

rellen, religiösen und sozialen Vielfalt waren wir in jüngerer Zeit nie mehr – aber auch nicht weniger – als eine *Willensnation*.

Im Zeitalter des Nationalismus hatte dies seine Vorteile, doch mit zunehmender Internationalisierung zeigen sich leider auch die Nachteile. Denn das Phänomen der Willensnation ist die Hauptursache unserer heutigen Innovationschwäche: Es ist der eminent politische Charakter unserer Nation, der politische Innovation erschwert. Wir leiden darum unter einer *politischen Selbstblockade*. Die neueste Diskussion um die Reform des kollegialen Bundesrates ist ein typischer Ausdruck davon, denn sie wird in erster Linie durch die Kollegialbehörde selbst blockiert. Aber auch der mitbestimmende Bürger hat eine Tendenz, mittels seiner direktdemokratischen Rechte Systemreformen zu verhindern. Es sind die Mechanismen einer Willensnation, welche den Willen zur Reform immer wieder lähmen.

Dies erklärt, weshalb wir in Fragen, welche die Willensnation nicht direkt tangieren, äusserst reformfähig sein können. Drogen, Umweltverschmutzung, Gentechnologie oder Arbeitslosigkeit sind moderne Probleme, deren Regelung einer traditionsbewussten Bevölkerung nicht unbedingt leicht fallen – und trotzdem zeigen wir diesbezüglich erstaunliche Innovationskraft. Mit den zentralen Werten von Nation und Willensbildung haben sie jedoch wenig zu tun. Entscheidungen über solche Fragen stellen die politische Identität von Schweizerinnen und Schweizern nicht in Frage. Diesbezüglich ist unser System entscheidungsfähig.

Anders bei den zentralen Fragen der Willensnation. Hier befinden wir uns in einem eigentlichen *Teufelskreis*, aus dem es kein einfaches Entrinnen gibt. Trotzdem ist Wandel vonnöten, und im Prinzip sind zwei Wege vorstellbar. Der *direkte* Weg führt über ein Hinterfragen der zu Mythen erstarrten Maximen. Sind Grundwerte wie Gerechtigkeit, Frieden, Sicherheit, sozialer und ökologisch sinnvoller Umgang mit knappen Ressourcen nicht wichtiger als Unabhängigkeit, Neutralität, Kollegialität und Konkordanz? Im Aussenpolitischen Bericht 93 wagte der Bundesrat einen ersten Schritt in diese Richtung, indem er von einem Zielfünfeck sprach, das obige Werte umfasst. Doch der Bericht ist in Vergessenheit geraten, und selbst das Parlament verweigerte eine Diskussion darüber – er wurde von beiden Kammern lediglich zur Kenntnis genommen.

Da diese Route auf absehbare Zeit wenig erfolgversprechend erscheint, bleibt nur der *indirekte* Weg – jener der unliebsamen *Sachzwänge*. Sie entstehen durch die unzähligen internationalen Interdependenzen, welche die zentralen Institutionen der Willensnation Schweiz zusehends und de facto in Frage stellen. Was heisst Neutralität, wenn NATO-Kriegsmaterial durch die Schweiz transportiert wird, was Unabhängigkeit, wenn bei supranationalen europäischen Entscheiden lediglich der "autonome Nachvollzug" bleibt? Wo bleibt das Milizheer, wenn die Offiziere fehlen, wo die konkordante Kollegialität, wenn in multilateralen Verhandlungen schnelle Entscheidungen gefragt sind? Die Liste solcher Zwänge kann beliebig verlängert werden.

Wer vom mitbestimmenden Bürger ausgeht und die mit Sachzwängen verbundene politische Entmachtung ablehnt, kann sich mit dem indirekten Weg nicht befreunden. Doch die Verweigerung des direkten Weges lässt uns keine Alternative. Die Entmachtung von Schweizerinnen und Schweizern, welche im Endeffekt eine

Selbstentmachtung ist, schreitet voran. Längerfristig wird eine Rückgewinnung von Mitbestimmung wohl möglich sein, doch auf absehbare Zeit ist die Willensnation Schweiz Opfer ihrer Selbstblockade.

Innovationsfähigkeit? – Direkte Demokratie und Föderalismus verstärken

Bruno S. FREY, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich

Die Schweiz besitzt eine ausgeprägtere Dezentralisierung und mehr direkte Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger als wohl alle anderen Länder der Welt. Föderalismus und direkte Demokratie sind insofern Teil des schweizerischen "Sonderfalles"; aber sie sind ganz unabhängig davon hervorragende Institutionen, die zahlreiche Vorteile mit sich bringen. Sie bewirken für die Bevölkerung befriedigende Ergebnisse der Politik, das heisst einen hohen Ergebnisnutzen. Darüber hinaus ermöglichen sie den Bürgerinnen und Bürgern, sich an den Entscheidungen zu beteiligen, was ihnen einen Prozessnutzen verschafft. Die beiden Institutionen sind zukunftsweisend. Die direkte Demokratie kann als dritte Stufe in der Entwicklung der Demokratie gesehen werden. Die Volksversammlungsdemokratie des antiken Athen wurde im Zuge der französischen Revolution mit Hilfe der Repräsentation zu einer die ganze Nation umfassenden indirekten Demokratie weiterentwickelt. Die nächste und höchste Stufe besteht in der halb-direkten Demokratie, in der die Bürger Initiativen lancieren und die Regierenden mittels Referenden steuern können. Der Föderalismus ermöglicht, die Entscheidungen auf einer Ebene anzugehen, die den sachlichen Problemen entspricht. Eine zukunftsorientierte schweizerische Verfassung muss deshalb den dezentralen Staatsaufbau und die direkten Volksrechte entscheidend verstärken.

Diese Aussagen entsprechen nicht dem Zeitgeist. Ich bin mir bewusst, dass ich eine Aussenseiterposition vertrete. Dies mag deshalb besonders überraschen, weil ich ein (überzeugter) Ökonom bin und damit eine starke Gegenposition zu einigen Fachkollegen (wie Silvio Borner, Walter Wittmann, Aymo Brunetti oder Thomas Straubhaar) einnehme. Die zum Teil harsche Kritik an den schweizerischen Institutionen ist heute auch unter Politikwissenschaftlern dominant und hat eine lange Tradition.

Die wesentlichen Vorwürfe gegen den "Kantönigeist" und die direkte Demokratie lauten: Langsamkeit, Innovationsfeindlichkeit und Ineffizienz. Die für die Schweiz typischen Institutionen werden als völlig überholt angesehen; es wird behauptet, sie passten nicht in eine moderne Gesellschaft. Diese Kritik stützt sich allerdings häufig mehr auf vage Meinungen als auf empirische Befunde. Tatsächlich weisen sorgfältige statistische Untersuchungen genau in die entgegengesetzte Richtung.

In den letzten Jahren hat eine Gruppe von Politökonominnen – darunter Werner Pommerhne, Friedrich Schneider, Hannelore Weck-Hannemann, Gebhard Kirchgässner, Lars Feld und der Schreibende – eine grosse Zahl ökonomischer Studien vorgelegt, in denen die Ergebnisse des direkt-demokratischen Prozesses in der

Schweiz untersucht wurden. Ein statistisch aussagekräftiger Vergleich zwischen Ländern mit halb-direkter und repräsentativer Demokratie ist allerdings nicht möglich, weil es zu wenig Länder mit einem genügenden Ausmass an direkter Volksbeteiligung gibt. Aus diesem Grund basieren diese Studien auf Querschnittsanalysen zwischen Schweizer Kantonen und Städten mit unterschiedlich stark ausgebauten Möglichkeiten der Volksbeteiligung (so unterscheiden sich etwa die für eine Initiative oder ein fakultatives Referendum notwendigen Unterschriftenzahlen oder die referendumsfähige Höhe einer öffentlichen Ausgabe). Diese staatlichen Einheiten weisen für eine statistische Analyse genügend Varianz auf. Damit die Ergebnisse wirklich aussagekräftig sind, halten diese Studien sorgfältig all diejenigen Einflüsse konstant, die nichts mit der Institution der direkten Demokratie zu tun haben. So wurde zum Beispiel ermittelt, dass die Kosten der Abfallabfuhr um so geringer sind, je mehr sich die Bürger am politischen Entscheidungsprozess der jeweiligen Gemeinde beteiligen können. Dabei wurden Einflüsse wie Häufigkeit der Abfuhr, Grösse der Gemeinde, Qualität der Abfuhr und sogar die Häufigkeit von Schneefällen konstant gehalten. Die ermittelten Kostenunterschiede lassen sich somit dem von den Bürgern auf die Politiker und auf die öffentliche Verwaltung ausgehenden Druck zu effizientem Handeln zuordnen.

Die empirischen Untersuchungen haben einige wichtige Ergebnisse erbracht. Besonders wichtig sind:

- Je direkt-demokratischer ein Kanton oder eine Stadt ist, desto gesünder sind die *staatlichen Finanzen*. Der Verschuldungsgrad liegt tiefer und ein grösserer Anteil der Staatsausgaben wird über leistungsbezogene Gebühren finanziert;
- Die *Steuerhinterziehung* ist geringer. Wenn die Bürger die Möglichkeit haben, sich direkt zu beteiligen, fühlen sie sich enger mit dem Gemeinwesen verbunden. Die Steuermoral ist deshalb höher und es wird weniger betrogen;
- Das *Einkommen pro Kopf* der Bevölkerung ist höher. Die Staatsausgaben, Steuern und die übrigen Tätigkeiten des Staates (Regulierung) entsprechen besser den Wünschen der Bürger und werden effizienter gehandhabt, was die materielle Wohlfahrt der Bevölkerung steigert.

Nun könnte argumentiert werden, diese Ergebnisse seien von geringer Bedeutung, weil sie "nur" materielle Aspekte betreffen, es aber in der Demokratie um mehr gehe. Diesem Einwand begegnet eine neue Studie von Alois Stutzer und dem Schreibenden, in welcher der Zusammenhang zwischen dem *subjektiven Wohlbefinden* der Bevölkerung (was häufig auch einfach als "Glück" bezeichnet wird) und dem Ausmass an direkter Demokratie untersucht wird. Gemäss den ökonometrischen Ergebnissen schätzen die Befragten ihr Glück um so höher ein, je stärker ausgebaut die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten sind. Dabei werden die in der bisherigen Literatur als für das subjektive Wohlbefinden wesentlich erachteten Einflussgrössen wie Alter, Geschlecht, Gesundheitszustand, aber auch die wirtschaftlichen Variablen wie Pro-Kopf-Einkommen und Arbeitslosigkeit konstant gehalten.

Diese empirischen Untersuchungen sprechen eindeutig für die Überlegenheit direkt-demokratischer Institutionen gegenüber einer nur repräsentativen Demokratie. Es stellt sich deshalb die Frage, warum Skepsis oder gar Ablehnung der direkten

Demokratie so weit verbreitet sind. Möglicherweise sind die ökonomischen Studien noch zu wenig bekannt. Wesentlich wichtiger erscheint aber ein anderer Grund. Der Ablauf und die Ergebnisse der direkten Demokratie werden an einem absoluten Ideal gemessen. Gegenüber diesem Massstab ist die direkte Demokratie selbstverständlich mangelhaft – aber jede andere politische Institution ebenso. In der modernen Institutionentheorie wird die Orientierung am Idealen als "Nirwana-Ansatz" verworfen. Wesentlich ist vielmehr, tatsächlich existierende Alternativen miteinander zu vergleichen. Die erwähnten ökonomischen Untersuchungen tun genau das. Aber auch ohne diese fortgeschrittenen Techniken wird sofort deutlich, dass die direkte Demokratie bei einem solchen Vergleich sehr gut abscheidet. Wie steht es etwa mit dem Vorwurf der Langsamkeit? Wurde nicht gerade für eine klassische repräsentative Demokratie wie die Bundesrepublik Deutschland der Begriff „Reformstau“ geprägt? Haben sich nicht dort und anderswo zum Beispiel die Bemühungen um eine ernsthafte Steuerreform regelmässig zerschlagen? Und wie steht es mit dem Vorwurf der Innovationsfeindlichkeit? Ein Vergleich mit einer anderen repräsentativen Demokratie, den Vereinigten Staaten von Amerika, zeigt deren "Lähmung" angesichts des Verhaltens des Präsidenten sehr deutlich. Wie selbst Skeptiker – wie zum Beispiel Jürg Martin Gabriel in seinem Beitrag zu dieser Debatte – zugeben, ist die Schweiz hinsichtlich der Drogenpolitik, der Umweltpolitik, der Regelung der Sterbehilfe und der Abtreibung, sowie dem Umgang mit Nuklearkraft anderen Ländern wesentlich voraus. Wie erinnerlich sind dies gerade auch Gebiete, in denen die wesentlichen Entscheidungen durch das Volk getroffen wurden. Wie auch immer, solche Vergleiche bleiben zwangsläufig unsystematisch und können alles „beweisen“. Sinnvollerweise sollte nicht darauf abgestellt werden, sondern auf die sorgfältig durchgeführten ökonomischen Untersuchungen – und diese sprechen eindeutig für die Überlegenheit der direkten Demokratie.

Völlig falsch wäre es jedoch, daraus den Schluss zu ziehen, die Institutionen der direkten Demokratie und des damit eng zusammenhängenden Föderalismus seien nicht verbesserungsfähig. Selbstverständlich sollte die schweizerische Demokratie weiterentwickelt werden. Allerdings ist deutlich geworden: die direkte Bürgerbeteiligung sollte nicht etwa eingeschränkt, sondern vielmehr gestärkt werden.

Ein vom Verfasser in Zusammenarbeit mit Reiner Eichenberger entwickelter Vorschlag zielt darauf ab, den Föderalismus angesichts unterschiedlicher geographischer Ausdehnungen heutiger Staatsaufgaben weiterzuentwickeln und den Bürgern noch verstärkte Mitwirkungsmöglichkeiten zu eröffnen. Der Vorschlag ist den Anfangsbuchstaben der konstitutiven Merkmale entsprechend als FOCJ bekannt und kann als eine demokratische und dynamische Form von Zweckgemeinschaften angesehen werden:

- F steht für "functional": Die staatlichen Aufgaben sollen durch Körperschaften bewältigt werden, die sich nach der "Geographie der Probleme" richten. Für Staatsaufgaben, die eine unterschiedliche Ausdehnung aufweisen, sollen die Bürger eine eigene Körperschaft errichten können. Damit können in andere Körperschaften überschwappende externe Effekte ("spillovers") minimiert und Skalenerträge ausgenutzt werden.

- O steht für "overlapping": Da die verschiedenen Staatsaufgaben häufig eine unterschiedliche Ausdehnung aufweisen, überschneiden sich die Körperschaften.
- C steht für "competing": Es besteht politische Konkurrenz, indem die Bürger die jeweiligen Leiter der jeweiligen FOCJ wählen, Initiativen lancieren und in Referenden Sachentscheide treffen können. Gleichzeitig können Gemeinden, welche die FOCJ bilden, aus ihnen austreten, wenn sie mit dem Verhältnis zwischen Leistung und Steuern nicht zufrieden sind. Die neuen Körperschaften bilden somit ein lebendiges Geflecht sich dauernd verändernder Einheiten.
- J steht für "jurisdiction": Die Einheiten haben den Charakter staatlicher Körperschaften und haben vor allem das Recht, für ihre Leistungen Steuern zu erheben.

FOCJ können als eine neue Kombination verschiedener theoretischer Elemente angesehen werden: Wettbewerb durch Wechsel der Mitgliedschaft ("voting by foot" von Tiebout) oder mittels Austritt und Widerspruch ("exit" und "voice" von Hirschman), spezifische Institutionen zum Angebot öffentlicher Güter ("clubs" von Buchanan) und optimale Anpassung an räumliche Spillovers mittels "fiskalischer Äquivalenz" (von Olson und Oates). Sie stellen eine weit bessere Möglichkeit der Problemlösung dar als die gegenwärtig modische Forderung nach Kantonszusammenschlüssen etwa von Genf und der Waadt, der fünf Innerschweizer Kantone zu einem Kanton "Zentralschweiz" oder die Reduktion von 26 auf 7 Kantone.

Eine Schweiz, die auf derartige Weise ihre Institutionen der direkten Demokratie und des Föderalismus weiterentwickelt, ist nicht nur für die Zukunft gerüstet, sondern kann auch als Modell für ein noch zu entwickelndes demokratisches und vielfältiges Europa dienen.

Bibliographie

- KIRCHGÄSSNER, Gebhard, FELD, Lars P. und Marcel SAVIOZ. (im erscheinen). *Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig: Die direkte Demokratie in der Schweiz*.
- FREY, Bruno S. und Alois STUTZER. *Happiness, Economy and Institutions*. Unveröffentlichtes Manuskript, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich.
- FREY, Bruno S. (1997). *Ein neuer Föderalismus für Europa: die Idee der FOCJ*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Schweizerische institutionelle Innovationshemmungen

Hanspeter KRIESI, Département de science politique Université de Genève

Jürg Gabriel ist zuzustimmen: "Es ist der eminent politische Charakter unserer Nation, der politische Innovation erschwert". Aufgrund dieses politischen Charakters unserer Nation geht es bei institutionellen Reformen in der Schweiz weniger um

Interessenpolitik als um *Identitätspolitik*. Deshalb drehen sich institutionelle Reformen weniger um Eigeninteressen als um Selbstverständigung.

Die Schweiz als Willensnation ist eine erfolgreiche Föderation von konfessionell und sprachlich unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, die zusammengehalten werden durch eine gemeinsame politische Kultur, das heisst durch eine gemeinsame Bindung an fundamentale politische Institutionen – in erster Linie die Institutionen der Neutralität, des Föderalismus und der direkten Demokratie. Die gemeinsame Bindung wird verstärkt und stabilisiert durch einen Satz von Mythen über die vergangenen heldenhaften Kämpfe der Schweizer zur Verteidigung dieser Institutionen gegen fremde Mächte. Der gemeinsame politische Nenner ist minimal, und das hat seinen guten Grund. Er soll es den unterschiedlichen kulturellen Gruppen, aus denen sich die Schweizer Nation zusammensetzt, gerade erlauben, ihre kulturelle Verschiedenheit zu bewahren.

Der Schweizer Multikulturalismus hatte allerdings seinen Preis: *im Inneren* ging jede der verschiedenen Teilkulturen der Schweizer Nation mehr oder weniger ihren eigenen Weg, man lebte aneinander vorbei und ignorierte sich wechselseitig weitgehend. "Leben und leben lassen" war die seit den Glaubenskriegen bewährte Devise, welche die Koexistenz unterschiedlicher Religionen und Sprachgemeinschaften ermöglichte. Der Föderalismus sorgte dafür, dass man sich nicht gegenseitig ins Gehege kam – sein Charakter war von allem Anfang an in erster Linie defensiv. *Gegen aussen* erlaubte der kleinste gemeinsame Nenner nur eine minimale Beteiligung am internationalen Geschehen. So hatte die Schweizer Neutralität nicht zuletzt auch eine – defensive – interne Funktion: sie trug zur Koexistenz der verschiedenen Landesteile bei. Gegenseitiges Ignorieren im Inneren und Enthaltung gegen aussen, dies war der Preis für die multikulturelle Koexistenz in der Schweizer Nation. Die Institutionen, welche diese Koexistenz aber erst ermöglichten – Föderalismus und Neutralität – wurden zur unabdingbaren Basis der gemeinsamen politischen Identität der SchweizerInnen.

Der Fall der direkten Demokratie liegt etwas anders. Sie ist die jüngste der drei fundamentalen Schweizer Institutionen, errungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts durch die demokratische Bewegung. Ihr Erfolg wurde dadurch ermöglicht, dass sie an das ältere Erbe populärer Mythen zur direkten Demokratie in den Landsgemeinden der Alpenkantone und in den Bürgerversammlungen der städtischen Kantone anzuschliessen vermochte: die Protagonisten der demokratischen Bewegung des 19. Jahrhunderts präsentierten die neuen Institutionen der direkten Demokratie als moderne Version einer alten Tradition. Inzwischen sind sie zum positiven Kern dessen geworden, was die SchweizerInnen von allen anderen Nationen unterscheidet: abgesehen von Kalifornien wird nirgendwo auf der Welt so häufig abgestimmt wie hierzulande. Die SchweizerInnen geben anderen ein Beispiel auf dem Gebiet der Demokratie und sind mit gutem Grund stolz auf diese ureigene institutionelle Besonderheit.

Zusätzlich zum gemeinsamen politischen Nenner diente auch externer Druck als Kitt für die Schweizer Einheit. Dieser Druck war besonders ausgeprägt im Zweiten Weltkrieg – der historische Moment, der mehr als jeder andere die Schweizer Nation geformt hat. Externer Druck trug aber auch während des Kalten Krieges zur Einigung der SchweizerInnen bei, als die kommunistische Gefahr und die massive Im-