

DER VOLKSWIRT

Mehr Schweiz wagen!

Direkte Demokratie täte auch der EU gut. In der Schweiz zeigt sich, dass der Staat schlanker und die Verschuldung geringer ist, je mehr die Bürger direkt über die Politik entscheiden und sie kontrollieren können. Aber ein EU-weites Referendum über Eurobonds ginge nicht.

Von Lars Feld und Michael Wohlgenuth

Es weit ins linke Spektrum hört man den Ruf „Mehr Schweiz wagen!“. Das ist neu, das ist originell. Anlass für die neue Schweiz-Begeisterung in Berlin und Brüssel war die Schweizer Volksabstimmung über die „Minder-Initiative“ – hierzulande meist „Abzocker-Initiative“ genannt, weil hier kaum jemand den Initiator Thomas Minder kennt, einen Schweizer Familienunternehmer und parteilosen Ständerat. Die Schweiz als Land mit der größten wirtschaftlichen Freiheit in Europa begeistert plötzlich auch diejenigen europäischen Politiker, die zuvor noch dem eigen- und freisinnigen Volk mit der „Kavallerie“ drohten.

Der Sinn der jüngsten Schweizer Initiative soll hier nicht vertieft beurteilt werden: Soweit sie dazu führt, dass Eigentümer („shareholder“) über die Gehälter ihrer angestellten Manager direkt entscheiden sollen, ist das eine ordnungspolitische Richtige, die geeignet ist, Eigentum und Kontrolle zusammenzubringen. Sozialwissenschaftlich spricht man vom Verhältnis zwischen „Prinzipal“ (Auftraggeber, Eigentümer) und „Agent“ (Auftragnehmer, Manager).

Prinzipal und Agent

Strukturell stellt sich ein ähnliches „Prinzipal-Agent-Problem“ zwischen Bürgern und Politikern. In einer Demokratie sollen Politiker im Auftrag des Volkes agieren. Der Bürger ist der Souverän; von ihm geht laut Grundgesetz (Art. 20 Abs. 2) „in Wahlen und (!) Abstimmungen“ alle Staatsgewalt aus. In der Praxis tut sich aber, wie für den Kleinaktionär gegenüber der großen Kapitalgesellschaft, in der Demokratie das Problem auf, dass es für den Wähler

Das EU-Demokratiedefizit beginnt auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Direkte Demokratie verteidigt dezentrale Entscheidungen und Eigenverantwortung.

schwer und unergiebig ist, seine Repräsentanten in Regierung und Parlament in allen möglichen Dimensionen ihrer Tätigkeit wirksam zu kontrollieren. Manager wie Politiker folgen daher ihren eigennütigen Vorstellungen und haben eine die laufenden und konkreten Entscheidungen in Frage stellende, wirksame Kontrolle durch ihre Prinzipale selten zu befürchten.

Deshalb darf die „Minder-Initiative“ Anlass geben, über das Verhältnis zwischen Prinzipal und Agent in der Demokratie nachzudenken. Uns geht es um zwei grundsätzliche Fragen: Welche Wirkungen hat die direkte Demokratie in der Schweiz generell? Und: Sind direkt-demokratische Verfahren (Referenden und Volksinitiativen) für andere Staaten Europas zu empfehlen – nicht zuletzt, wenn es um europapolitische Themen geht?

Direkte Demokratie in der Schweiz

Die direkte Demokratie ist nirgends so stark ausgeprägt wie in der Schweiz. Ähnliches gilt für den Finanzföderalismus, der in seiner schweizerischen Ausprägung durch eine relativ starke Autonomie der Gemeinden und Kantone gekennzeichnet ist. In der Schweiz finden auf lokaler Ebene mehrmals im Jahr obligatorische oder fakultative Finanzreferenden statt, was in Deutschland gemäß dem sogenannten Finanztabu in der Volksgesetzgebung derzeit nicht möglich ist. In der Schweiz entscheidet somit überwiegend der Souverän beziehungsweise Prinzipal, was mit seinem eigenen Geld geschehen soll. Per Volksinitiative können zudem politische Entscheidungen sowohl angeregt als auch widerrufen werden, wenn die Bürger dies wünschen. Und: Jede Übertragung von Souveränität auf eine höhere Ebene muss direkt vom Volk bestätigt werden. Dadurch hat sich die Schweiz ein hohes Maß an Nonzentralismus und lokaler Eigenverantwortung bewahrt.

Für die empirische Sozialforschung ist die Schweiz schon deshalb ein Glücksfall, weil sie sich, nicht zuletzt mithilfe direkter Demokratie, eine Binnenvielfalt erhalten hat, die selbst hinsichtlich des jeweiligen Ausmaßes an direkter Demokratie in den



Illustration Peter von Tresckow

jeweiligen Schweizer Gemeinden und Kantonen gilt. Damit kann man empirisch den Einfluss unterschiedlicher Instrumente und Intensitätsgrade direkter Demokratie auf die verschiedenen ökonomischen Leistungsmerkmale analysieren.

Die Ergebnisse sind dabei ziemlich eindeutig und robust: Gebietskörperschaften geben weniger für die Staatstätigkeit aus, wenn die Bürger direkt über ihr eigenes Geld bestimmen können. Sie agieren sparsamer, die Steuer- und Abgabenlast ist geringer. Auch ihre Verschuldung ist tendenziell geringer, je stärker die Bürger anstelle der Regierungen durch das Finanzreferendum das Finanzgebahren der öffentlichen Hand bestimmen. Lars Feld und Gebhard Kirchgässner haben in einer Studie festgestellt, dass in Schweizer Kantonen, in denen die Bürger direkt-demokratisch über die öffentlichen Finanzen mitbestimmen können, der Schuldenstand je Einwohner durchschnittlich um etwa 3100 Schweizer Franken geringer ausfällt. Es scheint, dass die Bürger als Haushälter fiskalisch verantwortlicher über die politische Verwendung ihres eigenen Geldes (und dem ihrer Kinder) befinden als Regierungen und Parlamente.

Dabei bleibt „Solidarität“ nicht auf der Strecke. Eine Studie von Feld, Kirchgässner und Justina Fischer zeigt, dass in direkt-demokratischen Kantonen zwar insgesamt weniger umverteilt wird. Dies bedeutet aber keineswegs, dass bei den Armen zu wenig durch Einkommensumverteilung ankommt. Die soziale Ungleichheit ist in den direkt-demokratischen Kantonen nicht größer. Vielmehr deutet vieles darauf hin, dass die Sozialtransfers dort zielgerichteter eingesetzt werden.

Weitere Studien belegen: Wird der Bürger in die Finanzierung und Ausgestaltung staatlicher Leistungen mit einbezogen, sinkt die Neigung, Steuern zu hinterziehen. Die staatlichen Leistungen sind aufgrund der direkten Demokratie stärker an den Präferenzen der Bürger ausgerichtet. All dies führt zu einer höheren gesamtwirtschaftlichen Produktivität, weil die staatlichen Leistungen von besserer Qualität und die Finanzpolitik solider sind, als dies in reinen repräsentativen Demokratien der Fall ist.

Felix Helvetia! Volksmeinung als Schuldenbremse, Steuermoral- und Effizienzförderer sowie Subsidiaritätstütze: Ist es nicht genau das, was ganz Europa heute braucht? Gemach, die EU wird weder, ei-

nem Beitritt der Schweiz zuvorkommend, der Eidgenossenschaft „beitreten“ wollen, noch zu einer „großen Schweiz“ werden können. Wie der große Schweiz-Versteher und EU-Skeptiker Wilhelm Röpkke schon früh mahnte: Europäische Integration kann nur „von unten“ gelingen – von den kleinen Einheiten in subsidiärer Eigenverantwortung stückweise aufgebaut und über freien Marktzugang grenzüberschreitend vernetzt; nicht aber von Brüsseler Blaupausen zentral dekretiert.

Ist das Schweizer Modell übertragbar?

Drei Viertel der Deutschen wünschen sich mehr direkte Demokratie. Das ergaben Meinungsumfragen nach dem Hamburger Volksentscheid zur Schulreform. Da sollte direkte Demokratie in Deutschland erst einmal erprobt werden: Bei den Entscheidungen auf lokaler Ebene, wo diejenigen, die selbst unmittelbar betroffen sind, selbst entscheiden sollen. Nun ist in Deutschland nur noch wenig lokal oder auf Länderebene in wirklich eigener Verantwortung zu entscheiden.

Das besonders von Charles Beat Blankart entwickelte Prinzip der „institutionellen Kongruenz“ gilt in der Schweiz viel stärker als in Deutschland. Es fordert schlicht, dass Entscheidungsträger, Nutznießer und Kostenträger möglichst deckungsgleich sein sollen. Nur so wird vermieden, dass Außenstehende belastet werden – etwa durch eine demokratische Entscheidung, deren Kosten andere zu tragen haben. Institutionelle Kongruenz ist im Prinzip das finanzpolitische Äquivalent zum von Walter Eucken geforderten Grundsatz, dass Entscheidungsvollmacht (Eigentum und Vertragsfreiheit) mit Haftung und Eigenverantwortung einhergehen muss. Dieses Prinzip wäre aber im deutschen Bundesstaat aufgrund seiner Mischfinanzierung und unzureichenden Steuerautonomie auf der Länder- und Gemeindeebene nicht sichergestellt.

Ein EU-weites Referendum etwa über die Einführung von Eurobonds, die Ausweitung der Rettungsschirme oder weitere Steuerharmonisierung wäre kein Beitrag zur Überwindung des europäischen „Demokratiedefizits“. Dies zum einen, weil Demokratie einen Demos voraussetzt, ein europäisches Volk, das eine europäische „Solidarität“ und eine öffentliche Meinung bilden und äußern könnte. Das ist zurzeit

nicht abzusehen. Zum anderen könnten solche Abstimmungen leicht dazu führen, dass Mehrheiten sich auf Kosten anderer mit Transfers oder Sondervorteilen eindecken würden – nach dem Motto, dass wir entscheiden und ihr zahlt. Solche Referenden würden Zentralismus und Transferunion eher befördern als aufhalten.

Das europäische Demokratiedefizit beginnt auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Und hier hat direkte Demokratie eine wichtige Funktion: die Verteidigung dezentraler Entscheidungsbefugnisse und Eigenverantwortung. Regierung und Parlament sind die Agenten des Souveräns. Der Souverän ist das Volk. Die Gefahr ist groß, dass die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat Entscheidungen treffen,

Die Bürger müssen als „Prinzipale“ dann gefragt werden, wenn ihre „Agenten“ die von ihnen geliebte Souveränität abgeben wollen.

die Souveränität vom Mitgliedstaat auf die europäische Ebene übertragen und dabei nicht die Interessen ihrer Bürger widerspiegeln.

Deshalb ist es erforderlich, dass substantielle Übertragungen von Kompetenzen und Souveränitätsrechten auf eine supranationale Ebene nicht lediglich von Regierungen in nächtlichen Krisensitzungen beschlossen werden dürfen, sondern direkt vom Souverän selbst – also per Referendum – legitimiert werden müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Verbindung in seinem Lissabon-Urteil betont – jedoch nur für den Extremfall, dass über Art. 146 über eine neue Bundesverfassung abgestimmt werden müsste.

Dass nun die eine Volksinitiative über die Minder-Initiative aus der direkt-demokratisch und betont dezentralistisch aufgebauten Schweiz (die bisher stets gegen eine Mehrheit der Parteien in Bundesrat und Parlament einen Beitritt zur EU ablehnte) der EU-Kommission eine Motivation oder gar „Legitimation“ erteilen soll, ein EU-weit verpflichtendes Gesetz über Gehaltsobergrenzen auszuarbeiten, ist schon bemerkenswert.

Richtig wäre, direkte Demokratie in europäischen Fragen da anzuwenden, wo sie in der Schweiz üblicherweise und mit Erfolg praktiziert wurde: Die Bürger müssen als „Prinzipale“ dann gefragt werden, wenn ihre „Agenten“ die von ihnen geliebte Souveränität abgeben wollen. Und die Bürger sollen auf lokaler Ebene darüber entscheiden dürfen, was mit ihrem eigenen Geld geschehen soll. Und sie müssen auch sagen, wie sehr sie selbst für die Schulden anderer haften wollen. Dafür müssten aber in Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten der EU erst einmal eigenverantwortliche Gebietskörperschaften nach dem Prinzip der institutionellen Kongruenz geschaffen werden.

Bei Bedarf einmal ein „Abzocker-Referendum“ zu starten, heißt nicht: „Mehr Schweiz wagen!“ „Mehr Schweiz“ wäre für Deutschland und die ganze Europäische Union empfehlenswert – aber als anspruchsvolles Reformprogramm politischer Institutionen.

WIRTSCHAFTSBÜCHER

Die Ära der Grandhotels

Eine Tradition, die immer noch Zukunft besitzt

Kostbare Kronleuchter, schwere Portieren, opulente Stuckdecken und geschwungene Freitreppen – um das Jahr 1900 fand man das alles in Deutschlands ältester Luxusherberge, dem Hotel Schwarzer Bock, und in rund 30 weiteren Häusern dieser Art in Wiesbaden, der Kurstadt mit der damals weltweit höchsten Dichte an Grandhotels. Die prachtvollen Hotel-Paläste der Belle Epoque und die eleganten Bauten des Art déco setzten auch anderswo in Bädern, Luftkurorten und Metropolen Maßstäbe. Bis heute entscheiden glanzvolle Architektur und erlesenes, die Sinne ansprechendes Design neben dem Service und der Lage über die Akzeptanz und den wirtschaftlichen Erfolg von Luxushotels.

Ein voluminöses, buntes, bilder- und abwechslungsreiches Buch betrachtet jetzt Premium-Hotellerie aus Vergangenheit und Gegenwart als sozioökonomisches und kulturelles Phänomen, das bis heute mit Glamour und Geschäftssinn gesellschaftliche Schranken kultiviert, andererseits schon frühzeitig Barrieren zwischen den Geschlechtern lockerte und modernes Leben beflügelte. Der Prachtband, der seit Mitte April von einer Ausstellung in Vancouver begleitet wird, ist alles andere als ein Reiseführer, obwohl er mit den weltweit bekanntesten Beispielen von Grandhotels aufwartet. Seine konzisen Texte, Reprints und Zitate prominenter Hoteliers, Architekten, Filmemacher und Literaten thematisieren Mobilität, Sozialverhalten und Design als konstituierende Faktoren für die Gestalt und Bedeutung von Grandhotels.

Wie Wolkenkratzer und Kaufhäuser hätten sich Hotelpaläste in den frühen zwanziger Jahren als Ikonen der Moderne und als Experimentierfeld für neue menschliche Erfahrungen etabliert, heißt es in dem Buch. Mit Vicky Baums im Jahre 1932 in Hollywood verfilmtem Roman „Menschen im Hotel“ seien Grandhotels ins kollektive Bewusstsein eingegangen. Seitdem habe das globale kommerzielle Netzwerk von Hyatt über Hilton bis Ritz-Carlton ein komplexes kulturelles Eigenleben entwickelt und Architektur wie Innendesign zum durchgängigen Marken-Branding mit hohem Sozialprestige verselbständigt.

Dass Grandhotels verstärkt zwischen den Jahren 1830 und 1930 entstanden, führen die Autoren auf wachsenden privaten Wohlstand, neue Verkehrstechnologien und die zunehmende Lust an Vergnügungstourismus zurück. Immer mehr Eisenbahnrouthen erschlossen damals fremde Gegenden, Luxus-Expresszüge kamen in Mode, und auch an ihre Endstationen wurden teure, komfortable Herbergen gebaut. Ein paar Jahrzehnte spä-

ter induzierte die neue weltweite Verkehrsfliegerei den nächsten Schub luxuriöser Unterkünfte. Als deren schönstes Exemplar galt Arne Jacobsens 1960 eröffnetes „SAS Royal Hotel“ in Kopenhagen, wo heute nur noch Zimmer 606 im Original erhalten ist.

First-Class-Hotels seien stets die Ersten gewesen, die Neues, Besonderes boten, und schon früh hätten Hoteliers wie der berühmte Schweizer César Ritz bei



Jennifer Volland (Hrsg.): Grandhotel. Redesigning Modern Life.

HatjeCantz Verlag, Ostfildern 2013, 336 Seiten, 39,80 Euro

der Ausstattung von Luxusherbergen an den Geschmack weiblicher Gäste gedacht. Innovativ zu agieren hätte handfeste kommerzielle Gründe gehabt und das Überleben gesichert.

Viele Hotels, die anfangs als Sensation betrachtet wurden, verloren schnell an Reiz, sobald die Konkurrenz luxuriöse Unterkünfte oder feineren Service bot. Einige Namen allerdings wahrten ihren Nimbus und Erfolg über lange Zeiten, so das „Raffles“ in Singapur, das „Ritz“ in Paris, das „Savoy“ in London, das „Waldorf-Astoria“ in New York, das „Dolder“ in Zürich und das „Adlon“ in Berlin. Offensichtlich verstanden es diese Häuser, sich an die wechselnden kulturellen und technologischen Erfordernisse der sich wandelnden Welt anzupassen. Wo das nicht geschieht, sind Hotels schnell am Ende.

Nach wie vor wird von Grandhotels erwartet, dass sie originell, stilvoll und komfortabel, exquisit und mit neuester Technik ausgestattet sind. Aussehen sollten sie heute am besten wie Zaha Hadids wild gekurvtes italienisches „Jesolo Magica retail center“, das 2014 eröffnet wird, oder wie das segelförmig in den Himmel ragende „Burj Al Arab“, das sich nur wenige Meter niedriger als der Eiffelturm seit 1999 auf einer künstlichen Insel vor Dubai erhebt.

Fast so hoch hinaus will auch das künftige Londoner „Shangri-La“ in Renzo Pianos 310 Meter hohem, glitzernem Wolkenkratzer „The Shard“ am Südufer der Themse. Ab Juni kann man dort hoch droben zwischen dem 34. und dem 52. Stockwerk mit Top-Service, modernstem technischen Equipment und Blick auf die London Bridge logieren. Vier weitere Luxushotels eröffnen 2013 in Europa. Keines davon steht in Deutschland. ULLA FÖLSING

Demokratie auf dem Rückzug?

Das wirtschaftliche Wohlstandsversprechen als Achillesferse

Joshua Kurlantzick ist Fellow beim New Yorker Council on Foreign Relations. Im vorliegenden Buch macht er sich Sorgen um die Zukunft der Demokratie als Regierungsform. Nach seiner Auffassung ist die Demokratie in den letzten Jahren nicht mehr auf dem Vormarsch, sondern auf dem Rückzug. Das Buch enthält über weite Strecken Reportagen über Gefährdungen der Demokratie in einer Vielzahl von Entwicklungsländern, so dass es schwer ist, die großen Linien der Argumentation oder gar eine Theorie zu erkennen.

Die ersten drei Kapitel verbinden einen historischen Rückblick auf Demokratisierungswellen mit einer Dokumentation des Rückzugs der Demokratie unter Verweis auf gewählte Autokraten, abnehmende Pressefreiheit und zunehmenden Einfluss des Militärs auf Regierung und Politik. Das vierte und fünfte Kapitel zeigen mit Hilfe von Umfragedaten, dass die Menschen von der Demokratie Wachstum und Wohlstand erwarten und deren Wert bezweifeln, wenn das Wohlstandsversprechen nicht eingelöst wird. Vor allem die Mittelschichten sind bereit, um des Wirtschaftswachstums und der Stabilität willen die Demokratie und die Mitbestimmungsrechte der armen Massen in Frage zu stellen. Das ausführlich und immer wieder behandelte Beispiel Thailand, aber auch Venezuela sind gute Illustrationen für Kurlantzicks These.

Ein erster Grund für die Abwendung von der Demokratie wird im sechsten Kapitel behandelt: Bestechlichkeit. Eigentlich sollte man erwarten, dass Demokratien dieses Problem eher als Autokratien in den Griff bekommen. Aber Kurlantzick bringt Gegenargumente. Auf kurze Sicht bedeutet politische Liberalisierung oft Dezentralisierung der Bestechlichkeit. In Autokratien ist Korruption oft Privileg der Machthaber. Mit der Demokratisierung haben auch kleine Amtsinhaber den Mut, Bestechungsgelder zu fordern. Außerdem erhöht Meinungsfreiheit die Sichtbarkeit der Korruption, die in Autokratien oft verborgen bleibt.

Der zweite Grund für die Abwendung von der Demokratie ist der eindrucksvolle Erfolg des im siebten Kapitel behandelten chinesischen Modells, das sich durch etwas wirtschaftliche, aber kaum

politische Freiheit auszeichnet. Das achte Kapitel zeigt, dass Autokratien oft autokratische Führungen in Nachbarländern unterstützen, das neunte Kapitel, dass regional einflussreiche Demokratien – wie Indien, Brasilien oder Südafrika – wenig zur Verbreitung oder Stabilisierung von Demokratien in ihren Regionen tun.

Erst in den beiden letzten Kapiteln spricht Kurlantzick das an, was als Kern seiner Diagnose hervortritt: die wirt-



Joshua Kurlantzick: Democracy in Retreat.

Yale University Press, New Haven 2013, 287 Seiten, 20 Dollar

schäftlichen Schwierigkeiten des Westens, sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in Europa, im Kontrast zum kräftig wachsenden und aufsteigenden China. Wenn diese Diagnose richtig ist, dann gefährden die wirtschaftlichen Misserfolge des Westens die Verbreitung und Konsolidierung der Demokratie in der Welt. Merkwürdigerweise fehlt bei Kurlantzick eine Analyse der hohen und fast überall im Westen steigenden Staatsdefizite. Nichts behaupten die Verteidiger des Pekinger Modells so gern wie die Unvereinbarkeit von solider Haushaltsführung und Demokratie.

Kurlantzick gibt zwar den richtigen Hinweis, dass Autokratien im Allgemeinen nicht schneller als Demokratien wachsen, und guten Rat an den Westen, wie Stagnation zu vermeiden und nicht schnellere Wachstumsaussichten zu versprechen, als Demokratien halten können, Appelle zur Bescheidenheit im Auftreten oder zum Kampf gegen die Korruption. Aber Kurlantzicks Gegenmaßnahmen gegen den globalen Rückzug der Demokratien scheinen den zentralen Problemen in den demokratischen Kernländern, im Westen, auszuweichen. Obwohl das etwas unbefriedigend ist, bleibt das Buch für jeden lesenswert, der bereit ist, die wirtschaftliche Basis von Demokratien zu bedenken. ERICH WEED

Die Autoren



Lars Feld ist Professor für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik in Freiburg, Direktor des Eucken-Instituts und Mitglied des Sachverständigenrats („Fünf Weise“). Er hat eini-

ge Jahre in der Schweiz geforscht. In zahlreichen Veröffentlichungen hat Feld die ökonomischen Auswirkungen von direkter Demokratie untersucht.



Michael Wohlgenuth ist Direktor der jungen Denkfabrik Open Europe Berlin, die für eine europäische Ordnungspolitik wirbt. Zuvor war er geschäftsführender Forschungsrefe-

rent des Freiburger Eucken-Instituts. Er lehrt als außerordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Witten-Herdecke.