

Informierte Bürger – gesunde Finanzen: Die fruchtbare Rolle volksgewählter Informationsorgane

Reiner Eichenberger/Mark Schelker

Abstract

Demokratie funktioniert umso besser, je besser Bürger und Politiker informiert sind. Das gilt für die direkte, halbdirekte und repräsentative Demokratie. Die politische Ökonomik hat deshalb Informationsmängel und -asymmetrien schon lange als herausragendes politisches Problem identifiziert und analysiert. In den Schweizer Gemeinden hat sich eine Institution entwickelt, welche sehr direkt auf die Informationsprobleme zielt: Unabhängige, volksgewählte Informationsorgane in der Form von Rechnungsprüfungs- oder Geschäftsprüfungskommissionen (nachfolgend RPK) in Gemeinden mit Gemeindeversammlung. Die RPK informieren die Bürger über alle finanzpolitischen Belange, liefern Informationen welche ansonsten nur unzureichend bereitgestellt werden und treten so mit den Gemeinderegierungen in einen konstruktiven Wettbewerb um bessere Problemlösungen. In unseren empirischen Untersuchungen zum Einfluss der RPK auf die Gemeindefinanzen in der Schweiz nutzen wir den Umstand, dass die lokalen RPK je nach Kanton unterschiedlich ausgestaltet sind. Während sie manchenorts ähnlich wie Revisoren die Buchhaltung im Nachhinein prüfen, können sie anderenorts alle Entscheidungen mit finanzpolitischer Bedeutung näher untersuchen, ausführlich dazu Stellung nehmen, oder sogar Genvorschläge unterbreiten. Ihr Mandat umfasst also nicht nur die Buchprüfung und Haushaltskontrolle *ex post*, sondern auch die Beurteilung des Budgets und einzelner Projekte *ex ante*, in Kombination mit einem direkten Informationsmandat zuhanden der Bürger. Unsere Resultate zeigen, dass RPK mit ausgebautem Prüf- und Informationsmandat die Gemeindefinanzen stark beeinflussen. So lassen sie die Steuer- und Ausgabenbelastung um 15-20 Prozent niedriger ausfallen als in Gemeinden mit einem beschränkten Mandat. Diese volksgewählten Informationsorgane ergänzen die direkte

Demokratie wirkungsvoll und könnten auch in repräsentativen Demokratien eine fruchtbare Rolle entfalten.¹

A. Einleitung

In vielen Ländern wird intensiv über die Stärkung der direkten Demokratie diskutiert. Gegner wenden regelmässig ein, die Bürger seien nicht hinreichend informiert, um vernünftig über Sachvorlagen entscheiden zu können. Dieser Einwand ist nicht stichhaltig. Erstens beruht er auf einer absolutistischen statt einer vergleichenden Perspektive. Die Bürger sind nie perfekt informiert und machen, im Vergleich zu einem Optimum im Nirwana, deshalb permanent Fehler. Das gilt für Sachentscheidungen genauso wie für Wahlen. Tatsächlich erfordern vernünftige Wahlentscheidungen sogar wesentlich mehr Information. Denn dafür müssten die Bürger wissen, welche Sachentscheide in der nächsten Amtsperiode anfallen werden, was jeweils die richtige Entscheidung wäre, und wie die Kandidaten entscheiden würden, falls sie denn gewählt werden. Natürlich können die Bürger all das nicht wissen. Deshalb beruhen ihre Wahlentscheidungen nicht auf umfassenden Abwägungen, sondern auf Vereinfachungen. Insbesondere wählen sie die Politiker und Parteien, die ihnen ideologisch am nächsten stehen und denen sie am meisten vertrauen (zu „informational shortcuts“ in der Politik siehe z.B. Lupia 1994 und Wittman 1997).

Zweitens erfolgt bei Sachentscheidungen die Meinungsbildung nicht im luftleeren Raum, und die Bürger entscheiden nicht als isolierte Individuen. Vielmehr können sie ähnlich wie bei Wahlen auf die Empfehlungen jener Politiker und Parteien hören, die ihnen ideologisch am nächsten stehen und denen sie am meisten vertrauen. Anders als bei Wahlen müssen sie aber ihre Stimme nicht für eine ganze Wahlperiode delegieren, sondern können bei jedem Sachentscheid neu überlegen, wem sie ihr Vertrauen schenken wollen. Zugleich entwickelt sich bei Sachentscheiden ein intensiver öffentlicher Diskurs, an dem neben den politischen Parteien auch Verbände, andere Gruppen, diverse Experten und Meinungsführer sowie auch viele Bürger etwa als Leserbriefeschreiber teilnehmen. Während sich Interessengruppen bei Wahlen mit offenen Empfehlungen zumeist vornehm zurückhalten, weil sie es mit keiner Partei verderben wollen, beziehen sie bei Sachabstimmungen zumeist offen und ehrlich Position, indem sie Stimmempfehlungen verfassen, sogenannte „Abstimmungsparolen, die sachlich diskutiert werden

¹ Dieser Beitrag nutzt Elemente aus Eichenberger/Schelker (2007).

können und auch inhaltlich angreifbar sind. Dabei bedeuten Parolen weit mehr als Wahlversprechen. Denn sie zielen direkt auf konkrete Gesetzes- oder Verfassungsartikel, die entsprechend dem Ausgang der Abstimmungen in Kraft treten. Deshalb sind Parolen weit glaubwürdiger als die diffusen, oft von Wunschdenken beseelten Versprechungen während eines Wahlkampfs und sagen so auch mehr über ihre Urheber. Dies stärkt die Anreize von Politikern, Parteien und Interessengruppen, konkret über die Vor- und Nachteile einer Vorlage zu informieren und klare Parolen zu fassen. Jeder Bürger kann dann selbst entscheiden, wieviel eigenen Informations- und Denkaufwand er betreibt und auf wessen Argumente und Parolen er vertrauen will. Dadurch entsteht zwischen den verschiedenen Parteien und Interessengruppen ein fruchtbarer Wettbewerb um das bessere Argument und den besseren Ruf als vertrauenswürdige Abstimmungsberater. Das zwingt die Politiker, die Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen und ihre Macht weniger zu missbrauchen.

Insgesamt sind die Ergebnisse der wissenschaftlichen Literatur denn auch eindeutig: Direkte Demokratie schafft Wohlfahrt. Viele empirische Studien finden für sie einen positiven Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Feld/Savioz 1999; Freitag/Vatter 2000), die Bodenpreise als Mass für die Standortqualität (Santerre 1986) oder ganz direkt auf die Zufriedenheit der Bürger (Frey/Stutzer 2000, 2001). In direktdemokratischen Systemen sind die Staatsausgaben, Defizite und Verschuldung niedriger (Matsusaka 1995, 2008, 2018; Feld/Kirchgässner 2001; Feld/Matsusaka 2003; Funk/Gathmann 2011, 2013) und die Zentralisierung der Staatstätigkeit kleiner (z.B. Feld/Schaltegger/Schnellenbach 2008). Zugleich ermöglicht direkte Demokratie eine effizientere Erbringung der Staatsleistungen (Pommerehne 1983) und bringt Investitionsprojekte hervor, die aus Sicht übergeordneter Staatsebenen besser sind und deshalb von diesen finanziell stärker unterstützt werden (Asatryan/Baskaran/Grigorianidis/Heinemann 2017). Hingegen gibt es nur wenige Untersuchungen, die keine systematischen vorteilhaften Effekte der direkten Demokratie feststellen, und nachteilige Wirkungen werden kaum je gefunden (Eichenberger 1999, 2019; Kirchgässner/Feld/Savioz 1999; Frey/Stutzer 2006; Voigt 2019).

All das heisst aber natürlich nicht, dass die direkte Demokratie perfekt funktioniert. Vielmehr funktioniert auch sie umso besser, je besser die Bürger informiert sind. Dabei ist der Informationsgrad der Bürger nicht fest vorgegeben, sondern kann durch die institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Diesbezüglich hat sich die direkte Demokratie in der

Schweiz als besonders fruchtbar erwiesen. In den Gemeinden mit Gemeindeversammlung – also der unmittelbarsten Form der direkten Demokratie – hat sich eine Institution herausgebildet, deren Aufgabe es ist, die Bürger über die sonst oft vernachlässigten finanziellen Folgen der kommunalen Politik zu informieren. Diese lokalen Informationsorgane werden zumeist Rechnungsprüfungskommissionen genannt, zuweilen aber auch Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommissionen. Diese Institution wirkt komplementär zur direkten Demokratie, kann aber eine ebenso fruchtbare Rolle in repräsentativen Systemen entfalten.

Im Folgenden wird zuerst im zweiten Abschnitt die Institution der Rechnungsprüfungskommissionen (im Weiteren RPK) vorgestellt. Im dritten Abschnitt werden die theoretischen Grundlagen des Einflusses der RPK diskutiert. Der vierte Teil stellt unsere empirische Analyse vor, und der fünfte diskutiert kurz ihre Resultate. Im sechsten Abschnitt werden einige Folgerungen gezogen.

B. Mehr Information dank Informationsorgan

Sowohl in der direkten als auch in der repräsentativen Demokratie können institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, um das Informationsproblem zu entschärfen. Ein möglicher Ansatz sind spezialisierte Kontroll- und Informationsorgane, die die Regierungs- und Parlamentsarbeit kritisch begleiten und die Bürger mit den nötigen Informationen versorgen. Tatsächlich existieren manchenorts schon heute solche Gremien: in den Schweizer Gemeinden sind dies die volksgewählten Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen (Schelker/Eichenberger 2003, 2010; Avenir Suisse 2012), und in Ländern wie den USA, den Niederlanden, und neuerdings Schweden, Kanada oder Grossbritannien sind es die auf nationaler Ebene vom Parlament oder der Regierung bestellten Fiskalräte («Fiscal Councils») (Debrun/Hauner/Kumar 2008; Calmfors/Wren-Lewis 2011; Debrun 2011).²

Die Befugnisse der lokalen RPK in der Schweiz gehen oft weit über diejenigen ihrer bekannteren Verwandten, den nationalen Rechnungshöfen

2 Die wohl bekanntesten Beispiele sind das Congressional Budget Office (CBO) in den USA und das Central Planning Bureau in den Niederlanden. Auf US Bundesstaatsebene gibt es manchenorts auch volksgewählte Finanzaufsichtsorgane, sogenannte State Auditors, die das staatliche Finanzgebaren im Nachhinein prüfen (Schelker 2008).

und Finanzkontrollen, hinaus (Schelker 2019). Von besonderer Bedeutung sind sie in Gemeinden, wo die Bürger selbst in sogenannten Gemeindeversammlungen die wichtigsten Entscheidungen treffen. In solchen Gemeinden gibt es zwar eine von den Bürgern gewählte Gemeinderegierung, aber kein Gemeindeparkt. Dafür finden ein- bis fünfmal jährlich Bürgerversammlungen statt, an denen alle volljährigen Schweizer Gemeindeeinwohner teilnehmen dürfen. An den Versammlungen wird über die anstehenden Probleme und Lösungsvorschläge diskutiert und in einfachen Mehrheitsabstimmungen entschieden. In den meisten Kantonen sind in Gemeinden mit bis zu 15.000 Einwohnern³ die Gemeindeversammlungen das wichtigste Entscheidungsgremium. Zumeist gibt es die Möglichkeit, dass über besonders wichtige Vorlagen oder auf Verlangen einer qualifizierten Minderheit der Teilnehmer noch eine Urnenabstimmung stattfinden muss. In solchen wirklich direktdemokratischen Gemeinden wohnt gut die Hälfte der Schweizer Bevölkerung.

Während ein solches Ausmass an direkter Demokratie von Aussenstehenden oft als unrealistisch betrachtet wird, scheinen diese Gemeinden doch sehr gut zu funktionieren. Das hat – so unsere Hypothese – viel mit den kommunalen RPK zu tun. In Gemeinden mit Gemeindeversammlung werden die Mitglieder dieser Kommissionen wie die Gemeinderegierung direkt vom Volk *ad personam* gewählt. Sie haben einzige und alleine die Aufgabe, die Projekte der Regierung zu analysieren und kritisieren. Solche Kommissionen existieren in den Gemeinden der 23 Kantone, welche die Gemeindeversammlung als wichtigstes Organ vorsehen. Im Gegensatz dazu sind die RPK in Gemeinden mit Parlamenten fast immer einfache Parlamentsausschüsse.⁴ Die folgende Analyse konzentriert sich deshalb auf die Rolle von RPK in Gemeinden mit Gemeindeversammlungen (im Weiteren GV).

Je nach Kanton haben die RPK ganz unterschiedliche Kompetenzen: Während sie manchenorts nur am Jahresende wie Vereinsrevisoren über die korrekte Verbuchung der Ausgaben berichten oder auch ähnlich der nationalen Rechnungshöfe nur im Nachhinein den Missbrauch und die Verschwendungen von Mitteln anprangern dürfen, können sie anderenorts aktiv

- 3 Die grösste Schweizer Stadt mit einer Gemeindeversammlung ist Rapperswil-Jona mit rund 27'000 Einwohnern. Die Stimmberchtigten haben sich vor 2007 in Urnenabstimmungen für die Fusion von Rapperswil und Jona und danach für die Bewahrung der Gemeindeversammlung anstelle der Einführung eines Parlaments ausgesprochen.
- 4 Zum Funktionieren von Ausschüssen siehe z.B. Weingast und Marshall (1988), Kau und Rubin (1979) oder King (1997).

in den Entscheidungsprozess eingreifen, indem sie vor Entscheidungen die Vorschläge der Regierung kritisieren und sogar konkrete Änderungsvorschläge vorbringen, über die dann das Volk in der Gemeindeversammlung oder in Urnenabstimmungen entscheidet. In diesen Gemeinden existiert ein intensiver Wettbewerb zwischen der Gemeinderegierung und der RPK. Im Weiteren untersuchen wir deshalb, wie sich eine Erweiterung der Kompetenzen der kommunalen RPK und der Wettbewerb zwischen Regierung und RPK auf die öffentlichen Haushalte auswirken, insbesondere, ob sie zu niedrigeren Steuern und Ausgaben führen.

Unsere empirischen Analysen basieren auf den Ausprägungen der RPK in den 26 Schweizer Kantonen (Eichenberger/Schelker 2006; Schelker 2008; Schelker/Eichenberger 2003, 2010). Wir schätzen dabei OLS-Modelle sowohl im Querschnitt auf Gemeindeebene als auch im Quer- und Längsschnitt als Panel auf Kantonsebene. Dies erlaubt uns, den Einfluss verschiedener wichtiger politischer Institutionen – der direkten Demokratie auf Gemeindeebene, der direkten Demokratie auf Kantonsebene, der Dezentralisierung des Kantons im Sinne ausgeprägter Gemeindeautonomie und eben den Einfluss der RPK – simultan zu erfassen und zu analysieren.

C. Rechnungsprüfungskommissionen stärken direkte Demokratie

Über die Bedingungen für das Funktionieren der direkten Demokratie ist bis heute wenig bekannt. Die bisher publizierten empirischen Arbeiten untersuchen zumeist nur, ob die Stärke der direktdemokratischen Instrumente (insbesondere von Initiativen und Referenden) einen Einfluss auf die Qualität der Politikergebnisse ausübt. Unter der Stärke der direktdemokratischen Instrumente werden dabei vor allem ihr Wirkungsbereich (Können Initiativen und Referenden nur auf die Verfassungs- oder auch auf die Gesetzesebene zielen? Können sie vielleicht sogar auf Ausgabenbeschlüsse des Parlaments bzw. der Regierung angewendet werden?), die Schwellenwerte für Finanzreferenden (Ab welchen Beträgen können Ausgabenbeschlüsse mittels Referenden angegriffen werden?), die für Initiativen und Referenden notwendige Unterschriftenzahl sowie die für Unterschriftensammlungen zulässige Zeit verstanden. Als Qualitätsindikatoren für die Politik werden die Effizienz des Staates, seine volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Bodenpreise, die Zufriedenheit der Bürger sowie der Zustand der Staatsfinanzen, insbesondere die Höhe der Ausgaben, Defizite, Schulden und Steuern verwendet. Als Erfolgsbedingungen formuliert wurden bisher

vor allem, dass die Unterschriftenzahl nicht zu hoch und der Abstimmungsausgang für das Parlament und die Regierung bindend sein sollte, sowie dass keine Beteiligungsquoten gelten und nicht zu viele Abstimmungen gleichzeitig stattfinden sollten (wie in Kalifornien, wo es viel weniger Abstimmungstermine gibt, dann aber an einem Tag oft über mehr als 30 Vorlagen entschieden wird), um einen geordneten und fokussierten öffentlichen Diskurs zu ermöglichen (Frey/Kirchgässner 1993).

Bisher kaum untersucht wurde, inwiefern andere Institutionen die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie beeinflussen.

Unsere Analyse zur gemeinsamen Wirkung von RPK und direkter Demokratie konzentriert sich mit den Gemeindeversammlungen auf eine grundlegende Form der direkten Demokratie. Während sich die zitierte empirische Literatur fast ausschliesslich auf die in der politischen Realität weiter verbreiteten Instrumente der „halbdirekten“ Demokratie wie Referenden und Initiativen bezieht, behandelt die theoretische politische Ökonomie zur direkten Demokratie (siehe etwa Mueller 2003, S. 66-206) fast ausschliesslich direkte Demokratie in der Form von Versammlungsdemokratie. Zugleich sind Gemeindeversammlungen in gewissem Sinne eine extreme Form der direkten Demokratie und müssten deshalb besonders anfällig für allfällige Nachteile der direkten Demokratie sein. Insofern ist unsere Analyse von direkter Demokratie in der Form von Gemeindeversammlungen und ihrer Erfolgsbedingungen besonders aufschlussreich.

RPK sind in mancher Hinsicht mit den traditionellen Rechnungshöfen (Frey/Serna 1990; Frey 1994; Forte/Eusepi 1994; Streim 1994; Blankart 2005; Schelker 2008; Schelker 2019) verwandt. Auch sie nehmen *ex post* eine Prüfung der Bücher auf buchhalterische und rechnerische Richtigkeit vor und beurteilen zuweilen Einzelgeschäfte im Nachhinein auf ihre Wirtschaftlichkeit. Genauso haben auch sie keine Durchsetzungsbefugnisse oder Sanktionsmöglichkeiten. Von den Rechnungshöfen unterscheidet sie aber, dass sie neben der Verwaltung auch die Regierungstätigkeit kontrollieren und in politische Entscheidungen durch verschiedene *Ex-ante*-Prüfkompetenzen involviert sind. RPK prüfen sehr oft den Budgetvoranschlag und oft auch Einzelgeschäfte im Vornherein und haben dazu ausgebaute Antrags- und Vorschlagsrechte.

Die Ausgestaltung der kommunalen RPK wird durch die kantonale Gemeindegesetzgebung geregelt. In einigen Kantonen haben die Gemeinden zwar einen gewissen Spielraum bei der Festlegung der Kompetenzen ihrer RPK. Jedoch bleiben die innerkantonalen Unterschiede für unsere Fragestellung vergleichsweise gering. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind hingegen gross. Je nach kantonaler Gesetzgebung spielen die RPK die

Rolle eines einfachen Rechnungsprüfungsorgans, eines Rechnungshofs, einer institutionalisierten Opposition oder fast einer Parallelregierung. So können sie in manchen Kantonen ähnlich wie ein Revisor eines Vereins nur die Jahresrechnung rückblickend auf korrekte Verbuchung prüfen oder (wie ein traditioneller Rechnungshof) kritisieren. In anderen Kantonen können sie hingegen zu jedem einzelnen Vorschlag der Regierung zuhanden der GV und oft auch bei Urnenabstimmungen im Vorhinein Kritik üben, konkrete Abänderungsanträge stellen und den Bürgern Abstimmungsempfehlungen geben. Allen RPK in der Schweiz gemein ist die rechnerische und buchhalterische Prüfung der Jahresrechnung *ex post*. Zudem haben alle die Möglichkeit, die Rechnung der GV zur Annahme oder Zurückweisung zu empfehlen.

Im Falle einer RPK in einer Gemeinde mit GV werden die Gemeinderegierungsmitglieder sowie die RPK-Mitglieder direkt vom Volk gewählt. Die Wahl erfolgt immer persönlich und zumeist nach dem Mehrheitsverfahren mit mehreren Sitzen (multi-seat majority, dazu Eichenberger/Portmann/Stadelmann 2018).⁵ Die RPK ist also stets von der Regierung und der Verwaltung unabhängig. Als weiteres entscheidendes Merkmal besitzt die RPK keine Weisungsbefugnisse gegenüber der Regierung und der Verwaltung, sondern kann immer nur über Vorschläge, Empfehlungen und Informationen zuhanden der Bürger auf die Politik einwirken. Dies bewirkt aber gerade nicht, dass die RPK schwach ist, sondern es ist vielmehr die Grundlage ihrer Unabhängigkeit.

Die Ausgestaltung der RPK wirkt sich über verschiedene Kanäle auf die öffentlichen Finanzen aus. Fünf Aspekte sind besonders wichtig (Schelker/Eichenberger 2003):

5 Bei diesem Wahlverfahren erhält jeder Wähler so viele Stimmen, wie Sitze zu besetzen sind. Er kann dann diese Stimmen auf die verschiedenen Kandidaten frei verteilen, wobei Kumulieren zumeist nicht zulässig ist. Als gewählt gilt, wer im ersten Wahlgang die Stimmen der absoluten Mehrheit der Wählenden oder im zweiten Wahlgang einer relativen Mehrheit erhält. Dieses Wahlverfahren gibt den Kandidaten starke Anreize, sich in der Mitte des politischen Spektrums zu positionieren, solange nicht mehr als doppelt so viele Kandidaten kandidieren, wie Sitze zu vergeben sind. Da aber die Parteien einen Anreiz haben, die Zahl ihrer Kandidaten tief zu halten, so dass sie sich nicht gegenseitig kannibalisieren, wirkt das System für alle Kandidaten ausserordentlich stark einmittend. Das dürfte die Ursache dafür sein, dass in den Schweizer Kommunal- und Kantonsregierungen oft alle grösseren Parteien vertreten sind (sogenannte Konkordanzregierungen) und die Regierungsmitglieder trotz ihrem unterschiedlichen parteilichen Hintergrund gut zusammenarbeiten können (Eichenberger/Portmann/Stadelmann 2018).

a. *Die RPK informiert die Bürger über finanzpolitische Fragen.* Damit mindert sie die Informationsasymmetrie zwischen den Bürgern und der Gemeindeexekutive und somit das Kontrollproblem in der Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Bürgern und Regierung. Die Informationsleistung der RPK ist dann besonders gross, wenn sie im Vornherein (und nicht nur im Nachhinein) zu Einzelgeschäften (und nicht nur zum Gesamtbudget) Stellung nehmen darf. Die Verbesserung der Information der Bürger hat zudem in der direkten Demokratie einen unmittelbaren positiven Einfluss auf die Qualität der Politikergebnisse, selbst wenn die Bürger im ökonomischen Sinne rational handeln, also keine systematischen individuellen Fehler begehen (Eichenberger/Serna 1996).⁶

b. *Die RPK bricht das Agendasetzungsmonopol der Gemeinderegierung.* In vielen Ländern können die Gemeinderegierungen oder wenigstens die Regierungs- und Parlamentsmehrheiten die politische Agenda bestimmen und haben damit oft einen gewichtigen Einfluss auf die Politikergebnisse (Mueller 1989: 259 ff.). Wenn die RPK das Antrags- und Vorschlagsrecht hat, kann sie die Agenda mitbestimmen und damit den Einfluss der Regierung zurückbinden.

c. *Die RPK steht im Wettbewerb mit der Regierung um die Bürgergunst.* Ihre Vorschläge werden denen der Regierung gegenübergestellt und die Bürger können ihre Präferenzen direkt äussern. Dadurch entsteht ein Wettbewerb um den bürgernäheren Vorschlag. Die gute Messbarkeit des Erfolgs macht es für die RPK und die Regierung unabdingbar, die Interessen der Bürger zu berücksichtigen. Gleichzeitig dürfte die verbesserte Sichtbarkeit der Bürgerpräferenzen und die dank der vergleichenden Abstimmungen klarer interpretierbare Rückkoppelung die intrinsische Motivation (dazu Frey 1997) der Politiker stärken, sich für das Wohl der Bürger einzusetzen.

d. *Die RPK hat Anreize, gegen die Interessen der classe politique zu handeln.* Wenn es um die Bewahrung von Pfründen für die Politiker geht, haben Regierungs- und Oppositionspolitiker gleichgerichtete Interessen. Gerade die stärksten Oppositionsparteien können sich kaum glaubwürdig für Steuersenkungen einsetzen, weil solche ihren Interessen zuwiderlaufen, sobald sie selbst Teil der Regierung sind. Mangels Glaubwürdigkeit entwickeln

6 Bei Mehrheitsabstimmungen können zufällig verteilte individuelle Fehler, die mit rationalen Erwartungen und rationalem Verhalten kompatibel sind, durchaus systematischen Einfluss auf aggregierte Entscheidungen haben. Zufällig verteilte „positive“ und „negative“ Fehler heben sich nämlich nicht automatisch gegenseitig auf. Oft werden sie im politischen Prozess asymmetrisch gewichtet und können so das Gesamtergebnis beeinflussen (Eichenberger/Serna 1996).

sich viele Politikmassnahmen, die im Interesse der Bürger wären, im repräsentativdemokratischen und auch im direktdemokratischen Prozess nicht einfach von selbst (Eichenberger 1999). Die RPK vertritt hingegen viel weniger als andere Gremien die Interessen der Regierungsmehrheit. Erstens kann sie selbst keine Entscheide treffen und deshalb nicht von den politischen Pfründen durch hohe Steuern profitieren. Zweitens entstammen ihre Mitglieder einer ganz anderen „Selektion“ von Politikern. Weil die Mitarbeit in einer RPK im Vergleich zu anderen politischen Ämtern zeitlich wenig belastend ist und spezifische berufliche Qualifikationen die Arbeit erleichtern, sind RPK-Mitglieder viel öfter als Regierungs- und Oppositionsmitglieder Quereinsteiger und „Politiker auf Zeit“, die nach einer oder nach wenigen Wahlperioden wieder aus der Politik aussteigen und deshalb auch weit weniger in die Netzwerke der Politiker eingebunden sind.

e. Die RPK hat Anreize, konstruktiver zu politisieren als herkömmliche Oppositionsparteien. Es könnte argumentiert werden, dass die bisher angeführten Leistungen auch von Oppositionsparteien erbracht werden könnten. Diese haben jedoch starke Anreize, konstruktive Lösungsvorschläge zugunsten von destruktiver Kritik zurückzuhalten und fruchtbare Reformen möglichst zu verhindern, weil Politikerfolge von den Wählern oft der Regierungsmehrheit zugerechnet werden und damit die Wahlchancen der Opposition schwächen. Dieser Anreizverzerrung sind RPK-Mitglieder nicht ausgesetzt. Sie stehen hinsichtlich der Wiederwahl nicht direkt mit der Regierung in Konkurrenz und können deshalb ihre Wiederwahlchancen durch konstruktive Lösungsvorschläge erhöhen. Ihr konstruktiver Beitrag ist dank den formalisierten Kritikmöglichkeiten und Vorschlagsrechten sowie den Kampfabstimmungen zwischen dem Regierungs- und dem RPK-Vorschlag gut sichtbar, weshalb Politikerfolge von den Wählern dann auch kaum fälschlicherweise der Regierung zugerechnet werden.

D. Empirischer Ansatz

Die Schweiz ist ein stark dezentralisierter Bundesstaat. Die Schweizer Kantone und Gemeinden haben weit mehr Rechte und Pflichten als deutsche oder österreichische Bundesländer und Gemeinden. Insbesondere haben die 26 Kantone weitreichende Kompetenzen in der Festlegung der Gemeindeinstitutionen, weshalb das institutionelle Design der Gemeinden stark variiert. Die Kantone sowie die Gemeinden erheben ihre eigenen Einkommens- und Vermögenssteuern, die zusammen rund 70 Prozent der ge-

samten Einkommens- und Vermögensbesteuerung ausmachen. Diese Charakteristika machen die Schweiz zu einem Labor für vergleichende institutionelle Forschung (für Details siehe z.B. Feld/Kirchgässner 2001; Feld/Matsusaka 2003).

I. Die zu erklärenden Variablen

Gemäss den bisherigen Überlegungen politisieren RPK selbst besonders bürgernah, und der mit ihrer Existenz zusammenhängende Wettbewerb stärkt die Anreize der Regierung, die Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen. Das wiederum mindert die Anreize der gut organisierten Interessengruppen, direkt auf die Regierung Einfluss zu nehmen. Folglich erwarten wir, dass eine Stärkung der RPK im Sinne eines Ausbaus ihrer Prüfkompetenzen und Antragsrechte zu einem sparsameren Umgang mit den knappen öffentlichen Ressourcen führt, was sich in verschiedenen fiskalischen Grössen äussern sollte, etwa im Eigenfinanzierungsgrad, in der Verschuldung, den Ausgaben, der Steuerbelastung, im Zinsniveau für Staatsanleihen, in Bonitätsratings und in anderem mehr.

Unsere empirischen Untersuchungen zielen auf die Steuerbelastung und die Staatsausgaben pro Kopf. Während die Daten zur Verschuldung auf Gemeindeebene für empirische Arbeiten völlig unzureichend sind,⁷ stehen für die anderen genannten Grössen kaum vergleichbare Informationen zur Verfügung. Selbst für die Ausgaben ist die Datenlage unbefriedigend, da die verfügbaren Werte für kantonale und kommunale Ausgaben auch die vom Bund finanzierten Anteile an subventionierten Projekten umfassen.

Aus diesen Gründen stützt sich unsere empirische Analyse hauptsächlich auf die Steuerbelastung der natürlichen Personen und die allgemeinen Staatsausgaben. Dabei wurden Daten zur Steuerbelastung der natürlichen Personen in den 730 grössten Schweizer Gemeinden der Eidgenössischen

7 Im Falle der Verschuldungsdaten gibt es auf Gemeindeebene nur für die Städte und Kantonshauptorte sowie den Gemeinden einzelner Kantone wie insbesondere dem Kanton Zürich präzise Daten, während die der restlichen Gemeinden nur geschätzt werden. Leider sind die Resultate der Schätzung für den beabsichtigten Zweck nicht brauchbar. Für die Schätzung der Schulden der übrigen Gemeinden wurde mangels besserer Alternative die Annahme getroffen, dass die Schulden je Einwohner in diesen Gemeinden dem schweizerischen Durchschnitt entsprechen. Die Multiplikation dieses Durchschnittswertes mit der Bevölkerungszahl pro Gemeinde sagt somit nichts über die spezifische Situation der Finanzen einer Gemeinde aus.

Steuerverwaltung für das Jahr 1999 und der Steuerbelastungsindex des Bundesamtes für Statistik zwischen 1990 und 2000 verwendet. Der Index normiert die durchschnittliche kommunale und kantonale Steuerbelastung auf 100 Prozent und weist für jeden Kanton einen Indexwert aus. Im Weiteren muss bedacht werden, dass Steuern nur eine Methode sind, Staatsausgaben zu finanzieren. Ein mögliches Substitut ist die Verschuldung. Gleichzeitig gilt, dass die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinde kantonal sehr unterschiedlich ist. Je effizienter die Gemeinden arbeiten, desto mehr Mittel gewähren ihnen die Bürger und desto weniger Kompetenzen werden an den Kanton delegiert. Dies führt zu höheren Ausgaben auf Gemeinde- und niedrigeren auf Kantonsebene (dazu Eichenberger 1994: 413; Schaltegger 2001: 8). Falls aber der Kanton die Leistungen effizienter erbringt und viele Aufgaben dem Kanton delegiert werden, steigen die Kantons- und schrumpfen die Gemeindeausgaben. Bei ausschliesslicher Betrachtung der Gemeindeausgaben und -steuern droht daher der Fehlschluss, dass hohe (niedrige) Steuern auf schlechte (gute) Finanzpolitik zurückzuführen seien. Deshalb werden im Weiteren die Steuerbelastung und die Ausgaben auf Gemeinde- und Kantonsebene aggregiert betrachtet.

II. Die Eigenschaften von Rechnungsprüfungskommissionen

Über die Ausgestaltung der RPK waren vor unserer Forschung keine Daten verfügbar. Deshalb haben wir einen Index konstruiert, der die Kompetenzen und Rechte der RPK widerspiegelt (siehe Schelker 2002, 2008; Schelker/Eichenberger 2003, 2010). Da die Ausgestaltung der RPK innerhalb eines Kantons meist relativ homogen ist und die Gemeindegesetzgebung jedes Kantons einen gewissen Rahmen vorgibt, wurde dieser Index auf Kantonsebene erhoben und nicht für jede einzelne Gemeinde.⁸ So wurden die vier wichtigsten kantonal unterschiedlich ausgeprägten Aspekte – Kontrolle der Gesamtrechnung *ex ante*, von Einzelgeschäften *ex post* und von Einzelgeschäften *ex ante* sowie das Recht auf Änderungsanträge – für jeden Kanton analysiert, mit 1 (für vorhanden) und 0 (für nicht vorhanden) kodiert und danach zu einem Indexwert für die Stärke der RPK pro Kanton aggregiert. Da alle Kantone eine Prüfung der rechnerischen Richtigkeit und der buchhalterischen Zulässigkeit der Gesamtrechnung am Ende der Haushaltsperiode vorsehen, wurde dieser Aspekt nicht in den Index aufgenommen. Das Gleiche gilt für die Unabhängigkeit infolge der Direktwahl. Im Übrigen

8 Die Datenerhebung wird ausführlich dargestellt in Schelker (2002).

kennen alle RPK das Antragsrecht, die Vorschläge der Exekutive der GV unverändert zur Annahme oder Zurückweisung zu empfehlen.

Zusammengefasst können RPK folgende Kompetenzen und Eigenschaften haben:

1. Kontrollrechte:

- Prüfung der Gesamtrechnung *ex post*
- Prüfung von Einzelgeschäften *ex post*
- Prüfung der Gesamtrechnung *ex ante*
- Prüfung von Einzelgeschäften *ex ante*

2. Antragsrechte ans Volk:

- Antrag zum Vorschlag der Exekutive (Annahme/Zurückweisung)
- Eigene alternative Vorschläge

3. Unabhängigkeit:

- Bestellung durch Volkswahl statt Delegation durch Exekutive oder Parlament

Die Kontrollrechte legen das Prüfobjekt und den Prüfzeitpunkt fest. Unter „Gesamtrechnung *ex post*“ fällt die klassische Buchprüfung auf rechnerische Richtigkeit und buchhalterische Zulässigkeit. Hier sollen Missbräuche und Verstöße im Nachhinein festgestellt werden. Bei „Einzelgeschäften *ex post*“ prüft die RPK die Geldflüsse an einzelne Projekte im Nachhinein, um Missbräuche aufzudecken und um die Effektivität der Mittelverwendung zu evaluieren. Die Prüfung der „Gesamtrechnung *ex ante*“ zielt auf den Budgetvoranschlag und prüft diesen auf formelle Richtigkeit. Zugleich kann zur finanziellen Tragbarkeit inhaltlich Stellung genommen werden. Beim Prüfobjekt „Einzelgeschäfte *ex ante*“ kann die RPK Projektvorhaben im Voraus inhaltlich prüfen und beurteilen. Um die bei der Kontrolle gewonnenen Einsichten wirkungsvoll in den politischen Prozess einzubringen, braucht die RPK ausgebauten Antragsrechte. Mit dem „Antrag zum Vorschlag der Exekutive“ kann die RPK den Bürgern die Annahme oder Zurückweisung des Regierungsvorschlags empfehlen. Mit „eigene alternative Vorschläge“ kann die RPK den Bürgern selbst Anträge unterbreiten und zur Annahme vorschlagen. Ihre Unabhängigkeit von der Exekutive, dem Parlament und der Verwaltung sind weitere Kriterien, die es zu beachten gilt.

Die Daten wurden durch das Studium der kantonalen Gemeindegesetzgebungen erhoben. Da die Kantone den Gemeinden einen gewissen Spielraum bei der Ausgestaltung ihrer Organe belassen, konnten nicht immer alle

Ausprägungen der Gesetzgebung entnommen werden. Fehlende Informationen und die konkrete lokale Ausgestaltung wurden durch Befragung von Experten aus den kantonalen Aufsichtsbehörden, Gemeinden und ähnlichen Stellen ergänzt.

Für unsere Zwecke sind hauptsächlich die Gemeinden mit GV von Interesse. Normalerweise ist die RPK nur unter dieser stark ausgeprägten Form der direkten Demokratie wirklich unabhängig. In Gemeinden mit Parlament ist die RPK zumeist wie ein mehr oder weniger normaler Parlamentsausschuss strukturiert. Für die Messung des Einflusses der RPK auf kantonaler Ebene multiplizieren wir deshalb die Stärke der RPK in Gemeinden mit GV gemäss gesetzlichen Vorgaben mit der Verbreitung der GV innerhalb des betreffenden Kantons. Entsprechend den Bandbreiten der Stärke- und Verbreitungsmasse schwankt das Einflussmass RPK zwischen 0 und 3.⁹ Für unsere Schätzungen des Einflusses der RPK mit Daten auf Gemeindeebene kommt der ungewichtete RPK Index zum Einsatz, der zwischen 0 und 4 variiert. In diesen Spezifikationen wird die lokale direkte Demokratie durch eine Dummy Variable mit dem Wert 1 für Gemeinden mit GV und 0 für Gemeinden mit Parlament abgebildet.

III. Direkte Demokratie, Föderalismus und andere Faktoren

Die institutionellen Bedingungen – das Ausmass der kantonalen und lokalen direkten Demokratie sowie des Föderalismus im Sinne grosser Autonomie der Teilkörperschaften – werden in der empirischen Untersuchung durch unterschiedliche Variablen erfasst. Entsprechend den in der Literatur zu direkter Demokratie und Föderalismus (z.B. Oates 1999; Wagschal/Rentsch 2002; Kirchgässner 2001; Feld/Kirchgässner/Schaltegger 2003) gezeigten Vorteilen dieser Institutionen kann ein negativer Einfluss auf die Steuer- und Ausgabenhöhe erwartet werden. Für den Einfluss der Gemeindegröße hegen wir keine *A-priori*-Erwartungen, da unklar ist, ob die vermutete Steigerung der Bürgernähe durch Kleinheit den möglichen

9 Damit korreliert das Mass für die RPK gemessen auf Kantonsebene schon rein konstruktionsbedingt mit der lokalen direkten Demokratie. Die Korrelation (r_p) von 0.48 sollte jedoch keine bedeutenden Multikollinearitätsprobleme hervorrufen. Alle für RPK dargestellten Resultate bleiben auch statistisch signifikant und ändern ihre Größenordnung nicht, wenn die Demokratieindikatoren auf lokaler und kantonaler Ebene einzeln oder gemeinsam aus den Schätzgleichungen entfernt werden.

Verlust an Grössenvorteilen aufwiegt. Entsprechend dem Standard der ökonomischen Literatur wird dennoch für sie kontrolliert. Zur Untersuchung der Stabilität der Ergebnisse werden alle gängigen Indikatoren zur direkten Demokratie auf Kantonsebene verwendet. Es zeigt sich, dass die Wahl des Indikators keinen entscheidenden Einfluss auf die Resultate hat (Schelker/Eichenberger 2010).

Die Variablen, von denen in Wissenschaft und Politik regelmässig vermutet wird, dass sie einen Einfluss auf die Steuerhöhe haben könnten, und die wir deshalb als Kontrollvariablen berücksichtigen, sind das Volkseinkommen, die Bevölkerungsgrösse des Kantons oder der Gemeinde, der kulturelle Hintergrund, der in der empirischen Forschung oft unter der Zugehörigkeit zu den Sprachräumen subsumiert wird, die topografische Lage, das Ausmass der Urbanisierung sowie der Anteil der Bevölkerungsgruppen der Jungen (0 bis 14 Jahre) und Alten (65 Jahre und mehr), die weniger stark in den Produktionsprozess integriert sind. Während für das Volkseinkommen ein negativer (positiver) Einfluss auf die Steuerbelastung (Ausgaben) erwartet werden kann, liegt für die Variablen zur Topografie, Urbanität, Demografie (Jung und Alt) ein positiver Einfluss auf die Steuer- und Ausgabenhöhe nahe. Hingegen bestehen unsererseits keine *A-priori*-Vermutungen über den Einfluss der Variablen zur Bevölkerungsgrösse und Sprache. Entsprechend dem Standard ökonomischer und politikwissenschaftlicher Analysen mit Schweizer Daten wird dennoch für sie kontrolliert.

E. Empirische Ergebnisse

Die bisherigen Überlegungen sprechen dafür, dass die kommunalen und kantonalen Steuerbelastungen umso niedriger sind, je grösser die Kompetenzen der kommunalen RPK sind.

Um diese Hypothese zu überprüfen, schätzen wir die Auswirkungen der RPK auf Schweizer Gemeindeebene im Gemeindequerschnitt und kantonalen Quer- und Längsschnitten (Panel). Die Wahl der abhängigen Variablen – die lokale und kantonale Steuerbelastung der natürlichen Personen (Steuerbelastung) und die aggregierten Gemeinde- und Kantonausgaben (Ausgaben) – wurde bereits diskutiert. Da uns der Einfluss der RPK auf die fiskalische Disziplin interessiert, müssen die Ausprägungen der RPK abgebildet werden. Zudem müssen die anderen Determinanten der Steuerbelastung als Kontrollvariablen in das Modell aufgenommen werden. Insbesondere

interessieren die aus traditioneller politisch-ökonomischer Perspektive besonders bedeutenden institutionellen Variablen, die Ausgestaltung der Volksrechte auf lokaler sowie auf kantonaler Ebene, das Ausmass an Föderalismus und Dezentralisierung im Sinne ausgeprägter Gemeindeautonomie sowie der Gemeindegrösse.¹⁰ Als weitere Kontrollvariablen werden das Pro-Kopf-Einkommen und die Bevölkerungszahl in das Grundmodell aufgenommen. Für das Modell zur Erklärung der kantonalen und kommunalen Ausgaben wird zusätzlich die topografische Lage einbezogen. In Schelker/Eichenberger (2010) werden zudem viele weitere Einflussfaktoren wie die Sprache, fiskalische Präferenzen der Bürger, Urbanität, Demografie, Wählerpräferenzen, etc. konstant gehalten.

I. Empirische Analyse

Die Darstellung der Schätzresultate beruht in diesem Aufsatz der Einfachheit halber auf einer Zusammenfassung der wichtigsten Resultate aus Schelker/Eichenberger (2010). Der interessierte Leser findet im genannten Artikel selbstverständlich ausführliche Erläuterungen der Resultate und Testergebnisse sowie vielfältige Robustheitstests und Untersuchungen zur Wirkung einzelner Elemente des RPK Indexes.

Schätzung 1 in Tabelle 1 zeigt die OLS-Regression der Basisgleichung auf Gemeindeebene. Hierbei werden Daten zur Steuerbelastung der natürlichen Person der 730 grössten Schweizer Gemeinden analysiert. Zur Messung des Ausmasses der direkten Demokratie auf kantonaler Ebene findet der Index von Stutzer (1999) Verwendung. Lokale direkte Demokratie wird mit einer Dummy Variable für den Fall einer Gemeinde mit GV abgebildet. Schätzungen 2 und 3 zeigen OLS-Regression der Basisgleichung in einem Kantonspanel von 1990 bis 2000. Wiederum wird für die direkte Demokratie auf Kantonsebene der Index von Stutzer verwendet, während auf Gemeindeebene die kantonale Verbreitung der GV als Mass dient.

10 Natürlich wäre es interessant, auch die Struktur der Kontrollbehörden auf kantonaler Ebene mit zu berücksichtigen. Tatsächlich aber sind diese Kontrollorgane in der Form von Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommissionen relativ standardisierte Parlamentsausschüsse. Sie verfügen zwar über die vollen Ex-ante-Prüfkompetenzen sowie über ausgebaut Antragsrechte, sind aber ansonsten normale Parlamentsausschüsse, deren institutionelle Ausgestaltung in den verschiedenen Kantonen ähnlich ist.

Tabelle 1: Hauptergebnisse der empirischen Analysen

	(1)	(2)	(3)
	Steuerbelastung	Index der Steuerbelastung	Ausgaben
	Querschnitt 730 Gemeinden	Panel Kantone 1990-2000	Panel Kantone 1990-2000
	OLS	OLS	OLS
RPK	-0.604*** (0.078)	-9.241** (3.667)	-823.339** (350.998)
Lokale direkte Demokratie	1.261*** (0.248)	3.547 (10.939)	-2.841.760* (1412.239)
Kantonale direkte Demokratie	0.058 (0.106)	0.399 (4.121)	172.741 (380.183)
Föderalismus	-1.213*** (0.241)	-7.165** (2.918)	-963.506 (577.089)
Volkseinkommen	-0.080*** (0.012)	-7.86e-04** (3.17e-04)	0.119*** (0.036)
Bevölkerung	1.59e-06 (3.63e-06)	-2.85e-06 (5.79e-06)	-4.06e-3 (1.03e-3)
Beobachtungen	732	286	286
R ²	0.711	0.566	0.608

Quelle: Schelker/Eichenberger (2010), jeweils erste Schätzung der Tabellen 1, 3 und 4.

Bemerkungen: Robuste Standardfehler in Klammern (angepasst für Clustering auf Ebene der Kantone). Abhängige Variablen: (1) Durchschnittliche Einkommenssteuerbelastung der natürlichen Person (Gemeinde, Kanton, Kirche) mit Einkommen zwischen 40'000 und 200'000 Franken Einkommen; (2) Steuerbelastungsindex; (3) Kanton- und Gemeindeausgaben. Konstante nicht in Tabelle ausgewiesen.

Signifikanz: * 0.05 < p < 0.1, ** 0.01 < p < 0.05, *** p < 0.01.

In der ersten Gleichung erweisen sich vier Variablen als statistisch signifikant: die interessierende Ausprägung der RPK sowie die Kontrollvariablen lokale direkte Demokratie, Föderalismus und kantonales Volkseinkommen.

In der zweiten Gleichung, diesmal aggregiert auf Kantonsebene (und über einen Zeitraum von 10 Jahren), ergibt sich ein ähnliches Bild. Diesmal jedoch ist die Variable zu lokaler direkter Demokratie nicht mehr statistisch signifikant. In der dritten Gleichung, wiederum geschätzt im kantonalen Panel, finden wir erneut einen statistisch signifikanten Einfluss der lokalen direkten Demokratie, aber diesmal keinen statistisch signifikanten Einfluss von Föderalismus im Sinne fiskalischer Dezentralisierung.

1. Rechnungsprüfungscommissionen

Der Koeffizient der RPK Variable hat in allen drei Regressionen das erwartete negative Vorzeichen und ist immer statistisch signifikant. In der ersten Gleichung impliziert seine Grösse eine Senkung der Steuerbelastung um etwa 0,6 Prozentpunkte. Bei einer Schwankungsbreite des RPK Indexes von 0 bis 4 impliziert dies einen maximalen Effekt von einer um mehr als 2 Prozentpunkten tieferen Steuerbelastung in Gemeinden mit maximal ausgeprägter RPK im Vergleich mit Gemeinden, in der die RPK nur die Buchprüfung übernimmt. Bei einer durchschnittlichen Einkommenssteuerbelastung durch Gemeinde- und Kantonssteuern von um die 11 Prozent in unserem Datensatz bedeutet dies einen potenziellen Effekt von mehr als 20 Prozent niedrigerer Steuerbelastung. In der zweiten Gleichung impliziert seine Grösse eine Senkung der Steuerbelastung (des auf 100 Prozent normierten Steuerbelastungsindex) um etwa 9 Prozentpunkte pro Erhöhung der RPK Variable um eine Einheit. Weil der RPK Index in den Schätzungen im Panel auf Kantonsebene mit dem Verbreitungsmass der GV gewichtet wird, liegt die Schwankungsbreite des gewichteten RPK Index hier zwischen 0 und 3. Dies bedeutet, dass die Steuerbelastung durch die beobachtete Schwankungsbreite der RPK Variable (auf aggregierter Kantonsebene) von 0 bis 3 um bis zu 27 Prozentpunkte variiert. In der dritten Gleichung finden wir einen negativen Effekt der RPK Variable auf die lokalen und kantonalen Staatsausgaben. Eine Erhöhung der RPK Variable um einen Punkt entspricht in dieser Schätzung einer Reduktion der Staatsausgaben um über 820 Franken pro Kopf. Wird wiederum die maximale Schwankungsbreite des Indikators in Betracht gezogen, entspricht die maximale Senkung der Ausgaben durch RPK etwa 21 Prozent.

Es muss erwähnt werden, dass die hier ausgewiesenen Ergebnisse in Bezug auf die Grösseneffekte tendenziell am oberen Rand aller durchgeföhrten Schätzungen mit unterschiedlichen Spezifikationen liegen. Komplexere Modellspezifikationen führen typischerweise zu tieferen Werten. Diese belaufen sich auf Grössenordnung von zwischen 15 bis 20 Prozent Steuer- und Ausgabensenkung. Der Einfluss der RPK ist also nicht nur statistisch signifikant, sondern auch ökonomisch relevant.

2. Direkte Demokratie

Der gefundene Effekt von lokaler direkter Demokratie ist auf den ersten Blick überraschend. In der ersten Gleichung finden wir einen positiven und statistisch signifikanten Effekt. Gemeinden mit GV erheben im Durchschnitt höhere Steuern. In Gleichung 3 finden wir signifikant tiefere Ausgaben in Gemeinden mit GV. Komplementäre Evidenz in Schelker (2008) zeigt, dass Gemeinden mit GV typischerweise einen bedeutenderen Teil ihrer tieferen Ausgaben (und Einnahmen) über Steuern finanzieren und tendenziell tiefere Defizite aufweisen. Im Gesamtkontext kann dieses Resultat also darauf hindeuten, dass Bürger sehr wohl bereit sind, ihre Ausgaben über heutige statt zukünftige Steuern (Schulden) zu finanzieren (dazu Stadelmann/Eichenberger 2014).

Entscheidend für die Interpretation ist aber, dass der Einfluss der lokalen direkten Demokratie – das Vorhandensein einer Gemeindeversammlung – gemeinsam mit dem Einfluss der RPK beurteilt werden muss, weil in unseren Daten ja eine Gemeinde nur eine starke RPK haben kann, wenn sie auch eine Gemeindeversammlung hat. Gemeinsam besagen die Koeffizienten der beiden Variablen, dass ausgeprägte lokale Demokratie im Sinne einer Gemeindeversammlung keinen steuersenkenden (sondern eher einen steuererhöhenden) Effekt hat, solange sie nicht mit einer starken RPK kombiniert wird. Oder umgekehrt: Lokale direkte Demokratie im Sinne einer Gemeindeversammlung hat dann einen steuersenkenden Effekt, wenn sie mit einer starken RPK kombiniert wird.

Die Schätzungen zum Einfluss der kantonalen direkten Demokratie zeigen in unseren Untersuchungen keinen systematischen Einfluss. Die vier von uns untersuchten Demokratiemasse auf kantonaler Ebene führen teilweise zu gegenläufigen Ergebnissen (Resultate hier nicht ausgewiesen). Die geschätzten Vorzeichen der zwei Indizes von Stutzer und dem Indikator zum Finanzreferendum von Feld/Matsusaka (2003) stimmen nicht mit den Vorzeichen für die Indikatoren von Pommerehne/Weck-Hannemann

(1996) überein, wobei jedoch weder die Indizes von Stutzer (1999) und Feld/Matsusaka (2003) noch der von Pommerehne/Weck-Hannemann (1996) je ein auch nur annähernd signifikantes Niveau erreichen.

Im Lichte der vielen für kantonale direkte Demokratie sehr vorteilhaften empirischen Studien mag es manche Leser überraschen, dass die kantonale direkte Demokratie keinen signifikant negativen Einfluss auf die Steuern aufweist. Gleichwohl ist dieses Ergebnis mit der bisherigen Literatur kompatibel (z.B. Funk/Gathmann 2011, 2013). Erstens haben die meisten bisher publizierten Studien nicht den Einfluss der direkten Demokratie auf die Steuern, sondern ihr Einfluss auf Ausgaben, Defizite und Verschuldung analysiert. Zweitens haben viele wichtige Studien (z.B. die meisten Arbeiten von Kirchgässner, Feld und Matsusaka) den Einfluss der direkten Demokratie nur auf die kantonale Finanzpolitik analysiert, nicht aber auf das Aggregat von Kantons- und Gemeindedaten. Wie wir jedoch schon argumentiert haben, sollten Studien zur kantonalen Finanzpolitik unbedingt für beide Ebenen aggregierte Daten verwenden, weil es zwischen den kantonalen und kommunalen fiskalischen Aktivitäten systematische Substitution gibt, die auch vom Ausmass der direkten Demokratie getrieben wird (dazu Eichenberger 1994; Schaltegger 2001; Funk/Gathmann 2011). Drittens erweist sich der Einfluss der kantonalen direkten Demokratie als sensitiv gegenüber der Berücksichtigung weiterer Kontrollvariablen wie der Urbanität, verschiedenen demografischen Variablen oder der Arbeitslosigkeit.¹¹ In unseren Schätzungen (in den Tabelle nicht ausgewiesen) zeigt die kantonale direkte Demokratie nur dann einen statistisch signifikanten negativen Effekt, wenn wir alle anderen institutionellen Variablen ausschliessen und nur die kantonale direkte Demokratie sowie die Bevölkerungsgröße und das Einkommen in der Schätzung berücksichtigen. Viertens berücksichtigen alle früheren Studien zur kantonalen direkten Demokratie das Ausmass der lokalen direkten Demokratie nicht, obwohl die Gemeindeausgaben und -steuern fast so gewichtig wie die des Kantons sind. Genauso wie bei der Berücksichtigung vieler anderer Variablen wird der Einfluss der kantonalen

11 Dazu auch der Disput zwischen Bodmer (2004) und Kirchgässner (2005).

direkten Demokratie insignifikant, wenn für lokale direkte Demokratie kontrolliert wird.¹² Im Gegensatz dazu ist der Einfluss der RPK nicht sensitiv auf die Berücksichtigung von kantonaler oder direkter Demokratie.¹³

3. Weitere Einflussgrössen

Föderalismus im Sinne einer hohen Gemeindeautonomie weist zwar einen grossen negativen Koeffizienten auf, ist aber nicht in allen Spezifikationen statistisch signifikant. Der negative Einfluss des kantonalen Volkseinkommens pro Kopf ist wie zu erwarten zumeist auf dem 1%-Niveau statistisch signifikant. Der Parameterwert ist so zu deuten, dass eine Steigerung des durchschnittlichen kantonalen Pro-Kopf-Einkommens um CHF 10'000 eine Reduktion der Steuerbelastung um rund zehn Prozentpunkte zur Folge hat. Im Unterschied zum Einkommen zeigt die mit der Bevölkerungsanzahl gemessene Kantonsgrösse nie einen statistisch signifikanten Einfluss.

Gegen unsere Ergebnisse könnte eingewandt werden, dass weitere Faktoren die Finanzpolitik beeinflussen und unsere Ergebnisse daher verzerrt sein könnten. Diesen unterschiedlichen Argumenten gehen wir in Scheller/Eichenberger (2010) nach (Resultate hier nicht ausgewiesen). Regelmässig angeführt werden die kulturellen Unterschiede, insbesondere zwischen der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz (z.B. Pujol/Weber 2003). Um dieses Argument zu überprüfen, wurde eine Dummy Variable (1 für Deutsch, 0 für sonstige) in das Modell eingeführt.¹⁴ Die Sprachvariable erreicht nicht annähernd ein signifikantes Niveau und beeinflusst die anderen Modellvariablen nicht oder nur unbedeutend. In den Panelspezifikationen auf Kantonsebene führen wir zudem die Indikatoren zu den Fiskalpräferenzen der Bürger von Funk/Gathmann (2011, 2013) ein. Diese

-
- 12 Da kommunale und kantonale direkte Demokratie mit $r_p=0,63$ korrelieren, könnten zwar die Standardfehler zu groß ausgewiesen werden. Wenn wir jedoch nur entweder die kantonale oder die kommunale direkte Demokratie in unseren Schätzungen berücksichtigen, verändern sich ihre Koeffizienten und insbesondere das tiefe Signifikanzniveau kaum.
 - 13 Zudem ist die Korrelation (r_p) von RPK und lokaler und kantonaler direkter Demokratie mit 0,48 bzw. 0,39 niedriger, weshalb diese Schätzungen unproblematisch sein sollten.
 - 14 Zweisprachige Kantone erhielten einen Wert von 0,5 zugeteilt. Die Schätzungen wurden auch mit Variablen durchgeführt, welche die prozentualen Anteile der verschiedenen Sprachgruppen anzeigen. Die Schätzergebnisse werden dadurch jedoch nicht beeinflusst.

Indikatoren wurden anhand von Faktorenanalysen auf der Basis der Volksabstimmungen auf nationaler Ebene konstruiert. Die Hinzunahme dieser Indikatoren beeinflussen unsere Hauptresultate nicht. Die geschätzten Koeffizienten zum Einfluss der RPK bleiben robust und statistisch signifikant, während die geschätzten Koeffizienten zum Einfluss fiskalischer Präferenzen nur in den Ausgabenschätzungen vereinzelt statistisch signifikant sind. Häufig werden auch topografische Unterschiede erwähnt. Jedoch ist auf Grund der bedeutenden Transferzahlungen des Bundes an geografisch benachteiligte Regionen nicht von einem starken Einfluss auf die Steuerbelastung auszugehen. Das bestätigen auch unsere Ergebnisse, welche wiederum keine systematisch signifikanten und relevanten Einflüsse der topografischen Situation hervorbringen. Genauso erweist sich auch die Besiedlungsstruktur als unbedeutend. Kantone mit höherer Bevölkerungsdichte oder Urbanisierungsgrad haben keine signifikant unterschiedliche Steuerbelastung. Alle weiteren Variablen werden hierdurch erneut kaum beeinflusst. Als letzte Variable soll hier auf den demografischen Einfluss eingegangen werden. Dazu wird die Modellgleichung mit den Anteilen der Jungen (0-14-Jährige) und Alten (65 Jahre und mehr) an der Bevölkerung ergänzt. Hierbei zeigen sich oftmals positive und signifikante Einflüsse auf das Steuer- und Ausgabenniveau.

4. Fazit

Unsere Schätzungen ergeben ein klares Bild. Erstens: Unabhängige, mit umfassenden Prüfkompetenzen und Antragsrechten ausgestattete RPK senken die Steuerbelastung und die Staatsausgaben in statistisch signifikanter, robuster und ökonomisch relevanter Weise. Zweitens: Direktdemokratische Institutionen haben vor allem dann eine steuer- und ausgabensenkende Wirkung, wenn sie mit einer starken RPK kombiniert werden.

F. Folgerungen

Entsprechend unserer Theorie zeigen unsere Schätzungen, dass sich der institutionalisierte Wettbewerb zwischen der Regierung und der RPK als unabhängigem, vom Volk gewählten Kontroll- und Informationsgremium in sehr vorteilhafter Weise auf die Steuerbelastung und die Ausgabenhöhe einer Körperschaft auswirkt. Offensichtlich bewirkt eine mit umfassenden Prüfkompetenzen und vollständigen Antragsrechten ausgestattete RPK eine

sparsamere Verwendung der öffentlichen Mittel. Zugleich scheint die lokale direkte Demokratie im Sinne einer Gemeindeversammlung vor allem dann eine fruchtbare Wirkung zu entfalten, wenn sie mit einer starken RPK kombiniert ist.

Für die direkte Demokratie auf kantonaler Ebene finden wir in unseren Schätzungen keinen robusten direkten Effekt auf die Verwendung der öffentlichen Mittel. Das heisst aber keinesfalls, dass sie unwichtig ist.

Erstens ist ihr direkter Einfluss schwierig zu isolieren, da er von der direkten Demokratie auf lokaler Ebene überlagert wird. Zudem dürfte der intensive interkantonale Wettbewerb um Steuerzahler die Unterschiede zwischen den Kantonen stark einebnen, so dass auch an sich bedeutende Effekte der institutionellen Ausgestaltung schwer nachzuweisen sind. Natürlich spielt dieser „Einebnungseffekt“ durch den Wettbewerb zwischen Gemeinden besonders stark, weshalb Querschnittsuntersuchungen einen sehr strengen Test darstellen und unsere klaren Ergebnisse für die Bedeutung der Ausgestaltung lokaler politischer Institutionen umso bemerkenswerter sind.

Zweitens weist die direkte Demokratie auf kantonaler Ebene einen gewichtigen indirekten Effekt auf die Finanzpolitik auf, der in unserer Analyse nicht erfasst wird. Direkte Demokratie auf kantonaler Ebene hat einen theoretisch gut fundierten und empirisch nachgewiesenen Effekt auf die fiskalische Dezentralisierung und die Erhaltung der Gemeindeautonomie (Eichenberger 1994; Schaltegger/Feld 2003; Funk/Gathmann 2011). Genauso dürfte direkte Demokratie auf zentraler Ebene auch von grosser Bedeutung für die Entwicklung wirkungsvoller direktdemokratischer Institutionen auf lokaler Ebene sein. Dies haben wir bisher zwar nicht systematisch analysiert. Allerdings deuten die hohe Korrelation zwischen dem Ausmass der direkten Demokratie auf lokaler und kantonaler Ebene sowie die markante Korrelation zwischen kantonaler direkter Demokratie und den Kompetenzen der lokalen RPK (welche durch die kantonale Gesetzgebung zugebilligt werden) darauf hin. Ebenso kann die bisherige Erfolgsgeschichte der direkten Demokratie in Deutschland in diesem Lichte gesehen werden: So hat sich wirksame direkte Demokratie auf Gemeindeebene in Bayern und Hamburg nur dank Volksbegehren auf Länderebene entwickeln können (siehe z.B. Seipel/Mayer 1997).

Die Wirksamkeit von RPK ist keinesfalls nur auf direkte Demokratie im Sinne von Gemeindeversammlungen beschränkt. Die RPK spielen auf lokaler Ebene auch bei „normalen Volksabstimmungen“ an der Urne, also bei Initiativen und Referenden, eine grosse Rolle. So nehmen sie in vielen Gemeinden auch bei Urnenabstimmungen öffentlich Stellung. Eine getrennte

Analyse des Einflusses der RPK an den Gemeindeversammlungen und den Urnenabstimmungen wäre aber erst mit stark verfeinerten Daten auf Gemeindeebene möglich. Wir sehen jedoch kein Argument, weshalb direkt vom Volk gewählte RPK nicht auch auf kantonaler und der Bundesebene erfolgreich etabliert und fruchtbar aktiv werden können – außer dass die Regierungen und Parlamente alles daran setzen werden, eine solche sie einschränkende Konkurrenz und Kontrolle zu verhindern.

Unsere bisherigen Schätzungen beziehen sich auf die kommunale Ebene der Schweiz mit ihrer im internationalen Vergleich ungewöhnlich ausgebauten direkten Demokratie. Politische Ineffizienzen sind jedoch insbesondere unter repräsentativdemokratischen Bedingungen bedeutungsvoll, wo vermehrt Prinzipal-Agenten-Probleme zwischen Bürgern und Politikern auftreten sowie Stimmentausch zu negativen Externalitäten für die daran nicht Beteiligten führen kann (Persson/Tabellini 2000, 2004; Besley/Case 2003; Mueller 2003; Feld/Matsusaka 2003). Deshalb stellt sich die Frage, inwiefern RPK auch zur Verbesserung der Politik unter repräsentativdemokratischen Verhältnissen beitragen können. Tatsächlich gibt es einzelne Schweizer Städte – neben Olten insbesondere die finanz- und steuerpolitisch besonders erfolgreiche Stadt Zug –, die neben dem Parlament eine unabhängig gewählte RPK haben, die mit der Regierung sowie dem Parlament im Wettbewerb steht. Auch wenn die Kommissionen dieser Städte nur ähnlich wie Rechnungshöfe *ex post* Kontrollen der Rechnungsführung vornehmen können, zeigen sie doch, dass die Institution der RPK durchaus auch mit repräsentativdemokratischen Institutionen kombinierbar ist. Auch hier sehen wir wiederum kein Argument, weshalb unabhängige, direkt vom Volk gewählte RPK nicht auch in Parlamenten eine wichtige Rolle spielen sollten.¹⁵

15 In Schelker (2008) werden unterschiedliche Ausgestaltungsformen (z.B. Unabhängigkeit) getestet und die Übertragung auf die repräsentative Demokratie ausführlich diskutiert.

G. Literatur

- Asatryan, Zareh/Baskaran, Thushyanthan/Grigoriadis, Theocharis/Heinemann, Friedrich, 2017: Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism, in: Scandinavian Journal of Economics, 119 (3), 801-820.
- Avenir Suisse, 2012: Kantonsmonitoring 4. Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone. Avenir Suisse, Zürich.
- Besley, Timothy/Case, Anne, 2003: Political institutions and policy choices. Evidence from the United States, in: Journal of Economic Literature 41, 7-73.
- Blankart, Charles B., 2005: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München.
- Bodmer, Frank, 2004: Why direct democracy could not stop the growth of government in Switzerland during the 1990's. Universität Basel, Working paper.
- Calmfors, Lars/Wren-Lewis, Simon, 2011: What should fiscal councils do? Economic Policy 26, 649-695.
- Debrun, Xavier/Hauner, David/Kumar, Manmohan S., 2008: Independent Fiscal Agencies, in: Journal of Economic Surveys 23, 44-81.
- Debrun, Xavier, 2011: Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies. IMF Working Paper 11/173.
- Eichenberger, Reiner, 1994: The benefits of federalism and the risk of overcentralization, in: Kyklos 47, 403-420.
- Eichenberger, Reiner, 1999: Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik. Theorie und Empirie, in: Arnim, Hans Herbert von (Hrsg.): *Adäquate Institutionen. Voraussetzung für „gute“ und bürgernahe Politik?* Berlin, 259-288. Schriftenreihe der Hochschule Speyer 133.
- Eichenberger, Reiner, 2019: Direkte Demokratie ist besser. Ökonomische Einsichten und Schweizer Erfahrungen, in: Benn-Ibler, Gerhard/Lewis, Peter (Hrsg.): Direkte Demokratie – Chancen und Risiken, Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 31-53.
- Eichenberger, Reiner/Portmann, Marco/Stadelmann, David, 2018: Gute politische Institutionen: Eine Neuinterpretation für die Schweiz. CREMA Working Paper 2018-01.
- Eichenberger, Reiner/Serna, Angel, 1996: Random errors, dirty information, and politics, in: Public Choice 86, 137-156.
- Eichenberger, Reiner/Schelker, Mark, 2006: Independent and competing agencies. An effective way to control government, in: Public Choice 130, 79-98.
- Eichenberger, Reiner/Schelker, Mark, 2007: Was macht direkte Demokratie noch besser? Unabhängige Rechnungsprüfungscommissionen. In: Wagschal, Uwe/Freitag, Markus (Hrsg.): Direkte Demokratie – Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Lit, Münster, 2007, 385-417.
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard, 2001: The political economy of direct legislation. Direct democracy and local decision-making, in: Economic Policy 16, 331-367.
- Feld, Lars P./Matsusaka, John G., 2003: Budget referendums and government spending. Evidence from Swiss cantons, in: Journal of Public Economics 87, 2703-2724.
- Feld, Lars P./Savioz, Marcel, 1997: Direct democracy matters for economic performance. An empirical investigation, in: Kyklos 50, 507-538.

- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard/Schaltegger, Christoph A., 2003: Decentralized taxation and the size of government. Evidence from Swiss state and local governments. CESifo Working Paper 1087.
- Forte, Francesco/Eusepi, Giuseppe, 1994: A profile of Italian state audit court. An agent in search of a resolute principal, in: European Journal of Law and Economics 1, 151-160.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian, 2000: Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung. Ein Vergleich der Schweizer Kantone, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 136, 579-606.
- Frey, Bruno S., 1994: Supreme auditing institutions. A politico-economic analysis, in: European Journal of Law and Economics 1, 169-176.
- Frey, Bruno S., 1997: Markt und Motivation. Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-) Moral verdrängen. München.
- Frey, Bruno S./Kirchgässner, Gebhard, 1993: Diskursethik, politische Ökonomie und Volksabstimmungen, in: Analyse und Kritik 15, 129-149.
- Frey, Bruno S./Serna, Angel, 1990: Eine politisch-ökonomische Betrachtung des Rechnungshofs, in: Finanzarchiv 48, 244-270.
- Frey, Bruno S./Stutzer, Alois, 2000: Happiness, economy and institutions, in: Economic Journal 110, 918-938.
- Frey, Bruno S./Stutzer, Alois, 2001: Happiness and economics. How the economy and institutions affect human well-being. Princeton.
- Frey, Bruno S./Stutzer, Alois, 2006: Direct democracy. Designing a living constitution, in: Congleton, Roger D./Swedenborg, Brigitta (Hrsg.): Democratic constitutional design and public policy. Analysis and evidence. Cambridge und London.
- Funk, Patricia/Christina Gathmann, 2011: Does direct democracy reduce the size of government? New evidence from historical data, 1890-2000, in: Economic Journal 121(557), 1252-1280.
- Funk, Patricia/Christina Gathmann, 2013: Voter preferences, direct democracy and government spending, in: European Journal of Political Economy 32, 300-319.
- Kau, James B./Rubin, Paul H., 1979: Self-interest, ideology, and logrolling in congressional voting, in: Journal of Law and Economics 22, 365-384.
- King, David C., 1997: Turf wars. How congressional committees claim jurisdiction. Chicago.
- Kirchgässner, Gebhard, 2001: The effects of fiscal institutions on public finance. A survey of the empirical evidence. CESifo Working Paper 617.
- Kirchgässner, Gebhard, 2005: Sind direkte Demokratie und Föderalismus schuld an der Wachstumsschwäche der Schweiz?, in: Steinmann, Lukas/Rentsch, Hans (Hrsg.): Diagnose Wachstumsschwäche. Die Debatte über die fehlende Dynamik der Schweizerischen Volkswirtschaft. Zürich, 175-199.
- Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel, 1999: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel.
- Ladner, Andreas, 1994: Finanzkompetenzen der Gemeinden. Ein Überblick über die Praxis, in: Eng, Franz/Glatthard, Alexander/Koenig, Beat H. (Hrsg.): Finanzföderalismus, Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden. Bern, 64-85.
- Lupia, Arthur, 1994: Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections, in: The American Political Science Review 88, 63-76.

- Matsusaka, John G., 1995: Fiscal effects of the voter initiative: evidence from the last 30 years, in: Journal of Political Economy 103, 587-623.
- Matsusaka, John G., 2008: For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy. Chicago: University of Chicago Press.
- Matsusaka, John G., 2018: Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence, in: Public Choice 147, 107-143.
- McCloskey, Deirdre N./Ziliak, Stephen T., 1996: The standard error of regressions, in: Journal of Economic Literature 34, 97-114.
- Mueller, Dennis C., 1989: Public choice II. Cambridge.
- Mueller, Dennis C., 2003: Public choice III. Cambridge.
- Oates, Wallace E., 1999: An essay on fiscal federalism, in: Journal of Economic Literature 37, 1120-1149.
- Persson, Torsten/Tabellini, Guido, 2000: Political economics. Explaining economic policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, Torsten/Tabellini, Guido, 2004: Constitutional rules and fiscal policy outcomes, in: American Economic Review 94, 25-45.
- Pommerehne, Werner W., 1983: Private versus öffentliche Müllabfuhr – nochmals betrachtet, in: Finanzarchiv 41, 466-475.
- Pommerehne, Werner W./Weck-Hannemann, Hannelore, 1996: Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland, in: Public Choice 88, 161-170.
- Pujol, Francesc/Weber, Luc, 2003: Are preferences for fiscal discipline endogenous?, in: Public Choice 114, 421-444.
- Santerre, Rexford E., 1986: Representative versus direct democracy. A Tiebout test of relative performance, in: Public Choice 48, 55-63.
- Schaltegger, Christoph A., 2001: Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, in: Swiss Political Science Review 7, 1-18.
- Schaltegger, Christoph/Feld, Lars P., 2003: Die Zentralisierung der Staatstätigkeit in einer Referendumsdemokratie, in: Politische Vierteljahrsschrift 44, 370-394.
- Schelker, Mark, 2002: Öffentliche Finanzen und Rechnungsprüfungsorgane. Eine empirische Studie. Mimeo, Seminar für Finanzwissenschaft, Universität Fribourg.
- Schelker, Mark, 2008: Making Auditors Effective: Theory, Evidence, Perspectives. Nomos, Baden-Baden.
- Schelker, Mark, 2019: Unabhängige Finanzkontrolle in der Demokratie: Eine Erweiterung aus ökonomischer Sicht, in: Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungs-organisationsrecht (SVVOR), im Erscheinen.
- Schelker, Mark/Eichenberger, Reiner, 2003: Starke Rechnungsprüfungskommissionen. Wichtiger als direkte Demokratie und Föderalismus? Ein erster Blick auf die Daten, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 139, 351-373.
- Schelker, Mark/Eichenberger, Reiner, 2010: Auditors and Fiscal Policy: Empirical Evidence on a Little Big Institution, in: Journal of Comparative Economics 38 (4), 357-380.
- Schneider, Friedrich, 1985: Der Einfluss der Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik. Bern.
- Seipel, Michael/Mayer, Thomas, 1997: Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern – und wie es weitergeht. München.

- Shepsle, Kenneth A./Weingast, Barry R.*, 1994: Positive theories of congressional institutions, in: *Legislative Studies Quarterly* 19, 149-179.
- Stadelmann, David/Eichenberger, Reiner*, 2014: Public Debts Capitalize into Property Prices: Empirical Evidence for a New Perspective on Debt Incidence, in: *International Tax and Public Finance* 21, 498-529.
- Streim, Hannes*, 1994: Agency problems in the legal political system and supreme auditing institutions, in: *European Journal of Law and Economics* 1, 117-191.
- Stutzer, Alois*, 1999: Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz. University of Zurich, Institute for Empirical Research in Economics, Working Paper 23.
- Voigt, Stefan*, 2019: Direkte Demokratie: Ausprägungen, Wirkungen, Gründe – ein Überblick zum Stand der Forschung, in: Benn-Ibler, Gerhard/Lewis, Peter (Hrsg.): *Direkte Demokratie – Chancen und Risiken*, Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 13-27.
- Wagschal, Uwe/Rentsch, Hans* (Hrsg.), 2002: *Der Preis des Föderalismus*. Zürich.
- Weingast, Barry R./Marshall, William J.*, 1988: The industrial organization of congress. Or: Why legislatures, like firms, are not organized as markets, in: *Journal of Political Economy* 96, 132-163.
- Wittman, Donald*, 1997: *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions Are Efficient*, Chicago: Chicago University Press.