

In: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.) (1999).

Adäquate Institutionen:

Voraussetzung für "gute" und bürgernahe Politik?

Berlin: Duncker & Humboldt, S. 259-288

**Mit direkter Demokratie
zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik:
Theorie und Empirie**

Von Reiner Eichenberger*

Die Politik einer staatlichen Einheit entspricht den Präferenzen ihrer Bürger um so besser, je umfassender deren direkt-demokratische Rechte, insbesondere die Initiativ- und Referendumsrechte, sind. Diese Regel gilt immer, ausser wenn alle Politiker ausschliesslich danach streben, die allgemeine Wohlfahrt zu erhöhen, und vollständig über alle Wünsche der Bürger und alle Auswirkungen aller möglichen Politikmassnahmen informiert sind. Nur unter dieser völlig unrealistischen Annahme ist direkte Demokratie überflüssig. Die meisten realen Politiker sind jedoch keine solche „allwissenden Heiligen“, sondern normale Menschen. Sie verfolgen auch eigennützige Ziele und sind nur unvollständig informiert. Folglich weichen ihre Entscheidungen von den Präferenzen der Bürger ab. In diesem realistischen Fall verbessern direkt-demokratische Institutionen die Qualität der Politik.

Dies zeigen theoretische Überlegungen und empirische Untersuchungen, welche die direkt- und repräsentativ-demokratischen Wirkungsmechanismen vergleichen. Direkte Demokratie dient nicht nur der Aufsummierung individueller Präferenzen zu gesellschaftlichen Entscheidungen. Ihre Wirkungsweise ist viel weitreichender. Sie erleichtert es den Bürgern, die Regierung zu kontrollieren, und fördert in vielfältiger Weise den politischen Wettbewerb – den Wettbewerb der verschiedenen Anbieter von Politik (den Parteien, Politikern, Regierungen) um die Gunst der Nachfrager von Politik (den Bürgern und Interessengruppen). Die sachbezogene politische Diskussion generiert Information über die Präferenzen der Bürger, die Positionen von Politikern und Parteien und die politischen Handlungsoptionen. Durch verschiedene Mechanismen wird der Einfluss der vergleichsweise schwach

* Reiner Eichenberger ist assoziierter Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg (Schweiz) und permanent visiting research fellow an der Universität Zürich.

Anschrift: Miséricorde, Universität Freiburg, CH-1700 Freiburg,

Tel. 0041 2 63 00 82 65, Fax 0041 2 63 00 96 78, E-mail reiner.eichenberger@unifr.ch
Ich danke Bruno Frey und Alois Stutzer-Staub für wertvolle und hilfreiche Hinweise und Verbesserungsvorschläge.

organisierten Interessengruppen, v.a. der Konsumenten und Steuerzahler, gefördert. Direkte Demokratie stärkt somit sowohl die Anreize als auch die Möglichkeiten von Regierungen und Politikern, im Sinne der Bürger zu handeln.

Im nächsten Abschnitt wird kurz erläutert, was in diesem Aufsatz unter „direkter Demokratie“ verstanden wird. Im zweiten Abschnitt werden die Vorteile der direkten Demokratie aus theoretischer Sicht analysiert. Im dritten Abschnitt werden einige kritische Einwände diskutiert (und zurückgewiesen) und aufgezeigt, weshalb so viele Politiker gegen einen wirkungsvollen Ausbau der direkt-demokratischen Volksrechte sind. Im vierten Abschnitt werden die vorteilhaften Auswirkungen der direkten Demokratie anhand illustrativer Beispiele und vieler ökonomischer und politometrischer Untersuchungen belegt. Im letzten Abschnitt werden die Argumente zusammengefasst.

I. Direkte Demokratie, eine realistische Alternative

1. Vervollständigung, nicht Ersatz heutiger demokratischer Institutionen

In der direkten Demokratie treffen die Bürger die von ihnen als wichtig erachteten Entscheidungen selbst. Offensichtlich wichtige Entscheidungen werden obligatorisch durch Volksabstimmung (Bürgerentscheid) gefällt. Zugleich haben die Bürger das Recht, Volksabstimmungen über eigene Vorschläge (Initiativrecht) und über Regierungs- und Parlamentsbeschlüsse (Referendumsrecht) zu verlangen. Direkte Demokratie einzuführen bedeutet somit nicht, die repräsentativ-demokratischen Institutionen abzuschaffen, sondern den Einfluss der Bürger auf die Parlaments- und Regierungsarbeit zu stärken. Parlamente und Regierungen spielen in allen heute existierenden direkten Demokratien, sei es in der Schweiz, in US-Bundesstaaten, oder auf der kommunalen Ebene Bayerns eine wichtige Rolle, wenn auch eine andere als in repräsentativen Demokratien.

Die gänzliche Abschaffung von Parlamenten als Orte der politischen Auseinandersetzung, Diskussion und Entscheidungsvorbereitung ist realistisch nur in kleinen politischen Körperschaften, insbesondere kleineren Kommunen möglich. So gibt es heute in vielen Schweizer Gemeinden und Städten mit bis zu 15000 Einwohner keine Parlamente, sondern sog. Gemeindeversammlungen, an denen jeder mündige Schweizer Einwohner teilnehmen kann und stimmberechtigt ist. Das gleiche gilt für einige wenige Kantone, wo die Bürger zu sog. Landsgemeinden zusammenkommen. Gemeindeversammlungen ersetzen jedoch nirgends die Regierung. Gerade in diesen kleinen politischen Einheiten existieren starke Regierungen, wobei die einzelnen Regierungmitglieder zumeist direkt von den Bürgern gewählt werden. Gemeindeversammlungen übernehmen immer nur diejeni-

gen Aufgaben, die ihnen durch eine Entscheidung der Bürger übertragen wurden, d.h. die sie aus Sicht der Bürger besser erfüllen als Regierung und Parlament.

In grösseren politischen Einheiten spielen Parlamente stets eine wichtige Rolle in der Ausarbeitung von Politikvorlagen. Sie müssen jedoch die letzte Entscheidungsgewalt an die Bürger abtreten. Dadurch wird die parlamentarische Arbeit keineswegs unwichtig. Sie wird nur enger an die Präferenzen der Bürger gebunden. Im zweiten Abschnitt dieses Aufsatzes wird argumentiert, dass dadurch die repräsentativ-demokratischen Institutionen gestärkt werden.

2. Direkte und „direktere“ Demokratie

Die Einführung direkter Demokratie ist keine „entweder-oder“ Entscheidung. Reale politische Systeme sind nicht entweder „direkt-demokratisch“ oder „nicht direkt-demokratisch“. Es existiert kaum ein demokratisches Land, wo es keinerlei Bürgerentscheide in der einen oder anderen Form gibt, und es existiert kein Land, wo alle Entscheidungen per Bürgerentscheid getroffen werden. Bedeutende Unterschiede bestehen jedoch im Ausmass an direkter Demokratie. Eigentlich müsste von „direkterer“ und „weniger direkter“ Demokratie gesprochen werden. Die direkt-demokratischen Bürgerrechte können sich auf mehr oder weniger Politikbereiche erstrecken (z.B. Verfassungs-, Gesetzes-, Verordnungsstufe; Budget-, Steuer- und Ausgabenentscheidungen; Bund-, Länder-, Gemeindekompetenzen); sie können stärker oder schwächer sein (z.B. können Bürger nur Parlamentsentscheidungen aufheben oder auch eigene Vorschläge vorbringen dürfen; die Rechtskraft der Bürgerentscheide kann von Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren abhängen); und sie können leichter oder schwerer einfordern sein (z.B. können Bürgerentscheide obligatorisch oder fakultativ, oder die Unterschriftenquoren für Bürgerbegehren und die Unterschriftensammlungsvorschriften ganz unterschiedlich sein).

3. Illustration

Ein besonders illustratives Beispiel für eine ausgebaute direkte Demokratie ist die Schweiz. So fanden in der Zeit von 1900-1993 von den weltweit 728 nationalen Volksabstimmungen (Bürgerentscheide) 357 und damit rund die Hälfte in der Schweiz statt (Butler und Ranney 1994, Tabelle 1-1). Dies bedeutet natürlich keineswegs, dass die dortigen Institutionen vorbildlich und perfekt sind. Vielmehr findet auch in der Schweiz eine intensive politische und wissenschaftliche Diskussion über die Reform der Volksrechte statt (vgl. z.B. Kleinewefers 1997), in der sowohl der Ausbau der direkten Demokratie als auch deren Einschränkung gefordert wird (z.B. Eichenberger 1998 a und Rentsch 1998).

In der Schweiz sind heute die direkt-demokratischen Institutionen auf allen staatlichen Ebenen, d.h. Bund, Kantone (Länder) und Gemeinden, vergleichsweise stark ausgeprägt (dazu ausführlich Klöti et al. 1999). Auf Bundesebene müssen alle Verfassungsänderungen vom Volk mit einfacher Mehrheit der Wählenden insgesamt und in der Mehrheit der Kantone angenommen werden (sog. obligatorisches Referendum); über vom Parlament beschlossene Gesetzesänderungen können 50 000 Bürger (ca. 1,1% der Wahlberechtigten) eine Volksabstimmung verlangen (sog. fakultatives Referendum), in der die einfache Mehrheit der Abstimmenden entscheidet; und 100 000 Bürger (ca. 2,2% der Wahlberechtigten) können eine Abstimmung über einen eigenen Verfassungsänderungsvorschlag verlangen (sog. Initiative), die wiederum von der Mehrheit der Wählenden und der Kantone angenommen werden muss. Da auf Bundesebene alle Steuern auf Verfassungsebene festgelegt sind, unterliegen alle Steueränderungen dem obligatorischen Referendum. Finanzentscheidungen unterstehen weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum. Da jedoch die meisten wichtigen neuen Ausgaben Verfassungs- oder Gesetzesänderungen verlangen (wie etwa der Bau und die Finanzierung der neuen Eisenbahntunneln), kann das Volk auch hier mitbestimmen. Überdies ist es möglich, gegen anstehende Ausgabenbeschlüsse des Parlaments vorbeugende Verfassungsänderungen zu verlangen, wie es kürzlich im Falle der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge geschah.

Auf kantonaler Ebene sind die direkt-demokratischen Bürgerrechte sehr unterschiedlich ausgebaut (siehe Trechsel und Serdült 1998). Über Verfassungsänderungen muss in allen Kantonen obligatorisch, und über Gesetzesänderungen je nach Kanton obligatorisch oder fakultativ abgestimmt werden. Immer kann auch eine zumeist kleine Zahl von Bürgern (zwischen rund 1 und 5 Prozent der Wahlberechtigten) Verfassungs- und Gesetzesinitiativen einreichen. In allen Kantonen unterliegen auch Finanzbeschlüsse des Parlaments ab einer bestimmten Ausgabenhöhe dem fakultativen oder obligatorischen Referendum. Beispielsweise können im Kanton Zürich mit rund 1,2 Mio. Einwohnern 5000 Wahlberechtigte einen Bürgerentscheid über Ausgabenbeschlüsse des Parlaments von mehr als SFr. 3 Mio. für einmalige und SFr. 0,3 Mio. für wiederkehrende Ausgaben verlangen. In vielen Kantonen muss auch über jede Änderung der Steuern abgestimmt werden. Dies ist besonders bedeutungsvoll, weil die Kantone und Gemeinden eigene Einkommens- und Vermögenssteuern erheben, die weit wichtiger sind als die Bundeseinkommenssteuern und je nach Kanton und Gemeinde unterschiedlich hoch sind.¹ In anderen Kantonen hingegen beschliessen die Bürger nur über die Steuergesetzgebung (Steuertarif,

¹ 1995 erhoben die Kantone rund 46%, die Gemeinden 37%, und der Bund nur 17% der gesamten Einkommens- und Vermögenssteuern.

Bemessungsgrundlage, usw.), nicht aber über die letztendliche Steuerhöhe, die das Parlament durch einen Hebesatz auf den durch das Gesetz festgelegten Basissteuern (sog. einfache Staatssteuer) bestimmt.

Die direkt-demokratischen Institutionen auf kommunaler Ebene unterscheiden sich nicht nur zwischen Kantonen, sondern auch zwischen Gemeinden, weil viele Kantone den Gemeinden grossen Spielraum in der Ausgestaltung ihrer politischen Strukturen belassen. Typischerweise sind die Volksrechte auf Gemeindeebene noch umfassender als auf kantonaler Ebene. In vielen Kantonen spielen in kleineren Gemeinden die bereits erwähnten Gemeindeversammlungen eine bedeutende Rolle, in denen normalerweise jeder Bürger Anträge stellen sowie Diskussion und Abstimmung verlangen kann. Über besonders umstrittene oder besonders wichtige Entscheidungen werden zumeist noch zusätzliche normale „Urnenabstimmungen“ abgehalten, an denen alle Bürger persönlich oder brieflich teilnehmen können.

Die Urnenabstimmungen der verschiedenen Ebenen werden zumeist zeitlich zusammengefasst. So kann dann z.B. ein Einwohner einer typischen grösseren Stadt über jährlich etwa 10 Vorlagen auf Bundesebene, 15 auf Kantonsebene und 10 auf Gemeindeebene abstimmen, die auf drei bis vier Abstimmungstermine verteilt werden. In allen Abstimmungen zählt das einfache Mehr der abgegebenen Stimmen, d.h. es gibt weder Beteiligungs- noch Zustimmungsquoren. Die Unterschriftenquoren sind tief und die Unterschriftensammlung vergleichsweise wenig reguliert. Insbesondere ist die Unterschriftensammlung auf der Strasse und in privaten Räumen erlaubt.

II. Die Vorteile der direkten Demokratie: Theoretische Analyse

Direkte Demokratie führt nicht zu perfekter Politik. Kein politisches System tut dies. Fruchtbare Einsichten gewährt folglich nur eine vergleichende Analyse der Wirkungsweisen verschiedener, real vorstellbarer politischer Systeme. Im folgenden wird deshalb zuerst analysiert, weshalb in repräsentativen Demokratien die Politik von den Präferenzen der Bürger abweicht (vgl. dazu auch Mueller 1989, Schweinsberg 1999). Sodann wird untersucht, inwiefern die Institution der direkten Demokratie zu einer besseren Erfüllung der Bürgerwünsche führt.

1. Problemursachen in der repräsentativen Demokratie

Vier Aspekte sind für die Politik in der repräsentativen Politik prägend:

(1) *Politiker verfolgen nicht ausschliesslich das Allgemeinwohl, sondern auch eigene Ziele.* Selbstverständlich gibt es Politiker, denen nur das

Gemeinwohl am Herzen liegt. Sie dürften jedoch eher Ausnahmen bilden. Reale Politiker sind hingegen oft Interessengruppenvertreter und streben auch nach profaneren Dingen wie persönlichem Einfluss, Prestige, einem angenehmen, konfliktfreien Leben, hoher sozialer Sicherheit, schönen Büroräumlichkeiten, und nicht zuletzt einem hohen, „angemessenen“ Einkommen. Dies ist kein negatives Bild der Politiker. Hier wird keineswegs behauptet diese seien schlechte Menschen. Vielmehr werden Politiker als ganz normale Individuen gesehen, die sowohl egoistische wie auch altruistische Züge aufweisen. Der Einwand, Politiker seien anders als andere Menschen, was sich u. a. darin zeige, dass sie oft ein tieferes Einkommen und ein konfliktreicheres Leben hätten als Vertreter anderer, vergleichbarer Berufsgruppen, ist nicht stichhaltig. Entscheidend ist, dass Politiker lieber mehr als weniger Einfluss, lieber mehr als weniger Einkommen, lieber schönere als hässlichere Büroräume usw. haben. Alle diese Ziele können Politiker in repräsentativen Demokratien um so besser erreichen, je höher ihr eigenes bzw. das gesamte Staatsbudget ist, je grösser die gesetzlichen Kompetenzen des Staates sind, und je weniger andere Politikanbieter mit ihnen konkurrieren.

(2) *Regierungen und Politiker verfügen über einen beträchtlichen Handlungsspielraum.* In repräsentativen Demokratien können Regierungs- und Oppositionspolitiker bis zu einem gewissen Grad von den Präferenzen der Bürger abweichen und eigene Ziele verfolgen. Die Wähler können die Politiker nur bedingt kontrollieren. Wahlen finden je nach Amt nur alle vier bis acht Jahre (z. B. manche Bürgermeisterwahlen) statt. Da aber das Gedächtnis der Wähler nicht perfekt ist, zählen bei der Wiederwahl vor allem die Leistungen in dem den Wahlen unmittelbar vorangehenden Jahr, wie durch viele wissenschaftliche Studien belegt wird (vgl. Frey 1997a). Aber auch der Parteienwettbewerb engt den diskretionären Spielraum der Regierungspolitiker nicht vollständig ein. Oppositionspolitiker versuchen zwar, auf Missstände hinzuweisen und Fehler der Regierung herauszustreichen. Das eingeschränkte Erinnerungsvermögen der Wähler lässt sie aber davor zurückschrecken, ältere Geschichten auszugraben, weil sich die Wähler kaum noch daran erinnern können und die Regierung dann leicht Ausreden für ihre Fehler finden kann.

Zugleich sind die Auswahlmöglichkeiten der Wähler stark eingeschränkt. Regierungen, die systematisch von den Präferenzen der Wähler abweichen, z. B. indem sie unnötig hohe Steuern erheben, werden nicht automatisch abgewählt. Die Bürger wissen nämlich, dass auch Oppositionsparteien dazu neigen, möglichst hohe Steuern zu erheben, falls sie an die Macht gelangen. Weil die heutige Opposition als Regierung unter den gleichen Einschränkungen stehen würde wie die heutige Regierung, dürfte sie ähnlich handeln und Spielräume zu ihren Gunsten ausnützen.

(3) *Wahlversprechen sind nicht bindend.* Je schlechter Oppositionsparteien im Wahlkampf beweisen können, dass sie in der Vergangenheit eine bessere Politik betrieben hätten als die Regierung, desto bedeutender werden Wahlversprechen. Wahlversprechen sind jedoch rechtlich nicht bindend. Zudem fällt es Politikern zumeist leicht, kluge Erklärungen und Ausreden anzubieten, wenn sie ihre Versprechen nicht erfüllen konnten.

(4) *Unvollständige Information.* Wahlen und politische Entscheidungen sind von unvollständiger Information geprägt. Weder Bürger noch Politiker können die Auswirkungen politischer Entscheidungen fehlerfrei abschätzen. Die Politiker kennen die Präferenzen und Bedürfnisse der Wähler nur unvollständig. Die Wähler kennen die tatsächlichen Positionen der Politiker und Parteien nicht exakt. Sie wissen nicht genau, was die einzelnen zur Wahl stehenden Politiker geleistet haben und was sie in Zukunft zu leisten beabsichtigen, geschweige denn, was sie in Zukunft tatsächlich leisten.

2. Repräsentative Demokratie nützt den Politikern und den starken Interessengruppen

Die vier diskutierten Aspekte haben schwerwiegende Folgen für das Funktionieren des repräsentativ-demokratischen politischen Prozesses:

(1) *Politiker und Parteien betreiben eine Politik, die ihren Interessen dient und systematisch von den Präferenzen der Bürger abweicht.* In Politikbereichen, wo die etablierten Politikanbieter gleichlaufende Interessen haben, ist der repräsentativ-demokratische Wettbewerb wenig wirksam. Parteien und Politiker verfolgen eine Politik, die zu höheren Budgets, weniger produktiven Staatsleistungen, höheren Defiziten, höherer Staatsverschuldung sowie einer höheren Regelungsdichte führt, als es die Bürger wünschen (vgl. Blankart 1998). Politiker neigen auch dazu, die Staatstätigkeit übermässig zu zentralisieren, weil sie der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften in dezentralen, föderalistischen Strukturen stört (Eichenberger 1998b). Sie betreiben oft eine kurzfristig auf die Wiederwahl ausgerichtete Politik, die langfristig beträchtliche Kosten hat. Beispielsweise lösen sie zuweilen sog. politische Konjunkturzyklen aus. Dabei bringen sie die Wirtschaft auf den Wahltermin hin mittels fiskal- und geldpolitischer Massnahmen in Schwung. Die Kosten dieser Politik, Inflation und als Reaktion darauf eine entsprechend restriktive Wirtschaftspolitik, fallen aber erst nach den Wahlen an (vgl. Frey 1997a). Schliesslich versuchen Politiker und Parteien, den politischen Wettbewerb zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Sie errichten Markteintrittsschranken für neue Parteien (wie die deutsche 5%-Klausel), und sie erlassen Parteien- und Fraktionsfinanzierungsgesetze und -massnahmen, die die grossen, etablierten Parteien entscheidend bevorzugen. Sie versuchen die Wahlkreise so zu ordnen, dass ihre Wiederwahl

erleichtert wird, und sie teilen möglichst viele wichtige Arbeitsstellen im Staat und in vom Staat abhängigen Betrieben nach Parteienproporz auf ihre Parteigänger auf (dazu Wiesendahl 1999).

(2) *Das Gewicht der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen im politischen Prozess ist sehr ungleich.* Die verschiedenen Interessengruppen unterscheiden sich stark bezüglich ihrer Möglichkeiten, Ressourcen aufzubringen und diese Politikern und Parteien als Gegenleistung für politische Vorteile anzubieten. Wohlorganisierte Interessengruppen können Politikern nicht nur grössere Wahlkampf- und Parteispenden, sondern auch gut bezahlte Verbandsfunktionen und andere attraktive berufliche Stellungen anbieten. Die Gruppen unterscheiden sich sodann hinsichtlich ihrer Fähigkeiten, ihre Anliegen und ihre Betroffenheit durch Politikmassnahmen Politikern zu kommunizieren und ihre eigene Klientele über die Leistungen der Politiker zu informieren. Je mehr aber ein Politiker über die Präferenzen einer Gruppe und die sie begünstigenden Politikmassnahmen weiss, desto mehr lohnt es sich für ihn, sich für diese Gruppe einzusetzen. Selbst unvoreingenommene, uneigennützig Politiker setzen die knappen staatlichen Mittel lieber für wohlorganisierte Interessengruppen als für schlecht organisierte Gruppen wie die Steuerzahler oder die Konsumenten ein. Bei ersteren haben sie grössere Gewissheit über die Wirkung der Politik und darüber, dass ihnen die Vergünstigungen von den einzelnen Gruppenmitgliedern auch zugerechnet werden.

Schliesslich können gut organisierte Interessengruppen die Einhaltung von Wahlversprechen besser sanktionieren als schlecht organisierte Gruppen. Sie können nicht nur besser überprüfen, ob, inwiefern und weshalb Wahlversprechen eingehalten oder gebrochen wurden, sondern sie verfügen auch über wirkungsvollere Drohmittel, um die Durchsetzung der Versprechen zu erreichen. Deshalb sind Wahlversprechen gegenüber solchen Gruppen glaubwürdiger und wirkungsvoller. Für Politiker lohnt es sich mehr, ernsthafte Versprechen an wohlorganisierte Gruppen zu richten und diese auch vergleichsweise gut einzuhalten. Schlecht organisierte Gruppen hingegen werden tendentiell mit oberflächlichen, wohlklingenden Versprechen abgespiesen, die sowieso nicht eingehalten werden (können).

3. Die direkte Demokratie verbessert den politischen Prozess, indem sie den politischen Wettbewerb stärkt

Die in der repräsentativen Demokratie herrschenden Asymmetrien zugunsten etablierter Politikanbieter und wohlorganisierter Interessengruppen können verkleinert werden, indem der politische Wettbewerb gestärkt wird: Der repräsentativ-demokratische Wettbewerb zwischen den Parteien um die Regierungspolition, und der föderalistische Wettbewerb zwischen den

Regierungen verschiedener politischer Körperschaften. Die Stärkung dieser beiden Wettbewerbselemente gäbe den Regierungen und Parteien vermehrt Anreize, sich auch um die schwach organisierten Gruppen, insbesondere die Steuerzahler zu kümmern. Wie jedoch bereits argumentiert wurde, ist der repräsentativ-demokratische und der föderalistische Wettbewerb nicht nur aus verschiedenen „natürlichen“ Gründen (wie seltenen Wahlen oder hohen Wanderungskosten) eingeschränkt, sondern wird von den etablierten politischen Handlungsträgern aktiv behindert. Parteien sowie Regierungen von Gebietskörperschaften schliessen genau so eifrig implizite und explizite Kartelle wie Produzenten im wirtschaftlichen Bereich (vgl. z.B. Grossman und West 1994, Vaubel 1994). Was so schön grosse Koalition, runder Tisch, Politikharmonisierung oder Finanzausgleich heisst, dient oft nichts anderem als einem Politikkartell.

Wie aber können der repräsentativ-demokratische und der föderalistische Wettbewerb gestärkt und Politikkartelle aufgebrochen werden? Die Antwort lautet: Mit direkter Demokratie. Sie ist das dritte Element politischen Wettbewerbs, der Wettbewerb zwischen Ideen und Politikvorschlägen. Sie hilft, die anderen Elemente politischen Wettbewerbs abzusichern und weiterzuentwickeln. Ihre Wirksamkeit beruht auf vier Mechanismen:

(1) *Direkte Demokratie öffnet den Markt für Politik.* Während in repräsentativen Demokratien die etablierten Parteien die politische Agenda dominieren und wenigstens für eine Wahlperiode praktisch ein Monopol auf Politikvorschläge besitzen, können in der direkten Demokratie die Bürger und neue politische Gruppierungen ganz unmittelbar auf die politische Agenda Einfluss nehmen. Dies zwingt die grossen Parteien, schneller auf neue politische Bedürfnisse zu reagieren und vermehrt auf schwach organisierte Gruppen Rücksicht zu nehmen. Sonst riskieren sie, dass neue politische Gruppierungen erfolgreiche Bürgerbegehren einreichen und sich so im politischen Markt etablieren. Direkte Demokratie schwächt auch den Einfluss der Parteiführung und -bürokratie. In repräsentativen Demokratien müssen Bürger, die an einem bestimmten politischen Problem interessiert sind und aktiv werden möchten, in den grossen Parteien zuerst die „Ochsentour“ machen, der Parteiführung dienlich sein und Parteidisziplin wahren. Nur so erhalten sie einen guten Listenplatz und damit die Chance, Parlaments- und dann vielleicht sogar Regierungsmandate übernehmen zu können. Da diese Positionen mit ausserordentlich breiten Entscheidungskompetenzen ausgestattet sind, bleiben sie weiterhin abhängig von den jeweiligen Fachspezialisten einer Partei und damit der Partei selbst. In der direkten Demokratie hingegen können sie ihre Ideen ohne Umwege zu verwirklichen suchen, indem sie bei Initiativ- und Referendumsbewegungen mitarbeiten oder gar selbst solche Bewegungen gründen. Da solche Aktivitäten zumeist zeitlich befristet sind, erhalten auch Nicht-Berufspolitiker gute Chancen. So entsteht ein neuer Politikertyp: Während in repräsentati-

ven Demokratien tendentiell Berufspolitiker dominieren, die in parteiinternen Hahnenkämpfen stark sind und von möglichst vielen Gebieten etwas (dafür zumeist wenig) verstehen, sind in der direkten Demokratie vermehrt auch inhaltlich orientierte Fachspezialisten mit zivilberuflichen Erfahrungen erfolg- und einflussreich.

(2) *Direkte Demokratie mindert das Kontrollproblem.* Mit Referenden und Initiativen können die Wähler auch zwischen den Wahlen in die politische Agenda eingreifen und Entscheidungen von Regierung und Parlament korrigieren. So können sie die Politik viel stärker beeinflussen und die Politiker und Parteien besser kontrollieren.

(3) *Direkte Demokratie ermöglicht bindende, glaubwürdige Politikvorschläge.* Bei Sachabstimmungen wird zumeist über Verfassungs- und Gesetzestexte oder andere klar formulierte Erlasse entschieden. Solche konkreten Vorlagen sind typischerweise viel eindeutiger ausformuliert und verbindlicher als die oft plakativen Versprechungen und ideologielastigen Perspektiven in Parteiprogrammen. Damit gibt die direkte Demokratie allen politischen Gruppierungen die Möglichkeit, glaubwürdige Politikvorschläge vorzubringen. Dies verbessert insbesondere die Chancen neuer Parteien und junger Bewegungen, die noch wenig bekannt sind und wenig Reputation aufbauen konnten. Der Markt für Politik wird zusätzlich geöffnet und der politische Wettbewerb gestärkt. Als Ergebnis wissen die Bürger bei Sachabstimmungen viel genauer als bei Wahlen, was die verschiedenen Optionen für Auswirkungen haben.

(4) *Direkte Demokratie schafft Information.* Direkt-demokratischen Entscheidungen geht eine breite öffentliche Diskussion voraus, die viel intensiver ist als die öffentliche Diskussion vor wichtigen Entscheidungen in repräsentativen Demokratien. Solange das Parlament entscheidet, macht es für die Bürger kaum Sinn, sich über die anstehenden Entscheidungen gut zu informieren. In der direkten Demokratie hingegen diskutieren die Bürger über politische Fragen zur eigenen Orientierung, und um andere von der eigenen Position zu überzeugen. Weil ihre Einstellung zu Sachvorlagen typischerweise weniger stark ideologisch bestimmt ist als ihre Parteienpräferenzen, haben sie bei Sachentscheidungen mehr Orientierungsbedarf und auch bessere Chancen, andere zu überzeugen. Die Diskussion wird auch angeregt, weil durch die klare sachliche Abgrenzung der anstehenden Abstimmungen alle Bürger auf die gleichen politische Probleme und Lösungsvorschläge fokussiert sind, wohingegen sich die Bürger in Wahlen oft auf allzu unterschiedliche Dimensionen konzentrieren, als dass eine sinnvolle, inhaltliche Diskussion entbrennen könnte.

Eine intensive öffentliche Diskussion stärkt die Anreize der Bürger zusätzlich, politisch informiert zu sein. In der repräsentativen Demokratie nützt es einem isolierten einzelnen Wählern kaum etwas, sich politisch gut

zu informieren, weil er nur einen absolut minimalen Einfluss auf das Wahlergebnis hat. Informiert zu sein ist gewissermassen ein öffentliches Gut, und für den einzelnen ist es nur rational, uninformiert zu bleiben (vgl. dazu Grofman 1995). Im Gegensatz dazu entfaltet die politische Diskussion in der direkten Demokratie eine grosse Dynamik. In gewisser Weise transformiert sie die individuelle politische Information in ein privates Gut. Weil Menschen in Diskussionen gerne Recht behalten und andere überzeugen, ist es ihnen wichtig, gut informiert zu sein und gute, inhaltliche Argumente zu haben (vgl. Frey und Kirchgässner 1993). Die Medien reagieren auf die Informationsnachfrage der Bürger und stellen entsprechende Angebote bereit.

In der direkten Demokratie sind überdies auch die Anreize der Politiker und Parteien grösser, sich in konstruktiver Weise an der öffentlichen Diskussion zu beteiligen. In Wahlen lohnt es sich für Parteien und Politiker, vor allem über Themen zu sprechen, in denen sie sich für vergleichsweise „stark“ erachten. Deshalb thematisieren die verschiedenen Parteien fast zwangsläufig unterschiedliche Aspekte und diskutieren systematisch aneinander vorbei. In der direkten Demokratie hingegen sind sie gezwungen, zu den anstehenden Sachabstimmungen Stellung zu beziehen und damit direkt und inhaltlich gegen andere Politiker und Parteien zu argumentieren.

In diesem intensiven öffentlichen und privaten politischen Diskurs entsteht vielerlei neue Information. Es wird klarer, was genau die Vor- und Nachteile der verschiedenen Vorschläge sind. Oft werden neue Verbesserungsmöglichkeiten entdeckt. Die Politiker erfahren, was die Bedürfnisse und Probleme gerade auch der schlecht organisierten Interessengruppen sind, und die Bürger erfahren, was genau die Positionen der Politiker und Parteien sind und wofür sich diese einsetzen.

4. Vorteilhafte Auswirkungen direkter Demokratie

Durch die vier beschriebenen Mechanismen – Öffnung des Marktes für Politik, Minderung des Kontrollproblems, glaubwürdige Politikvorschläge, Informationsschaffung – verändert die direkte Demokratie die Politik nachhaltig.

(1) *Direkte Demokratie fördert Entscheidungen, die gegen die Interessen der Politiker laufen.* Die Stärkung der Kontrolle der Politiker durch die Bürger und die Möglichkeit, mittels Initiativen glaubwürdige, bindende Politikvorschläge auf die politische Agenda zu bringen, erleichtert Entscheidungen, die nicht im Interesse der politischen Klasse liegen. Im folgenden werden die Mechanismen am Beispiel einer Steuersenkung illustriert. In einer repräsentativen Demokratie wird eine Oppositionspartei, die die Wahlen dank ihrem Versprechen gewinnt, die Steuern und die Zuwendun-

gen an Interessengruppen massiv zu kürzen, dieses Versprechen kaum einlösen. Sobald sie an der Macht ist, ist sie nicht mehr an Steuersenkungen interessiert. Deshalb wird sie versuchen, die Umsetzung ihrer Versprechen zu verzögern. So wird sie schnell und mit grossem Getöse eine Steuerreformkommission einsetzen, die sich der Umsetzung der Pläne widmen soll. Typischerweise treten dann bald „unvorhersehbare Ereignisse“ auf (Konjunkturabkühlung, Altlasten), die dafür verantwortlich gemacht werden, dass die Steuersenkungspläne nicht umgesetzt werden können. Natürlich werden vernünftige Bürger durch das Vorgehen der neuen Regierung kaum überrascht. Vielmehr werden sie es vorausahnen und entsprechenden Versprechen wenig Glauben schenken. Folglich sind solche Versprechen, die den Interessen einer Regierung zuwider laufen, vergleichsweise unwirksam. Deshalb werden sie selten gemacht bzw. mit so grosser Oberflächlichkeit, dass die Reputation der Partei nicht geschädigt wird, wenn sie ihre Versprechen später bricht.

In einer direkten Demokratie sind die Anreize der Parteien, Vorschläge vorzubringen, die gegen die Interessen der Regierung laufen, vollständig anders. Eine Oppositionspartei kann dort einen Bürgerentscheid über Gesetzes- oder Verfassungsartikel anstreben, die eine Steuersenkung verlangen. Solche Vorschläge erlangen mit ihrem Abstimmungserfolg Gesetzeskraft und können deshalb nicht einfach auf die lange Bank geschoben werden. Weil die Partei, die den Vorschlag macht, mit seinem Erfolg nicht automatisch Regierungspartei wird, hat sie auch Anreize, seine getreue Vollstreckung durchzusetzen.

(2) *Direkte Demokratie mindert die Asymmetrien zwischen Interessengruppen.* In Abschnitt 2.b. wurde argumentiert, dass in repräsentativen Demokratien gut organisierte Interessengruppen mehr Einfluss als schlecht organisierte Gruppen haben, weil sie die Einhaltung der Wahlversprechen der Parteien besser kontrollieren können, weil ihre Mitglieder besser über die Positionen der Parteien informiert sind, und weil die Politiker besser über ihre Präferenzen informiert sind. Indem die direkte Demokratie die Kontrolle der Politiker und die Informationslage verbessert und glaubwürdigere politische Versprechen ermöglicht, mindert sie die Unterschiede zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen.

(3) *Direkte Demokratie stärkt den Föderalismus und die Dezentralisierung.* Effektive föderalistische Strukturen, insbesondere der föderalistische Steuer- und Leistungswettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften, engt den Handlungsspielraum der Politiker und Regierungen ein und ist ihnen unangenehm. Deshalb neigen sie dazu, die Steuern zu harmonisieren und zu zentralisieren. Die Zentralisierung der Einnahmen bewirkt überdies, dass die Anreize der lokalen Wähler sinken, für einen haushälterischen Umgang mit den knappen Mitteln einzutreten. Schliesslich wird ja ein Grossteil der

Ausgaben nicht mehr von der eigenen Gebietskörperschaft, sondern vom Bund und anderen Gebietskörperschaften getragen. Das dadurch induzierte und „wählergewünschte“ Ausgabenwachstum kommt den meisten Politikern zumindest nicht ungelegen.

Für die Bürger ist jedoch wirksamer Föderalismus vorteilhaft. Er schafft Bürgernähe und Anreize, die Mittel sparsam und effektiv einzusetzen, und er erleichtert es, die Politik an die lokal unterschiedlichen Präferenzen anzupassen. Dementsprechend wünschen die Bürger typischerweise mehr Föderalismus und Dezentralisierung als die Politiker. In der direkten Demokratie können sie ihrer Nachfrage nach Föderalismus Ausdruck und Einfluss verleihen.

(4) *Direkte Demokratie stärkt die repräsentative Demokratie in vielfältiger Weise.* Oft wird argumentiert, direkte Demokratie mache das Parlament und damit die Wahlen unwichtig und senke deshalb die Intensität der repräsentativ-demokratischen Auseinandersetzung. Das ist falsch. In der direkten Demokratie werden erstens die Regeln des repräsentativ-demokratischen Prozesses in sinnvoller und wettbewerbsstärkender Weise entwickelt (z. B. Abschaffung von Marktzutrittsschranken für neue Parteien, Reduktion der Parteienfinanzierung, Verbot von willkürlichen Wahlkreisveränderungen, Verkleinerung der Parlamente, Beschneidung überbordender Ruhestandsregelungen, usw.). Zweitens verändert sich auch das Verhalten der Wähler und der Politiker hin zu innovativerer, mutigerer Politik, wenn die Bürger über wirkungsvolle Instrumente zur Kontrolle der Politiker verfügen.

Die Interaktion zwischen Bürgern und Politikern wird in einfacher Weise durch das Verhalten von vernünftigen Kutschern und ihren Pferden illustriert. Kutscher, die über gute Bremsen verfügen, spannen wildere Pferde ein und fahren schneller und riskanter, aber kommen trotzdem sicherer zum Ziel als Kutscher, die schlechte Bremsen haben. Analog dazu wählen Bürger, die wirkungsvolle direkt-demokratische Instrumente zur Zügelung „ausgebrochener“ Politiker besitzen, wildere und riskantere, d. h. originellere, visionärere und innovativere Politiker und Parteien als Bürger, die nicht über direkt-demokratische Bremsen verfügen und deshalb keine Risiken eingehen wollen. Aber nicht nur die Kutscher, auch die Pferde passen sich an. Gutwillige Pferde gehen schneller, wenn sie wissen, dass der Kutscher bremsen kann, ohne gleich die Pferde zu schlachten. Genau so handeln Politiker mutiger und innovativer, wenn sie wissen, dass die Bürger ihre Vorschläge ablehnen können, ohne gleich die verantwortlichen Politiker beim nächsten Wahltermin abzuwählen.

Direkte Demokratie ist also nicht für alle Politiker und Parteien nachteilig. Besonders neue und junge Parteien und Politiker, die noch nicht die Reputation etablierter Politikanbieter haben, dafür aber dynamischer und innovativer sind und neue fruchtbare aber zwangsläufig manchmal noch

nicht ganz ausgereifte Ideen in die Politik einbringen, können von gut ausgebauten direkt-demokratischen Institutionen profitieren.

III. Einwände und Widerstand

Die bisherige Analyse kommt zu einer sehr vorteilhaften Beurteilung direkt-demokratischer Institutionen und kontrastiert mit der Kritik vieler Politiker und Wissenschaftler an der direkten Demokratie. Im nächsten Abschnitt wird deshalb auf vier der häufig angeführten Behauptungen eingegangen. In vergleichender Perspektive erweist sich keine dieser Kritiken als stichhaltig. Deshalb wird anschliessend kurz argumentiert, weshalb direkte Demokratie auf so grossen Widerstand stösst.

1. Kritik an der direkten Demokratie

Behauptung 1: „Bürger sind unfähig, vernünftige Sachentscheidungen zu treffen“

Behauptet wird, Sachvorlagen seien sehr komplex und müssten deshalb Spezialisten – den Parlamentsabgeordneten und den Regierungspolitikern – überantwortet werden. Dieses Argument ist unhaltbar. Zum einen existiert heute ein breiter Konsens darüber, dass bei privaten Entscheidungen jeder einzelne Mensch selbst am besten beurteilen kann, was gut für ihn ist. Es ist schwer einzusehen, weshalb dies bei politischen Entscheidungen anders sein soll. Zum anderen ist diese Kritik nicht vergleichend. Sie lässt vollkommen offen, welche Anreize Repräsentanten haben, wohlinformierte Entscheidungen im Interesse der Bürger zu treffen. Sie zeigt auch nicht, wie Bürger, denen die politische Urteilsfähigkeit für Sachentscheidungen abgesprochen wird, fähig sein sollen, die „richtigen“ Wahlentscheidungen zu treffen und die „richtigen“ Repräsentanten zu wählen. Überdies bleibt unklar, weshalb Sachentscheidungen komplexer als Wahlentscheidungen sein und mehr Information erfordern sollen. Eher das Gegenteil trifft zu: Damit sich ein Bürger bei einer Sachabstimmung vernünftig entscheiden kann, muss er beurteilen, wie er durch die zwei Alternativen betroffen wird. Will er hingegen bei Wahlen vernünftig entscheiden, muss er nicht nur beurteilen, wie er durch die verschiedenen Parteiprogramme mit einer Unzahl verschiedener Massnahmen betroffen würde, sondern auch noch, ob die Parteien tatsächlich willig und fähig sind, ihre Pläne und Versprechen umzusetzen. Selbst wenn er versucht, das zukünftige Verhalten der Kandidaten anhand ihrer früheren politischen Handlungen zu beurteilen, beispielsweise indem er Parlamentskandidaten aufgrund ihres Abstimmungsverhaltens in der vergangenen Amtsperiode einzuschätzen versucht, muss er nicht nur genau wie bei Sachabstimmungen wissen, was die aus seiner Sicht rich-

tigen Entscheidungen gewesen wären, sondern auch noch zusätzlich, wie die Kandidaten im Parlament abgestimmt haben (was bei geheimen Abstimmungen unmöglich ist).

Zuweilen wird angeführt, den Bürgern ergehe es ähnlich wie Patienten, die sich zwar nicht selbst medizinisch richtig behandeln, aber trotzdem eine vernünftige Arztwahl treffen könnten. Genau so könnten die Bürger keine vernünftigen politischen Sachentscheidungen, aber immerhin eine vernünftige Parteien- oder Personenwahlentscheidung treffen. Tatsächlich zeigt diese Analogie zur Arztwahl jedoch gerade die Überlegenheit der direkten Demokratie. Der entscheidende Punkt ist, dass kein potentieller Patient sich verpflichten möchte, für die nächsten vier Jahre nur zu einem und demselben Arzt zu gehen – unabhängig von der Art seiner Leiden und seiner Zufriedenheit mit dem betreffenden Arzt. Genau so wie die freie Arztwahl jedem Patienten erlaubt, bei jeder neuen Krankheit von neuem einen Arzt als Berater auszuwählen, ermöglicht es die direkte Demokratie jedem Bürger, bei jedem Referendum von neuem zu entscheiden, welchen Abstimmungsempfehlungen welcher Politiker er folgen will.

Schliesslich bleibt zu betonen, dass sich in der direkten Demokratie Institutionen entwickeln, die die Informationseffizienz erhöhen. Einerseits haben die Parteien und Interessengruppen Anreize, ihre Positionen möglichst klar und einfach darzustellen und eine Reputation als „Abstimmungsberater“ aufzubauen. Andererseits entwickeln sich gesellschaftliche Regelungen, die die Informationskosten senken und die Transparenz erhöhen. So haben sich sowohl in der Schweiz wie in den USA mehr oder weniger formelle Regeln entwickelt, wie Parteien und Interessengruppen ihre Abstimmungsempfehlungen vor Abstimmungen in *Abstimmungsparolen* oder standardisierten Stellungnahmen kundtun können, die es den Stimmenden ermöglichen, sich auf einfache und effiziente Weise zu informieren (dazu z.B. Möckli 1994).

Behauptung 2: „Abstimmungsbeteiligung ist zu tief“

Befürchtet wird, die Bürger könnten durch die zahlreichen Abstimmungen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen überfordert werden und mit politischer Abstinenz reagieren. Diese Bedenken sind nicht gerechtfertigt. In der Schweiz, die oft als Beispiel für tiefe Beteiligung bei Sachabstimmungen angeführt wird, ist die Beteiligung an wichtigen Abstimmungen regelmässig höher als die Wahlbeteiligung. Zudem werden bei allgemeinen Wahlen viele Leistungsdimensionen überhaupt nicht thematisiert; die implizite Beteiligung betreffend dieser Aspekte ist somit sehr tief oder sogar Null. Schliesslich bleibt zu betonen, dass rationale Individuen nicht wählen, solange ihnen die Abstimmungsalternativen ähnlich gut gefallen. Wichtig

ist vielmehr, dass sie um so wahrscheinlicher teilnehmen, je intensiver ihre Präferenzen sind. Relevant ist somit die Varianz der Stimmbeteiligung zwischen den Bürgern und über die Zeit – nicht die durchschnittliche Stimmbeteiligung. Im Idealfall müsste die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein bestimmter Bürger an einer bestimmten Wahl beteiligt, genau proportional zu seiner Präferenzintensität sein. Dann würde das gesellschaftliche Abstimmungsergebnis tatsächlich der Summe aller individuellen Nutzen entsprechen. Ein streng proportionaler Zusammenhang zwischen individueller Präferenzintensität und individueller Abstimmungsbeteiligungswahrscheinlichkeit ist aber nur möglich, solange die Beteiligungswahrscheinlichkeit von Bürgern mit durchschnittlich intensiven Präferenzen und damit auch die gesellschaftliche Abstimmungsbeteiligung nicht über 50% liegen. Eine Wahlbeteiligung von über 50% ist aus dieser Sicht also sogar nachteilig.

Behauptung 3: „Direkte Demokratie kann zu einer Tyrannei der Mehrheit führen“

Auch diese Kritik ist unangebracht, weil sie nicht vergleichend ist. Sie lässt vollkommen offen, ob in repräsentativen Demokratien Minderheiten weniger übergangen werden als in direkten Demokratien.² Tatsächlich trifft eher das Gegenteil zu. Je häufiger über Sachvorlagen abgestimmt wird, desto kleiner wird die Wahrscheinlichkeit, dass eine Gruppe oder ein Individuum immer zu den Verlierern zählt. Die Vorlagen sind so unterschiedlich und erfassen so viele Bereiche, dass die Mehrheiten stets aus verschiedenen und wechselnden Gruppen bestehen. Im Gegensatz dazu können in repräsentativen Systemen sehr wohl einzelne Gruppen über Jahre oder gar Jahrzehnte in die Opposition verbannt sein und dauernd überstimmt werden. Das Argument, im Parlament könnten Minderheiten mit besonders intensiven Präferenzen mittels Stimmentausch einen Einfluss ausüben, zeigt keinen Vorteil gegenüber der direkten Demokratie an. Stimmentausch funktioniert auch in der direkten Demokratie: Er nährt die Ausarbeitung der Vorlagen, er beseelt die Abstimmungsparolen und er lenkt auch das Stimmverhalten. Ein einzelner Wähler hat kaum Einfluss auf das Abstimmungsergebnis und deshalb keine Anreize, ausschliesslich eigennützig zu stimmen. Vielmehr kann er sich an allgemeineren Interessen orientieren (dazu Brennan und Lomasky 1993 und Eichenberger und Oberholzer-Gee 1998). Schliesslich bleibt festzuhalten, dass gerade im Parlament das sog.

² Zuweilen wird behauptet, die direkte Demokratie könne für die bürgerlichen Rechte und Minderheitsrechte bedrohlich sein (z.B. Gamble 1997). Eine Analyse schweizerischer Abstimmungen zeigt jedoch, dass die Rechte von Minderheiten durch Referenden und Initiativen vergleichsweise wenig eingeschränkt werden (Frey und Götte 1998).

„Stimmentausch-Paradox“ (Riker und Brams 1973) droht: Oft ist der Nutzensgewinn jener, die Stimmen tauschen und so eine Mehrheit erringen, kleiner als der Nutzenverlust deren, die am Tausch nicht beteiligt sind und in die Minderheit versetzt werden.

Behauptung 4: „Direkte Demokratie ist nur unter seltenen Bedingungen funktionsfähig“

Oft wird argumentiert, direkte Demokratie sei nur in kleinen Ländern mit einer starken, wenn möglich Jahrhunderte alten, in kleinen Einheiten verwurzelten demokratischen Tradition möglich, also in Ländern wie beispielsweise der Schweiz. Diese Kritik vernachlässigt, dass heute in verschiedenen Ländern regelmässig Volksabstimmungen durchgeführt werden, auf die die geschilderten Bedingungen kaum zutreffen: Das Argument der Kleinheit versagt zumindest im Falle Australiens, wo regelmässig sozusagen auf Kontinentalebene Referenden abgehalten werden; das Argument der Tradition versagt in Kalifornien, wo umfassende, bis heute bestehende und intensiv genutzte, direkt-demokratische Institutionen schon kurz nach der ersten grossen Einwanderungswelle und der Staatsgründung aufgebaut wurden und alle weiteren Einwanderungswellen von Personen ohne direkt-demokratische Traditionen bestens überlebten; und das Argument der notwendigen Verwurzelungen in lokalen demokratischen Institutionen vermag kaum die Situation in Italien zu erklären, wo zwar regelmässig, aber nur auf Ebene des Zentralstaates Referenden abgehalten werden. Überdies sind in den meisten anderen demokratischen Staaten für gewisse, zumeist gerade besonders wichtige Fragen Volksabstimmungen möglich oder sogar vorgesehen (vgl. Butler und Ranney 1994). So zeigen die neuen Beispiele der Volksabstimmungen über die Maastrichter Verträge in Dänemark, Irland und Frankreich deutlich, dass die öffentliche politische Diskussion vor Sachabstimmungen keinesfalls qualitativ schlechter ist als die öffentliche Diskussion vor Parlaments- und Regierungsentscheidungen oder die Parlamentsdebatten selbst. Auch diese Beobachtungen illustrieren, dass direkte Demokratie überall funktionieren kann.

Obwohl sich die verschiedenen Kritiken an der direkten Demokratie bei genauerer Betrachtung als nicht stichhaltig erweisen, lehnen viele Politiker den Ausbau der direkt-demokratischen Bürgerrechte ab. Die Gründe dafür werden im nächsten Abschnitt kurz diskutiert.

2. Widerstand unter Politikern

Direkte Demokratie bringt den Bürgern vielerlei Vorteile, den etablierten Politikern und Parteien aber gewichtige Nachteile. Die Stärkung der Mit-

spracherechte der Bürger ist insbesondere für die Regierung unangenehm, weil ihr Spielraum und damit ihre Möglichkeiten eingeschränkt werden, ihre eigene Ideologie zu verfolgen und wohlorganisierte Interessengruppen zu befriedigen. Regieren wird auch schwieriger und mühsamer, weil die Vorschläge der Regierung oft vom Volk abgelehnt werden. Direkte Demokratie stösst jedoch auch bei den Oppositionsparteien nicht auf ungeteilte Gegenliebe. Schliesslich gibt sie dem Volk ein wirkungsvolles Oppositionsinstrument in die Hand, was vor allem die Bedeutung der grossen Oppositionsparteien mindern kann. Da aber die Oppositionsparteien das Referendums- und Initiativrecht auch zur Verfolgung ihrer eigenen Ziele einsetzen können, stehen sie der direkten Demokratie zumeist wohlwollender gegenüber als die Regierung. Weil die Nachteile der direkten Demokratie für die Regierung und ihre Vorteile für die Opposition nicht von der ideologischen Ausrichtung oder der Farbe der betreffenden Regierungs- und Oppositionsparteien abhängen, ist auch die Einstellung gegenüber direkt-demokratischen Mechanismen kaum von der Parteiideologie abhängig. Wichtig ist vor allem, ob eine Partei an der Regierung oder in der Opposition ist. Besonders deutlich zeigt sich dies in der geäusserten Einstellung der deutschen Parteien und Politiker zur Einführung direkt-demokratischer Institutionen auf kommunaler und Länderebene (siehe auch Seipel und Mayer 1997). Wo die CDU/CSU regiert, ist sie vehement gegen direkte Demokratie, und wo sie in Opposition ist, ist sie leise für direkte Demokratie – und wo die SPD regiert, ist sie vehement gegen direkte Demokratie, und wo sie in Opposition ist, ist sie leise für direkte Demokratie.

Weil die Einstellungen der Parteien und Politiker zu direkter Demokratie stark davon abhängen, ob sie in der Opposition oder in der Regierung sind, ob sie also bei den letzten Wahlen Erfolg oder Misserfolg gehabt haben, können sie sich, wie ja bereits früher argumentiert wurde, kaum glaubwürdig für die Einführung direkt-demokratischer Institutionen einsetzen. Sobald sie Erfolg gehabt haben, ändern sie ihre Einstellung. Gerade Oppositionsparteien mit guten Erfolgchancen werden deshalb die Einführung direkt-demokratischer Instrumente kaum zu einem Schwerpunkt ihres Programms machen.

IV. Die Vorteile der direkten Demokratie: Empirische Ergebnisse

Aus theoretischer Sicht weist direkte Demokratie gegenüber repräsentativer Demokratie verschiedene gewichtige Vorteile auf, und die oft gegen direkte Demokratie angeführten Kritiken erweisen sich als nicht stichhaltig. Direkt-demokratische Institutionen sollten demzufolge aufgrund ihrer Vorteile zu vergleichsweise guten Politikergebnissen führen. Im folgenden wird der Frage nachgegangen, ob sich entsprechende Unterschiede empirisch

nachweisen lassen. Drei Ansätze werden diskutiert: internationale Ländervergleiche, Vergleiche von Parlaments- und Volksentscheidungen und Vergleiche innerhalb der Schweiz und der USA, wo jeweils mehr oder weniger direkt-demokratische Gebietskörperschaften nebeneinander existieren.

1. Internationale Ländervergleiche

Zur Beurteilung der Vor- und Nachteile verschiedener politischer Institutionen liegt es nahe, Länder zu vergleichen, in denen diese Institutionen unterschiedlich stark ausgeprägt sind. So ist es verlockend, die Politik und die entsprechenden Politikfolgen wie den Zustand der Volkswirtschaft, die Staatsquote, die Lebensqualität, usw. von Ländern mit vergleichsweise umfassenden direkt-demokratischen Institutionen mit denjenigen anderer Länder zu vergleichen und so den Einfluss der direkten Demokratie zu isolieren versuchen. Solche Vergleiche erweisen sich aber als höchst problematisch. Weil es so wenig Länder gibt, in denen direkte Demokratie eine bedeutende Rolle spielt, würde ein internationaler Vergleich darin münden, die Schweiz (und vielleicht auch noch die USA, wo die direkt-demokratischen Rechte in vielen Bundesstaaten stark ausgebaut sind) mit den anderen westlichen Ländern zu vergleichen. Dabei würde die direkte Demokratie hervorragend abschneiden, was ihre vermeintliche Wirkung auf Volkseinkommen, Staatsquoten, Staatsdefizite, Lebensqualität, Wettbewerbsfähigkeit usw. betrifft. Etwas weniger komfortabel sähe der Vergleich hinsichtlich Wachstum der Volkswirtschaften aus, wenn er sich auf die Schweiz und die Neunziger Jahre konzentrieren würde, um so besser dafür, wenn er auch die vergleichsweise direkt-demokratischen Bundesstaaten der USA einbeziehen würde.

Solche Vergleiche, die auf wenigen oder nur einer Beobachtung aufbauen, ergeben nur selten schlüssige Resultate. Die Unterschiede zwischen der Schweiz und den anderen Industrieländern könnten nämlich auch durch vielerlei andere Einflussfaktoren zu erklären versucht werden, wie Grösse, Mitgliedschaft in der Europäischen Union, Föderalismus, Branchenstruktur, Bodenschätze, Betroffenheit durch die Weltkriege, usw. Statistische Vergleiche ergeben nur einen Sinn, wenn wesentlich mehr Beobachtungen vorliegen als konkurrierende Erklärungsansätze. Nur dann kann der Einfluss der verschiedenen Faktoren mit statistischen Verfahren sinnvoll abgeschätzt werden.

Trotz dieser Einwände ist der Vergleich zwischen der Schweiz und anderen Ländern nicht ganz uninteressant. Immerhin zeigt er, dass die Befürchtung vieler Politiker, direkte Demokratie führe geradewegs ins Chaos, nicht berechtigt ist. Die wirtschaftliche Stärke der Schweiz, ihre hohe Wettbewerbsfähigkeit, und die anerkannt hohe Lebensqualität sprechen zumindest

nicht gegen die Vorteilhaftigkeit direkter Demokratie. Ländervergleiche mit wenigen Beobachtungen sind auch fruchtbar, wenn sie die vermuteten theoretischen Zusammenhänge sorgfältig nachweisen. Ein Beispiel für eine solche Untersuchung bietet Blankart (1998). In einem Vergleich der deutschen und der schweizerischen Nachkriegsentwicklung zeigt er im Detail auf, wie in der Schweiz die direkt-demokratischen Institutionen dazu beitragen, dass die Staatsverschuldung, die Steuerbelastung und die Zentralisierung langsamer zunehmen als in Deutschland.

2. Vergleiche von Parlaments- und Volksentscheiden

Parlamente und Regierungen entscheiden regelmässig anders, als die Bevölkerung. Das zeigt sich überall, wo Volksabstimmungen stattfinden, sei es in Kalifornien, Italien, Dänemark, auf kommunaler Ebene in Deutschland, oder bei den Abstimmungen in Bayern und Hamburg bezüglich der Stärkung der direkt-demokratischen Institutionen auf kommunaler Ebene. Vorschläge und Gesetze, die von Parlament und Regierung gutgeheissen werden, werden von den Wählern abgelehnt, und Vorschläge, die vom Parlament und der Regierung strikte abgelehnt werden, werden von den Wählern hoch angenommen. Illustrativ sind die schweizerischen Erfahrungen. Im Zeitraum von 1848 bis 1997 haben die Bürger allein auf eidgenössischer Ebene den Parlamentsvorschlag in über einem Viertel der obligatorischen Referenden (48 von 188) und über der Hälfte der fakultativen Referenden (66 von 128) abgelehnt und damit die Entscheidung des Parlaments revidiert. Zugleich hat die Bevölkerung 12 von 120 Initiativen angenommen und in 6 Fällen dem Gegenentwurf des Parlaments zugestimmt. Hinzu kommen 67 zustandegekommene Initiativen, die von den Initiatoren vor der Volksabstimmung zurückgezogen wurden, zumeist weil Regierung und Parlament unter dem Druck der Initiative entsprechende Änderungen selbst einleiteten. In all diesen Fällen haben die Bürger eine Veränderung erzwungen, die das Parlament zuvor nicht wünschte.

Dass die Mehrheit der Bürger gewissermassen das Gegenteil von dem wünscht, was die Mehrheit der Parlamentsabgeordneten und die Regierung wollen, ist also in der Schweiz keine Ausnahme, sondern an der Tagesordnung. Der Dissens beschränkt sich keineswegs auf unwichtige Vorlagen. Beispielsweise votierten Parlament und Regierung 1986 klar für einen Beitritt der Schweiz zur UNO und 1992 für einen Beitritt in den Europäischen Wirtschaftsraum EWR. Die Stimmbürger lehnten jedoch beide Vorlagen ab, erstere eindeutig (über 75% Ablehnung), letztere sehr knapp (50,3% Ablehnung). Gewichtige Unterschiede offenbaren sich auch bei Initiativen. Ein Beispiel ist die Abstimmung über eine Initiative für einen Verfassungsartikel zum Schutz des Alpenraumes vor dem Transitverkehr, die von Regierung

und Parlament vehement abgelehnt, vom Volk aber knapp angenommen wurde (51,9% Zustimmung). Diese Verfassungsänderung verlangt, dass der Nord-Süd Transitverkehr durch die Alpen möglichst vollständig von der Strasse auf die Eisenbahn umgelagert wird. Damit erzwang sie die Einführung wirksamer Lenkungssteuern für den motorisierten Schwerverkehr.

Oft lassen sich die Unterschiede zwischen Volk- und Parlaments- bzw. Regierungsentscheidung durch die unterschiedliche Interessenlage der Handlungsträger erklären. Dies trifft etwa auf die systematischen Unterschiede bei Abstimmungen über Steuererhöhungen zu. So lehnte die Bevölkerung zuerst drei Vorschläge der Regierung und des Parlaments ab, die frühere Warenumsatzsteuer durch eine Mehrwertsteuer zu ersetzen (1977, 1979 und 1991). Erst 1993 stimmte die Bevölkerung einem vierten Vorschlag zu. Ganz andere Interessen als die Bevölkerung hat das Parlament auch bei seinen eigenen Privilegien wie Hilfskräften, den Diäten und der Parteienfinanzierung. Deshalb wundert es kaum, dass die Stimmbürger 1992 zwei diesbezüglich sehr grosszügigen Regelungen, die vom Parlament mit grosser Mehrheit gefordert wurden, eine überaus klare Abfuhr (rund 70% Ablehnung) erteilten.

Angesichts der grossen Differenzen zwischen Volk auf der einen und Regierung und Parlament auf der anderen Seite wird oft gefragt, wer denn nun klüger entscheidet. Diese Frage greift jedoch zu kurz. Zumeist ist auch aus wissenschaftlicher Sicht unklar, welche der zwei zur Auswahl stehenden Alternativen besser ist, da beide immer Vor- und Nachteile haben und die Umverteilungseffekte zumeist gewichtig sind. Entscheidend ist, dass in der Auseinandersetzung und im Prozess der oft wiederholten Ablehnung von Vorlagen durch die Bevölkerung das Parlament und die Regierung gezwungen werden, bessere Vorschläge auszuarbeiten. Die bereits erwähnten Vorlagen über die Mehrwertsteuer sind ein Beispiel für diesen fruchtbaren Lernprozess. Während das Parlament in den frühen Vorlagen mit der Einführung der moderneren, aus steuertheoretischer Sicht überlegenen Mehrwertsteuer auch immer gleich eine deutliche Steuererhöhung und andere bittere Pillen zu verabreichen suchte, brachte es 1993 zwei vernünftige und aufrichtige Vorlagen zur Abstimmung, eine für den Übergang zur Mehrwertsteuer und eine für eine leichte Steuersatzerhöhung, und hatte damit Erfolg. Ein anderes neueres Beispiel ist das Schicksal von drei Vorlagen zur Erneuerung der Landwirtschaftspolitik, die 1995 alle abgelehnt wurden, bereits 1996 in verbesserter Form aber vom Volk angenommen wurden. In diesen Beispielen kann kaum gesagt werden, ob die früheren Vorlagen besser waren als der damalige Status quo. Es dürfte aber ziemlich unumstritten sein, dass die überarbeiteten Vorlagen besser waren als die früheren. Diese Beispiele zeigen, wie wichtig es ist, dass mehrfach über die gleichen Themen abgestimmt werden kann. Nur so können die bedeutenden

Lerneffekte, sowohl seitens des Parlaments und der Regierung wie auch seitens der Bevölkerung, genutzt werden.

Illustrativ für solche langfristigen Lerneffekte ist die Entwicklung des schweizerischen Drei-Säulen-Systems der Altersvorsorge (mit der staatlichen, auf dem Umlageverfahren beruhenden Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV), der obligatorischen, auf Kapitalbildung beruhenden beruflichen Vorsorge und der freiwilligen, steuerlich begünstigten Kapitalvorsorge). Während Kritiker der direkten Demokratie die sich „ewig hinziehenden“ sog. AHV-Revisionen und Abstimmungen und Diskussionen um die berufliche Vorsorge als Versagen der direkten Demokratie interpretierten, betrachten heute die meisten Sozialversicherungsexperten das langsam gewachsene Drei-Säulen-System als vorbildlich – vorbildlich *im Vergleich* zu den „schnell“ ausgebauten realen Altersvorsorgesystemen repräsentativer Demokratien wie Deutschland, Frankreich, den USA, usw. Rückblickend hat die „Langsamkeit“ des Schweizer Volkes schon viele ordnungspolitische Sündenfälle „schneller“ Politiker verhindert, so z.B. auch die Vorlagen für eine aktivistische Konjunkturpolitik 1975 oder eine staatlich subventionierte Innovationsrisikogarantieversicherung 1985. Die Bremswirkung dieser und vieler ähnlicher Referenden bestand rückblickend vor allem darin, dass Politiker gebremst wurden, ihnen gefälligen wissenschaftlichen Modeströmungen (etwa interventionistischen keynesianischen Ideen) zu folgen und aus heutiger Sicht wirtschaftlich falsch zu entscheiden.

3. Vergleiche innerhalb der Schweiz und den USA

Die in den vorangegangenen zwei Abschnitten angeführte empirische Evidenz illustriert die Stärken der direkten Demokratie. Sie entspricht aber nicht den strengen Anforderungen an wissenschaftliche empirische Analysen. Es gibt jedoch eine wachsende Zahl von Arbeiten, die diese Anforderungen erfüllen und mit modernen statistischen Verfahren die Auswirkungen direkt-demokratischer Institutionen erforschen. Weil, wie oben argumentiert, Ländervergleiche für die hier interessierende Fragestellung wenig ergiebig sind, konzentrieren sich diese Arbeiten auf Vergleiche von Gebietskörperschaften, die unterschiedlich umfassende direkt-demokratische Institutionen aufweisen. So sind die Volksrechte in den verschiedenen Schweizer Kantonen und Städten genau so wie in den verschiedenen US-Bundesstaaten und Verwaltungsbezirken (Counties) ganz unterschiedlich stark ausgebaut. Deshalb ist es möglich zu untersuchen, ob die Politik und die Politikergebnisse in Kantonen, Bundesstaaten, Städten und Counties mit vergleichsweise umfassenden direkt-demokratischen Institutionen besser, gleich oder schlechter sind als in solchen Einheiten mit vergleichsweise weniger stark ausgebauten direkt-demokratischen Institutionen.

Folgendes Beispiel verdeutlicht das Vorgehen. Die Möglichkeiten der Bevölkerung, über Finanzentscheide der Parlamente eine Volksabstimmung zu verlangen, sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich. In einigen Kantonen sind die Finanzkompetenzen des Parlaments ziemlich umfassend, d.h. das Parlament kann über hohe Ausgaben entscheiden, ohne dass Bürger ein Referendum verlangen können, in anderen Kantonen sind die Finanzkompetenzen des Parlaments hingegen stark eingeschränkt. Die Hypothese liegt nahe, dass die Ausgaben und schliesslich die Steuerbelastung in einem Kanton um so höher sind, je freier das Parlament über Ausgaben entscheiden kann, d.h. je höher die Finanzbeträge sind, über die es frei verfügen kann, ohne dass unzufriedene Bürger eine Volksabstimmung über den betreffenden Beschluss fordern können. Eine einfache Regressionsanalyse bestätigt den offensichtlichen Zusammenhang. So verfügen die Parlamente der vier Kantone mit der weitaus höchsten Steuerbelastung (Freiburg, Wallis, Neuenburg, Jura; Steuerbelastung gemessen als Summe der kantonalen und kommunalen Einkommens- und Vermögenssteuern sowie der kantonalen Motorfahrzeugsteuern) über ganz besonders hohe Finanzkompetenzen (gemessen als Ausgabenbetrag pro Einwohner, über den das Parlament ohne Referendumsdrohung entscheiden kann).

Es kann nun argumentiert werden, dass die Steuerhöhe in einem Kanton noch von vielen andern Faktoren abhängt als der Finanzkompetenz des Parlaments, z.B. von der Grösse eines Kantons, vom Durchschnittseinkommen seiner Einwohner, von anderen Finanzierungsmöglichkeiten wie z.B. der Verschuldung, usw. Entscheidend ist deshalb, die verschiedenen möglichen Einflussfaktoren getrennt zu erfassen. Genau dazu dienen die modernen statistischen Verfahren, die sog. multiplen Regressionsanalysen. Heute existiert eine beachtliche Zahl von Untersuchungen, die mittels solcher Verfahren den Einfluss der direkten Demokratie auf verschiedene Politikvariablen und -ergebnisse messen. Dabei können wenigstens drei verschiedene Ebenen der Auswirkungen unterschieden werden: Auswirkungen auf die Finanzpolitik, Auswirkungen auf die Ergebnisse der Finanzpolitik, und Auswirkungen auf die Bürgerzufriedenheit. Im folgenden wird eine kurze Übersicht über die verschiedenen Studien gegeben (vgl. dazu auch Feld und Kirchgässner 1999a).

(1) Auswirkungen auf die Finanzpolitik

Die Zentralisierung in direkt-demokratischen Gebietskörperschaften scheint tatsächlich weniger ausgeprägt zu sein. Dies zeigen zum einen die bereits älteren Untersuchungen von Martin und Wagner (1978). Ihnen zufolge finden in US Bundesstaaten weniger Eingemeindungen statt, wenn über Eingemeindungen durch die Bürger mittels direkt-demokratischer Verfahren statt durch repräsentativ-demokratische oder bürokratische Verfahren

entschieden wird. Die Studie von Matsusaka (1995) ergänzt und erweitert diese Ergebnisse. In Bundesstaaten, in denen die Bürger Initiativen auf der Staatenebene ergreifen können, sind die Gemeindeausgaben im Vergleich zu den Bundesausgaben gewichtiger. Zugleich bewirkt das Initiativrecht auf Staatenebene, dass die Staatsausgaben verstärkt durch die Erhebung von Gebühren und weniger durch Steuern finanziert werden. Zugleich sinkt das gesamte Staatsbudget, was auch durch Rueben (1999) bestätigt wird. Die Ausgaben sinken aber nicht in allen Budgetpositionen. Die Budgetstruktur ändert sich. Nach Santerre (1989) nehmen die Bildungsausgaben von amerikanischen Städten unter direkter Demokratie sogar zu. Feld (1995) kommt für Schweizer Kantone zu ähnlichen Ergebnissen. Einen positiven Zusammenhang zwischen Einfluss der Bürger und den Bildungsausgaben lässt auch die Studie von Landon (1998) vermuten, der eine Erhöhung der Bildungsausgaben durch stark dezentrale und individualistische Entscheidungsmechanismen findet. Direkt-demokratische Entscheidungen über die Budgetpolitik bewirken, dass haushälterischer mit den Mitteln umgegangen wird. Die Verschuldung sinkt stark (Kiewit und Szakaly 1996, für US Bundesstaaten; Feld und Kirchgässner 1999b, für Schweizer Städte), und die Selbstfinanzierungsquote steigt (wiederum Feld und Kirchgässner 1999b, für Schweizer Städte). Damit werden die Auswirkungen der direkten Demokratie auf die Steuerhöhe komplex und nicht mehr immer eindeutig: Während die Ausgaben insgesamt und damit auch die Steuern tendenziell sinken und die Gebührenfinanzierung zunimmt, was den Druck auf die Steuern weiter vermindert, wird gleichzeitig die Verschuldung stark vermindert und teils durch Steuererhebung ersetzt. Feld und Kirchgässner (1999b) finden deshalb einen positiven Zusammenhang zwischen direkt-demokratischer Entscheidung über das Budget und der Steuerhöhe.

(2) Auswirkungen der Finanzpolitik

Die normative Wertung der bisher diskutierten Ergebnisse fällt nicht leicht. Zwar wird von Vertretern der Modernen Politischen Ökonomie (vgl. Frey und Kirchgässner 1994) zumeist vorausgesetzt, Dezentralisierung, tiefere Steuern, tiefere Staatsschulden und ein höherer Selbstfinanzierungsgrad seien positiv zu werten. Tatsächlich aber können unter bestimmten Bedingungen gerade hohe Steuern ein Zeichen für einen gut funktionierenden Staat sein: je besser der Staat die Präferenzen der Bürger erfüllt, desto grösser ist die Nachfrage nach Staatsleistungen, und desto höher könnten die Steuern werden. Entscheidend aus ökonomischer Sicht ist deshalb die Frage, ob direkte Demokratie die Effizienz erhöht.

Tatsächlich deuten darauf schon Martin und Wagners (1978) frühe Ergebnisse hin: Direkt-demokratische Eingemeindungsentscheidungen führen zu einer Effizienzsteigerung, wohingegen repräsentativ-demokrati-

sche und bürokratische Eingemeindungsentscheidungen tendenziell die Effizienz mindern. Die immer noch sorgfältigste Analyse des Zusammenhangs der Effizienz öffentlicher Leistungen und direkt-demokratischer Entscheidungsfindung stammt von Pommerehne (1983). Ihm zufolge ist die Effizienz der Müllabfuhr von Schweizer Städten und Gemeinden um so höher, je direkt-demokratischer die Entscheidungsfindung ist. Die Effizienzgewinne scheinen sehr gross zu sein (um 20%), wesentlich grösser als die Gewinne durch private statt öffentliche Produktion. Diese Ergebnisse sind gut vereinbar mit der Untersuchung von Feld und Savioz (1997). Sie finden, dass die gesamtwirtschaftliche Produktivität in Schweizer Kantonen, in denen die Staatsbudgets und die Höhe der Steuern direkt-demokratisch festgelegt werden, um rund 5% höher ist als in den Kantonen, wo die Parlamente diese Entscheidungen treffen.

(3) Höhere Bürgerzufriedenheit

Eine noch weitergehende Frage als die nach der Effizienz ist die Frage nach den Auswirkungen politischer Institutionen auf die Zufriedenheit der Bürger. Umfragen über die Zustimmung zur direkten Demokratie deuten darauf hin, dass die Bürger direkte Demokratie gegenüber repräsentativer Demokratie vorziehen (vgl. Cronin 1989). Auch die Ergebnisse von Abstimmungen über die Einführung oder Beschränkung direkt-demokratischer Rechte der Bürger bestätigt, dass die Bürger ein hohes Mass an direkter Demokratie wünschen. So wurden in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz die direkte Demokratie durch Volksabstimmungen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene substantiell ausgebaut.³ Die positive Wirkung der direkten Demokratie auf die Zufriedenheit der Bürger wird aber auch durch ökonometrische Studien bestätigt. Mit den Volksrechten sinkt die Steuerhinterziehung (Frey 1997, für Schweizer Kantone) und steigen die Bodenpreise (Santerre 1986, für US Counties). Sowohl Steuerhinterziehung wie Bodenpreise sind gute Indikatoren für Zufriedenheit. Denn dort, wo der Staat gut funktioniert, zahlen die Leute weniger ungern Steuern, und dort wollen sie wohnen – was die Bodenpreise steigen lässt. Stutzer-Staub und Frey (1998) schliesslich finden in einer ganz neuen Studie einen positiven Zusammenhang zwischen dem Ausmass verschiedenster Aspekte der direk-

³ In der Schweiz gibt es zwar ab und zu Abstimmungen, in denen sich die Bürger selbst Beschränkungen ihrer demokratischen Rechte auferlegen, allerdings auf einem sehr hohen Niveau direkt-demokratischer Rechte. So wurden im Kanton Zürich (mit 1,2 Mio Einwohnern) kürzlich durch einen Volksentscheid das obligatorische Referendum für Entscheide des Kantonsparlaments über einmalige Ausgaben über SFr. 2 Mio durch ein fakultatives Referendum für einmalige Ausgaben über SFr. 3 Mio. (und wiederkehrenden Ausgaben über SFr. 300 000) ersetzt. Eine Volksabstimmung findet nun statt, wenn dies 5000 Bürger oder ein Viertel der Parlamentsmitglieder wünschen.

ten Demokratie und der direkt durch Umfragen erhobenen Zufriedenheit der Bürger.

(4) Interpretation

Die angeführten empirischen Studien ergeben zusammen ein recht konsistentes Bild. Zwar muss jede einzelne Studie vorsichtig interpretiert werden. Zugleich gilt es zu bedenken, dass das Ausmass direkter Demokratie in den Studien unterschiedlich operationalisiert wird. In ihrer Gesamtheit sind sie jedoch ein eindrücklicher Hinweis auf die vorteilhaften Eigenschaften direkter Demokratie und unterstützen die oben angestellten theoretischen Überlegungen. Zu betonen ist insbesondere, dass es kaum ernstzunehmende empirische Studien gibt, die für die direkte Demokratie negative Ergebnisse finden. Die wenigen Ausnahmen (etwa Zax 1989) werden durch spätere, verbesserte Untersuchungen widerlegt.

Sicher haben sich viele Leser gefragt, wie gross denn die verschiedenen gemessenen Effekte etwa auf die Verschuldung, die Steuern, die Budgets, die Zufriedenheit usw. sind. Die Ergebnisse der verschiedenen Studien wurden zumeist nicht angeführt, weil sie die tatsächlichen Effekte wohl zumeist unterschätzen. Dies aus zwei Gründen: Die empirischen Studien beruhen auf Vergleichen ähnlicher, miteinander konkurrierende Gebietskörperschaften. Wenn nun die Effizienz in vergleichsweise direkt-demokratischen Gebietskörperschaften höher ist, weil die direkte Demokratie den Spielraum der Regierungen einschränkt, werden über den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften auch die Regierungen der vergleichsweise wenig direkt-demokratischen Körperschaften gezwungen, verstärkt auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Wenn direkte Demokratie zu effizienzsteigernden Innovationen führt, können diese auch in anderen Gebietskörperschaften genutzt werden. Die angeführten empirischen Studien erfassen nur die nach den durch den föderalistischen Wettbewerb erzwungenen Anpassungen verbleibenden Unterschiede. Die für alle Gebietskörperschaften vorteilhaften Niveaueffekte erfassen sie nicht.

Zweitens erfassen gerade Studien, die viele Einflussfaktoren konstant zu halten vermögen, die oft wichtigen indirekten Effekte nicht. Beispielsweise erfasst Pommerehne (1983) die indirekten Effekte direkt-demokratischer Entscheidungsfindung auf die Effizienz der Müllabfuhr über die Entscheidung, die Müllabfuhr privat oder öffentlich zu organisieren, nicht, gerade weil seine statistischen Verfahren den Einfluss der direkten Demokratie und der privatwirtschaftlichen Organisation zu trennen vermögen. Ähnlich erfassen Feld und Savioz (1997) die indirekten Effekte direkter Demokratie auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft über die Erhöhung der Ressourcenausstattung nicht, gerade weil ihre statistischen Verfahren den Einfluss direkter Demokratie und der Ressourcenausstattung trennen können.

V. Schlussfolgerungen

Die direkte Demokratie stärkt den politischen Wettbewerb, indem sie *Wettbewerb zwischen Ideen und Vorschlägen schafft*. Damit steht sie gleichwertig neben der repräsentativen Demokratie (Wettbewerb zwischen Parteien) und dem Föderalismus (Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften). Je umfassender und intensiver der politische Wettbewerb ist, desto stärker entsprechen die Staatsleistungen den Wünschen der Bürger. Direkte Demokratie *verhindert ein „Kartell der Politiker“*, die oft gleichlaufende Interessen haben, z.B. zumeist an intensiver Regulierung und einem grossen Budget interessiert sind. Sie ermöglicht *glaubwürdige Politikangebote*, weil Sachvorlagen immer weit besser ausformuliert und bindender sind als Wahlversprechen. Direkte Demokratie schafft schliesslich eine *intensive, öffentliche politische Diskussion*, die neue Information und Problemlösungen generiert. Dadurch wird die schädliche Asymmetrie zwischen den gut organisierten Interessengruppen (deren Mitglieder besser informiert sind und die Einhaltung von Wahlversprechen besser kontrollieren und sanktionieren können) und den schlecht organisierten Konsumenten und Steuerzahler gemindert. Direkt-demokratische Politik ist deshalb tendenziell *liberaler* als repräsentativ-demokratische Politik, die stärker von Interessengruppen beeinflusst ist, welche für vielerlei Regulierungen eintreten, die ihnen Vorteile verschaffen. Direkte Demokratie *stärkt auch den föderalistischen und den repräsentativ-demokratischen Wettbewerb*. Während Regierungen den föderalistischen Wettbewerb zu unterwandern versuchen (Steuerharmonisierung, Finanzausgleich, Politikkoordination, usw.) und Markteintrittsschranken für neue Parteien und Politiker aufbauen, treten die Bürger für starke Dezentralisierung und wirkungsvollen Parteienwettbewerb ein.

Direkte Demokratie ist *überall möglich und vorteilhaft*: In kleinen und grossen Staaten, in Staaten ohne alte demokratische Traditionen, auf lokaler und zentraler Ebene. Die oft gegen direkte Demokratie angeführten Behauptungen (Überforderung der Wähler, starker Interessengruppeneinfluss, tiefe Stimmbeteiligung, usw.) sind falsch. Dies zeigt eine *vergleichende Analyse* direkter und repräsentativer Demokratie. Trotz ihrer grossen gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Vorteile stösst die direkte Demokratie auf den *Widerstand der Regierenden und vieler gut organisierter Interessengruppen* – den Profiteuren des heutigen repräsentativen Systems.

Direkte Demokratie *wirkt sich positiv auf die Staatsfinanzen und die Wirtschaft aus*. Das belegen wissenschaftliche Vergleiche von Gebietskörperschaften mit unterschiedlich umfassenden direkt-demokratischen Institutionen, insbesondere Schweizer Kantone und Städten, 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. Die vorteilhaften Wirkungen der direkten Demokratie auf die Finanz- und Wirtschaftspolitik lässt sich auch anhand vieler Beispiele von Referenden und Initiativen in der Schweiz nachvollziehen. Wiederum wirkt sich die direkte Demokratie nicht nur „direkt“ vorteilhaft auf die Finanz- und Wirtschaftspolitik aus, sondern auch „indirekt“, indem sie den Föderalismus stärkt und es den Bürgern ermöglicht, gegen den Willen von Regierung und Parlament kluge finanzpolitische Institutionen festzulegen (z.B. zeitlich beschränkte Steuergesetzgebung).

Direkte Demokratie ist aber nicht gleich direkter Demokratie. Dies gilt es unbedingt zu beherzigen. Die Entscheidungen der Bürger müssen für die Regierungen bindend sein. Ansonsten haben Referenden kaum Einfluss. Quoren für Zustimmung und Beteiligung schwächen die Wirksamkeit stark ein. Bei hohen Quoren ist es für die Regierung und die Parlamentsmehrheit nur vernünftig, die öffentliche Diskussion möglichst zu verweigern und so die Aufmerksamkeit weg von den Referenden zu lenken. Dadurch sinkt die Wahlbeteiligung, wodurch schliesslich die Quoren nicht mehr erreicht werden können. Auch die Unterschriftenerfordernisse für Referenden und Initiativen sollten möglichst tief sein. Nur so kann der direkt-demokratische Prozess auch für schwach organisierte Gruppen offen gehalten werden. Schliesslich sollten die direkt-demokratischen Instrumente möglichst umfassend sein und sich unbedingt auch auf Ausgaben- und Steuerentscheidungen erstrecken.

Trotz der hier vorgetragenen Argumente für eine möglichst umfassende direkte Demokratie bleibt es selbstverständlich, dass nicht über jede noch so kleine und unwichtige Entscheidung des Parlaments oder der Regierung abgestimmt werden kann, genau so wie in grossen staatlichen Einheiten nicht ein einzelner Bürger eine Volksabstimmung verlangen kann. So krankt etwa die kalifornische direkte Demokratie daran, dass zu viele Abstimmungen am gleichen Termin stattfinden, wodurch eine vernünftige öffentliche Diskussion erschwert wird. Wenn aber nicht die „totale direkte Demokratie“ ideal ist, muss so etwas wie ein Grad optimaler direkter Demokratie existieren. Wieviel direkte Demokratie ist aber optimal? Die vorteilhafte Ausgestaltung der direkt-demokratischen Institutionen ist für jeden Staat, jedes Land und jede Gemeinde unterschiedlich, und ändert sich mit der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklung. Deshalb ist es entscheidend, dass die genaue Ausgestaltung der direkt-demokratischen Institutionen jeder politischen Körperschaft unterschiedlich sein kann. So braucht es keinesfalls generelle Vorschriften für die Höhe der Unterschriftenquoren oder die Höhe der Finanzkompetenzen der Parlamente. Vielmehr sollte die Festlegung der politischen Entscheidungsregeln

den Bürgern der jeweiligen Körperschaften überlassen werden. Alleine die Bürger – nicht die Politiker – sollten befugt sein, über die genaue Ausgestaltung ihrer direkt- und repräsentativ-demokratischen politischen Institutionen zu entscheiden, d.h. sie zu erweitern oder einzuschränken.

Literatur

- Blankart, Beat (1998): Zur Politischen Ökonomie der Zentralisierung der Staats-tätigkeit. Diskussionspapier 108, Humboldt-Universität zu Berlin. – Brennan, Geoffrey und Loren Lomasky (1993): Democracy and Decision: The Pure Theory of Electoral Preference. Cambridge: Cambridge University Press. – Butler, David und Austin Ranney (Hrsg.) (1994): Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy. Washington: AEI Press. – Cronin, Thomas E. (1989): Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. – Eichenberger, Reiner (1998a): Direkte Demokratie: Erfolgsmodell mit grosser Zukunft. Schweizer Monatshefte 78 (September): 18 - 20. – Eichenberger, Reiner (1998b): Der Zentralisierung Zählung. In Christoph Engel und Martin Morlock (Hrsg.): Öffentliches Recht als Gegenstand ökonomischer Forschung. Tübingen: Mohr (Siebeck): 157 - 171. – Eichenberger, Reiner und Felix Oberholzer-Gee (1998): Rational Moralists: The Role of Fairness in Democratic Economic Politics. Public Choice 94: 191 - 210. – Feld, Lars P. (1995): Formal Fiscal Restraints or Direct Democracy: Looking for Effective Means of Fiscal Control. Mimeo. Universität St. Gallen. – Feld, Lars P. und Gebhard Kirchgässner (1999a): Die politische Ökonomie der direkten Demokratie: Eine Übersicht. In Wolfgang Luthard und Arno Waschkuhn (Hrsg.): Politische Systeme und Direkte Demokratie. München: Oldenbourg (erscheint demnächst). – Feld, Lars P. und Gebhard Kirchgässner (1999b): Public Debt and Budgetary Procedures: Top down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities. In James M. Poterba und Jürgen von Hagen (Hrsg.), Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Chicago: Chicago University Press (erscheint demnächst). – Feld, Lars P. und Marcel R. Savioz (1997): Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation. Kyklos 50: 507 - 538. – Frey, Bruno S. (1997): A Constitution for Knave's Crowds Out Civic Virtues. Economic Journal 107: 1043 - 1053. – Frey, Bruno S. (Hrsg.) (1997): Political Business Cycles. Cheltenham: Elgar. – Frey, Bruno S. und Gebhard Kirchgässner (1993): Diskursethik, Politische Ökonomie und Volksabstimmungen. Analyse und Kritik 15: 129 - 149. – Frey, Bruno S. und Gebhard Kirchgässner (1994): Demokratische Wirtschaftspolitik. 2. Aufl. München: Vahlen. – Frey, Bruno S. und Lorenz Götte (1998): Does The Popular Vote Destroy Civil Rights? American Journal of Political Science 42: 1343 - 1348. – Gamble, Barbara S. (1997): Putting Civil Rights to a Popular Vote. American Journal of Political Science 41: 245 - 269. – Grofman, Bernard (Hrsg.) (1995): Information, Participation and Choice. An Economic Theory of Democracy in Perspective. Ann Arbor: The University of Michigan Press. – Grossman, Philip J. und Edwin G. West (1994): Federalism and the Growth of Government Revisited. Public Choice 79: 19 - 32. – Kiewit, D. Roderick und Kristin Szakaly (1996): Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness. Journal of Law, Economics and Organization 12: 62 - 97. – Kleinewefers, Henner (1997): Die direk-

ten Volksrechte in der Schweiz aus ökonomischer Sicht. In Silvio Borner und Hans Rentsch (Hrsg.), *Wieviel direkte Demokratie erträgt die Schweiz?* Chur: Rüegger, S: 61 - 92. – *Klöti*, Ulrich, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder und Yannis Papadopoulos (1999): *Handbuch der Schweizer*. Zürich: NZZ Verlag. – *Landon*, Stuart (1998): Institutional Structure and Education Spending. *Public Finance Review* 26: 411 - 446. – *Martin*, Dolores und Richard *Wagner* (1978): The Institutional Framework for Municipal Incorporation. *Journal of Law and Economics* 21: 409 - 425. – *Matsusaka*, John G. (1995): Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years. *Journal of Political Economy* 103: 587 - 623. – *Möckli*, Silvano (1994): *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich*. Bern: Haupt. – *Mueller*, Dennis C. (1989): *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press. – *Pommerehne*, Werner W. (1983): Private versus öffentliche Müllabfuhr – nochmals betrachtet. *Finanzarchiv* 41: 466 - 475. – *Rentsch*, Hans (1998): „Demokratismus“ – Eine Schweizer Krankheit. *Schweizer Monatshefte* 78 (September): 15 - 17. – *Riker*, William H. und Steven J. *Brams* (1973): The Paradox of Vote Trading. *American Political Science Review* 67: 1235 - 1247. – *Rueben*, Kim (1999): Tax Limitations and Government Growth: The Effect of State Tax and Expenditure Limits on State and Local Government. *Journal of Political Economy* (erscheint demnächst). – *Santerre*, Rexford E. (1986): Representative versus direct democracy: A Tiebout test of relative performance. *Public Choice* 48: 58 - 63. – *Santerre*, Rexford E. (1989): Representative versus direct democracy: Are there any expenditure differences? *Public Choice* 60: 145 - 154. – *Schweinsberg*, Klaus (1999): *Demokratiereform. Ein systematischer Überblick zu den Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten von repräsentativen Demokratien aus Sicht der modernen politischen Ökonomie. Unter besonderer Berücksichtigung des institutionellen Arrangements der Bundesrepublik Deutschland*. Dissertation, Universität Freiburg (Schweiz). – *Seipel*, Michael und Thomas Mayer (1997): *Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern – und wie es weiter geht*. München: Mehr Demokratie e.V. – *Stutzer-Staub*, Alois und Bruno S. *Frey* (1998): *Democracy and Happiness are Related. Empirical Evidence from Switzerland*. Mimeo. Universität Zürich. – *Trechsel*, Alexander und Uwe *Serdült* (1998): *Kaleidoskop Volksrechte: Dynamik und Ausgestaltung der direkt-demokratischen Institutionen in den Kantonen der Schweiz*. Basel: Helbing & Lichtenhahn. – *Vaubel*, Roland (1994): The political economy of centralization and the European Community. *Public Choice* 81: 151 - 190. – *Wiesendahl*, Elmar (1999): Entwicklung zu „Kartellparteien“? In diesem Band. – *Zax*, Jeffrey S. (1989): Initiatives and Government Expenditures. *Public Choice* 63: 267 - 277.