

Ekkart Zimmermann
München
EkkartZimmermann@t-online.de

Mai 2015¹

Die direkte Demokratie: Leidenschaften, Laster und Lehren

Einleitung

„*I like the noise of democracy*“ (James Buchanan). Ohne Zweifel ist die direkte Demokratie leidenschaftlich und lautstark-partizipatorisch. Ihre Kritiker wollen Fehler sehen, wittern mögliche Laster: Wie kompetent sind die Wähler? Welche Bedeutung spielen finanzielle Mittel? Wie beeinflusst die direkte Demokratie die Politik, zum Nutzen vieler oder weniger?

Vergleichende Analysen kommen zu zwei zentralen Befunden über die Chancen politischer Beteiligung: die direkte Demokratie in der schweizerischen Ausprägung nimmt eine Spitzenstellung ein (Schmidt 2003: 375). Zugleich bestehe die Gefahr der Bevorteilung mächtigerer Organisationen und konfliktfähiger Interessengruppen (ebd., 368).

Von alldem ist hier die Rede, ohne großes technisches Detail und historisch-nationale Besonderheiten. Es handelt sich nicht um eine umfassende oder repräsentative Bestandsaufnahme. Vielmehr sollen knapp entscheidende Erfolge der direkten Demokratie, aber auch ihre Begrenzungen und die daraus abzuleitenden Erwartungen herausgearbeitet werden. Der Schwerpunkt liegt auf einer Erklärungsskizze, die zentrale Ausdrucksformen, Folgen und einige historische Voraussetzungen, vor allem am Idealtypus der Schweiz, betont. Selten in der vergleichenden Forschung decken sich Ideal- und Realtyp² so stark wie im Fall der schweizerischen direkten Demokratie. Aber es bleiben auch Unbehagen und deutliche Kritik, zuletzt u.a. geäußert von Alt-Bundesrat Moritz Leuenberger.

Der Untertitel deutet an, daß sich nicht nur Erfolge im Umgang mit der direkten Demokratie finden, sondern auch Erfahrungen zu berücksichtigen sind, die diese Form der demokratischen Herrschaft verbessern und stärken helfen (Leuenberger 2015). Eine Übertragung gar der direkten Demokratie aus den spezifischen schweizerischen oder – weniger erfolgreichen - kalifornischen³ Verhältnissen auf

¹ Verfaßt für European Center of Austrian Economics Foundation ECAEF (Vaduz). Hier vertretene Einschätzungen sind ausschließlich Sache des Autors.

² Nach Max Weber: die theoretisch-überhöhte Fassung (Idealtyp) eines in der Wirklichkeit vorherrschenden Musters (Realtyp).

³ In Kalifornien hat die direkte Demokratie grundlegend Fuß gefasst im Widerstand gegen wirtschaftliche Alleinherrscher wie die Eisenbahnmagnaten und in der Grundhaltung des Schutzes von Minderheiten gegen die Herrschenden. Inzwischen hat dies disparate Ausformungen und Folgen angenommen („recalls“, Rückgängigmachen von Parlamentsentscheidungen, Zentralisierung der Finanzen trotz gegenteiliger Absichten, Blockaden der Budgetrechte u.a.). Der *Economist* (20.4.2011) spricht von den „Gefahren der direkten Demokratie“.

andere Staatsgebilde unterläge erheblichen Vorbehalten und Einschränkungen, die sich aus den besonderen institutionellen Gegebenheiten vor Ort ergeben (Schmidt 2003; Kohr 1957). In einzelnen Punkten jedoch lehrt die Analyse, daß jede Form demokratischer Herrschaft, auch die einer rein repräsentativen Demokratie, von den belebenden Elementen direkt-demokratischer Herrschaft lernen⁴ und profitieren kann.

Direkte Demokratie: Definition und Mittel der Einflußnahme

“Die direkte Demokratie ist ein Sammelbegriff für verschiedene politische Prozesse, die es allesamt den gewöhnlichen Bürgern ermöglichen, direkt über Gesetze statt über Kandidaten für ein Amt zu entscheiden“ (Matusuka 2005: 187; alle Übersetzungen von mir, E.Z.). Dazu zählen u.a. Gemeindeversammlungen, Volksentscheide und –rechte (Plebiszite und Initiativen). Dabei ist vor allem zwischen Volksbegehren (Volksinitiative) und Volksentscheid (Referendum) zu unterscheiden. Der Volksentscheid entstammt den demokratischen Verfassungen amerikanischer Einzelstaaten und der Schweiz. Die Initiative ist die prägnanteste Maßnahme der direkten Demokratie. Die Bürger können ein neues Thema auf die Agenda bringen, mit bindender Gesetzeskraft für den Fall einer positiven Mehrheitsentscheidung, so wie im Falle der Steuerbescheidung⁵ in Kalifornien (Proposition 13). Referenden werden z.B. von Regierungen in Europa benutzt, um über das Ausmaß der europäischen Integration zu befinden. In Amerika dienen sie zur Abstimmung über das Budget von Schulbezirken, in Schweizer Gemeinden und Kantonen zur Billigung neuer Ausgaben. Viele Regierungen lassen auch über Verfassungsfragen in Volksabstimmungen entscheiden (z.B. in Island nach dem Zusammenbruch der Wirtschaft im Jahre 2008).

Referenden erlauben es der Bevölkerung, Gesetze oder Verfassungsänderungen zu billigen oder abzulehnen. Dabei sind zu unterscheiden: Petitionsreferenden ermöglichen es dem Wähler, beschlossene Gesetze infragezustellen. Legislativ-Referenden sollen der Legislative zusätzliche Unterstützung geben. Manchmal sind diese Pflicht, etwa bei Änderungen der Verfassung. Oft dienen Referenden auch nur dazu, der Regierung ein Meinungsbild zu verschaffen, ohne verpflichtende Wirkung.

Allgemein gilt, daß sich Referenden bei sehr unterschiedlich in der Bevölkerung verteiltem Wissen, der berühmten Dezentralität des Wissens (Hayek), besonders positiv auswirken können. In ethno-kulturell vielfältigen Ländern ist dies automatisch der Fall. Also nicht unvollständige zentralisierte Information, sondern die Nutzung dezentraler Wissensvorsprünge sind angezeigt. Die direkte Demokratie ist ein Mittel der Kontrolle und Sanktionierung der Repräsentierenden. Viele Initiativen scheitern aber auch, weil die (Gegen)Vorschläge der Regierung näher am Medianwähler⁶ ausgerichtet sind.

Historisch sind Referenden allerdings zumeist von Herrschern mit der Absicht zur Akklamation eingesetzt worden. In jüngerer Zeit weist eine klare Linie von Napoleon über de Gaulle bis zu Pinochet (1978 – zur „Verteidigung der Würde Chiles“). Margaret Thatcher ließ denn auch 1975 verlauten:

4 Kohr (1957) argumentiert, nur in kleinen Staaten könne es wahre Demokratie geben. Nur dort hätten die Bürger direkten Einfluß auf ihre politischen Institutionen. Nur dort seien wirtschaftliche Probleme zu behandeln und zu meistern, und nur dort könne die Kultur blühen ohne die Fehlleitungen des Geldes in Pomp und militärische Abenteuer. Nur dort könnten sich die Individuen entfalten.

5 als Folge dann der Bildungsausgaben.

6 Definiert als der Wert, der größer ist als 50% der Stichprobe.

Referenden seien „nichts anderes als ein Mittel für Diktatoren und Demagogen“ (Economist 2011). Moderater, ausgewogener und mit vielen guten Argumenten urteilt der Economist (1996).

Initiativen geben der Bevölkerung die Möglichkeit, neue Gesetze vorzuschlagen oder Verfassungsänderungen durch eine Petition einzuleiten (s. Lupia/Matsusaka 2004 mit weiteren Einzelheiten und Daten zur Verbreitung dieser Beteiligungsformen). Dabei werden unterschiedliche Voraussetzungen (minimale Anzahl an Unterschreibenden, Fristen, Kriterien der Residenz u.a.) wirksam: das in der Schweiz seit 1874 bestehende Fakultative Gesetzesreferendum ermöglicht es, daß 50.000 Bürger (früher eine Quote gegen 1% der Bevölkerung, heute deutlich darunter - Leuenberger 2015) einen Volksentscheid über ein vom Parlament beschlossenes Gesetz beantragen können. Für die Volksinitiative sind 100.000 Bürger nötig, um einen bestimmten Artikel der Bundesverfassung ändern oder aufheben zu lassen.

Dabei muß die Untersuchung zunächst auf die Einzelelemente der direkten Demokratie konzentriert werden. Unterscheiden sich die Befunde hier nicht, kann allgemeiner argumentiert werden. Die Befunde deuten aber auf Unterschiede hin (Schmidt 2003:366): so haben Gemeindeversammlungen andere Folgen als Initiativen und Volksabstimmungen.

Eine ältere Untersuchung (Matsusaka 2002) berichtet, daß 70 % aller amerikanischen Staatsbürger auf einzelstaatlicher oder lokaler Ebene auf Initiativen zurückgreifen können. In mindestens sechs der fünfzehn Nachfolgestaaten der Sowjetunion sind Initiativen in die Verfassungen eingearbeitet (ebd.) Schmidt (2003) gruppiert nach der Häufigkeit von nationalen Referenden und Volksinitiativen. Insgesamt sind einzelne direktdemokratische Elemente in weniger als einhundert Staaten anzutreffen, werden in zahlreichen Staaten allerdings auch als Alibiveranstaltung von autoritären Regierungen begriffen oder von diesen unterlaufen.

Die Zweiteilung in eine direkte Demokratie, die sich in der unmittelbaren Herrschaft des Volkes ausdrückt (für nichts anderes steht der Begriff des demos und der der Herrschaft, der kratia), und in eine repräsentative Demokratie, in der die Belange der wahlberechtigten Bürger durch Repräsentanten, durch (aus)gewählte Mitglieder verhandelt werden, findet sich schon in der Antike. Die griechische Version steht für die Form der Direktdemokratie, freilich unter Ausschaltung des weitaus größten Anteils der Bevölkerung, die als rechtlose Sklaven ihr Dasein fristeten. Der lateinische Begriff der öffentlichen Angelegenheiten, res publica, der Republik, deutet auf die Verhandlung öffentlicher Belange in Rom unter repräsentativ ausgewählten Mitgliedern. Edmund Burke faßte dies in die klassischen Worte, er höre gern die Meinungen seiner Wähler, empfangen aber keine Anweisungen von diesen und treffe seine Überlegungen im nationalen Interesse (Economist 2011).

Mit ihrer Vorliebe für das römische Modell ist es kein Zufall, daß sich die Gründerväter und Staatstheoretiker der amerikanischen Verfassung lateinische Pseudonyme wie Cato oder Publius gaben, weil sie der direkten Ausübung des Volkswillens äußerst skeptisch gegenüberstanden. Gebe man dem unmittelbaren Volkswillen nach, so steige die Gefahr der Tyrannei der Mehrheit gegenüber Minderheiten (James Madison im Federalist Paper Nr. 10), wie auch wirtschaftliche Eigeninteressen zu großes Gewicht bekommen könnten.

Doch kann nicht nur die direkte Demokratie zu Auswüchsen führen wie z.B. in Kalifornien mit der drastischen Steuerbeschneidung der Zentral- wie Lokalregierungen durch Proposition 13 im Jahre 1978.⁷ Die Verweigerung von Minaretten für die muslimische Bevölkerung in der Schweiz im Jahre 2009, die wie auch die „Ausschaffungsinitiative“ aus dem Jahre 2010 als korrekturbedürftig von Alt-

⁷ Eine Zweidrittel-Mehrheit in beiden Kammern ist zu einer weiteren Änderung nötig.

Bundesrat Leuenberger empfunden wird, liefert weitere umstrittene Beispiele. Viele Initiativen dienen heute vorrangig der eigenen politischen Profilierung und hätten „Unruhe in die Schweizer Politik“ gebracht (Müller 2014). So fragt etwa Christof Wicki, der Geschäftsführer des 28. Internationalen Europa Forums in Luzern im April 2015: „Können wir wichtige von eher unwichtigen Fragen abgrenzen? Sind Initiativen zulässig, die bestehende Verfassungsprinzipien im Bereich des Rechtsstaates, der Menschenrechte und des Völkerrechts verletzen? Wie strikt kann der Volkswille umgesetzt werden? Und wie könnten sich Wirtschaft bzw. Aussenpolitik und direkte Demokratie vertragen, wenn das Wohl des Staates, Prosperität und internationale Handlungsfreiheit gefragt sind?“

Theoretische Hintergrundmodelle

Mit Buchanan und Tullock (1962) ist davon auszugehen, daß die Ausübung der Volksherrschaft interne und externe Kosten verursacht. Die internen Kosten umfassen den Aufwand an Informationsbeschaffung, Zeit und anderem Ressourceneinsatz, um ein abgewogenes Urteil für die eigene unmittelbare Stimmabgabe zu gewinnen. Externe Kosten sind diejenigen, die sich aus unvorteilhaften Gesetzen und mit der Übertragung der Entscheidung auf einen Abgeordneten ergeben, der sich dem Wähler gegenüber vielleicht erst mit der nächsten Wahl, wenn überhaupt, rührt. In beiden Fällen sind Eigeninteressen im Spiel, bei den internen Kosten die des Souveräns, bei den externen Kosten die der Abgeordneten und ihrer Parteien.

Hintergrund ist die Arbeitsteilung, die interne und externe Kosten verursacht, aber eben auch große Vorteile bringt, nicht nur auf den Gütermärkten. In der repräsentativen Demokratie, in der der Prinzipal, der Bürger, eben nicht auch unmittelbar Agent und handelnder Politiker wie in der direkten Demokratie ist, droht die Verselbständigung der Interessen der Repräsentierenden. Klassisch ist dies mit dem ehernen Gesetz der Oligarchie von Robert Michels (1911) formuliert worden: „Wer Organisation sagt, sagt Oligarchie“, also Herrschaft der wenigen über die vielen Mitglieder der Organisation. Die Public Choice Richtung der Ökonomie spricht von rent seeking, vom Erzielen eines Einkommens, das durch Marktbegrenzung über dem am Markt erzielbaren liegt (Tullock 1967). Diese Politiker denken an ihre Wiederwahl, unterliegen damit einer eher kurzfristigen Zeitperspektive und genießen Schutz und Vorteile für die Zeit ihrer ausgeübten Mandatsperiode und oft darüber hinaus. Außerdem dienen sie häufig speziellen Interessengruppen, die vom Allgemeininteresse (definiert über den Medianwähler) abweichen.

Geht es um die Repräsentativität von Einflußnahmen in der direkten wie auch der repräsentativen Demokratie, so ist die Theorie des Medianwählers grundlegend. Wenn es sich um normalverteilte Meinungs- und Interessenbilder handelt, wird derjenige Kandidat gewinnen, der der Position des Medianwählers am nächsten kommt. Je mehr Wähler mit ihrer Medianposition durch Kandidaten und Parteien abgedeckt werden, desto weniger Anlaß zur Korrektur sei gegeben. Also schwinde der Grund, an direktdemokratischen Verfahren teilzunehmen. Umgekehrt gelte: je mehr sich das Ergebnis einer Volksabstimmung von diesem Medianwert entfernt, desto stärker werden die Interessen von Minderheiten gegen Mehrheiten durchgesetzt. Je größer die Wahlbeteiligung an direktdemokratischen Verfahren, desto geringer würden die Abweichungen von Medianwerten. Natürlich kann ein direktdemokratisches Eingreifen erst wieder an diesen Medianwert hinführen, wenn sich die Abgeordneten davon zu stark entfernt haben.⁸ Der Medianwähler wird eine Politik zu seinen Lasten

⁸ Bei zweigipfligen Mehrheitsbildern, also einer deutlichen Polarisierung der Meinungsbildung in der Bevölkerung, gerät die Theorie des Medianwählers aber bereits in eine Zone der Unschärfe.

eher nicht zulassen. Leuenberger (2015) macht gerade bei den Medianwählern eine Blockadehaltung gegenüber einer Neuordnung der Sozialversicherung oder in Umweltfragen aus. Somit können neue direktdemokratische Vorschläge seine Lage nur verbessern. Allerdings kann unterschiedliche Informiertheit schnell zu Verschlechterungen der Ausgangslage führen (Matsusaka 2005).

Wenn man Nutzen und Kosten der direkten Demokratie gegenüber der repräsentativen Demokratie abwägen will, sind neben den Theorien der internen und externen Kosten und damit auch des rent seeking, der Theorie der Ressourcenmobilisierung, die aus dem Forschungsgebiet der sozialen Bewegungen und des Protests stammt (Zimmermann 1999) und der Theorie des Medianwählers allgemein auch spieltheoretische Überlegungen und Strategien von Bedeutung. Matsusaka (2004) führt in aller Knappheit aus: „Die erwähnten Theoriebausteine sind empirisch belegt – die Legislative folgt mitunter nicht dem Willen der Wählerschaft, die Kontrolle der Agenda berührt die Beschaffenheit der Vorschläge und der Politik, asymmetrische Information korreliert mit den Ergebnissen, und Wähler nützen spezielle Hinweise aus.“

Zur Vermeidung beider Übel, zu großer interner und zu großer externer Kosten, liegt es von Anfang an auf der Hand, Elemente beider Regierungsformen miteinander zu verbinden, nur in welcher Form? Es zeigt sich, daß auch in der Schweiz repräsentativdemokratische Elemente sehr stark sind, allein aus Gründen der Praktikabilität. Aber die Schweiz ist ohne Zweifel weltweiter Spitzenreiter in den Ausprägungen und der Nutzung direktdemokratischer Formen der politischen Einflußnahme. Dies hat mit ihrer Geschichte und den prägenden Elementen des Multikulturalismus zu tun, einer Pfadabhängigkeit der Institutionen mit erfolgreichen institutionellen Erfahrungen mit ebendiesen politischen Entscheidungsmechanismen (siehe Pfad 13 in Abbildung 1 weiter unten).

Ursachen, Korrelate und Folgen der direkten Demokratie

In Abbildung 1 sind wesentliche Ursachen und Folgen der direkten Demokratie dargestellt, verstärkt orientiert am Beispiel der Schweiz. Zunächst seien die Folgen erläutert, weil sich diese ländervergleichend leichter als die vielfältigen historischen Ursprünge der verschiedenen Formen der direkten Demokratie erfassen lassen.

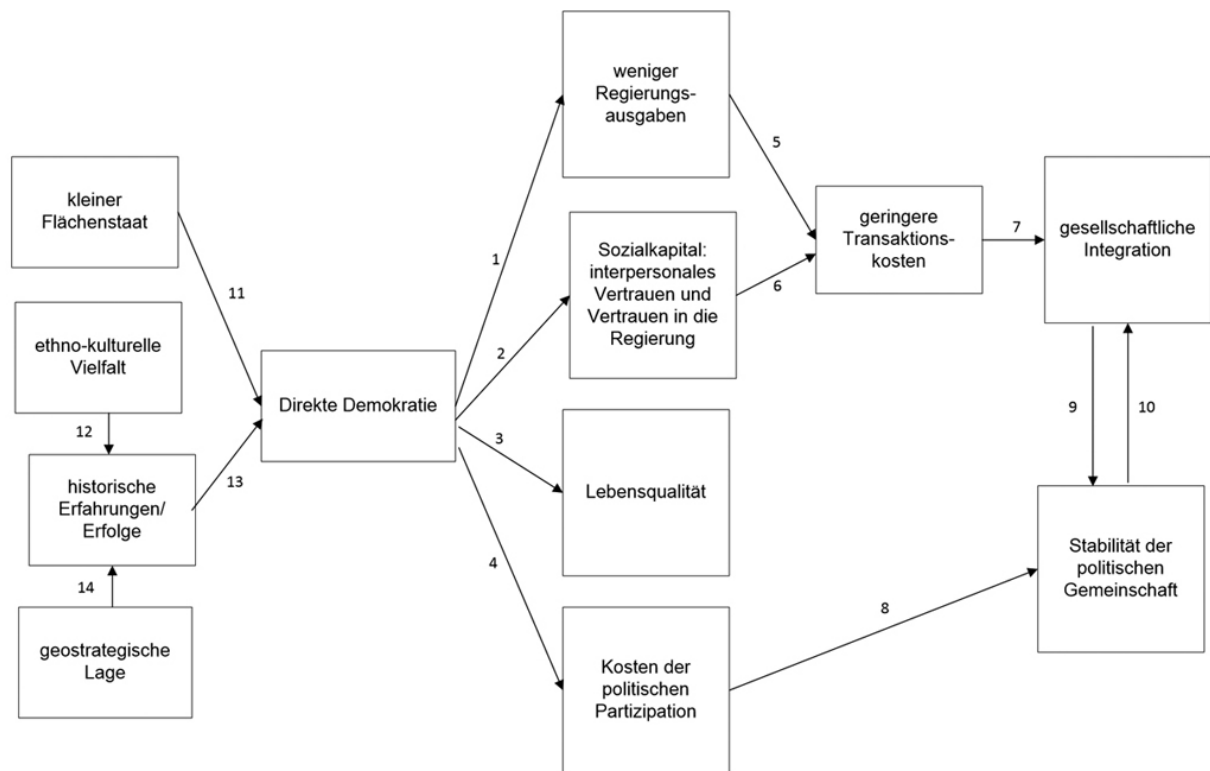


Abbildung 1

So führt die direkte Demokratie zu weniger Regierungsausgaben (Eichenberger 1999; Feld/Kirchgäßner 2000 - Pfad 1). Sie erhöht das Sozialkapital sowohl in Form gestärkten interpersonales Vertrauens wie auch des Vertrauens in das politische System und die Regierung (Feld/Frey 2000 - Pfad 2). Die Regierung hört mehr und genauer auf die Bürger und erntet von diesen auch mehr Vertrauen. Der Anteil der Schattenwirtschaft liegt bei unter 7% der gesamten Wirtschaftsleistung. Gleichermassen ist die Lebensqualität und Zufriedenheit (Frey/Stutzer 2000 - Pfad 3) höher infolge der direkten Demokratie. So ist weniger Kriminalität zu verzeichnen. Geringere Transaktionskosten fördern die Kooperation, weil die Gewinne aus friedlichem Handel und friedlicher Interaktion größer werden. Höherer Transaktionskosten begünstigen dagegen Konflikt und verringern die Gewinne aus friedlichem Handel und friedlicher Interaktion (Anderson/Hill 2004).

Pfad 4 richtet sich auf die Kosten der politischen Partizipation in einer direkten Demokratie. Diese sind erheblich in Form von Zeit und Geld durch entgangene Alternativtätigkeiten. Schmidt (2003: 355) rechnet im logischen Grenzfall allein für zehn Minuten Redezeit bei 1000 Bürgern 167 Stunden des Zuhörens aus, für eine Entscheidung. Allerdings muß man auch Kosten anderer Art veranschlagen, auf die Leuenberger (2015) hingewiesen hat, etwa daß durch „professionelle Populisten“ verantwortliche Staatsbürger zu Wutbürgern gemacht würden. Allerdings ist diese Elite zunehmend heterogener (Müller 2014).

Fremdenfeindliche Beschlüsse und Vorlagen, wirtschaftsferne Abstimmungen, geistiger Protektionismus und Populismus jedweder Art haben auch langfristige Effekte auf das Wirtschaftswachstum. Bisher konnte die Schweiz dies immer durch eine elitäre Zuwanderung in wirtschaftliche Führungspositionen ausgleichen.

Ein weiterer Kostenfaktor spiegelt sich in der oft disproportionalen Beteiligung an den verschiedenen Einwirkungsmöglichkeiten in der direkten Demokratie. Wer im Besitz organisatorischer Ressourcen

wie Geld, Netzwerken oder Medienzugang ist, kann seine relativ günstige Position im Rahmen dieser direkt-demokratischen Mechanismen noch verbessern, oft zu Lasten unterer sozialer Schichten oder anderer ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen.

Geringere Regierungsausgaben (Pfad 5) und erhöhtes Sozialkapital (Pfad 6) verringern die Transaktionskosten sowohl im interpersonalen Bereich wie im Bereich der politischen Willensbildung. Geringe Transaktionskosten bedeuten eine größere gesellschaftliche Integration (Pfad 7).

Die Kosten der politischen Partizipation erhöhen - scheinbar paradox - die Stabilität der politischen Gemeinschaft (Pfad 8), eben weil mit diesen größeren privaten Zeit- und Geldinvestitionen auch ein großes Interesse an politischen Entscheidungen und dem Aushandeln von Konfliktsituationen verbunden ist. Die Regierung unterbreitet ja oft konkurrierende und abgewogenere Vorlagen. Das Resultat dieser Interessenlage ist eine größere Stabilität der politischen Gemeinschaft und eine größere gesellschaftliche Integration (Pfade 9 und 10).

Bei den abhängigen Variablen auf der rechten Seite in Abbildung 1 kann man allgemeiner auch von Wohlstand und allgemeinem Wohlbefinden reden. Doch schlagen die hier beschriebenen Tugenden und positiven Ergebnisse nicht direkt auf das Wirtschaftswachstum (wohl aber auf das Pro-Kopf-Einkommen⁹) oder auf eine höhere Lebenserwartung durch. Allerdings fällt die Schweiz hier auch nicht gegenüber Vergleichsländern ab, sondern landet regelmäßig in der oberen Hälfte bzw. dem oberen Drittel entsprechender Vergleichsländer.

Bei den Ursachen und Entstehungsfaktoren für die direkte Demokratie ist zunächst auf die räumliche Kleinheit zu verweisen (Pfad 11). Dies heißt aber nicht, daß kleine Flächenstaaten automatisch Formen der direkten Demokratie entwickelt hätten. Aber in der Schweiz ist sie ohne diese räumliche Begrenztheit und Abgrenzung der Siedlungsmuster nicht denkbar. Zu dieser Art Randbedingung gehört auch die ethno-kulturelle Vielfalt, die zu besonderen historischen Erfahrungen (Pfad 12) und Erfolgen geführt hat, etwa in der Integration der katholischen Minderheit nach dem nur vierwöchigen Sonderbundskrieg 1847 und der Bauernschaft. Diese historischen Erfahrungen haben zur Weiterentwicklung der Formen der direkten Demokratie beigetragen (Pfad 13). Schließlich hat die geostrategische Lage auch bestimmte historische Erfahrungen und Erfolge begünstigt (Pfad 14), vom Niederringen des Burgunderherzogs Karls des Kühnen in der Schlacht von Murten 1476 bis zur Erlangung der „immerwährenden Neutralität“ im Verlauf des Wiener Kongresses 1814-15. Dem war freilich der Franzoseneinfall 1798-99 mit nachfolgender Gründung der „Helvetischen Republik“ vorausgegangen. Insgesamt ist die Schweiz durch eigene Wehrhaftigkeit fast gänzlich von Eroberungen durch externe Mächte, seien diese französischer, deutscher oder italienischer Natur, verschont geblieben. Die geographisch günstige Verteidigungslage hat hier zusätzlich stabilisierend gewirkt.

Allerdings ist ergänzend auf mindestens drei grundlegende Institutionen der Schweiz hinzuweisen: erstens die Rolle der Armee als Milizarmee. Soziale Unterschiede gelten zumindest der Idee nach nicht in der Armee. Ungleichheiten aus dem normalen Leben und soziale Distanzen werden hierdurch zumindest teilweise korrigiert. Die Einheit von Bürger und Soldat ist die schon aus der Antike bekannte Leitvorstellung. Zweitens erfasst die Sozialversicherung mit ihrem proportionalen Zugriff alle Bevölkerungsgruppen. Keiner, auch nicht die Beamten und Reichen, kann sich dieser Art von zweiter

⁹ „Ganz so erfreulich wie im Falle Liechtensteins sieht der Befund aber nicht aus: „Der Liechtensteiner arbeitet täglich eine Viertelstunde für den Staat und kann dann ins Wirtshaus gehen. In Österreich wird ab 11 Uhr nur noch für den Staat gearbeitet. Das Staatsdach ist überall dasselbe, aber bei den Kleinen kostet es fast nichts. Daher kommt der hohe persönliche Lebensstandard des Einzelnen.“ Leopold Kohr (1909-1994)

Steuer entziehen. Die Bürger erhalten dafür eine Basisrente vom Staat, die neben der Betriebsrente und privater Kapitalvorsorge die dritte Säule der Altersversicherung bildet.¹⁰ Drittens handelt es sich bei den Politikern nicht um Berufspolitiker, die oft keinen Beruf gelernt haben oder wenig Berufserfahrung besitzen. Sondern es sind Personen, die sich neben ihrem Beruf der Politik widmen. Es ist schwierig, diese drei Faktoren von dem im Modell aufgezeigten anderen Faktoren zu trennen. Sie sind aber nicht unerheblich als eine Art Ferment für das Gelingen der direkten Demokratie in der Schweiz.

Zwei grundlegende Faktoren prägen die historischen Erfahrungen: erstens, inwieweit die Entstehung des politischen Gemeinwesens auf kollektiven Widerstand gegen einen äußeren Feind zurückzuführen ist. Ist dies der Fall, so ist politische Partizipation verbreiteter als in den Fällen, in denen eine politische Elite in einem Staatsstreich nur eine andere ersetzt, also im wesentlichen autokratische Herrschaftsformen vorherrschen.

Der zweite Faktor besteht in der Häufung ethno-kultureller Spannungslinien zwischen den größeren Bevölkerungsgruppen. Sind solche Spannungslinien gegeben, so sind zur Bewältigung derselben und möglicher daraus resultierender Konflikte besondere Modi der Konfliktaustragung sicherzustellen. Eigenständige Bevölkerungsgruppen wollen ihre besonderen Anliegen berücksichtigt sehen. Dieser Aspekt der ethno-kulturellen Fraktionalisierung gilt wiederum ebenfalls für die USA wie für viele andere Staaten.

Der dritte Faktor in diesem Zusammenhang erwächst aus dem ersten, ist aber von eigenständiger Bedeutung: die Aufrechterhaltung der eigenen staatlichen Souveränität gegenüber ausländischen Feinden und Rivalen. Politische Strukturen können sich im Inneren im allgemeinen friedfertiger und erfolgreicher entwickeln, wenn sie keinem zusätzlichen außenpolitischen Druck unterliegen oder umgekehrt diesem erfolgreich widerstanden haben. Ebenfalls gilt dies gleichermaßen für die USA und die Schweiz.

Als bleibender Eindruck der Erklärungsskizze bleibt ein Institutionengefüge aus Subsidiarität, also Entscheidungen auf der untersten Ebene, auf der sie anfallen, Föderalismus und Konkordanzregierungen. Sie sind Kernbestandteil der politischen Entscheidungen auf allen drei Ebenen: Bund, Kantone und Gemeinden. Das Volk kann ebenso Abgeordnete in Legislativ- und Exekutivämter wählen wie auch direkt über Gesetzesvorlagen abstimmen. Entscheidend ist dabei, daß Mehrheiten immer wieder in neuer Form zustandekommen und dabei Minderheitengruppen unterschiedlich eingebunden werden. Die Mehrheit als klarvorgegebene Gruppe existiert im Unterschied zu Repräsentativdemokratien eben nicht.

Einwände gegen die direkte Demokratie

Hier seien nur wenige zentrale und wiederkehrende Argumente skizziert und eingeschätzt.

Mangelnde Kompetenz der Wähler: Lupia/Matsusaka (2004) u.a. gliedern die Wählerschaft bei Referenden und Initiativen in drei Gruppen: die eher Uninformierten, die teilweise Informierten, die sich aber auf wenige „Experten“ in ihrer Informationsbeschaffung verlassen (können), und die Modellbürger mit „vollständiger“ Information. Die letzteren beiden Gruppen sind entscheidend mit ihrer

¹⁰ S.D. Hans Adam II geht in seinem Buch „Der Staat im dritten Jahrtausend“ (2014) noch weiter und empfiehlt den Aufbau eigener kapitalgedeckter Pensionssysteme, um dem Umverteilungsdruck und den intergenerativen Verschiebungen bei Fortdauer der staatlichen Sozialsysteme und ihrer damit ausgelösten wirtschaftlichen Verwerfungen und Verteilungskämpfe (Abwanderung der Leistungsträger) zu begegnen. Zwei Fliegen würden mit einer Klappe geschlagen: die Effizienzkontrolle übernimmt der Markt, und der fehlgeleitete Betreuungsstaat wird zurückgedrängt.

kompetenten und abwägenden Entscheidung. Von mangelnder Kompetenz oder Uninformiertheit kann bei den Nutzern direktdemokratischer Verfahren schwerlich die Rede sein.

Einflußnahme durch Finanzmittel: Hier lauten die Befunde, daß etwaigen Geldgebern durch direktdemokratische Verfahren nicht mehr an Einfluß zugestanden wird, als sie ohnedies schon in der Legislative besitzen. „Das Ergebnis allgemein lautet, daß starke finanzielle Einflußnahme gegen eine Entscheidung eher zu Ablehnung dieser Maßnahme führt, wohingegen Ausgaben zugunsten einer Entscheidung nur einen minimalen Effekt bedeuten“ (Lupia/Matsusaka 2004:470). Im Ergebnis sind aber einige Gruppen mit ihren Finanzmitteln effektiver.

So scheint die Einflußnahme von Wirtschaftsgruppen eher unwirksam in der Durchsetzung bestimmter Maßnahmen, wohl aber effektiv in deren Verhinderung. Bürgergruppen haben mit ihren finanziellen Mittel dagegen eher Erfolg mit direktdemokratischen Maßnahmen, benötigen aber auch öffentliche Respektspersonen unter ihren Anhängern. Oft ist das Ziel auch eher ein Signalsetzen für die Legislative (s. die Literaturübersicht bei Lupia/Matsusaka 2004). Geld ist also nicht alles, sondern eingebettet in ein komplexes Ursachen- und Erfolgsbündel. Der Economist gelangt jüngst (30.4.2015) anhand dreier Regionalwahlen in den USA zu dem Schluß, daß „Geld keine Wahlen kaufen könne, aber eben doch helfe.“

Auswirkungen auf die Politik: Hier sind direkte Auswirkungen von eher indirekten zu unterscheiden. Während Ende des 19. Jahrhunderts bis Mitte des 20. Jahrhunderts Initiativen eher politisch linkslastig, also progressiv umverteilend ausgerichtet waren, hat sich in den letzten fast 40 Jahren eine deutlich konservative, fiskalisch-restriktive Richtung in den Initiativen durchgesetzt (Kalifornien und Schweiz vor allem). Feld/Savioz (1997) glauben in einer Analyse schweizer Kantone zeigen zu können, daß diejenigen mit mehr direkter Demokratie ein besseres wirtschaftliches Ergebnis als die ohne erzielen.

Weitere hier implizit berührte Argumente diskutiert Frey (2003), der diese Vorbehalte allesamt mit empirischen Studien zurückweist. Er empfiehlt deshalb auch die direkte Demokratie für Transformationsländer als Strategie der wechselseitigen Vertrauensbildung. Heikle Themen müßten dabei aber mitunter vorerst ausgeklammert werden.

Schwieriger wird die Analyse, wenn man das Augenmerk auf die Durchführung von Initiativbeschlüssen und Referenden lenkt. Zwei Faktoren treten wie eh und je auf: die Eigendynamik und bremsende Wirkung der Bürokratie und gleichzeitig das aktive Gegensteuern zu günstigeren Zeitpunkten. Piven/Cloward (1966) haben hierzu die klassische Untersuchung für die USA geliefert. Meist ist die Umsetzung von Referenden noch deutlich zu erkennen, die Analyse von Wirkungen und Gegenwirkungen und auch Gegenmaßnahmen bei Initiativbeschlüssen oft komplizierter. Hier ist von einem Kräfteparallelogramm auszugehen, daß sich laufend verschiebt und zentral auch von den Interessen des Medianwählers mitbestimmt ist.

Funktionale Alternativen für direktdemokratische Elemente

Fragt man nach direktdemokratischen Äquivalenten in der Durchsetzung des Wählerwillens in repräsentativ-demokratischen Systemen, so ist einerseits das Mehrheitswahlrecht zu nennen. Dies ermöglicht es dem Wähler eher, eine Regierungsbildung ohne Koalition zu bekommen. Freilich fallen dabei pro Wahlkreis alle Stimmen für die Nichterstplatzierten unter den Tisch. Ferner wird auch in einem System mit Mehrheitswahlrecht nur im Turnus von mehreren Jahren gewählt.

Für Systeme mit Verhältniswahlrecht besteht eine andere Möglichkeit darin, profilierte Kandidaten von außen zuzulassen, ja u.U. eine Art von Urwahl (primary) für die Kandidatenaufstellung zu erlauben.

Eine weitere Möglichkeit liegt in der Annäherung an das schweizer System, insofern als die Berufserfahrungen für Berufspolitiker heraufgesetzt werden oder Berufspolitiker gar durch eine begrenzte Wiederwählbarkeit von Menschen mit Berufskarrieren außerhalb der Politik ersetzt werden. Allerdings ist zumal bei großen Flächenstaaten mit größerer Bevölkerung ein gänzlicher Ersatz von Berufspolitikern in der Zentralregierung kaum denkbar. Mehr Bewegung von außen käme durch jede dieser Maßnahmen in repräsentiv-demokratische Systeme, aber niemals soviel, wie direktdemokratische Elemente praktisch zu jedem Zeitpunkt einer Wahlperiode ermöglichen.

Schlußbemerkungen

Nimmt man die eindeutig positiven Befunde für die Schweiz und weniger stark ausgeprägt für die USA, so muß die Versuchung groß sein, direktdemokratische Elemente auch in andere Verfassungen und politische Kulturen einzubauen. In der Bundesrepublik Deutschland haben diese auf Kommunalebene und z.T. auf Länderebene inzwischen eine Mehrgenerationen-Tradition entwickelt. Ferner sind sie oft im Gefolge historischer Vorformen zu deuten. Allein auf der Bundesebene ist das direktdemokratische Element unterentwickelt, was mit dem Lernen aus den verheerenden Folgen der Weimarer Präsidialverfassung und dem dadurch ausgelösten Zwang zur Nichteinigung unter den Parteien zu tun hat. Es gab ja immer noch eine „Reserveverfassung“ in Gestalt der präsidialen Vollmachten des Notstandsparagraphen Artikel 48.

Die Frage ist, inwieweit ein großer Flächenstaat mit internationalen Sicherheits- und Wirtschaftsverpflichtungen und der zunehmenden Übertragung von Rechten und Pflichten auf die Europäische Union noch Raum für die Anwendung direktdemokratischer Elemente besitzt. Noch schärfer stellt sich die Frage für Länder mit geringen Bevölkerungsziffern. Angesichts der Entscheidungsverlagerung nach Brüssel, gekoppelt mit einem bislang eher ohnmächtigen Europäischen Parlament (trotz jüngerer Korrekturversuche), wird das Gefühl politischer Ohnmacht und Entfremdung eher noch zunehmen. Vier Ebenen der politischen Gestaltung, vom Wohnort über die Region/Bundesstaat, die Zentralregierung bis nach Brüssel wollen erst einmal auch vom aktiven Bürgern verarbeitet sein. Zwei Fragen sind dabei entscheidend: wie kann die Subsidiarität möglichst weit gerettet werden, und durch welche Reformen und Kompetenzübertragungen kann das Europäische Parlament zur wahren Machtzentrale werden, soweit das überregionale Gebilde unmittelbar und im Sinne eines öffentlichen Gutes oder öffentlichen Mißstandes betroffen ist. Das Größenproblem der politischen Einheiten wird eher dramatisch zunehmen. Ein Sichdurchwursteln der politischen Entscheidungsträger und ihrer Völker wird dies nicht ändern.

Geht man vom Prinzip der Subsidiarität aus, das dem Modell der direkten Demokratie zugrundeliegt, so sind auch in einem solchen Land wie der Bundesrepublik Deutschland große Möglichkeiten für stärkere direkte politische Partizipation gegeben (Schmidt 2003; Decker 2015) und damit auch für weiteres Lernverhalten aktiver politischer Bürger. Der Politik- und Parteiverdrossenheit solcher populistischer Strömungen wie der „Piraten“, der „Occupy-Bewegung“ oder von „Pegida“ können durch Elemente der direkten Demokratie natürlich auch Vorschub und erweiterte Einwirkungsmöglichkeiten geliefert werden. Dies war die Befürchtung der Verfassungsväter in ihrer fast kategorischen Abwehr plebisziter Elemente im Grundgesetz (Schmidt 2003; Decker 2015).

Umgekehrt muß gelten, daß die aktive Auseinandersetzung vor Ort durch direktdemokratische Formen gewinnen kann. Der Demokratie gefährliche Strömungen werden unmittelbar gefordert, Farbe zu bekennen. Bedrängnisse und Argumente, auch unhaltbare, werden möglicherweise frühzeitig

abgefangen, ohne daß es zu einer Stimmung der Malaise kommt, die sich dann später umso heftiger Bahn brechen kann, mit Erschütterungen für das politische Gemeinwesen insgesamt. Direktdemokratische Elemente setzen mündige und mutige Bürger voraus, würden diese aber auch in ihren Einstellungen und Verhaltensweisen weiter bekräftigen.

Das Mißtrauen gegenüber direktdemokratischen Elementen hat sich in der amerikanischen Verfassung, davor schon im alten Rom, aus dem Urteil gespeist, das Volk sei eben weitgehend ungebildet und könne deswegen die Politik nur noch schwieriger machen als sie ohnedies sei. Schaut man sich die erreichten Bildungsniveaus an, sowohl in der Schweiz, in Kanada, in Australien, in Island als auch in anderen Ländern mit Formen der direkten Demokratie, so ist dieses Argument nicht zu halten. Wenig aufgeklärte Argumente finden sich am ehesten noch in zugespitzten außen- und sicherheitspolitischen Fragen wie in grundlegenden Weichenstellungen der Sozial- und Wirtschaftspolitik. Diese Themen bedürfen dann besonderer Vermittlung zwischen Regierung und Bevölkerung. Die oben schon angesprochene Integrationsfunktion und Verminderung von Spannungen (Ventilfunktion) bleibt im Auge zu behalten.

Kurzum: man kann der Schweiz und ihrer Pionierrolle in Sachen direkter Demokratie nicht genug Dank schulden. Der oft heimliche Neid auf die Eidgenossen sollte viel besser in einen kritischen Wettbewerb direktdemokratischer Partizipationsformen münden und gleichzeitig in stärker repräsentativ-demokratische Institutionen eingebunden werden. Die direkte Demokratie wird die repräsentative Demokratie aber niemals vollständig ersetzen können. Dafür sind die mit ihr verbundenen Transaktionskosten in größeren Flächenstaaten zu hoch, wenn es um die Aggregation der Willensbildung bis zur Zentralebene geht.

In der Bundesrepublik Deutschland und andernorts bevorzugen die (großen) Parteien im allgemeinen die repräsentative Demokratie (Decker 2015), weil sie ihnen im Falle eines Wahlsiegs deutliche Machtzuwächse und damit auch private Vorteile beschert. Die Vertreter dieser Parteien werden aber nicht die oben angedeuteten Erfolge der direkten Demokratie infragestellen können noch sich der Einsicht verwehren können, daß Repräsentativdemokratie und direkte Demokratie nicht in einem Nullsummenverhältnis, also in einer reinen Substitutionsbeziehung stehen. Vielmehr bedürfen beide dauerhafter Korrektur, um in den Genuß wechselseitiger Vorteile zu gelangen.

Schon vor fast zwanzig Jahren hat der Economist (21.12.1996) argumentiert: Durch ein dramatisch ansteigendes Bildungsniveau und technologischen Wandel wie auch den Zusammenbruch der Systemalternative „Kommunismus mit Planwirtschaft“ werde sich auch die repräsentative Demokratie stark verändern werden. „Was im 19. Jahrhundert einigermaßen ordentlich funktioniert hat, wird im 21. Jahrhundert nicht greifen. Unsere Kinder mögen die direkte Demokratie als effizienter begreifen denn die repräsentative Demokratie.“ Die Bürger sind oft besser gebildet¹¹ als die von ihnen gewählten Politiker. Die berufliche Erfahrung ermöglicht den Bürgern ein fundiertes Urteil. Sie wollen effiziente und, wenn möglich, schnelle Lösungen. Offene Kommunikation mit dezentralem Wissen ist angeagt.

Dies verändere die Politiker und befreie sie möglicherweise aus den Versuchungen der Korruptierbarkeit und verringere ihre Macht. Gleichzeitig stärke es die Anteilnahme der Bürger an ihrem politischen Gemeinwesen, gerade angesichts zurückgehender Bindekraft der traditionellen Parteien.

¹¹ „Das beste Argument gegen die Demokratie ist eine Fünf-Minuten-Unterredung mit dem Durchschnittswähler“, hat Winston Churchill mal von sich gegeben. Henry Mencken haut in die gleiche Kerbe: „Demokratie ist der pathetische Glaube an die kollektive Weisheit individueller Ignoranz.“ Hayek ist mit der Entdeckung der Wissensteilung und der Dezentralität des Wissens nur scheinbar weniger „unterhaltsam“ im Doppelsinne des Wortes.

Bildungsgewinne und die volle Nutzung des technischen Fortschrittes seien aber bei den Globalisierungsverlierern vor allem der Unterschichten nicht festzustellen. Sie gehören regelmäßig zu den an direktdemokratischen Prozessen am wenigsten beteiligten. Deshalb appelliert der Economist an die Aktivisten der Direktdemokratie, diesen Bedürftigen nicht ihren Rücken zuzuwenden.

Literatur

Anderson, Terry I. / Peter J. Hill. 2004. *The Not So Wild, Wild West: Property Rights on the Frontier*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.

Buchanan, James M. / Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Decker, Frank. 2015. Braucht die repräsentative Demokratie der Bundesrepublik plebiszitäre Korrektive? Eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen verfassungsrechtlichen und –politischen Diskussion, in: Marianne Kneuer, Hg.: *Standortbestimmung Deutschlands: Innere Verfasstheit und internationale Verantwortung*, S. 225-252. Baden-Baden: Nomos.

Economist. 21.12.1996. *Economist Survey Direct Democracy*.

Economist. 30.4.2015. *Direct democracy: Drugs, taxes and GMOs*.

Economist. 10/2011. *Trusting the people, when MPs are distrusted*.

Economist. 20.4.20 11. *The Perils of Extreme Democracy*.

Economist. 20.4.2011. *Direct democracy: Origin of the species*.

Eichenberger, Richard. 1999. Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie, in: Hans Herbert von Arnim, Hg.: *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?* S. 259-288. Berlin:

Feld, Lars P. / Bruno S. Frey. 2000. *Trust Breeds Trust: How Taxpayers are Treated*. München: CESifo Working Paper, No. 322

Feld, Lars P. / Gebhard Kirchgäßner. 2000. *Direct democracy, political culture, and the outcome of economic policy: a report on the Swiss experience*. *European Journal of Political Economy* 16, 287–306.

Feld, Lars P. / Marcel R. Savioz. 1997. *Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation*. *Kyklos*. 50:4, 507-538.

Frey, Bruno S. 2003. *Direct Democracy for Transition Countries*. Universität Zürich: Institute for Empirical Research in Economics, Working Paper No. 165.

Frey, Bruno S. / Alois Stutzer. 2000. *Happiness, Economy and Institutions*. *Economic Journal* October 110, 918-938.

Fürst Hans-Adam II. von Liechtenstein. 2014. *Der Staat im dritten Jahrtausend*. 2. korrigierte und verbesserte Auflage. Triesen: Van Eck Verlagsanstalt.

Kohr, Leopold. 1957. *The Breakdown of Nations*. London: Routledge and Kegan Paul.

Leuenberger, Moritz. 2015. *Von der Idealisierung zur Ernüchterung*. NZZ 9.3.

Lupia, Arthur / John G. Matsusaka. 2004. *Direct Democracy: New Approaches to Old Questions*. *Annual Review of Political Science* 7, 463-482.

Matsusaka, John G. 2005. *Direct Democracy Works*. *Journal of Economic Perspectives* 19, Nr. 2, Spring, 185–206.

Matsusaka, John G. 2004. *Direct Democracy*, in: *Encyclopedia of Public Choice*, edited by C.K. Rowley und F. Schneider. Amsterdam: Kluwer Academic Publishers.

Michels, Robert. 1911. *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Leipzig: W. Klinkhardt.

Müller, Felix E. 2014. Die direkte Demokratie bringt Unruhe in die Schweizer Politik. NZZ 23. Februar.

Piven, Frances Fox / Richard A. Cloward. 1977. Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail. New York: Pantheon.

Schmidt, Manfred G. 2003. Demokratietheorien. Eine Einführung. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.

Tullock, Gordon. 1967. The Political Economy of the Rent Seeking Society. American Economic Review 64(3), 291-303.

Zimmermann, Ekkart. 1999. Ressourcenmobilisierung und Gewalt. Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 11, Nr. 4, 55-67.