

Adrian Vatter

Das politische System der Schweiz

2., aktualisierte Auflage 2016



Nomos

Vorwort

Das vorliegende Buch bietet sowohl eine allgemeine Einführung in das politische System der Schweiz als auch einen vertieften Überblick über den aktuellen Stand der politikwissenschaftlichen Forschung zur Schweiz. Es wendet sich an ein breites Publikum von Studierenden, Lehrenden und Forschenden der Politikwissenschaft und angrenzender Disziplinen sowie an politische Entscheidungsträger, Medienschaffende und an alle an Fragen der Schweizer Politik Interessierte. All denen, die mir beim Zustandekommen des Buchs während meines Freisemesters an der Universität Bern im Herbst 2012 und den folgenden Monaten geholfen haben, möchte ich an dieser Stelle herzlich danken. Ein ganz besonderer Dank geht zunächst an die (teilweise ehemaligen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, die mich in vielerlei Hinsicht tatkräftig unterstützt haben. Namentlich erwähnen möchte ich Alex Arens, Julian Bernauer, Pirmin Bundi, Seraina Dick, Martina Flick, Anja Heidelberger, Silja Kohler, Samuel Kuhlmann, Ursula Wälther und Rolf Wirz. In der Vorbereitung und während des Verfassens des Buches habe ich zudem von den wertvollen Anregungen zahlreicher Kolleginnen und Kollegen profitiert, allen voran von Regina Kiener und Claude Longchamp, im Weiteren aber auch von den hilfreichen Kommentaren und Hinweisen von Klaus Armingeon, Daniel Bochsler, Sarah Bütikofer, Marc Bühlmann, Christian Bolliger, Katharina Fontana, Markus Freitag, Andreas Lienhard, Sean Mueller, Thomas Milic, Daniel Oesch, Christian Rüfli, Fritz Sager, Pascal Sciarini, Daniel Schwarz und Jürg Steiner. Michael Hermann und Andreas Ladner danke ich für die Bereitstellung von Daten. Ein grosses „thank you“ gebührt ausserdem Clive Church, der mir im Herbst 2012 einen interessanten Aufenthalt am *Centre for Swiss Politics* an der *University of Kent* in Canterbury (UK) ermöglicht hat. Er hat mich nicht nur in die neuesten Entwicklungen und Geheimnisse der britischen Politik und Gastronomie eingeführt, sondern mich auch mit seiner grosszügigen Gastfreundschaft und seinem feinen englischen Humor bestens bewirtet und unterhalten. Meiner Mitarbeiterin Kerstin Nebel gebührt in besonderer Weise Dank und Anerkennung, in weiten Phasen der Manuskripterstellung die Federführung bei den anfallenden Korrekturarbeiten und bei der Schlussredaktion des Textes übernommen zu haben. Für das sorgfältige Lektorat und die konstruktive Zusammenarbeit danke ich zudem Beate Bernstein und Jasmin Burkart vom Nomos Verlag sowie meiner langjährigen Sekretärin Monika Spitsch. Meiner Frau, meinen Kindern und meinen Eltern danke ich für ihre grosse Unterstützung, ihr Verständnis und die nur langsam endende Geduld. Widmen möchte ich das Buch meinem Mentor und Vorgänger Wolf Linder, dessen Arbeiten zur Schweizer Politik noch heute prägend sind und massgeblich zur erfolgreichen Entwicklung der Schweizer Politikwissenschaft beigetragen haben.

Bern, im September 2013

Adrian Vatter

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8252-4625-9 (Print, UTB)

ISBN 978-3-8385-4625-4 (E-Book, UTB)

Das E-Book zu diesem Buch ist erhältlich unter www.utb-shop.de.

2., aktualisierte Auflage 2016

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

8 Die direkte Demokratie

8.1 Einleitung

In keinem anderen Land wird das Prinzip der unmittelbaren Volkssouveränität so konsequent umgesetzt wie in der Schweiz. Anders als in parlamentarischen Demokratien trifft das Volk ohne Ausnahmen die abschliessende Entscheidung über alle Verfassungsfragen des Landes und ebenso unterstehen die Entscheide des Parlaments dem Vorbehalt der Nachentscheidung durch die Stimmbürgerschaft. Daraus hat sich ein System der halbdirekten Demokratie entwickelt, bei dem Exekutive, Legislative und Souverän eng zusammenwirken. Sichtbare Folge davon ist die Tatsache, dass weltweit nach wie vor rund ein Viertel aller Volksabstimmungen in der Schweiz stattfindet, obwohl in den letzten Jahren in zahlreichen Ländern ein stark wachsender Trend zur Verbreitung und Inanspruchnahme der Volksrechte zu beobachten ist (Altman 2011; Butler/Ranney 1994; Hug 2004; Kriesi 2005; Papadopoulos 1998). Entsprechend bietet die Schweiz als das Land mit den am stärksten ausgebauten und am häufigsten genutzten Volksrechten einen reichen Fundus an empirischen Befunden zur Funktions- und Wirkungsweise der direkten Demokratie und unterscheidet sich damit deutlich von den bestehenden repräsentativen Wahldemokratien, die sich an den Prinzipien der Parlaments- und Verfassungssouveränität orientieren.

Das vorliegende Kapitel systematisiert die empirischen Erkenntnisse zur Schweiz aus mehr als einem Jahrhundert Erfahrungen mit direktdemokratischen Institutionen und liefert Antworten auf die folgenden drei Fragen:

1. Wie ist die direkte Demokratie entwicklungsgeschichtlich in der Schweiz entstanden?
2. Welche Funktionen und Wirkungen übt die direkte Demokratie auf das politische System und seine Akteure sowie auf die einzelnen Politikfelder, im Weiteren aber auch auf die Wirtschaft und Gesellschaft, aus?
3. Wie lassen sich die Instrumente und die Nutzung der Volksrechte in der Schweiz aus einer komparativen Perspektive beurteilen?

Der Aufbau des Kapitels folgt den drei formulierten Fragen und schliesst mit Folgerungen.¹

¹ Einzelne Abschnitte des Kapitels sind eine aktualisierte und überarbeitete Fassung von Vatter (2007).

8.2 Historische Grundlagen

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts konnte in der Schweiz, mit Ausnahme der acht Landgemeindeorte und der beiden föderativen Republiken Graubünden und Wallis, keine Rede von einem direkten Einfluss des Volkes auf die Gesetzgebung sein. Die vorherrschende Staatsform bildete die durch Zensus und andere Vorrechte aristokratisch gefärbte Repräsentativverfassung. Mit dem Aufkommen der liberalen Regenerationsbewegungen in den 1830er Jahren wurde allerdings rasch die Forderung nach einer direkten Mitsprache des Volkes laut. Der Grundsatz der Volkssouveränität war einer der zentralen Eckpfeiler der Regeneration, wobei die neuen politischen Entscheidungsträger stärker an der Realisierung liberaler als direktdemokratischer Forderungen interessiert waren (Kölz 1992: 30; Schaffner 2011: 16).

Entsprechend dem demokratischen Grundverständnis der Regeneration wurde im Verlaufe der 1830er Jahre in allen neu geschaffenen Kantonsverfassungen, mit Ausnahme des Kantons Neuenburg, das obligatorische Verfassungsreferendum eingeführt (Auer 1996: 94). Allerdings kannten die Regenerationskantone Zürich, Bern, Freiburg, Solothurn, St. Gallen, Tessin und Waadt keine Volksinitiative auf Verfassungsänderung. Ein Grossteil der Regenerationskantone verlangte sogar die Unabhängigkeit der Verfassung für mehrere Jahre (Rigiditätsklauseln). Von den sechs Kantonen, welche die Verfassungsinitiative vorsahen, verlangten fünf die Unterstützung einer absoluten Mehrheit bzw. von zwei Dritteln der Stimmberechtigten für das Initiativbegehren, womit auch gleich die Frage der Verfassungsänderung entschieden war, da sie keine vorgängigen Unterschriftensammlungen voraussetzten. Nur der Kanton St. Gallen sah seit 1838 ein zweistufiges Initiativverfahren vor, indem zuerst 10'000 Stimmberechtigte ein Initiativbegehren stellen mussten und erst anschliessend eine Volksabstimmung durchgeführt werden konnte (Kölz 1992; Schmid 2011; Vatter 2002).

Als erste führten 1845 die Waadtländer Radikalen gegen den heftigen Widerstand der Konservativen die Gesetzesinitiative ein,² ergänzt durch ein Gesetzesplebiszit, mit dem der Grosse Rat den Gemeindeversammlungen nach eigenem Ermessen kantonale Gesetze vorlegen konnte (Kölz 1992: 474; Schmid 2011: 33). Auch die Berner Radikalen entschieden sich 1846 nicht für das fakultative Gesetzesreferendum, sondern für das Abberufungsrecht und ein plebiszitäres Referendum. Im Kanton Schwyz wurden zudem 1848 im Zuge der Abschaffung der Landgemeinde³ das obligatorische Gesetzesreferendum und die Verfassungsinitiative eingeführt⁴ und im

2 In den Landgemeindekantonen bestand schon vor 1848 ein sogenanntes „Anzugsrecht“ (Vorschlagsrecht) zu Gesetzen, das jedem Stimmberechtigten bzw. einer Mindestanzahl von Stimmberechtigten zustand. Als zweiter Kanton nahm 1852 der Kanton Aargau die Gesetzesinitiative in seine Verfassung auf.

3 Eine vertiefte Analyse der Wirkungen des Wechsels von Landgemeinde- zu Urendemokratien in den Kantonen nimmt Schaub (2016) vor.

4 Schwyz ersetzte 1848 die Landgemeinde durch Abstimmungen in den landgemeindeartigen Kreisgemeinden und 1876 durch geheime Abstimmungen in den Kirchgemeinden (Adler 2006). Auch der Kanton Zug

Kanton Graubünden 1854 das föderative Gemeindereferendum⁵ durch das obligatorische Referendum ersetzt.

Mit dem Aufkommen der demokratischen Bewegung sahen sich in den 1860er Jahren verschiedene Kantonsregierungen mit der Forderung nach der Einführung des obligatorischen Gesetzesreferendums konfrontiert. Diese Entwicklung war nicht zuletzt eine Folge der Bundesverfassung von 1848, nach der alle neu erlassenen Kantonsverfassungen sowohl die Möglichkeit des obligatorischen Verfassungsreferendums als auch der Volksinitiative auf Gesamtänderung des kantonalen Grundgesetzes garantieren mussten (Schmid 2011). Angeführt wurde dieser Demokratisierungsprozess 1863 durch den Kanton Basel-Landschaft. Zweimal im Jahr mussten in diesem Kanton die vom Parlament verabschiedeten Gesetze der stimmberechtigten Bevölkerung in den Gemeinden zur Genehmigung vorgelegt werden. Nach heftigen Auseinandersetzungen wurde 1869 das obligatorische Referendum für Gesetze auch in den Kantonen Zürich, Bern, Solothurn und Thurgau eingeführt, 1876 folgte der Kanton Aargau. Ebenfalls im Jahre 1869, „dem grossen Jahr der Volksgesetzgebung“ (Curti 1882: 213), lancierte der Kanton Zürich die Gesetzesinitiative in einer nun weiterentwickelten Form, nachdem schon die Verfassungen der drei Kantone Waadt (1845), Aargau (1852) und Basel-Landschaft (1863) Frühformen der Gesetzesinitiative vorsahen. Ihnen folgten in den nächsten 15 Jahren zehn weitere Kantone. Erst um die Jahrhundertwende bauten schliesslich die Kantone Genf (1891), Tessin (1892) und Wallis (1907) die Institution der Gesetzesinitiative in ihre Verfassungen ein. Als letzter Stand folgte 1921 der Kanton Freiburg.

Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre bildete schliesslich die letzte umfassende kantonale Verfassungsbewegung und schloss die Demokratisierung der Kantone in ihren Grundzügen ab. Abgesehen von der späteren Einführung des Proporzwahlrechts und einzelnen Erweiterungen der Volksrechte wurden zu dieser Zeit die wichtigsten Eckpfeiler der noch heute gültigen Verfassungs- und Demokratiestrukturen der Kantone eingeschlagen. Am Ende des 19. Jahrhunderts räumten alle Kantone der stimmberechtigten Bevölkerung direkte Mitsprachemöglichkeiten bei der Gesetzgebung ein. Die einzigen Ausnahmen bildeten der Kanton Freiburg, der bis 1921 am repräsentativen System festhielt, und der Kanton Wallis, der nur das Finanzreferendum kannte und erst 1907 die Gesetzesinitiative einführte.

Auer und Roca (2011) sind der Frage nachgegangen, weshalb sich gerade in den heterogenen Schweizer Kantonen sehr ähnliche direktdemokratische Instrumente etablieren konnten. Ein zentraler Faktor ist die relativ frühe Entwicklung von „liberal-repräsentativen Verfassungssysteme[n]“ (Roca 2011: 8) in den Kantonen im 19. Jahrhundert infolge der Französischen Revolution. Die neu geschaffenen revolutionä-

schaffte 1848 die Landgemeinde ab. Von 1848 bis 1873 war der Kanton Zug eine repräsentative Demokratie und führte dann das fakultative Gesetzesreferendum ein.

5 Das föderative Gemeindereferendum ermöglichte den Gemeinden im Kanton Graubünden eine direkte Mitwirkung beim Erlass und der Revision von Gesetzen und Verfassungsartikeln (Schuler 1996; Vatter 2002).

nären Regenerationsverfassungen konnten einzig durch die Zustimmung des Volkes legitimiert werden (Schmid 2011: 25). Dies zeigt zugleich, dass die Etablierung der direkten Demokratie in den Kantonen im Zusammenhang mit den historischen Entwicklungen in Europa steht. Insbesondere die am Wiener Kongress (1814/1815) zugesicherte bzw. verordnete Neutralität schuf Raum für die innenpolitischen Umrüstungen. Als zentraler Akteur trug die ländliche Bevölkerung durch Volksbewegungen zum Ausbau der direkten Demokratie bei. Die Einführung der direkten Demokratie in der Schweiz ist damit primär auf spezifische und teilweise sehr unterschiedliche Entwicklungen auf kommunaler und kantonaler Stufe zurückzuführen, die erst später auf die nationale Ebene übertragen wurden (Roca 2011). Zusammenfassend lassen sich die Entwicklungsetappen direktdemokratischer Institutionen im 19. Jahrhundert in drei Phasen unterteilen (Kölz 1981; 1992; Schmid 2011; Vatter 2002):

1. In einem *ersten Schritt* fand die zurückhaltende Einführung von Frühformen der Volksrechte durch die Liberalen in den 1830er Jahren nur unter starkem Druck der mobilisierten bürgerlichen Bevölkerung sowie der Radikalen und Demokraten statt. Die hohen Schwellen zu ihrer Ergreifung machten allerdings die erfolgreiche Nutzung dieser Mitwirkungsinstrumente bei der Gesetzgebung nahezu unmöglich. Ihre Wirksamkeit wurde stark zugunsten des repräsentativen Prinzips eingeschränkt und das Prinzip der Parlamentsherrschaft blieb bestimmend, sieht man vom obligatorischen Verfassungsreferendum ab. Die Einführung erster Volksrechte führte damit noch nicht zu einer prinzipiellen Veränderung des Staatsaufbaus in den Kantonen, sondern kann vielmehr als eine erste Vorstufe zu einem grundsätzlichen Verfassungswandel betrachtet werden.
2. Eine *zweite Etappe* erfolgte Mitte des 19. Jahrhunderts mit der erstmaligen Übernahme des fakultativen oder obligatorischen Gesetzesreferendums. Letzteres geschah in denjenigen Kantonen, die bereits über langjährige Erfahrungen mit der direkten Bürgermitsprache verfügten und bzw. oder eine starke Opposition gegen die Liberalen besaßen. Allerdings dominierte in den 1840er und 1850er Jahren in zahlreichen Kantonen nach wie vor das durch die mehrheitlich herrschenden Liberalen bevorzugte repräsentative System. Entsprechend drangen in verschiedenen Ständen die oppositionellen Kreise mit ihrer Forderung nach direkter Demokratie mittels Veto oder Referendum zunächst nicht durch (ZH, BE, SO, AG).
3. Eine *dritte Phase* zeichnete sich durch das Aufkommen der demokratischen Bewegungen in den 1860er Jahren aus, die in zahlreichen Kantonen die Abkehr vom Gesetzesveto und die Einführung des fakultativen und obligatorischen Gesetzesreferendums sowie der Volksinitiative forderten. Mit diesen Institutionen, insbesondere dem obligatorischen Referendum als konkrete Umsetzung des Volkssouveränitätsprinzips, wandten sich linksstehende Radikale, demokratische Parteien, aber auch Sozialisten und oppositionelle Konservative gegen die Parlamentsherrschaft der Liberalen und hofften dadurch, die Stellung der Aktivbür-

gerschaft bei der Gesetzgebung zulasten der Legislative zu stärken. Mit der Initiative sollten gemäss den Sozialdemokraten vor allem die sozialen Probleme entschärft werden. Dieser Demokratisierungsprozess hatte seine ideellen Wurzeln dabei weniger in den althergebrachten, konservativen Landgemeindenorten, sondern vor allem in den Schriften der Französischen Revolution (v. a. von Rousseau, den Girondisten und den Jakobinern). Mit der Einführung des obligatorischen Gesetzesreferendums in zahlreichen Nicht-Landgemeinde-Kantonen wurde das bisher geltende Repräsentativsystem nicht nur tendenziell, sondern prinzipiell durchbrochen und der Staatsaufbau der Kantone in nachhaltiger Weise verändert. Allerdings waren es in erster Linie die Kantone der Deutschschweiz, die nicht nur zu einem frühen Zeitpunkt die Volksrechte einführen, sondern sie auch weniger restriktiv ausgestalteten als die Kantone der lateinischen Schweiz. So übernahmen zahlreiche Stände der deutschsprachigen Schweiz das obligatorische Legislativreferendum schon in den 1860er Jahren, während die Romandie⁶ und das Tessin das fakultative Referendum erst ab den späten 1870er Jahren und die Gesetzesinitiative ab den 1880er Jahren in ihre Verfassungen aufnahmen.

8.3 Die Institutionen und Praxis der direkten Demokratie beim Bund

Auf Bundesebene schälten sich die heutigen Formen des Referendums und der Volksinitiative erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts heraus (Linder 2012). Die Bundesverfassung von 1848 kannte nur das obligatorische Verfassungsreferendum und die Volksinitiative auf Totalrevision. Dieses im Grunde genommen noch stark repräsentative Demokratiesystem änderte sich erst mit der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums (1874) und der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung (1891), was zum heute bekannten Entscheidungssystem der halbdirekten Demokratie führte. Das 20. Jahrhundert brachte nur noch einzelne Modifikationen der Volksrechte auf Bundesebene. Das Staatsvertragsreferendum, 1921 eingeführt und 1977 erweitert, schuf die Möglichkeit zur Mitsprache des Volkes in ausserpolitischen Entscheidungen. Zudem ist seit 2003 das fakultative Staatsvertragsreferendum über den bisherigen Anwendungsbereich hinaus für alle Verträge möglich, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.⁷ Im Weiteren wurde im Verlaufe des 20. Jahrhunderts die Möglichkeit der Bundesversammlung, Beschlüsse durch die Dringlichkeitserklärung dem Referendum zu entziehen, 1939 und 1949 mit der Einrichtung des sogenannten resolutiven Referendums eingeschränkt. Nach der späten Einführung des

⁶ Eine Ausnahme bildete der Kanton Waadt, der das (zweistufige) fakultative Referendum und die Gesetzesinitiative schon vor der demokratischen Bewegung einführt.

⁷ Eine Ausweitung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums durch die Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“ wurde am 17.06.2012 vom Stimmvolk deutlich abgelehnt.

Frauenstimmrechts (1971) wurde 1977 die Zahl erforderlicher Unterschriften für das fakultative Referendum von 30'000 auf 50'000 und für die Volksinitiative von 50'000 auf 100'000 erhöht. Eine weitere Modifikation fand 2003 mit der neu eingeführten allgemeinen Volksinitiative statt, die ebenfalls 100'000 Unterschriften benötigte. Mit ihr konnten Stimmberechtigte das Parlament beauftragen, ein Anliegen durch eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung umzusetzen. Im Fall einer Verfassungsänderung wäre eine obligatorische Volksabstimmung erfolgt. Im Fall der Gesetzesänderung hätte fakultativ das Referendum ergriffen werden können. Die allgemeine Volksinitiative wurde jedoch 2009 aufgrund mangelnder Praxistauglichkeit und Nachfrage in einer Volksabstimmung wieder abgeschafft. Weitergehende Ausbauvorschläge wurden hingegen bereits in der parlamentarischen Beratung verworfen, so die Einführung der Gesetzesinitiative oder des Finanzreferendums oder die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiativen und fakultative Referenden (Linder 2012; Ischentscher/Blonski 2011). Tabelle 8.1 liefert eine Übersicht über die direktdemokratischen Instrumente auf Bundesebene.

Seit ihrer Einführung wurde von den verschiedenen direktdemokratischen Instrumenten zunehmend Gebrauch gemacht, wobei ihre Nutzung in den letzten vier Dekaden besonders angestiegen ist (Linder/Bolliger/Rielle 2010). Die deutliche Zunahme von fakultativen Referenden und Volksinitiativen beruht zunächst hauptsächlich auf der zunehmenden Polarisierung des Parteiensystems, indem insbesondere die rechtskonservative SVP sowie die links positionierte SP und die Grünen diese direktdemokratischen Instrumente vermehrt als Oppositionsinstrumente einsetzen. In neuerer Zeit haben zudem auch die bürgerlichen Parteien die Volksrechte als Profilierungsinstrument entdeckt, allerdings mit mässigem Erfolg. Die hohe Anzahl an obligatorischen Referenden in den 1970er Jahren ist im Weiteren auf neu geschaffene Bundesaufgaben zurückzuführen, die in der Regel einer obligatorischen Volksabstimmung unterliegen (Christmann 2012). In den 1970er Jahren fanden mehrheitlich Volksabstimmungen zu den Themen Wirtschaft, öffentliche Finanzen sowie Infrastruktur und Raumordnung statt. Diese Themenschwerpunkte haben sich allmählich verschoben, indem im 21. Jahrhundert Fragen der Sozialpolitik und Staatsordnung an Bedeutung gewonnen haben, während Wirtschaft und öffentliche Finanzen deutlich weniger häufig thematisiert werden.

Tabelle 8.1: Übersicht über das Referendum und die Volksinitiative beim Bund

Instrument, Jahr der Einführung	Anwendungsbereich	Erfordernis für Zustandekommen	Bemerkungen
Verfassungs- (1848) und Staatsvertragsreferendum (1921, 1977), obligatorisch	alle Verfassungsänderungen sowie Beschlüsse für den Beitritt zu supranationalen Organisationen oder solchen der kollektiven Sicherheit	–	Volks- und Ständemehr
Gesetzesreferendum (1874), fakultativ	alle Gesetze sowie referendumspflichtige Bundesbeschlüsse	50'000 Unterschriften oder acht Kantone	einfaches Volksmehr
Staatsvertragsreferendum (1921, 1977, 2003), fakultativ	Staatsverträge mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen	50'000 Unterschriften oder acht Kantone	einfaches Volksmehr
resolutives Referendum (1949) (nachträgliche Aufhebung eines Bundesbeschlusses), fakultativ oder obligatorisch	für dringliche Bundesbeschlüsse, welche die Bundesversammlung dem Referendum entzieht	nicht verfassungskonform: obligatorische Abstimmung. Verfassungsmässig: 50'000 Unterschriften	Beschluss tritt nach einem Jahr ausser Kraft, falls nicht verfassungskonform oder falls obligatorisches bzw. fakultatives Referendum erfolgreich
Verfassungsinitiative auf Totalrevision (1848)	Gesamterneuerung der Verfassung	100'000 Unterschriften	erreicht das Begehren das Volksmehr, wird das Parlament neu gewählt und die Totalrevision ist an die Hand zu nehmen
Verfassungsinitiative auf Teilrevision (1891, 2001)	ausformulierter Vorschlag oder allgemeine Anregung	100'000 Unterschriften	Werden nach Behandlung durch Bundesrat und Parlament zur Annahme oder Verwerfung empfohlen. Möglichkeit des Gegenvorschlags. Volks- und Ständemehr
allgemeine Volksinitiative (2003–2009)	allgemeine Anregung	100'000 Unterschriften	Parlament entscheidet über endgültigen Text und Normstufe der Umsetzung (Verfassung oder Gesetz)

Quelle: Linder (2012: 270).

Tabelle 8.2: Praxis der Volksrechte beim Bund, 1848–2015

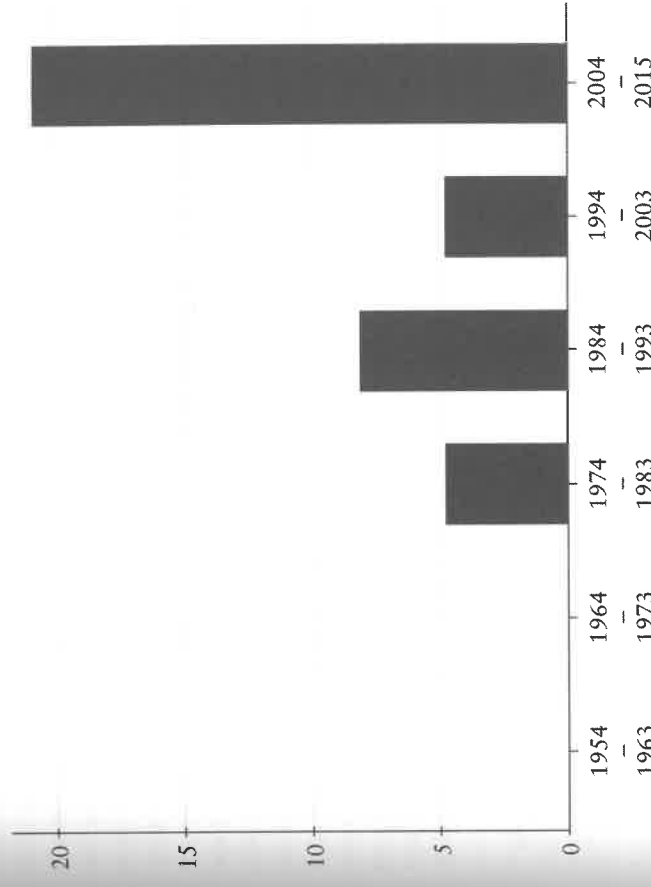
Zeitraum	Total		obligatorische Referenden		fakultative Referenden		Volksinitiativen (VI)			
	angenommen	verworfen	angenommen	verworfen	angenommen	verworfen	zurückgezogene VI	angenommen	verworfen	Total
1848–1860	1	1	1	0	–	–	0	0	0	0
1861–1870	9	1	9	1	–	–	0	0	0	0
1871–1880	12	5	4	2	63	8	0	0	0	0
1881–1890	12	5	4	3	75	8	0	0	0	0
1891–1900	24	10	9	6	74	10	5	0	0	4
1901–1910	12	8	5	4	59	4	4	1	3	2
1911–1920	14	12	8	8	57	3	9	0	3	2
1921–1930	27	10	9	7	94	5	8	0	13	11
1931–1940	22	9	13	7	73	9	21	6	6	0
1941–1950	21	9	12	7	104	7	11	8	7	1
1951–1960	40	17	23	20	205	11	23	12	9	0
1961–1970	29	16	13	14	213	8	16	8	7	0
1971–1980	81	44	37	41	278	18	40	9	22	0
1981–1990	64	27	37	23	259	12	45	16	29	3
1991–2000	105	55	50	35	504	36	54	10	34	2
2001–2010	80	40	40	16	339	28	43	13	36	6
2011–2015	40	13	27	4	257	10	54	12	26	4
Total	593	282	311	216	2654	177	333	95	200	22

Anmerkung: Ohne Berücksichtigung der Gegenentwürfe. „Angenommen“ und „verworfen“ bei den Referenden beziehen sich auf die Beschlüsse.
Quellen: Swissvotes/Année politique suisse (2016), Vatter und Wirz (2015) sowie Schweizerische Bundeskanzlei (2016).

Die verschiedenen direktdemokratischen Instrumente besitzen dabei unterschiedlich hohe Erfolgchancen (vgl. Tabelle 8.3). Drei Viertel aller Beschlüsse, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, und mehr als die Hälfte, gegen die das fakultative Referendum ergriffen wurde, wurden vom Volk angenommen. Hingegen war lange Zeit nur ungefähr jede zehnte Volksinitiative an der Urne erfolgreich. Allerdings fällt für die neueste Zeit auf, dass nicht nur die absolute Zahl der Volksinitiativen zugenommen hat, sondern gleichzeitig auch ihr Erfolgsgrad. Während bis in die 1970er Jahre keine einzige Volksinitiative angenommen wurde, stieg die Erfolgsquote im 10-Jahresrhythmus an: Zwischen Mitte der 1980er Jahre bis Anfang der 2000er

Jahre wurden zwischen fünf und sieben Prozent der Volksvorstösse befürwortet und zwischen 2004 und 2015 waren es sogar fast 21 Prozent, d. h. rund jede fünfte Initiative wurde vom Volk gegen den Willen der Behörden angenommen.

Abbildung 8.1: Die Erfolgsquote der Verfassungsinitiative beim Bund, 1954–2015 (in Prozent)



Quellen: Eigene Darstellung auf Basis von Swissvotes/Année politique suisse (2016) und Centre for Research on Direct Democracy (2016).

Dabei sind die Wirkungen trotz der geringeren Erfolgsrate von Volksinitiativen im Vergleich zu Referenden nicht zu unterschätzen: Durch die von den Behörden formulierten direkten oder indirekten Gegenvorschläge werden auch die Forderungen von verworfenen oder zurückgezogenen Volksinitiativen – zumindest teilweise – berücksichtigt. So kommt Rohrer (2012) in ihrer Wirksamkeitsanalyse aller eidgenössischen Volksinitiativen zwischen 1848 und 2010 zum Schluss, dass 14 Prozent der eingereichten Volksinitiativen zu einem direkten Gegenvorschlag führen und bei zu 39 Prozent ein indirekter Gegenvorschlag vorgelegt wird. In knapp der Hälfte aller eingereichten Volksinitiativen kommt es damit direkt oder indirekt zu einer Änderung der Rechtsordnung, wobei in rund einem Viertel der Fälle die Initiative zurückgezogen wird. Die zahlreichen Fälle, bei denen es nach einem Rückzug zu keiner Volksabstimmung kommt, macht dabei die wichtige Funktion der Initiative

als Verhandlungspfad deutlich. Gleichzeitig ist aber Vorsicht davor geboten, davon auszugehen, dass die Annahme einer Verfassungsinitiative in einer Volksabstimmung automatisch zu entsprechenden Anpassungen der betroffenen Gesetze und Verordnungen im Sinne der Initianten führt. So kam es bei mehreren angenommenen Volksinitiativen im Verlaufe des darauf folgenden Umsetzungsprozesses zu einer teilweise massiven Reduktion der ursprünglichen Initiativziele oder zu gar keiner Umsetzung (Stauffer 2012; Vatter/Stauffer 2012). Historische Beispiele sind das 1908 durch eine Initiative angenommene Absinthverbot, das mangelhaft vollzogen wurde. Ebenfalls nie umgesetzt wurde die 1920 angenommene Volksinitiative „für ein Verbot der Errichtung von Spielbanken“, welche die Schliessung sämtlicher bestehenden Spielkasinos innerhalb von fünf Jahren vorsah. Beträchtliche Umsetzungsschwierigkeiten gab es auch bei der Preisüberwachungs-, Rotherthurn- und der Alpenschutzinitiative. In jüngster Zeit wurden vor allem diejenigen Initiativen nur teilweise umgesetzt, die im Widerspruch zu völkerrechtlichen Abkommen stehen, wie die Verwahrungs-, die Verjährungs- und die Ausschaffungsinitiative, oder diejenigen, bei denen die Umsetzung weitreichende Konsequenzen bezüglich des Verhältnisses zur EU haben würde, wie die Masseneinwanderungsinitiative. Eine vom Volk angenommene Volksinitiative hat deshalb nur die erste grosse Hürde geschafft und steht am Anfang eines langen Umsetzungsprozesses, der von einer Regierungs- und Parlamentsmehrheit bestimmt wird, die in der Regel dem Ansinnen der Initianten ablehnend gegenübersteht.

Tabelle 8.3: Direkte Wirkungen direktdemokratischer Instrumente beim Bund, 1848–2015

	Total	angenommen	verworfen	Annahmerate
obligatorische Referenden	216	161	55	75 %
fakultative Referenden	177	99	78	56 %
Volksinitiativen	200	22	178	11 %
Gegenentwürfe	18	8	10	44 %
Total	611	290	321	47 %

Anmerkung: „Angenommen“ und „verworfen“ bei den Referenden beziehen sich auf die Beschlüsse, ebenso die „Annahmerate“.
Quellen: Swissvotes/Année politique suisse (2016) sowie Schweizerische Bundeskanzlei (2016).

8.4 Die direkte Demokratie in den Kantonen

Im Vergleich zum Bund sind die direktdemokratischen Rechte der Bürger in den Kantonen stärker ausgebaut. So bestehen in den Kantonen nicht nur die Verfassungsinitiative und das (fakultative oder obligatorische) Gesetzesreferendum, sondern auch die Gesetzesinitiative und das Finanzreferendum (Linder 2012; Lutz/Strohmann 1998; Trechsel 2000; Trechsel/Serdult 1999; Vatter 2002). Neben dem

8.4 Die direkte Demokratie in den Kantonen

Finanzreferendum (Monnier 1996) kennen zahlreiche Kantone zudem noch weitere Formen des Referendums wie das Verwaltungs-, Staatsvertrags- und Konkordatsreferendum sowie Referenden zur Festlegung von Stellungnahmen der Stände bei Vernehmlassungen des Bundes und zur Auslösung des Kantonsreferendums. In verschiedenen Kantonen bestehen schliesslich zusätzliche Initiativformen wie die Staatsvertrags- und die Verwaltungsinitiative. Ein hilfreiches Mass zur Veranschaulichung der Varianz der institutionellen Ausgestaltung der direktdemokratischen Instrumente in den Kantonen ist der von Stutzer (1999) eingeführte Index. Die Indexwerte variieren beträchtlich zwischen den Kantonen: Gemäss dem Stutzer-Index ist die direkte Demokratie im Kanton Glarus mit einem Wert von 5.67 am stärksten ausgebaut, gefolgt von Basel-Landschaft (5.58), während der Indexwert von 1.75 im Kanton Genf ausdrückt, dass dort die Volksrechte am wenigsten ausgebaut sind. Tabelle 8.4 gibt eine aktuelle Übersicht über die wichtigsten Volksrechte in den Kantonen.

Generell lässt sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts eine kontinuierliche Zunahme direktdemokratischer Auseinandersetzungen beobachten, die bis Anfang der 1980er Jahre andauerte (Trechsel 2000; Vatter 2002). Allein zwischen 1960 und 1980 verdoppelte sich in einzelnen Kantonen die Zahl der Volksabstimmungen. Seither stagniert sie auf hohem Niveau. Zwischen 1990 und 2010 machten obligatorische Referenden zwei Drittel, Volksinitiativen ein Fünftel und fakultative Referenden etwa ein Siebtel aller kantonalen Volksabstimmungen aus. Bei über der Hälfte aller kantonalen fakultativen Referendumsabstimmungen handelt es sich um Vorlagen auf Gesetzesstufe, während das fakultative Finanzreferendum nur ein gutes Drittel und das fakultative Verwaltungsreferendum weniger als zehn Prozent der Fälle bilden. Noch eindeutiger ist die Zuordnung der kantonalen Volksinitiativen zu den einzelnen Normenstufen. So handelt es sich in zwei Drittel aller Fälle um Gesetzesinitiativen und nur bei einem knappen Viertel um Initiativen auf Verfassungsebene. Ständes- und Verwaltungsinitiativen machen weniger als zehn Prozent aller kantonalen Volksinitiativen aus (Trechsel 2000).

In der Nutzung der Volksrechte bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen. So fanden zwischen 1990 und 2015 in zehn Kantonen (ZH, UR, GL, SO, BL, SH, AI, GR, AG, GE) durchschnittlich mehr als fünf, in zwölf Kantonen (BE, LU, SZ, NW, ZG, BS, SG, NE, TG, TI, VD, VS) zwischen zwei und fünf und in vier Kantonen (OW, FR, AR, JU) weniger als zwei Abstimmungen pro Jahr statt. Gemäss Eder (2010) besteht jedoch kein Zusammenhang zwischen den institutionellen Hürden, die in der Romandie generell höher sind als in der Deutschschweiz, und der Nutzung von Volksinitiativen und fakultativen Referenden.⁸ Vielmehr wird über Volksinitiativen häufiger in Kantonen mit einer modern-urbanen Gesellschaftsstruktur sowie mit starken linken und grünen Parteien abgestimmt (Eder 2010). Die Nut-

⁸ Leemann (2015) kommt hingegen in seiner Langzeitanalyse zum Schluss, dass neben dem Grad des Parteienwettbewerbss auch die Höhe der Unterschriftenhürden einen Effekt auf die Zahl der eingereichten Volksinitiativen ausübt.

zung der Volksrechte in den Kantonen von 1990 bis 2015 ist in Tabelle 8.5 aufgeführt.

Tabelle 8.4: Übersicht über die wichtigsten Volksrechte in den Kantonen (Stand: 31.12.2015)

Kanton	Verfassungsreferendum	Gesetzesreferendum	Finanzreferendum	Verfassungsinitiative	Gesetzesinitiative	Initiative zur Auslösung einer Ständesinitiative	Stützer-Index 1990–2009
GL	O	O	O	ja	ja	–	5.67
BL	O	O/F	F	ja	ja	–	5.58
AI	O	O/F	O/F	ja	ja	–	5.40
SO	O	O/F	O/F	ja	ja	V	5.39
AG	O	O/F	F	ja	ja	–	5.37
SZ	O	O/F	O/F	ja	ja	–	5.33
AR	O	F	O	ja	ja	–	5.31
SH	O	O/F	O/F	ja	ja	V	5.23
UR	O	O/F	O/F	ja	ja	V	5.22
OW	O	F	F	ja	ja	V	5.14
GR	O	F	O/F	ja	ja	V	4.76
NW	O	F	F	ja	ja	–	4.71
ZG	O	F	F	ja	ja	V	4.49
BS	O	F	F	ja	ja	–	4.45
LU	O	F	O/F	ja	ja	–	4.43
TG	O	F	O/F	ja	ja	V	4.31
ZH	O	O/F	F	ja	ja	V	4.07
JU	O	F	O/F	ja	ja	V	3.95
VS	O	F	F	ja	ja	–	3.54
SG	O	F	O/F	ja	ja	–	3.53
BE	O	F	F	ja	ja	–	3.13
FR	O	F	O/F	ja	ja	–	2.74
NE	O	F	F	ja	ja	–	2.54
VD	O	F	–	ja	ja	–	2.42
TI	O	F	F	ja	ja	–	2.21
GE	O	F	F	ja	ja	–	1.75

Anmerkung: F: fakultativ; O: obligatorisch; V: Volk.
Quellen: Kantonale Verfassungen. Stützer-Index: Vatter u. a. (2013).

Tabelle 8.5: Die Nutzung der Volksrechte in den Kantonen, 1990–2015

Kanton	obligatorische Referenden	fakultative Referenden	Volksinitiativen	Total Abstimmungen
ZH	149	33	78	260
BE	48	24	23	95
LU	48	26	29	103
UR	126	12	10	148
SZ	93	8	15	116
OW	19	11	5	35
NW	14	18	28	60
GL	310	0	182	492
ZG	56	24	11	91
FR	23	13	6	42
SO	139	21	16	176
BS	21	56	49	126
BL	149	25	44	218
SH	142	2	24	168
AR	25	7	8	40
AI	224	2	19	245
SG	70	23	16	109
GR	127	10	9	146
AG	113	7	26	146
TG	44	14	8	66
TI	18	29	21	68
VD	31	21	7	59
VS	38	11	21	70
NE	34	19	10	63
GE	79	54	46	179
JU	20	11	6	37

Quellen: Vatter u. a. (2013), Année politique suisse (2013, 2014) und Centre for Research on Direct Democracy (2015).

Im Vergleich fällt einerseits auf, dass die Initiativen auf Kantonsebene zwischen 1990 und 2015 mit einer Erfolgsquote von etwa 25 Prozent erfolgreicher sind als auf Bundesebene. Dies hängt unter anderem mit der Besonderheit der häufig genutzten Gesetzesinitiative zusammen. Andererseits liegt die Annahmerate bei obligatorischen Referenden in den Kantonen bei über 80 Prozent und bei den fakultativen Re-

ferenden bei etwa 50 Prozent, was auf ein ähnlich behördenkonformes Referendumsverhalten in den Kantonen und beim Bund hinweist.

Im Zentrum der kantonalen Volksinitiativen und fakultativen Referenden standen ursprünglich vor allem drei Politikfelder: Staatsordnung und Demokratie, Finanz- und insbesondere Steuerpolitik sowie das Sozial- und Gesundheitswesen. Das wichtigste Themengebiet bildete die Reform und vor allem die Ausweitung demokratischer Mitwirkungsrechte. Standen im 19. Jahrhundert noch die Konsolidierung und der leichtere Zugang zu den direktdemokratischen Institutionen im Zentrum, so rückten zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit den zahlreichen Proporzinitiativen die Änderung des Wahlverfahrens von Parlament, Regierung und weiteren Behörden sowie die Wahlkreisreformen in den Mittelpunkt (Vatter 2002). Darauf folgten in verschiedenen Kantonen mehrere, zunächst erfolglose Anläufe zur Einführung des Frauen- und später des Ausländerstimmrechts. Schliesslich spielte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit dem Ausbau des Finanz- und Verwaltungsreferendums und der geforderten Mitwirkung der Bevölkerung beim Bau grosser Infrastrukturanlagen (z. B. Kernkraftwerke) die materielle Erweiterung der Volksrechte eine wichtige Rolle. Insgesamt zeigt sich, dass die direkte Demokratie gerade zur Reform und zum Ausbau ihrer selbst eingesetzt wird und damit einen wesentlichen Einfluss auf die grundlegende Ausgestaltung der kantonalen Demokratien und auf die sich wandelnden Kräfteverhältnisse zwischen den einzelnen Gewalten ausübt.

Der Wandel der kantonalen Abstimmungsthemen im Verlaufe des 20. Jahrhunderts ist auch Ausdruck eines übergeordneten politischen Paradigmenwechsels (Eppler 1997; Vatter 2002): Je urbaner und moderner die sozialen Strukturen waren und je fortgeschrittener der wirtschaftliche Entwicklungsgrad eines Kantons war, umso rascher verdrängten gegen Mitte des 20. Jahrhunderts Fragen der ökonomischen Ressourcenverteilung (Verteilungsparadigma) Themen der politischen Machtzuteilung (Herrschaftsparadigma). Im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts wurden diese beiden Paradigmen wiederum durch direktdemokratische Auseinandersetzungen über die Art und Weise der Wachstumsbewältigung in den Schatten gestellt. Während sozialpolitische Vorlagen, die zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates führten, in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch stark umstritten waren, fanden sie nach dem Zweiten Weltkrieg breite Zustimmung. Erst mit der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre endete der sozialpolitische Konsens. Von diesem Zeitpunkt an rückten vor allem in den urbanen Deutschschweizer Kantonen umweltpolitische Vorlagen verstärkt in den Mittelpunkt. Dies traf allerdings weniger für die lateinischen Kantone zu, in denen Initiativen und Referenden vor allem für Reformen in der Sozial- und Finanzpolitik eingesetzt wurden. Wiederum anders sah es in den ländlichen Kantonen aus: Erstens spielten in diesen Gesellschaften herrschaftsbezogene Vorlagen (d. h. der Ausbau der demokratischen Rechte) noch bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein eine wichtige Rolle, zweitens waren verteilungspolitische Vorlagen aufgrund der relativen Schwäche der Linksparteien generell von geringerer Bedeu-

tung und drittens fehlten ökologische Themen bis zu Beginn der 1980er Jahre noch fast vollständig.

Ein Blick auf die Themenschwerpunkte der neuesten Zeit zeigt, dass ökologische Anliegen im Verlaufe der 1990er Jahre und zu Beginn des 21. Jahrhunderts auch in urbanen Kantonen deutlich an Bedeutung eingebüsst haben. Stark zugenommen haben dagegen wirtschafts- und migrationspolitische Vorlagen. Das Ausmass der Liberalisierung kantonalen Ökonomien oder der Umgang mit der ausländischen Bevölkerung sind neue Themenschwerpunkte der kantonalen Volksbegehren. Im Vergleich zu den 1980er Jahren hat die direktdemokratische Auseinandersetzung in den 1990er Jahren ihren Fokus von der Ökologiedebatte zu den neuen Konflikten zwischen marktwirtschaftlich-liberalen und konservativ-interventionistischen Kräften verlagert. Mit der Akzentverschiebung zwischen den einzelnen Politikfeldern, dem steigenden Anteil von fakultativen Referenden im Vergleich zu Volksinitiativen und der Abnahme postmaterialistischer Forderungen hat die direktdemokratische Debatte im Vergleich zu früheren Jahrzehnten an materialistischen und beharrlichen Zügen gewonnen.⁹

8.5 Die Funktionen und Wirkungen der direkten Demokratie

Die Fragen nach den Funktionen und Wirkungen der direkten Demokratie werden in der Schweiz schon seit Langem und teilweise äusserst kontrovers behandelt. Dabei lassen sich thematisch folgende vier Effekte der direkten Demokratie unterscheiden: erstens die Frage nach den strukturierenden Funktionen und Wirkungen für das politische System und seine Akteure, zweitens die Auswirkungen der Volksrechte auf die Staatsstätigkeit, drittens die Kontroverse über die ökonomischen Folgen und viertens über die gesellschaftlichen Auswirkungen der direkten Demokratie. Diese vier Funktions- und Wirkungsebenen werden im Folgenden behandelt.

8.5.1 Die Funktionen und Wirkungen der direkten Demokratie auf das politische System und seine Akteure

Im Gegensatz zu anderen Verhandlungsdemokratien europäischer Kleinstaaten wie demjenigen Belgiens oder der Niederlande basiert das halbdirektdemokratische Konkordanzsystem in der Schweiz nicht nur auf freiwilligen Vereinbarungen der politischen Eliten, sondern bildete sich im Verlaufe der letzten hundert Jahre auf der Grundlage vielfältiger institutioneller Zwänge heraus (Kriesi 1998; Linder 2012; Neidhart 1970). Insbesondere die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums, d. h. die Möglichkeit durch die Sammlung von 50'000 Unterschriften ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz der Volksabstimmung zu unterbreiten, übe eine zentra-

9 Zur direkten Demokratie in den Städten siehe Bützer (2007).

le strukturbildende Funktion auf die Herausbildung des geltenden Prinzips der proportionalen Machtteilung aus. Die Einführung eines breiten Arsenal an direktdemokratischen Instrumenten und ihre entsprechend intensive Nutzung durch die nicht in der Regierung vertretenen Gruppierungen schaffte aufgrund der ausgebauten Veto- und Blockierungspotentiale und der damit verbundenen Unvorhersehbarkeit für die freisinnige Mehrheit in Regierung und Parlament institutionelle Konkordanzzwänge. Dies führte zur fortlaufenden Integration referendumsfähiger Oppositionskräfte und damit schliesslich zur Etablierung ausdifferenzierter Konkordanzstrukturen. Waren es am Ende des 19. Jahrhunderts die Katholisch-Konservativen (heute CVP), in den 1920er Jahren die neu entstandene Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (heute SVP), kamen schliesslich Mitte des 20. Jahrhunderts, nach ihrem Bekenntnis zur militärischen Landesverteidigung und ihrer Abkehr vom revolutionären Klassenkampf, die Sozialdemokraten hinzu. Für die Schweiz hat Neidhart (1970) diese strukturbildende Funktion des fakultativen Referendums hergeleitet und bis heute wird diese fundamentale Erkenntnis übereinstimmend als die wichtigste, wenn auch nicht einzige Begründung für die Entstehung konkordanter Entscheidungsstrukturen auf den verschiedenen Staatsebenen der Schweiz betrachtet (Germann 1975; Kobach 1993; Kriesi 1998; Linder 2012; Papadopoulos 2001). Die Verfassungsinitiative, der ausgebauten Föderalismus mit weitgehenden Kompetenzen für die Kantone, ein starker Ständerat sowie das Proporzwahlrecht erwiesen sich als weitere Faktoren, welche die anteilmässige Verteilung politischer Machtpositionen in der Schweiz begünstigt haben. Die Unvorhersehbarkeit der Abstimmungsergebnisse wird dabei auch durch verschiedene Untersuchungen bekräftigt und damit die strukturelle Notwendigkeit breit abgestützter Vielparteienregierungen. So geht zwar mit steigendem parlamentarischem Elitenkonsens die Wahrscheinlichkeit einer Referendumsauslösung zurück. Kommt hingegen ein Referendum einmal zustande, steht das Abstimmungsergebnis in keinem Zusammenhang mit dem Zustimmungsgang der politischen Elite in der Legislative, was auch die begrenzte Handlungsfähigkeit von Regierung und Parlament im direktdemokratischen System verdeutlicht (Trechsel/Sciarini 1998).

Wenig beachtet wurden bis heute die kompensatorischen bzw. substituierenden »power-sharing«-Funktionen von fakultativen Referenden und Volksinitiativen, die in einmal etablierten Konkordanzdemokratien zum Tragen kommen: Komparative Analysen zur direkten Demokratie in den Kantonen machen deutlich, dass nach der einmal stattgefundenen Transformation politischer Systeme von Mehrheits- zu Konsensdemokratien fakultative Referenden und Volksinitiativen als kompensatorische »power-sharing«-Instrumente für ungenügend integrierte, aber organisations- und konfliktfähige Gruppen dienen können (Vatter 1997, 2000, 2002). Die verschiedenen Machtdiffusionsinstrumente stehen dabei in einem Zusammenhang zueinander und wirken in ihrer Gesamtheit im Sinne eines »balance of power sharing«-Systems, wobei der direkten Demokratie als kurzfristig einsetzbarem Konfliktregulierungsinstrument eine wichtige Bedeutung zukommt. Im Grundsatz gilt dabei: Je »unperfek-

ter« ein Konkordanzsystem ausgestaltet ist, umso eher werden fakultative Referenden und Volksinitiativen durch ungenügend repräsentierte Gruppen als zusätzliches Machtteilungsinstrument eingesetzt. Empirisch zeigt sich folgender Zusammenhang: Je umfassender die Regierungskoalitionen und je grösser die lokale Autonomie in einem Kanton sind, desto weniger werden die oppositionellen Volksrechte genutzt (Eder 2010; Vatter 1997, 2000, 2002). Der Disproportionalitätsgrad des Wahlsystems spielt hingegen keine Rolle. In Kantonen, in denen das Parlament nach dem Majorzprinzip bestellt wird und hohe empirische Wahlschwellen bestehen, werden die Volksrechte nicht häufiger genutzt als in denjenigen mit reinem Proporz und tiefen Wahlhürden. Dieses auf den ersten Blick überraschende Ergebnis ist bei einer näheren Betrachtung durchaus plausibel und lässt sich auch in Einklang mit den Ergebnissen komparativer Demokratieforschung bringen: Während repräsentative Konkordanzsysteme den Einfluss der Bürger auf den Wahlmechanismus beschränken, rücken halbdirekte Konkordanzdemokratien den Mechanismus der Abstimmung in den Mittelpunkt der demokratischen Einflussmöglichkeiten. In Konkordanzsystemen mit direkter Demokratie wird gemäss der These von Linder (2012) der Einfluss durch Abstimmung maximiert, gleichzeitig sinkt aber die Bedeutung von Wahlen aufgrund der fehlenden Möglichkeiten des Machtwechsels auf ein Minimum. Neueste Studien über den Einfluss der direkten Demokratie auf die Wahlbeteiligung in den Schweizer Kantonen bestätigen diese These: Je häufiger Gebrauch von direktdemokratischen Instrumenten gemacht wird, desto geringer ist die individuelle Neigung, sich an Wahlen zu beteiligen (Freitag/Stadelmann-Steffen 2010; Stadelmann-Steffen/Freitag 2009). Altman (2013) stellt zudem fest, dass der negative Effekt auf die Wahlbeteiligung insbesondere dann eintritt, wenn die direktdemokratischen Instrumente häufig »von oben«, durch Regierungen und Parlamente, eingesetzt werden. Die geringe Relevanz der Parlamentswahlen in den halbdirekten Konkordanzdemokratien der Kantone erklärt nun, weshalb der Proportionalitätseffekt des Wahlsystems – ein in repräsentativen Demokratien zentrales Konkordanzelement – keinen Einfluss auf die Nutzung fakultativer Referenden und Volksinitiativen ausübt. Während in repräsentativen Konkordanzsystemen die Grösse der Regierungskoalition, der Grad an lokaler Autonomie, die Proportionalität des Wahlsystems für die Parlamentswahlen und ein (parlamentarisches) Minderheitenveto die vier zentralen »power-sharing«-Instrumente bilden (Lijphart 1977), übernehmen in halbdirekten Konkordanzdemokratien fakultative Referenden und Volksinitiativen die Funktion eines Minderheitenvetos, und aufgrund der vergleichsweise schwachen Stellung des Parlamentes spielen Merkmale des Wahlverfahrens keine Rolle.

Während insgesamt die Integrations-, Legimitäts- und Stabilitätsleistungen des direktdemokratischen Konkordanzsystems höher eingeschätzt werden als beim parlamentarischen Konkurrenzsystem, kann der Beweis der geringen Leistungskraft konkordanzdemokratischer Systeme nicht erbracht werden (Linder 2012; Lijphart 2012). Komparative Studien machen deutlich, dass Konkurrenzdemokratien nicht eine

überlegene Innovations- und Anpassungsfähigkeit zugesprochen werden kann (Kirchgässner 2008). Sie leiden hingegen aufgrund regelmässiger Regierungswechsel oft an einer inkohärenten „Stop-and-Go“-Politik, während umgekehrt „die Chancen langsamer, aber schrittweiser Innovation des schweizerischen Systems eher unterschätzt werden“ (Linder 2012: 323). Darüber hinaus schneiden Konsensdemokratien bei der Erreichung wirtschaftspolitischer Leistungen nicht schlechter ab als Mehrheitssysteme und erfüllen wohlstandsstaatliche Aufgaben umfassender (Lijphart 2012; Schmidt 2010). Aufgrund ihrer höheren Kapazität, unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen zu repräsentieren, der grösseren Einbindung von Minderheiten sowie ihrer breiteren politischen Verantwortung favorisieren Konkordanzdemokratien in der Regel die Bereitstellung umfangreicher Sozialleistungen und erweisen sich besonders erfolgreich in der Bekämpfung der Inflation und der Arbeitslosigkeit. Befürworter direktdemokratischer Entscheidungsverfahren verweisen deshalb einerseits auf die hohe Integrations- und Stabilitätsleistung dieser Demokratieform, andererseits auf die zumindest nicht geringere – in vielen Teilbereichen sogar höhere – Leistungskraft direktdemokratischer Konkordanzsysteme (Linder 2012).

Skeptische Betrachtungen hingegen sehen in der direkten Demokratie weder ein Allheilmittel zur verbesserten politischen Partizipation breiter Bevölkerungsschichten noch zur Lösung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Probleme. Schon Imboden (1964) zeigte sich in seinem Buch „Helvetisches Malaise“ davon überzeugt, dass die direkte Demokratie zu langsam arbeite und wichtige strukturelle Entscheidungen verschleppte. Neidhart (1970) wies insbesondere auf den überproportionalen Einfluss der Wirtschaftsverbände hin, die das fakultative Referendum als Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen zu nutzen wüssten, und Germann (1975) schlug aufgrund der innovationshemmenden Wirkungen der direkten Demokratie die Einführung eines bipolaren Konkurrenzsystems und den Abbau der Volksrechte vor. Während die heutige Generation schweizerischer Politikwissenschaftler – mit wenigen Ausnahmen – die Funktions- und Wirkungsweise der direkten Demokratie differenziert, aber doch insgesamt positiv einschätzt, sind es vor allem Ökonomen, die besonders starke Kritik an der direkten Demokratie üben (Borner/Brunetti/Straubhaar 1990, 1994; Borner/Bodmer 2004; Borner/Rentsch 1997; Brunetti/Straubhaar 1996; Wittmann 1998, 2001). Ihre Kritik ist nicht neu und konzentriert sich vor allem auf zwei schon erwähnte Punkte: Erstens führe die direkte Demokratie zur ständigen Bevormundung wenig privilegierter Interessen durch zahlungskräftige Interessengruppen und zweitens schade die breite Mitsprache des Volkes der Wirtschaft, da die Mühlen der direkten Demokratie in einer sich rasch wandelnden Zeit zu langsam mahlen und dringende Veränderungen behinderten. Da die ökonomischen Wirkungen der Volksrechte noch ausführlich behandelt werden, wird zunächst kurz auf den erstgenannten Kritikpunkt eingegangen. Das zentrale Argument lautet, dass die Ausgestaltung und Praxis der direkten Demokratie nicht die Bürger, sondern die Interessengruppen begünstigt. Die Ursache dafür sehen Ökonomen wie Borner, Brunetti

und Straubhaar (1994: 127) in der Existenz hoher Transaktionskosten (v. a. Informations- und Kommunikationskosten) bei direktdemokratischen Prozessen. „Das Grundproblem ist, dass die Sammlung einer bestimmten Zahl von Unterschriften Kosten verursacht. Eine einzelne Person wird kaum die Ressourcen und auch nur sehr begrenzt den Anreiz haben, selber ein Referendum zu lancieren. (...) Ohne eine ausreichende vorherige Organisation ist deshalb das Instrument des fakultativen Referendums nicht regelmässig einsetzbar. Diese Tatsache begünstigt wohlorganisierte und etablierte Interessengruppen gegenüber dem Mann/der Frau aus dem Volke. (...) Der ausserordentlich grosse Einfluss verschiedener Interessengruppen ist also eine direkte Folge der Ausgestaltung der direkten Demokratie in der Schweiz.“ Auch empirische Untersuchungen zeigen, dass die Abstimmungsparolen der Interessenverbände einen deutlich stärkeren Einfluss auf den Ausgang von Volksabstimmungen haben als die Parolen der Parteien bzw. dass die Empfehlungen der Parteien einen geringeren Einfluss auf das Abstimmungsverhalten ausüben (Hug 1994; Milic/Rousset/Vatter 2014; Schneider 1985). Diese Einschätzung wird – allerdings in abgeschwächter Form – auch von Linder (2006, 2012) gestützt.¹⁰ So bestätigt er auch für die neueste Zeit die These von Neidhart (1970), dass sich das fakultative Referendum mindestens teilweise vom Volksrecht zum Verbandsrecht gewandelt hat und heute vor allem als Pfand zum Ausgleich der Interessen am Verhandlungstisch eingebracht wird. „Dies begünstigt zwar die Berücksichtigung vieler Gruppeninteressen, löst aber jenes Problem der Ungleichbehandlung nicht, welches die theoretische Pluralismuskritik seit je behauptet hat: die Organisations- und Konfliktfähigkeit gesellschaftlicher Interessen sind ungleich“ (Linder 2006: 13). In der Stossrichtung ähnlich wie Borner, Brunetti und Straubhaar (1994: 128) folgert Linder (2012) daraus, dass das Referendum eine offensichtliche Bremswirkung ausübt und Änderungen von politischen Entscheidungen erschwert. Linder (2012) sowie Wagschal und Obinger (2000) kommen denn auch anhand der Analyse erfolgreicher Referenden der letzten Jahre zum Schluss, dass das Referendum weder die politische Rechte noch die politische Linke begünstigt, sondern generell die Verteidiger des Status quo und die Gegner von Reformen. Christmann (2009) hält dem entgegen, dass die direkte Demokratie insgesamt rechtskonservativ wirkt, da Referenden (Instrumente der rechtskonservativen Gruppen) eine höhere Erfolgschance haben als Initiativen (lange Zeit Instrumente der Linken).

Die bisherigen Befunde eines bremsenden Effekts der direkten Demokratie gelten allerdings nur für das fakultative Referendum, hingegen nicht für die Volksinitiative. Während das Referendum gerne als Bremspedal im schweizerischen System bezeichnet wird, gilt die Volksinitiative als das eigentliche Gaspedal, das eine Öffnung des politischen Systems begünstigt (Linder 2012: 265). Auch wenn es in Einzelfällen so-

¹⁰ Bestritten wird sie hingegen von Feld und Kirchgässner (1998: 17), die zum Schluss kommen, „dass die Einflussnahme von Interessengruppen in direkten Demokratien eher ein geringeres Problem darstellt als in repräsentativen Demokratien.“

genannte „Bremsinitiativen“ gibt, ist die Volksinitiative in der Regel auf Neuerungen angelegt und zwar auf solche, die das Konkordanzsystem nicht selbst hervorgerufen hat. Entsprechend wird die Volksinitiative weit häufiger von kleineren Auseisengruppen und sozialen Bewegungen als von den grossen Parteien und Verbänden genutzt. Linder (2012: 287ff.) unterscheidet in diesem Zusammenhang vier Funktionen der Volksinitiative:

1. die *Ventilfunktion* zur direkten Durchsetzung von Forderungen unzufriedener Oppositionskräfte gegenüber den Behörden;
2. die *Schwungradfunktion* (Verhandlungspfad) um Regierung und Parlament zu einem Gegenvorschlag zu veranlassen, damit ein Teil der Forderungen der Initianten erfüllt wird;
3. die *Katalysatorfunktion* zur langfristigen Sensibilisierung und Mobilisierung neuer politischer Tendenzen und Themen;
4. die *Mobilisierungsfunktion* zur kurzfristigen Selbstinszenierung von Parteien vor Wahlen, um den eigenen Bekanntheitsgrad zu erhöhen und die eigene Wählerschaft zu mobilisieren.

Die beiden letztgenannten Funktionen machen die Volksinitiative als Wahlhelferin für Parteien zur Ausschöpfung eines zusätzlichen Wählerpotentials besonders attraktiv. Trotz einer häufigeren Nutzung und höheren Annahmehquoten von Volksinitiativen lässt sich allerdings der oft kritisierte Wandel der Initiative vom Ventil für Minoritäten in Richtung eines Agenda-Setting- und Wahlmobilisierungsinstruments für Parteien empirisch nicht bestätigen. Vielmehr ist im Verlaufe der letzten 30 Jahre kein eindeutiger Trend sichtbar (Caroni/Vatter 2016).

Obwohl die direkte Demokratie auf der einen Seite zur Schwächung der Parteien führt, da die Parteien ihre führende Rolle im repräsentativ-demokratischen Entscheidungsprozess verlieren und die Wahl- und Abstimmungskampagnen überdurchschnittlich viele Ressourcen binden, trägt sie auf der anderen Seite auch zur Stärkung der politischen Parteien bei. So weisen empirische Untersuchungen darauf hin, dass die Parteien die direkte Demokratie erfolgreich zur Mobilisierung ihrer eigenen Anliegen nutzen können und durch die Volksrechte eher gestärkt als geschwächt werden. Dies gilt insbesondere für kleine Parteien (Christmann 2011; Ladner/Brändle 1999; Papadopoulos 1991). Ebenfalls ambivalent sind die Folgen der direkten Demokratie für neue soziale Bewegungen zu bewerten. Einerseits bieten die Volksrechte die Chancen zusätzlicher Agenda-Setting-Macht, Präsenz in der Öffentlichkeit und erweiterter Mobilisierung eigener Anhänger (Giugni 1991; Höglinger 2008). Andererseits sinkt in einem System mit direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten die Legitimation ausserinstitutioneller, insbesondere radikaler sozialer Bewegungen, schränkt damit ihr Handlungsrepertoire ein und zwingt sie zu einem moderaten Protestverhalten sowie zu taktischen Konzessionen (Epple 1988; Fatke/Freitag 2013; Kriesi 1991; Kriesi/Wisler 1996).

8.5.2 Die Wirkungen der direkten Demokratie auf die Staatstätigkeit

Zwei Stossrichtungen stehen sich in der Frage über die Wirkungen direktdemokratischer Beteiligung auf den Grad der staatlichen Intervention gegenüber, die an die bisher behandelte Debatte anknüpfen. Während der gängige Standpunkt von einem hemmenden *Bremseffekt* der Direktdemokratie auf die Staatstätigkeit ausgeht, erkennt die zweite Sichtweise in der plebiszitären Mitwirkung deren inhärenten expansiven Charakter und attestiert den Volksrechten die Funktion des *Gaspedals* (Linder 2012; Moser/Obinger 2007; Wagschal 1997; Wagschal/Obinger 2000).

Die Vertreter der prominenteren Bremseffekt-Hypothese lassen sich in der Tradition des Vetospielertheorems verorten (Hug/Tsebelis 2002; Tsebelis 2002). Grundgedanke dieses Ansatzes ist, dass in einer gemässigten und gezügelten Demokratie verfassungsmässig garantierte Vetospieler in Form autonomer Institutionen der uneingeschränkten Mehrheitsherrschaft der zentralstaatlichen Regierung entgegenstehen. Ursprünglich zur Erklärung von Unterschieden im Policy-Wandel gedacht, kann die Vetospielertheorie auch auf die Entwicklung der Staatstätigkeit allgemein angewendet werden: Je zahlreicher die institutionellen Vetospieler einer zentralstaatlichen Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit sind, desto wahrscheinlicher wird der Politikwandel blockiert oder verlangsamt und desto gezügelter zeigt sich das staatsinterventionistische Engagement. Zu diesen Vetospielern werden insbesondere die direktdemokratischen Beteiligungsrechte gezählt (Hug/Tsebelis 2002; Schmidt 2010; Wagschal 1997). Entsprechend wird in der vergleichenden Politikwissenschaft argumentiert, dass gegenmajoritäre Institutionen (Veto-Spieler) wie die direkte Demokratie das Niveau der Staatstätigkeit dämpfen und den Handlungsspielraum von Regierungen einschränken können (Wagschal 1997).

Aus theoretischer Sicht sprechen vor allem die folgenden Argumente für die These einer gebremsten staatlichen Intervention in Systemen mit ausgebauten direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten (Freitag/Vatter/Müller 2003; Wagschal 1997; Wagschal/Obinger 2000):

1. Die institutionell verankerte Möglichkeit zur Volksabstimmung ist ein mächtiges Vetoinstrument gegen politische Entscheidungsträger, die fiskalpolitische Anreize für ihre Wiederwahl einsetzen möchten.
2. Die politischen Entscheidungsträger verfügen über eine höhere soziale Diskontrate als die Abstimmenden. Während Politiker mit einem kurzen Zeithorizont agieren und eine starke Präferenz für aktuelle Aufgabenstellungen und Ziele besitzen, gewichten die Stimmberechtigten die lange Frist stärker und stimmen weniger für kurzfristig angelegte und meist kostenintensive Politikoptionen.
3. Die direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten sorgen für einen hohen Grad an Informations- und Sachkenntnis über die Kosten und Nutzen eines Projektes bei den Abstimmenden (Eichenberger 1999; Feld/Kirchgässner 2000;

Kirchgässner/Feld/Savioz 1999). Verhalten sich diese beiden Komponenten nahezu deckungsgleich, so erhöht dies die Erfolgswahrscheinlichkeit der Abstimmungsvorlage. Hingegen haben einseitig umverteilende und stark expansive Massnahmen geringe Erfolgschancen an der Urne.

4. Die Forschung weist darauf hin, dass direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten einen Status quo-Bias schaffen (Borner/Brunetti/Straubhaar 1990, 1994; Brunetti/Straubhaar 1996). Da der Ist-Zustand bekannt ist und die Abstimmungsentscheidung für eine neue Alternative Unsicherheiten und Risiken birgt, stimmen vor allem risikoaverse Bürger für die Bewahrung des Status quo, um in der Zukunft eventuell auftretende Verluste zu vermeiden.

5. Schliesslich wird in Anlehnung an das Medianwählermodell argumentiert, dass die ohnehin fiskalisch konservativen Bürgerpräferenzen (vor allem angesichts der höheren Abstimmungsbeteiligung der wohlhabenderen und älteren Bevölkerung) durch direktdemokratische Institutionen effizienter und lückenloser in die Politik transferiert werden.

Diesen Argumenten steht die Darlegung von Downs (1968) entgegen, wonach alle demokratischen Regierungen dazu neigen, das Einkommen von den Reichen auf die Armen umzuverteilen. Diese sogenannte Robin-Hood-Tendenz von Demokratien, d. h. die redistributiven Präferenzen aufseiten der Regierung und bei der Stimmbürgerschaft, lassen den Schluss steigender Steuer- und Abgabensätze bei zunehmender direkter Bürgerbeteiligung zu (Wagschal 1997: 224). Dabei lässt sich der expansive Charakter der Direktdemokratie theoretisch vor allem dem Instrument der Volksinitiative zuschreiben. Im Unterschied zum obligatorischen oder fakultativen Referendum, bei denen es grundsätzlich um die Verhinderung einer Parlamentsvorlage geht, will die Volksinitiative gerade das Gegenteil des Status quo, nämlich die Veränderung. Diese wird zum einen durch die direkte Durchsetzung einer bislang bei den Regierungsbehörden unbeachteten Forderung erreicht, wenn das Volksbegehren als Ventil entscheidungswirksam in das politische System eingeleitet wird. Zum anderen wirkt die Initiative indirekt, wenn allein der Druck des Volksbegehrens ausreicht, um Regierung und Parlament zu einem Gegenvorschlag zu veranlassen, der eine Teilerfüllung des Initiativbegehrens bringt und gleichfalls die bisherige Regierungspraxis korrigiert (Linder 2012). Die Initiative als Instrument der politischen Innovation vermag auch das Ausmass des Staates sowohl auf *direkte* wie auf *indirekte* Weise zu beeinflussen. Direkt, indem in der Tradition von Downs (1968) Initiativen zu umverteilenden Steuererhöhungen vom Stimmvolk gutgeheissen werden. Auf indirekte Weise, da Volksbegehren häufig dazu verwendet werden, den Staat zur Erfüllung neuer Aufgaben zu verpflichten. Dies erhöht den Grad der Staatsintervention und induziert höhere Steuereinnahmen zur Finanzierung der ausgedehnten Staatstätigkeit. Schliesslich wird die Robin-Hood-These mit dem Argument untermauert, dass in der Praxis oft eine linkschiefe Einkommensverteilung bestehe. Damit liege das Medianwählereinkommen unterhalb des Durchschnittseinkommens, was bei

Volksabstimmungen mit Mehrheitsregel eine Umverteilung der Einkommen begünstigt (Wagschal/Obinger 2000: 468; Wittmann 2001). Die intensive Nutzung der Volksinitiative durch die politische Linke verstärkte diesen Effekt zusätzlich. In der Tat wurde die Initiative lange Zeit zu grossen Teilen von linken Parteien zur Durchsetzung ihrer staatsinterventionistischen und sozialpolitischen Forderungen eingesetzt (Vatter 2002: 280). Entgegen der in der Literatur dominierenden Sichtweise des zügelnden Effektes der Direktdemokratie heben deshalb auch vereinzelte empirische Studien die expansive fiskalpolitische Wirkung der Volksrechte, insbesondere der Volksinitiative, hervor (Camobreco 1998; Farnham 1990; Matsusaka 2000; Zax 1989).¹¹

Zusammenfassend wird deutlich, dass die Einschätzungen zum Einfluss der Volksrechte auf den Grad des staatlichen Interventionismus in erster Linie von den unterschiedlichen funktionalen Ausprägungen direktdemokratischer Instrumente abhängen. Politikwissenschaftliche Untersuchungen zu den Schweizer Kantonen erhärten allerdings ausschliesslich die in der Forschung vorherrschende Sichtweise eines bremsenden Effektes der direkten Demokratie auf den Umfang der Staatsausgaben, wobei sich vor allem das Finanzreferendum als wirksame Barriere herausgestellt hat (Freitag/Vatter/Müller 2003; Freitag/Vatter 2006). Dabei gilt es zu beachten, dass insbesondere die Kombination von direkten und indirekten Referendumsdrohungen den dämpfenden Fiskaleffekt erzeugt: Einseitige und stark ausgabenlastige Massnahmen für einzelne soziale Gruppen werden der Stimmbürgerschaft entweder in antizipierender Voraussicht gar nicht vorgelegt oder scheitern oft an den fiskalisch konservativen Präferenzen der Bevölkerungsmehrheit. So entfaltet allein schon das latente Drohpotential eines ausgebauten Finanzreferendumsrechts eine restriktive Wirkung. Dies selbst dann, wenn es gar nicht ergriffen wird.

Auch zahlreiche polit-ökonomische Studien zu den fiskalpolitischen Wirkungen der direkten Demokratie untermauern den Bremseffekt. Sie zeigen anhand von Vergleichen subnationaler Einheiten der Schweiz, dass in Gemeinwesen mit grösserer Beteiligungsmöglichkeit des Volkes die staatlichen Einnahmen und Ausgaben sowie die Haushaltsdefizite weniger schnell wachsen, die Verschuldung pro Kopf wie auch die Steuerbelastung niedriger sind, die öffentlichen Leistungen effizienter hergestellt werden und die Entscheide sich stärker an den Präferenzen des Medianwählers orientieren (Caluori u. a. 2004; Feld/Kirchgässner 1999, 2001; Feld/Matsusaka 2003; Feld/Fischer/Kirchgässner 2006; Feld/Kirchgässner/Schaltegger 2011; Frey 1992, 1994, 1997; Funk/Gathmann 2011; Kirchgässner/Feld/Savioz 1999; Pommerehne 1978, 1990; Pommerehne/Schneider 1982). Diese Ergebnisse werden durch inter- und subnational vergleichende politikwissenschaftliche Untersuchungen zur Steuer- und Ausgabenwirksamkeit direktdemokratischer Institutionen bestätigt (Blume/Müller/

11 Allerdings handelt es sich hierbei um Studien, welche die Wirkungen der direkten Demokratie in den US-Bundesstaaten untersucht haben und methodisch teilweise umstritten sind.

Voigt 2009; Feld/Kirchgässner 2007; Freitag/Vatter 2006; Freitag/Vatter/Müller 2003; Wagschal 1997; Wagschal/Obinger 2000).

Insgesamt bestätigen empirische Studien zu den Schweizer Kantonen den sogenannten Robin-Hood-Effekt nicht. Der Gebrauch der Volksinitiative steht in den Schweizer Kantonen in keiner systematischen Beziehung zum Umfang der staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Ein Blick auf die Initianten und konkreten Anliegen kantonalen Volksbegehrens bei Finanz- und Steuerfragen vermag eine mögliche Erklärung zu liefern: Während nämlich von linker Seite neben vereinzelt Steuerensenkungsinitiativen für mittlere und untere Einkommensschichten vor allem Volksbegehren zur Erhöhung von Steuern für obere Einkommen lanciert werden, reichen bürgerliche Kreise insbesondere Volksinitiativen zur Senkung von einzelnen Steuerobjektarten ein (Vatter 2002). Damit kristallisieren sich bei den Steuerbegehren zwei unterschiedliche Stossrichtungen heraus, die sich in ihren Wirkungen insgesamt neutralisieren und die politischen Ideologien der Parteien widerspiegeln: Linke Parteien versuchen durch die zusätzliche fiskalische Belastung höherer Einkommensschichten ihre sozialpolitischen Vorstellungen mittels Steuererhöhungsinitiativen durchzusetzen. Bürgerlichen Gruppierungen dienen Steuerensenkungsinitiativen der Verfolgung ihrer ordnungspolitischen Ziele, indem durch geringe Steuersätze die öffentlichen Ausgaben und damit auch der Einfluss des Staates beschränkt werden sollen.

Weitere Untersuchungen zu den Schweizer Kantonen untermauern die zugehörigen Effekte der direktdemokratischen Institutionen auf die Ausgabentätigkeit der öffentlichen Hand. So spielen sie auch zur Erklärung der Differenzen sowohl der allgemeinen Staats- und Sozial- als auch der Verwaltungsausgaben in den Kantonen eine bedeutende Rolle (Vatter/Freitag 2002, 2007). Je schwieriger sich die Ergreifung eines Finanzreferendums gestaltet und je seltener es auch effektiv genutzt wird, umso höher fallen die öffentlichen Ausgaben aus. Umgekehrt gilt: Je einfacher der Zugang zu den direktdemokratischen Institutionen für die Stimmbürgerschaft ist und je häufiger die Stimmbürger zu Finanzgeschäften an die Urne gerufen werden, umso niedriger sind die Staatsinterventionen. Auch qualitative politikwissenschaftliche Untersuchungen bestätigen den Bremseffekt plebiszitärer Institutionen in Bezug auf die sozialpolitische Umverteilungspolitik in der Schweiz, wobei zusätzlich noch Zeitverzögerungs- und liberale Struktureffekte in der Staatsstätigkeit identifiziert werden (Wagschal 1997; Wagschal/Obinger 2000). Feld, Fischer und Kirchgässner (2010) stellen in ihrer Analyse der Schweizer Kantone zudem fest, dass, obwohl in stark direktdemokratischen Systemen die Umverteilung geringer ist, die Ungleichheit nicht weniger reduziert wird als in eher repräsentativen Demokratien.

Im Gegensatz zu ihrer bremsenden Wirkung auf die allgemeine Staats- und Verwaltungstätigkeit spielen direktdemokratische Institutionen bei der Erklärung kantonaler Unterschiede in Politikfeldern wie der Bildungs- und Gesundheitspolitik eine geringere Rolle (Freitag/Bühlmann 2003; Vatter/Rüfli 2003). So bleibt die Ausgestaltung wie auch die Nutzung direktdemokratischer Verfahren ohne Einfluss auf die

Höhe der öffentlichen Bildungs- und Gesundheitsfinanzierung in den Kantonen. In beiden Politikfeldern erfahren vielmehr ausgewählte Modernisierungsgrößen, sozio-demographische Merkmale und politikfeldspezifische Faktoren eine grosse Bedeutung. Zumindest weist aber die Untersuchung von Schaltegger und Feld (2001) darauf hin, dass die Bildungsausgaben sowie diejenigen für Umwelt und Raumordnung in Kantonen mit ausgebautem Finanzreferendum signifikant weniger zentralisiert sind als in Kantonen mit schwachem Finanzreferendum.

8.5.3 Die ökonomischen Wirkungen der direkten Demokratie

Die Bedeutung direktdemokratischer Elemente auf die ökonomische Leistungskraft wird in der Schweiz kontrovers eingeschätzt. Allerdings verläuft die Trennlinie zwischen den Anhängern und Skeptikern über die positiven Wirkungen der ökonomischen Performanz der Volksrechte nicht etwa zwischen Politikwissenschaftlern und Ökonomen, sondern vielmehr innerhalb der Wirtschaftswissenschaften und einer Seite betonen Ökonomen wie Borner, Brunetti und Straubhaar (1990, 1994) sowie Wittmann (1998, 2001) den Immobilismus, den „Status Quo-Bias“, die Innovationsschwäche und den grossen Einfluss der Interessengruppen bei Volksabstimmungen mit den entsprechend negativen ökonomischen Konsequenzen. In ihrem Buch „Schweiz AG – Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?“ zeigen sich Borner, Brunetti und Straubhaar (1990) davon überzeugt, dass zur Sicherung des erreichten ökonomischen Wohlstands in der Schweiz eine grundlegende Reform der Institutionen der direkten Demokratie ins Auge gefasst werden müsse, da diese die notwendigen marktwirtschaftlichen Reformen verhindern und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft einschränken würden. In ihrem Folgewerk doppelten Borner, Brunetti und Straubhaar (1994) nach und zeichnen die direkte Demokratie, insbesondere das fakultative Referendum, verantwortlich für die wirtschaftliche Rezession der Schweiz in den 1990er Jahren, da es als Vetomechanismus das aus ihrer Sicht dringend notwendige Revitalisierungsprogramm blockiert habe (vgl. auch Borner/Bodmer 2004). Entsprechend fordern sie eine strikte Begrenzung der direkten Demokratie, da der Schweiz sonst der wirtschaftliche Niedergang drohe und unterbreiten eigene Vorschläge zur Reform der Volksrechte. Auch Wittmann (1998, 2001) macht die direktdemokratischen Institutionen dafür verantwortlich, dass marktwirtschaftliche Reformen verhindert worden seien und der wirtschaftliche Wohlstand in den letzten Jahren geschwächt worden sei. Als Beleg führt er auf, dass die Schweiz zwischen 1848 und 1914 die grösste wirtschaftliche Dynamik gerade in jener Zeit entfaltet hätte, als die direkte Demokratie auf Bundesebene noch kaum existierte. Umgekehrt würde die Schweiz seit 1973 das schwächste Wirtschaftswachstum aller Industrienationen aufweisen, was mit der höchsten Anzahl von eingereichten Initiativen und Referenden zusammenfalle. Im Weiteren macht Wittmann (2001: 101) geltend, dass sich die Volksrechte insbesondere in der Nach-

kriegszeit erfolgreich gegen Privatisierungen und Deregulierungen gewendet und damit die Verbesserung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verhindert hätten. Allerdings wendet sich seine Kritik nicht nur gegen das Referendum, sondern auch gegen den Robin-Hood-Effekt der Volksinitiative:

„Da die Mehrheit der Wähler aus den breiten – unteren – Einkommensschichten stammt, kann die Volksinitiative umso eher erfolgreich sein, je mehr sie die Bedürfnisse dieser Einkommensschichten abdeckt. Im Trend produziert sie daher mehr, nicht weniger (Wohlfahrts-)Staat. Auf Dauer erweist sich dieser allerdings als Wachstumsbremse und beeinträchtigt den „Wohlstand für alle“. Wenn man die Grenzen des Wohlfahrtsstaates dauerhaft überschreitet, so sind Stagnation, Abstieg und Niedergang von Nationen so sicher wie das Amen in der Kirche“ (Wittmann 2001: 115).

Entsprechend kommt der Autor zum Schluss, dass es „geradezu absurd“ sei, wenn jemand behaupten würde, die Volksrechte würden sich nicht negativ, sondern positiv auf den Wohlstand eines Landes auswirken (Wittmann 2001: 125).

Im Gegensatz dazu weisen auf der anderen Seite zahlreiche Ökonomen auf die wirtschaftlichen Vorteile einer ausgebauten direkten Demokratie hin. Sie kommen dabei zum Schluss, dass Gemeinwesen mit grösserer Beteiligungsmöglichkeit des Volkes ökonomisch erfolgreicher sind als solche mit nur schwach ausgebauten Volksrechten (Feld/Kirchgässner 1999, 2007; Feld/Savioz 1997; Frey 1994, 1997; Kirchgässner/Feld/Savioz 1999). Theoretisch stützen sie sich auf das Medianwählermodell: Dieses geht davon aus, dass die Politiker in der repräsentativen Demokratie zwischen den Wahlzeitpunkten über einen geringen politischen Wettbewerb und einen grossen Spielraum zur Verfolgung eigener Interessen verfügen, während sie sich in einer direkten Demokratie unter dem fortlaufenden Druck von Referenden und Initiativen zwangsläufig stärker an den Präferenzen des Medianwählers orientieren müssen (Pommerhne 1978, 1990). Damit sehen diese Ökonomen in den direktdemokratischen Institutionen ein wirkungsvolles Instrument zur Disziplinierung von nach rent-seeking strebenden staatlichen Entscheidungsträgern und zur Lösung des Prinzipal-Agent-Problems (Eichenberger 1999; Frey 1994). Regierungen in modernen Demokratien wird in dieser Sichtweise unterstellt, eher ihre eigenen Ziele und nicht die der Mehrheit der Wähler zu verfolgen. Die Handlungen des Agenten (der Regierung) müssen somit nicht mit den Interessen des auftraggebenden Prinzipals (der Mehrheit der Regierten) übereinstimmen. Zur Lösung dieses Prinzipal-Agent-Problems bieten repräsentative Demokratien das Kontrollinstrument periodisch wiederkehrender Wahlen an, um somit die Gefahr einer längerfristigen Interessendivergenz zwischen Prinzipal und Agent zu minimieren. Mit den zusätzlichen Kontrollinstrumenten der Referenden und Volksinitiativen verfügt der Prinzipal über noch mehr Sanktionsmöglichkeiten als in einem rein repräsentativ ausgestalteten Politiksystem. Abstimmungen verkleinern damit den diskretionären Spielraum der Politiker zwischen den

Wahlen und helfen, eigeninteressenorientierte Politikerkartelle zu verhindern (Frey 1992, 1994).

Den Kritikern der direkten Demokratie wirft Kirchgässner (2000: 170) „anekdotische Evidenz“ vor und verweist auf die nach wie vor sehr hohe wirtschaftliche Leistungskraft, das hohe Einkommensniveau, die sehr niedrige Arbeitslosen- und Inflationsrate und die ausgezeichnete internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Anstelle von Fallstudien ziehen Kirchgässner, Feld und Savioz (1999) komparativ-statistische Analysen vor. Anhand von ökonomischen Modellschätzungen mit Daten der 26 Kantone für die Jahre 1982 bis 1993 zeigen Feld und Savioz (1997) auf, dass Kantone mit Fiskalreferenden eine höhere Wirtschaftsleistung pro Kopf erbringen als stärker repräsentativ klassifizierte Kantone. Sie kommen zum Befund, dass die 17 Kantone, die stärker den Institutionen der direkten Demokratie vertrauen, zwischen 1982 und 1993 eine um rund fünf Prozent höhere Wirtschaftsleistung pro Kopf erbracht haben als die neun stärker repräsentativen Kantone.

Die Ergebnisse von Feld und Savioz (1997) lösten heftigen Widerspruch aus, diesmal allerdings auch von politikwissenschaftlicher Seite. So hat Germann (1999: 405) die Befunde der Studie von Feld und Savioz (1997) grundsätzlich in Abrede gestellt. Seine Kritik bewegt sich auf zwei Ebenen: In methodischer Hinsicht zweifelt er die Validität der Indikatoren und die damit zusammenhängenden Ergebnisse an. So führt er die Unterschiede der kantonalen Wirtschaftskraft eher auf die *effektive Nutzung* der direkten Demokratie statt auf die blosser Existenz institutionalisierter Mitwirkungsmöglichkeiten zurück. Zugleich äussert er aufgrund eines kursorischen Vergleichs der französischsprachigen Kantone die Vermutung, dass der zurückhaltende Gebrauch von Initiativen und Referenden überdurchschnittliche Wirtschaftsleistungen fördert, während viele Volksabstimmungen den ökonomischen Niedergang beschleunigen. Auf der inhaltlichen Ebene weist Germann (1999) darauf hin, dass relevante kantonale Unterschiede direktdemokratischer Verfahren hauptsächlich in der Existenz eines fakultativen oder obligatorischen Finanzreferendums und in der Festlegung der Schwelle notwendiger Unterschriftenquoten bestünden, statt in der rigiden Unterscheidung zwischen direktdemokratischen und stärker repräsentativen Entscheidungsverfahren. Ausgehend von den Überlegungen Germanns (1999) führten Freitag und Vatter (2000, 2004) eine Panelanalyse für den Zeitraum 1983 bis 1997 in den Schweizer Kantonen zur ökonomischen Wirkung formal-rechtlich definierter direktdemokratischer Institutionen auf der einen Seite und der wirtschaftlichen Relevanz direktdemokratischer Praxis auf der anderen Seite durch. Zusammenfassend zeigt sich, dass die statistischen Analysen von Freitag und Vatter (2000, 2004) die Einschätzung von Germann (1999) zum negativen Einfluss eines übermässigen Gebrauchs direktdemokratischer Verfahren auf die ökonomischen Leistungsprofile der Kantone nicht bestätigen können. Vielmehr korrespondieren ihre Befunde mit den Ergebnissen von Feld und Savioz (1997) sowie Kirchgässner, Feld und Savioz (1999), wonach direktdemokratische Entscheidungsverfahren eine positive Wirkung

auf die ökonomische Performanz ausüben. Im Gegensatz zu deren Analyse beruhen die Resultate von Freitag und Vatter (2000, 2004) allerdings auf der Basis mehrerer Messgrößen der Volksrechte. Statt des Verweises auf eine dichotome Hilfsvariable zur formal-rechtlichen Definition direktdemokratischer Mitwirkungsrechte stützen sich ihre Ergebnisse auf die effektiv durchgeführten Finanzreferenden. So war das kantonale Bruttoinlandprodukt pro Kopf in den Kantonen mit häufigerer Nutzung des Finanzreferendums signifikant höher als in den Kantonen mit geringerer Nutzung dieses Instruments. Offenbar stellt nicht das alleinige Vorhandensein direktdemokratischer Institutionen, sondern vor allem die effektive Nutzung dieser Einrichtungen bei fiskalpolitischen Entscheidungen ein wirkungsvolles Instrument dar, welches die Weichen für wirtschaftliche Prosperität stellt. In der Grundaussage stützen aber die Ergebnisse von Freitag und Vatter (2000, 2004) die Befunde von Feld und Savioz (1997) sowie Kirchgässner, Feld und Savioz (1999) und widersprechen der These von Borer, Brunetti und Straubhaar (1990, 1994), Brunetti und Straubhaar (1996) sowie Wittmann (1998, 2001). Die empirischen Resultate von Freitag und Vatter (2000, 2004) zu den Wirkungen der Nutzung der direkten Demokratie auf das jährliche Wirtschaftswachstum und von Steffen (2005) auf die Senkung der Arbeitslosenrate in den Kantonen untermauern den insgesamt positiven statistischen Zusammenhang zwischen der direkten Demokratie und der makroökonomischen Performanz.

8.5.4 Die gesellschaftlichen Wirkungen der direkten Demokratie

Die bestehenden Studien ziehen ebenfalls einen positiven Schluss, was die gesellschaftlichen Auswirkungen der direkten Demokratie anbetreffen. Anhand subnational vergleichender Analysen der Schweizer Kantone weist etwa Freitag (2006) darauf hin, dass der Kontext einer ausgebauten Direktdemokratie ein erhöhtes zivilgesellschaftliches Engagement begünstigt. Er zeigt auf, dass mit einem einfacheren Zugang zu direktdemokratischen Institutionen intensivere zivilgesellschaftliche Aktivitäten und dichtere soziale Netzwerke einhergehen. Freitag (2006) kommt zum Schluss, dass direktdemokratische Strukturen insgesamt einen stark positiven Einfluss auf das soziale Kapital einer Gesellschaft ausüben (vgl. auch Freitag/Schniewind 2007; Stadelmann-Steffen/Freitag 2011). Zusätzlich übt die direkte Demokratie eine Katalysatorfunktion auf das Protestverhalten der Bürger aus, indem sie ihnen eine institutionalisierte Möglichkeit bietet, sich an politischen Entscheidungen zu beteiligen (Fatke/Freitag 2013). Die Bereitstellung von Volksrechten fördert aber auch die stark informellen Formen des sozialen Zusammenlebens, indem sie die De-liberation und Kommunikation zwischen den partizipierenden Bürgern begünstigen (Feld/Kirchgässner 2000). Weitere Studien bekräftigen die positive Wirkung direkter Volksmitsprache auf die politische Informiertheit und die allgemeine Lebenszufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger. So stellen Frey und Stutzer (2000) sowie Stut-

zer und Frey (2000) in Umfragen über das subjektive Wohlbefinden fest, dass die Bevölkerungssteile in Kantonen und Gemeinden mit stärker ausgeprägten Volksrechten zufriedener mit ihrer allgemeinen Lebenssituation sind, als diejenigen in stärker repräsentativen Politiksystemen (siehe auch Dorn u. a. 2008). Insbesondere die Möglichkeit, mittels Verfassungs- und Gesetzesinitiativen neue Ideen in den politischen Prozess einzubringen, würde gemäss Frey und Stutzer (2000) die Lebenszufriedenheit signifikant erhöhen. Demgegenüber finden Stadelmann-Steffen und Vatter (2011) in ihrem Kantonsvergleich keine Evidenz für einen robusten oder sogar kausalen Zusammenhang zwischen der Stärke der direkten Demokratie und dem individuellen Wohlbefinden („Happiness“) der Leute. Vielmehr weisen sie einen Zusammenhang zwischen der Nutzungshäufigkeit der direktdemokratischen Instrumente und der *Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie* nach. In eine ähnliche Richtung weist auch die Studie von Pommerehne und Weck-Hannemann (1996): In Kantonen, in denen die Bürger umfassender über das Budget mitentscheiden können, ist die Steuermoral signifikant höher als in Kantonen mit stärker repräsentativen Entscheidungsverfahren und dementsprechend werden in solchen Kantonen die Steuern in weit geringerem Ausmass hinterzogen (Kirchgässner 2007).

Während damit verschiedene Studien die positiven Wirkungen direktdemokratischer Beteiligung für unterschiedliche Aspekte des gesellschaftlichen Lebens herausstreichen, bestehen unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der klassischen Frage, in welchem Masse fundamentale Bürger- und Menschenrechte ausgewählter Minderheiten in einem direktdemokratischen System verletzt werden, in denen das Demokratieprinzip höher gewichtet wird als das Rechtsstaatsprinzip (Bolliger 2007; Kirchgässner 2010; Reich 2008). Stellt die Volksbeteiligung eine potentielle Tyrannei der Minderheit durch die Mehrheit dar, vor der bereits James Madison und Alexis de Tocqueville in ihren Schriften gewarnt haben oder werden Minderheiten durch die Volksrechte besonders geschützt? Die politikwissenschaftliche Literatur behandelt das Thema des Minderheitenschutzes in der direkten Demokratie kontrovers, wobei die empirische Basis für die Schweiz bis vor Kurzem relativ schwach war. Einerseits kann auf die hohe Integrationswirkung der direkten Demokratie für politische Minderheiten hingewiesen werden, was sich in den breit abgestützten und proportional zusammengesetzten Konkordanzregierungen auf den verschiedenen Ebenen ausdrückt. Andererseits weist die mehrfach verschobene Einführung des Frauenwahlrechts sowie die verspätete Ausländerintegration auf offensichtliche Verzögerungseffekte durch die Volksrechte hin, was den Schutz der Grundrechte einzelner gesellschaftlicher Gruppen anbetrifft. Die erste Studie zum Minderheitenschutz auf der Basis von Schweizer Abstimmungsdaten haben Frey und Goette (1998) durchgeführt. Anhand von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Volksabstimmungen zwischen 1970 und 1996 kommen die Autoren zum Ergebnis, dass in zwei Drittel der Fälle Minderheitenrechte nicht unterdrückt, sondern durch die Bevölkerungs-mehrheit vielmehr geschützt wurden. Allerdings weist die Studie verschiedene

Schwachstellen auf. So werden nicht alle, sondern nur eine nicht weiter begründete Auswahl von 20 eidgenössischen Abstimmungen berücksichtigt und die Analyse der weiteren föderalen Stufen beschränkt sich einzig auf Volksabstimmungen aus dem Kanton und der Stadt Zürich, während die Urnengänge in den übrigen Kantonen und Gemeinden nicht untersucht wurden. Auch wurde auf Bundesebene nur zwischen drei Minderheiten (Ausländer, religiöse Minderheit, Verschiedene) differenziert, dasselbe gilt für die beiden subnationalen Stufen. Jüngere Befunde von Vatter und Danaci (2010) weisen darauf hin, dass die Ergebnisse von Frey und Goette (1998) für eine längere Zeitperiode, unter Berücksichtigung aller eidgenössischen und kantonalen Volksabstimmungen und unter Einbezug international gängiger Minderheitendefinitionen nicht zutreffen. Für die Bundesebene lassen sich für die Periode von 1960 bis 2007 insgesamt 46 Volksabstimmungen als minderheitenrelevant bezeichnen. Der Vergleich zwischen minderheitenrelevanten Entscheiden der repräsentativen und der direktdemokratischen Arena zeigt, dass in 82.6 Prozent die Parlamentsentscheide von den Volksentscheiden nicht verändert wurden, in 17.4 Prozent die Volksentscheide die Parlamentsentscheide jedoch zum Nachteil der betroffenen Minderheit anpassen. Gleichzeitig gab es keine Veränderungen durch die direkte Demokratie zugunsten von Minderheiten auf Bundesebene. Eine Auswertung aller kantonalen Abstimmungen zwischen 1960 und 2007 zeigt im Weiteren, dass 75.5 Prozent der parlamentarischen Entscheide nicht verändert wurden, während 22.5 Prozent zum Nachteil und zwei Prozent zum Vorteil der betroffenen Minderheit abgeändert wurden. Ein Blick auf alle von den Volksentscheiden *veränderten Parlamentsentscheide* auf Bundes- und Kantonsebene macht deutlich, dass 93.2 Prozent negative Auswirkungen auf die Minderheiten hatten, während nur 6.8 Prozent eine positive Wirkung für Minderheiten erzielten. Diese negative direkte Wirkung der direkten Demokratie tritt insbesondere bei Vorlagen auf, die den Ausbau von Minderheitenrechten vorsehen, was im Widerspruch zu den positiven Befunden von Frey und Goette (1998) steht. Interessanterweise finden sich in Bezug auf den unterschiedlichen Schutz von einzelnen Minderheiten deutliche Parallelen zwischen den schweizerischen und US-amerikanischen Ergebnissen. So erschwert in beiden Fällen eine ausgeprägte Direktdemokratie den Schutz der Rechte der ausländischen Bevölkerung, während etwa die Anliegen von Frauen im Mittelfeld abschneiden und die Rechtsansprüche eigener Sprachminderheiten und von Behinderten auf breites Verständnis in der Bevölkerung stossen. Bei der Analyse des individuellen Abstimmungsverhaltens bei eidgenössischen Vorlagen über Minderheitenrechte von 1981 bis 2007 stellt sich heraus, dass neben soziodemographischen Faktoren vor allem die kulturelle Werthaltung und die politische Grundeinstellung von Bedeutung sind. Personen mit einer kulturpluralistischen Werthaltung und Sympathien für die politische Linke sind deutlich minderheitenfreundlicher als politisch rechts stehende Personen mit einer kulturprotektionistischen Werthaltung (Krömler/Vatter 2011).

Aufschlussreich ist schliesslich die Antwort auf die aktuelle Frage, inwiefern die direkte Demokratie religiöse Minderheiten schützt bzw. diskriminiert. Basierend auf verschiedenen empirischen Analysen kommt Vatter (2011) zum Schluss, dass die direkte Demokratie in der Schweiz einen eindeutig negativen Effekt auf die Rechte von religiösen Minderheiten ausübt. Die Volksentscheide in den letzten 160 Jahren führten hauptsächlich zur Ablehnung oder Verzögerung des Ausbaus der Rechte religiöser Minderheiten und in einigen Fällen sogar zu einem Abbau der konfessionellen Minderheitenrechte (z. B. das Schächterverbot oder das Verbot zum Bau von Minaretten). Auch bei den religiösen Minderheiten variiert die Wirkung der direkten Demokratie über die Zeit und die Minderheitengruppen: Während Mitte des 19. Jahrhunderts die Juden und christliche Minderheiten negativ von direktdemokratischen Entscheidungen betroffen waren, sind es heute vor allem die Muslime in der Schweiz. Neben der direkten Wirkung übt die direkte Demokratie zudem auch indirekt einen Einfluss auf die Rechte von (religiösen) Minderheiten aus. Zwar entscheidet das Parlament minderheitenfreundlicher als das Volk. Die Möglichkeit des Volkes, einen minderheitenfreundlichen Entscheid des Parlaments durch ein Referendum rückgängig zu machen, hält jedoch das Parlament in zahlreichen Fällen davon ab, einen Ausbau von Minderheitenrechten zu beschliessen, insbesondere wenn sich einzelne Parteien im Vorfeld dagegen aussprechen (Christmann 2010; Vatter/Danaci 2010).

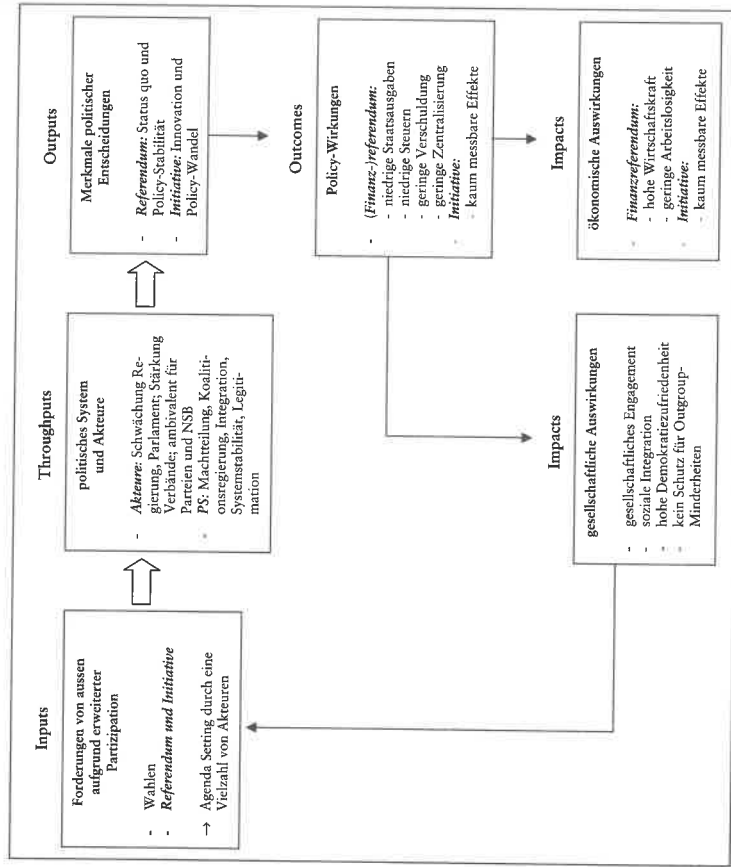
8.6 Die Gesamtwirkungen der direkten Demokratie auf das politische System der Schweiz

Um die Wirkungsketten der direkten Demokratie auf das schweizerische politische System und auf die einzelnen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses herauszuarbeiten, lehnt sich die zusammenfassende Betrachtung konzeptionell an das systemtheoretische Input-Output-Modell von Easton (1965) und seine Weiterentwicklungen von Jann (1981) sowie Jann und Wegrich (2003) zu einem Policy-Making-Modell an. Gemäss Abbildung 8.2 lassen sich fünf Prozessstufen unterscheiden, deren wichtigste Merkmale sich wie folgt kurz beschreiben lassen:

- **Inputs:** Auf der Input-Seite werden im schweizerischen System mit einer stark ausgebauten Direktdemokratie die Forderungen an das Politiksystem nicht nur durch die Parteien artikuliert, kanalisiert und repräsentiert, sondern durch eine Vielzahl von Akteuren eingebracht. Die direkte Demokratie legt das Agenda Setting in die Hand verschiedenster Akteure (Interessengruppen, Parteien, soziale Bewegungen, Bürgerkomitees etc.) und bricht das Monopol der Parteien. Insbesondere der Volksinitiative kann ein bedeutsamer Agenda-setting-Effekt zugesprochen werden, wodurch vernachlässigte Forderungen als Input in das politische System eingebracht werden, welche die Parteien und Politiker zu einer öffentlichen Auseinandersetzung mit den von aussen eingebrachten Anliegen zwingen. Zwar hat die direkte Demokratie in der Schweiz nicht zu einer eigentlichen

Volksgesetzgebung geführt, was darin zum Ausdruck kommt, dass über 93 Prozent der parlamentarischen Entscheidungen ohne Referendumsabstimmung in Kraft treten. Während aber das Referendum vor allem eine Stärkung organisierter Verbandsinteressen begünstigt hat, erweist sich die Volksinitiative als „eigentlicher Kristallisationspunkt für die Organisation neuer Probleme und Interessen“, die schwach organisierten und lokalen Gruppen dazu dient, ihre Forderungen zu formulieren und teilweise durchzusetzen (Linder 2012: 363).

Abbildung 8.2: Eine Wirkungsanalyse für das halbdirektdemokratische System der Schweiz auf der Basis empirischer Befunde



Anmerkungen: NSB = Neue Soziale Bewegungen; PS = politisches System.
Quelle: Vatter (2007: 102) mit Anpassungen.

■ **Throughputs (Widinputs):** Die Folgen der direkten Demokratie auf das politische System der Schweiz sind spätestens seit Neidharts (1970) Analyse hinlänglich bekannt. Kurz: Die im Laufe der Zeit erlernten Kooptationsstrategien der politischen Elite zur Minimierung der Risiken der direkten Demokratie haben die Referendumsdemokratie im Verlaufe des 20. Jahrhunderts zur Verhandlungs-

und Konkordanzdemokratie transformiert. Breit abgestützte und proportional zusammengesetzte Mehrparteienregierungen sind sowohl beim Bund wie auch in den Kantonen die sichtbaren Konsequenzen der ausgebauten Volksrechte. Darüber hinaus ist unbestritten, dass die ausgebauten Mitwirkungsmöglichkeiten zu einer hohen Legitimität politischer Entscheidungen und Stabilität des Systems geführt haben.

Die Wirkungen auf der Akteursebene fallen unterschiedlich aus: Während die Schwächung von Regierung, Verwaltung und Parlament aufgrund der direkt-demokratischen Nachkontrolle und der Unwägbarkeiten im politischen Prozess offensichtlich ist, sind die Folgen für die Parteien¹² und sozialen Bewegungen ambivalent zu beurteilen. Einerseits bieten die Volksrechte die Chancen des zusätzlichen Agenda Settings und der erweiterten Mobilisierung, andererseits binden die permanenten Abstimmungskampagnen zahlreiche Ressourcen und erhöhen die politische Konkurrenzsituation (Milic/Rousselot/Vatter 2014). Vielfach belegt ist schliesslich die Tatsache, dass insbesondere das Referendum als Verhandlungspfad im vorparlamentarischen Verfahren zu einer Stärkung der Verbandseliten geführt hat.

■ **Outputs:** Grundsätzlich gilt es bei den Wirkungen auf die politischen Outputs zwischen den Eigenschaften des Referendums einerseits und jener der Initiative andererseits zu unterscheiden, da die beiden Formen zwei unterschiedlichen Logiken folgen: Während das Referendum Änderungen von politischen Entscheidungen offensichtlich erschwert, begünstigt die Volksinitiative in der Regel politische Neuerungen und Innovationen. Neuere Analysen widersprechen allerdings der lange Zeit verbreiteten Annahme, dass das Referendum eher die konservativen bürgerlichen Kräfte stützt und zum Nachteil der linken Parteien wirkt. Sie weisen vielmehr darauf hin, dass die als Folge der Liberalisierung der Märkte und des Abbaus sozialstaatlicher Leistungen erfolgreich lancierten Referenden weder die politische Rechte noch die politische Linke begünstigt, sondern generell die Verteidiger des Status quo (Linder 2012; Wagschal/Obinger 2000; vgl. aber Christmann 2009). Insgesamt werden heute die Bremseffekte des Referendums als offensichtlich stärker bewertet als die Innovationswirkungen der Volksinitiative, weshalb sich der politische Output in der Schweiz in der Regel nur durch inkrementalistische Änderungen auszeichnet.

■ **Outcomes:** Die empirischen Analysen über die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Formen direkt-demokratischer Partizipation und dem Ausmass der Staatstätigkeit in den Schweizer Kantonen liefern eine Klärung des kontrovers diskutierten Einflusses der Volksrechte und deren Wirkungsrichtung auf staatliche Interventionen. Sie kommen insgesamt zum Schluss, dass direkt-demokrati-

12. Vgl. Fatke (2014) zu den komplexen und ambivalenten Zusammenhängen zwischen direkter Demokratie und Parteidentifikation.

sche Entscheidungsverfahren die Staatsausgaben, -einnahmen und -schulden begrenzen und dezentralisieren. Dabei zeigt sich, dass insbesondere das Finanzreferendum einen restriktiven Einfluss auf die Staatsstätigkeit ausübt. Je niedriger die Hürden zur Ergründung des Finanzreferendums ausfallen, umso geringer ist das Ausmass der staatlichen Intervention in den Schweizer Kantonen. Die empirischen Resultate bestätigen zusammenfassend die Bremswirkung des Referendumsrechts in eindrucksvoller Weise und belegen darüber hinaus den fehlenden Einfluss der Volksinitiative. Die sogenannte Robin-Hood-These, d. h. der expansive und redistributive Charakter der Volksinitiative im Sinne steigender Steuer- und Abgabensätze bei zunehmender direkter Bürgerbeteiligung lässt sich in keiner der zahlreichen quantitativen Untersuchungen empirisch bestätigen.

■ *Impacts:* Trotz einer kontrovers geführten Debatte über die ökonomischen Auswirkungen der Volksrechte, weisen die vorliegenden empirischen Studien für die Schweiz allesamt in dieselbe Richtung. Die statistischen Analysen von Feld und Savioz (1997), Freitag und Vatter (2000, 2004) sowie Kirchgässner, Feld und Savioz (1999) widerlegen die kursorischen Einschätzungen von Börner, Brunetti und Straubhaar (1990, 1994), Germann (1999) und Wittmann (1998, 2001) zum negativen Einfluss eines übermässigen Gebrauchs direktdemokratischer Verfahren auf die ökonomische Leistungskraft. Vielmehr belegen alle empirischen Untersuchungen, dass insbesondere das Finanzreferendum eine positive Wirkung auf die ökonomische Performanz in den Schweizer Kantonen ausübt, wobei umstritten bleibt, ob die formale Bereitstellung oder der reale Gebrauch dieses Instruments dafür verantwortlich ist.

Auch die makrosoziologischen Wirkungen der direkten Demokratie fallen auf der Basis der bestehenden empirischen Analysen mehrheitlich positiv aus. Untersuchungen zeigen anhand von Vergleichen auf subnationaler Ebene in der Schweiz, dass in Gemeinwesen mit grösserer Beteiligungsmöglichkeit des Volkes das zivilgesellschaftliche Engagement höher ist, die sozialen Netzwerke dichter sind, die Leute besser informiert sind und die Demokratiezufriedenheit der Bürger höher ist. Hingegen fällt die Einschätzung, in welchem Masse die Grundrechte ausgewählter Minderheiten durch die Direktdemokratie verletzt werden, insgesamt eher kritisch aus. So weisen neue Befunde auf der Basis einer längeren Untersuchungsperiode und unter Berücksichtigung aller Kantone darauf hin, dass Volksentscheide insgesamt eher minderheitenfeindlich ausfallen, wobei in mehr als 75 Prozent der Fälle die Stimmbürgerschaft den parlamentarischen Entscheid bestärkt (Vatter 2011: 281).

8.7 Die direkte Demokratie im internationalen Vergleich

Obwohl die direkte Demokratie in zahlreichen Ländern zunehmend an Bedeutung und Einfluss gewinnt, bestehen dazu nur wenige international vergleichende Studien

(Butler/Ranney 1994; Freitag/Wagschal 2007; LeDuc 2003; Möckli 1994). Einen aktuellen Überblick liefert Altman (2011), der nicht nur den weltweiten Gebrauch direktdemokratischer Instrumente analysiert, sondern auch deren Zusammenspiel mit bestehenden Institutionen untersucht hat. Insgesamt haben seit 1793 über 2'500 Volksabstimmungen auf nationaler Ebene stattgefunden, davon fast die Hälfte in Europa. Die Schweiz ist dabei mit ihren rund 600 durchgeführten Volksabstimmungen weltweite Spitzenreiterin. Altman (2011: 65) stellt – unter Berücksichtigung der Anzahl der Staaten, die ebenfalls merklich angestiegen ist – über die letzten 50 Jahre eine Verdoppelung und im Vergleich zum Beginn des 20. Jahrhunderts eine Vervielfachung der Verwendung von direktdemokratischen Instrumenten fest. Zudem weist Scarrow (2001) in etablierten Demokratien auf eine zunehmende Verbreitung dieser Instrumente durch institutionelle Reformen hin. Eine wichtige Rolle für die Nutzungshäufigkeit der einzelnen Instrumente übt dabei die Staatsform aus: Während der Gebrauch von Volksrechten wie Referenden und Initiativen positiv mit dem Demokratisierungsniveau eines Staates zusammenhängt, finden von der Regierung aus gelöste Plebiszite vermehrt in präsidentialen Demokratien und eher instabilen Demokratien Anwendung (Altman 2011). Der internationale Vergleich weist somit auf eine unterschiedliche Wirkungsweise der einzelnen Formen der Direktdemokratie hin, auf die im Folgenden noch eingegangen wird. Während direktdemokratische Instrumente den Bürgern einerseits ein direktes Mitspracherecht geben, ermöglichen sie andererseits den politischen Entscheidungsträgern, ihre Politik voranzutreiben.

Für eine Einordnung der stark direktdemokratisch und konkordant geprägten Schweiz im internationalen Vergleich stellt sich vor allem die Frage nach einer möglichen theoretischen und empirischen Verknüpfung zwischen direkter Demokratie und den zwei grundlegenden Modellen der Konsens- und Mehrheitsdemokratie. Dabei gilt es wie erwähnt zu beachten, dass die zahlreichen Formen der direkten Demokratie hinsichtlich ihrer Funktion und Wirkung sehr vielfältig sind. In einem ersten Schritt ist es daher notwendig, zunächst die verschiedenen plebiszitären Formen zu unterscheiden, weil sie sowohl majoritäre als auch konsensuelle Merkmale aufweisen können. Im Folgenden werden die direktdemokratischen Institutionen zunächst konzeptionell mit Lijpharts (2012) zwei Grundmodellen der Machtteilung in Verbindung gebracht (Jung 1996; Vatter 2000, 2002, 2009). In einem zweiten Schritt wird auf dieser Grundlage ein Index der (konsensuellen) Direktdemokratie hergeleitet, der es erlaubt, die einzelnen Demokratien entsprechend einzuordnen.

Obwohl verschiedene Klassifikationen zu den einzelnen Instrumenten der Direktdemokratie bestehen (z. B. Butler/Ranney 1994; Gallagher/Uleri 1996; Hug 2004; Quortrup 2000; Setälä 1999, 2006; Suksi 1993), stützen sich die meisten davon auf die grundlegende Typologie von Smith (1976). Ausgangspunkt bildet deshalb das erste Unterscheidungskriterium von Smith (1976), nämlich wer das Recht hat, ein Referendum zu lancieren: Ist es ausschliesslich die regierende Mehrheit oder kann auch eine oppositionelle Minderheit eine Volksabstimmung auslösen? Durch die Ver-

wendung dieses Kriteriums lassen sich zunächst zwei grundlegende Formen unterscheiden (Jung 1996; Vatter 2002, 2009):

- Typ 1: „*Kontrollierte (passive) Referenden*“: Die Regierung oder eine parlamentarische Mehrheit kann ein Referendum auslösen.
- Typ 2: „*Unkontrollierte (aktive) Referenden*“: Eine Minderheit aus der Stimmbürgerschaft oder eine parlamentarische Minderheit kann ein Referendum initiieren.

Während damit Plebiszite¹³ dem ersten direktdemokratischen Typ angehören, den Hug (2004: 323) auch passives Referendum nennt, entsprechen fakultative Referenden¹⁴ und Volksinitiativen¹⁵ dem Typ 2. Letztere können aufgrund der wichtigen Rolle, die zivilgesellschaftliche Akteure (z. B. Bürgerkomitees, Parteien, Verbände) bei ihrer Lancierung spielen, auch als aktive Referenden bezeichnet werden (Hug 2004: 323). In Anbetracht dieser grundlegenden Unterscheidung ist es nun theoretisch möglich, eine erste Verknüpfung zu den beiden Demokratiemodellen von Lijphart (2012) herzustellen: Da die regierende Mehrheit das exklusive Recht auf die Auslösung von Plebisziten hat, stimmt diese Eigenschaft mit den typischen Merkmalen einer Mehrheitsdemokratie überein. Im Gegensatz dazu können Volksinitiativen und fakultative Referenden von einer kleinen Minderheit von Stimmbürgern oder Parlamentariern lanciert werden, um entweder Entscheidungen der parlamentarischen Mehrheit umzustossen (fakultative Referenden) oder um Vorschläge von Stimmbürgern für eigene Vorlagen zu unterbreiten (Volksinitiative). Sie weisen deshalb die typischen machteilenden Züge von Konsensdemokratien auf. Das obligatorische Referendum,¹⁶ das in verschiedenen Ländern bei Verfassungsänderungen vorgeschrieben ist, liegt zwischen diesen beiden Grundformen der direkten Demokratie: Einerseits kontrolliert die Regierung das Agenda Setting beim obligatorischen Referendum und verfügt über einen beträchtlichen Handlungsspielraum bei der Ausarbeitung der Abstimmungsvorlage. Andererseits ist sie in jedem Fall gezwungen, eine Volksabstimmung durchzuführen, was ihre Kontrolle über den Inhalt und den Zeitpunkt der Referendumsvorlage beträchtlich einschränkt.¹⁷ Setälä (2006: 711) folgend, lassen sich damit die verschiedenen Formen von direkter Demokratie auf

einem Kontinuum von starker (Plebiszit) über mittlerer (obligatorisches Referendum) bis zu schwacher (fakultatives Referendum und Volksinitiative) Regierungskontrolle einordnen.

Um eine einwandfreie Zuordnung der unterschiedlichen Formen der direkten Demokratie zu erreichen, gilt es in einem nächsten Schritt danach zu fragen, wer die entscheidende Mehrheit bildet. Konkret geht es um die Frage, ob die Erreichung eines bestimmten Quorums für die Annahme eines Referendumsvorschlags erforderlich ist. Aus der Logik der Machtteilung besteht dabei ein grundlegender Unterschied zwischen Abstimmungen, die zur Annahme einer Sachvorlage eine qualifizierte Mehrheit erfordern und solchen, für die eine einfache Volksmehrheit genügt (Jung 1996: 633; Vatter 2000: 174). Beispielsweise verlangen Verfassungsänderungen im föderalistischen System der Schweiz nicht nur die Zustimmung einer Mehrheit der Stimmbürger, sondern auch einer Mehrheit der Kantone. Dieses Zustimmungsquorum einer doppelten Mehrheit wurde bei der Bundesstaatsgründung zum Schutz der katholisch-konservativen Minderheit in den ehemaligen Sonderbundskantonen vor der freisinnigen Mehrheit eingerichtet und verschafft diesen Kantonen noch heute ein beträchtliches Vetopotenzial (vgl. Kapitel 9). In Australien gibt es ebenfalls eine Doppelmehrheitsregelung: Eine Mehrheit von Stimmbürgern insgesamt und eine Mehrheit von Stimmbürgern in einer Mehrheit der Bundesstaaten (d. h. mehr als die Hälfte der Stimmbürger in mehr als der Hälfte der Bundesstaaten) müssen eine Verfassungsvorlage befürworten, damit diese angenommen wird. Neben dem Zustimmungsquorum existiert in einigen Ländern auch ein Beteiligungsquorum. So ist in Italien das Ergebnis eines Referendums nur gültig, wenn die Stimmbeteiligung 50 Prozent übersteigt. In Dänemark kommt die Zurückweisung eines Gesetzes, das bestimmte Bereiche der nationalen Souveränität an internationale Organisationen überträgt, nur dann zustande, wenn mindestens 30 Prozent der Stimmberechtigten das Gesetz verwerfen (Hug/Tsebelis 2002: 479).

Durch die zusätzliche Berücksichtigung der Minderheitenrechte bei einem Volksentscheid lassen sich die wichtigsten Formen der direkten Demokratie in eine verfeinerte Übereinstimmung mit den beiden Demokratiemodellen von Lijphart (2012) bringen, was eine abschliessende „Mehrheit-Konsens“-Klassifikation erlaubt (Vatter 2009: 130). Zusammenfassend gilt dabei: Plebiszite, die der einfachen Mehrheitsregel unterstehen, entsprechen am ehesten der majoritären Logik mit einer starken Stellung der Regierungsmehrheit, während fakultative Referenden und Volksinitiativen, die zu ihrer Annahme qualifizierte Mehrheiten erfordern, typische machteilende Züge im Sinne der Konsensdemokratie aufweisen. Initiativen und fakultative Referenden, die als Entscheidungsregel die einfache Volksmehrheit kennen, bilden dabei Zwischenformen:¹⁸ In der Initiierungsphase weisen sie typische Konsenseigenschaften auf, während die Entscheidungsphase majoritäre Züge trägt. Auf der Basis

13 Die Verwendung des Begriffs „Plebiszit“ in der Literatur ist unterschiedlich. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf der Definition von Sukai (1993: 10). Ein Plebiszit „may be an „ad hoc referendum“ for which there exist no permanent provisions in the constitution or in ordinary legislation.“

14 Ein fakultatives Referendum entspricht einer Abstimmung über einen Vorschlag der Regierung (z. B. ein Gesetz), der von Teilen der Stimmbürgerschaft oder des Parlaments (z. B. parlamentarischen Minderheiten) verlangt wird (Gallagher/Uleri 1996: 7; Setälä 2006: 705).

15 „Popular initiatives mean that a certain number of citizens can demand a referendum by signing a petition for a referendum on a legislative change promoted by the sponsors of the initiative“ (Setälä 2006: 706). Nur Initiativen bieten den Stimmbürgern die Möglichkeit, ihre eigenen Anliegen auf die politische Agenda zu setzen.

16 Ein obligatorisches Referendum wird nicht von der Regierung oder dem Parlament ausgelöst. Vielmehr findet eine Volksabstimmung unter bestimmten Bedingungen wie Verfassungsänderungen automatisch statt.

17 „The level of governmental control over mandatory referendums depends on the extent to which governments have the authority to interpret the constitution“ (Setälä 2006: 715).

18 Wie bereits zuvor erwähnt bilden auch obligatorische Referenden eine Zwischenform.

der bisherigen Ausführungen lässt sich nun ein Index der direkten Demokratie entsprechend der Mehrheits-Konsens-Logik erstellen (Vatter 2009: 140). Dabei gilt: Je mehr Punkte vergeben werden, desto konsensueller ist die direkte Demokratie in einem Land ausgebaut. Drei Kriterien sind dabei entscheidend für die Bestimmung des Index der direkten Demokratie:¹⁹

1. *Regierungskontrolle: Welche Instrumente der direkten Demokratie sind in der Verfassung vorgesehen?* Gemäss diesem ersten Kriterium wird für jede Form von „unkontrollierten Referenden“ (fakultative Referenden, Initiativen), die in der Verfassung vorgesehen sind, ein Punkt vergeben. Entsprechend werden keine Punkte für das Plebiszit – das majoritärste Volksrecht – verteilt, welches nach dem Ermessen des Regierungschefs initiiert werden kann und oft auch unverbindlich ist. Die Zwischenform, das obligatorische Referendum, wird entsprechend seinem mittleren Grad an Regierungskontrolle mit 0.5 Punkten bewertet. Insgesamt ist ein Maximum von 2.5 Punkten möglich, wenn ein Land das obligatorische Referendum (0.5), das fakultative Referendum (1.0) und die Volksinitiative (1.0) vorsieht. Eine stark abgemilderte Form der Volksinitiative bildet das Volksbegehren. Es handelt sich um einen rechtlich unverbindlichen Volksvorschlag, der vom Parlament bearbeitet werden muss, aber zu keiner Referendumsabstimmung führt, weshalb es keine Punkte erhält. Diese Form der Bürgermitwirkung existiert beispielsweise in Österreich²⁰ und Neuseeland. Eine weitere direkte demokratische Besonderheit ist das abrogative Referendum (aufhebendes Referendum) in Italien, mit dem ein schon lange bestehendes Gesetz aufgehoben werden kann. Ähnlich wie bei einer Volksinitiative kann es von 500'000 Bürgern (oder fünf Regionalräten) ausgelöst werden und besteht damit zusätzlich zum konfirmativen Referendum für Verfassungsänderungen in Italien.²¹ Dementsprechend erhält Italien nicht nur für das konfirmative Referendum, sondern auch für das Aufhebungsreferendum einen Punkt. Schliesslich bestehen spezielle Formen des fakultativen Referendums in Island und Griechenland, wo der Präsident dieses initiieren kann, wenn er sich weigert, ein Gesetz zu ratifizieren (Uleri 1996: 228). Aufgrund dieser majoritären Eigenschaft wird das fakultative Referendum in Island und Griechenland im Index nicht berücksichtigt.
2. *Entscheidungsregel: Wie werden Entscheidungen über die Annahme oder Zurückweisung eines Referendums getroffen?* Das zweite Kriterium unterscheidet

danach, ob für die Annahme eines Referendums eine einfache Volksmehrheit ausreichend ist oder ob eine qualifizierte Mehrheit bzw. die Erfüllung eines zusätzlichen Erfordernisses notwendig ist. Hier wird ein Punkt für jede Form der direkten Demokratie vergeben, wenn eine qualifizierte Mehrheit („Zustimmungsquorum“) vorgeschrieben ist. Die abgeschwächte Form des Stimmeteiligungserfordernisses („Beteiligungsquorum“) wird mit 0.5 Punkten bewertet.

3. *Praxis: Welche Instrumente der direkten Demokratie sind im Verlauf der letzten 25 Jahre in der Praxis effektiv angewendet worden?* In Übereinstimmung mit Lipjarts „institutional rules and practices“-Ansatz werden nicht nur die formalen Verfassungsbestimmungen berücksichtigt, sondern ebenfalls die praktische Bedeutung der direkten Demokratie in einem Land beachtet. Ob ein Volksrecht von der Verfassung vorgeschrieben ist, aber nie ausgeübt wird (z. B. aufgrund von restriktiven Hindernissen wie hohe Unterschriftenhürden oder Umlaufbeschränkungen) oder ob fortlaufend Referenden stattfinden und die Bevölkerung damit imstande ist, die Regierungspolitik regelmässig direkt zu beeinflussen, bildet eine grundlegende Unterscheidung bei der Beurteilung des Stellenwerts der direkten Demokratie. Entsprechend wird jeweils ein Punkt für den effektiven Gebrauch der einzelnen direktdemokratischen Formen während der Periode von 1990 bis 2015 vergeben (Kriterium: mindestens eine abgehaltene Abstimmung). Damit ist ein Maximum von drei Punkten möglich, wenn politische Entscheidungen mittels obligatorischen und fakultativen Referenden als auch mittels Volksinitiativen getroffen wurden. Hingegen werden keine Punkte für stattgefundene Plebiszite vergeben. Tabelle 8.7 bietet eine Übersicht über die Punktwerte für die 24 etablierten Demokratien basierend auf dem hergeleiteten Index der direkten Demokratie.

Die rund zwei Dutzend etablierten Demokratien können hinsichtlich der institutionellen Vielfalt und der Nutzung der direktdemokratischen Instrumente zwischen 1990 und 2010 in vier Gruppen eingeteilt werden (vgl. Tabelle 8.7). Die Schweiz steht mit ihrer stark ausgebauten Direktdemokratie und den jährlich mehrmals stattfindenden Volksabstimmungen unangefochten an der Spitze und stellt einen eigenen Typus dar. Eine zweite, allerdings heterogen zusammengesetzte Gruppe, umfasst Italien und Irland. In diesen Ländern, insbesondere in Italien mit den in jüngerer Zeit zahlreichen stattgefundenen abrogativen Referenden, finden zumindest in unregelmässigen Abständen Volksabstimmungen statt. Mit Abstrichen können mit immerhin je vier obligatorischen Referendumsabstimmungen während der letzten 20 Jahre auch noch Dänemark und Neuseeland dieser Gruppe zugeordnet werden, wobei in Neuseeland auch noch die meisten Plebiszite und rechtlich unverbindlichen Volksbegehren abgehalten wurden. Die dritte und grösste Gruppe umfasst Staaten, die über eine insgesamt nur schwach ausgebaut und praktizierte Direktdemokratie verfügen. Hier ist es entweder nur ausnahmsweise (Kanada, Norwegen, Luxemburg, Island, Portugal, Niederlande, Finnland, Frankreich, Schweden, Spanien, Österreich, Aus-

19 Der Korrelationskoeffizient zwischen dem hier erstellten Index der direkten Demokratie und dem „IRI Europe Country Index on Citizen law making 2002“ (Gross/Kaufmann 2002) ist 0.8 (statistisch signifikant auf dem 1 %-Niveau; N = 18), was auf eine valide Kodierung hinweist.

20 In Österreich werden 100'000 Unterschriften für ein rechtlich unverbindliches (politisch aber meist stark beachtetes) Volksbegehren benötigt, das dann vom Nationalrat (erste Kammer des Parlaments) behandelt werden muss.

21 „Because there are no time limits between passing the decision and submitting it to a referendum, Italian voters may veto other than recent parliamentary decisions. The Italian abrogative referendum has in fact many characteristics similar to popular initiatives as it allows the electors to influence the political agenda“ (Setälä 2006: 707; vgl. auch Gallagher/Uleri 1996; Uleri 2002).

8 Die direkte Demokratie

Tabelle 8.6: Direkte Demokratie in 24 etablierten Demokratien, 1990–2015

Länder	Plebiszit	obligatorisches Referendum	fakultatives Referendum	Volksinitiative (Volksbegehren)	Punkte
Belgien	–	–	–	–	0
Deutschland	–	–	–	–	0
USA	–	–	–	–	0
Finnland	1	–	–	–	0
Griechenland	–	–	(0)	–	0
Grossbritannien	1	–	–	–	0
Kanada	1	–	–	–	0
Luxemburg	1	–	–	–	0
Norwegen	1	–	–	–	0
Island	–	0	(2)	–	0.5
Israel	–	0	–	–	0.5
Japan	–	0	–	–	0.5
Niederlande	1 (BQ)	–	–	–	0.5
Portugal	3 (BQ)	–	–	–	0.5
Frankreich	2	1	–	–	1.5
Schweden	2	–	0 (BQ)	–	1.5
Spanien	1	0	0	–	1.5
Neuseeland	12	4	–	(4)	2
Österreich	0	1	0	(24)	2
Australien	0	2 (ZQ)	–	–	2.5
Irland	0 (ZQ)	21	–	–	2.5
Dänemark	1	5 (BQ)	0	–	3
Italien	–	–	2	53 (BQ)	4.5
Schweiz	–	48 (ZQ)	77	103 (ZQ)	7.5

Anmerkungen: Die Zahlen in den Spalten zwei bis fünf entsprechen der Anzahl durchgeführter Abstimmungen im jeweiligen Land. o: Das direktdemokratische Instrument existiert, wurde aber zwischen 1990 und 2015 nicht angewendet. –: Das direktdemokratische Instrument existiert nicht im betreffenden Land. In der Spalte „Volksinitiative“ ist in Klammern zusätzlich die Zahl der rechtlich unverbindlichen Volksbegehren aufgeführt. Ebenso in Klammern sind die Zahlen der speziellen Formen des fakultativen Referendums in Griechenland und Island erwähnt. Das obligatorische Referendum in Israel wurde 2008 eingeführt. BQ = Beteiligungsquorum (Mindeststimmeteiligung notwendig; ZQ = Zustimmungsquorum (qualifizierte Mehrheit für Entscheidung notwendig)).

Quellen: Centre for Research on Direct Democracy (2016) und Vatter (2009).

tralien, Grossbritannien) oder zu gar keinen rechtlich verbindlichen Volksentscheiden (Griechenland, Japan) während der Untersuchungsperiode gekommen. Schliesslich gibt es eine weitere Gruppe von Ländern, die auf nationalstaatlicher Ebene ein

8.8 Zusammenfassung und Diskussion

rein repräsentatives System kennen und gemäss Verfassung auch keine nationalen Volksabstimmungen über Sachbeschlüsse vorsehen (USA, Deutschland, Belgien).

Tabelle 8.7: Typologie: Institutionen und Praxis der direkten Demokratie in 24 OECD-Ländern, 1990–2015

Merkmale	Länder
ausgebaute Direktdemokratie und häufige Nutzung	Schweiz
unregelmässige Nutzung der Direktdemokratie	Italien, Irland (Dänemark, Neuseeland)
schwach ausgebaute Direktdemokratie	
– seltene Nutzung	Kanada, Norwegen, Luxemburg, Island, Portugal, Niederlande, Finnland, Frankreich, Schweden, Spanien, Österreich, Australien, Grossbritannien
– keine Nutzung	Griechenland, Japan, Israel
rein repräsentative Demokratien (national)	USA, Deutschland, Belgien

Quelle: Eigene Darstellung.

8.8 Zusammenfassung und Diskussion

In keinem anderen Staat sind die Volksrechte so stark ausgebaut und werden so häufig genutzt wie in der Schweiz. So hat seit Gründung des modernen Bundesstaates ein beträchtlicher Teil aller nationalen Volksabstimmungen weltweit in der Schweiz stattgefunden. Es erstaunt deshalb nicht, dass im Gegensatz zu anderen etablierten Demokratien die Volksrechte grundlegende Strukturwirkungen auf das schweizerische Regierungssystem ausgeübt haben, die in klassischen Wahldemokratien nicht zum Tragen kommen. Insbesondere das fakultative Referendum hat sich rasch als mächtiger Vetospieler herausgestellt, der Regierungsentscheidungen verhindern und damit den Handlungskontext der Exekutive in signifikanter Weise beeinflussen kann. Zur Minimierung der Entscheidungsrisiken wurde deshalb das ursprünglich mehrheitsdemokratische System im Verlaufe des 20. Jahrhunderts Schritt für Schritt durch das Verhandlungssystem der Konkordanz mit der breiten Integration aller wichtigen politischen Kräfte abgelöst. Bis heute gilt das optionale Gesetzesreferendum deshalb als die wichtigste Ursache im Sinne eines institutionellen Zwangs für den stattgefundenen Wechsel hin zu einer ausgeprägten halbdirekten Konkordanzdemokratie, die nur schrittweise Politikveränderungen zulässt. Die Präferenz für den Status quo ist dabei eine Folge der von Beginn weg möglichst breiten Berücksichtigung aller wichtigen Oppositionsgruppen zur Konsensfindung, um das spätere Risiko eines Referendums zu minimieren. Dabei fällt auf, dass in den letzten Jahren die

Opposition gegenüber den Behörden zugenommen hat, was die steigende Zahl erfolgreicher Volksbegehren deutlich macht. Diese Entwicklung ist einerseits Ausdruck einer zunehmend polarisierten Politik in der Schweiz, in der die ausgleichenden Konkordanzkräfte an Einfluss verloren haben. Andererseits macht sie deutlich, dass immer mehr Parteien, insbesondere auch die Regierungsparteien, die Wahlhelferfunktion der Volksrechte stärker als früher für sich instrumentalisieren (Caroni/Vatter 2016).

Jede Politikreform untersteht in einem halbdirekten System wie der Schweiz einem grundlegenden Zielkonflikt: Je stärker eine Reform vom Status quo abweicht, desto grösser wird die Wahrscheinlichkeit, dass eine gut organisierte Interessengruppe von einer Änderung negativ betroffen ist und deshalb das Referendum ergreift. Die sichtbarsten Folgen dieses bremsenden Status Quo-Effekts sind in der Schweiz ein im internationalen Vergleich lange Zeit schwach ausgebauter und erst mit beträchtlicher Verzögerung entwickelter Wohlfahrtsstaat, generell niedrige Einkommens- und Ausgabenstrukturen der öffentlichen Hand, geringe staatliche Interventionen, dezentralisierte Entscheidungsprozesse und eine bis heute nur zurückhaltende aussenpolitische Integration in die internationale Staatengemeinschaft. Gerade letzteres bildet im Zusammenhang mit der ungelösten Europafrage eine der grössten Herausforderungen der Schweizer Demokratie (Christmann 2012; Linder 2012).

Während dem Referendum vor allem Brems- und Transformationswirkungen zugeschrieben werden, streicht die politikwissenschaftliche Forschung in Bezug auf die Volksinitiative vor allem zwei längerfristige Strukturwirkungen auf das politische System der Schweiz heraus (Linder 2012: 292):

1. *Innovationswirkung:* Sie kompensiert die Blockadeschwächen eines durch das Referendum überbremsen Systems zumindest teilweise, wobei neben dem direkten Erfolg auch die indirekten Wirkungen zu berücksichtigen sind. Als Anschauungsbeispiel für politische Innovationen gelten etwa die verschiedenen Neuerungen in der Umweltpolitik, die direkt oder indirekt durch Volksinitiativen ausgelöst wurden.

2. *Integrationswirkung:* Sie führt zur stärkeren Berücksichtigung jener politischer Interessen, die im repräsentativ-demokratischen Entscheidungssystem eher vernachlässigt werden. Allerdings gilt es zu differenzieren: Die Integration von Minderheiten bezieht sich hauptsächlich auf die stärkere Berücksichtigung der Forderungen von Oppositionsparteien mit einem minimalen Organisationsgrad, während gleichzeitig die Volksrechte keineswegs als Garant für den Schutz der Anliegen und Rechte gesellschaftlicher Minderheiten betrachtet werden können.

Ein Blick auf die Volksabstimmungen in der Vergangenheit zeigt vielmehr, dass die Schweizer Stimmbürgerschaft bei der Gewährung von Grundrechten für Minderheiten eine differenzierte Haltung einnimmt. Geht es um die Anliegen eigener kultureller Minderheiten wie die lateinischen Sprachminderheiten oder seit Langem inte-

grierter konfessioneller Minderheiten, so verhält sich der Souverän meist tolerant. Entscheidet er aber an der Urne über die Rechte von Fremdgruppen (Outgroups), die nicht die christlich-abendländischen Wertevorstellungen der Bevölkerungsmehrheit teilen, fällt das Ergebnis überdurchschnittlich oft minderheitenkritisch aus. Trotz der steigenden Zahl an Volksentscheiden mit negativem Ausgang für Minderheiten sollte aber nicht der generelle Schluss gezogen werden, dass direkte Demokratie *per se* ein mehrheitsdemokratisches Schwert mit scharfer Klinge darstellt, mit dem Minderheiten tyrannisiert werden. Vielmehr hängt ihre Wirkung stark von den sich über die Zeit wandelnden Einstellungen der Bürger ab, sowie von den Integrationsbemühungen der betroffenen Minderheit und ihrer Wahrnehmung als Fremdgruppe und ob Minoritätenrechte aus- oder abgebaut werden (Vatter 2011).

In neuester Zeit kommt im Zusammenhang mit dem Minderheitenschutz der Frage nach der Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht eine wachsende Bedeutung zu. So sind gleich mehrere grundrechtsproblematische Initiativen wie die Verwahrungs-, Minarettverbots- und Ausschaffungsinitiative in den vergangenen Jahren vom Volk angenommen worden, weshalb dieses Volksrecht zunehmend mit den Normen des Völkerrechts in Konflikt gerät. Die Möglichkeit, in der Schweiz über Initiativen abzustimmen, welche die Europäische Menschenrechtskonvention, den UNO-Pakt II oder auch bestehende Verfassungsbestimmungen verletzen, hat in- und ausländische Kritik und eine intensive Debatte über die Grenzen der direkten Demokratie ausgelöst (Christmann 2011). Um das Initiativ- und Völkerrecht besser in Einklang zu bringen, hat der Bundesrat deshalb vorgeschlagen, dass Volksinitiativen schon vor der Unterschriftensammlung inhaltlich auf ihre Vereinbarkeit mit dem internationalen Völkerrecht geprüft würden, was dann auch auf den Unterschriftenbögen vermerkt würde. Im Weiteren sollen sie nur noch dann zugelassen werden, wenn sie nicht gegen den Kerngehalt von Grundrechten verstossen. Die unverbindliche, aber sichtbare Vorprüfung hätte zunächst den Vorteil, dass die Transparenz und Verantwortlichkeit für die beteiligten Akteure erhöht wird, ohne dass eine juristische Prüfung die politische Entscheidung vorwegnimmt (Linder 2012). Zudem weisen Experimente mit Studierenden in der Schweiz und den USA darauf hin, dass das Anbringen eines entsprechenden Hinweises auf den Unterschriftenbögen sowohl potentiell mehrheitsfähig ist als auch bei den Stimmenden in die gewünschte Richtung einen stärkeren Minderheitenschutzes wirkt (Christmann 2011).

Kurz zusammengefasst lassen sich die empirisch feststellbaren Auswirkungen der direkten Demokratie in der Schweiz wie folgt charakterisieren: Erstens überwiegen insgesamt die positiven wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wirkungen der Volksrechte, zweitens hängt die Bewertung einzelner Effekte von den eigenen politischen Präferenzen ab (z. B. Status Quo-Effekt, niedrige Staatsausgaben) und drittens liegen die Schwachstellen vor allem in der Stärkung von gut organisierten Interessenverbänden und – wie soeben ausgeführt – im ungenügenden Schutz von Minderheitenrechten. Weitergehende Reformvorschläge schlagen zur Stärkung schwach orga-

nisierter Interessen die Einführung der Gesetzesinitiative und für die Sicherstellung des Minderheitenschutzes die Verankerung unantastbarer Rechte in der Bundesverfassung vor:

- *Einführung der Gesetzesinitiative beim Bund:* Sowohl die Privilegierung organisierter Verbandsinteressen als auch die starke Verzögerung politischer Entscheidungen (Status Quo-Bias) werden zu einem grossen Teil dem fakultativen Gesetzesreferendum zugeschrieben. In diesem Zusammenhang wird deshalb von den Kritikern der direkten Demokratie gerne die Metapher verwendet, dass das politische System der Schweiz über die Bremse (d. h. fakultatives Gesetzesreferendum) eines Ferraris, aber nur über das Gaspedal (d. h. Verfassungsinitiative) einer „Ente“ verfügen würde. Da sich auch die 2003 neu eingeführte und 2009 wieder abgeschaffte allgemeine Verfassungsinitiative als unwirksam und wenig attraktiv erwiesen hat, bietet sich hier ein Blick in das direktdemokratische Labor der Kantone an. So verfügen heute alle Kantone über die Möglichkeit der Gesetzesinitiative, was auch schwächer organisierten Interessen erlaubt, neue und innovative Forderungen einzubringen (Vatter 2002). In ihrem Entwurf für eine neue Bundesverfassung haben deshalb Kötz und Müller (1990) zur Neubebauung und Austarierung der Volksrechte vorgeschlagen, den Bund ebenfalls mit einem wirksamen Gaspedal (d. h. der Gesetzesinitiative) auszustatten, um damit der selektiven Privilegierung gut organisierter Verbandsinteressen sowie der Überbremsung des politischen Systems auf Bundesebene entgegenzuwirken.

- *Verankerung nicht antastbarer Grundrechte in der Verfassung:* Als eine weitere Schwachstelle der direkten Demokratie hat sich die teilweise Diskriminierung von Bürgerrechten einzelner Minderheiten beim Bund und in den Kantonen herausgestellt. Insbesondere fallen Volksentscheide über die Rechte von *Outgroups* wie Ausländern und Muslimen besonders oft minderheitenfeindlich aus. Minderheiten, die selbst über keine politischen Mitspracherechte verfügen, einem ande-rem Kulturkreis als die Bevölkerungsmehrheit angehören oder sich erst seit Kurzem im Land aufhalten, bedürfen deshalb eines besonderen Rechtsschutzes vor Volksentscheiden (Vatter 2011). Die explizite Verankerung nicht antastbarer Grundrechte in den Verfassungen der Kantone und beim Bund könnte diese Minoritäten vor der Diskriminierung durch die unmittelbare Demokratie schützen.

Obwohl diese Reformvorschläge an den spezifischen Schwachstellen der schweizerischen direkten Demokratie ansetzen und überzeugend erscheinen mögen, ist aber besondere Umsicht bei der Anpassung dieser Kerninstitutionen geboten, da durch institutionelle Änderungen im Gegensatz zu materiellen Politikreformen auch die grundlegenden Spielregeln und damit die Funktionsweise des gesamten halbdirekten Systems der Schweiz verändert werden können (Linder 2012: 428). Die bisherige Entwicklung zeigt dabei, dass es weniger die politischen Eliten als vielmehr die Stimmbürger selbst sind, die wiederum mit den Instrumenten der direkten Demokratie

über den Grad und das Tempo der Reform der Volksrechte innerhalb des schweizerischen politischen Systems entscheiden.

8.9 Literaturverzeichnis

- Adler, Benjamin, 2006: Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789–1866. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Année politique suisse, 2013: 49. Jahrgang. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Année politique suisse, 2014: 50. Jahrgang. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Altman, David, 2011: Direct Democracy Worldwide. Cambridge: Cambridge University Press.
- Altman, David, 2013: Does an Active Use of Mechanisms of Direct Democracy Impact Electoral Participation? Evidence from the U.S. States and the Swiss Cantons. In: Local Government Studies 39/6, 1–17.
- Auer, Andreas, 1996: Les origines de la démocratie directe en Suisse. Die Ursprünge der schweizerischen Demokratie. Basel/Frankfurt a. Main: Helbing & Lichtenhahn.
- Auer, Andreas/Roca, René, 2011: Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen. Zürich/Basel/Genf: Schulthess.
- Blume, Lorenz/Müller, Jens/Voigt, Stefan, 2009: The economic effects of direct democracy – a first global assessment. In: Public Choice 140/3, 431–461.
- Bolliger, Christian, 2007: Minderheiten in der direkten Demokratie: Die Medaille hat auch eine Vorderseite. In: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.): Direkte Demokratie: Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Münster/Hamburg/Berlin/Wien/London: LIT Verlag, 419–446.
- Borner, Silvio/Bodmer, Frank, 2004: Wohlstand ohne Wachstum: eine Schweizer Illusion. Zürich: Orell Füssli.
- Borner, Silvio/Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas, 1990: Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall? Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Borner, Silvio/Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas, 1994: Die Schweiz im Alleingang. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Borner, Silvio/Rentsch, Hans (Hrsg.), 1997: Wie viel direkte Demokratie trägt die Schweiz? Zürich: Rüegger.
- Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas, 1996: Direkte Demokratie – „bessere“ Demokratie? Was lehrt uns das Schweizer Beispiel? In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 6, 7–26.
- Bützer, Michael, 2007: Direkte Demokratie in Schweizer Städten: Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Butler, David/Ranney, Austin, 1994: Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy. London: Macmillan.
- Caluori, Ladina/Häfliger, Ursula/Hug, Simon/Schulz, Tobias, 2004: The Effect of Referendums on Social Policy in Switzerland, Paper presented at the Annual Meeting of the Swiss Political Science Association, Nov. 18–19, Balsthal.
- Camobreco, John F., 1998: Preferences, Fiscal Policies, and the Initiative Process. In: Journal of Politics 60/3, 819–829.
- Centre for Research on Direct Democracy, 2016: www.c2d.ch (abgerufen am 17.03.2016).
- Caroni, Flavia/Vatter, Adrian, 2016: Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse des Funktionswandels der Volksinitiative. In: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 27/2 (im Erscheinen).

- Christmann, Anna, 2009: In welche politische Richtung wirkt die Direkte Demokratie: Rechte Ängste und linke Hoffnungen in Deutschland im Vergleich zur direktdemokratischen Praxis in der Schweiz. Baden-Baden: Nomos.
- Christmann, Anna, 2010: Damoklesschwert Referendum? Die indirekte Wirkung ausgebauter Volksrechte auf die Rechte religiöser Minderheiten. In: *Swiss Political Science Review* 16/1, 1–41.
- Christmann, Anna, 2011: Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat. Baden-Baden: Nomos.
- Christmann, Anna, 2012: Das Vorbild unter der Lupe. Sachunmittelbare Demokratie in der Schweiz. In: Neumann, Peter/Renger, Denise (Hrsg.): *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010*. Deutschland, Liechtenstein, Österreich, Schweiz und Europa. Baden-Baden: Nomos, 154–175.
- Gronin, Thomas, 1989: *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Curti, Theodor, 1882: *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*. Bern: Dapf.
- Dorn, David/Fischer, Justina A. V./Kirchgässner, Gebhard/Alfonso, Sousa Poza, 2008: Direct democracy and life satisfaction revisited: new evidence for Switzerland. In: *Journal of Happiness Studies* 9/2, 227–255.
- Downs, Anthony, 1968: *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen: Mohr.
- Easton, David, 1965: *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Eder, Christina, 2010: Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene. Eine vergleichende Analyse der unmittelbaren Volksrechte in den deutschen Bundesländern, den Schweizer Kantonen und den US-Bundesstaaten. Baden-Baden: Nomos.
- Eichenberger, Rainer, 1999: Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie. In: Armin, Hans Herbert von (Hrsg.): *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik*. Bern: Haupt, 259–288.
- Epple, Ruedi, 1988: *Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz*. Frankfurt a. Main: Haag-Herchen.
- Fatke, Matthias, 2014: Allure or Alternative? Direct Democracy and Party Identification. In: *Party Politics* 20/2, 248–260.
- Fatke, Matthias/Freitag, Markus, 2013: Direct Democracy: Protest Catalyst or Protest Alternative? In: *Political Behavior* 35/2, 237–260.
- Feld, Lars P./Fischer, Justina A. V./Kirchgässner, Gebhard, 2006: The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland. CESifo Working Paper No. 1837.
- Feld, Lars P./Fischer, Justina A. V./Kirchgässner, Gebhard, 2010: The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland. In: *Economic Inquiry* 48/4, 817–840.
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard, 1998: Die politische Ökonomie der direkten Demokratie: Eine Übersicht. Discussion Paper Nr. 9807, Universität St. Gallen.
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard, 1999: Public Debt and Budgetary Procedures: top down or bottom up? Some Evidence from Swiss Municipalities. In: Poterba, James M./von Hagen Jürgen (Hrsg.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: Chicago University Press, 151–179.
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard, 2000: Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome of Economic Policy: a Report on the Swiss Experience. In: *European Journal of Political Economy* 16/2, 287–306.
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard, 2000: The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-Making. In: *Economic Policy* 16/2, 329–367.

- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard, 2007: On the Economic Efficiency of Direct Democracy. In: Pallinger, Zoltán T./Kaufmann, Bruno/Marxer, Wilfried/Schiller, Theo (Hrsg.): *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*. Wiesbaden: VS Verlag, 108–124.
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard/Schaltegger Christoph A., 2011: Municipal Debt in Switzerland: New Empirical Results. In: *Public Choice* 149/49, 49–64.
- Feld, Lars P./Matsuoka, John G., 2003: Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons. In: *Journal of Public Economics* 87/12, 2703–2724.
- Feld, Lars P./Savioz, Marcel R., 1997: Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation. In: *Kyklos* 50/4, 507–538.
- Franham, Paul G., 1990: The Impact of Citizen Influence on Local Government Expenditure. In: *Public Choice* 64/3, 201–212.
- Freitag, Markus, 2006: Bowling the state back in. Political institutions and the creation of social capital. In: *European Journal of Political Research* 45/1, 123–152.
- Freitag, Markus/Bühlmann, Marc, 2003: Die Bildungsfinanzen der Schweizer Kantone. In: *Swiss Political Science Review* 9/1, 139–168.
- Freitag, Markus/Schniewind, Aline, 2007: Direktedemokratie und Sozialkapital: Der Einfluss der Volksrechte auf das Vereinsengagement. In: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Bestandaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Münster/Hamburg/Berlin/Wien/London: LIT Verlag, 251–276.
- Freitag, Markus/Stadelmann-Steffen, Isabelle, 2010: Stumbling block or stepping stone? The influence of direct democracy on individual participation in parliamentary elections. In: *Electoral Studies* 29/3, 472–483.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian, 2000: Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftseistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone. In: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 136/4, 579–606.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian, 2004: Political Institutions and the Wealth of Regions: Swiss Cantons in Comparative Perspective. In: *European Urban and Regional Studies* 11/4, 227–241.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian, 2006: Initiatives, Referendums, and the Tax State. In: *Journal of European Public Policy* 13/1, 89–112.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian/Müller, Christoph, 2003: Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat. In: *Politische Vierteljahresschrift* 44/3, 348–368.
- Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.) (2007): *Direkte Demokratie. Bestandaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Münster: LIT Verlag.
- Frey, Bruno S., 1992: Efficiency and Democratic Political Organisation: The Case for the Referendum. In: *Journal of Public Policy* 12/3, 209–222.
- Frey, Bruno S., 1994: Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience. In: *American Economic Review* 84/2, 338–342.
- Frey, Bruno S., 1997: Neubelebung: Direkte Demokratie und dynamischer Föderalismus. In: Borner, Silvio/Rentsch Hans (Hrsg.): *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? Chur/Zürich: Rüegger, 183–203*.
- Frey, Bruno S./Goette, Lorenz, 1998: Does the Popular Vote Destroy Civil Rights? In: *American Journal of Political Science* 42/4, 1343–1348.
- Frey, Bruno S./Stutzer, Alois, 2000: Happiness, Economy and Institutions. In: *Economic Journal* 110/466, 918–938.

- Funk, Patricia/Gathmann, Christina, 2011: Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890–2000. In: *Economic Journal* 121/557, 1252–1280.
- Gallagher, Michael/Uljeri, Pier Vincenzo, 1996: *The Referendum Experience in Europe*. London/New York: Macmillan.
- Germann, Raimund, 1975: Politische Innovation und Verfassungsreform: Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung. Bern: Haupt.
- Germann, Raimund E., 1999: Die Kantone: Gleichheit und Disparität. In: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 387–419.
- Giugni, Marco, 1991: Les impacts de la démocratie directe sur les nouveaux mouvements sociaux. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 31, 173–185.
- Gross, Andreas/Kaufmann, Bruno, 2002: IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking, Amsterdam/Berlin: IRI Europe.
- Höglinger, Dominic, 2008: Verschafft die direkte Demokratie den Benachteiligten mehr Gehör? Der Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen auf die mediale Präsenz politischer Akteure. In: *Swiss Political Science Review* 14/2, 207–243.
- Hug, Simon, 1994: Mobilisation et loyauté au sein de l'électorat. In: Papadopoulos, Yannis (Hrsg.): *Elites politiques et peuple en Suisse: analyse des votations fédérales 1970–1987*. Lausanne: Réalités Sociales, 161–201.
- Hug, Simon, 2004: Occurrence and Policy Consequences of Referendums. In: *Journal of Theoretical Politics* 16/3, 321–356.
- Hug, Simon/Tsebelis, George, 2002: Veto Players and Referendums around the World. In: *Journal of Theoretical Politics* 14/4, 465–516.
- Imboden, Max, 1964: *Helvetisches Malaise*. Zürich: EVZ.
- Jann, Werner, 1981: Kategorien der Policy-Forschung. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai, 2003: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München/Wien: Oldenbourg, 71–104.
- Jung, Sabine, 1996: Lipharts Demokratietypen und die direkte Demokratie. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 6/3, 623–647.
- Kirchgässner, Gebhard, 2000: Wirtschaftliche Auswirkungen der direkten Demokratie. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1, 161–180.
- Kirchgässner, Gebhard, 2007: Direkte Demokratie, Steuermoral und Steuerhinterziehung: Erfahrungen aus der Schweiz. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8/1, 38–64.
- Kirchgässner, Gebhard, 2008: Direct democracy: obstacle to reform? In: *Constitutional Political Economy* 19/2, 81–93.
- Kirchgässner, Gebhard, 2010: Direkte Demokratie und Menschenrechte. In: *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2009. Baden-Baden: Nomos, 66–89.
- Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P/Savioz, Marcel R., 1999: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel/Gent/München: Helbing & Lichtenhahn.
- Kobach, Kris, 1993: *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Dartmouth: Aldershot.
- Kölz, Alfred, 1981: Vom Veto zum fakultativen Gesetzesreferendum. In: Häfelin, Ulrich (Hrsg.): *Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef*. Zürich: Schulthess, 191–209.
- Kölz, Alfred, 1992: *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*. Bern: Stämpfli.
- Kölz, Alfred/Müller, Jörg Paul, 1990: Entwurf für eine neue Bundesverfassung. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Kriesi, Hanspeter, 1991: Direkte Demokratie in der Schweiz. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B23/91, 44–55.
- Kriesi, Hanspeter, 1998: *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- Kriesi, Hanspeter, 2005: *Direct Democratic Choice*. Lanham/Boulder/New York/Toronto/Oxford: Lexington Books.
- Kriesi, Hanspeter/Wisler, Dominique, 1996: Social movements and direct democracy in Switzerland. In: *European Journal of Political Research* 30/1, 19–40.
- Krömker, Oliver/Vatter, Adrian, 2011: Wer diskriminiert wen? Das Stimmverhalten bei minderheitenrelevanten Abstimmungen in der Schweiz. In: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Vom Schächt zum Minaretterbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 238–263.
- Ladner, Andreas/Brändle, Michael, 1999: Does Direct Democracy Matter for Political Parties? In: *Party Politics* 5/3, 283–302.
- Le Duc, Lawrence, 2003: *The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective*. Peterborough: Broadview Press.
- Leemann, Lucas, 2015: Political Conflict and Direct Democracy: Explaining Initiative Use 1920–2011. In: *Swiss Political Science Review* 21/4, 596–616.
- Liphart, Arend, 1977: *Democracy in Plural Societies*. New Haven/London: Yale University Press.
- Liphart, Arend, 2012: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven/London: Yale University Press.
- Linder, Wolf, 2006: Direkte Demokratie. In: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Kinder, Wolf/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 109–129.
- Linder, Wolf, 2012: *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Linder, Wolf/Bolliger, Christian/Rielle, Yvan (Hrsg.), 2010: *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Lutz, Georg/Strohmann, Dirk, 1998: *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen*. Bern: Haupt.
- Matsuoka, John G., 2000: Fiscal Effects of the Voter Initiative in the first Half of the Twentieth Century. In: *Journal of Law and Economics* 43/2, 619–650.
- Milic, Thomas/Rousselot, Bianca/Vatter, Adrian, 2014: *Handbuch der Abstimmungsforschung*. Zürich: NZZ Libro.
- Möckli, Silvano, 1994: *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich*. Bern: Haupt.
- Monnier, Victor, 1996: Le référendum financier dans les cantons suisses au 19^e siècle. In: Auer, Andreas (Hrsg.): *Les origines de la démocratie directe en Suisse. Die Ursprünge der schweizerischen Demokratie*. Basel/Frankfurt a. Main: Helbing & Lichtenhahn, 221–265.
- Moser, Julia/Obinger, Herbert, 2007: Schlaffenland auf Erden? Auswirkungen von Volksentscheiden auf die Sozialpolitik. In: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Bestandaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Münster/Hamburg/Berlin/Wien/London: LIT Verlag, 331–362.
- Neidhart, Leonhard, 1970: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.

- Papadopoulos, Yannis, 1991: Quel rôle pour le petit parti dans la démocratie directe? In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 31, 131–150.
- Papadopoulos, Yannis, 1998: *Démocratie Directe*. Paris: Economica.
- Papadopoulos, Yannis, 2001: How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making. In: *West European Politics* 24/2, 35–58.
- Pommerhne, Werner W., 1978: Institutional approaches to public expenditure: Empirical evidence from Swiss municipalities. In: *Journal of Public Economics* 9/2, 255–280.
- Pommerhne, Werner W., 1990: The empirical relevance of comparative institutional analysis. In: *European Economic Review* 34/2–3, 458–469.
- Pommerhne, Werner W./Schneider, Friedrich, 1982: Unbalanced Growth between Public and Private Sectors: An Empirical Examination. In: Haveman, Robert H. (Hrsg.): *Public Finance and Public Employment*. Detroit: Wayne State University Press, 309–326.
- Pommerhne, Werner W./Weck-Hannemann, Hannelore, 1996: Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland. In: *Public Choice* 88/1–2, 161–170.
- Qvortrup, Matt, 2000: Are Referendums Controlled and Pro-hegemonic? In: *Political Studies* 48/4, 821–826.
- Reich, Johannes, 2008: Direkte Demokratie und völkerrechtliche Verpflichtungen im Konflikt. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 68, 979–1025.
- Roca, René, 2011: Schweizerische Geschichtswissenschaft und Demokratieforschung – Vom Mythos über die Ignoranz zum historischen Untersuchungsgegenstand. In: Auer, Andreas/Roca, René (Hrsg.): *Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen*. Zürich/Basel/Genf: Schulthess, 3–10.
- Rohner, Gabriela, 2012: Die Wirksamkeit von Volksinitiativen beim Bund. 1848–2010. Zürich: Schulthess.
- Scarrow, Susan E., 2001: Direct Democracy and Institutional Change: A Comparative Investigation. In: *Comparative Political Studies* 34/6, 651–665.
- Schaffner, Martin, 2011: Krise der Demokratie – Krise der Demokratiegeschichte. In: Auer, Andreas/Roca, René (Hrsg.): *Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen*. Zürich/Basel/Genf: Schulthess, 11–22.
- Schaltegger, Christoph A./Feld, Lars P., 2001: On Government Centralization and Budget Referendums: Evidence from Switzerland. CESifo Working Paper No. 615.
- Schaub, Hans-Peter, 2016: Landsgemeinde oder Urne – was ist demokratischer? Urnen- und Versammlungsdemokratie in der Schweiz. Baden-Baden: Nomos.
- Schmid, Stefan G., 2011: Direkte Demokratie und dynamische Verfassung – Zum Wandel des Verfassungsverständnisses in der Schweiz im 19. Jahrhundert. In: Auer, Andreas/Roca, René (Hrsg.): *Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen*. Zürich/Basel/Genf: Schulthess, 23–52.
- Schmidt, Manfred G., 2010: *Demokratietheorien*. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schneider, Friedrich, 1985: Der Einfluss von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Schuler, Frank, 1996. Das Gemeinderreferendum in Graubünden. In: Auer, Andreas (Hrsg.): *Les origines de la démocratie directe en Suisse. Die Ursprünge der schweizerischen Demokratie*. Basel/Frankfurt a. M.: Helbing & Lichtenhahn, 27–63.
- Schweizerische Bundeskanzlei, 2016: Chronologie Volksabstimmungen. www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_gesamt.html (abgerufen am 15.03.2016).
- Setälä, Maija, 1999: *Referendums and Democratic Government*. London: Macmillan.
- Setälä, Maija, 2006: On the problems of responsibility and accountability in referendums. In: *European Journal of Political Research* 45/4, 699–721.
- Sigg, Oswald, 1978: Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939. Bern: Francke.
- Smith, Gordon, 1976: The Functional Properties of the Referendum. In: *European Journal of Political Research* 4/1, 1–23.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle/Freitag, Markus, 2009: Abstimmungs- oder Wahldemokratie? Zum Einfluss der direkten Demokratie auf die Wahlteilnahme in den Kantonen. In: Vatter, Adrian/Varone, Frédéric/Sager, Fritz (Hrsg.): *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der Schweizerischen Demokratie*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, 157–182.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle/Freitag, Markus, 2011: Making Civil Society Work: Models of Democracy and Their Impact on Civic Engagement. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 40/3, 526–551.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle/Vatter, Adrian, 2012: Does Satisfaction with Democracy Really Increase Happiness? Direct Democracy and Individual Satisfaction in Switzerland. In: *Political Behavior* 34/3, 535–559.
- Stauffer, Bettina, 2012: Der Vollzug von Volksinitiativen. Masterarbeit. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Steffen, Isabelle, 2005: Determinanten der Arbeitslosigkeit in den Schweizer Kantonen – Eine empirische Untersuchung zu den Disparitäten in den kantonalen Arbeitslosenquoten. In: *Swiss Political Science Review* 11/2, 27–53.
- Stutzer, Alois, 1999: Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz. Working Paper No. 23. Zürich: Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich.
- Stutzer, Alois/Frey, Bruno S., 2000: Stärkere Volksrechte – Zufriedenere Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz. In: *Swiss Political Science Review* 6/3, 1–29.
- Suks, Markku, 1993: Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Swissvotes/Année politique suisse, 2016: Die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. <http://www.swissvotes.ch/> (abgerufen am 23.03.2016).
- Trechsel, Alexander H., 2000: Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970–1996. Basel/Genf: Helbing & Lichtenhahn.
- Trechsel, Alexander H./Sciarini Pascal, 1998: Direct democracy in Switzerland: Do elites matter? In: *European Journal of Political Research* 33/1, 99–124.
- Trechsel, Alexander H./Serdült, Uwe, 1999: Kaleidoskop Volksrechte: die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970–1996. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Tschentscher, Alex/Blonski, Dominika, 2011: Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2009/2010. In: Feld, Lars P./Huber, Peter M./Jung, Otmár/Wezel, Christian/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2010. Baden-Baden: Nomos, 169–200.
- Tsebelis, George, 2002: *Veto Player. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Uleri, Pier Vincenzo, 2002: On referendum voting in Italy: YES, NO, or non-vote? How Italian parties learned to control referendums. In: *European Journal of Political Research* 41/6, 863–883.
- Vatter, Adrian (Hrsg.), 2011: Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie. Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Vatter, Adrian, 1997: Die Wechselbeziehungen zwischen Konkordanz- und Direktdemokratie. Ein Vergleich am Beispiel westlicher Industriestaaten und der Schweizer Kantone. In: *Politische Vierteljahresschrift* 38/4, 743–770.

- Vatter, Adrian, 2000: Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages. In: *European Journal of Political Research* 38/2, 245–268.
- Vatter, Adrian, 2002: Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen: Leske + Budrich.
- Vatter, Adrian, 2007: Direkte Demokratie in der Schweiz: Entwicklungen, Debatten und Wirkungen. In: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Münster: LIT Verlag, 71–113.
- Vatter, Adrian, 2009: Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries. In: *European Political Science Review* 1/1, 125–154.
- Vatter, Adrian/Bühlmann, Marc/Schaub, Hans-Peter/Dlabac, Oliver, 2013: Datensatz kantonalen Indikatoren im Rahmen des Nationalfondsprojekts „Demokratiequalität in den Schweizer Kantonen“. Bern: Universität Bern.
- Vatter, Adrian/Danaci, Deniz, 2010: Mehrheitstyrenei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz. In: *Politische Vierteljahresschrift* 51/2, 205–222.
- Vatter, Adrian/Freitag, Markus, 2002: Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien. Zur Wirkung von Konkordanz, direkter Demokratie und dezentralen Entscheidungsstrukturen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone. In: *Swiss Political Science Review* 8/2, 53–80.
- Vatter, Adrian/Freitag, Markus, 2007: The Contradictory Effects of Consensus Democracy on the Size of Government: Evidence from the Swiss Cantons. In: *British Journal of Political Science* 37/2, 359–369.
- Vatter, Adrian/Rüfli, Christian, 2003: Do Political Factors Matter for Health Care Expenditures? A Comparative Study of Swiss Cantons. In: *Journal of Public Policy* 23/3, 301–323.
- Vatter, Adrian/Stauffer, Bettina, 2012: Vollzug ohne das Volk. Die teilweise harzige Umsetzung von Volksinitiativen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12.04.2012, 7.
- Vatter, Adrian/Wirz, Rolf, 2015: Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentarischen Initiative. Studienbericht. Bern.
- Wagschal, Uwe, 1997: Direct Democracy and Public Policymaking. In: *Journal of Public Policy* 17/2, 223–245.
- Wagschal, Uwe/Obinger, Herbert, 2000: Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41/3, 466–497.
- Wittmann, Walter, 1998: Die Schweiz – Ende eines Mythos. München: Langen Müller.
- Wittmann, Walter, 2001: Direkte Demokratie. Bremsklotz der Revitalisierung. Frauenfeld: Huber.
- Zax, Jeffrey S., 1989: Initiatives and government expenditures. In: *Public Choice* 63/3, 267–277.

1. Welcher Zusammenhang besteht gemäss Neidhart (1970) zwischen der direkten Demokratie und den konkordanten Entscheidungsstrukturen, die in der Schweiz vorherrschen?
2. Welche unterschiedlichen Wirkungen auf das politische System der Schweiz werden Referenden und Initiativen zugeschrieben?
3. Weshalb wirkt sich die direkte Demokratie bremsend auf die Staatstätigkeit aus?
4. Welche zwei sich widersprechenden Argumentationen bestehen in Bezug auf die Wirkung der direkten Demokratie auf die ökonomische Leistungskraft und welche davon wird durch systematische empirische Ergebnisse gestützt?
5. Führt die direkte Demokratie in der Schweiz zu einer Tyrannei der Mehrheit über die Minderheit?
6. Aufgrund welcher Kriterien können direktdemokratische Instrumente eher der Mehrheits- oder Konsensdemokratie zugeordnet werden?