

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 11/2010

02. November 2010

Direkte Demokratie – mehr Chancen als Risiken

Von Sören Reuter

Es mag ein subjektiver Eindruck sein, dass sich derzeit in Deutschland eine besondere Streitkultur breit macht. Diverse Themen ließen jüngst die Frage nach einer stärkeren direkten Einbeziehung der Wähler in den Gesetzgebungsprozess aufkommen: Sei es bei den Protesten rund um „Stuttgart 21“ oder der nicht weniger kontrovers geführten und letztlich per Volksentscheid entschiedenen Diskussion um den Nichtraucherschutz in Bayern – es lassen sich wohl unzählige weitere Beispiele finden. Diese Beobachtungen bieten Anlass, über grundsätzliche Elemente unserer Demokratie nachzudenken: Wird „am Volk vorbei“ regiert, wie vielfach behauptet? Braucht es ein „Mehr“ an direkter demokratischer Mitbestimmung der Bürger? Welche Gründe stehen einer direkteren Demokratie überhaupt entgegen?

Die Form der repräsentativen Demokratie, wie sie in der Bundesrepublik zu finden ist, ist keineswegs alternativlos. Ein Blick zu unseren Nachbarn in die Schweiz liefert ein gutes Beispiel, wie eine direkte Demokratie funktionieren kann. Zu einem Großteil ist die Entscheidung über den direkten Anteil in einer Demokratie natürlich bedingt durch Historie und Kultur einer Nation. Ein ökonomisch orientierter Vergleich grundsätzlicher Eigenschaften repräsentativer und (halb-)direkter Demokratien kann allerdings Hinweise darauf geben, warum die „Variante Schweiz“ eher den Sonderfall darstellt. Zudem stellt sich die Frage, ob direkte Elemente einer Demokratie positive Effekte für die Wirtschaftsleistung einer Nation erwarten lassen.

Auf die richtige Mischung kommt es an

Es gibt in der Tat plausible Gründe, die direkte Einflussnahme der Bevölkerung zu beschränken. So können durch die Arbeitsteilung von Politikern und Wählern der Theorie zufolge die Kosten politischer Beschlüsse erheblich gesenkt werden. Es scheint wenig effizient, wenn sich Millionen von Bürgern intensiv mit allen Gesetzesvorschlägen und deren Konsequenzen beschäftigen müssten, um eine sachkundige Wahl treffen zu können. Wahrscheinlich träfe ein Großteil der Bevölkerung seine Entscheidungen weitgehend

uninformiert oder nähme überhaupt nicht an den Abstimmungen teil. Unter einer strengen Kosten-Nutzen-Analyse steht dem Zeit- und Arbeitsaufwand zur Schaffung der notwendigen Informationsgrundlage nur eine verschwindend geringe Wahrscheinlichkeit gegenüber, dass die eigene Stimme ausschlaggebend für das Ergebnis der Abstimmung sein wird.

Diese Überlegung macht deutlich, dass die Entscheidung gradueller Natur sein sollte, wenn über direktdemokratische Elemente in einer Verfassung nachgedacht wird. Die begrenzte Zeit und die begrenzte Informationsmöglichkeit der Wähler setzen der Anzahl und Komplexität direkt zu treffender Entscheidungen eine natürliche Grenze. Diese Grenze mag allerdings deutlich über dem liegen, was man aufgrund der häufig attestierten Politikverdrossenheit annehmen mag. Denn eine stärkere Partizipationsmöglichkeit der Wähler dürfte diese im Gegenzug auch ihrerseits motivieren, sich zu informieren und in politische Entscheidungen einzubringen.

Zudem ist a priori nicht selbstverständlich, dass Politiker ihren Entscheidungen umfassende und wohl abgewogene Informationen zugrunde legen. Auch sie verwenden vermutlich einfache Heuristiken oder beugen sich unkritisch Parteilinie oder Fraktionszwang, ganz besonders dann, wenn kein von ihnen bevorzugtes Fachgebiet tangiert wird.

Kontrolle sollte vom Souverän ausgehen, nicht von der politischen Führung

Bereits die bloße Möglichkeit von Volksabstimmungen kann jedoch die im Parlament gemachte Politik verbessern. Mit dem Volk als zusätzlichem „Veto-Spieler“ wird das politische Monopol der Regierung angefochten. Viele Gesetze würden wahrscheinlich überhaupt nicht beschlossen, wenn das Volk sie anschließend ablehnt. Dies ließe positive Wohlfahrtseffekte in doppelter Hinsicht erwarten: Zum einen wäre eine stärker den Wählerpräferenzen entsprechende Politik an sich natürlich wohlfahrtssteigernd. Zum anderen könnte durch die Rolle des Volkes als kontrollierendes Element eine über die Zeit stabilere Politik erfolgen, die weniger den Wahlzyklen unterworfen wäre. Man kann von einer stetigeren Politik positive Wachstumseffekte erwarten, da sie die Unsicherheit für die Unternehmen reduziert.

Direkte Demokratie muss nicht teuer sein

Ebenfalls positiv zu bewerten sind die Auswirkungen der direkten Demokratie auf eine präferenzgerechte Fiskal- und Haushaltspolitik. So könnte die stärkere direkte politische Partizipation die Steuermoral der Bürger positiv beeinflussen, wenn diese sich stärker mit der Politik identifizieren und ihre Legitimität anerkennen. Erfahrungen aus der Schweiz zeigen, dass in Kantonen, die die Wähler in finanzpolitische Entscheidungen einbeziehen, geringere Steuervollzugskosten und höhere Steuerehrlichkeit vorliegen als dort, wo alle haushaltsrelevanten Entscheidungen von Repräsentanten getroffen werden. Zugleich sind auch Einsparpotentiale denkbar. So sind z.B. in einigen Kantonen der Schweiz Finanzreferenden in der Verfassung verankert. Durch die Möglichkeit von Finanzreferenden können die Wähler – üblicherweise ausgehend von vorgegebenen Ausgangswerten – direkten Einfluss auf die Größe verschiedener Haushaltspositionen oder auf die Finanzierung und Durchführung von Großprojekten nehmen.

Tatsächlich legen empirische Untersuchungen zur Wirksamkeit solcher Finanzreferenden eine dämpfende Wirkung für die Fiskalpolitik nahe. Selbstverständlich bietet auch die Kontrolle durch das Volk keine Garantie für solide Staatsfinanzen. Man darf jedoch aus zwei Gründen annehmen, dass die Bevölkerung an einer nachhaltigen Haushaltsführung interessiert ist: Erstens sollten die Wähler keinen Anreiz haben, sich selbst mit kurzfristig attraktiv scheinenden „Wahlgeschenken“ zu versorgen, wenn sie gleichzeitig die Kosten tragen müssen. Zweitens besteht die Hoffnung, dass ein gesamtes Volk weniger durch Lobbyismus manipuliert werden könnte als wenige Parlamentarier. Wer dennoch befürchtet, dass direktdemokratische Strukturen zu großen Budgetdefiziten führen, kann dadurch beruhigt werden, dass genau wie in einer repräsentativen Demokratie die Einführung einer „Schuldenbremse“ zur Reduktion von Selbstkontrollproblemen möglich wäre.

Direkte Demokratie muss vom Volk ausgehen

Eine wichtige Voraussetzung für ein funktionierendes direktdemokratisches System ist, dass die Bürger von sich aus aktiv werden können (sowohl zur Gesetzesinitiative

als auch zur Ablehnung eines Gesetzes). Ein gelegentliches Genehmigen von Volksabstimmungen durch die Politik würde die Idee direktdemokratischer Elemente ad absurdum führen, da dies nur zu erwarten wäre, wenn mit dem gewünschten Resultat gerechnet wird. Eine Einschränkung der Selbstbestimmungsrechte – etwa durch einen parlamentarischen Finanzvorbehalt – gilt es daher zu vermeiden. Möglichkeiten der direktdemokratischen Teilhabe sollten daher gleichberechtigter Bestandteil der Legislative sein. Andererseits sollten die direktdemokratischen Instrumente eine gewisse Mindestanforderung hinsichtlich des Zustimmungssanteils unter den Wahlberechtigten – ein sogenanntes Zustimmungsquorum – erfüllen müssen. So kann einerseits die Gefahr reduziert werden, dass kleine, besonders motivierte Interessengruppen überproportional viel Einfluss erlangen und andererseits einer Überlastung der Wähler durch zu viele Abstimmungen vorgebeugt werden.

Wenn entgegen des derzeitigen Eindrucks die Wähler eine direktere Beteiligung am politischen Prozess nicht wünschen, sollte sich dieses schnell darin zeigen, dass die notwendigen Hürden für Volksabstimmungen nicht erreicht werden und sich die Wähler auf diese Weise für die Rückfalloption „repräsentative Demokratie“ entscheiden. Gewonnen wäre dennoch ein zusätzlicher Freiheitsgrad in der politischen Entscheidungsfindung sowie an Klarheit in der Diskussion um das angemessene und gewünschte Maß an demokratischer Selbstbestimmung.

Während in Deutschland die direktdemokratische Mitbestimmung zwar mittlerweile Einzug in alle Landesverfassungen gehalten hat, ist die Bundesebene von dieser Entwicklung ausgenommen. Gründe allerdings, die speziell gegen direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene sprechen, lassen sich kaum finden. Solange zudem Verfassungskonformität und Übereinstimmung mit dem Völkerrecht vor einer Abstimmung geprüft werden, erscheint kein Argument schlüssig, sich auf der Bundesebene vor der direkten Beteiligung des Souveräns kategorisch zu verschließen.

8239 Zeichen