

Kontroverse : direkte Demokratie

Objektyp: **Group**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **78 (1998)**

Heft 9

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Hans Rentsch

«DEMOKRATISMUS» – EINE SCHWEIZER KRANKHEIT?

Schweizer «Demokratismus», verstanden als ideologische Überhöhung des Schweizer Modells, geht von einem einseitigen Demokratiekonzept aus, nach dem demokratisch alle Entscheidungen seien, die einerseits mit einer direkten Beteiligung des Volkes zustande kommen und andererseits möglichst alle vernehmbaren Minderheiten und Randgruppen berücksichtigt werden, meint Hans Rentsch im folgenden Beitrag. Das lähme den politischen Entscheidungsprozess. Dem hält Reiner Eichenberger entgegen, dass direkte Demokratie den politischen Wettbewerb stärke, den die Parteien nicht mehr garantieren könnten, und überstürzte Entscheidungen verhindere. Nicht umsonst nehme die Zahl unmittelbarer Volksbefragungen in anderen Repräsentativ-Demokratien zu. Die Schweizer Monatshefte führen die Debatte mit einer Duplik von Hans Rentsch in ihrer Oktober-Ausgabe fort. (Red.)

Demokratiedefizit I: Wirkungslose Wahlen

Nationalratswahlen sind zu einem unbedeutenden Ritual verkommen, das immer weniger Leute interessiert. Ist es nicht eigenartig, dass in der schweizerischen Öffentlichkeit der Rücktritt von Nationalrat *Helmut Hubacher* nur durch den prominenten Abtretenden zum Ereignis wurde, während die Nachfolge nicht das geringste Interesse weckte? Über die nachrutschende Nationalrätin fand sich in der Presse eine winzige Meldung. Zentrales Anliegen des Nachrutschens ist es, die Parteizusammensetzung im Parlament nicht zu verändern, auch wenn es dazu Anlass gäbe. Personen sind völlig sekundär und weitgehend austauschbar. Was für ein kümmerliches demokratisches Ereignis ist dieses Nachrutschen etwa im Vergleich zu einer Nachwahl in Grossbritannien, wo schonungslos über Leistungen abgerechnet wird! Und bei prekären Mehrheitsverhältnissen erhalten Nachwahlen besonderes Gewicht.

Wenn sich das Volk zwischen den Parlamentswahlen oft und immer häufiger zu Sachfragen äussern kann, verlieren Wahlen und das gewählte Parlament an Bedeutung. Diesen Zusammenhang bestreitet in politisch interessierten Kreisen kaum jemand. Weit weniger beachtet werden die Fragwürdigkeiten des Wahlsystems. Nationalratswahlen sind zwar praktisch reine Parteienwahlen, aber der komplizierte und intransparente Wahlmodus nährt die Illusion einer Personenwahl, weil man Kandidaten streichen, doppelt einsetzen oder auf einer anderen Parteiliste

eintragen kann. Zudem bleibt das Personal auf den Wahllisten, ausser in kleinen Kantonen, für die Wähler weitgehend anonym; die persönliche Bindung der Gewählten an die Interessen der Wählerschaft ist gering. Als viel stärker erscheint dagegen die Parteibindung der Gewählten¹.

Trotz der offensichtlichen Entwertung der Wahlen zieht es der Bundesrat vor, im Rahmen der Verfassungsrevision weiter an unseren direkten Volksrechten zu schrauben, statt die Gewichte im politischen Gesamtsystem wieder mehr zugunsten von Wahlen und Parlament zu verschieben.

Demokratiedefizit II: Minderheitenschutz bis zum Exzess

Die Schweiz bestehe aus lauter *Minderheiten*, lautet ein Standardargument, das die Besonderheiten des schweizerischen politischen Systems begründen soll. Eine Gesellschaft aus lauter Minderheiten (neuer Jargon: *Randgruppen*) müsse besondere politische Verfahren entwickeln, um allen gerecht zu werden und nicht an inneren Spannungen zu zerbrechen. Zwischen Minderheitenschutz und Demokratieprinzip herrscht aber ein Verhältnis des latenten Konfliktes; exzessive Rücksichtnahme auf Minderheiten strapaziert die Rechte der Volksmehrheit. Somit heisst auch hier die Aufgabe, ein Gleichgewicht zwischen zwei widersprüchlichen Anliegen aufrechtzuerhalten. Und da wir in einer dynamischen Welt leben, kann das Gleichgewicht kein stationärer Zustand sein. Entweder müssen stabile Institutionen Anpassungen

ermöglichen, oder die Institutionen selbst müssen reformfähig sein.

Für die traditionellen sprachlichen und religiösen Minderheiten hat man schon im letzten Jahrhundert institutionell vorgesorgt: durch den Ständerat als gleichberechtigte zweite Kammer, die direkten Volksrechte und das Ständemehr. Später verstärkte man den Einbezug von Minderheiten zusätzlich mit dem Übergang von Majorz- zu Proporzwahlen für den Nationalrat. Heute ist die schweizerische Politik in einem qualitätsgefährdenden Ausmass *durchproportionalisiert*. Der Glaube, Proporz sei a priori demokratischer als Majorz, weil auch Minderheiten in Wahlen eine Chance hätten, ist in vielen Schweizer Köpfen zur Ideologie erstarrt.

Das *Ständemehr* als gewollte Abweichung vom Demokratieprinzip erhielt mit der Häufung obligatorischer Referenden eine immer grössere Bedeutung. Zudem verschoben sich durch die Verstärkung die Stimmgewichte ganz beträchtlich. So wiegen heute Neinstimmen aus kleinen ländlichen Kantonen im Vergleich zu Stimmen aus grossen Kantonen noch um ein Vielfaches schwerer als vor hundert Jahren. Damit wächst auch das Risiko von Konflikten zwischen Volks- und Ständemehr, und es ist heute ohne weiteres ein zustimmendes Volksmehr von 55 Prozent mit einem ablehnenden Ständemehr denkbar.

*Wenn zentralistisch organisierte
Länder föderalistischer werden wollen,
kann dies ja nicht heissen, dass die
Schweiz mit ihren bereits überaus
dezentralen Strukturen auch noch
föderalistischer werden muss.*

Problematisch wird dies, wenn in fundamental wichtigen Fragen das Ständemehr den Ausschlag gegen Neuerungen geben sollte. Die EWR-Abstimmung von 1992 und die EWR-Nachgefechte vermittelten, trotz noch knapp doppeltem Nein, einem Vorgesmack auf künftige institutionell bedingte Zerreibproben². Dies ist kein Votum gegen das Ständemehr an sich, sondern gegen die auf demographischem Weg übersteigerte Vetomacht bestimmter Minderheiten.

Das *fakultative Referendum* verleiht gut organisierten Minderheiten Vetomacht gegen Neuerungen. Oft genügt bereits die Drohung mit dem Referendum, um Neuerungsvorschläge abzublocken. Weil das Gesetzesreferendum für eine Vorlage aufschiebende

Wirkung hat, sind die Anhänger des Status-Quo bevorteilt. Viele Leute meiden den beträchtlichen Aufwand, um sich über die Folgen von Neuerungen eine fundierte Meinung zu bilden. Dann neigen sie entweder zur Beibehaltung vertrauter Zustände oder sie gehen gar nicht zur Urne. Beides wirkt sich zugunsten von blockierenden Minderheiten aus. Ein aufhebendes Referendum, das erst nach einer gewissen Frist seit Inkrafttreten einer Vorlage ergriffen werden könnte, würde dieser Status-Quo-Verzerrung entgegenwirken, weil die Stimmbürger vor der Abstimmung mit der Neuerung bereits Erfahrungen sammeln könnten.

Die wegen der Bevölkerungsentwicklung *sinkenden Unterschriftenquoten* brachten neue «Randgruppen», das heisst wechselnde Minderheiten, ins direkt demokratische Spiel mit Referenden und Initiativen. Gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen argumentieren solche Gruppen gerne mit gestiegenen Sammlungskosten. Diese Kosten sind aber um so tiefer, je allgemeiner die Interessen sind, die mit einem Abstimmungsthema angesprochen werden. Ad-hoc-Gruppen, die kein Programm verkörpern, sondern nur für ein punktuell Anliegen Leute mobilisieren wollen, haben zwingend und im Grunde auch vernünftigerweise höhere Mobilisierungskosten als programmorientierte Gruppen mit einer permanenten Anhängerschaft. Dass Klagen über die gestiegenen Sammlungskosten gerade von solchen «neuen» Minderheiten immer lauter erklingen, sollte nicht einfach zu politischem Nachgeben veranlassen. Vielmehr müsste man gerade darin ein Symptom für eine möglicherweise verhängnisvolle Eigendynamik des direkt demokratischen Systems erkennen: ein Minderheitenschutz, der sich selbst verstärkt und der immer neue Minderheiten mit der Initiativ- und Referendumsfähigkeit ausstattet und schliesslich eine Rückkehr zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Minderheitenschutz und den Rechten der Mehrheit verhindert.

Auch den Föderalismus haben wir in der Schweiz auf die Spitze getrieben. *Überzogener Föderalismus* besteht etwa darin, Aufgaben, die besser vom Zentralstaat übernommen würden, (wieder) an die Kantone zu delegieren. Der Einfluss der Kantone scheint in der Schweiz wieder am Steigen zu sein; die verschiedenen Konferenzen der Kantonsregierungen machen sich jedenfalls seit einigen Jahren mit zum Teil geradezu staatenbündlerischen Vorstellungen immer lauter bemerkbar. Nur: Zentralisierung ist nicht a priori schlecht. Gewisse Aufgaben der heutigen Zeit sind nur zentralstaatlich vernünftig zu bewältigen. Die föderalistischen Reflexe gegen Kompetenzabtretungen an den Bund verhindern dies. Wenn zentralistisch organisierte Länder föderalistischer werden wollen, kann dies ja nicht heissen, dass die

Schweiz mit ihren bereits überaus dezentralen Strukturen auch noch föderalistischer werden muss. Wie für die direkte Demokratie gibt es auch für den Föderalismus ein Optimum zwischen zwei Extrempolen.

Demokratiedefizit III: Eine nicht abwählbare Regierung

Letztes Jahr fragte ein Journalist *Bundesrat Ogi*, ob er sich schon ein griffiges Motto für sein rundes Präsidentschaftsjahr 2000 ausgedacht habe. Die Antwort des Magistraten war weniger interessant als der Umstand, dass der Angesprochene *erstens* mit Sicherheit davon ausgehen kann, im Jahr 2000 immer noch Bundesrat zu sein, wenn er dies wünscht, *zweitens*, dass das Ergebnis der «Wahl» zum Bundespräsidenten schon Jahre voraus bekannt ist und *drittens*, dass diese Eigentümlichkeiten mit dem verbreiteten Selbstbildnis der Schweiz als Demokratie-Weltmeisterin ohne weiteres kompatibel sind.

Die Bestätigungswahlen für den Bundesrat sind blosser Populartests. Unsere Bundesräte sind mit dem bestehenden Wahlmodus faktisch nicht abwählbar. Das Wahlsystem provoziert strategisches Verhalten und unaufrichtiges Wählen. Das wissen zwar auch die Beteiligten (alles Angehörige der politischen Elite), aber die Bundesversammlung zelebriert weiterhin jedes Jahr mit grossem Ernst das Bestätigungsritual. Wahlen, die keine sind – das scheint hierzulande niemanden ernsthaft zu beunruhigen³.

Zur faktischen Nichtabwählbarkeit der Regierung passt, dass selbst Abstimmungsniederlagen in wichtigsten Angelegenheiten für unsere Regierung kein Anlass zum Rücktritt sind. Darin spiegelt sich eine eigenartige Auffassung von politischer Verantwortung. Offenbar erwartet man von den repräsentativen Organen, dass diese nach verlorenen Abstimmungen nicht das Handtuch werfen, sondern gefälligst den «Volkswillen» respektieren und umsetzen, auch wenn dieser mit den durch die abgelehnte Vorlage verfolgten Regierungszielen unvereinbar ist. Es braucht wohl für Regierungsmitglieder eine besondere mentale Disposition, um in einem solchen System über Jahre ohne sichtbaren Schaden durchzuhalten.

«Demokratismus» – Risiken einer überzogenen Abstimmungsdemokratie

Solange die Schweiz als wirtschaftliche Erfolgsstory wahrgenommen wurde, gab es keine Zweifel an der Vorzüglichkeit ihrer politischen Institutionen. Das hat sich mit dem Übergang in eine von Unsicherheit und Pessimismus geprägte Stagnation seit 1990 geändert. Das Bewusstsein für Schwächen des politischen Systems hat sich geschärft. Dazu hätte es allerdings

schon früher Anlass gegeben, hätte man die internationalen Wirtschaftsstatistiken realistisch, nämlich kaufkraftbereinigt, interpretiert. Die Schweiz verzeichnete gemäss OECD-Zeitreihen schon zwischen 1960 und 1985 im Durchschnitt die tiefsten wirtschaftlichen Wachstumsraten aller wichtigen Industrieländer. Dazu gibt es eine plausible politisch-ökonomische These: Eine partiell überzogene Demokratie im Sinne einer Volks- und Minderheitenherrschaft neigt zur Strukturhaltung, verursacht hohe Entscheidungs- und Reformkosten und behindert die gedeihliche Entwicklung des Landes.

Jedenfalls scheint es, dass das «Schweizer Modell» wirtschaftlich seine besten Zeiten hinter sich hat. So hat das fakultative Referendum als billiges Obstruktionsinstrument von sich gegenseitig stützenden Interessengruppen über Jahrzehnte und bis heute eine *wettbewerbsfeindliche und strukturhaltende Wirtschaftspolitik* begünstigt. Die Vertreter der protektionistisch-föderalistisch geprägten binnenwirtschaftlichen Branchen dominieren unsere politischen Institutionen; sie sind in Exekutiven, Parlamenten und Kommissionen auf allen Stufen stark übervertreten. Gegen deren Widerstand gelang es z. B. nicht, einen wirklichen schweizerischen Binnenmarkt zu schaffen. Mit der Globalisierung zeigen sich nun immer grössere Interessengegensätze zwischen Binnenwirtschaft und international tätigen Branchen. Man kann den internationalen Sektor der Schweizer Wirtschaft heute als die gewichtigste politisch majorisierte Minderheit sehen. Kein Wunder löst man sich dort zunehmend vom Heimterritorium und entzieht sich so einer Politik, die in den Klauen binnenwirtschaftlich-protektionistischer Kräfte weiterhin Reformkompromisse produziert, die viel mehr tagespolitischen Gruppeninteressen als dem langfristigen Gesamtwohl des Landes verpflichtet sind. ♦

HANS RENTSCH, 1943 geboren, studierte Betriebs- und Volkswirtschaftslehre an der Universität Bern. 1973 Promotion zum Dr. rer. pol. an der Universität Bern. Ab 1978 selbständiger Wirtschaftsberater in den Bereichen Strategie, Planung, Controlling, Führung, Organisation. Ab 1983 Leiter des FWS Forschungsinstituts für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Zürich.

¹ Siehe dazu die fundierte Analyse von Urs Luterbacher, Elections et mode de scrutin en Suisse: considérations critiques et propositions de modification, in: Silvio Borner und Hans Rentsch: *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Verlag Rüegger Chur/Zürich 1997, S. 221ff.

² Dass die Abstimmung über das Vertragswerk aus den bilateralen Verhandlungen mit der EU allein am Ständemehr scheitern wird, erscheint heute als durchaus realistisches Szenario.

³ Nach Karl Poppers Demokratieverständnis ist die Schweiz faktisch keine wirkliche Demokratie. Popper bezeichnet die gewaltlose Absetzbarkeit einer gewählten Regierung als das entscheidende Merkmal der Demokratie, und nicht die Herrschaft des Volkes, die ohnehin eine Illusion sei.

Reiner Eichenberger

DIREKTE DEMOKRATIE: ERFOLGSMODELL MIT GROSSER ZUKUNFT

Eine Entgegnung auf Hans Rentsch

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

Langsamkeit und Interessengruppeneinfluss als Stärke

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

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

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

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

Direkte Demokratie stärkt den politischen Wettbewerb

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

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

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

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

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

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

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

Empirie: Klar zugunsten direkter Demokratie

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

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

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

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

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

Reformen: Stärkung der Volksrechte

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

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

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

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

Zusammenfassung und Blick nach vorne

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

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

Der Autor dankt Bruno Frey für wertvolle Hinweise und Verbesserungsvorschläge.

Weiterführende Literatur:

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