ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fischer, Justina A. V.

Article

Stuttgart 21: mit direkter Demokratie aus der Sackgasse?

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:
German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Fischer, Justina A. V. (2010) : Stuttgart 21: mit direkter Demokratie aus der Sackgasse?, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 77, Iss. 51/52, pp. 19-25

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/152070

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Stuttgart 21: Mit direkter Demokratie aus der Sackgasse?

Wäre der Entscheidungsprozess zu Stuttgart 21 (S21) anders verlaufen, wenn es in Baden-Württemberg wirksame Mittel direkt-demokratischer Mitbestimmung gegeben hätte? Ziel dieses Beitrag ist es, Grenzen und Möglichkeiten direkt-demokratischer Verfahren am Beispiel des Großprojekts S21 aufzuzeigen. Die politökonomische Theorie sowie die empirische Evidenz für die Schweiz und die USA lassen darauf schließen, dass möglicherweise der Entscheidungsprozess transparenter und das Ergebnis finanziell, infrastrukturell und politisch eher im Sinne der Mehrheit der Bürger und damit insgesamt wohlfahrtserhöhend ausgefallen wäre. Referenden für Großprojekte und vergleichbar richtungweisende Entscheidungen könnten helfen, die bestehende Kluft zwischen Bürgern und Politikern zu überwinden, und eine neue politische Kultur des Miteinanders zu begründen.

Justina A. V. Fischer
jfischer@gmx.de

Das Milliardenprojekt Stuttgart 21 sieht den Umbau des Stuttgarter Kopfbahnhofs, seine Drehung um 90 Grad sowie dessen Verlegung unter die Erde vor. Dies ist verbunden mit dem Bau diverser Neubaustrecken und Tunnel. Finanziell beteiligt sind das Land Baden-Württemberg, der Bund, die Europäische Union, sowie die Deutsche Bahn. Die Planungsphase und der parlamentarisch-administrative Entscheidungsprozess für dieses Projekt zogen sich quasi im Verborgenen über fast zwei Jahrzehnte hin, so dass viele Beteiligte bereits nicht mehr an eine Realisierung glaubten, während sich in den letzten zwei bis drei Jahren „plötzlich" die Ereignisse überschlugen. So musste für den Durchschnittsbürger der Eindruck entstehen, von einer Riege bauwütiger Politiker und Industriebosse überrollt worden zu sein.

Wäre die Entwicklung anders verlaufen, wenn es in Baden-Württemberg beziehungsweise in ganz Deutschland ein wirksames Instrumentarium der direkten Demokratie (Kasten 1) gegeben hätte? Führt die direkte Demokratie zu mehr Planungssicherheit oder macht sie den politischen Prozess unvorhersehbar und führt zu instabilen Resultaten? Oder enstünden vielleicht sogar Effizienzgewinne in der Bereitstellung öffentlicher Güter, wie der Infrastruktur? Führt die direkte Demokratie zu politischen Lösungen, die eher den Wünschen und Vorstellungen der Bürger entsprechen? Die politische Funktionsweise direkt-demokratischer Institutionen aufzuzeigen sowie deren Auswirkungen auf die Allokationsentscheidungen knapper Mittel in einer Volkswirtschaft zu diskutieren, auch am Beispiel von S21, ist Ziel und Zweck dieses Beitrags.[1]

1 Dieser Beitrag verwendet große Teile meiner Dissertation (Fischer, J.A.V.: The Impact of Direct Democracy on Society, Dissertation, Universität St. Gallen, 2005. http://edudoc.ch/record/3627/files/zu07030.pdf). Stuttgart 21 steht hier beispielhaft für andere Groß- und Reformprojekte. Die Wirkungsweise direkt-demokratischer Institutionen ist unabhängig von der Staatsebene, auf der sie Anwendung findet (Gemeinde, Land, Bund).

Kasten 1

Was ist eine direkte Demokratie?

Bereits die erste uns bekannte Volksherrschaft in Athen hatte die Form einer direkten Demokratie. Die Versammlung freier, wehrfähiger Männer regelte die politischen Geschäfte per Abstimmung, aus ihren Reihen wählte sie die Richter, und schickte Staatsfeinde in die Verbannung. Die moderne Form der direkten Demokratie ist eine semidirekte: Direkt-demokratische Institutionen ergänzen die repräsentativ-demokratischen Organe (Parlament). Somit vollziehen beide gemeinsam und im Zusammenspiel die politische Willensbildung.[1] Direkt-demokratische Institutionen der Moderne, welche in den Gesetzgebungsprozess der Parlamente eingreifen, finden wir auf der Gliedstaaten- oder sogar Bundesebene vor allem in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten.[2]

Wie funktioniert die moderne direkte Demokratie?

Direkte Demokratien weltweit kennen meist mehrere Instrumente, mithilfe derer die Bürger Einfluss auf die Gesetzgebung und administrative Entscheidungsprozesse nehmen können:

- das Gesetzes- und Verwaltungsreferendum,
- die Gesetzesinitiative,
- das Finanzreferendum,
- das Verfassungsreferendum sowie die Verfassungsinitiative[3].

Referenden als re-aktive Form der politischen Mitbestimmung

Generell dienen Referenden dazu, einen Gesetzes- oder Verwaltungsakt der Legislative oder Exekutive nachträglich der Kontrolle des Volkes zu unterwerfen: Die Bürger können bereits von Parlament oder Verwaltung beschlossene Gesetze oder Verwaltungsakte innerhalb einer bestimmten Frist noch einmal zur Volksabstimmung bringen und unter Umständen verwerfen. Anders als bei der Volksinitiative handelt hier der mündige Bürger ausschließlich re-aktiv, also in Reaktion auf das Parlament, und somit nicht als *agenda setter*.

Man spricht von einem *Finanzreferendum*, wenn der Verwaltungsakt oder das Gesetz mit Staatsausgaben in einer bestimmten Mindesthöhe verknüpft ist; im anderen Fall spricht man vom Gesetzes- oder Verwaltungsreferendum. Zur Durchführung eines Referendums muss innerhalb einer bestimmten Frist eine bestimmte Zahl an Unterschriften gesammelt werden – ein wichtiges Mittel zur Begrenzung des Einflusses politischer und sozialer Gruppen mit nicht mehrheitsfähigen Präferenzen. Pflichtreferenden als Instrument der Entscheidungsfindung sind in bestimmten Fällen als Teil des Gesetzgebungsverfahrens rechtlich vorgesehen.

Im Falle von Referenden, die Gesetzes- oder Verwaltungsakte nachträglich legitimieren, gibt es Fristen, innerhalb derer ein Referendum initiiert werden muss. Solche Fristen dienen der Rechtssicherheit, damit sich repräsentativ-parlamentarisch beschlossene Gesetze und Verwaltungsakte nicht beliebig lange in der Schwebe zwischen Verabschie-

1 Im Mittelalter ist die direkte Demokratie oft als politische Lösung gewalttätiger Konflikte zwischen zwei Gesellschaftsgruppen erwachsen, beispielsweise in der Schweiz zwischen Katholiken (Landbevölkerung) und Protestanten (Stadtbevölkerung), vgl. Acemoglu, D., Robinson, J.A.: Economic Origins of Dictatorship and Democracy, New York, NY, Cambridge University Press, 2005; Trechsel, A., Serdült, U.: Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970–1996. Faculté de Droit de Genève/Helbig und Lichtenhahn, Basel, Genf, München 1999.

2 Zahlreiche Staaten kennen das Instrument der Volksabstimmung bei Verfassungsfragen. Ein Verkehrsprojekt wie Stuttgart 21 würde jedoch nicht in den Anwendungsbereich eines Verfassungsreferendums fallen. Für eine Auflistung direktdemokratischer Staaten weltweit siehe Blume, L., Müller J., Voigt, S., a.a.O. – In vielen deutschen Bundesländern existiert das Volksbegehren, ein Initiativrecht, das sich meist nur auf Gesetze und nicht auf Verwaltungsakte bezieht. Diese ist jedoch meist mit einem so hohen Unterschriftenerfordernis verknüpft, dass es kaum zur Anwendung gelangen kann. Beispielsweise beträgt in Baden-Württemberg das Unterschriftenerfordernis ein Sechstel der Wahlberechtigten, also mehr als 1,2 Millionen Unterschriften (Art. 59, 2 Verfassung des Landes Baden-Württemberg). Eine zusätzliche Hürde ist das Verbot der freien Unterschriftensammlung, das heißt der Zwang, seine Unterschrift auf einem öffentlichen Amt zu leisten. Schließlich sorgt ein Abstimmungsquorum dafür, dass möglicherweise die einfache Mehrheit der Wähler nicht für die Annahme des Volksentscheides reicht (Art. 60, 5 Landesverfassung). – Für eine Auflistung der Bestimmungen in den deutschen Bundesländern: http://de.wikipedia.org/wiki/Volksentscheid. (Download am 9.12.2010.)

3 Für die Schweiz siehe Fischer, J.A.V.: Development of Direct Democracy in Swiss Cantons between 1997 und 2003, MPRA Paper 16140, University Library of Munich, München 2009; Acemoglu, D., Robinson, J.A., a.a.O., für die Vereinigten Staaten Matsusaka, J.G., a.a.O.; weltweit Blume, L., Müller, J., Voigt, S., a.a.O.
Zusätzlich gibt es noch das Referendum zur Ratifizierung internationaler oder zwischenkantonaler Staatsverträge.

Wie wirkt direkte Demokratie im politischen Entscheidungsprozess?

Die Wirkung direkt-demokratischer Institutionen auf den politischen Entscheidungsprozess entfaltet sich nicht nur über den direkten Eingriff der Bürger in den Gesetzgebungsprozess, sondern auch indirekt, über deren bloße Existenz.[2] Unterstellt man ein zwei-

2 Siehe hierzu Gerber, E.R.: Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives. American Journal of Political Science, 40,1996, 99–128;

dung und Inkrafttreten befinden. In den Schweizer Kantonen, die politisch und finanziell bedeutend selbständiger sind als die deutschen Bundesländer, variiert diese Frist zur Ergreifung eines Referendums zwischen drei und sechs Monaten. Ein Referendum ist somit nicht auf länger zurückliegende Beschlüsse der Regierung oder Verwaltung anwendbar – was der Planungs- und Rechtssicherheit dient.

Volksinitiative als *agenda setting*

Im Gegensatz zum „re-aktiven" Referendum bestimmen bei der *Gesetzesinitiative* die Bürger als *agenda setter*, mit welchen Themen sich der Gesetzgeber befassen soll. Mit der Gesetzesinitiative können die Bürger den Gesetzgeber mit dem Beschluss bestimmter Gesetze beauftragen, beziehungsweise sie werden anstelle des Parlamentes selbst gesetzgeberisch aktiv.[4] Volksabstimmungen über eine Gesetzesinitiative sind in der Schweiz bestimmten Kontrollmechanismen unterworfen: Zum einen wird grundsätzlich geprüft, ob eine Gesetzesinitiative verfassungskonform ist. Zudem wird verlangt, dass ein Vorschlag innerhalb eines bestimmten Zeitraums eine Mindestzahl von Unterstützern findet. Dies verhindert, dass Vorschläge von Splittergruppen zur Abstimmung gelangen und diese der passiven Mehrheit ihre Spezialinteressen oktroyieren. Das Unterschriften- und Fristenerfordernis stellt folglich ein wichtiges Element dar, um zu verhindern, dass sich Präferenzen zu weit abseits des Medianwählers durchsetzen. Psychologisch betrachtet stellt der Akt des Unterschreibens eine Hürde und somit psychische Kosten dar, die durch den erwarteten Nutzen der erfolgreichen Initiative kompensiert werden müssen. Das Unterschriftenerfordernis der Initiative stellt somit sicher, dass die Präferenzen der Unterstützer genügend „intensiv" sind.[5]

4 Je nach Ausführungsform wird das Votum des Bürgers direkt Gesetz, oder das Parlament muss dessen Anregung in eine administrativ kompatible Form bringen, ohne den Inhalt abändern zu dürfen.

5 Die derzeit hohen Unterschriftenerfordernisse für Volksentscheide in manchen deutschen Bundesländern, wie beispielsweise mehr als einer Million Bürgern in Baden-Württemberg, lassen dessen Ergreifung unpraktikabel erscheinen. Im Kanton Zürich beispielsweise beträgt das Erfordernis lediglich 6000, das sind knapp ein Prozent der Stimmberechtigten.

Hug, S.: Occurrence und Policy Consequences of Referendums, A Theoretical Model und Empirical Evidence. Journal of Theoretical Politics, 16, 2004, 321–356; Hug, S.: Policy Consequences of Direct Legislation Theory, Empirical Models und Evidence, Quality und Quantity, 2010 (im Erscheinen), DOI: DOI 10.1007/s11135-010-9313-0. Für eine Illustration siehe Feld, L. P., Kirchgässner, G.: The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy in Local und Regional Decision-Making. Economic Policy, 33, 2001, 329–367.

stufiges spieltheoretisches Modell, in dem zunächst die Abgeordneten eine Entscheidung treffen, die anschließend von den Bürgern unabhängig korrigiert werden kann, lässt sich folgendes zeigen: Bereits die bloße Existenz der Institutionen direkter Demokratie verändert das Entscheidungsverhalten der Parlamentarier (Kasten 2).

Eine solche stärkere Orientierung der Politik am Medianwähler impliziert, dass nur solche Projekte politisch vermittelbar und durchsetzbar sind, die ein für die Bevölkerungsmehrheit positives Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweisen. Zudem ermöglicht die direkte Demokratie den Bürgern, über Einzelprojekte abzustimmen, während in einer repräsentativen Demokratie Parteien gewählt werden, welche „Politikbündel" zur Abstimmung stellen. Die Bündelung mehrerer politischer Entscheidungen zu „Paketen" ermöglicht es den Parteien, eine Legitimation auch für ansonsten nichtmehrheitsfähige Projekte zu erlangen (in Deutschland beispielsweise jüngst die Senkung der Mehrwertsteuer für Hotels). Für die USA konnte jedoch gezeigt werden, dass mithilfe direktdemokratischer Institutionen der Bürger diese Pakete aufschnüren und Projekte gemäß seinen Prioritäten politisch durchsetzen oder verhindern kann.[3] Dass die Existenz der direkt-demokratischen Institutionen in ihrer „Drohwirkung" auf die Entscheidungen der Politik wichtiger ist als die Zahl der tatsächlich abgehaltenen Referenden, zeigen auch empirische Analysen der Schweizer Staatsausgaben.[4] Dies impliziert, dass politisches Konfliktpotential bereits durch die bloße Möglichkeit eines Referendums entschärft wird.

Führt die direkte Demokratie zum Kaputtsparen des Staates?

Von den Befürwortern einer direkten Demokratie wird darauf hingewiesen, dass sie Prestigeobjekte undurchsetzbar mache, und stattdessen notwendige Projekte bei gleicher Qualität mit eher gering(er)em Mitteleinsatz durchgeführt würden. Das Vorhandensein direkt-demokratischer Institutionen führe somit zu einem effizienteren Mitteleinsatz und einem Ab-

3 Besely, T.: Issue Unbundling via Citizens' Initiatives. Quarterly Journal of Political Science, 3, 2008, 379–397.

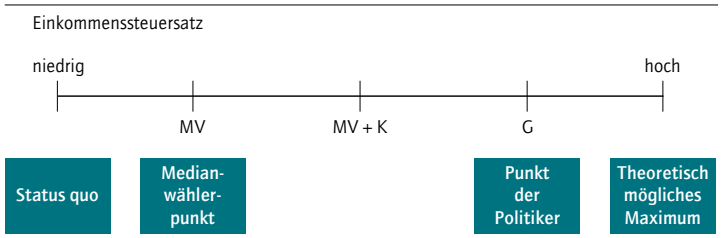
4 Siehe dazu Freitag, M., Vatter, A.: Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 136, 2000, 579–606; Schaltegger, Ch. , The Effects of Federalism und Democracy on the Size of Government: Evidence from Swiss Sub-National Jurisdictions. ifo Studien 47, 2001, 145–162. In der internationalen Studie von Blume et al. spielt die Inzidenz nur dann keine Rolle, wenn die Institution selbst „stark" ist, also mit einem relativ niedrigem Unterschriftenerfordernis und einer langen Frist verbunden ist. Blume, L., Müller, J., Voigt, S.: The economic effects of direct democracy – a first global assessment. Public Choice, 140, 2009, 431–461.

Kasten 2

Das Volk als Veto-Spieler: Eine Illustration

Diese Vorwegnahme der Korrektur durch eine Volksabstimmung lässt sich am folgenden Beispiel illustrieren. Nehmen wir an, das Parlament muss zur Finanzierung der Staatsausgaben einen bestimmten Einkommenssteuersatz wählen, zwischen 0 (sehr unrealistisch) und einem theoretisch möglichen Maximum von 100 Prozent – in der Grafik sei dies der Punkt G. Weicht die Politik zu stark von dem von den Bürgern bevorzugten Ausgaben- oder Steuerniveau ab (in der Grafik: Punkt MV), würden diese zu den Mitteln der direkten Demokratie greifen, um das vom idealtypischen Medianwähler präferierte Besteuerungsniveau MV zu erreichen. Bei einer nur geringen Abweichung von diesem Medianwählerpunkt lohnt es sich für den Bürger hingegen nicht, das direkt-demokratische Instrumentarium zu ergreifen (MV < Z < MV + K): Denn die Kosten K (also das Sammeln der Unterschriften – hier werden Helfer und Material gebraucht, und das in nicht unerheblicher Größenordnung) würden den erwarteten Gewinn aus der Steuersatzkorrektur übersteigen (Z-MV < K). Rational handelnde Politiker bewegen sich folglich auf den Bürger und dessen gewünschtes Politikergebnis zu (von G weg hin zu MV + K) – und zwar bereits aufgrund der realistischen Möglichkeit, dass der Bürger per Referendum in den Entscheidungsprozess eingreifen könnte (spieltheoretisch ein sogenannter *credible threat*).

Abbildung



Quelle: Feld und Kirchgässner: The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy in Local und Regional Decision-Making. Economic Policy 33, 2001, 345.

DIW Berlin 2010

senken der Staatsausgaben.[5] Diese Effizienzgewinne lassen sich beispielsweise für die Umverteilungswirkung von Steuern und Transfers sowie für die Bereitstellung vieler öffentlicher Güter bestätigen – das gleiche Wohlstandsniveau kann also bei niedrigeren Steuersätzen erreicht werden.[6] Dass Elemente direkter Demokratie einen Ausgabensenkungsdruck bewirken, ist vor allem dann wahrscheinlich, wenn man annimmt, dass Politik und Verwaltung dazu tendieren, die Budgets ihrer jeweiligen Institutionen beziehungsweise ihre Machtfülle zu maximieren oder durch steuerfinanzierte Wahlgeschenke ihre Wiederwahl zu „erkaufen".[7]

Obwohl viele Studien auf einen Ausgabensenkungsdruck direkt-demokratischer Institutionen hinweisen und dafür gute ökonomische Gründe bestehen, müsste die Einführung direkt-demokratischer Institutionen in Baden-Württemberg nicht zwingend dazu führen, dass der Landeshaushalt auf ein inakzeptabel niedriges Niveau sinkt. Zum einen konnte für die amerikanischen Gliedstaaten und die Schweiz gezeigt werden, dass eine von den Bürgern erwünschte Ausgabenerhöhung etwa im Bereich der Wohlfahrts- oder Bildungsausgaben oder der öffentlichen Infrastruktur gerade mithilfe direkt-demokratischer Institutionen gegen den Willen der Parlamentarier realisiert werden konnte.[8] Zum anderen weisen empirische Studien für beide Länder darauf, dass der Steuerausfall oft durch die Einführung einer Gebührenfinanzierung (beispielsweise Straßenmaut) hin kompensiert wird, so dass die Finanzierung öffentlicher Güter von der

5 Für die senkende Wirkung auf die Ausgaben, siehe für die USA Matsusaka, J. G.: Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years, Journal of Political Economy 103, 1995, 587–623; für die Schweiz Feld, L. P., Matsusaka, J. G.: Budget referendums und government spending: evidence from Swiss cantons. Journal of Public Economics, 87, 2003, 2703–2724, und für einen internationalen Vergleich Blume, L., Müller, J., Voigt, S., a. a. O.

6 Feld, L. P, Fischer, J. A. V., Kirchgässner, G.: The Effect of Direct Democracy On Income Redistribution: Evidence For Switzerland. Economic Inquiry, 48, 2010, 817–840. Effizienzgewinne auf der Gemeindebene bzgl. der Kosten der lokalen Müllabfuhr wurden bereits nachgewiesen von Pommerehne, W. W.: Private vs. öffentliche Müllabfuhr, nochmals betrachtet. Finanzarchiv, 41, 1983, 466–475.

7 Für die Budgetmaximierung der Administratoren und die Durchsetzung nicht mehrheitsfähiger (ausgabenerhöhender) Projekte in der parlamentarischen Demokratie mittels *log-rolling* siehe Niskanen, W.: Bureaucrats und Politicians. Journal of Law und Economics, 18, 1975, 617–643; Tullock, G.: Problems of Majority Voting. Journal of Political Economy, 67, 1959, 571–579; Weingast, B. R., Shepsle, K. A., Johnsen, C.: The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. Journal of Political Economy, 89, 1981, 642–664.

8 Matsusaka, J. G.: For the Many or the Few, The Initiative Process, Public Policy, and American Democracy. Chicago, University of Chicago Press, 2008; ders.: Fiscal Effects of the Voter Initiative in the First Half of the Twentieth Century, Journal of Law und Economics, 43, 2000, 619–650; Hug, S.: Policy Consequences of Direct Legislation Theory, Empirical Models und Evidence, Quality und Quantity, 2010 (im Erscheinen), DOI: DOI 10.1007/s11135-010-9313-0., Funk, P., Gathmann, Ch.: Gender Gaps in Policy Making: Evidence from Direct Democracy in Switzerland. Economics Working Papers 1126, Department of Economics und Business, Universitat Pompeu Fabra, 2008.

breiten Allgemeinheit weg hin zu deren tatsächlichen Nutzern verschoben wird.[9]

Befinden sich also die Staatsausgaben bereits auf effizientem Niveau, und kann dies dem Wähler glaubhaft kommuniziert werden, wird auch der Wähler als rationaler Akteur das vorhandene Ausgabenniveau nicht auf direkt-demokratischem Wege senken. Mit anderen Worten: Die Wähler sind der Finanzierung von Großprojekten nicht per se abgeneigt, wenn denn deren ökonomische Sinnhaftigkeit erkennbar ist. Ein Beispiel hierfür sind die vom Schweizer Volk bestätigten teuren Tunnelbauprojekte, die dem gesamteuropäischen Nord-Süd-Verkehr dienen.

Zusammenfassend stellen wir fest: Direkt-demokratische Institutionen bewirken keine automatische Ausgabensenkung. Eine Ausgabenreduktion erfolgt nur dann, wenn dies der Wähler ausdrücklich so wünscht.[10] Eine Einführung direkt-demokratischer Institutionen führt auch nicht „von selbst" zu einem Ausbluten des Staats: Es liegt vielmehr an der Politik, überzeugende Argumente für die Ausgabenprojekte zu bringen, so dass die Nutzen-Kosten-Analyse des Wählers positiv ausfällt. Dieser kontinuierliche und notwendige Diskurs zwischen sich rechtfertigenden Politikern und Verwaltungsvertretern einerseits und fragestellenden Bürgern andererseits führt zu mehr gefühlter und tatsächlicher Transparenz in den Entscheidungsprozessen und baut Bürgerferne ab.[11] Insgesamt lässt sich auf Basis der empirischen Befunde sogar feststellen: In Staaten mit direkt- demokratischen Institutionen trauen die Bürger der Politik mehr, es gibt weniger Steuerhinterziehung, die Wirtschaft wächst schneller und die Menschen erreichen insgesamt ein höheres Wohlfahrtsniveau.[12]

Nachteile der direkten Demokratie – Ein grundsätzliches Hindernis?

Verlangsamung der Entscheidung und *status quo bias*

Trotz ihrer Vorzüge stellt die direkte Demokratie kein Allheilmittel gegen die „Explosion" der Staatsausgaben dar. Wie jede andere politische Institution ist auch sie mit Gefahren und Nachteilen für bestimmte Bevölkerungsgruppen verbunden. Einige Argumente ihrer Gegner können jedoch durchaus entkräftet werden. Zwar könnten möglicherweise direkt-demokratische Institutionen zu einer gewissen Verlangsamung politischer Entscheidungsprozesse führen, insbesondere, wenn tatsächlich die Bevölkerung das Referendum gegen eine Parlamentsentscheidung ergreift.

Allerdings laufen Entscheidungsprozesse in Demokratien generell relativ langsam ab, da stets ein Interessensausgleich zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen gesucht werden muss – schnelle Entschlüsse werden nur in Diktaturen und Autokratien gefällt. Ein mehrmaliges Nachdenken und eine gewisse zeitliche Distanz, welche die direkte Demokratie den Akteuren aufzwingt, sind indes meist nicht zu deren Nachteil. So weist die Verhaltensökonomie bereits seit längerem darauf hin, dass Menschen zu gewissen Irrationalitäten neigen. Dazu zählt etwa die relative Überbewertung eher seltener, aber schwerwiegender Ereignisse, wie eines Terroranschlags oder eines Flugzeugabsturzes. Allerdings können solche irrationalen Bewertungen mittels wiederkehrender, repetitiver Entscheidungsabläufe und der Involvierung mehrerer kontrollierender Instanzen reduziert werden.[13] Mit anderen Worten: Eine mögliche Verlangsamung des Entscheidungsprozesses fördert anscheinend den Bezug der Entscheidung zur realen Faktenlage, führt zu einer fundierten Prioritätenbildung und damit zur wohlfahrtsoptimalen Lösung. Somit steht in einer Abwägung der Vor- und Nachteile direkter Demokratie eine mögliche Verlangsamung der Entscheidungsprozesse einer größeren Bürgernähe und Nachhaltigkeit der politischen Entscheidungen gegenüber – handelt es sich doch um Entscheidungen, deren ökonomische und institutionelle Auswirkungen oft quasi irreversibler Natur sind oder die nur mit sehr hohen Kosten korrigiert werden können.

9 Für die USA Matsusaka, J. G., 1995, a. a. O. Diese Gebührenfinanzierung kann durchaus sozialverträglich gestaltet werden.

10 Sind in einem Staat sowohl Gesetzesinitiative wie auch Referendum vorgesehen, scheint insbesondere die erste Institution zur Ausgabensteigerung und die zweite zur Ausgabensenkung zu führen – dies zeigt sich sowohl für die Schweiz wie auch international (Feld, L. P., Matsusaka, J. G.: Budget referendums und government spending: evidence from Swiss cantons. Journal of Public Economics, 87, 2003, 2703–2724; Blume, L., Müller, J., Voigt, S.: The economic effects of direct democracy – a first global assessment. Public Choice, 140, 2009, 431–461).

11 In der Schweiz liegt zwischen dem Einbringen einer Initiative/eines Referendums und der Abstimmung darüber eine gesetzlich festgelegte Periode von etwa einem halben Jahr. Dies soll eine breite öffentliche Diskussion ermöglichen.

12 Frey, D. S., Stutzer, A.: Happiness, Economy and Institutions. Economic Journal, 110, 2000, 918–938; Feld, L. P., Frey, B. S.: Trust breeds trust: How taxpayers are treated, Economics of Governance 3, 2002, 87-99; Blomberg, S. B., Hess, G. D., Weerapana, A.: The impact of voter initiatives on economic activity, European Journal of Political Economy 20, 2004, 207–226; Blume, L., Müller, J., Voigt, S.: a. a. O.

13 Lichtenstein, S., Slovic, P., Fischhoff, B., Layman, M., Combs, B.: Judged Frequency of Lethal Events. Journal of Experimental Psychology: Human Learning und Memory, 4, 1978, 551–578. Zum Abbau von Irrationalitäten durch Verfahrensregeln Fischhoff, B., Debiasing. In: Kahneman, D., Slovic, P., Tversky, A.: Judgement under Uncertainty: Heuristics und Biases, Cambridge University Press, 1982, 422–444. Besonders das Referendum kann als zusätzliche Kontrolle über das Parlament betrachtet werden.

Kasten 3

Was hätte direkte Demokratie für Stuttgart 21 bedeutet?

Was bedeuten die Erkenntnisse über die direkte Demokratie auf den Fall „Stuttgart 21" bezogen? Nehmen wir an, es hätte neben den jetzigen Plänen (mit geschätzten Kosten von mindestens sechs Milliarden Euro) und dem Beibehalten des alten Bahnhofs mit unveränderter Streckenführung (0 Euro) eine dritte, deutlich günstigere Option gegeben – zum Beispiel ein modernisierter Kopfbahnhof für etwa die Hälfte der Kosten von S21. Unterstellen wir ferner, dass es in Baden-Württemberg zum Zeitpunkt der Entscheidung starke Institutionen der direkten Demokratie gegeben hätte und die Präferenzen der Bevölkerung für ein niedriges bis mittleres Niveau von Staatsausgaben stark gewesen wären.

Unter diesen Voraussetzungen wäre die tatsächlich getroffene Entscheidung für S21 zu weit von den Wünschen der Bürger entfernt gewesen, so dass die Abgeordneten und Stadträte mit einem Referendum hätten rechnen müssen. Ein solches Referendum hätte indes eine Ablehnung von S21 bedeutet, mit der Konsequenz der Nichtinvestition und der Nichtmodernisierung des Bahnhofs. Dagegen hätte ein parlamentarischer Beschluss über eine einfache Modernisierung (die mittelteure Option) wohl keine ablehnende Mehrheit in der Bevölkerung mobilisiert, die bereit gewesen wäre, die (privaten) Kosten der Organisation eines Referendums zu tragen.

Zusammenfassend haben wir also Anlass zu der Spekulation, dass sich im Falle des Bestehens direkt-demokratischer Institutionen in Baden-Württemberg zum Zeitpunkt der Entscheidung über S21 keine parlamentarische Mehrheit gefunden hätte. Volumenmäßig kleinere Modernisierungsmaßnahmen und Streckenneubauten wären hingegen durchaus mehrheitsfähig gewesen.[1] Volksaufstandsähnliche Zustände oder größerer Widerspruch in der Bevölkerung wären ausgeblieben – und die direkt-demokratische Institution (das Referendum) selbst wäre vermutlich gar nicht zum Einsatz gekommen. Es ist also nicht so, dass direkt-demokratische Institutionen politische Instabilität und diskussionsinduzierte Unruhe in der Bevölkerung hervorrufen – im Gegenteil, ihre bloße Existenz kann den politischen Entscheidungsprozess stabilisieren, indem sie die parlamentarischen Beschlüsse und Verwaltungsakte in die Richtung der Wünsche des Durchschnittsbürgers bringt.

1 Ein ähnliches Beispiel findet sich in Matsusaka, J. G., a. a. O.

Ein weiteres gegen direkte Demokratie vorgebrachtes Argument ist das des sogenannten *status quo bias*: Demnach machten Referenden und Volksinitiativen die Bevölkerung zu Veto-Spielern, was nicht nur Reformen verlangsame, sondern überhaupt zu gesellschaftlichem und ökonomischem Stillstand und damit zu einem drohenden Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit führe.[14] Gerade in Zusammenhang mit S21 haben die Befürworter des Vorhabens immer wieder davor gewarnt, in Deutschland drohten Großprojekte jeglicher Art undurchführbar zu werden – mit verheerenden volkswirtschaftlichen Folgen. Auch wenn die Vertreter dieser Thesen empirische Evidenz schuldig blieben: Das Phänomen des *status quo bias* ist verhaltenspsychologisch gut begründet. Demnach scheuen Menschen Risiken, die sehr groß sind oder solche, die sie nicht einschätzen können. Je größer das Risiko, und je geringer der Gewinn im Falle des Erfolges, desto eher ist der Einzelne geneigt, auf „Politikexperimente" zu verzichten und alles beim Alten zu lassen. „Reform"-Programme sind zudem meist mit sofort anfallenden privaten Anpassungskosten verbunden, während der ökonomische Nutzen oft fern in der Zukunft liegt – wie das Beispiel der Ausgliederung der Zahnbehandlung aus der Krankenversicherung zwecks Kostendämpfung zeigt. Die Verhaltensökonomik lässt hier den Schluss zu, dass bei entsprechender Ungeduld und Heute-Bezogenheit der Mehrheit hohe Anpassungskosten zu einer fast sicheren Ablehnung des Politikprojektes führen.[15] Direkte Demokratie für zukunftsgerichtete Großprojekte funktioniert also nur dann, wenn mittels intensiver öffentlicher Diskussion eine Veränderung der Gewichtung der Zukunft in der Bewertung der Bürger erfolgt. Dass es funktionieren kann, zeigt die erfolgreiche Volksabstimmung über die Finanzierung des Jahrhundertprojekts Gotthard-Basistunnel in der Schweiz.

14 Für die Reformverzögerung durch Einführung eines zweiten Gegenspielers zum Parlament: König, Th.: Bicameralism and Party Politics in Germany: an Empirical Social Choice Analysis. Political Studies, 49, 2001, 411–437.

15 Frederick, S., Loewenstein, G., O'Donoghue, T.: Time Discounting und Time Preference: A Critical Review. Journal of Economic Literature, 40, 2002, 351–401. Ein von Psychologen oft angewandtes Mittel für eine erfolgreiche Änderung in der Bewertung der Zukunft ist die Verbildlichung und „Greifbar"-Machung der potentiellen Zukunft. Ein durchaus amüsantes Beispiel ist die Anbringung des Bildes einer physisch attraktiven Person am Kühlschrank als Antrieb für erfolgreiches Abnehmen.

Erlaubt die direkte Demokratie eine Verführung des Wahlvolks?

Als weiterer Nachteil direkt-demokratischer Institutionen werden die mögliche Manipulation von Wahlergebnissen durch finanzstarke Interessengruppen und die fehlende Sachkompetenz der Bürger angeführt. Grundsätzlich wäre zu fragen, ob eine solche Unterstellung der politischen Unmündigkeit und Käuflichkeit der Bevölkerung nicht ein Argument für die Abschaffung jeglicher Form von Demokratie darstellt. Tatsächlich weisen wissenschaftliche Studien für die Schweiz und für die USA keine empirische Evidenz für einen solchen Manipulationseffekt auf.[16] Vielmehr lässt sich für die USA sowie die Schweiz sogar aufzeigen, dass der Versuch, mit Geld für Kampagnenwerbung ein positives Wahlergebnis herbeizuführen, ins Leere läuft.

Dem Argument der fehlenden Sachkompetenz muss entgegnet werden, dass es durchaus die Möglichkeit gibt, dass große Parteien Wahlempfehlungen aussprechen, nach denen sich der unschlüssige Wähler dann richten kann – so wie es in der Schweiz gängige Praxis ist. Dies gibt dem Bürger die Sicherheit, an der Urne eine Entscheidung zu treffen, die mutmaßlich seinen politischen Wünschen entspricht. Selbstverständlich erfordern direkt-demokratische Institutionen eine Kommunikationskultur, die es dem einzelnen erlaubt, sich selbst ein Bild zu machen und eigenständig eine Wahlentscheidung zu treffen. Dabei setzt das Funktionieren einer direkten Demokratie ein gewisses Bildungsniveau in der Bevölkerung und die Mündigkeit voraus, sich eigenverantwortlich über politische Sachverhalte zu informieren.[17] Diese Voraussetzungen scheinen weitgehend erfüllt zu sein: So zeigen Untersuchungen für die USA, dass beispielsweise im Bereich der Wirtschaftspolitik der Durchschnittswähler eine durchaus informierte und seinen politischen Wünschen entsprechende Wahlentscheidung trifft. Und im Falle völliger Unwissenheit entwickelt er intelligente Nachahmungsstrategien, die im Sinne einer präferenzkonsistenten Wahlentscheidung erstaunlich erfolgreich sind. Auch in Europa scheinen Bürger in Staaten mit direkt-demokratischen Institutionen objektiv besser über Politik informiert zu sein als in Staaten ohne direkt-demokratische Elemente (Kasten 3).[18]

Fazit

Die wissenschaftliche Literatur über die Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie zeigt: Sie führt zu Politiken, deren Kosten-Nutzen-Kalkulation für die Mehrheit der Bevölkerung positiv ausfällt. Zudem führt sie zu stärker sachbezogenen Diskussionen und Entscheidungen; sie erhöht aber auch die gesellschaftliche Stabilität und Planungssicherheit, da Wünsche und Präferenzen der Bürger von Anfang an stärker berücksichtigt werden. Zugleich scheint eine starke direkte Demokratie die potentielle Durchsetzbarkeit volkswirtschaftlich notwendiger Großprojekte keineswegs zu gefährden. Tatsächlich weist die empirische Evidenz darauf hin, dass in Staaten mit direkt-demokratischen Institutionen die Bürger der Politik mehr trauen, weniger Steuern hinterziehen, die Wirtschaft schneller wächst, und die Menschen insgesamt ein höheres Wohlfahrtsniveau erreichen. Insgesamt liegen somit die Argumente für einen Ausbau der Elemente direkter Demokratie auf der Hand.

16 Für die USA Gerber, a. a. O; für die Schweiz Kirchgässner, G. ,Schulz, T.: Was treibt die Stimmbürger an die Urne? Eine empirische Untersuchung der Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz, 1981–1999. Swiss Political Science Review, 11, 2005, 1–56. Ein indirektes Indiz für das Funktionieren der direkten Demokratie ist auch die fortwährende Zufriedenheit der Bürger mit dieser Institution in den USA, und die kontinuierliche Ausweitung ihres Anwendungsbereiches in den Schweizer Kantonen seit etwa 1850 siehe Matsusaka, J. G., 2008, a. a. O.

17 Matsusaka, J. G., 2008, a. a. O. Erste Ansätze dazu sahen wir bereits in den Schlichtungsrunden über Stuttgart 21.

18 Benz, M., Stutzer, A.: Are voters better informed when they have a larger say in politics? – Evidence for the European Union und Switzerland. Public Choice, 119, 2004, 31–59. Zur Situation in den USA Matsusaka, J. G., a. a. O.

JEL Classification:
H10, H40, D70

Keywords:
Direct democracy, Initiative, Referendum, Popular vote

Wochenbericht Nr. 51-52/2010 vom 22. Dezember 2010

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber
Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Alexander Kritikos
(Vizepräsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion
Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion
Tobias Hanraths
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt
Renate Bogdanovic

Lektorat
Dr. Hella Engerer
Prof. Dr. Ansgar Belke
Dr. Vanessa von Schlippenbach

Pressestelle
Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb
DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent/min.
Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis
Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,–
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz
eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck
USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Kommunikation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.