

## 8.4 Die direkte Demokratie in den Kantonen

*Tabelle 8.3: Direkte Wirkungen direktdemokratischer Instrumente beim Bund, 1848-2012*

	Total	Angenommen	Verworfen	Annahmerate
Obligatorische Referenden	214	160	54	75%
Fakultative Referenden	170	94	76	55%
Volksinitiativen	182	19	163	10%
Gegenentwürfe	16	6	10	38%
<b>Total</b>	<b>582</b>	<b>279</b>	<b>303</b>	<b>48%</b>

Anmerkungen: „Angenommen“ und „verworfen“ bei den Referenden beziehen sich auf die Beschlüsse, ebenso die „Annahmerate“.

Quellen: Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern und *Année Politique Suisse* (2013) sowie Schweizerische Bundeskanzlei (2013).

### 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/Serdült 1999; Vatter 2002). Neben dem 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 noch weitere Initiativformen wie die Staatsvertrags- und die Verwaltunginitiative. 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.

## 8 Die direkte Demokratie

**Tabelle 8.4:** Übersicht über die wichtigsten Volksrechte in den Kantonen (Stand 1. Januar 2010)

Kanton	Verfassungs- referendum	Gesetzes- referendum	Finanz- referendum	Verfassungs- initiative	Gesetzes- initiative	Initiative zur Auslösung einer Standesinitiative	Stutzer-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	Ja	Ja		5.33
AR	O	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	O/F	O/F	Ja	Ja	V	5.14
GR	O	O/F	O/F	Ja	Ja	V	4.76
NW	O	F	O/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	O/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	O	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. Stutzer-Index: Vatter u. a. (2013).

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 einen Siebtel aller kantonalen Volksabstimmungen aus. Bei über der Hälfte aller kantonalen Referendumsabstimmungen handelt es sich um Vorlagen auf Gesetzes-

#### 8.4 Die direkte Demokratie in den Kantonen

stufe, 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 Verfassungsstufe. Standes- 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 2010 in zehn Kantonen (AG, AI, BL, GE, GL, GR, SH, SO, UR, ZH) durchschnittlich mehr als fünf, in vier Kantonen (AR, FR, JU, OW) weniger als zwei und in zwölf Kantonen (BE, BS, LU, NE, NW, SG, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG) zwischen zwei und fünf Abstimmungen pro Jahr statt. Es 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. Vielmehr wird über Volksinitiativen häufiger in Kantonen mit einer modern-urbanen Gesellschaftsstruktur sowie mit starken linken und grünen Parteien abgestimmt (Eder 2010). Die Nutzung der Volksrechte in den Kantonen von 1990 bis 2010 ist in Tabelle 8.5 aufgeführt.

*Tabelle 8.5: Die Nutzung der Volksrechte in den Kantonen, 1990-2010*

Kanton	Obligatorische Referenden	Fakultative Referenden	Volksinitiativen	Total Abstimmungen
ZH	137	18	57	212
BE	43	19	19	81
LU	44	22	20	86
UR	102	11	7	120
SZ	81	7	9	97
OW	16	7	4	27
NW	12	11	26	49
GL*	266	0	172	438
ZG	52	20	8	80
FR	20	12	6	38
SO	124	15	12	151
BS	16	44	34	94
BL	126	22	32	180
SH	130	0	18	148
AR	20	6	6	32
AI*	191	2	17	210

## 8 Die direkte Demokratie

Kanton	Obligatorische Referenden	Fakultative Referenden	Volksinitiativen	Total Abstimmungen
SG	57	20	11	88
GR	120	7	5	132
AG	101	2	18	121
TG	40	11	5	56
TI	14	22	14	50
VD	24	20	2	46
VS	36	7	20	63
NE	29	14	5	48
GE	71	40	39	150
JU	16	10	4	30

Anmerkung: \*: Landsgemeindekantone AI und GL Zeitraum 1990-2009.  
Quelle: Vatter u. a. (2013).

Im Vergleich zum Bund fällt einerseits auf, dass die Initiativen in den Kantonen mit einer Erfolgsquote von knapp 30 Prozent deutlich erfolgreicher sind als auf Bundesebene, was unter anderem mit der Besonderheit der häufig genutzten Gesetzesinitiative zusammenhängt. Andererseits liegt die Annahmerate bei obligatorischen Referenden in den Kantonen bei knapp 90 Prozent und bei den fakultativen Referenden bei über 50 Prozent, was auf ein behördenkonformes Referendumsverhalten und weniger konfliktuelle Auseinandersetzungen in den Kantonen als 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 quantitativ 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 (Epple 1997; Vatter 2002): Je urbaner und moderner die sozialen Strukturen waren und je fortgeschrittener der wirtschaftliche Entwicklungsgrad eines Kantons war, umso rascher verdrängen gegen Mitte des 20. Jahrhunderts Fragen der ökonomischen Ressourcenverteilung (Verteilungsparadigma) Themen der politischen Machtzuweisung (Herrschaftsparadigma). Im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts waren diese beiden Paradigmen wiederum durch direktdemokratische Auseinandersetzungen über die Art und Weise der Wachstumsbewältigung in den Schatten gestellt worden. 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 Bedeutung 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 kantonaler 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 beharrenden Zügen gewonnen.<sup>6</sup>

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

### 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 Staatstätigkeit, 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 dasjenige 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, übte eine zentrale strukturbildende Funktion auf die Herausbildung des geltenden Prinzips der proportionalen Machtteilung aus. Die Einführung eines breiten Arsenal an direkt-demokratischen 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 ausgebauter 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 Zustimmungsgrad der politischen Elite in der Legislative, was auch die begrenzte Handlungsfähigkeit von Regierung und Parlament im direktdemokratischen System verdeutlicht (Trenchel/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 wirken 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 einsetzbares Konfliktregulierungsinstrument eine wichtige Bedeutung zukommt. Im Grundsatz gilt dabei: Je „unperfekter“ 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). Allerdings spielt der Disproportionalitätsgrad des Wahlsystems 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. Neue

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 (2012) 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 die Proportionalitätseffekte 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) Minderheiten veto die vier zentralen „power-sharing“-Instrumente bilden (Lijphart 1977), übernehmen in halbdirekten Konkordanzdemokratien fakultative Referenden und Volksinitiativen die Funktion eines Minderheiten vetos, und aufgrund der vergleichsweise schwachen Stellung des Parlamentes spielen Merkmale des Wahlverfahrens keine Rolle.

Während insgesamt die Integrations-, Legitimitäts- und Stabilitätsleistungen des direktdemokratischen Konkordanzsystems höher eingeschätzt werden als beim parlamentarischen Konkurrenzsystem, kann der Beweis der geringen Leistungskraft konsensdemokratischer 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), hingegen aufgrund regelmässiger Regierungswechsel oft an einer inkohärenten „Stop-and-Go“-Politik leiden, 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 wohlfahrtsstaatliche 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 verschlepe. 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 in den letzten Jahren besonders starke Kritik an der direkten Demokratie übten (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; Schneider 1985). Diese Einschätzung wird – allerdings in abge-

schwächer Form – auch von Linder (2006, 2012) gestützt.<sup>7</sup> 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 rechts-konservativ wirkt, da Referenden (Instrumente der rechtskonservativen Gruppen) eine höhere Erfolgschance haben als Initiativen (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 sogenannte „Bremsinitiativen“ gibt, ist die Volksinitiative in der Regel auf Neuerungen angelegt und zwar auf solche, die das Konkordanzsystem nicht selbst hervorgebracht hat. Entsprechend wird die Volksinitiative weit häufiger von kleineren Aussenseitergruppen 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* (Verhandlungspfand) 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;

---

<sup>7</sup> Bestritten wird er 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.“

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. 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 und schränkt damit ihr Handlungsrepertoire ein und zwingt sie zu einem moderaten Auftreten und zu taktischen Konzessionen (Epple 1988; 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 Mehrheits Herrschaft 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 Wähler 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 Erfolgchancen 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 dem 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 linksschiefe 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).<sup>8</sup>

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

---

<sup>8</sup> Allerdings handelt es sich hierbei um Studien, welche die Wirkungen der direkten Demokratie in den US-Bundesstaaten untersucht haben und methodisch teilweise umstritten sind.

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/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 kantonaler Volksbegehren bei Finanz- und Steuerfragen vermag eine mögliche Erklärung zu liefern: Während nämlich von linker Seite neben vereinzelt Steuersenkungsinitiativen 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 Steuersenkungsinitiativen der Verfolgung ihrer

ordnungspolitischen Ziele, indem durch geringe Steuersätze die öffentlichen Ausgaben und damit auch der Einfluss des Staates beschränkt werden soll.

Weitere Untersuchungen zu den Schweizer Kantonen untermauern die zügelnden Effekte der direktdemokratischen Institutionen auf die Ausgabentätigkeit der öffentlichen Hand. So spielen sie auch zur Erklärung der Differenzen der allgemeinen Staats-, Sozial- als auch der Verwaltungsausgaben in den Kantonen eine bedeutende Rolle (Vatter/Freitag 2002, 2006). 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 geringer 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 Staatstätigkeit 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/Rüefli 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, soziodemographische 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.

### 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. Auf der einen Seite betonen Ökonomen wie Borner, Brunetti und Straubhaar (1990, 1994) sowie Wittmann (1998, 2001) den Immobilismus, den „Status Quo-Bias“, die Innova-

tionsschwäche 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, welche 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 Nachkriegszeit erfolgreich gegen Privatisierungen und Deregulierungen gewendet und damit die Schaffung marktwirtschaftlicher 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: Dies 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 (Pommerehne 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 werden 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, eigeninteressensorientierte 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 ökonometrischen 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 bloße 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 Bruttoinlandsprodukt 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 Borner, 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 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 ihrer 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 Deliberation 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 Stutzer und Frey (2000) in Umfragen über das subjektive Wohlbefinden fest, dass die Bevölkerungsteile 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 Bevölkerungsmehrheit vielmehr geschützt würden. 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. Neue 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 anpassten. 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 (Krömli/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 Schächtverbot 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 Aus-

bau von Minderheitenrechte 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

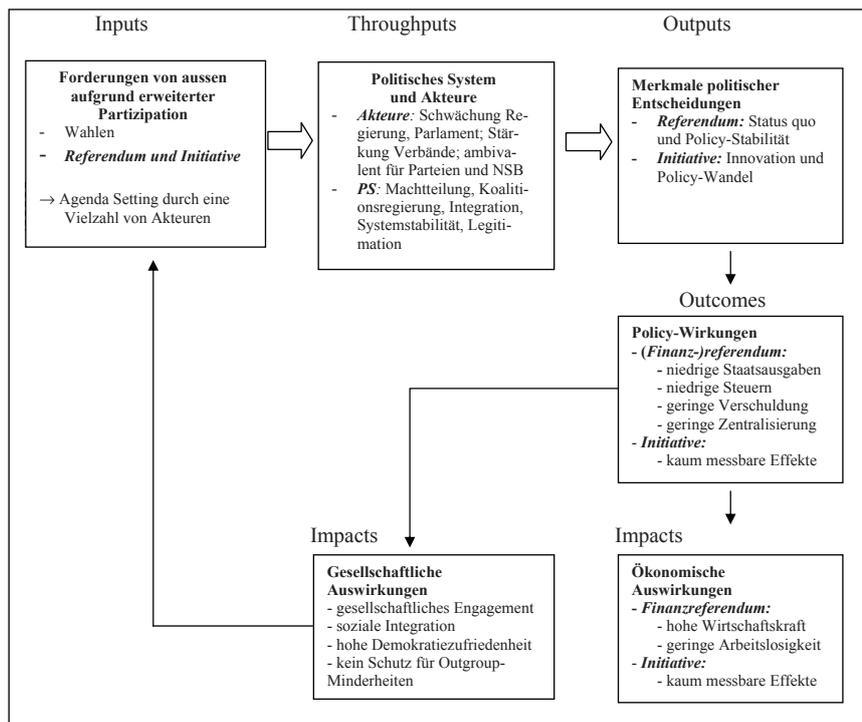
Um die Wirkungsketten der direkten Demokratie auf das schweizerische politische System und auf die einzelnen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses herauszuarbeiten, lehnt sich die zusammenfassende Betrachtung konzeptionell an das systemtheoretische Input-Output-Modell von Easton (1965) und seine 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).
- *Throughputs (Withinputs)*: 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 hat 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

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

einer hohen Legitimität politischer Entscheidungen und Stabilität des Systems geführt haben.

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



Anmerkung: NSB = Neue soziale Bewegungen; PS = Politisches System.  
Quelle: Vatter (2007: 102) mit Anpassungen.

- Die Wirkungen auf der Akteursebene fallen unterschiedlich aus: Während die Schwächung von Regierung, Verwaltung und Parlament aufgrund der direktdemokratischen Nachkontrolle und der Unwägbarkeiten im politischen Prozess offensichtlich ist, sind die Folgen für die Parteien 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. Vielfach belegt ist schliesslich die Tatsache, dass insbesondere das Referendum als Verhandlungspfand 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 konservativ-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 Bremswirkungen 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 direktdemokratischer 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 direktdemokratische Entscheidungsverfahren die Staatsausgaben, -einnahmen und -schulden begrenzen und dezentralisieren. Dabei zeigt sich, dass insbesondere das Finanzreferendum einen restriktiven Einfluss auf die Staatstätigkeit ausübt. Je niedriger die Hürden zur Ergreifung 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 alle 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 Borner, 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 Entscheidung bestätigt (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, wovon fast die Hälfte in Europa. Die Schweiz ist dabei mit ihren über 500 durchgeführten Volksabstimmungen weltweite Spitzenreiterin. Altman (2011: 65) stellt – unter Berücksichtigung der Anzahl Staaten, die ebenfalls merklich angestiegen ist – über die letzten 50 Jahre eine Verdoppelung und im Vergleich zum Beginn des 20. Jahrhunderts eine Vervierfachung der Verwendung von direktdemokratischen Instrumenten fest. Zudem weist Scarrow (2001) in etablierten Demokratien auf eine zunehmende Verbreitung von direktdemokratischen Instrumenten durch institutionelle Reformen hin. Eine wichtige Rolle für die Nutzungshäufigkeit der einzelnen direktdemokratischen 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 ausgelöste 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