

## **Russel J. Dalton:**

### **Direct Democracy and Good Governance: Does it Matter?<sup>1</sup>**

Russel Dalton beschäftigt sich in dieser Rede mit der Frage, ob die direkte Demokratie die Performanz der Regierung systematisch beeinflusst. Unter „Performanz“ versteht er sowohl die Effizienz als auch die Qualität der Regierungstätigkeit. Als Untersuchungseinheiten dienen die US-amerikanischen Gliedstaaten.

Es gibt zwei theoretische Argumentationslinien. Die einen Autoren behaupten, die direkte Demokratie verschlechtere die Performanz, indem sie den Partikularinteressen erlaube, die Policies zu verzerren und inkonsistent zu machen. Sowohl die Qualität als auch die Effizienz der Regierungstätigkeit leide darunter. Andere behaupten, direkte Demokratie binde die Regierung stärker an den Willen des Volkes. Dadurch erhalte das Volk, was es wolle. Meiner Ansicht nach schliessen sich diese beiden Argumente nicht gegenseitig aus. Was das Volk will, muss nicht zwingend die Performanz der Regierung steigern, ausser man definiert letztere ausschliesslich als (kurzfristige) Responsivität dem Volk gegenüber.

#### **Abhängige Variable (y)**

Die Universität von Syracuse hat einen Versuch unternommen, die besagte Performanz zu messen, und zwar bezogen auf die Jahre 1999 bis 2002. Dabei haben sich die Wissenschaftler auf drei Bereiche konzentriert:

- *Regierungsmanagement:* In diesem Bereich werden z.B. Fragen nach der fiskalen Stabilität oder nach dem Stand der Informationstechnologie erörtert. Es wird aber auch analysiert, inwiefern die Regierung eines Gliedstaates die absehbaren künftigen Bedürfnisse der Bevölkerung erkennt und berücksichtigt.
- *Bildungswesen:* Hier werden beispielsweise der Inhalt des High School-Lehrplanes oder der Zugang zur Bildung nach der Sekundarstufe untersucht.
- *Steuerwesen:* U.a. versucht man hier folgende Fragen zu beantworten: Verfügt der Staat über genügend Steuereinkommen? Wie gerecht ist die Besteuerung? etc.

Die verschiedenen Indikatoren der einzelnen Bereiche werden je zu einem Index zusammengefasst, der von null bis vier reicht. Man erkennt, dass die Indikatoren nicht bloss

---

<sup>1</sup> Paper prepared for the conference "The Impact of Direct Democracy," Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine, January 2005.

quantitativer, sondern ebenso qualitativer Natur sind. Somit werden nicht nur Aspekte der Effizienz, sondern auch der Qualität der Regierungen gemessen. Allerdings ist es grundsätzlich schwierig, qualitative Ergebnisse zu quantifizieren. Es können Probleme der Validität der Indikatoren auftreten.

### Unabhängige Variablen (x)

Diejenige Determinante, die Dalton am meisten interessiert, ist das Ausmass der direkten Demokratie. Operationalisiert wird sie mittels der Anzahl Initiativen und Referenden innerhalb eines Gliedstaates in den Jahren 1990 – 98. Der Autor kontrolliert in einem multiplen Regressionsmodell zudem eine Reihe weiterer Variablen: Höhe des sozioökonomischen Status (aggregiert); Bevölkerungsgrösse, politische Position der Legislative; Höhe des Sozialkapitals; Ausmass der Populationsdichte; Ausmass der ökonomischen Ungleichheit.

### Resultate der multivariaten Analyse

Nach einer Reihe von bivariaten Analysen, welche keine signifikanten Zusammenhänge ausweisen, führt Dalton mehrere multiple Regressionen durch. Die direkte Demokratie hat auf alle drei untersuchten Bereiche der Staatstätigkeit einen negativen Einfluss. Allerdings sind die Einflüsse nicht in jedem Jahr signifikant (vgl. Table 5 aus Dalton 2005).

Table 5. Predicting Government Performance

Predictor	GPP2001		GPP1999		Education 2002		Education 2000		Taxes	
	b	Beta	b	Beta	b	Beta	b	Beta	b	Beta
Initiative Usage	-.0054 (.002)	<b>-.316*</b>	-.0042 (.003)	-.210	-.0032 (.002)	-.164	-.0441 (.021)	<b>-.202*</b>	-.0053 (.002)	<b>-.337*</b>
Income	-.00003 (.000)	-.163	-.00002 (.000)	-.125	.00009 (.000)	<b>.423*</b>	.00104 (.000)	<b>.441*</b>	-.0000 (.000)	-.025
Adult Population (log)	.375 (.084)	<b>.717*</b>	.346 (.106)	<b>.576*</b>	.220 (.068)	<b>.367*</b>	1.738 (.776)	<b>.264*</b>	-.023 (.076)	-.049
Party Composition	-.664 (.515)	-.191	-.292 (.648)	-.073	.619 (.418)	.155	4.087 (4.763)	.093	-.402 (.467)	-.129
Social Capital	.167 (.118)	.245	.320 (.149)	<b>.406*</b>	.526 (.096)	<b>.671*</b>	4.979 (1.093)	<b>.578*</b>	.368 (.107)	<b>.598*</b>
Urban/ Rural	-.0013 (.006)	-.038	-.004 (.007)	.009	-.0073 (.005)	-.175	-.093 (.055)	-.203	-.002 (.005)	-.075
Economic Inequality	-.131 (.052)	<b>-.375*</b>	-.144 (.065)	<b>-.358*</b>	-.055 (.042)	-.138	-.932 (.480)	-.211	-.019 (.047)	.061
Constant	2.099 (1.000)		2.026 (1.258)		-.919 (.811)		52.918 (9.243)		2.705 (.906)	
Multiple R	.668		.582		.850		.838		.661	
Rsqr	.447		.338		.723		.702		.437	

Source: See Tables 1-4.

Note: Table entries are coefficients from OLS multiple regression analysis; coefficients marked by an asterisk are significant at the .05 level.

Dalton hebt hervor, dass andere Studien einen positiven Effekt der direkten Demokratie nachgewiesen hätten, und zwar auf das politische Wissen, das politische Engagement, das Gefühl, etwas bewirken zu können, und das Sozialkapital. Der Effekt auf das Sozialkapital ist insofern interessant, als letzteres gemäss Daltons Studie einen relativ starken positiven Einfluss auf die Performanz der Staatstätigkeit ausübt. Mit anderen Worten besteht zwischen der direkten Demokratie und der Performanz möglicherweise ein positiver Zusammenhang, jedoch wird er über die Variable des Sozialkapitals vermittelt. Derartige Effekte werden in Regressionsmodellen jedoch berücksichtigt; in diesem Fall müsste sich der vermutete Zusammenhang im Regressionskoeffizienten der Variable direkte Demokratie niederschlagen. Dieser Wert ist jedoch, wie bereits erwähnt, in den verschiedenen Modellen jeweils negativ. Das deutet darauf hin, dass entweder der besagte indirekte positive Effekt nur schwach ist und angesichts der negativen Effekte untergeht oder dass es im Rahmen dieser Stichprobe keinen positiven Zusammenhang zwischen der direkter Demokratie und dem Sozialkapital gibt.

Zum Schluss meint der Autor, dass eine Demokratie da sei, um die Elite zu kontrollieren, und nicht, um die Effizienz der Regierungstätigkeit zu erhöhen. Und je besser der Zugang zum politischen System sei, umso besser falle diese Kontrolle aus.

### **Kritik**

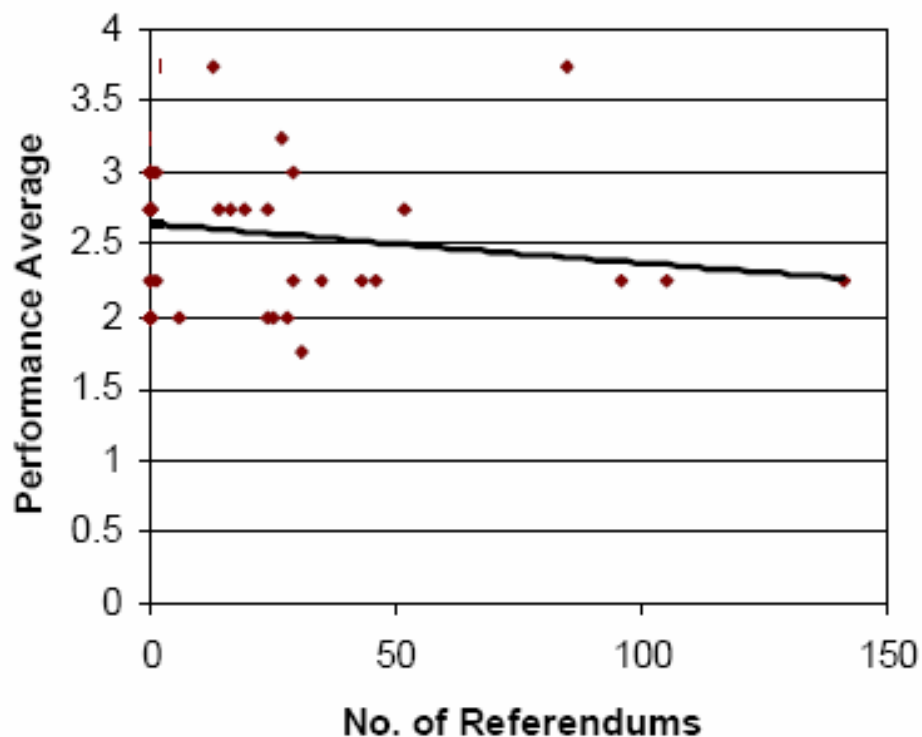
- 1) Die Ansicht, dass der Zweck einer Demokratie nicht in erster Linie aus der Effizienz des politischen Systems besteht, teile ich. Aber die Qualität der Staatstätigkeit sollte meiner Meinung nach trotzdem nicht beeinträchtigt werden. Die Indices zu den drei untersuchten Bereichen enthalten sowohl Indikatoren zur Effizienz als auch solche zur Qualität der Performanz. Man könnte diese Indices auf die besagten beiden Kriterien hin aufschlüsseln und daraufhin die quantitativen und qualitativen Indices separat testen, und zwar in einem multivariaten Modell. So könnte man herausfinden, ob die direkte Demokratie in den Gliedstaaten der USA die Effizienz, die Qualität oder beides beeinträchtigt.

Dalton schlägt diese Richtung ein, indem er bivariate Analysen zwischen dem Ausmass der direkten Demokratie und bestimmten Indikatoren-Bündel der Indices durchführt. Und tatsächlich sind nicht nur negative, sondern auch positive Zusammenhänge erkennbar. Aber erstens ist mir nicht klar, inwiefern diese Bündel jeweils quantitativer bzw. qualitativer Natur sind, zweitens sind die Schätzer nicht

signifikant und drittens werden keine Kontrollvariablen berücksichtigt. Somit ist die Aussagekraft dieser statistischen Modelle sehr beschränkt.

- 2) Figure 2 (aus Dalton 2005) zeigt den negativen Zusammenhang zwischen dem Ausmass der direkten Demokratie und dem Durchschnittswert aller Indices zur Regierungsperformanz. Man sieht, dass es drei Gliedstaaten gibt, welche viel mehr Initiativen und Referenden aufweisen als der Rest und zudem ziemlich genau auf der Regressionsgeraden liegen. Ich vermute, dass die Signifikanz der oben beschriebenen Effekte verloren geht, wenn man diese drei Ausreisser aus der Analyse ausschliesst. Mit anderen Worten: die Resultate Daltons stehen auf äusserst wackeligen Füßen.

Figure 2. The Relationship between Refendum Usage and Performance



Source: Maxwell School (2002) and count of initiative and referendum use in state 1990-98 from Initiative and Referendum Institute.

Note: Figure entries plot the state government performance average for 2001 and the number of initiatives that appeared on statewide ballots.