

Reiner Eichenberger

## DIREKTE DEMOKRATIE: ERFOLGSMODELL MIT GROSSER ZUKUNFT

Eine Entgegnung auf Hans Rentsch

Schon ein Blick ins übrige Europa offenbart, dass Politik fast überall furchtbar langsam und von Interessengruppen dominiert ist und dass letztere gerade in Parlamenten und insbesondere in parlamentarischen Kommissionen über ungemein grossen Einfluss verfügen. Illustrativ ist Deutschland: Dort wurde «Reformstau» zum Wort des Jahres gewählt, und nach der Debatte um die Steuerreform würde wohl niemand die deutsche Steuerpolitik als schneller, weniger von Interessengruppen beeinflusst und liberaler als die schweizerische einstufen. Dass Deutschland keine Ausnahme bildet, zeigen viele Studien über die Wettbewerbsfähigkeit ganzer Volkswirtschaften. In diesen breit angelegten Politik-evaluationen belegt die Schweiz im europäischen Vergleich stets einen (wenn nicht den) Spitzenplatz. Dies ist nur möglich, weil ihre Politik *vergleichsweise* schnell und liberal ist – auch wenn man die *absoluten* Werte noch so beklagen mag.

### Langsamkeit und Interessengruppeneinfluss als Stärke

So offensichtlich der Punkt ist, so oft wird er ignoriert: Reale Politik am völlig unrealistischen Ideal perfekter Politik zu messen, ist ein unfruchtbarer «Nirwana-Ansatz». Eine vernünftige Analyse fragt *vergleichend*, unter welchen realen und realistischere denkbaren politischen Institutionen Entscheidungen relativ schnell und wenig durch Interessengruppen beeinflusst sind. Dabei baut sie auf theoretische Überlegungen und empirische Untersuchungen. Zuallererst aber evaluiert sie die Zielgrössen kritisch.

In der Politik bedeutet *langsam keineswegs schlecht*. Langsame, lange erwogene Entscheidungen sind sogar oft besonders gut. Ein Beispiel ist das schweizerische Drei-Säulen-System der Altersvorsorge. Während Kritiker die sich «ewig hinziehenden» AHV-Revisionen und Diskussionen um die berufliche Vorsorge als Versagen der direkten Demokratie interpretierten, betrachten heute die meisten Experten das langsam gewachsene Drei-Säulen-System als vorbildlich – vorbildlich *im Vergleich* zu den «schnell» ausgebauten realen Alterssicherungssystemen repräsentativer Demokratien wie Deutschland,

Frankreich, den USA usw. In der Schweiz hat die «Langsamkeit» des Volkes schon viele ordnungspolitische Sündenfälle «schneller» Regierungen verhindert, so z. B. auch die Vorlagen für eine aktivistische Konjunkturpolitik 1975 oder eine staatlich subventionierte Innovationsrisikogarantieversicherung 1985. Die Bremswirkung von Referenden besteht oft nur darin, dass Politiker gebremst werden, wirtschaftlich falsch zu entscheiden. Woher die oft monierte übermässige Verzögerungswirkung kommen soll, bleibt hingegen unklar. So ist die Verzögerung durch Referendumsfrist und Abstimmung gemessen an der Ausarbeitungszeit für Gesetze verschwindend klein. Auch ist es ein Mythos, dass eine vernünftige Regierung jede referendumsfähige Gruppe berücksichtigt. Sie nimmt nur Rücksicht, wenn ihr eine Niederlage droht – aber dann sollte Rücksichtnahme sowieso demokratisches Gebot sein.

Genau so ist *Interessengruppeneinfluss* nicht grundsätzlich schlecht. Vielmehr sollten alle Interessen möglichst stark und gleichmässig vertreten werden. Gewisse Interessen lassen sich jedoch besonders gut organisieren: Beispielsweise können sich kleine Gruppen (z. B. Produzenten) leichter als grosse (z. B. Konsumenten), importkonkurrierende Produzenten besser als Exporteure, und schrumpfende Branchen besser als schnell wachsende organisieren. Solche Asymmetrien haben in *jedem politischen System* unerwünschte Auswirkungen. Zu fragen ist deshalb, in welchem System sie *besonders* gross oder klein sind.

### Direkte Demokratie stärkt den politischen Wettbewerb

Eine ökonomische Analyse zeigt, dass die Interessenvertretung weniger asymmetrisch und der Einfluss der Bürger um so grösser sind, je umfassender die Volksrechte sind. Diese stärken den *politischen Wettbewerb*, der ganz analog zum wirtschaftlichen Wettbewerb dann gut funktioniert, wenn viele Anbieter (Politiker und Parteien) um die Gunst der Nachfrager (Wähler und Interessengruppen) werben, die Märkte für neue Anbieter offen sind und Rechtssicherheit herrscht. Genau an diesen Hebeln setzt die direkte Demokratie an: Sie verhindert ein «Kartell der Parteien», die oft gleichlaufende Interessen haben. Be-

sonders augenfällige Beispiele für solche Interessenskongruenz und entsprechend verzerrte Politikergebisse sind Entscheidungen über Steuererhöhungen und die Entlohnung von Politikern, aber auch institutionelle Reformen, die den politischen Wettbewerb betreffen (z. B. Wahlgesetze, Fragen des Finanzausgleichs). In solchen Fragen können die Bürger und Steuerzahler ihre Interessen oft nur dank direkter Volksrechte artikulieren.

*Die direkte Demokratie verhindert ein «Kartell der Parteien», die oft gleichlaufende Interessen haben.*

Direkte Volksrechte stärken auch die *«Rechtssicherheit in der Politik»*. Bei Wahlen müssen sich die Bürger an den oft unglaublichen Wahlversprechen orientieren. Dagegen sind die Auswirkungen von Sachvorlagen vergleichsweise klar und eindeutig. Schliesslich schützen die Volksrechte auch den *Föderalismus* und damit den Wettbewerb zwischen fiskalisch einigermaßen selbständigen Gebietskörperschaften. Die Regierungen repräsentativ demokratischer Länder hingegen haben den föderalistischen Wettbewerb längst durch Harmonisierung, Finanzausgleich und Gebietsreformen auf ein Minimum reduziert.

Die theoretischen Argumente gegen direkte Demokratie sind *nicht* überzeugend. Überforderung der Bürger droht eher bei Wahlen, wo sie unzählige Sachfragen simultan und komplexe, oft in sich widersprüchliche Parteiprogramme evaluieren müssen. Der Vorwurf tiefer Stimmbeteiligung ist schon faktisch falsch. Die Beteiligung an «wichtigen» Abstimmungen ist regelmässig höher als die Wahlbeteiligung. Zudem werden bei Wahlen viele Leistungsdimensionen überhaupt nicht thematisiert, d. h. dass die implizite Beteiligung betreffend dieser Fragen sehr tief ist. Schliesslich bleibt zu betonen, dass rationale Individuen nicht wählen, solange ihnen die Abstimmungsalternativen ähnlich gut gefallen. Wichtig ist vielmehr, dass ein Bürger um so wahrscheinlicher teilnimmt, je intensiver seine Präferenzen sind. Dies verlangt jedoch, dass die durchschnittliche Stimmbeteiligung tief ist.

*Präferenzintensitäten* können also auch in Abstimmungen ausgedrückt werden, in denen nur «Ja» oder «Nein» gestimmt werden kann. Das Argument, intensive Präferenzen könnten in Parlamenten dank Stimmentausch besonders gut artikuliert werden, vernachlässigt, dass Stimmentausch auch in der direkten Demokratie funktioniert: Er nährt die Aus-

arbeitung der Vorlagen, er beseelt die Abstimmungsparolen, und er lenkt das Stimmverhalten. Ein einzelner Stimmbürger hat kaum Einfluss auf das Abstimmungsergebnis und deshalb keine Anreize, ausschliesslich eigennützig zu stimmen. Vielmehr kann er sich an allgemeineren Interessen orientieren. Schliesslich bleibt festzuhalten, dass gerade im Parlament das sog. «Stimmentausch-Paradox» droht: Oft ist der Nutzengewinn jener, die Stimmen tauschen und so eine Mehrheit erringen, kleiner als der Nutzenverlust derer, die am Tausch nicht beteiligt sind und in die Minderheit versetzt werden.

### **Empirie: Klar zugunsten direkter Demokratie**

Die Vorteile der direkten Demokratie sind heute *wissenschaftlich* gut belegt. Weil bei Ländervergleichen zu grosse Unterschiede zu berücksichtigen wären, analysieren moderne Untersuchungen möglichst ähnliche Gebietskörperschaften mit unterschiedlich umfassenden direkt demokratischen Institutionen, insbesondere Schweizer Kantone und Städte, aber auch amerikanische Bundesstaaten und Counties. Diese Studien können dank moderner statistischer Verfahren den Einfluss der direkten Demokratie getrennt von den vielen anderen Einflussfaktoren erfassen. Sie zeigen eindeutig: Je umfassender die Volksrechte sind, um so tiefer ist die Verschuldung und um so höher ist der Selbstfinanzierungsgrad des Staates, um so effizienter ist der öffentliche Sektor, um so schwächer ist die Zentralisierung und um so höher ist die Wirtschaftsleistung. Die Bürger spüren diese Vorteile und sind zufriedener. Das zeigen Umfragen und Abstimmungen über Volksrechte. Mit den Volksrechten sinkt auch die Steuerhinterziehung und steigen

*Je umfassender die Volksrechte sind, um so tiefer ist die Verschuldung und um so höher ist der Selbstfinanzierungsgrad des Staates, um so effizienter ist der öffentliche Sektor, um so schwächer ist die Zentralisierung und um so höher ist die Wirtschaftsleistung.*

die Bodenpreise, beides Indikatoren für Zufriedenheit. Denn dort, wo der Staat gut funktioniert, zahlen die Leute weniger ungerne Steuern, und dort wollen sie wohnen – was die Bodenpreise steigen lässt.

Direkte Demokratie auf unteren staatlichen Ebenen wirkt sich somit eindeutig positiv aus. Zuweilen

wird argumentiert, diese Einsicht könne nicht auf die nationale Ebene übertragen werden. Dabei bleibt jedoch völlig unklar, weshalb die vorteilhaften Mechanismen direkter Demokratie auf nationaler Ebene schlechter funktionieren oder unwichtiger sein sollen. Vielmehr trifft das Gegenteil zu. Auf zentraler Ebene ist die Monopolmacht der Regierung noch ausgeprägter und deshalb die direkt demokratische Kontrolle besonders wichtig.

### **Reformen: Stärkung der Volksrechte**

Das bisher Gesagte bedeutet keinesfalls, dass die schweizerischen Institutionen perfekt sind und deshalb unverändert bleiben sollten. Im Gegenteil: *Reformen versprechen grosse Wohlfahrtsgewinne*. Sie müssen jedoch die *Volksrechte stärken*, nicht schwächen. Dies gilt für die kommunale, die kantonale und die eidgenössische Ebene. In vielen Kantonen und Städten dürfen die Bürger heute nicht über die Steuern, den Budgetvoranschlag und die Verschuldung abstimmen, obwohl die direkt demokratische Kontrolle des Budgetprozesses gemäss wissenschaftlicher Untersuchungen besonders wichtig ist. Die Tatsache, dass in den vier Kantonen mit der weitaus höchsten Steuerbelastung (FR, VS, NE, JU) die Parlamente über ganz besonders hohe Finanzkompetenzen verfügen (gemessen als Ausgabenbetrag pro Einwohner, über den das Parlament ohne Referendumsdrohung entscheiden kann), weist darauf hin, dass das Finanzreferendum auf kantonaler Ebene gestärkt werden sollte. Handlungsbedarf besteht sodann auf Bundesebene. Das Finanzreferendum ist auch dort vielversprechend, genau so wie die Gesetzesinitiative und das konstruktive Referendum. Allerdings muss letzteres als *zusätzliche* Alternative, keinesfalls als Ersatz für bisherige Referenden eingeführt werden. Schliesslich ist es kaum befriedigend, wenn die Regierung nicht vom Volk gewählt wird. Keinesfalls aber sollten Abstimmungsniederlagen den Rücktritt der Regierung bedingen. Dies erst würde den Referenden eine wirklich bremsende Wirkung geben. Die Regierung müsste dann um so mehr auf referendumsfähige Gruppen Rücksicht nehmen.

Vielversprechend ist hingegen die *Volkswahl des Bundesrates*. Die heute impliziten Quoten (z. B. Vertretung der Landesteile) könnten problemlos explizit im Wahlgesetz verankert werden. Angesichts der guten Erfahrungen, die die Kantone und Städte mit der Volkswahl ihrer Magistraten gemacht haben, ist schwer zu verstehen, weshalb die Volkswahl des Bundesrates schädlich sein soll. Schon besser verständlich sind die geharnischten Reaktionen vieler Bundesparlamentarier. Schliesslich bedroht der Vorschlag ihre Wahlkompetenzen und eines ihrer wichtigsten Privilegien. Während heute praktisch nur sie Chancen

haben, in den Bundesrat gewählt zu werden, gibt die Volkswahl auch kantonalen Magistraten (ohne Doppelmandat) und Quereinsteigern eine Chance.

Schliesslich sollte der politische Prozess beschleunigt werden, indem Initiativen dem Volk schneller zur Abstimmung vorgelegt werden. Eine besonders vorteilhafte Lösung dafür bietet der *«dringliche Volksbeschluss»*. Initiativen mit 100 000 Unterschriften dürfen von Regierung und Parlament nach der bisherigen «Schneckenregel» behandelt werden. Initiativen mit z. B. 250 000 Unterschriften hingegen müssen innert 9 Monaten zur Abstimmung kommen. Dieser neue Vorschlag weist gegenüber allgemeinen Erhöhungen der Unterschriftenzahlen und allgemeinen Verkürzungen der Behandlungsfristen entscheidende Vorteile auf. Ohne Volksinitiativen zu erschweren und ohne die Räte zu überlasten, beschleunigt er die Behandlung «wichtiger» Initiativen. Zugleich stärkt er die Anreize innovativer Politikunternehmer, vernünftige Initiativen mit Chancen auf viele Unterschriften zu lancieren, weil solche Initiativen neu besonders schnellen Erfolg versprechen.

### **Zusammenfassung und Blick nach vorne**

Die direkte Demokratie ist der wohl *gewichtigste Standortvorteil* der Schweiz. Sie ist die *Quelle anderer Standortvorteile* wie föderalistische Struktur, gesunde Staatsfinanzen, vernünftige Wirtschaftspolitik usw. Reformen müssen deshalb die direkt demokratischen Institutionen stärken und ausbauen. Während die Vorteile direkter Demokratie in der Schweiz manchmal gering geschätzt werden, werden sie im Ausland zunehmend erkannt. Wiederum kann Deutschland als Beispiel dienen. Nachdem in Bayern kürzlich die direkt demokratischen Instrumente auf kommunaler Ebene massiv ausgebaut wurden, laufen in verschiedenen Bundesländern und auch auf Bundesebene Begehren, es den Bayern (und den Schweizern) nachzumachen. Schliesslich hält auch der *«Economist»*, die weltweit reputierteste Wirtschaftszeitschrift, die direkte Demokratie für die Staatsform der Zukunft. ♦

---

REINER EICHENBERGER, geboren 1961, ist Privatdozent für Volkswirtschaftslehre und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Zürich.

Der Autor dankt Bruno Frey für wertvolle Hinweise und Verbesserungsvorschläge.

---

#### *Weiterführende Literatur:*

David Butler und Austin Ranney (Hrsg.). *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*. Washington: AEI Press 1994. Bruno S. Frey, *Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience*. *American Economic Review*, 84, 1994, 338–342. Lars P. Feld und Marcel R. Savioz, *Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation*. *Kyklos*, 50, 1997, 507–538.