

Sachbuch

Autor(en): **[s.n.]**

Objekttyp: **BookReview**

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

Band (Jahr): **81 (2001)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **17.07.2024**

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.

Henner Kleinewefers,
geboren 1942, Studien
und wissenschaftliche
Tätigkeiten an den Uni-
versitäten Köln, Zürich,
St. Gallen und Basel.
Seit 1975 Professor für
Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Wirt-
schaftspolitik, an der
Universität Fribourg.

EINE LANZE FÜR DIE DIREKTEN VOLKSRECHTE

Zum neuen Buch von Kirchgässner, Feld und Savioz

Die Schweiz ist mehrsprachig und multikulturell. Ein Staatsvolk im ethnischen Sinn hat sie nicht, und ihre nationale Geschichte im engeren Sinn ist vergleichsweise kurz. Dennoch leben ihre Völkerschaften dank dem sehr ausgeprägten Föderalismus friedlich mit- oder zumindest nebeneinander und haben dank den stark ausgebauten direkten Partizipationsmöglichkeiten auch auf Bundesebene ein hoch entwickeltes konkretes Staatsbewusstsein. Der Föderalismus ist mit Sicherheit existenznotwendig für die Schweiz, die direkten Volksrechte sind es mit hoher Wahrscheinlichkeit.

Die Geschichte der direkten Volksrechte ist in den letzten 150 Jahren durch ihren langsamen, aber stetigen expliziten und impliziten Ausbau gekennzeichnet. Während dies auf kommunaler und kantonaler Ebene anscheinend nie ernsthaft in Frage gestellt worden ist, werden die direkten Volksrechte auf Bundesebene neuerdings kontrovers diskutiert. Das Spektrum der Meinungen und Empfehlungen geht von «abschaffen» über «einschränken und/oder erschweren» bis zu «weiter ausbauen».

War das Thema bis vor kurzem eine Domäne der Juristen, Soziologen und Politologen, so wird die Diskussion neuerdings auch von Ökonomen belebt. Einerseits wird die unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz in den letzten Jahrzehnten, insbesondere in den Neunzigerjahren, (auch) auf eine ungünstige Politik und diese wiederum (auch) auf die direkten Volksrechte zurückgeführt. Andererseits hat die Nationalökonomie in den letzten Jahrzehnten theoretische Modelle und empirische Methoden entwickelt, mit deren Hilfe wichtige neue Erkenntnisse über die Funktions- und Wirkungsweise der direkten Volksrechte gewonnen werden können und auch gewonnen worden sind.

Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld und Marcel R. Savioz greifen mit ihrem Buch in die laufende Kontroverse über Einschrän-

kung oder Ausbau der direkten Volksrechte auf Bundesebene ein und versuchen, den Leser mit theoretischen und empirischen Argumenten davon zu überzeugen, dass ein sachlicher Ausbau, allenfalls kombiniert mit einer massvollen Erhöhung der Unterschriftenzahlen und der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit, die beste Strategie wäre und dass jedenfalls die Abschaffung oder auch nur eine substanzielle Einschränkung nicht zur Diskussion stehen sollten. Die Autoren gehen in acht Schritten vor.

Im ersten Kapitel geben sie zunächst einen kurzen (hie und da auch bissigen) Überblick über die gegenwärtige Debatte in der Schweiz. Im Weiteren legen sie ihre Beurteilungsmassstäbe für die Abwägung zwischen direkter und repräsentativer Demokratie explizit dar: Repräsentation der individuellen Präferenzen, Informationsbasis bei den Entscheidungen, längerfristige Orientierung und Verallgemeinerbarkeit der Entscheidungen. Die Kriterien sind gut gewählt. Denn sie ermöglichen die Diskussion wichtiger ökonomischer Themen der Kontroverse, wie insbesondere der Frage der Interesseneinflüsse bei und der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von direkten Volksrechten, gehen aber mit Recht deutlich über diese wirtschaftlichen Aspekte der Problematik hinaus. Abschliessend warnen die Autoren mit guten Gründen vor drei in der bisher-

gen Debatte häufigen methodischen Fehlern: Man dürfe die direkte Demokratie nicht an einzelnen (vielleicht missliebigen) Entscheidungen messen, sondern müsse für das Urteil die Gesamtheit der Entscheidungen während einer längeren Frist heranziehen. Man dürfe bei dem Urteil auch nicht ein momentanes Ziel oder Interesse zugrundelegen, sondern müsse die langfristige Entwicklung betrachten. Und man dürfe schliesslich nicht die *reale* direkte Demokratie mit einer *ideal* funktionierenden repräsentativen Demokratie vergleichen (sog. *nirvana approach*). Nicht zuletzt um diese Fehler zu vermeiden, legen die Autoren grossen Wert auf die empirische, d. h. ökonomische Fundierung ihrer Aussagen.

Im zweiten Kapitel werden zunächst zwei Vorwürfe gegen die direkte Demokratie (auf Bundesebene) behandelt, nämlich die Langsamkeit des Verfahrens und der grosse Interessengruppeneinfluss.

Interesseneinfluss - ein geringes Problem?

Die Autoren konzedieren eine gewisse Langsamkeit des normalen Gesetzgebungsprozesses wegen des Referendums bzw. der Referendumsdrohung, stellen ihr aber die beschleunigende Wirkung der Initiative gegenüber. Dafür wird einmal mehr die *zeitweise* fortschrittliche Rolle der Schweiz in der Umwelt- und Energiepolitik angeführt. Da hätte man sich allerdings ganz im Sinne der methodischen Überzeugungen der Autoren statt anekdotischer Evidenz lieber eine Gesamtwürdigung der bisherigen Initiativbegehren auf Bundesebene sowie eine Auseinandersetzung mit der neueren Tendenz zu Verhinderungsinitiativen gewünscht.

Es folgt die Auseinandersetzung der Autoren mit dem Problem des Interessengruppeneinflusses. Zunächst (S. 29) gewinnt man den Eindruck, die Autoren wollten nichts weiter sagen, als dass die Interessengruppenmacht in der realen direkten Demokratie mit derjenigen in der realen repräsentativen Demokratie vergleichbar, jedoch aus institutionellen Gründen sichtbar sei. Dem würde ich zustimmen und daraus folgern, dass das Problem auch in der direkten Demokratie ernst genommen werden und durch zusätzliche institu-

Die Autoren zeigen überzeugend, dass in der direkten Demokratie sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach Information bei weitem höher ist als in der repräsentativen Demokratie.

tionelle Vorkehrungen in Schranken gehalten werden muss. Gleich anschliessend (S. 31 f.) wird hingegen mit sehr diskussionsbedürftigen theoretischen und empirischen Argumenten vermutet, der Interessengruppeneinfluss sei in der direkten Demokratie doch eher ein geringeres Problem als in der repräsentativen Demokratie. Es wäre gut, wenn sich die Autoren in dieser Frage deutlicher erklären würden.

Von Interesse wäre auch eine nähere Beschäftigung mit den Vor- und Nachteilen der besonderen Möglichkeiten, die die direkte Demokratie *kleinen und ad hoc*-Interessengruppen bietet, namentlich wenn die erforderliche Zahl von Unterschriften so niedrig ist wie gegenwärtig in der Schweiz. Entgegen den offenkundigen Sympathien der Autoren für kleine und ad hoc-Interessengruppen gibt es theoretische Argumente (*market for lemons*), aufgrund derer hier ein spezielles Gefahrenpotenzial geortet werden kann. Das Problem ist deswegen wichtig, weil kleine und ad hoc-Gruppen für die pluralistische Gesellschaft immer charakteristischer werden.

Die Autoren finden überzeugende Argumente für die Rückweisung der meisten aktuellen Reformvorschläge, für einen vorsichtigen Umgang mit der Erhöhung der Unterschriftenzahlen und für die Konkretisierung gewisser Ausbauvorschläge (Gesetzesinitiative, Finanzreferendum).

Gut informierte Bürger

Im dritten Kapitel setzen sich die Autoren mit zwei weiteren grundsätzlichen Argumenten gegen die direkte Demokratie auseinander: Die Bürger seien, verglichen mit

Direkte Demokratie.
Unterschriftenübergabe
zu einem Referendum



den professionellen Parlamentariern der repräsentativen Demokratie, schlecht informiert und hätten zudem keinen Anreiz, an den Abstimmungen teilzunehmen, was man an der niedrigen durchschnittlichen Stimmbeteiligung sehen könne.

Die Autoren zeigen überzeugend, dass in der direkten Demokratie sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach Information bei weitem höher ist als in der repräsentativen Demokratie. Dementsprechend ist der Informationsstand der Bürger in der direkten Demokratie unzweifelhaft besser und die politische Debatte im Volk bedeutend lebhafter als in der repräsentativen Demokratie, was schon als solches für die direkte Demokratie spricht. Die Autoren warnen auch davor, den Informationsstand des normalen Hinterbänklers in einem professionellen Parlament zu überschätzen. Die wenigen Spezialisten hingegen seien Zielscheiben besonders intensiver Lobbyistenbemühungen.

Die niedrige durchschnittliche Stimmbeteiligung wird von den Autoren mit drei Argumenten relativiert. Zum *ersten* sei sie nicht so weit von der Wahlbeteiligung in vielen repräsentativen Demokratien entfernt. Zum *zweiten* hänge sie von der Wichtigkeit der gestellten Frage ab und erreiche bei wichtigen Gegenständen respektable Höhen. Und *drittens* schliesslich sei es durchaus akzeptabel, wenn die Stimmbeteiligung bei Fragen, die nur für wenige von Bedeutung seien, auch niedrig ausfalle.

Das sind gute Argumente, allerdings wohl kaum bereits das letzte Wort insbesondere zur niedrigen und tendenziell abnehmenden Stimm- und Wahlbeteiligung. Umfragen zeigen auch für die Schweiz eine deutlich sinkende Politikzufriedenheit in der Bevölkerung. Die direkten Volksrechte scheinen die Identifikation mit dem Staat nur begrenzt zu fördern; und dementsprechend ist die Frage der Interpretation der Stimmhaltung als Zeichen von Zufriedenheit oder Entfremdung auch in der Schweiz durchaus offen. Man mag sich auch fragen, ob die starke Zunahme der Referenden und Initiativen (auch als Folge der gesunkenen relativen Unterschriftenzahlen?) nicht auf Kosten der von den Autoren hervorgehobenen Qualitäten des direktdemokratischen Entscheidungspro-

.....
Gibt es eine stabile kleine Zahl von grossen Interessengruppen, so wäre ihre jeweilige Vetowirkung hoch, aber die Neigung, das Veto tatsächlich einzusetzen, ist eher niedrig, da man sich ja im gleichen Kreise immer wieder trifft.

zesses geht. Sie erkennen das Problem an anderer Stelle (S. 192), scheinen es aber gegenwärtig nicht als akut anzusehen. Darüber kann man natürlich auch anderer Meinung sein.

Die verbleibenden zwei Drittel des Buchs dienen der näheren theoretischen und vor allem empirischen Begründung und Ergänzung der bisher abgesteckten Position der Autoren.

Schmale empirische Basis

Im vierten und fünften Kapitel geht es um die wirtschaftliche Effizienz der direkten Demokratie anhand von Erfahrungen aus der Schweiz und aus den Vereinigten Staaten. Ökonometrische Querschnittuntersuchungen für schweizerische Gemeinden bzw. Kantone und für amerikanische Gemeinden bzw. Bundesstaaten zeigen, dass verglichen mit der repräsentativen Demokratie bei direkter Demokratie

- die öffentlichen Ausgaben insgesamt niedriger, aber besser den Bürgerpräferenzen angepasst sind,
- die Steuern (und die Steuerhinterziehung) niedriger, die Gebühren und Beiträge hingegen höher sind,
- die öffentliche Verschuldung niedriger ist,
- die Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung höher ist,
- der Wohlstand, gemessen am Bruttoinlandprodukt pro Kopf, höher ist.

Der Vergleich zwischen der schweizerischen und der amerikanischen Praxis der direkten Volksrechte zeigt zudem einige interessante Unterschiede, die für die schweizerische Praxis sprechen. Sehr wichtig ist ferner das Ergebnis amerikanischer Studien, dass die Wirkung der direkten Volksrechte rapide nachlässt, wenn das Unterschriftenerfordernis höher als etwa 7 Prozent der Stimmberechtigten angesetzt wird. Die Lehre daraus für die Schweiz ist, dass ein Erfordernis von 10 Prozent, wie ich es selbst schon befürwortet habe, das Risiko eines *Overkills* impliziert und man sich mithin der optimalen Unterschriftenzahl eher von unten als von oben her annähern sollte.

Die empirische Unterstützung der Argumente ist einer der grossen Vorzüge dieses Buchs. Gleichwohl erscheint mir der Umgang der Autoren mit der Empirie zu-

weilen nicht kritisch genug. Die empirische Basis ist in vielen Fällen sehr schmal. Die empirische Schätzung komplexer gesellschaftlicher bzw. politischer Zusammenhänge hat zudem ihre grossen Tücken bei der Operationalisierung, den Daten und den adäquaten Schätzmethode, wie die Autoren selbst am besten wissen. Wer das Buch sorgfältig liest, wird feststellen, dass im argumentativen Text häufig sehr vorsichtig von Möglichkeiten gesprochen wird und kontroverse empirische Resultate diskutiert werden. Bei den Schlussfolgerungen klingt die Berufung auf die empirische «Evidenz» dann hingegen oft recht autoritär, als ob Zweifel nun nicht mehr möglich wären.

Ein spezieller und überaus wichtiger Punkt in diesem Zusammenhang ist die Frage, ob bzw. inwieweit die Erkenntnisse aus empirischen (Querschnitt-)Untersuchungen auf kantonaler und kommunaler Ebene auf die Bundesebene übertragen werden können.

Auf kantonaler und kommunaler Ebene sind ja die direkten Volksrechte kaum bestritten und die empirischen Ergebnisse bestätigen auch, was man immer schon über die positiven Wirkungen der direkten Volksrechte vermutet hat. Diese Bestätigung ist natürlich wertvoll und für die Diskussion des Problems auf kantonaler und kommunaler Ebene wichtig.

Der eigentliche Streit bezieht sich hingegen auf die Bundesebene. Dort sind aber empirische (Querschnitt-)Untersuchungen mangels Daten, d. h. mangels einer genügend grossen Anzahl von Ländern mit vergleichbaren und effektiv praktizierten direkten Volksrechten auf Bundes- bzw. Zentralstaatsebene, nicht möglich. Die Autoren gehen leider nur kurz auf das Problem der Übertragbarkeit ein (S. 12, 14, 20, 106–109). Im Grunde genommen begnügen sie sich (S. 108) mit der aus ihrer Sicht anscheinend rhetorischen Gegenfrage, was denn auf der Bundesebene so anders sei als auf der kommunalen und kantonalen Ebene, und mit der, wie gerade sie sehr gut wissen, unerfüllbaren Forderung, das möglicherweise andere Verhalten der Stimmbürger auf Bundesebene «überzeugend», d. h. empirisch, nachzuweisen. Immerhin gibt es wichtige Restriktionen und weitere Punkte, die auf Bundesebene sehr anders sind als auf Kantons- und Ge-

.....
*Die empirische
 Schätzung
 komplexer
 gesellschaftlicher
 bzw. politischer
 Zusammenhänge
 hat zudem ihre
 grossen Tücken
 bei der Operatio-
 nalisierung, den
 Daten und den
 adäquaten
 Schätzmethoden.*

meindeebene und mit denen Verhaltensunterschiede durchaus begründet werden können. Um nur einige der wichtigsten zu nennen:

- Die Restriktionen durch übergeordnetes Recht gehen auf Bundesebene viel weniger weit als auf Kantons- und Gemeindeebene. Dieser Punkt wird von den Autoren zwar erwähnt, dann aber (nicht sehr überzeugend) bagatellisiert (S. 107).
- Die Restriktionen durch Abwanderung sind auf Bundesebene ebenfalls bei weitem schwächer als auf Kantons- und Gemeindeebene. Es ist kein Zufall, dass es zwar auf Bundesebene de facto eine Reichtumssteuer gibt, dass entsprechende Versuche auf kantonaler Ebene aber im Ergebnis immer gescheitert sind. Die Autoren sehen diesen Punkt in einem anderen Zusammenhang auf S. 97, haben ihn aber auf S. 106 ff. schon wieder vergessen.
- Generell sind die finanziellen Restriktionen auf kantonaler und kommunaler Ebene bei weitem härter als auf Bundesebene.
- Wichtig ist ferner, dass schon wegen der verfassungsmässigen Kompetenzausscheidung die Themen auf Bundesebene ganz andere sind als auf Gemeinde- und Kantonsebene. Während auf Bundesebene Verteilungsfragen dominant sind, geht es auf kommunaler und kantonaler Ebene vor allem um öffentliche Güter.
- Der sachliche Unterschied in den Themen und die unterschiedliche Nähe zum Stimmbürger dürften Konsequenzen für die Information, Kompetenz und Motivation bei Abstimmungen auf kommunaler und kantonaler Ebene bzw. auf Bundesebene haben. Unter anderem ist Stimmhaltung vermutlich auf kantonaler und vor allem kommunaler Ebene weit eher als Zufriedenheit zu interpretieren als auf Bundesebene (S. 63).
- *Last but not least* sind die Ziele und das Verhalten von Interessenten auf kommunaler und kantonaler Ebene bei weitem schlichter und damit auch transparenter als auf der Bundesebene, die mit ihren komplexen Umverteilungspolitiken das eigentliche Tummelfeld der grossen Interessengruppen ist.
 Eine explizite Auseinandersetzung mit diesen Argumenten könnte für die Ein-

schätzung der direkten Volksrechte auf Bundesebene doch von einiger Bedeutung sein.

Direkte Volksrechte führen nicht zu Weimarer Verhältnissen

Das sechste Kapitel richtet sich vor allem an den deutschen Leser, indem es zu der in Deutschland heiss diskutierten Frage Stellung nimmt, ob die Erfahrungen in der Weimarer Republik als Begründung für den Ausschluss direkter Volksrechte auf (deutscher) Bundesebene herangezogen werden können. Auf knapp zwanzig Seiten wird eine überaus luzide Erörterung des Problems geboten. Die überzeugenden Resultate sind,

- dass die direkten Volksrechte nicht für das Scheitern der Weimarer Republik verantwortlich gemacht werden können,
- dass es hingegen in der konkreten Situation (1948), als das Grundgesetz beschlossen wurde, plausible Gründe gab, keine direkten Volksrechte auf Bundesebene zuzulassen,
- dass diese Gründe heute nicht mehr bestehen,
- dass aber die direkten Volksrechte der Weimarer Republik schlecht strukturiert waren und daher nicht als Vorbild für die heutige Diskussion dienen können. Da wäre eine Orientierung an den schweizerischen Erfahrungen sehr viel hilfreicher.

Das siebte Kapitel beschäftigt sich mit einem weiteren häufig vorgebrachten Einwand gegen die direkte Demokratie, dass sie nämlich eine klare politische Führung verunmögliche. Die Autoren zeigen demgegenüber mit interessanten Argumenten, dass aus dem tatsächlichen Wahlverhalten der Bürger geschlossen werden kann, dass sie im allgemeinen gerade keine klare – und das bedeute immer auch relativ einseitige – Führung wünschen, sondern vielmehr eine mittlere Konkordanzposition.

Die Autoren gehen sogar noch einen Schritt weiter und verdächtigen diejenigen, die nach klarer politischer Führung rufen, der kaschierten Förderung (eigener) partikulärer Interessen. Das scheint mir in der Verallgemeinerung zu weit zu gehen. Es wäre ja durchaus möglich, dass das Volk wichtige Probleme erst spät und/oder nicht in ihrem Gesamtzusammenhang er-

Die Autoren
erweisen sich
als überzeugte,
aber durchaus
undogmatische
Verfechter der
direkten
Volksrechte.

kennt und dass eine kompetente Führung mit besserer Einsicht dem Land und seinem Volk in solchen Fällen Schaden ersparen und Nutzen stiften könnte. Aus dem ganzen Buch wird allerdings deutlich, dass die Autoren (mit respektablen Gründen) von elitären Argumenten nicht viel halten. Sie würden vermutlich entgegnen, dass das Volk schon zur Einsicht kommen wird, wenn der Leidensdruck gross genug wird.

Die Frage ist dann einfach wieder, ob immer die erforderliche Lernzeit zur Verfügung steht, oder anders gesagt, ob die Autoren das Problem der Selbstblockade des Systems nicht doch etwas auf die leichte Schulter nehmen.

Das achte Kapitel schliesslich fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen. Befürwortet werden:

- die Gesetzesinitiative,
- das Finanzreferendum,
- eine massvolle Erhöhung der Unterschriftenzahlen etwa entsprechend den Vorstellungen des Bundesrats,
- die Verfassungsgerichtsbarkeit,
- die Einschränkung der Kompetenzdelegation in den Gesetzen,
- das Trennsystem im Föderalismus.

Wie man sieht, gehen diese Vorschläge über den Bereich der direkten Volksrechte hinaus und beinhalten auch eine Verstärkung der Gewaltentrennung und zusätzliche *checks and balances*. Die Autoren erweisen sich als überzeugte, aber durchaus undogmatische Verfechter der direkten Volksrechte. Die Basis für einen konstruktiven Dialog ist vorbereitet.

Das knapp geschriebene, aber allgemein verständliche und sehr gut dokumentierte Buch des St. Galler Autorenteam hebt die Diskussion über die direkten Volksrechte in der Schweiz (und anderswo) auf ein höheres theoretisches und empirisches Niveau. Da es eine ganze Reihe von bisher kontroversen Behauptungen und Vorschlägen m.E. abschliessend erledigt, wird sich die künftige Forschung auch besser konzentrieren können und dadurch vermutlich noch präzisere Erträge bringen. Zugleich öffnen die Autoren die Perspektive von den direkten Volksrechten in die Richtung des gesamten institutionellen Arrangements auf Bundesebene, was wegen der Gesamtinterdependenz der Institutionen der künftigen Debatte sehr zugute kommen wird. ♦

Gebhard Kirchgässner,
Lars P. Feld, Marcel R.
Savioz, *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Helbing & Lichtenhahn/Franz Vahlen, Basel/Genf/München 1999.