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

Band: 92 (2012)

Heft: 993

Artikel: Gewalten teilen

Autor: Vaubel, Roland

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-735360

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

4 Gewalten teilen

Mit dem Wohlstand ist in europäischen Demokratien auch die Staatsquote gewachsen. Während der soziale Zusammenhalt abnimmt, nimmt die Umverteilung zu. Was bedeutet dies für den Schutz von Freiheit und Eigentum?

von Roland Vaubel

In ihrem neuen Buch «The Pillars of Prosperity» (Princeton University Press 2011) weisen die beiden Ökonomen Timothy Besley und Torsten Persson nach, dass zwischen dem Schutz des Eigentums und den Staatseinnahmen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts international ein positiver Zusammenhang besteht, der statistisch hochsignifikant ist. Dieser Befund ist auf den ersten Blick erstaunlich, denn der Schutz des Eigentums ist ein klassisch liberales Anliegen, während eine hohe Staatsquote eher von sozialistischen oder sozialdemokratischen Parteien angestrebt wird. Besley und Persson zeigen weiterhin, dass ein weitreichender Eigentumsschutz und eine hohe Staatsquote für Länder mit hohem Pro-Kopf-Einkommen typisch sind. Sie schliessen daraus, dass Prosperität vor allem einen starken Zusammenhalt der politischen Institutionen voraussetzt: es muss Einigkeit bestehen, dass die Wirtschaftsordnung das Eigentumsrecht respektiert, zugleich aber der Staat in grossem Umfang umverteilt. Persson ist Schwede. Was er preist, ist das skandinavische Modell.

Man kann die positive Korrelation zwischen Eigentumsschutz und Staatsquote jedoch auch ganz anders erklären: In der Geschichte war es so, dass der Schutz des Eigentums und der individuellen Freiheit, den der Wettbewerb zwischen den europäischen Herrschern hervorbrachte, dem einzelnen einen starken Anreiz gab, in sein Humankapital – seine Ausbildung – zu investieren. Denn er konnte davon ausgehen, dass die Erträge aus seiner Arbeit in erster Linie ihm selbst zufliessen würden. In dem Masse, in dem die Menschen dazulernten, wollten sie auch in der Politik stärker mitbestimmen. Die Untertanen emanzipierten sich. Sie forderten politische Partizipation – Demokratie. Es setzten sich diejenigen – eine Mehrheit – durch, die die Demokratie – wie Rousseau – als Herrschaft der Mehrheit definierten. Diese Mehrheit verlangte staatliche Umverteilung zu Lasten der Minderheit – die Staatsquote stieg.

Während also Besley und Persson Eigentumsschutz und staatliche Umverteilung auf eine gemeinsame Ursache – politischen Zusammenhalt – zurückzuführen versuchen, zeigt ein Blick in die Geschichte, dass zwischen Eigentumsschutz und staatlicher Umverteilung eine kausale Beziehung besteht: Eigentum und Freiheit haben auf dem Weg über das Humankapital und die Mehrheitsdemokratie zu einer höheren Staatsquote geführt.

Diese historische Sichtweise macht zugleich deutlich, dass die zunehmende staatliche Umverteilung nicht eine Ursache der Prosperität ist, sondern sie gefährdet. Denn je mehr der Staat die Steuern und Abgaben erhöht, desto schwächer werden die Anreize, Humankapital zu bilden. Die Investitionsentscheidungen der Individuen werden ja nicht nur vom staatlichen Schutz der Eigentumsrechte im Markt bestimmt, sondern auch davon, was der Staat selbst seinen Bürgern übrig lässt. Das Eigentumsrecht muss nicht nur vor Übergriffen anderer Individuen, sondern auch vor Übergriffen des Staates geschützt werden. Das ist das klassische Freiheitsziel, wie wir es zum Beispiel bei Wilhelm von Humboldt finden:

«Der Staat enthalte sich aller Sorgfalt für den positiven Wohlstand der Bürger und gehe keinen Schritt weiter, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich selbst und gegen auswärtige Feinde notwendig ist – zu keinem anderen Endzwecke beschränke er ihre Freiheit.»[1]

Roland Vaubel
ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Explosiver Anstieg der Staatsquote

Die hohen Staatsquoten der meisten Industrieländer sind demnach nicht «Pfeiler der Prosperität», sondern mögliche Auslöser eines Niedergangs. Was ist schiefgelaufen? Wo setzte die Fehlentwicklung ein? Wie kann sie korrigiert werden?

Der explosive Anstieg der Staatsquote, der sich im 20. Jahrhundert vollzog, ist in geradezu prophetischer Weise von dem schwedischen Ökonomen Knut Wicksell vorhergesagt worden. Er schrieb Ende des 19. Jahrhunderts:

«Wenn einmal die unteren Klassen definitiv in Besitz der gesetzgebenden und steuerbewilligenden Gewalt gelangt sind, wird allerdings die Gefahr vorliegen, dass sie ebenso wenig uneigennützig verfahren werden wie die Klassen, welche bisher die Macht in den Händen hatten, dass sie m.a.W. die Hauptmasse der Steuern den besitzenden Klassen auferlegen und dabei vielleicht in der Bewilligung der Ausgaben, zu deren Bestreitung sie selbst nunmehr

1 Wilhelm von Humboldt: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen. Breslau: Eduard Trewendt, 1851.

«Ob die direkte Demokratie gegen eine steigende Staatsquote hilft, ist eine offene Frage.»

Roland Vaubel

nur wenig beitragen, so sorglos und verschwenderisch verfahren, dass das bewegliche Kapital des Landes bald nutzlos vergeudet und damit die Hebel des Fortschritts zerbrochen sein werden.»[2]

Er hatte auch einen Lösungsvorschlag: «Gegen Missbräuche der erwähnten Art liegt aber zweifellos die beste, ja die einzig sichere Garantie im Prinzip der Einstimmigkeit und Freiwilligkeit der Steuerbewilligung.»

Die Einstimmigkeit der Steuerbewilligung gibt es in keinem Land, aber in der Finanzierung der Europäischen Union (EU) hat sie sich bewährt. Dem mehrjährigen Finanzierungsrahmen, der die Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten festlegt, müssen alle Mitgliedstaaten zustimmen. Die Ausgaben der EU sind infolgedessen bei etwa einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts verharrt. Ganz anders ist die Entwicklung im Bereich der Regulierung. Die meisten Regulierungen können seit 1987 bzw. 1993 mit qualifizierter Mehrheit vom Ministerrat beschlossen werden. Die Folge ist eine Regulierungsspirale: die Mehrheit der hochregulierten Staaten zwingt der liberaleren Minderheit per Mehrheitsentscheidung ihr hohes Regulierungsniveau auf, um ihre eigene Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Das ist die sogenannte «strategy of raising rivals' costs». Weil der Wettbewerbsdruck von Seiten der liberaleren Länder verschwindet, steigt dann auch das Regulierungsniveau in den hochregulierten Ländern, das diese wiederum den liberaleren Ländern aufzwingen.

Nach Wicksell ist nicht nur die einstimmige Entscheidung besser als die Mehrheitsentscheidung, sondern auch die qualifizierte Mehrheitsentscheidung (zum Beispiel Mehrheit von zwei Dritteln oder drei Vierteln) besser als die einfache Mehrheitsentscheidung. Diese Möglichkeit zeigen auch James Buchanan und Gordon Tullock in ihrem Klassiker «The Calculus of Consent» (1962). Sie verdeutlichen, dass das Prinzip der einfachen Mehrheit aus ökonomischer Sicht völlig willkürlich ist. «Demokratie» heisst «Herrschaft des Volkes» – nicht Herrschaft der einfachen Mehrheit.

Eine qualifizierte Mehrheit ist nicht nur für die meisten gesetzgeberischen Entscheidungen des EU-Ministerrats vorgeschrieben. In vielen Nationalstaaten kann die Verfassung nur mit qualifizierter Mehrheit geändert werden. Unterhalb der Verfassungsebene spielt das Prinzip der qualifizierten Mehrheit aber wohl nur in der schweizerischen Konkordanzdemokratie eine Rolle, wo alle grösseren Parteien – weit mehr als 50 Prozent der Wähler – in der Regierung vertreten sind.

Je dezentraler, desto sicherer

Wenn Beschränkungen der Freiheit nur mit einer hohen qualifizierten Mehrheit eingeführt werden dürfen, folgt daraus, dass eine qualifizierte Minderheit ausreicht, um sie wieder aufzuheben. Insofern ist es unsinnig, für alle Entscheidungen eine qualifizierte Mehrheit zu verlangen. Eine solche Entscheidungsregel zementiert den Status quo, aber sie schützt nicht die Freiheit in der Demokratie. Es kommt ganz darauf an, ob die anstehende Entscheidung die Freiheit beschränken oder erweitern würde.

Die hohen Staatsquoten vieler Industrieländer sind nicht «Pfeiler der Prosperität», sondern möglicher Auslöser eines Niedergangs.

Auch Besley und Persson fragen, wovon der Schutz des Eigentums im internationalen Vergleich abhängt. Sie zeigen, dass er positiv mit der Zahl der Kriegsjahre (seit 1816) und der Homogenität der Bevölkerung korreliert ist, und sehen darin eine Unterstützung für ihre These, dass der Schutz des Eigentums vor allem politische Kohäsion – einen kompakten, in sich geschlossenen Staat – voraussetzt. Das ist das genaue Gegenteil von dem, was die liberalen Föderalisten spätestens seit Johannes Althusius (1603) gelehrt haben, und die Schweiz ist das beste Gegenbeispiel. Korrelationen sind eben nicht dasselbe wie Kausalbeziehungen.

Die Regierenden sind umso eher daran interessiert, das Privateigentum zu schützen, je schärfer sie mit den Regierenden anderer Länder um mobile Produktivkräfte und Steuerzahler konkurrieren, und das gilt auch zwischen den Provinzen und Städten innerhalb eines Landes. Je dezentralisierter der Staat und je kleiner und offener seine Volkswirtschaft, desto sicherer sind die Eigentumsrechte. Besley und Persson kommen nicht auf die Idee, auch diese alternative Hypothese zu testen.

Welche anderen Möglichkeiten gibt es, die Demokratie mit der Freiheit kompatibel zu machen? Freiheitsrechte können in einer Verfassung festgeschrieben, ihr Schutz einer unabhängigen Gerichtsbarkeit anvertraut werden. Aber die Richter werden von der politischen Mehrheit bestellt und teilen daher grundsätzlich deren Ziele. In vielen Verfassungsgerichten sitzen sogar ehemalige Politiker. Eigentum und Freiheit wären besser geschützt, wenn alle Verfassungsrichter richterliche Erfahrung hätten und von den anderen obersten Gerichten gewählt würden.

In Bundesstaaten und Föderationen sind die Verfassungsrichter daran interessiert, die Kompetenzverteilung auf Bundesebene zu zentralisieren. Je grösser die Kompetenzen des Bundes, desto wichtiger und interessanter sind die Fälle, die die Bundesrichter zu entscheiden haben. Zwei meiner Untersuchungen ergaben, dass der Anteil der zentralstaatlichen Ebene an den gesamten Staatsausgaben umso grösser ist, je länger es in dem Land bereits ein voll ausgebautes Verfassungsgericht gegeben hat und je schwieriger es ist, dessen Urteile durch Verfassungsänderungen zu korrigieren.[3]

Dass das schweizerische Bundesgericht nicht zur Überprüfung der Bundesgesetzgebung befugt ist, scheint eines der Erfolgsgeheimnisse der Schweiz zu sein. Würde man dies ändern, wie ja gerade jetzt wieder vorgeschlagen wird, würden zentralisierende Bundesgesetze das Gütesiegel des Bundesgerichts erhalten und in Referenden nicht mehr so leicht abgelehnt werden. Wird aber der Steuer- und Regulierungswettbewerb zwischen den Kantonen durch Zentralisierung geschwächt, so erhält der Staat mehr Macht über die Bürger und schränkt ihre Freiheit stärker ein.

Ob die direkte Demokratie gegen eine steigende Staatsquote hilft, scheint mir eine offene Frage zu sein. Soweit der Anstieg der Staatsausgaben auf die Machtgelüste der Politiker und den unheilvollen Einfluss von Interessengruppen zurückzuführen ist, lautet die Antwort zweifellos ja. Vor allem sind die Stimmbürger weit weniger an einer politischen Zentralisierung interessiert als die Bundespolitiker und Bundesrichter. Umverteilungswünsche der Wählermehrheit kommen in Referenden jedoch ungehindert zur Geltung.

Viel erfolgversprechender ist in dieser Hinsicht die Gewaltenteilung. Die klassische Gewaltenteilung nach Montesquieu unterscheidet zwischen Legislative, Exekutive und Judikative. In den meisten Staaten werden die Mitglieder der Exekutive und Judikative jedoch von den Mitgliedern der Legislative bestimmt. Die Gewaltenteilung funktioniert besser, wenn zumindest der Chef der Exekutive direkt vom Volk gewählt wird – wie der amerikanische oder der französische Präsident. Eine neuere Analyse zeigt, dass es in den letzten 40 Jahren in den USA nur vier Jahre (2003 bis 2006) gegeben hat, in denen dieselbe Partei sowohl den Präsidenten als auch die Mehrheit in Senat, Repräsentantenhaus und Supreme Court stellte. Je mehr Vetospieler zustimmen müssen, desto schwieriger ist es, die Staatsquote in die Höhe zu treiben (und desto sicherer sind – wie Besley und Persson zeigen – die Eigentumsrechte).

Die Kraft des Vetos

Am wirksamsten ist eine mit Vetorechten ausgestattete zusätzliche Kammer, die die bedrohte Minderheit repräsentiert. Eine solche Kammer gab es in drei historisch höchst erfolgreichen Demokratien: im Athen der solonischen Verfassung, in der römischen Republik und im britischen Empire.

Die Verfassung, die Solon Athen 593 v. Chr. gab, sah nicht nur eine von allen Bürgern gewählte Volksversammlung vor, sondern auch zwei «Räte»: den Rat der Vierhundert oder «unteren Rat», in dem jede der vier Vermögensklassen mit hundert Abgeordneten vertreten war, und den Areopag oder «oberen Rat», der aus ehemaligen Archonten – d.h. Regierungsmitgliedern – bestand. Da die Volksversammlung nur Mitglieder der obersten Vermögensklasse zu Archonten wählen durfte, war der Areopag ein Rat der Reichen. Die Herkunft spielte dabei – anders als vor Solon – keine Rolle. Plutarch beschreibt die Kompetenzen des Areopags wie folgt: «Den oberen Rat setzte Solon als Aufseher über alles und als Hüter der Gesetze – in dem Glauben, dass der Staat, wenn er auf diesen beiden Räten gleichsam fest verankert läge, geringeren Schwankungen ausgesetzt sei und das Volk leichter in Ruhe würde halten können.»[4]

Damit war der Areopag nicht nur das oberste Gericht («Hüter der Gesetze»), sondern ein mit einem allgemeinen Vetorecht ausgestattetes Oberhaus. Als der Areopag im Jahr 462 v. Chr. durch die Verfassungsreform des Ephialtes entmachtet wurde, ging es mit Athen bald bergab.

Diejenigen, die ein überdurchschnittliches Arbeitskommen erzielen, würden das Oberhaus wählen, die anderen das Unterhaus.

In der römischen Republik war der Senat die Vertretung der Patrizier. Ausserdem wurden die Stimmen der Bürger in der Volksversammlung gleichzeitig auf zweierlei Weise gewichtet. Während in der «comitia tributa» jede Stimme das gleiche Gewicht hatte, hing das Gewicht der Stimme in der «comitia centuriata» vom Landbesitz und damit der Steuerbelastung ab. Denn in den Centuriones (Abteilungen) der Landbesitzer, die als erste ihre Stimme abgaben, waren viel weniger Wahlberechtigte als in den anderen Centuriones. Ein Vorschlag galt nur dann als angenommen, wenn er von der Mehrheit der Stimmbürger und von der Mehrheit der Centuriones befürwortet wurde. Die Geschichte vom Auszug der Plebejer (um 450 v. Chr.) verdeutlicht, wie wichtig den Römern der Konsens zwischen den verschiedenen sozialen Schichten war.

Das englische Parlament besteht seit der Mitte des 14. Jahrhunderts aus dem House of Commons und dem House of Lords. Im 16. Jahrhundert – nach dem Hundertjährigen Krieg (1337–1453) – begann der Aufstieg Englands. 1911 verlor das House of Lords sein Gesetzgebungsveto. Es stimmte seiner eigenen Entmachtung zu, nachdem Premierminister Asquith von der Liberal Party damit gedroht hatte, andernfalls so lange zusätzliche Lords zu ernennen, bis er auch im House of Lords die Mehrheit gehabt hätte.

Der Schutz von Freiheit und Eigentum in der Mehrheitsdemokratie verlangt nach einer zusätzlichen parlamentarischen Kammer. Das galt schon, als noch – wie in den drei genannten Beispielen – nur eine Minderheit der Erwachsenen das Wahlrecht besass. Idealerweise sollte eine solche Kammer nicht einen Stand oder die Besitzenden, sondern die Leistungseliten repräsentieren, denn es geht um die Leistungsanreize. Man könnte zum Beispiel auf das Arbeitseinkommen abstellen. Diejenigen, die ein überdurchschnittliches Arbeitseinkommen erzielen oder erzielt haben, würden das Oberhaus wählen, die anderen das Unterhaus. In Bundesstaaten gäbe es weiterhin eine Kammer, in der die einzelnen Provinzen repräsentiert sind. So wären alle gesellschaftlichen Gruppen vertreten, und alle hätten ein Vetorecht – die einen könnten nicht einfach über die anderen entscheiden.

In den meisten der etablierten Mehrheitsdemokratien würde sich für eine solche freiheitliche Reform wahrscheinlich keine Mehrheit finden. Aber weshalb sollte es in den Ländern, die jetzt an der Schwelle zur Demokratie stehen, nicht hin und wieder einen modernen Solon geben? ❮

2 Knut Wicksell: Über ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung. Jena: Gustav Fischer, 1896.
3 Roland Vaubel: Constitutional Safeguards Against Centralization in Federal States. In: Constitutional Political Economy 7, 1996.
Ders.: Constitutional Courts as Promoters of Political Centralization: Lessons for the European Court of Justice. In: European Journal of Law and Economics, Jg. 28, H. 3.
4 Plutarch: Solon. Übersetzt von Konrat Ziegler. In: Plutarch: Große Griechen und Römer. 6 Bände. Zürich: Artemis, 1954–1965.