

Internationalisierung und direkte Demokratie

Autor(en): **Brunetti, Aymo / Straubhaar, Thomas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **31 (1991)**

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172846>

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.

Internationalisierung und direkte Demokratie

Die direktdemokratischen Institutionen der Schweiz sind unter einen wachsenden Legitimationsdruck geraten. Hervorgerufen durch die rasche Europäische Integrationsdynamik, ergibt sich eine neue Ausgangslage für die Beurteilung der direkten Demokratie: Anstatt Stabilität ist Flexibilität gefordert, die mit dem heutigen System des langwierigen Suchens nach referendumsvermeidenden Konsenslösungen fehlt. Ohne grundlegende Reformen der direktdemokratischen Institutionen wird die Schweiz kaum einen Weg finden, an der Europäischen Integrationsdynamik teilzuhaben. Diese Hypothese gilt sowohl für die Verhandlungen um einen EWR als auch für allfällige EG-Beitrittsverhandlungen. Es wird deshalb wichtig sein, die direkte Demokratie soweit zu modifizieren, dass sie auf die zukünftige Dynamik der aussenpolitischen Herausforderungen rasche und flexible Antworten zu bieten imstande ist.

Les institutions suisses basées sur la démocratie directe sont soumises à une croissante pression de légitimation. Provoquée par le dynamisme d'intégration européenne, il se forme une nouvelle situation initiale pour le jugement de la démocratie directe: En guise de la stabilité, la flexibilité est requise. Pourtant cette dernière est absente, étant donné le système actuel cherchant à éviter le référendum dans les solutions de consensus. Sans réformes radicales des institutions de la démocratie directe, la Suisse ne trouvera guère un chemin pour participer au dynamisme d'intégration européenne. Cette hypothèse concerne aussi bien les négociations pour un EEE que d'éventuelles négociations sur une adhésion à la CE. En conséquence, il sera donc important de modifier la démocratie directe de telle façon qu'elle soit capable de formuler des réponses rapides et flexibles au dynamisme futur du défi de la politique extérieure.

I Einleitung

In der Schweiz ist die «demokratische Frage» neu zu stellen.¹ Hervorgerufen durch tiefgreifende innenpolitische Wandlungsprozesse und vor allem rasche aussenpolitische Entwicklungen in Europa, ergeben sich gewichtige Herausforderungen an die direktdemokratischen schweizerischen Institutionen.² Im folgenden behandeln wir lediglich die aussenpolitische Komponente des Anpassungsdrucks. Wir untersuchen, in welchem Ausmasse das Streben der Europäischen Gemeinschaft (EG) nach verstärkter supranationaler Integration nationalstaatlicher Kompetenzen für die direktdemokratischen Institutionen der Schweiz nachvollziehbar ist.

Unsere polit-ökonomisch orientierte Arbeit ergänzt und erweitert die politologische Analyse Neidharts, Kriesis und Germanns.³ Lange schon haben diese Politologen auf die Grenzen des politischen Systems der Schweiz hingewiesen, vor allem auf die fehlende Dynamik und Eigenaktivität des Systems. Grundaussage unseres Artikels ist, dass mit der supranationalen Herausforderung durch den Integrationsprozess der EG seit Mitte der 80er Jahre diese Schwächen der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz beschleunigt zutage zu treten beginnen. Dies insbesondere deshalb, weil das System kaum in der Lage ist, zeitgerecht und flexibel auf aussenpolitische Veränderungen zu reagieren. Je dynamischer die Supranationalisierung Europas voranschreitet, desto stärker schlagen die Nachteile eines immobilen nationalen Entscheidungsprozesses zu Buche.

In Teil II zeigen wir, wie direktdemokratische Institutionen auf den politischen Entscheidungsprozess wirken. Dabei bedienen wir uns eines einfachen polit-ökonomischen Analyserahmens. Allerdings gehen wir nicht vom theoretischen Idealfall, sondern vom realen Zustand des direktdemokratischen Systems der Schweiz aus. Aufbauend auf den polit-ökonomischen Erkenntnissen, bespricht Teil III die grundsätzlichen Probleme der Schweiz mit einer konsistenten, zielgerichteten Ausenstrategie gegenüber den neuen supranationalen Herausforderungen. Teil IV zeigt Ansatzpunkte auf, in welcher Richtung die direktdemokratischen Instrumente der Schweiz modifiziert werden sollten, damit das politische System den zukünftigen globalen Herausforderungen gerecht werden kann.

1 Vgl. Hp. Kriesi, *Die demokratische Frage*, Travaux et Communications du Département de Science Politique, Université de Genève 1990. Kriesi verweist auf U. Rödel/G. Frankenberg/H. Dubiel, *Die demokratische Frage*, Frankfurt 1989.

2 Im folgenden bezeichnen wir das politische System der Schweiz als direktdemokratisch selbst wenn korrekterweise von einer halbdirekten Demokratieform zu sprechen wäre.

3 Vgl. hierzu L. Neidhart, *Plebiszit und pluritäre Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern 1970; L. Neidhart, *Vergleich der Regierungssysteme aus schweizerischer Sicht*. In: Thalberg (Hrsg.), *Österreich-Schweiz: Nachbarn, Konkurrenten, Partner*. Wien 1988; Hp. Kriesi, *Vorschläge zur Modifikation der Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik*. *Wirtschaft und Recht*, Jg. 34, 225–252; R. Germann, *Politische Innovation und Verfassungsreform*. Bern 1975; R. Germann, *Pour une Constitution Fédérale «Eurocompatible»*. Cahiers de l'IDHEAP 53, Lausanne 1989; R. Germann, *Bundesverfassung und «Europafähigkeit der Schweiz*. Cahiers de l'IDHEAP 62, Lausanne 1990. Einen guten Überblick aus rechtlicher Sicht zur Problematik nationalstaatlichen Handelns in einer sich zunehmend stärker integrierenden Welt bieten die Artikel von D. Schindler, *Multilateralität und ihre Auswirkungen*

II. Akteure und Entscheidungsprozess in der direkten Demokratie

In diesem Abschnitt beschreiben wir zuerst die Differenz zwischen dem Idealbild eines theoretisch vorstellbaren und dem realen Bild des tatsächlich existierenden direktdemokratischen Systems; eine Differenz, die sich aus der Existenz von Transaktionskosten des politischen Entscheidungsprozesses ergibt. Dann diskutieren wir die Wirkungsweise direktdemokratischer Institutionen auf den politischen Entscheidungsprozess.

1. Ideale und real existierende direkte Demokratie

«Direct Democracy» ist ein Begriff, der in der Theorie der Neuen Politischen Ökonomie ausführlich behandelt wird.⁴ Das wichtigste neuere Lehrbuch auf diesem Gebiet von Mueller widmet dem Thema «Public Choice in a direct democracy» ein mehr als 100seitiges Kapitel.⁵ Dies scheint auf den ersten Blick erstaunlich, kennt doch einzig die Schweiz direktdemokratische Institutionen auf bundesstaatlicher Ebene. Dieses Paradoxon löst sich bei einer genaueren Analyse der in der Literatur verwendeten Definition des Begriffs «direct democracy». Die direkte Demokratie entspricht in der Public Choice-Theorie einem abstrakten Idealbild, das sich vom real existierenden halbdirektdemokratischen System der Schweiz signifikant unterscheidet: Grundaxiom der Public Choice-Theorie ist, dass jeder politische Entscheid vom Volk selbst getroffen wird. Eine Art permanente Landsgemeinde regelt alle politischen Sachfragen. Sie ersetzt in dieser Extremform das Parlament vollständig.

Wie verhält sich diese theoretische Idealform der direkten Demokratie zur real existierenden halbdirektdemokratischen Form in der Schweiz? Der Schlüssel für das Verständnis des Unterschiedes zwischen Lehrbuch und Realität liegt, wie oft in ökonomischen Modellen, in der Existenz von Transaktionskosten. Ökonomische Modelle abstrahieren in der Regel von Informations- oder Zeitkosten, um die Analyse zu vereinfachen; ähnlich wie in der Physik werden Reibungsverluste ver-

auf das Staatswesen. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 230 vom 4. 10. 1990 und D. Thüerer, *Der Verfassungsstaat als Glied einer Europäischen Gemeinschaft*. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 230 vom 4. 10. 1990. Ausführlicher behandelt das Thema O. Jacot-Guillarmod, *Conséquences, sur la Démocratie Suisse, d'une Adhésion de la Suisse à la Communauté Européenne*. Beihefte zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 10 (1990), S. 39–79.

4 Die Neue Politische Ökonomie oder englisch Public Choice ist ein Forschungszweig der Ökonomie, der sich in den letzten Jahrzehnten herausgebildet hat. Sie setzt sich im Prinzip mit der Anwendung der neoklassischen, mikroökonomischen Theorie auf den politischen Markt auseinander. Die Entwicklung dieser Schule kulminierte im Nobelpreis für ihren Gründervater James Buchanan im Jahre 1986.

5 D. Mueller, *Public Choice II*, Cambridge University Press Cambridge 1989, S. 43–176.

nachlässigt.⁶ Bei einer Reihe ökonomischer Probleme ist dieses Vorgehen sinnvoll. Die Realität vereinfacht darzustellen, verzerrt die Resultate nicht signifikant.

Diese Erkenntnis gilt nicht mehr bei der Analyse direktdemokratischer Instrumente in grösseren Gemeinschaften. Hier verzerren unberücksichtigte Transaktionskosten die Realität nicht nur geringfügig. Wie stark Transaktionskosten das Idealbild direktdemokratischer Prozesse verletzen, lässt sich deutlich am hypothetischen Beispiel einer Landsgemeinde auf Bundesebene demonstrieren. Allein der Zeitaufwand, der nötig wäre, um den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu erlauben, kompetente Entscheide zu treffen, würde praktisch die gesamten übrigen Aktivitäten lahmlegen.

Damit direktdemokratische Strukturen in der Schweiz auf Bundesebene realisiert werden konnten, mussten deshalb Instrumente gefunden werden, die diese Transaktionskosten deutlich vermindern. Ein effizientes Mittel, um die Transaktionskosten direktdemokratischer Systeme zu senken, besteht darin, die Zahl der Vorlagen, über die das Volk entscheiden kann, drastisch und wenn möglich auf die wichtigsten zu reduzieren. Soll trotz dieser Reduktion der Entscheidprozess demokratisch bleiben, darf die Auswahl der vom Volk zu verabschiedenden Vorlagen nicht einfach von oben, also zum Beispiel von der Regierung, diktiert werden. Auf der anderen Seite ist zu garantieren, dass wichtige Entscheidungen auch tatsächlich vor das Volk kommen. Gefordert war also ein System, das folgende Kriterien erfüllt:

1. Die Auswahl, welche Probleme dem Plebiszit unterstellt werden, ist vom Volk selbst vorzunehmen,
2. die Eintrittskosten sind hoch genug anzusetzen, damit die Zahl der Abstimmungen beschränkt bleibt, und
3. wichtige Entscheidungen, die einer Revision der Bundesverfassung bedürfen, kommen automatisch vors Volk.

All diese Anforderungen werden mit den direktdemokratischen Instrumenten, wie sie in der Schweiz realisiert sind, erreicht. Mit der Initiative (Eintrittskosten 100000 Unterschriften) und dem fakultativen Referendum (Eintrittskosten 50000 Unterschriften) wird die Anzahl der Volksbefragungen verkleinert. Das obligatorische Referendum in Verfassungsfragen integriert automatisch wichtige Fragestellungen.⁷

Das politische System der Schweiz scheint somit die Grundidee der direkten Demokratie wirkungsvoll in die Realität umzusetzen. Vom polit-ökonomischen Lehrbuch unterscheidet sich diese halbdirekte Demokratie insofern, als sie Transaktionskosten berücksichtigt. Die für eine effizient funktionierende direkte Demo-

6 Für eine Analyse der entscheidenden Rolle von Transaktionskosten für die Ökonomie und damit natürlich auch für den politischen Markt, siehe O. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press New York 1985.

7 Wobei hier in der (vor-)parlamentarischen Phase ein starker Anreiz besteht, wichtige Verhandlungsgegenstände so einzugrenzen, dass sie überhaupt nicht vors Volk kommen.

kratie notwendigen Eintrittskosten bestimmen nun jedoch den Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses in der Schweiz in steigendem Masse. Besonders der ausserordentlich grosse Einfluss verschiedener Interessengruppen auf politische Entscheide spielt eine zunehmende Rolle. Im Gegensatz zu den Prognosen der polit-ökonomischen Modelle und ihrer reinen Form der direkten Demokratie ist dieser Einfluss in der halbdirekten Demokratie der Schweiz wohl noch grösser als in indirekten Demokratien, was wir nun im nächsten Abschnitt diskutieren wollen.

2. Auswirkung der direkten Demokratie auf den politischen Entscheidungsprozess

Die spezifischen Instrumente einer realen direkten Demokratie, deren Notwendigkeit wir oben aufgezeigt haben, haben den gesamten politischen Entscheidungsprozess der Schweiz in bedeutendem Ausmasse bestimmt. In dieser Beziehung ist die Schweiz ein echter Sonderfall. Alle anderen schweizerischen politischen Institutionen wie der Föderalismus, die Neutralität oder das Milizprinzip sind nämlich in verschiedener Ausprägung auch Bestandteil anderer demokratischer Systeme. Die direkte Demokratie auf Bundesebene hingegen gibt es nur in der Schweiz.⁸ Dabei ist aber die Sonderstellung der Schweiz weniger dadurch begründet, dass das Volk häufig direkt zu politischen Fragen Stellung nehmen kann. Die Volksabstimmungen sind nur die offensichtliche Seite der direkten Demokratie. Wesentlich weiterreichend sind die eher unspektakulären Auswirkungen der Initiative und vor allem des fakultativen Referendums auf den politischen Entscheidungsprozess. Anders als in indirekten Demokratien sind die organisierten Interessen in der Schweiz nämlich direkte politische Akteure. Entscheidend dafür sind die Kosten, die das Sammeln einer bestimmten Zahl von Unterschriften verursacht. Die Eintrittskosten machen es unabdingbar, dass die Initianten einen bestimmten Organisationsgrad aufweisen. Dabei haben die Eintrittskosten in hohem Ausmasse den Charakter von «Sunk Costs», die vor einem Markteintritt zu bezahlen sind. Sie sind erstens unabhängig vom Marktergebnis (politischer Erfolg) und zweitens unabhängig von der Verweildauer im Markt und der Anzahl der Markttransaktionen. Ein bestimmter Organisationsgrad senkt somit die Eintrittskosten in den direkt-demokratischen Entscheidungsprozess bei späteren Anläufen. Damit wird verständlicher, dass ein direktdemokratisches System mit Eintrittskosten den gut organisierten und vor allem finanzstarken Interessen einen zusätzlichen Einflusskanal sichert, der das politische Entscheidungsverfahren, wie wir im folgenden kurz zeigen, deutlich prägt.

Das Instrument des fakultativen Referendums macht in der Praxis eine weitgehende Integration verschiedener Interessen in den Entscheidungsprozess nötig, sofern eine Vorlage innert nützlicher Frist durchgebracht werden soll. Jede Interes-

8 D. Butler/A. Ranney (ed.), *Referendums. A comparative study of practice and theory*, AEI studies Washington D.C. 1978, S. 9 hierzu: «Western democratic states . . . have not been eager to exploit the referendum as a serious decision-making instrument. Switzerland stands out as the only country that has become addicted to the referendum.»

sengruppe, die imstande ist, 50000 Unterschriften zu sammeln, besitzt ein faktisches Vetorecht und damit die latente Möglichkeit, eine Entscheidung zumindest stark zu verzögern. Um die Wahrscheinlichkeit zu vermindern, dass von diesem Potential Gebrauch gemacht wird, hat sich in der Schweiz ein spezifischer Verhandlungsprozess⁹ herausgebildet, der eine Vorlage schon früh an die Positionen der betroffenen organisierten Interessen anpasst.

Im wesentlichen lassen sich in der Schweiz vier Phasen unterscheiden, die eine Vorlage von der Formulierung bis zur Umsetzung durchlaufen muss.¹⁰ Einer vorparlamentarischen Stufe folgt als zweite, parlamentarische Phase die Beratung in National- und Ständerat, bevor die Vorlage in einer dritten Stufe fakultativ oder obligatorisch vors Volk kommt. In einer vierten und letzten Phase, dem Vollzug,^{IV} wird der Beschluss dann implementiert. Die heute zentrale Bedeutung der ersten vorparlamentarischen Stufe beruht im besonderen auf der Tatsache, dass die organisierten Interessen über die Referendumsdrohung faktisch ein institutionalisiertes Vetorecht besitzen. In Expertenkommissionen und über das Vernehmlassungsverfahren wird deshalb in dieser Phase versucht, eine möglichst referendumssichere Lösung zu finden. In der Regel heisst das, zwischen divergierenden Interessen in zähen Verhandlungen zu einem Kompromiss zu gelangen, mit dem sich alle einverstanden erklären können. Es ist offensichtlich, dass in der parlamentarischen Phase diese Kompromissvorschläge nicht mehr stark verändert werden dürfen, soll nicht ein Referendum und damit eine substantielle Verzögerung riskiert werden. Dieser wichtige Punkt zeigt eine weitere Eigenheit des politischen Systems der Schweiz, die in den Institutionen der direkten Demokratie begründet ist: Anders als in indirekten Demokratien ist der Einfluss der Parteien auf Bundesebene relativ schwach. Relativ vor allem – und dies erweist sich für unsere Fragestellung als zentral – im Vergleich zum Einfluss der organisierten Interessen, also der Verbände.

Das Instrument der Referendumsdrohung erweitert nämlich den Kreis der an einer Entscheidung direkt beteiligten Akteure. In einer indirekten Demokratie gibt es in der Regel, vereinfacht ausgedrückt, Mehrheitsentscheide, weil die Regierung oder Parlamentsmehrheit durch eine Mehrheit gewählt wird und dann über eine bestimmte Periode Entscheide letzten Endes alleine fällen kann.

In der Schweiz aber entsteht durch das Mittel der Referendumsdrohung ein permanenter Bedarf nach Einstimmigkeit all jener Betroffenen, die genügend stark organisiert sind. Sonst kann das Volk angerufen werden, was die Entscheidung zumindest stark verzögert. Dieses zusätzliche strategische Element führt uns zur Schlussfolgerung, dass organisierte Interessen in der realexistierenden direkten Demokratie eher einen grösseren politischen Einfluss haben als in indirekten Demokratien.

Zwar ist es unbestritten, dass Instrumente wie Parteienfinanzierung oder Infor-

9 L. Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, a. a. O., S. 287ff spricht in diesem Zusammenhang vom Übergang der Schweiz von einer Abstimmungs- zu einer Verhandlungsdemokratie.

10 Für eine genauere Darstellung siehe W. Linder/B. Hotz/H. Werder, *Planung in der schweizerischen Demokratie*, Haupt Bern 1979 und W. Linder, *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz*. Bern 1983.

mationsmacht auch in repräsentativen Demokratien den Verbänden Schlüsselstellungen in der Politik verschaffen. In keinem anderen Land aber reicht die Organisation einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten mittels Unterschrift, um ein Anliegen direkt ins politische Entscheidungsverfahren zu bringen. Die Interessenorganisationen haben es in der Schweiz, anders gesagt, gar nicht nötig, indirekten Einfluss über die Parteien zu nehmen, weil sie das direktdemokratische Instrumentarium ohnehin zu unmittelbaren politischen Akteuren macht.

III. Supranationale Dynamik als politisches Problem neuer Dimension

In diesem Abschnitt zeigen wir, dass in der Vergangenheit die Stabilität des direktdemokratischen Systems der Schweiz positiv zu bewerten war. Dann beschreiben wir, wieweit die zunehmende Supranationalisierung in Europa die Vorteile dieser Stabilität in Frage stellt und nach mehr Flexibilität des politischen Entscheidungsprozesses verlangt.

1. Stabilität bisher vorteilhaft

Die beschriebene Eigendynamik, die sich aus den direktdemokratischen Instrumenten entwickelt hat, macht das politische System der Schweiz stabil und vorhersehbar. Jeder wichtigen Vorlage können im institutionalisierten vorparlamentarischen Konsensfindungsverfahren die Spitzen genommen werden, indem ein Kompromiss erarbeitet wird. Bevor eine Gesetzesänderung diese Phase verlässt, wird in einem langwierigen Verhandlungsprozess versucht, jede betroffene Interessengruppe so weit zu befriedigen, dass sie auf ein Referendum verzichtet. Ein Indiz für den Erfolg dieser Verhandlungen ist die Referendumshäufigkeit. Jede Vorlage, die vors Volk gezogen wird, zeugt nämlich letztlich nur davon, dass es nicht gelang, einen Kompromiss zu finden. Dieses «Missgeschick» ergibt sich im real existierenden demokratischen System der Schweiz eher selten.¹¹

Angenommen, dass erstens in den Interessengruppen, die am vorparlamentarischen Prozess beteiligt sind, ein grosser Teil der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger indirekt vertreten sei und zweitens berücksichtigt, dass Unzufriedenen immer

11 Ein Blick auf die Statistik zeigt (Bundesamt für Statistik, *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1991*, Verlag NZZ, Zürich 1990, Kapitel 17), dass die Zahl der fakultativen Referenden in den achtziger Jahren auf insgesamt 12 zurückgegangen ist gegenüber 18 in den siebziger Jahren. In der langfristigen Perspektive lag allerdings vor 1970 die Häufigkeit fakultativer Referenden immer unter 12 pro Jahrzehnt und meist sogar deutlich unter 10. Denselben Verlauf zeigen die obligatorischen Referenden. Nach dem «Allzeitrekord» von 40 obligatorischen Referenden in den siebziger Jahren waren in den achtziger Jahren lediglich noch 18 obligatorische Referenden zu registrieren, was aber immer noch die zweithöchste Häufigkeit seit 1874 darstellt. Demgegenüber war die Häufigkeit der Initiativen noch nie höher als in den achtziger Jahren mit 46 Vorstössen (1971–1980 waren es 40, davor immer weniger als 23).

noch die Notbremse des Referendums oder der Initiative bleibt, kann diese Form der Entscheidungsfindung nicht a priori als undemokratisch bezeichnet werden. Dieser Eindruck wird durch die wirtschaftliche Prosperität verstärkt, die das stabile System des Interessenausgleichs der Schweiz gebracht hat. Die hohe Stabilität dieses Systems des institutionalisierten Konsenses bedeutete lange Zeit einen komparativen Vorteil für den Standort Schweiz im internationalen Standortwettbewerb.¹² Die Nachkriegszeit bescherte diesem System wirtschaftliche Vorteile. Insbesondere für ausländisches Finanzkapital war die Stabilität der Institutionen offensichtlich attraktiv. Trotz des im internationalen Vergleich tiefen Zinsniveaus wurden Finanzaktiva mit Vorliebe in der Schweiz angelegt.

Das nach aussen relativ immobile, an innenpolitischer Konsensfindung orientierte direktdemokratische System galt lange als zentraler Vorteil für die Schweizer Volkswirtschaft. Die reaktive Haltung, die auf Stabilität und schrittweise evolutionäre Anpassung an den Zeitwandel ausgerichtet war, blieb so lange ohne spürbare Folgen, als sich die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ebenfalls wenig bewegten. Dieser Sachverhalt verlor jedoch dann seine Gültigkeit, als sich das globale Kräftefeld in den achtziger Jahren beschleunigt veränderte und die Nachteile der Immobilität zunehmend durchschlugen.

Die wachsende Verflochtenheit der Weltwirtschaft stellte in Frage, ob einzelne Volkswirtschaften überhaupt noch in der Lage sind, unabhängig agieren zu können, oder ob nationale Politiken nicht von den Entscheidungen wirtschaftspolitischer Akteure anderer Nationalität abhängig werden. Für wichtige Probleme der Gegenwart ist das nationalstaatliche Konzept nämlich, wenn überhaupt, so nur noch begrenzt handlungsfähig. Umweltzerstörung, Verschuldung oder interkontinentale Massenmigration, aber auch internationale Sicherheit und Frieden sind mit den Mitteln der Nationalstaaten alleine nicht oder kaum mehr zu bewältigen. Hier bedarf es internationaler Ansätze, um wirkungsvolle Lösungen zu finden.

In der Literatur wurde die Immobilität des Systems zwar schon lange erkannt¹³, aber die international beachtliche wirtschaftliche Performance der Schweizer Volkswirtschaft liess die Warnungen dieser Kritiker ungehört verhallen, wobei vor allem das hohe Niveau der Einkommen den Blick auf die geringe Dynamik der Wachstumsraten verschleierte. Gefordert war in der Nachkriegszeit in erster Linie eine kontinuierliche, gemächliche Entwicklung, die radikale Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen nicht nötig machte. Und für eine solche Politik der kleinen Schritte eignet sich das schweizerische politische System gut. Bleibt genügend Zeit, und können Probleme Punkt für Punkt behandelt werden, dann bedeutet der langwierige, auf hohen Konsensbedarf angewiesene Entscheidungsprozess keinen Nachteil. Das verzögernde Element, das den eigentlichen Immobilismus des Schweizer Systems ausmacht, zeigt sich erst, wenn eine umfassende Vorlage nicht

12 Zur Stellung der Schweizer Volkswirtschaft und ihrer Rahmenbedingungen im internationalen Standortwettbewerb vergleiche ausführlich S. Borner/A. Brunetti/Th. Straubhaar, *Schweiz AG – Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?*, 3. Auflage, Verlag NZZ, Zürich 1990.

13 Vgl. hierzu z. B. C. Knöpfel, *Der Einfluss der politischen Stabilität auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz*. Grösch 1988.

Schritt für Schritt einzeln verhandelt werden kann, sondern wenn es darum geht, einen weitreichenden Grundsatzentscheid zu fällen. Eine Gesamtenergiekonzeption oder eine Gesamtverkehrskonzeption sind typische Beispiele für solche Pakete von koordinierten Entscheidungen, für die das politische System der Schweiz hochgradig ungeeignet ist. Bei solchen aufeinander abgestimmten Paketen ist es nämlich unmöglich, jede einzelne Teilmassnahme im vorparlamentarischen Prozess auszuhandeln und den Interessen anzupassen. Es ist unvermeidbar, dass es dabei Verlierer gibt, die ihre Referendumsdrohung wahr machen. Die Energievorlagen haben diesen Sachverhalt exemplarisch demonstriert. Sie kamen vor Volk und wurden von den potentiellen Verlierern mit Slogans nach dem Muster «Ohne Strom kein Lohn» erfolgreich abgeblockt. Bis vor kurzem allerdings wurde diese Immobilität als Schönheitsfehler taxiert, nicht aber wirklich als existentielles Problem wahrgenommen.

2. Supranationalität verändert diese Einschätzung

Diese Einschätzung ist seit Ende der 80er Jahre überholt. Unter den Schlagworten «EG 92» und «Wirtschafts- und Währungsunion» zeichnet sich in naher Zukunft ein Europäischer Binnenmarkt ab, in dem die sogenannten vier Freiheiten realisiert sein werden: Güter, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital werden dann ohne nationale Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten zirkulieren können. Von dieser Entwicklung verspricht sich die EG bedeutende Wohlstandsgewinne.¹⁴

Die Schweiz ist gegenüber der Europäischen Integrationsdynamik zwischen den Polen Isolation und Integration hin- und hergerissen. Einerseits möchten die Schweizerinnen und Schweizer nicht auf die politischen Rechte nationaler Autonomie verzichten. Andererseits ist die Schweizer Volkswirtschaft mit der EG in hohem Masse verflochten. Ebenso findet, wie schon erwähnt, durch faktische Prozesse in vielen Problembereichen ohnehin eine Erosion nationaler Kompetenzen statt.

Und genau in diesem Annäherungsprozess an supranationale Instanzen liegt das zentrale Problem der direkt-demokratischen Institutionen der Schweiz, das wir in diesem Beitrag herausarbeiten möchten. Die Integrationsdynamik der Europäischen Gemeinschaft bedeutet nämlich für die Schweiz ein politisches Problem neuer Dimension, welches die Schwächen des Immobilismus im Entscheidungsprozess schonungslos aufdeckt. Warum ist das so? Inwiefern unterscheidet sich dieses neue Problem von den geschilderten Schwierigkeiten bisheriger Reformen?

Der Unterschied lässt sich kurz in der Feststellung zusammenfassen, dass die bisher gescheiterten Reformpakete die Innenpolitik betrafen, das Problem des Mitmachens an der Europäischen Integrationsdynamik aber die Aussenpolitik tangiert. Eine Aktienrechtsreform lässt sich im Prinzip jahrzehntelang verschleppen, ohne dass dies die Möglichkeit einer Realisierung entscheidend verringert. In

14 Siehe die Zusammenfassung in Commission of the European Communities, «The Economics of 1992», *European Economy* 35 1988.

der EG-Frage aber gibt es ganz klare Fristen. Es sind ausländische Partner beteiligt, die verlangen, Massnahmen entweder relativ unverzüglich zu realisieren oder sonst auf die Option zu verzichten. Genau für ein solch rasches Vorgehen, in dem ein grosses Paket von Massnahmen realisiert werden soll, ist aber das politische System der Schweiz im höchsten Masse ungeeignet, wie die bisherigen Ausführungen klar demonstriert haben dürften. Das zentrale Element schweizerischer Entscheidungsfindung, nämlich die dauernde Modifikation in einem institutionalisierten Verhandlungsprozess, ist bei einer aktiven Integrationsstrategie nicht mehr möglich.

Das Bestreben, ausgewogene Kompromisse zu erarbeiten, funktioniert nur so lange, als alle Verhandlungspartner innerhalb des gleichen politischen Rahmens agieren und die gleichen Möglichkeiten haben, aber auch ähnlich betroffen sind. Für die EG-Frage gilt dieser Sachverhalt nicht mehr. Die ausländischen Integrationspartner sitzen nicht am vorparlamentarischen Verhandlungstisch und das Interesse der EG an einer Teilnahme der Schweiz ist bestimmt nicht gross genug, als dass substantielle Kompromisslösungen erarbeitet werden könnten.

3. Politische Probleme mit der Europäischen Integrationsdynamik

Ausserhalb des völligen Abseitsstehens ist das Grundproblem jeder schweizerischen Integrationsstrategie letztlich, dass gewisse Entscheidungen an supranationale Instanzen zu delegieren sind. Selbst wenn bestimmte Mitspracherechte bestünden, wäre das Potential der Einflussnahme von nationalen Interessengruppen nahe bei Null. Ausserdem müssten die europäischen Entscheide *tel quel* übernommen werden. Damit wären die üblichen Anpassungen an divergierende Interessenpositionen nicht mehr möglich. Solch rasche Anpassungen aber sind im politischen Entscheidungsprozess der Schweiz praktisch unmöglich. Massgebliche Interessen würden nämlich bei einer Reihe von supranationalen Entscheiden auf der Verliererseite stehen¹⁵: Die Bauern müssten bedeutende Teile ihrer staatlichen Unterstützungen opfern.¹⁶ Dieses «Bauernopfer» würde den politisch einflussreichen Bauernverband mobilisieren, der mit einer erfolgversprechenden Verzögerungstaktik drohen könnte. Zahlreiche binnenmarktorientierte Branchen wie z. B. die Bauindustrie, der Binnenhandel oder auch die Auto-Importeure sähen ihre Gewinne aus kartellähnlichen Absprachen gefährdet, was den Gewerbeverband oder zum Teil den Vorort zu Aktionen animieren würde.¹⁷ Veränderungen, die diese bedeu-

15 Für eine theoretische Diskussion der Verlierer einer Integrationsstrategie und ihrer politischen Einflussmöglichkeiten siehe A. Brunetti, *Integration und politisch-ökonomischer Sonderfall Schweiz*. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3 1990, S. 435–447.

16 Nach Schätzungen der OECD werden die Schweizer Bauern jährlich mit rund 7 Milliarden Franken unterstützt. Siehe OECD, *Economic Surveys Switzerland 1990*, S. 55ff. Alle Schweizerinnen und Schweizer bezahlen also jährlich 1000 Franken an die Überproduktion des wirtschaftlich international nicht konkurrenzfähigen schweizerischen Bauernstandes.

17 Nach Schätzungen von Scheidegger kosten die Absprachen bei den Auto-Importeuren die Konsumenten im Jahr beinahe 1 Milliarde Franken. Die Renten im öffentlichen Beschaffungswesen schätzt er auf etwa 9 Milliarden Franken. Siehe E. Scheidegger, *Importkartelle als nicht-*

tenden Renten gefährden – und EG 92 bedeutet solche Veränderungen – würden also eine ganze Reihe von Referenden provozieren.

Diese Problematik deckt auf, warum der sogenannte goldene Mittelweg, der dem Bundesrat in seinem ersten Integrationsbericht vorschwebte, zum Scheitern verurteilt war.¹⁸ Idee dieser Strategie des autonomen Nachvollzugs war, dass die Schweiz der EG nicht beitrifft, aber durch synchron angepasste Gesetze an EG-Normen dauernd beitrittstauglich bleibt. Damit war die Hoffnung verbunden, als Quasi-EG-Mitglied behandelt zu werden und von den Vorteilen der Integration zu profitieren, ohne die politischen Kosten bezahlen zu müssen. Eine effiziente Umsetzung dieser Strategie war von vornherein ein Ding der Unmöglichkeit, weil sie innenpolitische Prozesse verlangte, die das historisch gewachsene System überfordern. Wie die obige Diskussion nämlich gezeigt hat, ist der politische Entscheidungsprozess auf lange, komplizierte Verhandlungen angewiesen. Vorlagen werden so lange immer wieder verändert und den Interessen angepasst, bis ein von den verschiedenen Interessengruppen getragener Kompromiss gefunden ist.

Eine unverzügliche Realisierung von aussen fix vorgegebener Massnahmen, die nicht mehr verändert werden können, liesse sich nie ohne dauernde, verzögernde Referenden realisieren. Insbesondere deshalb nicht, weil zahlreiche gut organisierte Interessen durch die Europäische Integration sehr viel zu verlieren haben.

Ein autonomer Nachvollzug, der laufend das Gesetzeswerk der Entwicklung des EG-Rechts anpasst, ist also nicht möglich. Die Entwicklung der EG-Diskussion seit der ersten bundesrätlichen Botschaft hat dies deutlich gemacht. Ausserdem schien sich ja mit der Vision eines Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zwischen EG und EFTA ein neuer «goldener Mittelweg» aufzutun. Der EWR wurde in der Schweiz lange Zeit als ideale Zwischenlösung verstanden, der den EG-Beitritt vermeidet, aber gleichzeitig auch das bedrohliche Szenario Alleingang verbannt. Dem Beitritt zu einem EWR mit den angeblich unverzichtbaren Schweizer Sonderregelungen wurde deshalb im zweiten Integrationsbericht des Bundesrates erste Priorität eingeräumt.¹⁹ Ob der EWR tatsächlich zustande kommt, ist zu Beginn des Jahres 1991 noch sehr ungewiss. Ausnahmewünsche der EFTA-Staaten und ein von der EG den EFTA-Staaten möglicherweise verweigertes Mitspracherecht lassen zur Zeit einen raschen Vertragsabschluss eher unwahrscheinlich erscheinen.

Selbst wenn eine Einigung zustande kommt, machen die Institutionen der direkten Demokratie eine effiziente Teilnahme der Schweiz unsicher. Erstens müsste nämlich auch bei einer Annahme des sogenannten «Aquis Communautaire» die weitere Entwicklung des EWR durch Anpassung nationaler Gesetze erfolgen. Dem stehen die obigen Überlegungen über das faktische Vetorecht der Verlierer gegenüber. Zweitens müsste der «Aquis Communautaire» tatsächlich zunächst ein-

tarifarisches Schranken: «Eine Fallstudie der Schweizer Automobilbranche im Hinblick auf EG 92», WWZ-Discussion Paper 8814, Basel 1988 und E. Scheidegger, Das öffentliche Beschaffungswesen, WWZ-Discussion Paper 9012, Basel 1990.

18 Schweizerischer Bundesrat, *Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess* vom 24. 8. 1988.

19 Schweizerischer Bundesrat, *Informationsbericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess* vom 26. 11. 1990.

mal angenommen werden. Dem stehen aber die Probleme des doppelten Mehrs gegenüber, die Germann²⁰ im Zusammenhang mit der Diskussion eines EG-Beitritts aufgezeigt hat. Seit 1977 erfordert der Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft nämlich das doppelte Mehr von Volk und Ständen. In Rechnung gezogen, dass die strukturschwachen Branchen, insbesondere die Landwirtschaft, vor allem in den kleinen Innerschweizer Kantonen konzentriert sind, wird das Problem dieser Neuerung klar. Die Wahrscheinlichkeit eines Ständemehrs gegen einen Beitritt zur EG oder eben zum EWR wird durch diese Tatsache deutlich erhöht.²¹

Alle denkbaren Integrationsstrategien in der Schweiz haben somit Probleme mit den Institutionen der direkten Demokratie. Trotzdem möchten wir betonen, dass wir das Problem eines permanenten Vetorechts bei einem schrittweisen Nachvollzug von Gesetzen als langfristig deutlich wichtigeren Hemmschuh für supranationale Aktivitäten der Schweiz betrachten. Mit anderen Worten erscheint uns im konkreten Fall eine Strategie «EG-Beitritt» noch am ehesten erfolgversprechend.²²

Das zentrale Problem des real existierenden direktdemokratischen Systems der Schweiz ist jedoch die verzögernde Wirkung des fakultativen Referendums auf die Durchsetzbarkeit grösserer Programme. Hier ist die EG-Frage in erster Linie ein bedeutender Anlass, über grundsätzliche Reformen des politischen Systems nachzudenken.

IV. Lösungsansätze

Fassen wir die bisherigen Ergebnisse zusammen, zeigt sich deutlich, dass das direktdemokratische System eine zeitgerechte und flexible Schweizer Antwort auf die Europäische Integrationsdynamik erschwert oder gar verhindert. Wir wollen deshalb in diesem Abschnitt der Frage nachgehen, in welcher Richtung sich das direktdemokratische System der Schweiz reformieren liesse, dass einerseits die Vorteile direktdemokratischer Systeme gewahrt blieben, aber andererseits die ausenpolitische Immobilität abgebaut werden könnte.

20 Siehe R. Germann, *Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz*, in diesem Band und ebenso R. Germann, *Pour une Constitution fédérale Euro-compatible* a. a. O. R. Germann, *Bundesverfassung und «Europafähigkeit der Schweiz* a. a. O., S. 11 lässt dann auch keinen Zweifel offen, wie er die Situation einschätzt: «Die Illusion des «mittleren Weges» ist tot und damit auch die Hoffnung auf einen Ausweg aus dem Europa-Dilemma.» Daran ändert nichts, ob die Frage der Volksabstimmung jetzt lautet, «EWR-Beitritt: Ja oder Nein», oder «EG-Beitritt: Ja oder Nein».

21 Nebenbei zeigt dieser weitere Ausbau der föderativen Elemente der Volksrechte die Fragwürdigkeit dieses einseitig regional ausgestalteten Minderheitenschutzes auf. Vergleiche hierzu unsere Bemerkungen im nächsten Abschnitt.

22 Dieser Annahme liegt die polit-ökonomische Erkenntnis zugrunde, dass sich Gesamtpakete, die in einem Anlauf zu verhandeln sind, leichter vollziehen lassen, als ein schrittweises Verhandeln um Einzelschritte. Vergleiche hierzu J.M. Buchanan, *Hemmnisse und Hindernisse marktwirtschaftlicher Reformen*. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 22 vom 27./28. 1. 1990.

1. Direkte Demokratie: Ziel oder Instrument?

Die wichtigste Aussage dieses Beitrages betrifft die jüngsten Veränderungen im weltwirtschaftlichen Umfeld, die dazu geführt haben, dass der einstige typisch schweizerische Vorteil einer Kombination von dynamischer internationalisierter Wirtschaft und stabiler nationaler Politik zunehmend erodiert und in einen komparativen Nachteil umzuschlagen beginnt. Was nötig scheint, ist eine Modifikation des direktdemokratischen Systems, welche die Stabilität zu einem gewissen Grade durch Flexibilität ersetzt.

Ein erster Schritt auf diesem Reformweg wäre eine Entmythologisierung des politischen Sonderfalles und die Bereitschaft zu verfassungsmässigen Modifikationen der direkten Demokratie. Es gilt, die direkte Demokratie als Instrument zu sehen und die Ziele zu formulieren, die mit direktdemokratischen Institutionen angestrebt werden sollen. Die direkte Demokratie darf nicht zum Selbstzweck degenerieren. Sie ist Mittel, nicht Ziel.²³

Einer nomokratischen (wertorientierten) Auffassung gemäss haben auch die direktdemokratischen Institutionen die «Befindlichkeit des Menschen in der «richtigen» Ordnung» sicherzustellen.²⁴ Demgemäss stehen Grundwerte im Zentrum, die sich aus dem christlichen Naturrecht ergeben, wie Personalitätsprinzip (allgemeingültige, unverletzliche Freiheitsrechte), Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip. Diese ethischen Normen lassen sich im rationalistischen Naturrecht in der Ausprägung der Menschenrechte (Bürgerrechte, individuelle Grundrechte), der Gleichheit vor dem Gesetz und der Gewaltenteilung konkretisieren. Diese Ziele gehen dem instrumentalen Charakter direktdemokratischer Institutionen vor.²⁵

Das direktdemokratische System hat den Beweis zu erbringen, dass es den Bürgerinnen und Bürgern ein Maximum an politischer Einflussnahme zu sichern sowie die individuellen Grundrechte der Bürgerschaft besser zu erbringen und zu garantieren imstande ist als eine andere Form der Demokratie, gepaart mit einer unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit. Entsprechend ist ständig zu überprüfen, wieweit ein direktdemokratisches System nicht nur in den theoretischen Lehrbüchern, sondern im praktischen Vollzug tatsächlich in der Lage ist, den Bürgerinnen und Bürgern zu erlauben, jene individuellen Zielvorstellungen zu erfüllen, die sie sich im Rahmen ihrer politischen Macht- bzw. ökonomischen Budgetrestriktion wünschen können.

Ebenso ist die Frage zu beantworten, ob die Vorteile des direktdemokratischen

23 Mit dieser Sicht widersprechen wir einer Sicht, die der direkten Demokratie einen Wert an sich beimisst, der über allen Effizienzkriterien steht.

24 E. Tuchtfeldt, *Über das Gemeinwohl – Anmerkungen zum Problem einer obersten Zielsetzung der Politik*. In: Milde/Monissen (Hrsg.): *Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften* (Festschrift für G. Gäfgen), Stuttgart 1985.

25 Die Ziel-Mittel-Beziehung direktdemokratischer Systeme hängt eng mit der Diskussion um den Grundkonsens in der freiheitlichen Demokratie zusammen, wie sie ausführlich zusammengefasst wird von H. Laufer, *Der Grundkonsens in der freiheitlichen Demokratie*, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft 134, Köln 1988.

Systems die Nachteile rechtfertigen, die mit einer rein nationalstaatlich gehandhabten Politik verbunden sind. Bei jeder Zielformulierung ist nämlich davon auszugehen, dass eine nationale Orientierung sowohl in räumlicher als auch zeitlicher Dimension nur mehr schwer abzugrenzen sein wird. Oder anders gesagt, es gibt nur noch wenige staatspolitische Werte, die eine spezifisch schweizerische Ausprägung haben. Je mehr nämlich die europäischen Nachbarn – sei es durch die politischen Vorgänge im Osten oder durch das Streben der Europäischen Gemeinschaft (EG) nach einer «Europäischen Union» (Art. 1 der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987) im Westen – Werte und Normen fördern, die den schweizerischen entsprechen, desto schwächer wird die politische, gesellschaftliche und auch wirtschaftliche Legitimation, die einen nationalstaatlichen Alleingang der Schweiz rechtfertigt. Mit anderen Worten ist ständig zu überprüfen, wieweit auch künftig mit den Formen der heute praktizierten direkten Demokratie und des an kantonalen Grenzen orientierten Föderalismus die Freiheitsrechte, die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, der Meinungspluralismus, die Machtverteilung und der Schutz der Minderheiten sichergestellt werden.

In Zukunft zu schützende Minderheiten werden weniger denn je nach dem geographischen Kriterium der kantonalen Zugehörigkeit organisiert sein. Umweltschützerinnen- und schützer, Armeegegnerinnen- und gegner, Frauenorganisationen, die «Grauen Panther» setzen – oft mit viel Erfolg – in der Form neuer sozialer Bewegungen wie Bürgerkomitees, Aktionsgruppen oder Solidaritätsgemeinschaften in kleinräumigen, überschaubaren Regionen eine direkte Betroffenheit in politische Aktivität um. Beispiele hierfür finden sich in den separatistischen Gruppierungen im Jura, aber ebenso in den ursprünglich regional orientierten Bewegungen gegen den Bau von weiteren Kernkraftanlagen, gegen die Suche nach Lagerstätten für radioaktive Abfälle, gegen neue Autobahnen, gegen die Bahn 2000 oder gegen neue Übungsplätze für die Armee. Die direkte Betroffenheit löst hier neue Formen der politischen Partizipation aus, die sich an Sachfragen und nicht mehr an kantonalen Grenzen orientieren. Eher bilden sich *kleine unabhängige Gruppen* von Menschen mit ähnlichen Interessen und Werten. Diese neuen Gruppen ersetzen traditionelle Formen der Zusammengehörigkeit, was in immer stärkerer Masse zu einer kaum mehr nach kantonalen Gesichtspunkten segmentierten Gesellschaft führt.

2. Anpassungsmöglichkeiten: Mehr Handlungsspielraum

Selbst wenn aufgrund unserer Analyse Klarheit besteht, dass die direkte Demokratie zu sanieren sei, bleibt die Frage offen, wie wir vom heutigen Hier zum künftigen Dort gelangen. Hier erlaubt die Public Choice Theorie zu analysieren, wie die direkte Demokratie flexibilisiert werden könnte, so dass sie auch auf aussenpolitische Herausforderungen rasch und zeitgerecht zu (re-)agieren erlauben würde. Ohne eine vollständige Antwort geben zu wollen, sei hier lediglich auf einige grundsätzliche politökonomische Ansatzpunkte verwiesen, die dem direktdemo-

kratischen System mehr aussenpolitische Handlungsflexibilität eintragen könnten²⁶:

1. Stärkung der aussenpolitischen Handlungskompetenz der Exekutive und Eindämmung des Einflusses von Partikularinteressen auf aussenpolitische Fragestellungen.
2. Verstetigung und Kontinuität des aussenpolitischen Kurses bei gleichzeitiger Vereinfachung und Beschleunigung des direktdemokratischen Instrumentariums. Initiativen und Referenden wären weniger an spezifischen Einzelproblemen als vielmehr an «grösseren Würfeln» zu orientieren.
3. Sicherstellung, dass die Mehrheit nicht von der Minderheit majorisiert werden kann, indem aussenpolitische Entscheide nicht mehr dem Volks- und Ständemehr unterstellt sind.

Die generelle Stossrichtung dieser Ansatzpunkte ist darauf gerichtet, die Macht organisierter Partikularinteressen auf aussenpolitische Entscheidprozesse in der Schweiz auf ein im europäischen Vergleich «übliches» Mass zurückzustutzen. Ein solcher Schritt wird nur unter einer Modifikation gewisser Teile der direkten Demokratie in ihrer heutigen Form möglich sein. Er wird dann eher vollzogen werden, wenn die (sicherheits-)politischen, gesellschaftlichen, ökologischen, kulturellen und wirtschaftlichen Kosten des politischen Sonderfalles auf die durchschnittliche Lebensqualität der Schweizerinnen und Schweizer durchzuschlagen beginnen. Der Druck dieser möglichen Kosten dürfte mit der Zeit zu einer steigenden Bereitschaft zur verfassungsmässigen Modifikation der direkten Demokratie (Stichwort Totalrevision der Bundesverfassung!) führen. Dabei müssten diese Reformschritte nicht das Ende des direktdemokratischen Systems bedeuten. Vielmehr würde eine Modifikation der direkten Demokratie die Chance bieten, das direktdemokratische System wieder zu dem zu machen, was es ohne Zweifel ist: Ein staatspolitisches Instrument, das dem Bürger ein grosses Ausmass an Freiheit, Mitsprache, Rechtssicherheit sowie gesellschaftliche, politische und kulturelle Identifikation gewähren kann. Eine neu formulierte, reformierte direkte Demokratie könnte zur Staatsform der Zukunft werden, die sehr heterogene Partialinteressen effizient integriert. Die direktdemokratische Vergangenheit der Schweiz liesse sich dadurch sehr gut als künftiges Modell für ein demokratisches, föderatives Europa der regionalen und nationalen Gliedstaaten vorstellen.

26 Weiterführende Vorschläge, wie die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu reformieren sei, finden sich bei A. Kölz/J. P. Müller, *Entwurf für eine neue Bundesverfassung*, 2. Auflage, Basel 1990, sowie die ausführliche Darstellung verschiedener Vorschläge zur Reform der politischen Institutionen bei Hp. Kriesi, *Die demokratische Frage*, a. a. O., S. 24ff.

3. Lösungsvorschlag: Modell zur Erhöhung der Transaktionskosten eines Referendums

In diesem Abschnitt soll nun ein Lösungsvorschlag vorgestellt werden, der darauf abzielt, den Einfluss von Partikularinteressen über die Referendumsdrohung abzu- schwächen.²⁷ Grundsätzliche Absicht dieses Lösungsvorschlages ist, die Transak- tionskosten eines Referendums anzuheben und somit die bremsende Wirkung der Referendumsdrohung zu mindern. Um das Referendum als Verzögerungsinstru- ment zu schwächen, sollen diese Kosten vom Abstimmungserfolg abhängig ge- macht werden. Anhand der letzten 10 fakultativen Referenden der Periode 1985–1990 zeigen wir anschliessend, wie das Modell in der realen Situation funk- tioniert hätte.

a) Modellvariablen:

Transaktionskosten eines <u>Referendums</u>	:	R_i
Zu hinterlegendes <u>Deposit</u>	:	$D_i = D$
Variable <u>Ausschüttung</u>	:	A_i
<u>Pool-Ausschüttung</u>	:	P_i
<u>Nein-Stimmen</u>	:	N_i
<u>Stimmbeteiligte</u>	:	S_i
<u>Stimmberechtigte</u>	:	S
N_i/S_i	:	t_i

b) Grundmodell

$$(1) \quad R_i = D_i - (A_i + P_i)$$

Die Transaktionskosten eines Referendums (R_i) werden erhöht, indem jede Refe- rendumsgruppe²⁸ einen fixen Geldbetrag als Deposit ($D_i = D$) in einen Fonds einzahlt. Ein Teil dieses Geldes (A_i) wird nach Massgabe des Erfolgs des Referen- dums unmittelbar wieder an die Gruppe zurückbezahlt. Der nicht unmittelbar ausgeschüttete Teil des Deposits ($D - A_i$) fliesst in einen Pool. Der Pool wird nach einer bestimmten Zeitspanne entweder zu gleichen Teilen oder erfolgsabhängig auf die einzelnen Referendumsgruppen ausgeschüttet (P_i).

27 Hp. Kriesi, *Vorschläge*, a.a.O., hob hervor, dass das politische System in der Schweiz nur auf Druck reagiert, nicht aber agiert. Basierend auf der politologischen Diskussion der sechziger und siebziger Jahre, schlug er deshalb eine Neugestaltung des Referendums vor, welche die referendumsergreifenden Akteure verpflichten sollte, der abgelehnten offiziellen Lösung eine Alternative gegenüberzustellen. Im Gegensatz zu dieser politologischen Orientierung wollen wir hier eine ökonomische Lösung vorschlagen, die den in diesem Artikel hervorgehobenen Aspekt der Transaktionskosten ins Zentrum stellt.

28 Entscheidend ist natürlich, dass hinter jedem Referendum ein Komitee stehen muss, das verantwortlich zeichnet. Dies können Einzelpersonen oder Interessenorganisationen sein.

c) Varianten

Variante 1: Auszahlung nach Nein-Stimmen-Anteil

$$(2) \quad A_i = N_i/S_i \cdot D = t_i \cdot D$$

Wäre der Nein-Stimmen-Anteil 100%, so wäre $t = 1$ und das gesamte Deposit würde zurückgezahlt.

Der nach Ausschüttung an alle Referendumsgruppen gemäss (2) verbleibende Anteil des Deposits [= $(D - A_i)$] fliesst in einen Pool, der am Ende einer bestimmten Zeitspanne gleichmässig auf die Referendumsgruppen verteilt wird. Dieser Rest ist gleich der Summe aller $D - A_j$. Die j stehen in der Folge für alle Referenden 1, 2, ..., n , während das Subskript i für die eine bestimmte Referendumsgruppe steht, deren Kalkül wir untersuchen. Die einzelne Referendumsgruppe erhält den Anteil $1/n$ des Pools, wobei n die Anzahl eingereicherter fakultativer Referenden der Zeitspanne ist.

$$(3) \quad p = 1/n \cdot [\Sigma (D - A_i)]$$

Die Definitionen (1), (2), (3) zusammengenommen, ergibt sich für die einzelne Referendumsgruppe folgendes Schema der Transaktionskosten:

$$\begin{aligned} (4) \quad R_i &= D - T_i \cdot D - 1/n \Sigma(D - A_i) \\ &= D - t_i \cdot D - 1/n \Sigma(D - t_j \cdot D) \\ &= D - t_i \cdot D - D + 1/n \Sigma t_j \cdot D \\ &= D (1/n \cdot \Sigma t_j - t_i) \end{aligned}$$

Der Ausdruck $1/n \cdot \Sigma t_j$ entspricht dem durchschnittlichen Nein-Stimmen Anteil aller fakultativen Referenden. Die Gleichung besagt also, dass die Referendumsgruppe i Transaktionskosten hat, wenn der Nein-Stimmen-Anteil unter dem durchschnittlichen Anteil zu liegen kommt und einen positiven Abschluss erzielt, wenn ihr Nein-Stimmen-Anteil überdurchschnittlich ausfällt.

Zusammengefasst wird also eine Referendumsgruppe finanziell bestraft, wenn sie ein aussichtsloses Referendum lanciert, und belohnt, wenn sie ein erfolgreiches Referendum auslöst.

Variante 2: Auszahlung nach absoluter Anzahl Nein-Stimmen

$$(5) \quad A_i = N_i \cdot (D/S)$$

Anstelle des Nein-Stimmen-Anteils lässt sich eine Variante vorstellen, welche die Transaktionskosten an der absoluten Anzahl Stimmberechtigter bemisst. Damit könnte berücksichtigt werden, wieweit das fakultative Referendum die Stimmberechtigten anspricht und an die Urnen zu bringen vermag. Andererseits haftet dieser Variante der Nachteil an, dass ein erfolgreiches (angenommenes) Referendum mit geringer Stimmbeteiligung schlechter gestellt sein kann, als ein verworfenes Referendum mit hoher Stimmbeteiligung.²⁹

²⁹ Vgl. beispielsweise in Tabelle 1 die negativen Transaktionskosten für das verworfene Referendum «Bahn 2000» und die positiven Transaktionskosten für das erfolgreiche Referendum «Bundesrechtspflege», gegeben durch die leicht höhere Mobilisierungsquote der Referendumsgegner im Falle der «Bahn 2000».

Variante 3: Auszahlung nur bei Erfolg des Referendums

Varianten 1 und 2 haben die Schwäche, dass die Auszahlung aus dem Pool lediglich vom Nein-Stimmen-Anteil abhängt, nicht aber vom Erfolg der Abstimmung. Vereinfacht ausgedrückt, erhält eine Referendumsgruppe praktisch gleich viel Geld, ob das Referendum nun mit 49% Nein-Stimmen abgelehnt oder mit 51% angenommen wird.

Angestrebt ist jedoch, dass das Referendum nicht als Verzögerungsinstrument verwendet wird. Aus diesem Grunde ist darauf abzuzielen, den Erfolg eines Referendums stärker zu gewichten. Eine denkbare Variante wäre, den Betrag P_i nur dann auszuzahlen, wenn der Nein-Stimmen-Anteil t_i den Ja-Stimmen-Anteil übersteigt, wenn also das Referendum erfolgreich ist. Diese Variante liesse sich wie folgt in das Modell integrieren.

$$(6) \quad R_i = D - A_i - P_i \text{ mit } P_i = \begin{cases} = 0 & \text{für alle } t_i < \text{Ja-Stimmen-Anteil} \\ = p_i & \text{für alle } t_i > \text{Ja-Stimmen-Anteil} \end{cases}$$

Für die einzelne Referendumsgruppe verändert sich die Kalkulation jetzt dahingehend, dass die Wahrscheinlichkeit α des Referendumserfolgs (also einer Verwerfung der Vorlage) abgeschätzt und berücksichtigt werden muss. Während A_i wie in Variante 1 vom Nein-Stimmen-Anteil abhängt, ist für P_i entscheidend, ob der Nein-Stimmen-Anteil grösser ist als der Ja-Stimmen-Anteil.

$$(7) \quad R_i = D - A_i - \alpha P_i$$

Gleichzeitig verändert sich natürlich p_i , weil bei einem Misserfolg anderer Referenden die Summe im Pool nur auf die erfolgreichen Referendumsgruppen (und nicht auf alle n Referendumsgruppen) aufgeteilt werden muss.

Variante 4: Pool-Auszahlung abhängig von den Nein-Stimmen eines fakultativen Referendums

Eine weitere Variante, die unmittelbar an den letztgenannten Gedanken ansetzt, bemisst die Pool-Ausschüttung in Abhängigkeit von der Anzahl Nein-Stimmen.

$$(8) \quad p_i = (N_i / \sum N_i) \cdot \Sigma (D - A_i)$$

Weitere Varianten

Mit den bisher besprochenen Modellvarianten bleiben verschiedene Probleme offen, die letztlich nur innerhalb eines komplexen Optimierungsmodells beurteilt werden können. So ist die Höhe des Deposits nicht für jede Referendumsgruppe gleich abschreckend zu beurteilen.³⁰ Kleine Gruppierungen dürften das Verlustrisiko eher scheuen als Referendumsgruppen, die starke wirtschaftliche Interessen vertreten und entsprechend stark unterstützt werden. Als Lösung wäre hier an eine vom Referendumsgegenstand abhängige Depositshöhe zu denken (also D_i varia-

³⁰ Hervorzuheben ist, dass das relative Ergebnis von der absoluten Höhe des Deposits unabhängig ist. Mithin lassen sich die Transaktionskosten durch den politischen Prozess festlegen, ohne dass sich dadurch die relativen Positionen ändern. Die Höhe des Deposits bestimmt lediglich, wie hoch die absoluten Transaktionskosten ausfallen würden.

bel). Ebenso liesse sich analog einer Parteienfinanzierung ein gemischtwirtschaftliches Finanzierungsmodell vorstellen, das kleine Gruppierungen überproportional bevorteilt (beispielsweise durch eine für alle Gruppierungen gleich hohe Grundzuweisung von staatlich finanzierten Referendums-Vouchers).

Bei allen berechtigten Einwänden gegenüber einem einfachen Transaktionskostenmodell darf nicht vergessen gehen, dass mit zunehmender Komplexität die Gefahr der Nicht-Realisierbarkeit stark ansteigt. Dem Verlust an Ausgewogenheit sind der leichtere Vollzug und die höhere Transparenz eines einfachen Transaktionskostenmodells gegenüberzustellen.

Um die Funktionsweise des Transaktionskostenmodells und den Einfluss der verschiedenen Varianten zu veranschaulichen, sei abschliessend anhand der fakultativen Referenden der Periode 1985–1990 gezeigt, welche Gruppierungen mit welchen Transaktionskosten belastet ($R_i > 0$), bzw. entlastet ($R_i < 0$) worden wären (Tabelle 1). Deutlich wird, dass die erfolgsabhängigen Varianten 4 (mit einer Varianz von 0,057) und vor allem 3 (mit einer Varianz von 0,370) ihrer Zielsetzung gerecht werden und zu einer stärkeren Varianz der Transaktionskosten führen als die Varianten 1 (mit einer Varianz von 0,012) und 2 (mit einer Varianz von 0,003), die nur schwach differenzieren. Die Spannweite der Transaktionskosten betrug in Variante 1 38,0 Recheneinheiten (–21,9 Recheneinheiten beim fakultativen Referendum zur Kranken- und Mutterschaftsversicherung und +16,1 Recheneinheiten beim Asylgesetz). Demgegenüber erreichte sie in Variante 3 141,8% (–73,8 Recheneinheiten bei der Kranken- und Mutterschaftsversicherung und +68,0 Recheneinheiten beim Asylgesetz). Oder noch konkreter veranschaulicht: Nach Modellvariante 3 wäre die gescheiterte Referendumsgruppe «Asylgesetz» mit 68 Recheneinheiten Transaktionskosten belastet worden und die erfolgreiche Referendumsgruppe «Kranken- und Mutterschaftsversicherung» wäre mit 73,8 Recheneinheiten «belohnt» worden.

Fakultative Referenden 1985–1990	Stimmbe- rechtigte (S)	Stim- mende (Si)	Nein- Stimmen (Ni)	Variante 1 Ri	Variante 2 Ri	Variante 3 Ri	Variante 4 Ri
1985 22. Sept. Innovationsrisikogarantie	4160697	1700216	917507	-0.059	-0.019	-0.577	-0.096
1985 22. Sept. Schweiz. Zivilgesetzbuch	4160697	1709875	726619	0.035	0.018	0.554	0.091
1986 28. Sept. Zuckerwirtschaft	4202989	1466799	887727	-0.124	-0.010	-0.643	-0.144
1987 5. Apr. Asylgesetz	4223673	1790092	572330	0.161	0.066	0.680	0.333
1987 5. Apr. ANAG (Ausländergesetz)	4223673	1783989	585460	0.153	0.063	0.672	0.317
1987 6. Dez. Bahn 2000	4251027	2027274	860893	0.056	-0.001	0.575	0.053
1987 6. Dez. Kranken- u. Mutterschaftsvers.	4251027	2026041	1418231	-0.219	-0.132	-0.738	-0.561
1990 1. Apr. Rebbau	4326360	1766208	881601	-0.018	-0.002	-0.537	-0.034
1990 1. Apr. Bundesrechtspflege	4326360	1762549	862524	-0.008	0.002	-0.527	-0.013
1990 23. Sept. Strassenverkehr	4345490	1751190	803621	0.022	0.016	0.541	0.054
Standardabweichung				0.110	0.052	0.608	0.239
Varianz				0.012	0.003	0.370	0.057
Deposit D für alle Varianten = 1							
Ri > 0 bedeutet, dass die Referendumsgruppe i zusätzliche Transaktionskosten im Umfang Ri zu tragen hat.							
Ri < 0 bedeutet, dass die Referendumsgruppe i ihre Transaktionskosten im Umfang Ri zu senken vermag.							

Tabelle 1: Potentielle Transaktionskosten für die fakultativen Referenden der Periode 1985–1990