

Direkte Demokratie: Museumsreif? Ein Ökonomieprofessor widerspricht einem zunehmend verbreiteten Vorurteil

## Konkurrenzlos, effizient und erst noch billig

VON BRUNO S. FREY

Wo ist die Schweiz international konkurrenzfähig? Bei Käse, Uhren und Turbinen? Vielleicht, aber auf einem Gebiet ist die Schweiz unschlagbar, nämlich auf dem Gebiet der direkten Demokratie. Unsere Institutionen der Volksinitiative und des Referendums sind vorbildlich. Sie sind ein hervorragendes «Produkt», das – auf andere Länder übertragen – auf dem Markt für Ideen ausgezeichnete Chancen hat. Dass die Vorteile der direkten Demokratie im Ausland immer deutlicher gesehen werden, zeigt das Beispiel des renommierten britischen Wochenmagazins «The Economist»: In einem Leitartikel anlässlich des 150jährigen Bestehens referiert der Chefredaktor, dass die unmittelbare Beteiligung des Volkes bei Sachentscheidungen die logische Weiterentwicklung der westlichen Demokratien darstellt. Er nimmt dabei explizit Bezug auf die schweizerischen Institutionen.

Es ist paradox: Gerade in dem Moment, in dem immer mehr weitsichtige Ausländer die Vorzüge der direkten Demokratie erkennen, wird in der Schweiz selbst dieses System immer stärker und häufiger bemängelt. Manche Kritiker sehen das Heil darin, die Möglichkeiten für Initiativen und Referenden drastisch zu reduzieren. Sie hoffen damit, rationalere und schnellere Entscheidungen zu erreichen.

Hier wird die genau gegenteilige Ansicht vertreten. Die direkte Demokratie ist zwar nicht ideal, sie ist aber weit besser als repräsentative Systeme, in denen Berufspolitiker weit entfernt vom Volk die Entscheidungen fällen. Die Idee der Einbindung der



Wäre in einer repräsentativen Demokratie unmöglich: Abstimmungserfolg nach einem Referendum

tiert wurden. Nicht überraschend kommt jetzt der Rückschlag: Viele Deutsche machen sich Sorgen über die Aufgabe der Deutschen Mark. In einer kürzlich durchgeführten Umfrage des Eurobarometers sprechen sich 50 Prozent der Deutschen gegen den Euro aus und nur 38 Prozent dafür.

Der zweite wesentliche Vorzug der direkten Demokratie liegt in der Begrenzung der Macht der Politiker. Es erstaunt nicht, dass Politiker zu den stärksten Gegnern gehören. In allen Demokratien besteht die Gefahr, dass die Politiker eine stille Koalition gegen die Wähler schliessen. Selbst in der Schweiz, wo es weit weniger Berufspolitiker als in anderen Ländern gibt, entscheidet das Parlament oft anders als das Volk. Zuweilen geschieht dies aus Unwissenheit, häufig aber unterscheiden sich die Politikerinteressen von denen der Bürger.

Gezeigt hat sich dieser Interessenunterschied etwa bei der Abstimmung über den Uno-Beitritt im Jahre 1986. Das politische Establishment war dafür, das Volk hat den Beitritt aber mit einem überwältigenden Mehr von 75 Prozent abgelehnt. Ähnlich verhielt sich die Situation bei der 1992 erfolgten EWR-Abstimmung. Wiederum sprach sich die «classe politique» fast geschlossen für die Vorlage aus. Die Stimmbeteiligung schnellte wegen der Bedeutung der Vorlage gewaltig hoch, aber die Vorlage wurde vom Volk knapp abgelehnt. Hier geht es nicht darum, ob die Entscheidung «richtig» war, sondern dass die Politiker keineswegs immer den Volkswillen befolgen. Sie vertreten durchaus andere, nämlich ihre eigenen Interessen. Grundsätzlich lässt sich auch nicht sagen, ob eine Entscheidung «richtig» oder «falsch» war, solange der Abstimmungsprozess korrekt war. Man kann höchstens, wie der Autor beim EWR, den Ausgang einer Abstimmung bedauern.

Eine besonders wichtige Institution zur Begrenzung der Macht der Politiker ist die Volksinitiative. Sie erlaubt den Bürgern, Themen in den politischen Raum zu bringen, auch wenn dies den Politikern nicht behagt. Das Volk kann die politische Agenda mitbestimmen, was seine Position wesentlich stärkt.

Heute stehen Volksentscheide trotz dieser eindeutigen Vorzüge jedoch unter star-

kem Beschluss. Bei der Argumentation wird jedoch häufig ein Denkfehler begangen. Die direkte Demokratie wird mit einem Idealstaat verglichen. Unter diesen Umständen weist sie natürlich Mängel auf. Wesentlich ist jedoch, wie die direkte Demokratie im Vergleich mit politischen Institutionen abschneidet, die in der Wirklichkeit existieren. Die Institutionen der direkten Volksbeteiligung müssen daher vor allem mit repräsentativen Demokratien verglichen werden, in denen Politiker zumindest formell im Auftrag der Bürger entscheiden.

Welche Argumente werden gegen die direkte Demokratie vorgebracht?

Es seien hier die drei wichtigsten betrachtet. Erstens wird behauptet, die Bürger verstünden die Vorlagen nicht. Dagegen spricht die bereits erwähnte Diskussion, die sich vor (wichtigen) Vorlagen entzündet. Wie Untersuchungen zeigen, sind die Wähler durchaus über die wesentlichen Grundzüge der anstehenden Vorlagen informiert. Selbstverständlich nehmen die Wähler die von den Sachverständigen eingebrachten Argumente zur Kenntnis und beziehen sie in ihr Entscheidungskalkül mit ein. Oft wird behauptet, die Bürger verstünden von der Sache weit weniger als Parlamentarier. Dieses Argument ist nur scheinbar richtig. Die Wähler wissen nämlich besser als ein Politiker, welche Alternative sie selbst vorziehen – und darauf kommt es in einer Demokratie an.

Auch im Vergleich zu den Sachkenntnissen der Parlamentarier schneiden die normalen Bürger nicht schlecht ab. Sie können nämlich ihre Alltagserfahrungen einbringen, während professionelle Politiker etwa in Deutschland nie in ihrem Leben einen «normalen» Beruf ausgeübt haben und deshalb von vielen Problemen wenig Ahnung haben. Bei vielen Geschäften sind Parlamentarier auch deshalb wenig informiert, weil sie ohnehin so stimmen, wie die Parteivorstände dies festgelegt haben.

## Lobbyisten haben es schwer

Als zweites Argument wird häufig auf den starken Einfluss der Interessengruppen bei Volksabstimmungen hingewiesen. Dies ist zweifellos richtig, entscheidend ist jedoch, ob dieser Einfluss stärker wirkt als in einer repräsentativen Demokratie. Dagegen spricht zweierlei. Die Bürger sind in einer direkten Demokratie besser über politische Sachprobleme informiert als in einem indirekten System. Sie lassen sich deshalb weniger durch reine Gruppeninteressen täuschen. Darüber hinaus ist es für Lobbyisten schwieriger, ihre Forderungen durchzusetzen, weil sie eine weit grössere Zahl von Menschen entsprechend beeinflussen

müssen. Es ist wesentlich einfacher, die Mitglieder eines zahlenmässig beschränkten Parlaments zu beeinflussen und im Extremfall ihre Stimmen zu kaufen. In der Tat überbietet der Lobbyismus besonders in repräsentativen Demokratien

Ein drittes, bei vielen «Fortschrittlichen» beliebtes Argument gegen die direkte Demokratie ist deren angebliche Langsamkeit. Notwendige Änderungen seien nicht durchsetzbar oder würden erst viel später als anderswo eingeführt. Diese Vorstellung scheint auch im Verfassungsentwurf von 1995 für die Schweiz durch. Im Vorwort werden Reformen bei den Volksrechten mit dem Argument begründet: «Die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Schweiz soll gestärkt werden.»

Auch dieses Argument ist nur auf den ersten Blick überzeugend, erweist sich aber im Rahmen einer Demokratie als irreführend. Grundsätzlich sollte «Veränderung» nicht mit «Fortschritt» gleichgesetzt werden. Wesentlich ist vielmehr, dass demokratische Verfahren zu akzeptieren. Entscheiden sich dann die Stimmbürger in einer fair durchgeführten Abstimmung für eine bestimmte Lösung, ist es verfehlt, diese als «rückständig» oder «modernistisch» zu brandmarken; was zählt, ist allein der richtige, eben direkt demokratische Prozess. Jeder Bürger und jede Bürgerin kann und soll die eigene Meinung vertreten und andere zu überzeugen suchen. Der vom Volk verwehrt Eintritt in die Vereinten Nationen mag manchen als rückständig oder gar skurril erscheinen, vor allem den Politikern und Diplomaten, die gern auf dem internationalen Parkett aufgetreten wären. Es gibt aber auch achtbare Gründe dagegen – und die Abstimmenden haben diese offensichtlich stärker gewichtet.

Die am häufigsten vorgebrachten Argumente gegen die direkte Demokratie sind somit keineswegs überzeugend. Für direkte politische Beteiligung des Volkes spricht aber vor allem, dass sie eindrucksvolle Ergebnisse liefert. Mit Hilfe fortgeschrittener statistischer Methoden wurde gezeigt, dass Gemeinwesen mit stärker ausgebauter direkter Demokratie politisch und wirtschaftlich vorteilhaft sind. Diese Untersuchungen wurden von verschiedenen politischen Ökonomen in der Schweiz, vor allem am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich, erarbeitet.

In stärker direktdemokratisch organisierten Kantonen hat die Bevölkerung eine positivere Einstellung zum Staat. Das im Vergleich zu eher repräsentativ ausgerichteten Kantonen bessere Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Politikern erleichtert die Durchführung einmal getroffener Entscheidungen. In ökonomischer Fach-

sprache: Die Transaktionskosten sind tiefer, was für alle von Vorteil ist. Konkret konnte eine positivere Einstellung der Bürger zum Staat in Form einer höheren Steuermoral in direktdemokratischen Staaten nachgewiesen werden. Das von vielen Beobachtern in der Schweiz festgestellte günstige «politische und wirtschaftliche Klima» kann somit auf die Institutionen der unmittelbaren Volksbeteiligung zurückgeführt werden.

Soeben wurde von zwei jüngeren Ökonomen der Universität St. Gallen gezeigt, dass die 17 Kantone, die stärker der direkten Demokratie vertrauen, eine um rund 15 Prozent höhere Wirtschaftsleistung pro Kopf erbringen als die neun als stärker repräsentativ klassifizierten Kantone. Dabei wurde auch sorgfältig abgeklärt, dass tatsächlich die direkte Demokratie die Wirtschaftsleistung erhöht und nicht etwa umgekehrt, reichere Kantone sich eine «direkte Demokratie» leisten.

## Geringere Staatsausgaben

Auch hinsichtlich der Staatstätigkeit lassen sich in der Wirklichkeit signifikante Unterschiede feststellen. In Gemeinwesen mit grösserer Beteiligungsmöglichkeit des Volkes

- wird die staatliche Produktion kostengünstiger erstellt;
- wachsen die Staatsausgaben weniger schnell;
- haben die Staatsausgaben ein geringeres Niveau (als Anteil am Sozialprodukt).

Diese Ergebnisse gelten nicht nur für die Schweiz, sondern wurden auch für amerikanische Bundesstaaten bestätigt. Wo die Bürger die Möglichkeit einer direkten Beteiligung haben, sind auch in den USA die Staatsausgaben geringer.

Dieser Befund entspricht genau dem oben erwähnten Vorzug der direkten Demokratie, die Macht der Politiker und der Interessengruppen stärker als in repräsentativen Systemen zu begrenzen.

Die theoretischen Argumente und die Erfahrungen der Wirklichkeit kommen zum gleichen Schluss: Die direkte Demokratie weist gegenüber alternativen Regierungsformen grosse Vorteile auf. Die Schweiz hat in dieser Hinsicht weltweit die grösste Erfahrung. Sie sollte für die anstehende Verfassungsdiskussion in unserem Land genutzt werden: Die direktdemokratischen Elemente müssen gestärkt und nicht eingeschränkt werden. Die Ausgestaltung der unmittelbaren Volksrechte ist einer der wichtigsten Beiträge, die die Schweizer zur europäischen Verfassungsdiskussion leisten können. Nutzen wir diese einmalige Exportchance! ☞



**AVANTGARDE** Manche Meinungsführer machen es sich einfach: Wenn die Schweiz ihre wirtschaftliche und politische Erstarrung überwinden wolle, gebe es nur eins – die Verwesentlichung der Demokratie. Dieser Mode-These widerspricht Bruno S. Frey, Der Ökonomieprofessor vom

Institut für Empirische Wirtschaftsforschung an der Uni Zürich vertritt die Meinung, dass die direkte Demokratie unser bester Exportartikel ist.

Bürger und Bürgerinnen bei Sachentscheidungen ist gerade heute wichtig, in einer Zeit, in der über eine zukünftige europäische Verfassung nachgedacht wird. Das System der direkten Demokratie sollte wegweisend für die Europäische Union sein. Sie weist ja bekanntlich ein ausgeprägtes Demokratiedefizit auf, das unbedingt überwunden werden muss.

Worin bestehen die Vorteile direkter Volksentscheidungen? Warum sollten die direkten Demokratien auch in anderen Ländern und der EU eingeführt werden?

Hier seien nur zwei wesentliche Vorzüge von direkten Volksentscheiden genannt. Zum einen garantiert dieser direkte Mechanismus am besten, dass die politischen Entscheidungen den Vorstellungen der Bürger entsprechen. Die sich in der Bevölkerung und in den Medien vor wichtigen Abstimmungen regelmässig entzündenden Diskussionen führen zu mündigen und informierten Bürgern.

Ein Vergleich zwischen der Behandlung des Maastrichter Vertrags in Deutschland und Dänemark ist in dieser Hinsicht aufschlussreich. In der Bundesrepublik hat einfach der Kanzler mit der Begründung entschieden, er wisse ja, was sein Volk wolle. In Dänemark hingegen wurde eine Volksabstimmung durchgeführt. Die engagierte Debatte hat bei den Dänen zu einem hohen Wissen und Problembewusstsein geführt, während die Maastrichter Verträge in der deutschen Öffentlichkeit kaum debat-