellen de facto-Konkordanz. Diese Reformen hätten ohne die Zustimmung der CDU/CSU bzw. der Ministerpräsidenten der von ihnen regierten Länder nicht verabschiedet werden können. Schliesslich musste dieses ‚Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘, um in Kraft zu treten, am 9. Juli 2004 auch vom Bundesrat verabschiedet werden. Tatsächlich hat die CDU/CSU auch erheblich Einfluss auf die Ausgestaltung dieser Reformen genommen. Die damit beschlossenen Reformen sind freilich bei der Bevölkerung nicht sehr populär. Dies hat

46. Zum Zuwanderungsgesetz siehe Zuwanderung/Einwanderung/Migration, <http://www.agenda21-treffpunkt.de/thema/zuwanderung.htm> (20/06/11), Bundesministerium des Innern, Zuwanderungsgesetz und Aufenthaltsverordnung, http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/MigrationIntegration/Asyl_Zuwanderung/ZuwanderungsGAufenthaltsVO/ZuwanderungsGAufenthaltsVO_node.html (20/06/11).

47. Zur Situation nach dem Scheitern des ersten Anlaufs im Jahr 2004 siehe z.B. H.J. HENNECKE (2005).

48. Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER, Die Verflechtungsfalle bleibt bestehen, *Wirtschaftsdienst* 88 (2008), S. 569 – 571, sowie zu einer eher skeptischen Beurteilung der Ergebnisse F.W. SCHARPF (2009) oder L.P. FELD und T.A. BASKARAN (2010).

49. Inwieweit diese Vorkehrungen insbesondere auf der Länderebene ausreichend sind, muss sich freilich erst noch zeigen, da keine wirksamen Sanktionen vorgesehen sind, wenn einzelne Bundesländer gegen die Vorgabe der Schuldenbremse verstossen.

50. Siehe hierzu auch M. HERING (2008), der für Kanada argumentiert, dass ausschliesslich eine Grosse Koalition in der Lage wäre, eine Heraufsetzung des Rentenalters von 65 auf 67 Jahre durchzusetzen.

dazu geführt, dass trotz der Zustimmung später von Exponenten der CDU massive Kritik an diesem Reformwerk geäußert wurde, was bei anderen Exponenten dieser Partei wiederum erheblichen Unmut hervorgerufen hat.⁵¹⁾ Natürlich kann man über einzelne Punkte dieser Reformen durchaus geteilter Meinung sein. Das Problem ist jedoch, dass die SPD als damalige grosse Regierungspartei, die den Kanzler stellte, sich hier sehr viel schlechter aus der Verantwortung stehlen kann als die CDU, die ‚nur‘ aus der Opposition heraus zugestimmt hat. Das Problem ist somit weniger die eigentliche Verflechtungsfalle, d.h. die übermässige Verschränkung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, sondern vielmehr der Anreiz zu opportunistischem Verhalten der Opposition, die zwar über den Bundesrat (bzw. den Vermittlungsausschuss) in der Gesetzgebung weitgehend starken Einfluss auf das Ergebnis nehmen kann, aber kaum Verantwortung übernehmen muss. Im Gegensatz zur offenen Konkordanz einer Grossen Koalition hat sich diese Art versteckter Konkordanz in Deutschland tatsächlich als Reformhindernis erwiesen.

6 Abschliessende Bemerkungen

[34] Betrachtet man die Erfahrungen der Schweiz und Deutschlands als ‚Fallbeispiele‘ und vergleicht sie z.B. mit dem Vereinigten Königreich, lässt sich folgendes sagen:

- (i) In Systemen mit (Ansätzen zur) Konkordanz sind Reformen zumindest im Prinzip schwieriger durchzuführen als im Westminster-Modell. Dies muss freilich noch lange nicht bedeuten, dass sie deshalb auch weniger häufig stattfinden.
- (ii) Im System der Schweiz besteht als Folge des (fakultativen) Referendums eine Status Quo-Verzerrung, die Reformen zum Scheitern bringen kann.⁵²⁾ Die direkte Demokratie und die dadurch erforderliche Einbindung aller relevanten Betroffenen in den Entscheidungsprozess kann auch dazu führen, dass die Reformprozesse recht lange dauern. ‚Hau-Ruck‘-Reformen haben kaum Aussicht auf Erfolg. Dies kann aber der Qualität der Reformen zugute kommen.
- (iii) Reformen sind in der Schweiz und in Deutschland häufig jedoch nicht an zu viel, sondern an zu wenig Konkordanz gescheitert. In der Schweiz sind im Prinzip mehrheitsfähige Vorschläge des Bundesrats in der späteren Volksabstimmung daran gescheitert, dass sie vom Parlament so weit abgeändert wurden, dass sie die Mehrheitsfähigkeit verloren. In Deutschland konnten einige Reformen, die in der Verflechtungsfalle an der *faktischen* Konkordanz zunächst gescheitert sind, dann durchgeführt werden, wenn als Folge einer Grossen Koalition aus der faktischen auch eine *formelle* Konkordanz geworden war.

51. Siehe hierzu z.B. Althaus fordert von Union Bekenntnis zu Reform, *Handelsblatt* (online) vom 10. August 2004, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/althaus-fordert-von-union-bekenntnis-zu-reform/2380554.html> (20/06/11), sowie Kritik an CDU-Landesfürsten: Es geht um mehr als das Prestige Einzelner, *sueddeutsche.de* vom 6. Juni 2006, <http://www.sueddeutsche.de/politik/kritik-an-cdu-landesfuersten-es-geht-um-mehr-als-das-prestige-einzeln-1.894047> (20/06/11).

52. Andererseits gibt es, worauf hier nicht eingegangen werden kann, die Initiative, die politische Prozesse beschleunigen kann.

- (iv) Vergleicht man die Schweiz mit ihren Nachbarstaaten, wie z.B. Deutschland, Frankreich oder Österreich, so hat sich insgesamt betrachtet das extrem konkordante System der Schweiz nicht als weniger reformfreudig erwiesen als die weniger konkordanten Systeme dieser Staaten.
- (v) Rein wirtschaftlich betrachtet scheinen Staaten mit Konkordanz nicht schlechter abzuschneiden als Staaten mit dem Westminster-Modell. Zumindest spricht die wirtschaftliche Entwicklung Grossbritanniens nach dem Zweiten Weltkrieg nicht dafür.

[35] Es gibt somit keine überzeugenden Gründe dafür, dass ein Übergang zum Westminster-Modell die Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Reformen in Staaten mit Konkordanzsystemen langfristig verbessern würde. Dabei kommt es, wie insbesondere das deutsche Beispiel zeigt, wesentlich auf die Ausgestaltung der Konkordanz an; sie kann Reformen verhindern, aber auch befördern.

[36] Selbst wenn man einmal davon absieht, dass dies den Wählerinnen und Wählern kaum vermittelbar wäre, ergibt sich für die Schweiz daher aus heutiger Sicht, allen Unkenrufen zum Trotz, kein wirklicher Grund, von der Konkordanz abzuweichen. Dies gilt für alle drei staatlichen Ebenen. Für Deutschland stellt sich dann, wenn man wesentliche Reformen nicht weiterhin weitgehend auf die seltenen Phasen Grosser Koalitionen beschränkt sehen will, das Problem, wie man die Politikverflechtungsfälle aufbrechen kann. Hier wäre eine Föderalismuskommission III, die sich dieser Frage annimmt, dringend erforderlich. Gerade weil es wesentlich auf die Ausgestaltung der Institutionen ankommt, sollte man mit der Übertragung der aus der Untersuchung von Reformvorhaben in der Schweiz und in Deutschland gewonnenen Erkenntnisse auf andere Länder jedoch sehr zurückhaltend sein: ‚Divided Government‘ kann z.B. im Kontext der Vereinigten Staaten ganz andere Auswirkungen haben als in Deutschland. Festzuhalten bleibt jedoch, dass der Übergang zu einem Wettbewerbsmodell a la Westminster nicht der einzige Weg ist, um politische Reformen erfolgreich durchzuführen, und für viele Länder vermutlich auch nicht der geeignetste.

Zusammenfassung

Die Konkordanz bzw. die direkten Volksrechte und die sich daraus ergebende Konkordanz im politischen System werden in der Schweiz häufig als verantwortlich für Verzögerungen oder gar Verhinderungen notwendiger Reformen angesehen. Dabei ist die Schweiz nicht das einzige Land mit einer Konkordanzregierung, und die direkte Demokratie ist nur einer unter mehreren Mechanismen, der zu solchen Regierungen führen kann. Ausserdem bedingt, wie sowohl das deutsche als auch das amerikanische Beispiel zeigen, ein Konkordanzsystem nicht immer eine Konkordanzregierung. Deshalb sollen zunächst verschiedene Erscheinungsformen der Konkordanz aufgezeigt werden. Danach werden institutionelle Bedingungen für Reformen behandelt, bevor konkret auf Reformen in der Schweiz und in Deutschland eingegangen wird. Es zeigt sich, dass die Konkordanz als solche Reformen nicht hinderlich sein muss, sondern sie sogar befördern kann, wobei dies ganz entscheidend von den jeweiligen Institutionen, d.h. der jeweiligen Ausgestaltung der Konkordanz abhängt.

Literaturangaben

- A. ALESINA und H. ROSENTHAL (1995), *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*, Cambridge University Press, Cambridge et al. 1995.
- A. ALESINA, S. ARDAGNA und F. TREBBI (2006), Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms, NBER Working Paper Nr. 12049, Cambridge (Mass.), Februar 2006.
- N. BEHNKE (2010), Föderalismusreform in Deutschland, der Schweiz und Österreich, in: J. v. BLUMENTHAL und S. BRÖCHLER (eds.), *Föderalismusreform in Deutschland: Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010, S. 37 – 58.
- S. BORNER, A. BRUNETTI und TH. STRAUBHAAR (1990), *Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 1990.
- BUNDESAUSSCHUSS DER CDU DEUTSCHLANDS (2001), *Zuwanderung steuern und begrenzen, Integration fördern*, Beschluss vom 7. Juni 2001, Berlin (http://www.cdu.de/doc/pdfc/070601_zuwanderung_steuern.pdf (21/06/11)).
- M. DIEM MEIER (2005), Was heisst hier liberal? Warum die Untergangspropheten falsch liegen und die Schweiz zu beneiden bleibt, Rüeiger, Chur/Zürich 2005.
- 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.
- A. DOWNS (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York 1957; deutsche Übersetzung: *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Mohr (Siebeck) Tübingen 1968.
- L. EVANS, A. GRIMES, B. WILKINSON und D. TEECE (1996), Economic Reform in New Zealand 1984–1995, *Journal of Economic Literature* 34 (1996), S. 1856 – 1902.
- L.P. FELD und T.A. BASKARAN (2010), Federalism, Budget Deficits and Public Debt: On the Reform of Germany's Fiscal Constitution, *Review of Law and Economics* 6 (2010), S. 365 – 393.
- L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2003), Die Rolle des Staates in privaten Governance Strukturen, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 139 (2003), S. 253 – 285.
- A. FISCHER (2006), Das Kantonsreferendum: Wirkungsweise und Reformansätze, in: A. VATTER (ed.), *Föderalismusreform: Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2006, S. 132 – 151.
- E.R. GERBER (1999), *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press, Princeton 1999.
- R.E. GERMANN (1975), *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Haupt, Bern 1975.
- E. GRUNER und H.P. HERTIG (1983), *Der Stimmbürger und die ‚neue‘ Politik*, Haupt, Bern 1983.
- Y. HEINIGER, TH. STRAUBHAAR, H. RENTSCH, S. FLÜCKIGER und TH. HELD (2004), *Ökonomik der Reform: Wege zu mehr Wachstum in Deutschland*, Orell Füssli, Zürich 2004.
- H.J. HENNECKE (2005), Chancen der Föderalismusreform nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: H.-G. HENNECKE (ed.), *Föderalismusreform in Deutschland: Bestandsaufnahme der Kommissionsarbeit und Umsetzungsperspektiven*, Richard Boorberg, Stuttgart et al. 2005, S. 13 – 41.
- M. HERING (2008), Grand Coalitions for Unpopular Reforms: Building a Cross-Party Consensus to Raise the Retirement Age, McMaster University, SEDAP Research Paper Nr. 233, Hamilton (Ontario), Oktober 2008.
- H.P. HERTIG (1982), Sind Abstimmungen käuflich?, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 22 (1982), pp. 35 – 58.
- H. HOTELLING, (1929), Stability in Competition, *Economic Journal* 39 (1929), S. 41 – 57.

- M. IMBODEN (1964), *Helvetisches Malaise*, EVZ-Verlag, Zürich 1964.
- 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 (2008), Direct Democracy: Obstacle to Reform, *Constitutional Political Economy* 19 (2008), S. 81 – 93.
- G. KIRCHGÄSSNER und T. SCHULZ (2005), Expected Closeness or Mobilisation: Why Do Voters Go to the Polls? Empirical Results for Switzerland, 1981 – 1999, Cesifo Working Paper Nr. 1387, Januar 2005.
- 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.
- KOMMISSION FÜR KONJUNKTURFRAGEN (2007), *75 Jahre KfK: Ein Umfassender Rückblick auf die Konjunkturentwicklung und -politik der Schweiz*, Jahresbericht 2007 der Kommission für Konjunkturfragen, Bern, 21. September 2007.
- R. LAYARD und S. NICKEL (1989), The Thatcher Miracle?, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 79.2 (1989), S. 215 – 219.
- G. LEHMBRUCH (1967), *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Mohr (Siebeck), Tübingen 1967; abgeduckt in: G. LEHMBRUCH (2003), S. 16 – 58.
- G. LEHMBRUCH (1999), Die Grosse Koalition und die Institutionalisierung der Verhandlungsdemokratie, in: M. KAASE und G. SCHMID (eds.), *Eine lernende Demokratie: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Edition Sigma, Berlin 1999, S. 41 – 61; abgeduckt in: G. LEHMBRUCH (2003), S. 177 – 197.
- G. LEHMBRUCH (2003), *Verhandlungsdemokratie: Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2003.
- A. LIJPHART (1968), Typologies of Democratic Systems, *Comparative Political Studies* 1 (1968), S. 3 – 44.
- A. LIJPHART (1989), Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences, *Journal of Theoretical Politics* 1 (1989), S. 33 – 48.
- W. LINDER (1999), *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Haupt, Bern et al. 1999.
- 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), pp. 303 – 326.
- A. MEIER (1977), Konjunktur stabilisierung und Haushaltsgleichgewicht: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik der Schweiz 1975/76, *Finanzarchiv* 36 (1977), S. 317 – 336.
- T.M. MOE und M. CALDWELL (1994), The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (JITE) 150 (1994), S. 171 – 195.
- D.C. MULLER (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge UK 2003.
- H. RENTSCH, S. FLÜCKIGER, TH. HELD, Y. HENINIGER und TH. STRAUBHAAR (2004), *Ökonomik der Reform; Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz*, Orell Füssli, Zürich 2004.
- 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.W. SCHARPF (2009), *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Campus, Frankfurt/New York 2009.
- W. SCHERF (1998), Mehr Gerechtigkeit und mehr Beschäftigung durch die Einkommensteuerreform? Universität Giessen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Arbeitspapier Nr. 53 – 1998, März 1998. (<http://econstor.eu/bitstream/10419/39860/1/272865494.pdf> (20/06/11).)
- F. SCHNEIDER und A.F. WAGNER (2000), Korporatismus im Europäischen Vergleich: Förderung makroökonomischer Rahmenbedingungen?", in: ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR WISSENSCHAFTLICHE WIRTSCHAFTSPOLITIK (ed.), *Internationale Unternehmenskonzentration: Konsequenzen für den Standort Österreich*, ÖGB-Verlag, Wien 2000, S. 97 – 126.
- E. TALOS (2006), Sozialpartnerschaft: Austrokorporatismus am Ende?, in: H. DACHS; P. GERLICH; H. GOTTWEIS et al. (eds.), *Politik in Österreich: Das Handbuch*, Manz, Wien 2006, S. 425 – 442
- UNABHÄNGIGE KOMMISSION ZUWANDERUNG (2001), *Zuwanderung gestalten Integration fördern*, Bericht vom 4. Juli 2001, Berlin (<http://www.spiegel.de/media/0,4906,2915,00.pdf> (21/01/11)).
- W. WITTMANN (1998), *Die Schweiz: Ende eines Mythos*, Wirtschaftsverlag Langen Müller/Herbig, München 1998.
- K.F. ZIMMERMANN (ed.) (2003), *Reformen – jetzt! So geht es mit Deutschland wieder aufwärts*, Gabler, Wiesbaden 2003.
- K.F. ZIMMERMANN (ed.) (2006), *Deutschland - was nun?, Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft*, dtv, München 2006.