

Wie vertragen sich direkte Demokratie und Wirtschaft?

Debatte über Volksabstimmungen zu komplexen Themen
Von Bruno S. Frey

Wer ist «die Wirtschaft»?

Wenn sich «die Wirtschaft» darüber beklagt, dass die Ergebnisse von Volksabstimmungen gegen ihre Interessen gerichtet seien, dann sollte man sich vergegenwärtigen, dass dabei «die Wirtschaft» umgangssprachlich in erster Linie «die Wirtschaftsverbände» meint. Sie bestehen aus Arbeitgebern sowie Produzenten aus Bereichen wie Bauwirtschaft, Export, Handel und Gewerbe, Banken und Versicherungen. Diese haben in der Regel nicht die Wohlfahrt der Bevölkerung als Ganzes im Auge, sondern setzen sich – durchaus berechtigt – für ihre speziellen Interessen ein. Sie vertreten oft gegenläufige Positionen zu ebenfalls in der Wirtschaft beheimateten Interessen, insbesondere jenen der Arbeitnehmer (organisiert durch Gewerkschaften), Konsumenten oder Steuerzahler.

Für die Bürgerinnen und Bürger sind beide Aspekte wichtig. Deshalb fallen Volksentscheide nicht einfach durchwegs positiv für oder gegen die Interessen «der Wirtschaft» aus. So können sich auch Anliegen der Steuerzahler oder Konsumenten durchsetzen.

Die direkte Demokratie ist keineswegs die ideale Staatsform, ebenso wenig ist es jedoch die repräsentative Demokratie. Sinnvoll ist vielmehr, die beiden zu vergleichen – insbesondere, wenn es um die behaupteten Schwächen der direkten Demokratie geht. So wird immer wieder beklagt, Volksabstimmungen seien launenhaft, ungerecht und von momentanen Stimmungen abhängig. Das mag zuweilen der Fall sein. Der Vergleich mit par-

Tatsächlich sind in repräsentativen Demokratien die politisch verursachten Konjunkturzyklen ausgeprägter als in der Schweiz.

lamentarischen Entscheidungen zeigt jedoch deutlich, dass auch dort Emotionen eine grosse Rolle spielen. In einigen Parlamenten kommt es regelmässig zu Rüpeleien oder gar Faustkämpfen. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass die «Urkatastrophe» des 20. Jahrhunderts, der Erste Weltkrieg, seinerzeit von begeisterten Parlamentariern, und nicht etwa mittels Volksabstimmung, beschlossen wurde.

Vorwurf der mangelnden Information

Häufig wird von «falschen» Entscheidungen des Volkes gesprochen. Abgesehen davon, dass dies eine reichlich arrogante Sichtweise ist, stellt sie sich auch empirisch als verfehlt heraus. In einer direkten Demokratie wie der Schweiz haben die massgeblich von Volksentscheiden abhängigen öffentlichen Dienstleistungen ein hohes Niveau. Die staatliche Infrastruktur ist gut ausgebaut. Nach dem 2013 erschienenen Better-Life-Index der OECD befindet sich unser Land in fast allen Bereichen mit an der Spitze aller 34 Mitgliedsländer plus Brasilien und Russland: Der öffentliche Verkehr ist wesentlich besser als in anderen Ländern; die Gesundheits-, Altersversicherungs- und Sozialsysteme sind (nahezu) vorbildlich, und die Schulen befinden sich in einem vorzüglichen Zustand. Die duale Ausbildung sorgt für eine geringe Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen – ein Problem, unter dem viele andere Industriestaaten leiden.

Würde das Volk «falsch» entscheiden, wäre dies nicht der Fall. Damit wird auch der Vorwurf ins rechte Licht gerückt, in der direkten Demokratie dauerten Entscheidungen zu lange und würden wichtige Entwicklungen verschlafen. Zwar ist es richtig, dass es in der schweizerischen Politik häufig wenig zügig vor sich geht. Aber die zuweilen aufgrund vieler Kompromisse mühsam erreichten Entscheidungen werden von der Bevölkerung und der öffentlichen Verwaltung akzeptiert. Das beschleunigt ihre Realisierung.

Gerne wird gegen die direkte Demokratie die unzureichende Bildung und Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vorgebracht, was sich gerade bei wirtschaftlich relevanten Fragen negativ auswirke. Sicherlich verfügen Parlamentarier im Durchschnitt über eine bessere Bildung als das Volk, das sie vertreten. Sie verlieren aber überraschend schnell den Kontakt zum Souverän. Sie kennen dessen Sorgen und Wünsche nicht mehr – oder wollen sie nicht mehr kennen –, weil sie ohnehin so abstimmen müssen, wie es die Parteispitze festlegt. Mindestens ebenso wichtig ist

die Tatsache, dass die direkte Demokratie einen Anreiz schafft, sich politisch zu bilden.

Wie eine Untersuchung von Matthias Benz und Alois Stutzer vom Jahre 2004 gezeigt hat, erweisen sich die Schweizer im Vergleich zur Bevölkerung in repräsentativen Demokratien als politisch besser informiert. Weil die Schweizer mitentscheiden können, haben sie einen Anreiz, sich zu informieren. Der einer Abstimmung vorangehende breite Diskussionsprozess macht die Bevölkerung mit den anstehenden wirtschaftspolitischen Fragen vertraut. Dabei werden gerade auch die Meinungen von Experten zur Kenntnis genommen und bei der Stimmenscheidung berücksichtigt.

Einfluss der Interessengruppen

Zu Recht wird der Einfluss organisierter Interessen und der Medien auf wirtschaftlich relevante politische Entscheidungen kritisiert. In direkten Demokratien ist er vor, während und nach den Volksentscheidungen bedeutsam. Genau das Gleiche gilt jedoch auch für repräsentative Demokratien und für Gebilde wie die Europäische Union, wo sich bekanntlich ganze Heerscharen von Lobbyisten in Brüssel tummeln. Es liesse sich sogar argumentieren, dass Interessengruppen bei Volksabstimmungen weniger gewichtig sind. Es ist wesentlich teurer, die grosse Zahl der potenziell Abstimmenden zu beeinflussen, als eine weit kleinere Zahl von Abgeordneten im Parlament.

Nach der Annahme der Initiative gegen die Masseneinwanderung wurde vonseiten der Wirtschaftsvertreter die Unsicherheit über die Auswirkungen beklagt und als typisches Problem der direkten Demokratie bezeichnet. Unsicherheit über die zukünftige Wirtschaftspolitik ist sicherlich entstanden, aber wiederum ist ein Vergleich mit repräsentativen Demokratien aufschlussreich.

Dort kann die von der Regierung durchgeführte Wirtschaftspolitik noch wesentlich stärker und überraschender geändert werden. Verliert die bisher an der Regierung befindliche Partei die Wahlen und wird sie durch eine Opposition ersetzt, welche in Bezug auf die Wirtschaft eine ganz andere Ideologie vertritt, müssen sich die wirtschaftlichen Akteure viel rascher und weitgehend auf die neue Situation einstellen. Tatsächlich sind in repräsentativen Demokratien die politisch verursachten Konjunkturzyklen ausgeprägter als bei uns.

Direkte Mitwirkung und Wohlstand

Insgesamt zeigen wissenschaftliche Untersuchungen aufgrund empirischer Daten, dass Demokratien mit einer direkten Mitwirkung bei politischen Entscheidungen beträchtliche wirtschaftliche Vorteile gegenüber repräsentativen Demokratien aufweisen. Die Steuerbelastung ist geringer, und der Staat ist effizienter, das heisst, die öffentlichen Leistungen werden mit geringerem Aufwand erbracht. Dies kommt der wirtschaftlichen Aktivität zugute, die sich mit weniger Bürokratie und Reglementierung auseinandersetzen muss.

Eine Studie von Lars Feld (der heute zum Deutschen Sachverständigenrat gehört), Gebhard

Kirchgässner und Marcel Savioz hat den Einfluss direktdemokratischer Mitwirkungsrechte auf das Pro-Kopf-Einkommen vertieft untersucht. Sie vergleicht Kantone mit relativ stark ausgeprägten Mitwirkungsrechten – wie Basel-Landschaft, Glarus, Appenzell Ausserrhoden oder Solothurn – mit Kantonen, in denen die Bürgerinnen und Bürger geringere Möglichkeiten haben, direkt politisch mitzubestimmen – wie etwa in den Kantonen Genf, Neuenburg, Tessin oder Bern. Dabei werden alle Einflüsse, die nicht mit der Ausgestaltung der direkten Demokratie zu tun haben, statistisch herausgerechnet.

Gemäss der Studie haben die stärker direktdemokratisch verfassten Kantone ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als diejenigen mit geringeren Beteiligungsmöglichkeiten des Volkes. Da sich die Kantonsverfassungen vergleichsweise wenig ändern, kann von einem positiven Einfluss der Mitwirkungsmöglichkeiten auf den wirtschaftlichen Wohlstand geschlossen werden.

Wirtschaftlich relevante Zufriedenheit

Die direkte Demokratie wirkt sich nicht nur wirtschaftlich aus, sondern auch auf die subjektiv empfundene Lebenszufriedenheit oder das Glück der Bevölkerung. Sie hat einen prozeduralen Nutzen, das heisst, sie wird an und für sich von den Menschen geschätzt. Dies hat eine Untersuchung des Autors zusammen mit Alois Stutzer von der Universität Basel ergeben. Ähnlich wie Feld, Kirchgässner und Savioz haben wir Kantone miteinander verglichen. Wir finden eine positive Korrelation zwischen dem Ausmass direktdemokratischer Elemente und dem subjektiven Glücksempfinden.

Dieses wurde mit einer sorgfältigen Befragung anhand einer von 0 («mit dem Leben völlig unzufrieden») bis 10 («mit dem Leben völlig zufrieden») reichenden Skala erfasst. Der positive Effekt politischer Mitbestimmung kann mithilfe eines Gedankenexperiments deutlich gemacht werden. Wenn eine Person vom Kanton Genf mit seinen geringen politischen Mitwirkungsmöglichkeiten in den Kanton Basel-Landschaft zieht (und alle anderen Einflüsse unverändert bleiben), steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich als «völlig zufrieden» bezeichnet, um nicht weniger als 11 Prozentpunkte.

Dass die politischen Beteiligungsmöglichkeiten einen erheblichen Einfluss auf das Glücksempfinden haben, zeigt auch folgender Befund: In der Schweiz lebenden Ausländern ist die Teilnahme an eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen verwehrt. Sie sind – bei sonst gleichen Eigenschaften wie Alter, Geschlecht, Einkommen usw. – mit ihrem Leben etwas weniger zufrieden als die Schweizer. Dieser Unterschied lässt sich auf ihre unterschiedlichen direktdemokratischen Rechte zurückführen.

Lebenszufriedenheit fördert ihrerseits wirtschaftlichen Wohlstand. Glückliche Menschen sind aktiver, optimistischer, hilfsbereiter und loyaler. Dies sind Eigenschaften, die für die Wirtschaft von grosser Bedeutung sind. Die von aussenstehenden Beobachtern häufig gerühmte Verlässlichkeit und

Arbeitsfreude der Arbeitenden in der Schweiz geht nicht zuletzt darauf zurück, dass sie in einem Staat leben, der ihnen ein glückliches Leben ermöglicht. Die Schweiz steht nicht zufällig neben Dänemark an der Spitze vieler internationaler Vergleiche der Lebenszufriedenheit ihrer Einwohner.

Spielregeln überprüfen

Bei allen Vorteilen der direkten Demokratie gibt es auch Gefahren für die wirtschaftliche Tätigkeit. So besteht die Tendenz eines ungebührenden Einflusses spezieller Interessengruppen bei der Formulierung von Volksinitiativen. Mitunter sind sie wenig überlegt formuliert. Werden sie angenommen, können beträchtliche Probleme bei der Durchführung entstehen.

In den letzten Jahrzehnten hat die Zahl der Initiativen und fakultativen Referenden deutlich zugenommen. Ein wesentlicher Grund dafür ist die durch das Bevölkerungswachstum leichter zu überwindende Unterschriftenhürde. Die seit 1977 für eine Initiative notwendigen 100 000 Unterschriften machten anfänglich über 2,6% der Stimmberechtigten aus. Heute sind es weniger als 2%. Diese Verzerrung liesse sich leicht durch eine prozentuale Limite korrigieren.

Bei der Umsetzung von vom Volk angenommenen Initiativen stellen sich regelmässig rechtliche und administrative Probleme. Um diese zu überwinden, sind innovative Lösungen notwendig. So könnte beispielsweise nach Abschluss der Umsetzungsdebatte eine neuerliche Abstimmung vorgesehen werden.

Ein dringendes Bedürfnis ist die Offenlegung der Finanzierung von Abstimmungskampagnen. Eine Möglichkeit dazu wäre der Zwang, beim Einreichen einer Initiative und eines Referendums alle Geldquellen und anderen Hilfsmittel – wie etwa die Mitarbeit von Lobbygruppen – zu nennen. Ebenso könnte dies unmittelbar vor der Abstimmung erfolgen. Damit wird den Wählenden die Übersicht darüber erleichtert, welche wirtschaftlichen Gruppen vermutlich in welcher Weise betroffen werden.

Geeignete politische Institutionen sind für die wirtschaftliche Tätigkeit entscheidend wichtig. Argentinien ist dafür ein warnendes Beispiel. Vor dem Ersten Weltkrieg hatte dieses Land ein Durchschnittseinkommen, das dasjenige von Deutschland und Frankreich übertraf. Entsprechend war es für viele Europäer ein attraktives Auswanderungsland. Danach hat sich das politische System in einer für die wirtschaftliche Aktivität katastrophalen Weise entwickelt. Populistische, autoritäre und

Es kann im Interesse von mehr direkter Demokratie sinnvoll sein, eine grosse politische Körperschaft in kleinere Einheiten aufzuteilen.

korrupte Politiker haben die Wirtschaft zugrunde gerichtet. Heute beträgt das Pro-Kopf-Einkommen in Argentinien etwa die Hälfte von jenem in Frankreich oder Deutschland.

Föderalismus als wichtige Basis

Eine Demokratie mit starken direktdemokratischen Elementen wirkt einer solchen Entwicklung entgegen. Die in vielen Ländern der Welt zu beobachtende Distanz zwischen einer selbsternannten Elite und dem Volk wird verhindert. Reine Berufspolitiker, die nie in der Wirtschaft tätig waren und deshalb auch wenig Verständnis für wirtschaftlich effiziente Lösungen haben, werden da zurückgedrängt.

Über den Fall der Schweiz hinaus stellt sich die Frage, ob die Institution der direkten Demokratie nur in einem kleinen Staat wie der Schweiz oder gar Liechtenstein möglich sei. Tatsächlich kennen grosse politische Einheiten wie Australien oder Kalifornien Referenden. Notwendig ist allerdings eine föderative Struktur. Darüber hinaus ist Grösse kein hinzunehmendes Schicksal. Es kann im Interesse von mehr direkter Demokratie sinnvoll sein, eine grosse politische Körperschaft in kleinere Einheiten aufzuteilen. Auch eine erfolgreiche Institution wie die direkte politische Mitwirkung des Volkes darf nicht stehenbleiben, sondern sollte sich weiter entwickeln. Auch wenn Initiativen und Referenden für die wirtschaftliche Aktivität günstig sind, können unerwartete Entwicklungen auftreten, die eine Weiterentwicklung der direkten Demokratie erfordern.

Weiterführende Literatur:

Matthias Benz and Alois Stutzer (2004): Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Evidence for the European Union and Switzerland. Public Choice 119 (1–2): 31–59.

Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld and Marcel R. Savioz (1999): Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Verlag Helbing und Lichtenhahn / Valen, Basel, München.

Bruno S. Frey and Alois Stutzer (2002): What can Economists Learn From Happiness Research? In: Journal of Economic Literature Vol. 40: S. 402–435.

BRUNO S. FREY



Gy. · Bruno S. Frey, Professor em. an den Universitäten Basel, Konstanz und Zürich, ist seit 2010 Distinguished Professor of Behavioural Science an der Warwick Business School, University of Warwick (England), und seit 2012 auch an der Zeppelin-Universität Friedrichshafen tätig. Zudem ist er Forschungsdirektor von Crema (Center for Research in Economics, Management and the Arts). Für die Fragestellung des obestehenden Textes ist Frey sozusagen der Autor, um den man nicht herumkommt. Er hat sich früh auf dem Gebiet Public Choice profiliert, das der Erforschung des Zusammenspiels von Ökonomie und Politik gilt. Anreize und Verhalten der Menschen spielen da eine zentrale Rolle, und für ihn lag es nah, in seiner Forschungstätigkeit die Ökonomik auch auf Themen wie Umwelt, Schattenwirtschaft, Kunst, Geschichte, Familie, Konflikt, Terrorismus, Föderalismus, Demokratie, Motivation oder Glücksforschung anzuwenden. Mit seinen Arbeiten trug er zur Erweiterung des Verhaltensmodells des Menschen durch Einbezug psychologischer und soziologischer Elemente bei, was auch der Reputation des Ökonomie-Zweigs der Universität Zürich zugute kam. Frey (Jahrgang 1941) hat in Basel und Cambridge (England) Volkswirtschaft studiert, 1965 dokortiert und sich 1969 habilitiert. 1970 wurde er ausserordentlicher Professor in Basel, dann ordentlicher Professor in Konstanz, und von 1977 bis 2012 war er Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Zürich.