

## Direkte Demokratie aus ökonomischer Sicht

### 1. Einleitung

Bürger und Bürgerinnen fordern vielenorts mehr direkte Demokratie, wohingegen viele Politiker und Politikerinnen starke Vorbehalte gegen direkte Demokratie haben. Das hat mehrere Ursachen. Wer unter den herrschenden Spielregeln erfolgreich ist, will diese nicht ändern und seine Macht nicht durch Volksabstimmungen eingeschränkt sehen. Zudem werden Reformvorschläge oft aufgrund des »Nirwana-Ansatzes« (Demsetz 1969) beurteilt, also an einem Idealbild statt an realistischen Alternativen gemessen. So wird dann übersehen, dass die gegen direkte Demokratie vorgebrachte Kritik zumeist noch stärker auf die repräsentative Demokratie zutrifft.

Im Folgenden wird die Wirkung direkter Demokratie aus polit-ökonomischer Perspektive (siehe z. B. Frey 1978; Mueller 2003) analysiert. Das bedarf theoretischer Überlegungen und empirischer Evidenz. Die bisherigen Beiträge zur vielfältigen Wirkungsweise der direkten Demokratie diskutieren zwar einzelne interessante theoretische Elemente (siehe z. B. Besley/Coate 2008; Feld/Kirchgässner 2001b), bieten aber keinen breiteren theoretischen Rahmen. Deshalb beleuchtet dieses Kapitel die direkte Demokratie zuerst aus theoretischer Sicht und evaluiert die Kritik an der direkten Demokratie aus strikt vergleichender Perspektive (Abschnitt 2): Dabei wird die Politik als Markt für politische Dienstleistungen betrachtet. Der politische Markt funktioniert ähnlich wie wirtschaftliche Märkte keineswegs perfekt. Die »Politikversagen« können aber durch direktdemokratische Institutionen gemindert werden. Sodann werden die Ergebnisse der empirischen Literatur zu den Effekten der direkten Demokratie auf unterschiedlichste Zielgrößen diskutiert (Abschnitt 3). Obwohl diese Untersuchungen mit vielen Schwierigkeiten behaftet sind, unterstützen sie die theoretischen Überlegungen: Die Ergebnisse des politischen Prozesses sind besser, wenn die Bürger über klug ausgestaltete direktdemokratische Instrumente Einfluss nehmen können. Sodann argumentieren wir, dass die bisherigen Studien die Wirkung der direkten Demokratie wohl systematisch unterschätzen. Im Anschluss werden einige Vorschläge diskutiert, wie direkte Demokratie noch wirksamer werden kann

(Abschnitt 4), und es wird erwogen, wie direkte Demokratie helfen kann, große zukünftige Herausforderungen zu meistern (Abschnitt 5).

## 2. Die fruchtbare Rolle direkter Demokratie: Theorie

### 2.1 Politik ist der Markt für politische Dienstleistungen

Die Wirkungsmechanismen der direkten Demokratie können gut verstanden werden, wenn der politische Prozess als Markt interpretiert wird. Hier treffen Anbieter und Nachfrager von politischen Dienstleistungen aufeinander. Sie tauschen Politikmaßnahmen gegen Wählerstimmen, Parteipenden und andere Zuwendungen, und zwischen den verschiedenen Anbietern sowie Nachfragern besteht eine gewisse Konkurrenz. Folglich kann »der Markt für Politik« nicht nur mit den typischen ökonomischen Analyseinstrumenten untersucht werden, sondern unterliegt auch ähnlichen Marktversagen wie wirtschaftliche Märkte (siehe *Eichenberger 2019; Eichenberger/Funk 2009*).

Aus der ökonomischen Standardtheorie wissen wir, dass folgende Bedingungen wichtig für das gute Funktionieren von Märkten sind: Tiefe Markteintrittskosten für neue Anbieter, tiefe Kosten der Nachfrager für den Wechsel zu anderen Anbietern, gute Information der Nachfrager über die Leistungen der Anbieter sowie der Anbieter über die Präferenzen der Nachfrager, glaubwürdige Versprechen der Anbieter, eine wirksame Vertragsdurchsetzung, tiefe Transaktionskosten beim Austausch zwischen Anbietern und Nachfragern sowie wirksame Eigentumsrechte an Innovationen.

### 2.2 Direkte Demokratie heilt Marktversagen in der Politik

Hinsichtlich all dieser für die Funktionsfähigkeit eines Marktes förderlichen Aspekte bringt die Einführung direktdemokratischer Instrumente aus theoretischer Sicht wichtige Vorteile:

*Tiefere Markteintrittskosten.* Direkte Demokratie erleichtert es neuen Politikanbietern und auch den Bürgern selbst, in den politischen Prozess einzuwirken. Für Bürger, die sich im heutigen politischen Prozess nicht ausreichend vertreten fühlen, ist es wesentlich einfacher, ein Initiativ- oder Referendumskomitee zu gründen und die nötigen Unterschriften für ein Bürgerbegehren zu sammeln, als eine neue Partei zu gründen.

*Mehr Wettbewerb.* Die repräsentative Demokratie zwingt die Bürger, ihre Stimme für viele Jahre unwiderruflich an einzelne Politiker und Parteien zu

delegieren. Dies schränkt den Wettbewerb ein und gibt den Politikern die Möglichkeit, von den Präferenzen der Bürger abzuweichen<sup>1</sup>. In der direkten Demokratie hingegen können sie regelmäßig selbst an politischen Entscheidungen teilnehmen. Dabei entscheiden nur die wenigstens Wähler aufgrund eigener, umfassender Abklärungen. Vielmehr verlassen sie sich stark auf die Abstimmungsempfehlungen der verschiedenen politischen Parteien, Interessensgruppen und Medien. Dabei können sie situativ je nach Thema und Zeitpunkt unterschiedlichen Anbietern von Abstimmungsempfehlungen vertrauen – genau wie Konsumenten beim Kauf von speziellen Gütern auch auf Meinungen von Experten vertrauen. Das beschränkt den Spielraum der Parteien, von den Präferenzen ihrer Wähler abzuweichen.

*Bessere Information.* Vor Volksabstimmungen entsteht ein intensiver öffentlicher Diskurs über die Vor- und Nachteile der Vorlagen und mögliche Alternativen. Dabei lernen sowohl die Bürger als auch die Politiker viel über die herrschenden *Probleme* und möglichen Lösungsansätze. Zudem sorgt der intensive öffentliche Diskurs dafür, dass Bürger besser *über die Politiker* informiert sind und die Positionen und Leistungen der Amtsinhaber und Kandidaten besser einschätzen können. Die Bürger lernen zu verschiedenen Sachthemen die Positionen der Politiker, Kandidaten und Parteien kennen. Zudem führen der öffentliche Diskurs und die Abstimmungsentscheidung der Wähler dazu, dass Politiker besser über die Präferenzen und Wünsche *der Wähler informiert* sind. Die Abstimmungsergebnisse nach intensivem gesellschaftlichem Diskurs sind viel informativer als repräsentative Umfragen in Ländern ohne Volksabstimmungen. Denn der öffentliche Diskurs hat einen großen Einfluss auf die Abstimmungsergebnisse. So werden nach »geschlagener Abstimmungsschlacht« oft Vorlagen deutlich angenommen (abgelehnt), die in repräsentativen Umfragen ein paar Monate vor der Abstimmung noch deutlich abgelehnt (angenommen) wurden.

*Wirksamere Vertragsdurchsetzung.* Die Umsetzung von Volksentscheiden ist mit weniger Unsicherheit verbunden und damit glaubwürdiger als die Umsetzung von Wahlversprechen. Deshalb ist der gesellschaftliche Diskurs vor Abstimmungen wesentlich inhaltlicher, sachlicher und weniger ideologisch als vor Wahlen. Dies stärkt auch das Vertrauen in die Politik, was für allen politischen und wirtschaftlichen Austausch von großer Bedeutung ist.

---

1 In direktdemokratischen Systemen kann das Stimmverhalten der Repräsentanten im Parlament mit den Entscheidungen ihrer Wähler in Volksabstimmungen verglichen werden. Dabei zeigt sich, dass die Abweichungen gross und systematisch sind (siehe z. B. für die Schweiz *Portmann et al.* 2012, *Stadelmann et al.* 2013, 2019, *Giger/Klüver* 2016; für die USA *Brunner/Ross/Washington* 2013).

*Tiefe Transaktionskosten.* Marktlicher Austausch ist umso effizienter, je genauer und günstiger die Konsumenten die Intensität ihrer Präferenzen äußern können. Das wird in der Politik dadurch erschwert, dass jeder Wähler nur eine Stimme hat. Tatsächlich aber gibt es einen Mechanismus, der den Wählern trotzdem erlaubt, die Intensität ihrer Präferenzen zu äußern: probabilistisches Wählen (*Coughlin/Nitzan 1981*), indem die Wähler nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit, die mit ihrer Präferenzintensität korreliert, für eine Alternative stimmen. Die direkte Demokratie unterstützt diesen Mechanismus, indem die Bürger vor allem bei den Themen abstimmen, die ihnen besonders wichtig sind (*Osborne/Turner 1981*).

*Sicherung geistigen Eigentums.* In der repräsentativen Demokratie können Politiker und Parteien leicht die Ideen anderer Politikanbieter übernehmen und als eigene Ideen ausgeben, was deren Bereitschaft mindert, neue Ideen zu entwickeln. Können hingegen Volksbegehren lanciert werden, wird viel klarer, wer die wahren »Urheber« des Politikvorschlags sind. Dadurch stärkt direkte Demokratie die Anreize der Politiker, neue Ideen in den politischen Prozess einzubringen.

### 2.3 Vergleichende Analyse

Die Kritik an der direkten Demokratie nimmt kaum je auf theoretische und empirische Forschung Bezug (siehe *Kirchgässner 2015*). Ihre Hauptschwäche liegt aber darin, dass sie oft dem Nirwana-Ansatz folgt und die realen Probleme der direkten Demokratie an einem unrealistischen, makellosen Ideal misst. Aus vergleichender Sicht hingegen – wenn also verschiedene realistische Alternativen verglichen werden – sind die traditionellen Kritikpunkte an der direkten Demokratie weitgehend hinfällig. Dazu drei Beispiele:

*Interessengruppeneinfluss.* Politiker und auch Akademiker begründen ihren Widerstand gegen mehr direkte Demokratie oft damit, dass Interessengruppen großen Einfluss auf direktdemokratische Entscheidungen hätten. Doch die entscheidende Frage ist, ob Interessengruppen in der direkten Demokratie mehr Einfluss haben als in anderen realistischen Formen der Demokratie, also insbesondere in der repräsentativen Demokratie. So gesehen ist der Einfluss gut organisierbarer Interessen in der repräsentativen Demokratie größer (*Giger/Klüver 2016*), auch wenn die Effekte vielschichtig sind (*Stadelmann et al. 2016*). Den Autoren ist kein Beitrag bekannt, der theoretisch oder empirisch aufzeigt, dass Interessengruppen Volksabstimmungen leichter beeinflussen können als Parlamentsentscheide.

*Kurzfristige Wähler.* Oft wird behauptet, die Wähler hätten eine allzu kurzfristige Perspektive und vernachlässigten die längerfristigen Kosten von

Entscheidungen. Jedoch handeln Wähler kaum kurzfristiger als Politiker, welche oft einen auf die Wiederwahl beschränkten Zeithorizont haben. Und selbst wenn die Wähler tatsächlich kurzfristiger wären, spricht das nicht gegen direkte Demokratie. Denn solche Wähler würden ja wohl nicht nur in Sachabstimmungen kurzfristig entscheiden, sondern auch bei Wahlen. Weil aber Politiker in der repräsentativen Demokratie über die Wiederwahlrestriktion wenigstens teilweise an die Präferenzen der Bürger gebunden sind, müssten dann auch die weitsichtigsten Politiker kurzfristig handeln. Die entscheidende Frage ist deshalb, in welchem System die Fehler der Bürger weniger schwerwiegende Konsequenzen haben und leichter behoben werden können. In der direkten Demokratie wirken Fehler, wenn also beispielsweise wegen kurzfristiger Gemütsaufwallungen extremistische Entscheidungen getroffen werden, nur auf das betreffende Thema und können durch ein nochmaliges Abstimmen über die Frage leicht behoben werden. Wenn hingegen in einer repräsentativen Demokratie wegen einer kurzfristigen Gemütsaufwallung eine extremistische Partei gewählt wird, bleibt diese zumeist vier Jahre an der Macht. Dann wirkt sich der Fehler auf viele Bereiche aus. Zudem können extremistische Parteien die politischen Spielregeln zuweilen ändern und so über ihre ursprüngliche Amtszeit hinaus einflussreich bleiben.

*Überforderte Wähler.* Viele Kritiker der direkten Demokratie argumentieren, direktdemokratische Sachentscheide würden die Bürger inhaltlich überfordern. Absolut betrachtet haben sie selbstverständlich recht. Aber Bürger, die von Sachvorlagen überfordert werden, sind wohl erst recht überfordert, wenn sie die richtigen Kandidaten wählen sollten. Denn dann müssen sie nicht nur eine aktuelle Sachfrage beantworten, sondern vorausahnen, welche Themen in den nächsten vier Jahren behandelt werden, was die richtigen Lösungen wären, und wie sich die Kandidaten verhalten werden. Wahlentscheidungen sind deshalb viel komplexer als Sachentscheidungen. Dagegen argumentieren die Kritiker der direkten Demokratie, bei Wahlen könnten die Bürger die Kandidaten aufgrund deren ideologischen Position recht gut einordnen (*Lupia/McCubbins 1998; Wittman 1997*). Dasselbe gilt aber auch für die direkte Demokratie: Die Wähler sind ja nicht ausschließlich auf ihre eigenen Überlegungen angewiesen, sondern können den Abstimmungsempfehlungen der ihnen ideologisch am nächsten stehenden Politiker folgen.

### 3. Empirischer Befund

#### 3.1 Mehrheitlich positiv

Die akademische Literatur zur direkten Demokratie ist stark empirisch orientiert. Da sich die Länder in vielerlei Hinsicht unterscheiden und nur wenige Länder direkte Demokratie auf nationaler Ebene haben, sind quantitative statistische Vergleiche über viele Länder hinweg nur schwer interpretierbar (siehe z. B. *Blume et al.* 2009; *Blume/Voigt* 2012; *Bochsler/Hug* 2015; *Voigt* 2019). Immerhin zeigen die Daten klar, dass auch stark ausgebaute direkte Demokratie keineswegs ins Chaos führt. So haben die Schweiz (vgl. den Beitrag von *Braun Binder*) und Kalifornien (vgl. den Beitrag von *Heußner* zu den USA) besonders stark ausgebaute direktdemokratische Institutionen – und sind beides Orte besonders hohen Wohlstands, hoher Lebensqualität und auch größter Innovationskraft. Wegen der Probleme internationaler Vergleiche basieren die meisten empirischen Arbeiten auf Vergleichen unterschiedlich direktdemokratischer Gebietskörperschaften innerhalb von Ländern, insbesondere von Bundesstaaten in den USA und Kantonen in der Schweiz, wo die Bürger über unterschiedlich weitreichende direktdemokratische Instrumente verfügen. Dabei wird der Effekt der direkten Demokratie auf unterschiedliche interessierende Variablen, wie Steuerhöhe, Staatsausgaben, politische Informiertheit und Teilhabe oder Zufriedenheit der Bevölkerung untersucht.

Was die öffentlichen Finanzen und die Bereitstellung öffentlicher Güter angeht, bieten die bisherigen Studien ein relativ klares Bild: Unter direkter Demokratie ist die Finanzpolitik nachhaltiger mit tieferen Defiziten, Schulden und Staatsquoten (siehe z. B. *Feld/Kirchgässner* 2001a; *Feld/Matsusaka* 2003; *Freitag et al.* 2003; *Funk/Gathmann* 2011). In einer frühen empirischen Arbeit zu Schweizer Städten findet *Pommerehne* (1978), dass die öffentlichen Ausgaben von stärker direktdemokratischen Gebietskörperschaften vermehrt den Bürgerpräferenzen dienen. Ihre kommunalen Investitionsprojekte werden auch von übergeordneten Staatsebenen als besser beurteilt und finanziell stärker unterstützt (*Asatryan et al.* 2017). Weiter zeigen *Asatryan/Witte* (2015) mit Gemeindedaten aus dem Bundesland Bayern, dass die Leistungserbringung durch die Einführung direktdemokratischer Instrumente effizienter ausfällt (dazu auch *Matsusaka* 2009; *Pommerehne* 1983). Zudem finden *Feld/Savioz* (1997), *Freitag/Vatter* (2000) sowie *Blomberg et al.* (2004) einen positiven Zusammenhang zwischen den wirtschaftlichen Aktivitäten – und damit Wohlstand – und direkter Demokratie.

Natürlich interessieren aus polit-ökonomischer Sicht nicht nur die finanziellen Auswirkungen der direkten Demokratie, sondern auch wie sie auf den

politischen Prozess und die Gesellschaft wirkt. Beispielsweise finden *Benz/Stutzer* (2004) mit Umfragedaten aus der EU und der Schweiz, dass Wähler aus Ländern mit stark ausgebauten Mitbestimmungsrechten stärker an der Politik interessiert sind. Zudem können direktdemokratische Institutionen auch für den Einbezug unterschiedlicher Gruppen förderlich sein. So findet *Kim* (2019) für Schweden nach der Einführung des Frauenstimmrechts, dass in Gemeinden mit direktdemokratischem Hintergrund der Geschlechtergraben in der Wahlbeteiligung kleiner war. Für die Schweiz finden *Koukal/Eichenberger* (2017), dass direkte Demokratie die Einführung des Frauenstimmrechts zugleich bremste und beschleunigte; Männer aus Gemeinden mit besonders stark ausgeprägter direkter Demokratie waren seltener für Frauenstimmrecht auf Gemeindeebene, aber häufiger für Frauenstimmrecht auf Bundesebene. Direkte Demokratie bringt auch eine Umverteilung des politischen Einflusses. So ist beispielsweise der relative Einfluss der Wähler mit tiefen Einkommen bei Volksentscheidungen höher als bei Parlamentsentscheidungen (*Stadelmann et al.* 2015). Auch das Vertrauen in die Politik scheint unter stärker ausgebauten direktdemokratischen Instrumenten höher zu sein (*Bauer/Fatke* 2014). Direktdemokratische Institutionen werden sodann mit der Zufriedenheit der Bürger in Verbindung gebracht: *Frey/Stutzer* (2000) zeigen, dass Bürger aus Regionen mit stärkeren direktdemokratischen Instrumenten in Umfragedaten eine höhere Lebenszufriedenheit angeben – es ist jedoch unklar, ob dies tatsächlich ein Institutionen- oder ein Spracheffekt ist (*Dorn et al.* 2008). *Stadelmann-Steffen/Vatter* (2012) finden Evidenz dafür, dass die Nutzung direktdemokratischer Rechte zu einer höheren Zufriedenheit mit der Demokratie führen kann. *Leemann/Stadelmann-Steffen* (2022) zeigen außerdem, dass direkte Demokratie den Zufriedenheits-Graben zwischen den Wahlgewinnern und -verlierern schließen kann (siehe auch *Radcliff/Shufeldt* 2016). Schließlich fand *Santerre* (1986) schon früh, dass in direktdemokratischen Gebietskörperschaften die Bodenpreise höher sind, was als Reflex einer insgesamt höheren Lebensqualität interpretiert werden kann.

Natürlich gibt es, wie in der Wissenschaft üblich, keinen Konsens über die Auswirkungen direkter Demokratie. Die Effekte können sich je nach Ausgestaltung der direktdemokratischen Instrumente unterscheiden und interagieren mit den repräsentativen politischen Institutionen (siehe z. B. *Emmenegger et al.* 2022; *Matsusaka* 2018). Bemerkenswert ist aber, dass trotz der mittlerweile großen Zahl von Studien die meisten vorteilhafte, manche keine, und nur ganz wenige negative Wirkungen der direkten Demokratie finden.

### 3.2 Unterschätzte Vorteile

Die empirischen Studien dürften die Vorteile der direkten Demokratie aus zwei Gründen sogar noch unterschätzen:

*Direkte und indirekte Effekte.* Direkte Demokratie beeinflusst die interessierenden Größen nicht nur direkt, sondern auch indirekt. Dabei können viele Kanäle eine Rolle spielen, wie z. B. die Wirkung von direkter Demokratie auf Investitionen in die Infrastruktur und ins Bildungswesen. Besonders wichtig ist aber, dass direkte Demokratie auch zur Entwicklung und Erhaltung anderer fruchtbarer politischer Institutionen beiträgt. So wurden in der Schweiz das Wahlrecht, also die repräsentativ-demokratischen Institutionen, stark durch Volksinitiativen weiterentwickelt (Eichenberger et al. 2021). Direkte Demokratie spielte auch bei der Einführung von Schuldenbremsen zuerst in den Kantonen und dann auf Bundesebene eine wichtige Rolle (siehe z. B. Kirchgässner 2015), und sie fördert Dezentralisierung (Feld et al. 2008): Bürger haben stärkere Präferenzen für Dezentralisierung und Föderalismus als Politiker und Parteien. Der mit Föderalismus verbundene Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften ist für Politiker und Parteien unangenehm, weshalb sie ihn durch Harmonisierung und Zentralisierung auszuschalten versuchen (Eichenberger 1994; Greve 2015). Wenn nun, wie in statistischen Analysen heute üblich, der Einfluss all dieser Größen kontrolliert wird, wird der direkten Demokratie nur noch ihr direkter Einfluss auf die abhängige Variable zugeschrieben, nicht aber all die oft wohl wichtigeren indirekten Wirkungen.

*Wettbewerb unter Gebietskörperschaften.* Statistische Analysen sind besonders dann sinnvoll, wenn möglichst ähnliche Einheiten untereinander verglichen werden, also beispielsweise US-Bundesstaaten oder Schweizer Kantone und Gemeinden. Dabei herrscht aber gerade zwischen diesen Gebietskörperschaften ein intensiver Wettbewerb. Wenn nun Gebietskörperschaften mit viel direkter Demokratie bessere Politik betreiben, kommen die mit weniger direkter Demokratie unter Druck, ihre Politik anzupassen. Und wenn sie das nicht tun, müssen im Wettbewerbsgleichgewicht die Bodenpreise und damit die Wohnkosten die Unterschiede ausgleichen. So oder so ebnet also der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften die Unterschiede ein und überdeckt die Effekte der direkten Demokratie, weshalb es kaum überrascht, wenn für manche Größen, etwa die Lebenszufriedenheit, nicht immer systematische Unterschiede gefunden werden.

## 4. So wird direkte Demokratie noch besser

### 4.1 Entscheidende Details

Die positiven Wirkungen direkter Demokratie hängen von verschiedenen Bedingungen ab. Die für Volksabstimmungen *notwendigen Unterschriftenzahlen* dürfen nicht zu hoch sein. Gemäß verschiedenen Studien nimmt die Wirkung bei Unterschriftenerfordernissen von über fünf Prozent deutlich ab (Kirchgässner 2015; Matsusaka 1995). In der Schweiz sind die Hürden auf allen Ebenen weit tiefer und selten über zwei Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung. Sodann muss vor Abstimmungen ein intensiver und fokussierter öffentlicher *Diskurs* über die anstehenden Probleme und Problemlösungen stattfinden (Frey 1993). Dafür müssen die Entscheidungen bindend sein, es dürfen keine schwer zu erreichenden Beteiligungsquoten existieren, und es sollten nicht gleichzeitig zu viele (Stutzer et al. 2019) oder zu komplex ausgestaltete Vorlagen (Hessami 2016) zur Abstimmung stehen.

Die direktdemokratischen Institutionen sollten auf allen *staatlichen Ebenen ähnlich stark* ausgebaut sein. Ansonsten versuchen Politiker, Aufgaben gezielt auf die Ebenen zu verlagern, auf denen die Bürger weniger Einfluss nehmen können (siehe Galletta 2020). Schließlich hat das *einfache Mehr* gegenüber höheren Mehrheitserfordernissen gewichtige Vorteile, da so einmal getroffene falsche Entscheidungen einfacher wieder rückgängig gemacht werden können. Aus demselben Grund sollte eine sofortige und mehrmalige *Wiedertraktandierung* von gerade abgehandelten Themen zulässig sein. Das ist auch angesichts des großen Lerneffekts dank des gesellschaftlichen Diskurses vor Abstimmungen wichtig.

### 4.2 Positive Interaktionen mit anderen Institutionen

Wie kann die Funktionsweise der direkten Demokratie noch verbessert werden? Zwei Institutionen sind besonders interessant:

*Volksgewählte Kritik- und Informationsgremien.* Wichtig für den direktdemokratischen Diskurs ist, dass die Bürger gut informiert sind und keine systematischen Entscheidungsfehler machen. Besonders wirkungsvoll hierfür sind volksgewählte Kritik- und Informationsgremien. Dazu können neue Institutionen geschaffen oder die bisherigen Rechnungshöfe weiterentwickelt werden. Diese Gremien müssten vor Volksentscheidungen aus neutraler Sicht Stellung nehmen, d. h. die vorliegenden Vorschläge evaluieren, kritisieren und vielleicht sogar aktiv eigene Gegenvorschläge vorbringen. Sie dürfen keine eigene Entscheidungsmacht haben, sondern einzig und alleine

Informationen bereitstellen. Dafür sollten ihre wichtigsten Mitglieder volksgewählt werden, idealerweise in einem Einheitswahlkreis mit Mehrheitswahl (siehe unten), da die Kandidaten so parteipolitisch unabhängig bleiben.

Solche volksgewählten Kritik- und Informationsgremien existieren heute bereits in allen Schweizer Gemeinden, in denen die Bürger in einer Gemeindeversammlung die wichtigsten Entscheidungen treffen (zumeist Gemeinden mit weniger als 15.000 Einwohner)<sup>2</sup>. Weil der Zeitaufwand ihrer Mitglieder deutlich unter demjenigen von Gemeinderegierungsmitgliedern liegt, können für die Position leichter hochqualifizierte Bürger rekrutiert werden.

Die Mitglieder dieser Gremien haben weit stärkere Anreize als Oppositionspolitiker, die Politikvorschläge der Regierung konstruktiv-kritisch zu evaluieren, da ihr Ziel normalerweise die Wiederwahl ins Kontrollgremium ist. Oppositionspolitiker hingegen wollen die Politik der Regierung möglichst torpedieren und blockieren, weil sie selbst an die Macht und deshalb Politikerfolge der Regierung verhindern wollen.

Schelker und Eichenberger (2010) finden einen starken, vorteilhaften Einfluss der Kritik- und Informationsgremien auf die Finanzpolitik von Gemeinden. Ihr Einfluss wird umso größer und vorteilhafter, wenn sie *ex ante* – also bevor die die betreffenden Entscheidungen gefällt werden – kontrollieren und kritisieren können, und wenn sie Einzelprojekte statt nur die gesamte Rechnung der Gemeinde beurteilen dürfen.

*Mehrheitswahlen in Mehrpersonenwahlkreisen.* Es sollte stets auch die Interaktion zwischen der direkten und der repräsentativen Demokratie im Auge behalten werden. Entscheidungen unter direkter Demokratie werden (normalerweise) mit Mehrheitsentscheid getroffen, woraus sich eine stark an der politischen Mitte (Median) orientierte Politik ergibt. Je nach Wahlsystemen sind Politiker mit unterschiedlichen Anreizen konfrontiert: Bei Mehrheitswahlen benötigen die Politiker die Stimmen der (relativen oder absoluten) Mehrheit der Bevölkerung. Bei der Verhältniswahl hingegen reichen den Politikern normalerweise kleine Wahlanteile für die Wahl, was extreme Positionen zulässt.

Verhältniswahlsysteme stehen dann im Spannungsverhältnis zu den Medianentscheidungen unter direkter Demokratie. Das führt zu diversen Problemen: Erstens werden vor diesem Hintergrund Regierungsentscheide permanent mit den direktdemokratischen Mitteln angegriffen und die direkte Demokratie nimmt eine »Veto-Funktion« ein. Dies schränkt die Regierungsfähigkeit ein und führt zu Blockaden. Zweitens haben nicht medianorientierte Parlamente wenig Interesse daran, die medianorientierten Volksentscheide

2 Diese Gremien werden meist Rechnungsprüfungs-, Finanz- oder Geschäftsprüfungskommission genannt.

auch sauber auszuführen. Somit sind die Durchsetzbarkeit und Verbindlichkeit der direktdemokratischen Entscheidungen nicht sichergestellt. Drittens gefährdet ein nicht medianorientiertes Wahlsystem die Einrichtung und den Erhalt direktdemokratischer Instrumente.

Weshalb bleibt die Schweiz von diesen Problemen verschont? Dies hat viel mit dem Wahlsystem zu tun, welches wirkungsvoll Verhältniswahlen mit Mehrheitswahlen vereint. Während die meisten Parlamentssitze in Verhältniswahlen vergeben werden, finden die Wahlen für die für Politiker oft attraktiveren Sitze (Regierung und Ständerat) nach der Mehrheitsregel – zumeist in Mehrpersonenwahlkreisen – statt. Dies führt zu einer parteilich durchmischten aber doch medianorientierten Regierung (Eichenberger et al. 2021), was gut mit den direktdemokratischen Entscheidungen harmoniert. So stellt die direkte Demokratie keine Bremse, sondern eine fruchtbare Ergänzung der repräsentativen Demokratie dar.

## 5. Zukunftsfähige direkte Demokratie

Direktdemokratische Elemente können auch helfen, die großen Herausforderungen der Zukunft besser zu bewältigen. Dazu zwei Beispiele:

*Integration neuer Gruppen.* Ein erklärtes Ziel der direkten Demokratie ist, dass es Minderheiten schützen soll (vgl. den Beitrag von Gross/Rehmet). Doch viele marginalisierte Gruppen hatten oder haben kein Stimm- und Wahlrecht. Heute stellen die Zuwanderer in vielen Demokratien die größte Gruppe ohne Mitbestimmungsrechte – eine rasche Erweiterung der Stimm- und Wahlrechte auf diese Gruppe ist mit wachsendem Ausländeranteil aber eher unwahrscheinlich (vgl. Koukal et al. 2021).

Die direkte Demokratie ermöglicht dennoch neue Wege für die politische Integration marginalisierter Gruppen. So könnten Gruppen, die bisher kaum wirksame demokratische Rechte besitzen, wie beispielsweise Zuwanderern oder Minderjährigen, Mitspracherecht ohne Mitbestimmungsrecht gewährt werden. Dies heißt, dass sie möglichst rasch volles Initiativ- und Referendumsrecht erhielten, sich also an Unterschriftensammlungen für Volksentscheide beteiligen könnten, aber nicht an den Volksentscheiden selbst. Dies gäbe ihnen die Möglichkeit, ihre Anliegen wirkungsvoll in die politischen Debatten einzubringen und den politischen Diskurs anzuregen.

*Gefahren Sozialer Medien entgegenwirken.* Mit dem Aufkommen von sozialen Medien kam die Angst, die Bürger würden in Echokammern verharren und dadurch die politische Polarisierung zunehmen. Die empirische Evidenz hierzu ist jedoch unklar (siehe Zhuravskaya et al. 2020). Algorithmen

der sozialen Medien können aber dazu führen, dass die Bürger weniger mit gegensätzlichen Meinungen konfrontiert werden und so die Polarisierung steigt (siehe z. B. *Levy 2021*). Hier kann der direktdemokratische Diskurs eine wichtige Rolle einnehmen, indem er die potenziellen Filterblasen durchbricht. Vor den Abstimmungen werden Bürgerinnen zwangsweise stark mit anderen Ansichten konfrontiert, und für einen erfolgreichen Abstimmungskampf müssen die Parteien versuchen, möglichst viele Vertreter der Gegenseite zu überzeugen.

Zudem steigt mit der Nutzung sozialer Medien die Gefahr, dass Wähler mit Fake News manipuliert werden (siehe z. B. *Allcott/Gentzkow 2017*). Wenn Fake News den Ausgang von Wahlen beeinflussen, können diese Fehler erst bei den nächsten Wahlen rückgängig gemacht werden. Unter direkter Demokratie ist die Korrektur analoger Fehler rascher möglich.

## 6. Folgerungen

Die direktdemokratischen Instrumente, insbesondere Referenden und Initiativen, haben gemäß theoretischen Überlegungen und empirischen Studien vielerlei Vorteile und kaum Nachteile. Sie stärken durch verschiedene Mechanismen den politischen Wettbewerb und die Information von Bürgern und Politikern und führen so zu besserer Politik. Gleichzeitig interagieren sie positiv mit anderen politischen Institutionen, stärken die repräsentative Demokratie und geben neue Impulse.

Abschließend bleiben die Kosten zu diskutieren. So wird regelmäßig kritisiert, der Versand der Abstimmungsunterlagen an alle Bürger sei teuer und der Informations- und Abstimmungsaufwand für die Bürger groß. Entscheidend ist auch hier wieder die vergleichende Perspektive. Die Kosten sind im Vergleich zu den finanziellen Folgen von Abstimmungsvorlagen sehr klein. Wenn direkte Demokratie nur schon eine minimale Verbesserung der Politik bringt, betragen die zusätzlichen Erträge ein Vielfaches der Kosten. Schließlich muss auch der zeitliche Aufwand der Bürger für Informationsbeschaffung und Abstimmungen relativiert werden. Diese Aufwendungen sind keine Kosten, sondern sie spiegeln den Nutzen, den die Bürger aus den Abstimmungen ziehen. Oder sagt jemand Fußball verursache hohe Kosten, da viele Zuschauer zu den Spielen gehen und viel Zeit für Fernsehen und Diskussionen über Fußball aufwenden? Direkte Demokratie hat für die Bürger große Vorteile. Sie bringt ihnen bessere Politikergebnisse und macht ihnen Freude, sowohl als Mitspieler wie auch als Zuschauer.

## Weiterführende Literatur

- Allcott, Hunt/Gentzkow, Matthew: Social Media and Fake News in the 2016 Election, in: *Journal of Economic Perspectives*, Jg. 31 Heft 2 (2017), S. 211–236.
- Asatryan, Zareh/Baskaran, Thushyanthan/Grigoriadis, Theocharis/Heinemann, Friedrich: Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism, in: *The Scandinavian Journal of Economics*, Jg. 119 Heft 3 (2017), S. 801–820.
- Asatryan, Zareh/de Witte, Kristof: Direct Democracy and Local Government Efficiency, in: *European Journal of Political Economy*, Jg. 39 (2015), S. 58–66.
- Bauer, Paul C./Fatke, Matthias: Direct Democracy and Political Trust: Enhancing Trust, Initiating Distrust—or Both?, in: *Swiss Political Science Review*, Jg. 20 Heft 1 (2014), S. 49–69.
- Benz, Matthias/Stutzer, Alois: Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? – Evidence for the European Union and Switzerland, in: *Public Choice*, Jg. 119 Heft 1/2 (2004), S. 31–59.
- Besley, Timothy/Coate, Stephen: Issue Unbundling via Citizens' Initiatives, in: *Quarterly Journal of Political Science*, Jg. 3 Heft 4 (2008), S. 379–397.
- Blomberg, Stephen/Hess, Gregory/Weerapana, Akila: The impact of voter initiatives on economic activity, in: *European Journal of Political Economy*, Jg. 20 Heft 1 (2004), S. 207–226.
- Blume, Lorenz/Müller, Jens/Voigt, Stefan: The economic effects of direct democracy – a first global assessment, in: *Public Choice*, Jg. 140 Heft 3/4 (2009), S. 431–461.
- Blume, Lorenz/Voigt, Stefan: Institutional details matter – more economic effects of direct democracy, in: *Economics of Governance*, Jg. 13 Heft 4 (2012), S. 287–310.
- Bochsler, Daniel/Hug, Simon: How minorities fare under referendums: A cross-national study, in: *Electoral Studies*, Jg. 38 (2015), S. 206–216.
- Brunner, Eric/Ross, Stephen L./Washington, Ebonya: Does Less Income Mean Less Representation?, in: *American Economic Journal: Economic Policy*, Jg. 5 Heft 2 (2013), S. 53–76.
- Coughlin, Peter/Nitzan, Shmuel: Electoral outcomes with probabilistic voting and Nash social welfare maxima, in: *Journal of Public Economics*, Jg. 15 Heft 1 (1981), S. 113–121.
- Demsetz, Harold: Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: *The Journal of Law and Economics*, Jg. 12 Heft 1 (1969), S. 1–22.
- Dorn, David/Fischer, Justina A./Kirchgässner, Gebhard/Sousa-Poza, Alfonso: Direct democracy and life satisfaction revisited: new evidence for Switzerland, in: *Journal of Happiness Studies*, Jg. 9 Heft 2 (2008), S. 227–255.

- Eichenberger, Reiner: The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: *Kyklos*, Jg. 47 Heft 3 (1994), S. 403–420.
- Eichenberger, Reiner: Helvetia illuminata. Alte und neue Rezepte gegen das Marktversagen im politischen Wettbewerb, in: *Schweizer Monat*, Ausgabe 1071, November 2019, S. 57–59.
- Eichenberger, Reiner/Funk, Michael: The deregulation of the political process: Towards an international market for good politics, in: Geoffrey Brennan/Giuseppe Eusepi (Hrsg.): *The Economics of Ethics and the Ethics of Economics: Values, Markets and the State*, Cheltenham 2009, S. 131–144.
- Eichenberger, Reiner/Portmann, Marco/Schafer, Patricia/Stadelmann, David: Mehrheitswahlen in Mehrpersonenwahlkreisen: Ein Schweizer Erfolgsrezept?, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 22 Heft 4 (2021), S. 315–329.
- Emmenegger, Patrick/Leemann, Lucas/Walter, André: Direct democracy, coalition size and public spending, in: *Journal of Public Policy*, Jg. 42 Heft 2 (2022), S. 224–246.
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard (2001a): Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities, in: *Public Choice*, Jg. 109 Heft 3/4 (2001), S. 347–370.
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard (2001b): The political economy of direct legislation: direct democracy and local decision-making, in: *Economic Policy*, Jg. 16 Heft 33 (2001), S. 330–367.
- Feld, Lars P./Matsusaka, John G.: Budget referendums and government spending: Evidence from Swiss cantons, in: *Journal of Public Economics*, Jg. 87 Heft 12 (2003), S. 2703–2724.
- Feld, Lars P./Savioz, Marcel: Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation, in: *Kyklos*, Jg. 50 Heft 4 (1997), S. 507–538.
- Feld, Lars P./Schaltegger, Christoph/Schnellenbach, Jan: On government centralization and fiscal referendums, in: *European Economic Review*, Jg. 52 Heft 4 (2008), S. 611–645.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian: Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Jg. 136 Heft 4 (2000), S. 579–606.
- Frey, Bruno S.: *Modern political economy*, New York 1978.
- Frey, Bruno S.: Diskursethik, Politische Ökonomie und Volksabstimmungen, in: *Analyse & Kritik*, Jg. 15 Heft 2 (1993), S. 129–149.
- Frey, Bruno S./Stutzer, Alois: Happiness, economy and institutions, in: *The Economic Journal*, Jg. 110 Heft 466 (2000), S. 918–938.
- Funk, Patricia/Gathmann, Christina: Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890–2000, in: *The Economic Journal*, Jg. 121 Heft 557 (2011), S. 1252–1280.

- Galletta, Sergio: Direct democracy, partial decentralization and voter information: evidence from Swiss municipalities, in: *International Tax and Public Finance*, Jg. 27 Heft 5 (2020), S. 1174–1197.
- Giger, Nathalie/Klüver, Heike: Voting against your constituents? How lobbying affects representation, in: *American Journal of Political Science*, Jg. 60 Heft 1 (2016), S. 190–205.
- Greve, Michael S.: *Federalism and the Constitution: Competition vs. Cartels*, George Mason University, Mercatus Center, Arlington 2015.
- Hessami, Zohal: How Do Voters React to Complex Choices in a Direct Democracy? Evidence from Switzerland, in: *Kyklos*, Jg. 69 Heft 2 (2016), S. 263–293.
- Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart 2021.
- Kim, Jeong H.: Direct democracy and women's political engagement, in: *American Journal of Political Science*, Jg. 63 Heft 3 (2019), S. 594–610.
- Kirchgässner, Gebhard: *Direct Democracy: Chances and Challenges*, CESifo Working Paper Series (No. 5376), München 2015.
- Koukal, Anna M./Eichenberger, Reiner: Explaining a Paradox of Democracy: The Role of Institutions in Female Enfranchisement, CREMA Working Paper (2017-13), Zürich 2017.
- Koukal, Anna M./Schafer, Patricia/Eichenberger, Reiner: Enfranchising non-citizens: What drives natives' willingness to share power?, in: *Journal of Comparative Economics*, Jg. 49 Heft 4 (2021), S. 1088–1108.
- Leemann, Lucas/Stadelmann-Steffen, Isabelle: Satisfaction with Democracy: When government by the people brings electoral losers and winners together, in: *Comparative Political Studies*, Jg. 55 Heft 1 (2022), S. 93–121.
- Levy, Ro'ee: Social Media, News Consumption, and Polarization: Evidence from a Field Experiment, in: *American Economic Review*, Jg. 111 Heft 3 (2021), S. 831–870.
- Lupia, Arthur/McCubbins, Mathew D.: *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need To Know?*, Cambridge 1998.
- Matsusaka, John G.: Fiscal effects of the voter initiative: Evidence from the last 30 years, in: *Journal of Political Economy*, Jg. 103 Heft 3 (1995), S. 587–623.
- Matsusaka, John G.: Direct Democracy and Public Employees, in: *American Economic Review*, Jg. 99 Heft 5 (2009), S. 2227–2246.
- Matsusaka, John G.: Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence, in: *Public Choice*, Jg. 174 Heft 1-2 (2018), S. 107–143.
- Mueller, Dennis C.: *Public Choice III*, New York 2003.
- Osborne, Martin J./Turner, Matthew A.: Cost benefit analyses versus referenda, in: *Journal of Political Economy*, Jg. 118 Heft 1 (2010), S. 156–187.

- Pommerehne, Werner W.*: Institutional approaches to public expenditure: Empirical evidence from Swiss municipalities, in: *Journal of Public Economics*, Jg. 9 Heft 2 (1978), S. 255–280.
- Pommerehne, Werner W.*: Private versus öffentliche Müllabfuhr—nochmals betrachtet, in: *FinanzArchiv*, Jg. 42 Heft 3 (1983), S. 466–475.
- Portmann, Marco/Stadelmann, David/Eichenberger, Reiner*: District magnitude and representation of the majority's preferences: Evidence from popular and parliamentary votes, in: *Public Choice*, Jg. 151 Heft 3/4 (2012), S. 585–610.
- Radcliff, Benjamin/Shufeldt, Gregory*: Direct Democracy and Subjective Well-Being: The Initiative and Life Satisfaction in the American States, in: *Social Indicators Research*, Jg. 128 Heft 3 (2016), S. 1405–1423.
- Santerre, Rexford E.*: Representative versus direct democracy: A Tiebout test of relative performance, in: *Public Choice*, Jg. 48 Heft 1 (1986), S. 55–63
- Schelker, Mark/Eichenberger, Reiner*: Auditors and fiscal policy: Empirical evidence on a little big institution, in: *Journal of Comparative Economics*, Jg. 38 Heft 4 (2010), S. 357–380.
- Stadelmann, David/Portmann, Marco/Eichenberger, Reiner*: Quantifying parliamentary representation of constituents' preferences with quasi-experimental data, in: *Journal of Comparative Economics*, Jg. 41 Heft 1 (2013), S. 170–180.
- Stadelmann, David/Portmann, Marco/Eichenberger, Reiner*: Income and policy choices: Evidence from parliamentary decisions and referenda, in: *Economics Letters*, Jg. 135 Heft C (2015), S. 117–120.
- Stadelmann, David/Portmann, Marco/Eichenberger, Reiner*: How Lobbying Affects Representation: Results for Majority-Elected Politicians, in: *The B. E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Jg. 16 Heft 4 (2016), S. 20160040.
- Stadelmann, David/Portmann, Marco/Eichenberger, Reiner*: Preference Representation and the Influence of Political Parties in Majoritarian vs. Proportional Systems: An Empirical Test, in: *British Journal of Political Science*, Jg. 49 Heft 1 (2019), S. 181–204.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle/Vatter, Adrian*: Does Satisfaction with Democracy Really Increase Happiness? Direct Democracy and Individual Satisfaction in Switzerland, in: *Political Behavior*, Jg. 34 Heft 3 (2012), S. 535–559.
- Stutzer, Alois/Baltensperger, Michael/Meier, Armando N.*: Overstrained citizens? The number of ballot propositions and the quality of the decision process in direct democracy, in: *European Journal of Political Economy*, Jg. 59 (2019), S. 483–500.
- Voigt, Stefan*: Direkte Demokratie: Ausprägungen, Wirkungen, Gründe – Ein Überblick zum Stand der Forschung, in: Gerhard Benn-Ibler/Peter Lewisch (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Chancen und Risiken*, Wien 2019, S. 13–29.

*Wittman, Donald A.*: The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions are Efficient, Chicago 1997.

*Zhuravskaya, Ekaterina/Petrova, Maria/Enikolopov, Ruben*: Political Effects of the Internet and Social Media, in: *Annual Review of Economics*, Jg. 12 Heft 1 (2020), S. 415–438.