

Direkte Demokratie als Allheilmittel?
Befunde zu den Wirkungen direkter Demokratie in der Schweiz

Hausarbeit zur Erlangung des akademischen Grades

Master of Education

vorgelegt dem Fachbereich 02 - Sozialwissenschaften, Medien und Sport

der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

von

Kim Jasmin Schneider

Kernfach: Sozialkunde

Erstgutachterin: xxx

Zweitgutachter: xxx

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Das politische System der Schweiz	7
2.1 Föderalismus und repräsentativdemokratische Strukturen in der Schweiz	7
2.2 Die Volksrechte in der Schweiz	10
2.2.1 Direktdemokratische Instrumente auf Schweizer Bundesebene	10
2.2.2 Direktdemokratische Instrumente auf Kantons- und Gemeindeebene in der Schweiz	13
3. Befunde zu den Wirkungen direkter Demokratie in der Schweiz	16
3.1 Vorgehensweise der Analyse und Anlage der untersuchten Studien	16
3.1.1 Wirkungsbegriff und Klassifikation der Wirkungsbereiche	16
3.1.2 Auswahl und allgemeine Anlage der untersuchten Studien	19
3.1.3 Theoretische Hintergründe zu den Wirkungen direkter Demokratie	21
3.2 Wirkungen direkter Demokratie auf die Staatstätigkeit	26
3.2.1 Anlage der Studien im Wirkungsbereich Staatstätigkeit	26
3.2.2 Direktdemokratische Wirkungen auf die allgemeine Staatstätigkeit	29
3.2.2.1 Beeinflussung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben	29
3.2.2.2 Wirkungen auf den öffentlichen Schuldenstand	32
3.2.2.3 Einfluss auf die Besteuerung	34
3.2.3 Direktdemokratische Wirkungen auf die Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik	39
3.2.3.1 Wirkungen auf die Ausgestaltung der Sozialpolitik	39
3.2.3.2 Einfluss auf die Einkommensumverteilung sowie die Bildungs- und Gesundheitsausgaben	42
3.2.4 Zusammenfassung der Ergebnisse im Wirkungsbereich Staatstätigkeit	45
3.3 Wirkungen direkter Demokratie auf die Ökonomie	52
3.3.1 Anlage der Studien im Wirkungsbereich Ökonomie	52

3.3.2 Wirkungen des Finanzreferendums	53
3.3.3 Zusammenfassung der Ergebnisse im Wirkungsbereich Ökonomie	58
3.4 Wirkungen direkter Demokratie auf die Gesellschaft	61
3.4.1 Anlage der Studien im Wirkungsbereich Gesellschaft	61
3.4.2 Beeinflussung des Sozialkapitals	63
3.4.3 Wirkungen auf die Lebenszufriedenheit	64
3.4.4 Wirkungen auf das politische Vertrauen und die politische Informiertheit ..	67
3.4.5 Einfluss auf Minderheitenschutz und Einbürgerung	69
3.4.6 Zusammenfassung der Ergebnisse im Wirkungsbereich Gesellschaft.....	76
3.5 Gesamtbetrachtung der Ergebnisse aller Wirkungsbereiche.....	82
4. Schlussfolgerung	88
Literaturverzeichnis	100

1. Einleitung

Auf Ebene der Länder und Gemeinden hat sich die direkte Demokratie in Deutschland weitestgehend durchgesetzt. Dagegen sind auf Bundesebene so gut wie keine direktdemokratischen Beteiligungsrechte für die Bürger vorgesehen (Decker 2011: 174). Doch die Forderung nach direkter Demokratie auf Bundesebene erfährt aktuell große Konjunktur, wie die in Tabelle 1 dargestellten Positionen der Parteien zu diesem Thema zeigen.

Tabelle 1: Positionen ausgewählter Parteien zur Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene in Deutschland

Parteien	Position zur direkten Demokratie auf Bundesebene
Bündnis 90/ Die Grünen	„Demokratie lebt auch vom Vertrauen in die Wähler*innen, deshalb wollen wir GRÜNE Elemente direkter Demokratie auch in der Bundespolitik stärken. Wir wollen Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide in die Verfassung einführen“ (Bündnis 90/Die Grünen 2017: 148).
SPD	„Zur Unterstützung der parlamentarischen Demokratie wollen wir direkte Demokratie-tiebbeteiligung auf Bundesebene stärken“ (SPD 2017: 79).
AfD	„Wir wollen dem Volk das Recht geben, den Abgeordneten auf die Finger zu schauen und vom Parlament beschlossene Gesetze zu ändern oder abzulehnen. [...] Das Volk soll auch die Möglichkeit erhalten, eigene Gesetzesinitiativen einzubringen und per Volksabstimmung zu beschließen. Die AfD fordert Volksentscheide nach Schweizer Vorbild auch für Deutschland. Ohne Zustimmung des Volkes darf das Grundgesetz nicht geändert und kein bedeutsamer völkerrechtlicher Vertrag geschlossen werden“ (AfD 2017: 8).
CSU	„Die CSU möchte künftig auch im Bund das Volk bei grundlegenden Fragen für Land und Menschen direkt beteiligen. [...] Wir wollen, dass das Grundgesetz durch das deutsche Volk auch auf dem Weg von Volksbegehren und Volksentscheid mit Zweidrittel-Mehrheit geändert werden kann“ (CSU 2017: 18f.).
CDU	„Die CDU Deutschlands spricht sich gegen die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene aus“ (CDU 2016: 45).

Interessant ist dabei, dass nicht nur die für die Forderung nach mehr direkter Demokratie bekannten, eher links orientierten Parteien SPD und Grüne diese in ihrem Wahl- bzw. Regierungsprogramm zur Bundestagswahl 2017 verankert haben, sondern auch tendenziell rechte Kräfte, wie AfD und CSU (Decker 2016: 137f.). An den Zielsetzungen der AfD sticht besonders hervor, dass sie die Schweiz als Land mit dem stärksten Ausbau der Volksrechte explizit als Vorbild zur Einführung direkter Demokratie auf deutscher Bundesebene betont (siehe Tabelle 1; Schmidt 2010: 339; AfD 2017: 8).

Angesichts dieses scheinbaren Konsenses zwischen den Parteien hinsichtlich direkter Demokratie auf Bundesebene stellt sich die Frage, warum nicht längst etwaige Schritte eingeleitet wurden. Betrachtet man Tabelle 1 genauer, wird deutlich, dass nicht alle Parteien

den direktdemokratischen Bestrebungen auf Bundesebene offen gegenüberstehen. So lehnt die CDU auf ihrem Bundesparteitag 2016 eine Etablierung direktdemokratischer Volksrechte auf Ebene des Bundes ab (CDU 2016: 45). Dies erklärt das anhaltende Fehlen direkter Demokratie auf Bundesebene, da ohne die Zustimmung der Unionsparteien zu einem entsprechenden Gesetzentwurf keine zur Änderung der Verfassung erforderliche Zweidrittelmehrheit erreicht werden kann. Dies war bereits beim rot-grünen Gesetzentwurf im Jahr 2002 der Fall, der die Einführung der bislang in Deutschland vorherrschenden dreistufigen Volksgesetzgebung aus Volksinitiative, -begehren und -entscheid in das Grundgesetz vorsah (Deutscher Bundestag 2002: 3; Decker 2011: 193; Decker 2016: 13f.). Die veränderte Haltung der CSU gegenüber der Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene gestaltet die Situation nun etwas offener, auch wenn sie sich während einer erneuten Regierungsbeteiligung in diesem Punkt wohl kaum gegen ihre Schwesterpartei durchsetzen wird, was die fehlenden Hinweise für ein solches Vorhaben im gemeinsamen Regierungsprogramm nahelegen (siehe CDU / CSU 2017).

Neben der Mehrzahl der Parteien stehen auch die Bürgerinnen und Bürger der Einführung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf Bundesebene positiv gegenüber. So geben in einer Umfrage 72 Prozent der Befragten an, dass sie Volksabstimmung auf Bundesebene befürworten (infratest dimap 2017).

Was in dieser breitflächigen Befürwortung bislang nur anklingt, sind die Gründe, die für oder gegen eine Ergänzung der repräsentativen Grundordnung um direktdemokratische Instrumente auf Bundesebene in Deutschland sprechen und welche Veränderungen mit dieser Einführung zu erwarten sind (Kost 2013: 67, 69). Es stellt sich die Frage, ob die direkte Demokratie als eine Art „Allheilmittel“ fungieren kann?

Eine zentrale Rolle in der Debatte um direkte Demokratie auf Bundesebene nimmt die Nichtregierungsorganisation Mehr Demokratie e.V. ein. Die Organisation engagiert sich erheblich für eine Einführung direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene und hat hierfür bereits einen eigenen Gesetzentwurf entwickelt, der eine weitreichende Ausgestaltung der direktdemokratischen Rechte vorsieht (Mehr Demokratie e.V. 2013: 7-9; Decker 2016: 141). Zusätzlich gibt Mehr Demokratie e.V. einen guten Überblick über die in

der aktuellen Diskussion eingebrachten Argumente für und gegen eine Einführung direkter Demokratie auf deutscher Bundesebene, die in Tabelle 2 zusammengefasst sind.¹

Tabelle 2: Aktuelle Argumente für und gegen direkte Demokratie auf Bundesebene in Deutschland

Argumente für direkte Demokratie auf deutscher Bundesebene	Argumente gegen direkte Demokratie auf deutscher Bundesebene
1. Direkte Demokratie fungiert als Motor zur Einbringung neuer Ideen auf die politische Agenda	1. Direkte Demokratie ist ein Mittel der Populisten
2. Direkte Demokratie fungiert als Bremse zur Verhinderung von Entscheidungen, die dem Willen der Mehrheit entgegenstehen	2. Prägung der öffentlichen Diskussion durch Emotionen und Polemik
3. Stärkere Einflussnahme der Bürger verhindert ein Abwenden von Politik	3. Risiko der Manipulation von Bürgern
4. Mehr Ausdrucksmöglichkeiten der eigenen Stimme	4. Reduzierung komplexer Fragestellungen auf Ja/ Nein-Entscheidungen
5. Steigerung der Akzeptanz von politischen Beschlüssen	5. Direkte Demokratie fördert soziale Selektion und bringt nur für die Wohlhabenden Vorteile
6. Zunahme von Transparenz und Information im politischen Entscheidungsprozess	6. Stärkere Einflussmöglichkeiten finanzstarker Akteure
7. Direkte Demokratie fungiert als „Schule der Demokratie“	7. Verantwortungsloses Handeln der Bürger mit Staatsfinanzen
8. Förderung von Selbstbestimmung der Bürger und formalen Protestformen	8. Direkte Demokratie führt zu einer Tyrannei der Mehrheit
9. Stärkung der Parlamente durch bessere Stimmungswahrnehmung im Volk	9. Direkte Demokratie ist mit schlechten Entscheidungen verbunden
	10. Aushöhlung der Parlamente durch direkte Demokratie

Quelle: (Mehr Demokratie e.V. o. J.).

Betrachtet man die Argumente inhaltlich genauer, wird erkennbar, dass sowohl bei den Pro- als auch den Contra-Argumenten ein starker Fokus auf der Politics-Dimension liegt, also dem Einfluss direkter Demokratie auf den politischen Entscheidungs- und Willens-

¹ Die Erläuterungen zu den Argumenten gegen eine Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene stellen überwiegend Widerlegungen der Organisation dar. Die Argumente an sich können aber als repräsentativ für die deutsche Debatte gelten (Mehr Demokratie e.V. o. J.).

bildungsprozess (Ackermann et al. 1994: 32). Auf der Befürworterseite zielt beispielsweise das Argument einer ausdrücklicheren Stimme der Bürgerinnen und Bürger in der direkten Demokratie auf eine differenziertere und vielfältigere Meinungsäußerung, nicht nur im Rahmen einer Wahlentscheidung, sondern auch bei sachlichen Fragen. Ebenso bezieht sich das Argument zunehmender Transparenz und Information auf den politischen Prozess. Es stützt sich auf bessere Zugangsmöglichkeiten der Bürger zu Informationen und Konsequenzen hinsichtlich der zu treffenden Entscheidungen im durch direktdemokratische Instrumente zeitlich ausgedehnten Entscheidungsprozess. Dabei besteht für das Parlament die Notwendigkeit zur verstärkten Erläuterung ihrer Vorlagen sowie zum gleichzeitigen Austausch mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und Akteuren (Mehr Demokratie e.V. o. J.). Gerade dieser letzte Effekt wird als eines der wenigen Argumente auf bestimmte direktdemokratische Instrumente bezogen, nämlich auf das obligatorische und fakultative Referendum. Ergänzend dazu erfolgt die Nennung konkreter Instrumente auf Befürworterseite hinsichtlich der Möglichkeit der Bürger zur Verhinderung von mehrheitlich ungewollten parlamentarischen Entscheidungen, was konkret dem fakultativen Referendum zugeschrieben wird und beim Argument der Stärkung des Parlaments mit Blick auf die Volksinitiative, die dem Parlament eine bessere Stimmungswahrnehmung in der Bevölkerung ermöglichen soll. Ansonsten wird entweder von Volksbegehren und -entscheiden oder in ganz allgemeiner Form von direkter Demokratie gesprochen. All diese Bezeichnungen erweisen sich jedoch als zu unpräzise, können doch gerade Volksbegehren und -entscheid nach dem Gesetzentwurf von Mehr Demokratie e.V. sowohl durch ein Referendum als auch eine Volksinitiative bedingt sein (Mehr Demokratie e.V. o. J.; Mehr Demokratie e.V. 2013: 4, 8). Nichtsdestotrotz steht auch bei diesen Argumenten die Prozessdimension im Vordergrund (Mehr Demokratie e.V. o. J.).

Ebenso zeigt sich die Berücksichtigung überwiegend prozessbezogener Argumente bei den Contra-Argumenten in Tabelle 2, wie z.B. bei der Kritik der Reduzierung umfassender Fragestellungen auf eine Entscheidung in Form von Ja oder Nein, einer verstärkten sozial selektiven Beteiligung an direktdemokratischen Verfahren und den besseren Einflusschancen von Akteuren, die über entsprechende Finanzmittel zum Führen einer Abstimmungskampagne verfügen (Mehr Demokratie e.V. o. J.). Dennoch spielen hier etwas stärker Argumente eine Rolle, die sich auf die Ergebnisse von Politik beziehen. Dies ist beispielsweise bei der Befürchtung eines verantwortungslosen Umgangs der Bevölkerung mit den staatlichen Finanzen und der Kritik generell schlechter Entscheidungen im

Rahmen des Volksentscheides der Fall. Letzteres Argument wird insofern konkretisiert, als dass die Brexit-Abstimmung beispielhaft angeführt wird (Mehr Demokratie e.V. o. J.).² Zusätzlich wird mit dem Argument einer möglichen Tyrannei der Mehrheit im Rahmen von direkter Demokratie auf deren Einfluss auf die Politikergebnisse hinsichtlich des Minderheitenschutzes angespielt (Mehr Demokratie e.V. o. J.). Wie schon bei den Pro-Argumenten werden auch die Contra-Argumente von der Art des direktdemokratischen Instruments undifferenziert diskutiert. Anhand der Widerlegungen der Contra-Argumente durch Mehr Demokratie e.V. lässt sich die Vermutung anstellen, dass weniger die spezifische Unterscheidung zwischen den Instrumenten Referendum und Initiative, sondern vielmehr eine Differenzierung danach, ob das Verfahren „von oben“ durch die Regierung oder „von unten“ durch die Bürger ausgelöst werden kann, in der deutschen Diskussion zentral ist (Mehr Demokratie e.V. o. J.). Des Weiteren zieht Mehr Demokratie e.V. zur Widerlegung der Contra-Argumente die Erfahrungen mit direkter Demokratie in der Schweiz heran (Mehr Demokratie e.V. o. J.).

Insgesamt lassen sich anhand der Zusammenstellung der Argumente für und gegen die Einführung direkter Demokratie auf deutscher Bundesebene der Nichtregierungsorganisation Mehr Demokratie e.V. vor allem zwei Charakteristika der deutschen Debatte herausarbeiten. Einerseits erfolgt die Diskussion mehrheitlich ohne Bezugnahme auf ein bestimmtes direktdemokratisches Instrument und andererseits konzentriert sie sich besonders auf den Einfluss direkter Demokratie auf den politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozess, während ihre Wirkungen auf die Politikergebnisse nur am Rande zum Tragen kommen (Mehr Demokratie e.V. o. J.).

An dieser Stelle setzt die vorliegende Abhandlung an und macht es sich zur Aufgabe, diese Lücke in der deutschen Debatte um direkte Demokratie auf Bundesebene zu schließen. Die Entscheidung für oder gegen direktdemokratische Instrumente auf deutscher Bundesebene bedarf einer umfassenden Wissensgrundlage über die Wirkungen, die die direkte Demokratie auf die Politikergebnisse entfaltet. Hier sind gerade die Bereiche Staatstätigkeit, Ökonomie und Gesellschaft relevant. Gleichzeitig bezieht sich der Oberbegriff direkte Demokratie auf verschiedene direktdemokratische Instrumente, die sich in ihrer Wirkungsweise durchaus unterscheiden können, weswegen eine Differenzierung

² Allerdings wurde die Brexit-Abstimmung von der Regierung anberaumt und stellt daher kein Instrument dar, welches im weiteren Verlauf dieser Arbeit von Bedeutung ist (Müller 2016).

der Wirkungen direkter Demokratie nach den entsprechenden Instrumenten von großer Wichtigkeit ist (Kielmansegg 2006: 66f.).

Eine Zusammentragung dieser Wirkungen ist auf eine breite Daten- und Befundlage angewiesen, die nicht für jedes Land zur Verfügung steht. Gerade für die Schweiz als „Mutterland direkter Demokratie“ existieren jedoch zahlreiche Studien zu den Wirkungen direkter Demokratie, da die Unterschiede in der direktdemokratischen Ausgestaltung zwischen den Schweizer Kantonen und Gemeinden optimale Bedingungen für empirische Forschung bereitstellen und dahingehend eine hinreichende Datenbasis besteht (Gross 1999: 88; Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 75; Feld / Kirchgässner 2001a: 338). Zusätzlich kann hier zwischen den verschiedenen direktdemokratischen Instrumenten unterschieden werden (Linder 2014: 147-150). Die Tatsache, dass die Schweiz in der deutschen Diskussion explizit als Vorbild zur Ausgestaltung direkter Demokratie auf Bundesebene angeführt wird, wie z.B. im Wahlprogramm der AfD oder dem rot-grünen Gesetzentwurf von 2002, spricht dafür, die Wirkungen direkter Demokratie dort genauer zu betrachten und für die deutsche Debatte nutzbar zu machen (Deutscher Bundestag 2002: 6; AfD 2017: 8).³

Die aktuelle Diskussion um direkte Demokratie auf Bundesebene wird als Anlass genommen, sich mit ihren Wirkungen intensiver auseinanderzusetzen, wobei die Schweiz als angemessene Untersuchungsgrundlage fungiert. So steht in der vorliegenden Arbeit die Fragestellung im Vordergrund, welche Wirkungen direkter Demokratie sich anhand der Befunde in der Schweiz feststellen lassen. Als Ausgangspunkt zu deren Beantwortung dient eine Zusammenstellung der Wirkungen direkter Demokratie in der Schweiz von Adrian Vatter (2016: 373-389), der die hier verwendeten Wirkungsbereiche hinsichtlich der Wirkungen direkter Demokratie auf die Staatstätigkeit, die Ökonomie und die Gesellschaft entnommen werden, wobei diese Vorlage gleichzeitig eine Erweiterung und Umstrukturierung erfährt. So erweisen sich insbesondere die Wirkungen direkter Demokratie auf die Politikergebnisse in Anlehnung an Jann (1981: 17, 26f.) und Jann / Wegrich (2014: 103-105) als zentral (Vatter 2016: 389f.). Über Vatter (2016: 373-389) hinausge-

³ Alternativ hätten beispielsweise auch die amerikanischen Gliedstaaten, speziell Kalifornien, ein Bundesstaat mit häufigen Abstimmungen, herangezogen werden können. Allerdings sind die direktdemokratischen Instrumente in den USA nur auf Ebene der Gliedstaaten und nicht auf nationaler Ebene vorhanden. Zusätzlich zeichnet sich das direktdemokratische Instrumentarium in den amerikanischen Gliedstaaten durch einige Besonderheiten aus, weswegen die Schweiz für diese Analyse vorgezogen wurde (Magleby 1994: 218-222, 226; Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 112).

hend sollen die Befunde zu den Wirkungen nicht lediglich gesammelt, sondern für Rückschlüsse mit Blick auf die Debatte um direkte Demokratie in der Bundesrepublik genutzt werden.

Zu Beginn der Abhandlung wird das politische System der Schweiz bestehend aus seinen föderalistischen und repräsentativen Komponenten sowie den direktdemokratischen Volksrechten vorgestellt. Bei den Volksrechten wird konkret auf das Instrumentarium aller drei staatlichen Ebenen eingegangen. Mit diesem hinführenden Wissen soll sich dem Analyseteil der Arbeit, der Zusammentragung der Befunde zu den Wirkungen direkter Demokratie in der Schweiz, gewidmet werden. Dabei erfolgt einleitend eine Erläuterung der Vorgehensweise der hier vorgenommenen Analyse sowie der Anlage der untersuchten Studien. Hier sollen neben dem Wirkungsbegriff und der Klassifikation der Wirkungsbereiche sowie der Auswahl und allgemeinen Anlage der untersuchten Studien auch die theoretischen Hintergründe der Studien mit Blick auf die direktdemokratischen Wirkungen thematisiert werden. Anschließend erfolgt die Vorstellung der konkreten Befunde zu den direktdemokratischen Wirkungen in den Bereichen Staatstätigkeit, Ökonomie und Gesellschaft, wobei hinsichtlich ersterem Bereich eine interne Unterteilung in Wirkungen auf die allgemeine Staatstätigkeit sowie die Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik vorgenommen wird. Jeder der Wirkungsbereiche beginnt mit einer Darlegung der spezifischen Studienanlagen im Bereich und endet mit einer Zusammenfassung der jeweiligen Befunde. Zusätzlich erfolgt in den Wirkungsbereichen, wenn möglich, eine Differenzierung nach direktdemokratischen Instrumenten, andernfalls findet eine thematische Untergliederung statt. Zum Abschluss der Analyse wird eine Gesamtbetrachtung der Ergebnisse aller Wirkungsbereiche vorgenommen. In der Schlussfolgerung soll ausgehend von der Wirkungsanalyse direkter Demokratie in der Schweiz zusätzlich ein Fazit für die zukünftige Diskussion um die Einführung direktdemokratischer Instrumente auf deutscher Bundesebene gezogen werden.

2. Das politische System der Schweiz

2.1 Föderalismus und repräsentativdemokratische Strukturen in der Schweiz

Häufig wird die Schweiz als sogenannte „halbdirekte Demokratie“ bezeichnet. Daran wird bereits deutlich, dass neben den für das schweizerische System berühmten Volksrechten weiterhin repräsentativdemokratische Strukturen eine Rolle spielen. Das System der halbdirekten Demokratie führt zu einer engen Verzahnung von Exekutive, Legislative und Volk im Entscheidungsprozess (Linder 2012: 264f.).

Ebenso charakteristisch für die Schweiz ist ihr ausgeprägter föderalistischer Aufbau, so dass auch für die 26 Kantone jeweils eine eigene Verfassung besteht. Gleichzeitig verfügen die Gemeinden über stark ausgebaute Kompetenzen ihrer eigenen Organisation und umfangreiche lokale Autonomie. Des Weiteren ermöglicht die kantonale Steuerhoheit eine selbstbestimmte Entscheidung über Ausgaben und Einnahmen der Kantone. Dabei verfügen sowohl der Bund als auch die Kantone und Gemeinden über je eigene Institutionen der Legislative, Exekutive und Judikative (Linder 2009: 569). So zeichnet sich die Schweiz durch dezentralisierte politische Gewalten und einen hohen Grad lokaler Autonomie aus. Daran anschließend gilt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, wobei mittlerweile vielmehr von einer Verflechtung der Aufgaben als einer strikten Trennung zwischen den Ebenen zu sprechen ist (Linder 2009: 570).

Betrachtet man die Exekutive der Schweiz, sticht vor allem das Fehlen eines besonderen Staatsoberhauptes ins Auge. Diese Rolle übernimmt der von Jahr zu Jahr wechselnde Bundespräsident oder der Bundesrat in seiner Gesamtheit. Letzterer stellt die oberste leitende Schweizer Behörde dar (Art. 174 BV⁴; Linder 2009: 571). Die Wahl der sieben Bundesratsmitglieder erfolgt jeweils einzeln für eine Dauer von vier Jahre durch die Vereinigte Bundesversammlung. Dabei ist eine Abwahl des Bundesrates durch ein parlamentarisches Misstrauensvotum und umgekehrt die Auflösung des Parlaments durch die Regierung nicht möglich (Klöti / Papadopoulos / Sager 2014: 195f.). Diese Elemente ähneln einem präsidentiellen System (Linder 2009: 571f.). Aufgrund der Tatsache, dass der Bundespräsident kein Weisungsrecht, sondern lediglich die Befugnis zur Sitzungsleitung innehat, zeichnet sich der Bundesrat als Kollegialbehörde aus (Linder 2009: 572). Der Präsident gilt lediglich als „Primus inter Pares“ (Vatter 2016: 235). Die Mitglieder des Bundesrates übernehmen zwar jeweils die Leitung für eines der sieben Departemente, sind jedoch in ihrer Stellung gleichberechtigt. So erfolgt die Entscheidungsfindung aller bedeutungsvollen Beschlüsse vom Bundesrat als Ganzem (Linder 2009: 572). Eine weitere Besonderheit des Schweizer Systems bildet die proportionale Regierungsbildung nach der seit 1959 bestehenden „Zauberformel“. Diese gibt die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung vor, indem die vier größten Schweizer Parteien in Relation zu ihrem Wähleranteil berücksichtigt werden (Klöti / Papadopoulos / Sager 2014: 197; Vatter

⁴ Die im Verlauf der Abhandlung genannten Schweizer Verfassungsartikel beziehen sich auf folgende Ausgabe: BV (1999)= Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 12. Februar 2017), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/201702120000/101.pdf> (15.10.17).

2016: 218). Dadurch bildete sich der Bundesrat zunächst durch jeweils zwei Vertreter der FDP, der CVP und der SP, während die SVP nur einen Sitz einnahm. Entsprechend der Erfolge der SVP in den Parlamentswahlen von 2003 erfolgte jedoch eine Optimierung der Repräsentation der Regierungsparteien im Rat, wodurch die CVP einen Sitz zugunsten der SVP abgeben musste (Linder 2009: 571, 573). Nach kurzzeitigen Herausforderungen für die Regierungszusammensetzung nach der Zauberformel zwischen 2008 und 2015 hat die angepasste Formel von 2003 mittlerweile wieder Bestand (Vatter 2016: 218-220). Insgesamt zeigt die Regierungsbildung nach der Zauberformel den „[...] vorläufige[n] Endpunkt einer Entwicklung des schweizerischen Politiksystems von der Mehrheits- zur Konkordanz- oder Konsensdemokratie, in welcher allmählich alle wichtigen politischen Kräfte an der Regierung beteiligt wurden“ (Linder 2009: 573). Zusätzlich ist zu beachten, dass die Zauberformel nicht verfassungsmäßig vorgeschrieben wird, sondern auf Freiwilligkeit beruht (Linder 2009: 573). Die parteipolitischen Faktoren sind dabei nicht die einzigen bedeutenden Aspekte für die Zusammensetzung des Bundesrates. Ebenso spielen die Kantonzugehörigkeit, die angemessene Berücksichtigung der Regionen, die Sprache, die Konfession sowie das Geschlecht eine Rolle (Klöti / Papadopoulos / Sager 2014: 199f.). Diese Entwicklung zur Konkordanzdemokratie geht im Wesentlichen auf die Einführung des fakultativen Referendums im Bund 1874 zurück, wie Neidhart (1970: 8, 287f.) in seiner Pionierarbeit zur Funktionsanalyse des fakultativen Referendums herausgearbeitet hat (Vatter 2016: 373f.). Neben der Regierungsbeteiligung der großen Parteien erfolgte so auch die Berücksichtigung der Interessensverbände in der schweizerischen Gesetzgebung, indem sie im vorparlamentarischen Verfahren im Rahmen der Expertenkommissionen an der Entwicklung von Gesetzentwürfen mitwirken und ihnen in der Vernehmlassung die Möglichkeit zur Äußerung hinsichtlich geplanter Gesetzentwürfe gegeben wird. Gerade die Kompromissfindung zwischen allen zum Einsatz des Referendums fähigen Akteuren ist hier entscheidend, um letztendlich breite Mehrheiten zu schaffen (Lehner / Widmaier 2002: 138; Linder 2009: 582, 584).

Die legislative Gewalt der Schweiz bilden der National- und der Ständerat, die gemeinsam die Vereinigte Bundesversammlung konstituieren (Lüthi 2014: 173). Dabei stellt der Nationalrat als große Kammer mit 200 Sitzen die Vertretung des Volkes und der Ständerat als kleine Kammer mit 46 Sitzen die Vertretung der Kantone dar (Linder 2009: 574). Trotz der Größenunterschiede erweisen sich beide Kammern als gleichberechtigt mit gleichen Kompetenzen in sachlichen Fragen und Verfahrensrechten. Diese Gleichstellung

steht in Zusammenhang mit der starken föderalistischen Komponente des Schweizer Systems (Lüthi 2014: 170, 173). Ebenso ist die weitgehende Unabhängigkeit des Parlaments im Rahmen der schweizerischen Gewaltenteilung zu berücksichtigen, was sich z.B. in der fehlenden Kompetenz des Bundesrates zur Auflösung der Bundesversammlung zeigt. Umgekehrt kann auch die Regierung nicht vom Parlament abgewählt werden (Lüthi 2014: 170). Des Weiteren zeichnet sich die Bundesversammlung durch Unabhängigkeit gegenüber der Judikative aus. Aufgrund der Tatsache, dass in der Schweiz kein explizites Verfassungsgericht besteht, wird diese Funktion vom Bundesgericht ausgeübt, allerdings nur in allgemeiner Form. Hier ist keine Prüfung der Verfassungskonformität von Bundesgesetzen und dementsprechend die Rücknahme nicht verfassungskonformer Bundesgesetze durch das Bundesgericht vorgesehen. Dagegen wird die Prüfung kantonaler Gesetze zugelassen (Lüthi 2014: 170; Rothmayr Allison / Varone 2014: 221; Vatter 2016: 514). Während Beschlüsse der Bundesversammlung durch Bundesrat und Bundesgericht nicht beanstandet werden können, besteht diese Möglichkeit durch den Einsatz direktdemokratischer Instrumente für die Bürger (Lüthi 2014: 171). Daher geht eine institutionelle Schwächung des Parlaments mit der Verfügbarkeit des direktdemokratischen Instrumentariums einher (Lehner / Widmaier 2002: 137).

Nachdem nun die repräsentativen Strukturen beleuchtet wurden, soll im folgenden Kapitel die direktdemokratische Komponente im Schweizer System genauer betrachtet werden. Dafür erfolgt eine Vorstellung der aktuell in der Schweizer Verfassung integrierten direktdemokratischen Instrumente. Hier steht zunächst das Instrumentarium auf Bundesebene im Vordergrund, bevor sich den Kantonen und Gemeinden gewidmet wird.

2.2 Die Volksrechte in der Schweiz

2.2.1 Direktdemokratische Instrumente auf Schweizer Bundesebene

Auf Bundesebene steht den Schweizern ein breites Repertoire an direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten zur Verfügung. Dabei sind Initiativ- und Referendumsrechte voneinander zu differenzieren. Unter Erstere fallen die Volksinitiative auf Teil- oder Totalrevision der Verfassung sowie die nur für einen kurzen Zeitraum existierende allgemeine Volksinitiative. Letztere Gruppe bildet sich aus dem obligatorischen Referendum,

dem fakultativen Referendum und dem resolutiven Referendum (Krumm 2013: 45; Linder 2014: 147f.).⁵

Beim obligatorischen Referendum gelangen sowohl alle Verfassungsänderungen als auch Staatsverträge mit dem Ziel des Beitritts zu Organisationen kollektiver Sicherheit oder supranationalen Vereinigungen verpflichtend zur Abstimmung, sodass hier einerseits ein Verfassungs- und andererseits ein Staatsvertragsreferendum vorliegt. Für den Erfolg eines obligatorischen Referendums ist dabei die Mehrheit der Stimmen in zweifacher Form erforderlich. Einerseits muss die Mehrzahl der Kantone zustimmen, was unter das „Ständemehr“ fällt und andererseits muss in der Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen eine Mehrheit für das „Volksmehr“ erzielt werden. Bei Ersterem wird die jeweilige Ständestimme am kantonalen Abstimmungsergebnis festgemacht, wobei jeder annehmende Kanton mit einer Stimme und die Halbkantone mit einer halben Stimme berücksichtigt werden. Teilen sich die Ständestimmen hälftig auf Annahme und Ablehnung der Vorlage auf, geht damit insgesamt deren Ablehnung einher (Art. 140, 142 BV; Linder 2012: 270; Krumm 2013: 46-48; Linder 2014: 147). Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren spielen bei der Abstimmung keine Rolle. Das zusätzlich zum Volksmehr erforderliche Ständemehr drückt die Notwendigkeit eines verstärkten Schutzes von Regelungen auf Verfassungsebene aus (Schiller 2002: 100).

Das fakultative Referendum wird unter Artikel 141 BV ausgestaltet. Demnach erfolgt eine Kennzeichnung mit Referendums Klausel durch das Parlament bei Bundesgesetzen, Bundesbeschlüssen und völkerrechtlichen Verträgen. Letztere dürfen dabei keine Möglichkeit zur Kündigung oder Befristung vorsehen, müssen den Beitritt zu internationalen Organisationen oder Bestimmungen rechtssetzender Art betreffen sowie für deren Implementation weitere Bundesgesetze notwendig machen (Krumm 2013: 47; Linder 2014: 147). Damit besteht hier ebenso ein Staatsvertragsreferendum, aber vor allem ein Gesetzesreferendum (Linder 2012: 270). In all diesen Fällen ist die Auslösung eines Referendums durch 50.000 Bürgerinnen und Bürger oder acht Kantone im Rahmen einer zeitlichen Begrenzung von 100 Tagen möglich. Wird diese Hürde erreicht, kommt es zur Abstimmung über den parlamentarisch getroffenen Beschluss. Rechtsgültig wird die parla-

⁵ Aufgrund der Tatsache, dass die allgemeine Initiative nicht mehr dem Schweizer direktdemokratischen Instrumentarium angehört und das resolutive Referendum einen Sonderfall darstellt, werden diese nicht genauer vorgestellt. Für weitere Informationen zu beiden Instrumenten (siehe Linder 2014: 148; Milic / Rousset / Vatter 2014: 66).

mentarische Gesetzesvorlage letztendlich nur bei Zustimmung durch die Abstimmungs-
mehrheit. Das Erfordernis eines „Ständemehrs“ besteht nicht (Art. 141, 142 BV; Linder
2014: 147). So zeichnet sich die Auslösung des fakultativen Referendums durch ein nied-
riges Unterstützungsquorum aus, während ein Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum
bei der Endabstimmung gänzlich fehlt (Schiller 2002: 99). Gerade aufgrund dieser einfa-
chen Nutzungsbedingungen erweist sich das fakultative Referendum immer wieder als
Bremse im schweizerischen System, dient es doch vor allem als Vetomöglichkeit gegen
ein vom Parlament ausgearbeitetes Gesetz und damit der Aufrechthaltung des Status quo
(Linder 2012: 283, 287; Milic / Rousselot / Vatter 2014: 69). Hier wird die Notwendigkeit
der oben vorgestellten Einbindung in die Regierung und das vorparlamentarische Verfah-
ren aller Akteure und Gruppe, die zum Einsatz des Referendums in der Lage sind, zur
Vermeidung einer extensiven Nutzung des Referendums unterstrichen (Linder 2014:
156).

Die Volksinitiative auf Total- oder Teilrevision der Verfassung ist in Art. 138 und 139
der Bundesverfassung verankert. Im Gegensatz zum Referendum steht den Stimmbürgern
gerade durch die Initiative auf Teilrevision der Verfassung die Gestaltung der politischen
Agenda und damit die Einbringung von Veränderungen und Innovationen offen, sodass
sie auch als Gaspedal gilt (Linder 2012: 287; Krumm 2013: 45; Linder 2014: 154; Milic
/ Rousselot / Vatter 2014: 69). In den genannten Verfassungsartikeln wird die Auslösung
einer Total- oder Teilrevision der Verfassung an die Unterstützung durch 100.000 Bürger
im Zeitraum von 18 Monaten nach der amtlichen Bekanntgabe der Initiative geknüpft
(Art. 138, 139 BV; Krumm 2013: 45). Wird dieses niedrige Unterstützungsquorum er-
reicht, kommt es zur Volksabstimmung (Schiller 2002: 99; Krumm 2013: 45). Eine an-
genommene Initiative auf Totalrevision der Verfassung geht dabei sowohl mit einer voll-
ständigen Verfassungsänderung als auch mit Neuwahlen beider parlamentarischen Kam-
mern einher (Milic / Rousselot / Vatter 2014: 59). Allerdings hat diese Variante der Ini-
tiative bislang lediglich einmal Anwendung erfahren, ohne dabei einen Abstimmungser-
folg erzielen zu können, während die Volksinitiative auf Teilrevision häufig eingesetzt
wird. Bei Letzterer kann ein explizit ausgearbeiteter Entwurf oder nur eine Anregung in
allgemeiner Form vorgelegt werden, die es vorsehen, einen bestimmten Artikel der Ver-
fassung abzuändern, außer Kraft zu setzen oder gar neu zu schaffen (Linder 2012: 275;
Linder 2014: 148). Eine Ungültigkeitserklärung der Volksinitiative durch die Bundesver-
sammlung ist nur umsetzbar, wenn die Erfüllung von Kriterien formeller Art, wie der

Einheit von Form und Materie sowie die Einhaltung des Völkerrechts, keine Gewährleistung erfährt. Während die konkrete Ausgestaltung der Initiative bei einer allgemeinen Anregung durch die Bundesversammlung erfolgt, steht dem Parlament auch bei Vorlage eines ausformulierten Entwurfes die Möglichkeit zur Einflussnahme offen, indem es einerseits eine Abstimmungsempfehlung abgeben und andererseits einen Gegenvorschlag formulieren kann. Gerade beim Gegenvorschlag besteht das parlamentarische Ziel darin, durch die Berücksichtigung einzelner Anliegen der Initiative eine gemäßigte Entscheidung bei der Bevölkerung hervorzurufen (Linder 2012: 275; Milic / Rousselot / Vatter 2014: 62). Eine Initiative tritt dann in Kraft, wenn eine Mehrheit sowohl bei Volk als auch Ständen erreicht wird (Linder 2014: 148). Während die Bürger zunächst nur für den Initiativ- oder den Gegenvorschlag mit „Ja“ stimmen durften, ist seit 1987 ein „Doppeltes Ja“, also die Zustimmung sowohl zu Initiative als auch Gegenvorschlag, möglich. Zusätzlich wird eine Stichfrage hinsichtlich der Präferenz der Abstimmenden für eine der Vorlagen im Falle der beidseitigen Annahme von Initiative und Gegenvorschlag abgefragt (Linder 2012: 275f.; Milic / Rousselot / Vatter 2014: 65). Allerdings erfährt die Möglichkeit zum Gegenvorschlag mit Einführung des „Doppelten Ja“ vom Parlament nur selten Nutzung, vielmehr wird die Einbringung der Forderungen der Initiative im Rahmen der laufenden Gesetzgebung angestrebt, um beispielsweise eine Rücknahme der Initiative zu bewirken (Linder 2012: 276; Milic / Rousselot / Vatter 2014: 65). So zielt die Volksinitiative auch von Seiten der Initianten nicht immer auf einen direkten Abstimmungserfolg, sondern darüber hinaus auf einen Erfolg in indirekter Weise durch Verhandlungen mit den Behörden, um auf neue Themen im Rahmen einer Neuorientierung aufmerksam zu machen oder zur eigenen Darstellung (Linder 2012: 287-289).

Es zeigt sich, dass das auf Schweizer Bundesebene verfügbare direktdemokratische Instrumentarium den Bürgern umfangreiche Möglichkeiten zur politischen Mitsprache einräumt (Krumm 2013: 45). Dies setzt sich auf den beiden unteren staatlichen Ebenen fort. So soll im folgenden Abschnitt die Ausgestaltung der direktdemokratischen Instrumente in den Kantonen und Gemeinden im Fokus stehen.

2.2.2 Direktdemokratische Instrumente auf Kantons- und Gemeindeebene in der Schweiz

Die direktdemokratischen Instrumente in den Kantonen und Gemeinden gemeinsam zu behandeln, bietet sich durch ihre vergleichbaren Regelungen an. Zunächst ist zu berück-

sichtigen, dass auch in allen Kantonen das eben aufgezeigte Basissystem direkter Demokratie auf Bundesebene, bestehend aus Verfassungsinitiative, obligatorischem Verfassungsreferendum und fakultativem Gesetzesreferendum, implementiert ist, diese jedoch nochmal darüber hinausgehen. Somit zeichnen sich auch die Kantone durch halbdirekt-demokratische Strukturen aus (Linder 2014: 149).

Wie oben dargelegt, existiert im Bund lediglich eine Verfassungs- und keine Gesetzesinitiative (Milic / Rousselot / Vatter 2014: 58f., 66). Die kantonale Ebene hingegen kennt beide Formen der Initiative. Die Verfassungsinitiative stellt dabei eine vom Bund ausgehende Verpflichtung dar. Im Gegensatz dazu beruht die Gesetzesinitiative auf einer freiwilligen Ausweitung des direktdemokratischen Instrumentariums durch die Kantone (Vatter 2002: 222; Milic / Rousselot / Vatter 2014: 75).

Das obligatorische Verfassungsreferendum ist wie auf Bundesebene in allen Kantonen fest verankert. Das Gesetzesreferendum hingegen besteht in einigen Kantonen nur als fakultative und in anderen nur als obligatorische Variante, während auch beide Ausprägungen des Instruments parallel zugelassen sein können. Dabei bestehen hinsichtlich der Anwendungsbedingungen der jeweiligen Formen interkantonale Unterschiede (Milic / Rousselot / Vatter 2014: 72).

Des Weiteren fallen in einigen Kantonen Einzelakte und parlamentarische Verwaltungsbeschlüsse unter die direktdemokratische Kontrolle. Ein wichtiges und äußerst komplexes Instrument bildet hier das Finanzreferendum, bei dem das Volk mit fakultativem oder obligatorischem Referendum über finanzielle Beschlüsse eines gewissen politischen Gestaltungsspielraums abstimmt (Trechsel / Serdült 1999: 37; Linder 2014: 149). Allein die Betroffenheit von Finanzen führt dazu, dass eine Vorlage unter diese Form des Referendums fällt. Dabei können sowohl Ausgaben als auch Anleihen oder andere Aufwendungen finanzieller Art betroffen sein, wobei die bedeutendste Form dieses Instruments auf Ausgaben bezogen ist (Trechsel / Serdült 1999: 37f., 43). Die Kantone verfügen entweder allein über die fakultative bzw. die obligatorische Ausprägung, können aber auch beide Varianten gleichzeitig vorsehen. Unterschiede zeigen sich hinsichtlich der Höhe der Ausgaben, die dem Referendum unterworfen werden, welche sowohl von der Referendumsart als auch der Häufigkeit der Ausgaben abhängt (Milic / Rousselot / Vatter 2014: 74).

Eine Besonderheit der direkten Demokratie in den Kantonen sind die sogenannten Landsgemeinden, die Versammlungsdemokratien darstellen. Während diese Form der direkten

Demokratie bis in die 1990er Jahre vermehrt in den Kantonen vorhanden war, lässt sich seither deren Abbau beobachten. Mittlerweile besteht sie lediglich in den Kantonen Glarus und Appenzell Innerrhoden (Linder 2014: 149). Die Landsgemeinde stellt in diesen Kantonen das höchste Kantonsorgan dar und konstituiert sich aus allen zur Stimmabgabe berechtigten Bürgern. In diesem Rahmen erfolgen einerseits direkte Entscheidungen über verschiedene parlamentarische Gesetzesvorlagen und andererseits über von unterschiedlichen Akteuren eingebrachte Anliegen, was dem Instrument der Initiative ähnelt. Wie beim Finanzreferendum erfolgen dort ebenso Abstimmungen über kantonale Ausgaben einer gewissen Höhe (Milic / Rousselot / Vatter 2014: 75f.).

Es wird deutlich, dass die direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf kantonaler Ebene noch ausgeprägter sind als auf Bundesebene. Allerdings gilt es erhebliche interkantonale Unterschiede hinsichtlich der notwendigen Erfordernisse zur Auslösung des fakultativen Referendums und der Volksinitiative zu berücksichtigen. Ergänzend dazu nutzen die Bürger in den Kantonen die direktdemokratischen Instrumente unterschiedlich intensiv (Linder 2014: 149f.).

Auf Gemeindeebene spielt die Größe sowie die Sprachregion und politische Kultur einer Gemeinde eine entscheidende Rolle hinsichtlich ihrer direktdemokratischen Organisation (Ladner 1991: 71f.; Linder 2012: 178, 295; Milic / Rousselot / Vatter 2014: 85). Gerade die kleineren Deutschschweizer Gemeinden verfolgen das Konzept des Versammlungssystems. Hier finden ein bis zweimal jährlich Bürgerversammlungen statt, auf denen insbesondere die Zustimmung zu Rechnung und Voranschlag eingeholt wird. Die konkreten Entscheidungen werden meist öffentlich in Form von Melden beschlossen. Dennoch besteht auch in diesen Gemeinden häufig die Möglichkeit zum Referendum und zur Initiative an der Urne (Ladner 1991: 66, 68f.; Linder 2014: 150). Andererseits haben insbesondere Städte einer gewissen Größe gegen Ende des 19. Jahrhunderts anstelle der Versammlungen Gemeindepimente eingeführt, die vor allem im französischsprachigen Teil der Schweiz existieren. Im Zuge dieser Entwicklung wurden zunehmend auch Referendum und Initiative etabliert, was zur Herausbildung halbdirektdemokratischer Strukturen auf kommunaler Ebene führte (Ladner 2002: 820; Milic / Rousselot / Vatter 2014: 85f.). So können zwei Auftretensvarianten direkter Demokratie auf Gemeindeebene unterschieden werden. Einerseits existieren die Gemeindeversammlungen als direktdemokratische Variante der Legislative, die durch Initiativ- und Referendumsrechte für die Bürger ergänzt werden sowie andererseits die halbdirekte kommunale Demokratie, die sich durch eine

parlamentarische Legislative und direktdemokratische Instrumente auszeichnet (Ladner 2002: 816-818; Schiller 2002: 101; Milic / Rousselot / Vatter 2014: 85f.).

Nachdem nun ein umfangreicherer Kenntnisstand zum politischen System der Schweiz hinsichtlich der repräsentativdemokratischen Strukturen sowie der direktdemokratischen Instrumente auf den unterschiedlichen Ebenen geschaffen wurde, soll im folgenden Kapitel eine Zusammentragung der Befunde zu den Wirkungen, die durch die direkte Demokratie in der Schweiz hervorgerufen werden, erfolgen. Dafür wird zunächst die Vorgehensweise bei der Zusammenstellung der Befunde sowie die Anlage der untersuchten Studien dargelegt.

3. Befunde zu den Wirkungen direkter Demokratie in der Schweiz

3.1 Vorgehensweise der Analyse und Anlage der untersuchten Studien

3.1.1 Wirkungsbegriff und Klassifikation der Wirkungsbereiche

Die hier durchgeführte Analyse der Wirkungen direkter Demokratie in der Schweiz baut auf einer Zusammenstellung nach Vatter (2016: 379-389) auf, die das angewandte Wirkungsschema, bestehend aus den Wirkungen direkter Demokratie auf die Staatstätigkeit, die Ökonomie sowie die Gesellschaft, bereitstellt. Diese Vorlage erfährt dahingehend eine Abwandlung, als dass im Wirkungsbereich der Staatstätigkeit eine Differenzierung zwischen allgemeiner Staatstätigkeit und Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik erfolgt. Zusätzlich wird auf den Bereich der Wirkungen auf das politische System und seine Akteure verzichtet, da dieser nicht mit dem hier verfolgten Wirkungsbegriff vereinbar ist (Vatter 2016: 373-389).

In dieser Arbeit werden Wirkungen in dem Sinne verstanden, inwiefern direkte Demokratie die Ergebnisse von Politik beeinflusst. Sie orientiert sich am Policy-Making-Modell nach Jann (1981: 17, 26f.) sowie Jann / Wegrich (2014: 103-105), welches auch Vatter (2016: 389f.) zur Betrachtung der Gesamtwirkungen direkter Demokratie in der Schweiz heranzieht.⁶ Nach diesem Modell wird „[...] Politik als eine sequentielle Abfolge von Phasen des politischen Prozesses [...]“ verstanden (Jann / Wegrich 2014: 97). Der Policy-Making-Prozess bildet sich aus vier Phasen, deren jeweilige Ergebnisse für die

⁶ Es ist darauf hinzuweisen, dass Vatter (2016: 389f.) sich zwar explizit auf das Modell von Jann (1981: 17, 26f.) sowie Jann / Wegrich (2014: 103-105) beruft, die zentralen Begrifflichkeiten dennoch nicht deckungsgleich verwendet.

weitere Definition des Wirkungsbegriffes in dieser Arbeit entscheidend sind (Jann / Wegrich 2014: 103-105). Die erste Phase meint die Politikformulierung, deren Resultat ein Programm darstellt, beispielsweise in Form eines Gesetzes oder einer Verordnung. Die Outputs stellen das Resultat der darauffolgenden Implementationsphase bzw. der Politikdurchführung dar. Konkret fallen darunter diejenigen Leistungen und Interventionen des Staates, die auf eine Verhaltensänderung bei den Akteuren abzielen, wie die Ressourcenallokation oder die Normumsetzungen (Jann / Wegrich 2014: 104f.). Outputs greifen jedoch dahingehend zu kurz, als dass sie normalerweise nicht zur Lösung des jeweiligen Problems ausreichen. Um dies zu erreichen, ist die Reaktion der Adressaten entscheidend. Hier bilden die Impacts das Ergebnis dieser Phase, die entweder Änderungen im Verhalten und damit die beabsichtigten Effekte oder auch Gegenwehr der Adressaten beinhalten. Als letzte Phase des Policy-Making schließt sich die Reaktion des Gesamtsystems an. Hier stellen die Outcomes die Ergebnisse dar. Dabei steht im Fokus, inwiefern eine Problemlösung erreicht werden konnte und welche unbeabsichtigten Folgen damit einhergehen (Jann / Wegrich 2014: 104f.).

Daran anschließend werden hier vor allem die Wirkungen direkter Demokratie auf die Impacts und Outcomes fokussiert, worunter die Wirkungen in den Bereichen Staatstätigkeit, Ökonomie und Gesellschaft in der Schweiz fallen. Damit erfährt die Beeinflussung der Politikergebnisse, beispielsweise der Wirtschaftskraft und des Minderheitenschutzes als Outcomes oder der Staatsausgaben als Impacts, durch das Vorhandensein und die Nutzung direkter Demokratie, besondere Bedeutung (Jann 1981: 26f.; Jann / Wegrich 2014: 105; Vatter 2016: 390).

Wie bereits angeführt, wird der Wirkungsbereich der Staatstätigkeit zweigeteilt betrachtet. Die allgemeine Staatstätigkeit umfasst dabei, die für diesen Bereich typischen Aspekte der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, der öffentlichen Schulden sowie der Besteuerung (Jahn 2013: 134f.). Zusätzlich wird die Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik hinzugezogen, wo neben der Entwicklung und Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates und der entsprechenden -politik, auch die Bildungs- und Gesundheitspolitik sowie die Einkommensverteilung und -umverteilung zentrale Komponenten der Analyse darstellen (Jahn 2013: 142f., 147). Bei den direktdemokratischen Folgen im Wirkungsbereich der Ökonomie stehen mit der wirtschaftlichen Performanz in Form der Wirtschaftskraft und der Arbeitslosigkeit klassische wirtschaftspolitische Bereiche im Vordergrund (Jahn 2013: 137). Im gesellschaftlichen Bereich ist eine Begrenzung aufgrund

der großen Vielfalt an Aspekten schwierig vorzunehmen. Einen besonderen Stellenwert erfährt in diesem Bereich der Minderheitenschutz. Ergänzend dazu werden die Auswirkungen auf das gesellschaftliche Sozialkapital, die Lebenszufriedenheit, das politische Vertrauen und die politische Informiertheit betrachtet (Benz / Stutzer 2004: 32; Bauer / Fatke 2014: 49f.; Vatter 2016: 386f.). Bei diesen letzten Aspekten kommt auch die Rolle des Bürgers als Akteur zum Tragen, sodass es zu leichten Überschneidungen mit prozessbezogenen Effekten kommt.

Die Frage, ob und wie die direkte Demokratie in der Schweiz funktioniert, soll im Rahmen dieser Arbeit nicht tiefergehend betrachtet werden. Hier handelt es sich nicht mehr um Wirkungen direkter Demokratie im Sinne der oben definierten Begriffe in der Policy-Dimension, vielmehr ist der politische Entscheidungs- und Willensbildungsprozess und damit die Politics-Dimension betroffen (Ackermann et al. 1994: 32; Jann / Wegrich 2014: 103-105). Dies ist nicht gleichbedeutend damit, dass diese prozessorientierte Dimension keine wichtigen Erkenntnisse gerade mit Blick auf die Überlegungen zur Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene in Deutschland liefern kann, wie beispielsweise die Studien von Fatke (2015), Tresch (2012) oder Kriesi (2009) zeigen. So untersucht Fatke (2015: 99f.) die Beeinflussung der Abstimmungsbeteiligung durch den sozioökonomischen Status unter Bedingung direkter Demokratie. Die doppelseitige Funktion der Presse im Rahmen direktdemokratischer Abstimmungskampagnen beleuchtet Anke Tresch (2012: 288), wobei es ihr vor allem darum geht, den Grad der Prägung der Berichterstattung von der redaktionellen Sichtweise der Zeitungen herauszuarbeiten. Kriesi (2009: 83, 85) hingegen fragt nach der Käuflichkeit der Ergebnisse direktdemokratischer Abstimmungen und nimmt für die dazugehörigen Kampagnen eine nähere Betrachtung der Werbeausgaben von Regierung und parlamentarischer Mehrheit sowie ihrer Kontrahenten vor. Jedoch erscheint eine intensivere Betrachtung der Wirkungen direkter Demokratie auf die Politikergebnisse aufgrund deren Vernachlässigung in der deutschen Diskussion um direkte Demokratie für die Zwecke dieser Arbeit als spannender (siehe Tabelle 2; Mehr Demokratie e.V. o. J.). So muss auch der von Vatter (2016: 373-378) verwendete Bereich der Wirkungen direkter Demokratie auf das politische System und seine Akteure aus der Analyse ausgeschlossen werden, da er sich überwiegend auf den politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozess bezieht (Ackermann et al. 1994: 32).

Mit der Festlegung auf einen bestimmten Wirkungsbegriff wurde eine erste Einschränkung hinsichtlich der hier zu berücksichtigenden Studien getroffen. Welche Art von Studien weiterhin Eingang in die Analyse finden und wie sich deren allgemeine Anlage gestaltet, wird im nächsten Abschnitt von Bedeutung sein.

3.1.2 Auswahl und allgemeine Anlage der untersuchten Studien

Die im weiteren Verlauf der Arbeit dargelegten Studien wurden anhand von zwei maßgeblichen Kriterien ausgewählt. Einerseits ist es das Ziel, die etablierten und anerkannten Befunde hinsichtlich der Wirkungen direkter Demokratie darzulegen, andererseits sollen diese durch aktuelle Studien ergänzt werden. Die von Vatter (2016: 373-389) erarbeitete Zusammenstellung der Wirkungen direkter Demokratie bildet dabei die Grundlage und wird durch weitere Studien vervollständigt. Gleichzeitig sollen die Befunde sowohl inhaltlich als auch mit Blick auf die Vorgehensweise und die methodischen Grundlagen der Studien eine wesentlich detailliertere Darstellung als in dieser Zusammenstellung erfahren. Dafür erfolgt auch eine Gegenüberstellung und Kumulation der Befunde, woraus letztendlich Erkenntnisse für die deutsche Debatte um direkte Demokratie auf Bundesebene abgeleitet werden sollen (Vatter 2016: 373-389). Ebenso werden nicht nur empirische Studien, quantitativer oder qualitativer Art, sondern auch heuristische Einschätzungsstudien berücksichtigt, wobei der Schwerpunkt auf ersteren liegt. Zusätzlich sind Studien, die sich auf die unteren staatlichen Ebenen der Kantone und Gemeinden beziehen, in die Analyse aufgenommen.

Mit der Fokussierung speziell auf die Kantonsebene ist eine Besonderheit im Forschungsdesign vieler empirischer Studien zu den Wirkungen direkter Demokratie in der Schweiz bereits angesprochen. Zur Betrachtung des Einflusses, den die direkte Demokratie auf die verschiedenen Bereiche ausübt, kann auf nationalstaatlicher Ebene ein Vergleich zwischen Ländern mit direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten und solchen ohne diese Rechte nur mit erheblichen Einschränkungen gezogen werden. Aufgrund der niedrigen Anzahl an Ländern mit stark ausgebauter direkter Demokratie besteht auf dieser Ebene nur die Möglichkeit einer Gegenüberstellung der Schweiz mit repräsentativen Demokratien. Die dabei festgestellten Differenzen sind wegen der geringen Beobachtungszahl nicht eindeutig auf die direkte Demokratie zurückzuführen, da eine Vielzahl weiterer Faktoren politischer, ökonomischer und sozialer Art, in denen sich die Länder unterscheiden, zur Erklärung infrage kommen. Aussagekräftige statistische Vergleiche sind darauf

angewiesen, dass die Anzahl der möglichen Ansätze zur Erklärung nicht die Zahl an Beobachtungen übersteigt. Dementsprechend behelfen sich einige Studien mit einem Vergleich auf Ebene der Gliedstaaten, da sich hier Unterschiede im Umfang der Ausgestaltung direkter Demokratie finden (Eichenberger 1999: 277, 280). Die Kantone als selbstständige Einheiten zu betrachten, erweist sich vor allem aufgrund der ausgebauten föderalen Strukturen sowie dem weitreichenden Dezentalisierungsgrad in der Schweiz als sinnvoll. Hierfür sprechen ebenso deren vielfältige Rechte im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Vatter / Freitag 2002: 55; Linder 2009: 569f.; Lijphart 2012: 37). So ist auch Lijphart (2002: 14) der Auffassung, dass „[t]he justification of focusing on the Swiss cantons is especially strong because they are powerful political entities in an unusually decentralized federation. Another advantage is that there are 26 cantons - a sufficient number of cases for statistical analysis“.

In solchen Studien, die die 26 Schweizer Kantone oder die Gemeinden zum Gegenstand ihrer Analyse machen, findet ein sogenanntes most similar systems design Anwendung (Przeworski / Teune 1970: 32-34; Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 75; Vatter / Freitag 2002: 62). Dieses Forschungsdesign basiert auf möglichst homogenen Untersuchungsfällen, damit die Möglichkeit der Außenvorlassung von Effekten, die für die eigentliche Untersuchung nicht von Bedeutung sind, besteht. Die explizit berücksichtigten unabhängigen Untersuchungsvariablen sollen dagegen zwischen den Untersuchungsfällen deutliche Differenzen aufweisen (Jahn 2011: 76). Dementsprechend zeichnen sich die gewählten Fälle durch eine maximale Anzahl gemeinsamer Eigenschaften aus und teilen umgekehrt nur eine minimale Anzahl an Eigenschaften nicht (Przeworski / Teune 1970: 33). Dahingehend bilden die Schweizer Kantone Einheiten eines übergeordneten Politiksystems, sodass etablierte strukturelle Elemente als vergleichbar angesehen werden können, während ausreichend Varianz mit Blick auf die Ausgestaltung direkter Demokratie und deren Gebrauch besteht (Lijphart 2002: 14; Vatter / Freitag 2002: 62). Auf Basis des Vergleichs der Gliedstaaten können Aussagen darüber getroffen werden, inwiefern zwischen den stärker direktdemokratisch geprägten Kantonen und denen mit weniger ausgeprägter direkter Demokratie Variationen in den Politikergebnissen bestehen (Eichenberger 1999: 280).

Im Gegensatz zur Vorlage von Vatter (2016: 373-389) wird angestrebt, die Wirkungen direkter Demokratie nach den entsprechenden Instrumenten zu untergliedern, da mit

Blick auf ihre verschiedenen Funktionen von Unterschieden in ihren Wirkungen auszugehen ist (Linder 2012: 287). Aufgrund der Tatsache, dass einige Studien mehrere Instrumente gleichzeitig untersuchen und dabei auch wechselseitige Beziehungen innerhalb des direktdemokratischen Instrumentariums feststellen, kann eine solche Strukturierung nicht durchgängig eingehalten werden (Feld / Kirchgässner 2001a: 349, 355; Feld / Matsusaka 2003: 2714f., 2719; Freitag 2006: 135, 140f., 147f.). Zusätzlich wird sich vorrangig auf die Unterscheidung zwischen den konkreten Instrumenten an sich gestützt. Die in den Studien häufig verwendete Differenzierung zwischen der rules-in-use- und rules-in-form-Dimension direkter Demokratie wird bei den jeweiligen Operationalisierungen zwar angegeben, jedoch nicht für eine tiefgehende Analyse herangezogen. Dabei spiegeln die rules-in-use den Gebrauch und die rules-in-form die institutionelle Ausgestaltung direkter Demokratie wider (Freitag / Schniewind 2007: 263). Ungenauigkeiten zeigen sich bei einigen Studien hinsichtlich der Unterscheidung zwischen den beiden Initiativarten auf Kantonebene, sodass nicht immer erkennbar ist, ob nur auf eine der Formen oder auf beide Instrumente Bezug genommen wird (Freitag / Bühlmann 2003: 163; Freitag / Vatter / Müller 2003: 357f., 366; Freitag / Vatter 2006: 98, 105). In Bereichen, in denen keine Strukturierung nach Instrumenten möglich ist, erfolgt eine thematische Untergliederung. Insgesamt erweist sich die gewählte Untergliederung als vom jeweiligen Wirkungsbereich abhängig. Auch die Art der Studien differiert mehr oder weniger stark in den einzelnen Wirkungsbereichen, sodass jeweils zu Beginn eines jeden Bereiches nochmals ein spezifisches Anlagenkapitel folgt.

Bevor konkret auf die Befunde zu den Wirkungen direkter Demokratie in der Schweiz eingegangen wird, sollen im Vorhinein die dominanten theoretischen Hintergründe der verwendeten Studien vorgestellt werden.

3.1.3 Theoretische Hintergründe zu den Wirkungen direkter Demokratie

Die in den jeweiligen Studien genannten theoretischen Hintergründe gestalten sich äußerst vielfältig, sodass in diesem Kapitel nur diejenigen Theoriestränge aufgezeigt werden, auf die mehrheitlich Bezug genommen wird. Dabei spielen vor allem das Vetospielertheorem, das Prinzipal-Agent-Problem, das Medianwählertheorem sowie der Robin-Hood-Effekt eine wichtige Rolle.⁷ Dennoch ist zu berücksichtigen, dass sich die verschie-

⁷ Die hier gewählte Reihenfolge steht nicht mit der Häufigkeit des Vorkommens in den Studien in Zusammenhang.

denen Studien in Hinblick auf den Umfang ihrer theoretischen Untermauerung stark unterscheiden. In einigen Untersuchungen sind beispielsweise keine theoretischen Hintergründe zur Wirkungsweise direkter Demokratie genannt oder es erfolgt lediglich eine Bezugnahme auf andere empirische Studien (Wittmann 2001: 119-125; Feld / Kirchgässner 2008: 223-227, 231; Hainmueller / Hangartner 2015: 4f.).

Das Vetospielertheorem nach George Tsebelis (1995) stellt einen Ansatz der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung dar, der zunächst herangezogen wurde, um zu erklären, warum sich Demokratien hinsichtlich ihrer Fähigkeit zum Policy-Wandel unterscheiden (Vatter / Freitag 2002: 59; Reiter / Töller 2014: 36, 55). Dabei sind Vetospieler diejenigen Akteure, die zur Veränderung des Status quo ihre Zustimmung erteilen müssen (Tsebelis 1995: 293, 301; Hug / Tsebelis 2002: 466). Hinter diesem Prinzip steht die Auffassung, dass eine Begrenzung der durch eine zentralstaatliche Exekutive ausgeübten Mehrheits-herrschaft durch Institutionen als in der Verfassung festgeschriebene Vetospieler erfolgt (Tsebelis 1995: 293, 301f.; Vatter / Freitag 2002: 58f.). Weitet man den Anwendungsbereich des Theorems auf die Staatstätigkeit aus, muss es in dem Sinne verstanden werden, als dass die Blockierung von Politikwandel und damit die Eingrenzung von Staatsinterventionismus mit einer zunehmenden Anzahl institutionell verankerter sowie der Exekutive und Legislative entgegenstehender Vetospieler verbunden ist (Vatter / Freitag 2002: 59). Dahingehend muss auch die Verfügbarkeit direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten als zusätzlicher Vetospieler verstanden werden (Hug / Tsebelis 2002: 466; Vatter 2016: 379). So führt die direkte Demokratie in Form eines Vetospielers zur Abschwächung des Staatstätigkeitsumfangs und setzt den exekutiven Handlungsmöglichkeiten enge Grenzen (Wagschal 1997: 242f.; Vatter 2016: 379). Dieser bremsende Effekt kann dabei insbesondere auf das Instrument des Referendums bezogen werden (Linder 2012: 283; Vatter 2016: 377, 380). Daran anschließend fungiert das Vetospielertheorem als theoretische Basis einiger Studien, die die Auswirkungen der direkten Demokratie auf die Staatstätigkeit untersuchen (Feld / Kirchgässner 2001b: 351; Freitag / Bühlmann 2003: 149; Freitag / Vatter / Müller 2003: 354; Vatter / Rüefli 2003: 310; Freitag / Vatter 2006: 92f.). Auch im Bereich der Ökonomie wird das Vetospielertheorem herangezogen, da angenommen wird, dass der von der direkten Demokratie ausgehende bremsende Effekt auf die Staatstätigkeit mit positiven Auswirkungen für die Wirtschaftskraft verbunden ist, indem ökonomisches Handeln effizienter wird (Freitag / Vatter 2000: 584). Des Weiteren

dient das Vetospielertheorem als Grundlage der Studien mit gesellschaftlichen Wirkungen als Schwerpunkt, wie z.B. den Wirkungen direkter Demokratie auf das politische Vertrauen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Bürger durch ausgebaute direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten und damit ihrer Vetospielerfunktion über bessere Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Politikern verfügen, was sich stärkend auf das Vertrauen der Bürger auswirkt (Bauer / Fatke 2014: 52f.).

In engem Zusammenhang mit dem Vetospielertheorem steht die Betrachtung der direkten Demokratie zur Lösung des Prinzipal-Agent-Problems. Dieses Problem entsteht durch das vordergründige Streben der Regierung nach der Durchsetzung ihrer eigenen Ziele anstelle der Ziele der Bürgermehrheit. So kommt es zu einer Diskrepanz, indem die Regierung als Auftragnehmer nicht diejenigen Aspekte verwirklicht, die sich die Bürgermehrheit als Auftraggeber erhofft (Blankart 1992: 509; Freitag / Vatter 2000: 584f.). Aufgrund der Übertragung von politischer Entscheidungskompetenz der Wähler auf die Repräsentanten zur Verringerung von Informationskosten sind diese Vertreter einerseits in der Lage, besser durch Informationen abgesicherte Entscheidungen zu treffen, können jedoch andererseits ihre selbstbezogenen Interessen durchsetzen (Feld / Kirchgässner 2001b: 351). Während in repräsentativen Demokratien periodisch stattfindende Wahlen zur Eingrenzung dieses Problems zur Verfügung stehen, bieten sich in der Schweiz direktdemokratische Instrumente als weitere Kontrollmöglichkeiten an. So können die Instrumente des Referendums und der Initiative dem Prinzipal-Agent-Problem entgegenwirken, indem die jeweilige Regierungstätigkeit stärker an den Wählerwillen geknüpft wird (Blankart 1992: 509; Freitag / Vatter 2000: 584f.). Dementsprechend fungiert das Prinzipal-Agent-Problem häufig im Bereich der Staatstätigkeit und der Ökonomie als theoretischer Hintergrund (Feld / Savioz 1997: 515; Freitag / Vatter 2000: 584f.; Feld / Kirchgässner 2001b: 351; Vatter / Freitag 2002: 61; Freitag / Vatter 2004: 294). So argumentieren beispielsweise Feld / Savioz (1997: 515), dass mit einer Eingrenzung des Prinzipal-Agent-Problems durch direktdemokratische Instrumente effizientere Regierungsaktivitäten einhergehen, wodurch wiederum die ökonomische Leistungskraft Beeinflussung erfährt. Gleichzeitig steht das Prinzipal-Agent-Problem im gesellschaftlichen Wirkungsbereich im Vordergrund. Hier wird eine bessere Kontrolle der Politiker durch die Bürger angenommen, was zu einer besseren Übereinstimmung zwischen Regierungstätigkeiten und Bürgerwünschen führt und letztendlich zu einer höheren Zufriedenheit oder

politischem Vertrauen beiträgt (Frey / Stutzer 2000a: 921; Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 538; Bauer / Fatke 2014: 52f.).

Theoretische Überschneidungen bestehen zwischen dem Prinzipal-Agent-Problem und dem Medianwählertheorem. Dieses geht ursprünglich auf Anthony Downs (1968: 290) zurück. Der Medianwähler unterteilt dabei „[...] die Wählerschaft in zwei gleich große Gruppen zu seiner Rechten und seiner Linken [...]“ (Schmidt 2010: 200). Ursprünglich zur Erklärung der Annäherung der politischen Positionen der Parteien angewendet, lässt sich das Medianwählertheorem auch auf die direkte Demokratie übertragen (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 76f.; Schmidt 2010: 199f.). Dabei hängt die Entscheidung über den Umfang öffentlicher Leistungserbringung wesentlich vom Medianwähler ab. Es wird davon ausgegangen, dass die Möglichkeit zur Positionierung der Abstimmenden auf einer eindimensionalen Skala besteht. Als Ausgangssituation existieren zwei Abstimmungsvorschläge A und B, wobei Letzterer eine Verortung rechts von Vorschlag A erfährt. In der folgenden Abstimmung wird B von denjenigen Bürgern mit einer rechts von diesem Vorschlag befindlichen Position gewählt, während die Entscheidung für Vorschlag A umgekehrt von Bürgern links von diesem fällt. Hier ist eine Entsprechung einer der Vorschläge mit dem Status quo möglich. Für den Abstimmungsvorschlag mit der größeren Nähe zur eigenen Position entscheiden sich alle Abstimmenden mit einer zwischen A und B verortbaren Position (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 76). Aufgrund der Tatsache, dass der Medianstimmbürger die Menge der Abstimmenden in zwei Gruppen exakt derselben Größe rechts und links von sich teilt, besteht keine Chance zur Annahme für nicht mit dieser Position übereinstimmenden Vorlagen im Vergleich mit der Medianbürgerposition. Letztere stellt somit die einzige Position dar, die in der Lage ist, eine Mehrheit hinter sich zu vereinen (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 76f.). Ähnliches kann unter Bedingung stark ausgeprägter Konkurrenz für die Entscheidung zwischen zwei Parteien in repräsentativen Demokratien angenommen werden. Solch ein weitreichender Parteienwettbewerb findet hier jedoch in der Regel nicht statt, was sich einschränkend auf die Anwendbarkeit des Medianwählertheorems gegenüber reinen direkten Demokratien auswirkt. Eine vergleichbare Situation ist auch für halbdirekte Demokratien zu erwarten, wo jedoch eine Erweiterung um direktdemokratische Instrumente besteht. Diese Instrumente bieten die Möglichkeit zur Annäherung der Politikergebnisse an die Medianwählerposition, indem z.B. im Rahmen des Referendums verbindliche Beschlüsse hinsichtlich par-

lamentarischer Gesetzesvorlagen von Seiten der Bürger getroffen werden oder die Einbringung eigener Vorlagen mithilfe der Initiative erfolgt. Zusätzlich geht dieser Annäherungseffekt schon allein von einem angedrohten Einsatz der direktdemokratischen Instrumente aus. So wird davon ausgegangen, dass in einem Entscheidungsprozess, der durch Instrumente der direkten Demokratie geprägt ist, eine stärkere Verwirklichung der Medianwählerpräferenzen erfolgt (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 77). Das Medianwählertheorem erfreut sich bei den Studien im Bereich der Staatstätigkeit großer Beliebtheit, in denen von einem bremsenden Effekt direkter Demokratie beispielsweise auf die öffentlichen Ausgaben ausgegangen wird (Feld / Kirchgässner 2001a: 343-346; Feld / Matsusaka 2003: 2704, 2709f.; Freitag / Bühlmann 2003: 150; Funk / Gathmann 2011: 1256, 1258). Auch bei den Studien im ökonomischen Wirkungsbereich wird unter Bezugnahme auf das Medianwählertheorem damit gerechnet, dass sich Unterschiede in den fiskalischen Politikergebnissen zwischen direktdemokratischen und repräsentativen Kantonen ergeben (Feld / Savioz 1997: 508). Bei den gesellschaftlichen Auswirkungen direkter Demokratie wird das Medianwählertheorem ebenso berücksichtigt, indem geringere Abweichungen von den Wählerpräferenzen durch die von den Bürgern ausgeübte stärkere Kontrolle der Regierung erwartet werden, was wiederum mit einer höheren Zufriedenheit der Bürger in Verbindung steht (Frey / Stutzer 2000a: 921). Des Weiteren nehmen die Studien zum Schutz von Minderheitenrechten in direkten Demokratien mögliche Unterschiede in der Entscheidung zu Minderheiten betreffenden Themen zwischen dem Medianbürger und der Parlamentsmehrheit als Ausgangspunkt (Bolliger 2007: 424; Vatter / Danaci 2011: 220). In diesem Zusammenhang wird auch für die Anerkennungspolitik von Religionsgemeinschaften angenommen, dass sich Differenzen in den Bürgerpräferenzen und der Parlamentsmehrheit auftun, wobei die Bedrohung durch ein Referendum zur Anpassung der Abstimmungsvorlagen hin zum Medianwähler beiträgt (Christmann 2010: 12).

In eine ganz andere Richtung weist der sogenannte Robin-Hood-Effekt. Dieser umfasst unter Rückgriff auf Downs (1968: 197, 291) die Tendenz von Regierungen in Demokratien zur Einkommensumverteilung, ausgehend von den Reichen in Richtung der Armen (Vatter 2016: 380). Dementsprechend erfolgt die Annahme, dass bei Verfügbarkeit ausgebauter direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten diese generell in Demokratien vorhandene Neigung zur Umverteilung durch Regierungen und Bürger mit einer Zunahme der Steuern und Abgaben einhergeht (Wagschal 1997: 224; Wagschal / Obinger 2000: 467; Vatter 2016: 380). Erneut kann dieser Effekt nicht für die direkte Demokratie

im Allgemeinen angenommen werden, dagegen bezieht er sich gezielt auf das Instrument der Volksinitiative (Vatter 2016: 380). Der von ihr ausgehende Robin-Hood-Effekt wird überwiegend bei Studien im Wirkungsbereich Staatstätigkeit und Ökonomie als theoretischer Hintergrund herangezogen (Germann 1999: 405f.; Freitag / Vatter 2000: 586; Wagschal / Obinger 2000: 467; Vatter / Freitag 2002: 72; Freitag / Vatter / Müller 2003: 355f.; Freitag / Vatter 2006: 90, 93f.). Beispielsweise bringen Freitag / Vatter (2000: 586) unter Bezug auf Germann (1999: 405f.) die Annahme hervor, dass die Steuersätze durch die Entscheidung der Umverteilung präferierenden Bürger anwachsen und dabei die Tätigung von Investitionen sowie als Folge davon die ökonomische Leistungskraft eingeschränkt wird (Wagschal 1997: 224).

Die hier vorgestellten theoretischen Hintergründe sollen zu einem besseren Verständnis der folgenden Zusammenstellung der Studienbefunde beitragen. Zunächst werden die Wirkungen direkter Demokratie auf die Staatstätigkeit betrachtet, wobei zu Beginn die spezifische Anlage der Studien im Bereich dargelegt wird.⁸

3.2 Wirkungen direkter Demokratie auf die Staatstätigkeit

3.2.1 Anlage der Studien im Wirkungsbereich Staatstätigkeit

Eine Untergliederung nach direktdemokratischen Instrumenten erweist sich im Bereich Staatstätigkeit als nicht sinnvoll. Es kristallisiert sich zwar heraus, dass gerade das Finanzreferendum eine wichtige Rolle einnimmt, allerdings erfolgt in vielen Studien eine gleichzeitige Überprüfung des Effektes der Gesetzesinitiative (Feld / Kirchgässner 2001a: 349; Feld / Matsusaka 2003: 2707, 2709, 2714f.; Funk / Gathmann 2011: 1256, 1259). Zusätzlich arbeiten einige Studien eine Wechselbeziehung zwischen dem Instrument des Finanzreferendums und dem der Gesetzesinitiative heraus, weswegen in einer Gesamtdarstellung der Befunde keine künstliche Aufspaltung vorgenommen werden sollte (Feld / Kirchgässner 2001a: 355; Feld / Matsusaka 2003: 2719). Auch hinsichtlich der Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik beziehen sich die Studien auf verschiedene Instrumente (Freitag / Bühlmann 2003: 162f.; Feld / Fischer / Kirchgässner 2010: 823). Zur besseren Übersichtlichkeit wird eine thematische Untergliederung gewählt, die mit öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, öffentlichen Schulden sowie Besteuerung die

⁸ Für die gesamte Arbeit gilt, dass bei den jeweiligen Studienergebnissen immer nur die Ergebnisse referiert werden, welche hinsichtlich des in dieser Abhandlung verfolgten Forschungsinteresses, den Wirkungen direkter Demokratie, relevant sind.

zentralen Aspekte im Bereich der allgemeinen Staatstätigkeit aufgreift. In der Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik werden mit der Entwicklung und Ausgestaltung der Schweizer Sozialpolitik, der Einkommensumverteilung sowie den Bildungs- und Gesundheitsausgaben Kernkomponenten berücksichtigt (Jahn 2013: 134f., 142f., 147).

Im Bereich Staatstätigkeit überwiegen die quantitativen Untersuchungen deutlich (Feld / Kirchgässner 2001b: 353-357; Freitag / Vatter 2006: 94f., 98; Funk / Gathmann 2011: 1258-1260). Daher erfolgt in den meisten Studien die Anwendung des most similar systems design, wie es im Kapitel zur allgemeinen Anlage der Studien bereits vorgestellt wurde (Przeworski / Teune 1970: 32-34). In der Regel fungieren die 26 Schweizer Kantone als Untersuchungsgegenstand, wobei im Unterbereich öffentlicher Schulden in zwei Studien die Gemeindeebene im Fokus steht (Feld / Kirchgässner 2001b: 358; Freitag / Bühlmann 2003: 151; Vatter / Rüefli 2003: 313; Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 49). In manchen Fällen ist es aufgrund begrenzter Datenverfügbarkeit oder anderer Einschränkungen nicht möglich, alle Kantone in die Untersuchung miteinzubeziehen (Pommerehne / Weck-Hannemann 1996: 161; Freitag / Vatter 2006: 95, 108; Funk / Gathmann 2011: 1258).

Berücksichtigt werden muss auch, dass sich die allermeisten Studien auf die 1980er und 1990er Jahre beziehen (Vatter / Freitag 2002: 62; Feld / Matsusaka 2003: 2711; Vatter / Rüefli 2003: 303). In diesen Jahrzehnten gestaltete sich die wirtschaftliche Situation in der Schweiz höchst unterschiedlich. Während die Schweizer Wirtschaft in den 1980er Jahren prosperierte, kehrte sich diese Entwicklung Anfang der 1990er Jahre ins Gegenteil, indem die Schweiz von einer Rezession heimgesucht wurde. Die Unterschiede erwiesen sich dabei als erheblich, indem das jährliche Wirtschaftswachstum in den 90er Jahren auf die Hälfte des Vorjahrzehnts geschrumpft war (Freitag 2000: 187; Freitag / Vatter / Müller 2003: 357).

Die Operationalisierung der direkten Demokratie als unabhängige Variable unterscheidet sich zwischen den verschiedenen Untersuchungen stark. So findet beispielsweise eine Dummy-Variable für die Existenz des obligatorischen Finanzreferendums in einem Kanton sowie die zur Auslösung eines Finanzreferendums erforderliche Ausgabenhöhe Anwendung (Feld / Matsusaka 2003: 2706, 2714; Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 59f.; Funk / Gathmann 2011: 1259). Zusätzlich wird die Gesetzesinitiative in Form der

erforderlichen Unterschriften zu ihrer Auslösung quantifiziert, wobei eine höhere Unterschriftenanzahl auf eine schwierigere Auslösung der Initiative hinweist (Feld / Kirchgässner 2001a: 349; Feld / Matsusaka 2003: 2707, 2709, 2715; Freitag / Vatter 2006: 95, 98; Feld / Fischer / Kirchgässner 2010: 823). Ergänzend dazu inkludieren einige Studien einen Index direkter Demokratie als Variable, der ursprünglich auf Alois Stutzer (1999) zurückgeht. Der Index umfasst sechs Stufen und bildet das Ausmaß der Möglichkeiten zur direkten Bürgerbeteiligung und damit die direktdemokratischen Beteiligungsrechte in den Kantonen ab. Dabei steht der Wert 1 für einen niedrigen und der Wert 6 für einen hohen direktdemokratischen Beteiligungsgrad. In dem Index finden alle vier auf kantonaler Ebene verfügbaren direktdemokratischen Instrumente Berücksichtigung, worunter das obligatorische und fakultative Gesetzesreferendum, die Gesetzes- und Verfassungsinitiative sowie das obligatorische und fakultative Finanzreferendum fallen. Dahingehend werden die entsprechenden Hürden zur Auslösung dieser Instrumente, wie die erforderliche Unterschriftenanzahl, die für die Unterschriftensammlung vorgesehene Zeitspanne sowie die Höhe der Ausgaben beim Finanzreferendum, einberechnet. Höhere Indexwerte weisen somit auf eine einfachere Auslösung der Instrumente hin (Stutzer 1999: 3; Freitag / Vatter / Müller 2003: 351; Vatter / Rüefli 2003: 312; Torgler 2005: 527; Feld / Kirchgässner 2008: 231). Dabei besteht die Möglichkeit den Index sowohl für einzelne Instrumente als auch für das gesamte direktdemokratische Instrumentarium in einem Kanton zu kalkulieren (Stutzer 1999: 8-11). So sind einige Studien vorhanden, die speziell nur den Index für das Finanzreferendum in ihre Untersuchung aufnehmen (Vatter / Freitag 2002: 64; Freitag / Vatter / Müller 2003: 357; Freitag / Vatter 2006: 95). Neben dieser formalen Komponente wird die direkte Demokratie auch über ihre Nutzung operationalisiert. Dabei erfährt sowohl die jährliche Anzahl an Finanzreferenden und Volksinitiativen als auch die Gesamtabstimmungszahl in einem Kanton Berücksichtigung (Vatter / Freitag 2002: 64, 66; Freitag / Bühlmann 2003: 162f.; Freitag / Vatter / Müller 2003: 357f.; Vatter / Rüefli 2003: 312; Freitag / Vatter 2006: 98). Gerade bei der Operationalisierung über die Nutzung wird häufig nicht erkennbar, ob die Anzahl jährlicher Initiativen sowohl Gesetzes- als auch Verfassungsinitiativen oder nur eine der beiden Formen berücksichtigt (Freitag / Bühlmann 2003: 162f.; Freitag / Vatter / Müller 2003: 357f., 366; Freitag / Vatter 2006: 98, 105). Insgesamt betrachtet zeigt sich, dass die direkte Demokratie in den meisten Studien auf Basis mehrerer Variablen gemessen wird (Feld / Matsusaka 2003: 2714f.; Freitag / Vatter / Müller 2003: 357f.; Vatter / Rüefli 2003: 312).

Im Anschluss an diese Vorstellung der speziellen Studienanlagen im Wirkungsbereich Staatstätigkeit sollen im weiteren Verlauf zunächst die Befunde zu den Wirkungen direkter Demokratie hinsichtlich der allgemeinen Staatstätigkeit in den Unterbereichen öffentliche Einnahmen und Ausgaben, Schulden sowie Besteuerung vorgestellt werden, bevor ihr Einfluss auf die Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik betrachtet wird.

3.2.2 Direktdemokratische Wirkungen auf die allgemeine Staatstätigkeit

3.2.2.1 Beeinflussung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben

Mit Blick auf den Einfluss direkter Demokratie auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben kann auf eine Vielzahl empirischer Studien zurückgegriffen werden.

Die Auswirkungen des obligatorischen Finanzreferendums auf die Ausgaben der Schweizer Kantone stehen in der Studie von Feld und Matsusaka (2003: 2704) im Vordergrund. Diese untersuchen die Autoren anhand von Daten für die 26 Kantone zwischen 1980 und 1998 (Feld / Matsusaka 2003: 2705). Dabei bilden die Ausgaben pro Kopf die abhängige Variable, die mithilfe verschiedener unabhängiger Variablen zu erklären versucht wird. Hierfür dient das obligatorische Finanzreferendum, dessen Messung anhand einer Dummy-Variablen für die Existenz dieses Instruments in einem Kanton und einer Variablen für die Höhe des Ausgabenwertes, ab welchem ein Finanzreferendum erforderlich wird, erfolgt. Zusätzlich ist eine Variable der notwendigen Unterschriftenanzahl zur Auslösung einer Gesetzesinitiative berücksichtigt (Feld / Matsusaka 2003: 2706f., 2709, 2714f.). Die Regressionsanalyse ergibt einen negativen Zusammenhang zwischen dem obligatorischen Finanzreferendum und den Ausgaben. Bei hohen Ausgabengrenzen zum Einsatz des obligatorischen Finanzreferendums fällt dieser reduzierende Effekt auf die Ausgaben jedoch geringer aus. Umgekehrt erweist sich der senkende Einfluss des obligatorischen Referendums auf die Ausgaben als umso größer, wenn die Nutzung der Initiative durch hohe erforderliche Unterschriftenzahlen erschwert wird. So zeigt sich, dass in einem Kanton, der über ein obligatorisches Finanzreferendum mit einem Median-Ausgabenwert von 2,5 Millionen CHF zur Auslösung dieses Referendums und einer Median-Unterschriftenanzahl für die Initiative verfügt, die Ausgaben im Vergleich zum Mittelwert um 19 Prozent reduziert sind. Zusätzlich wird deutlich, dass nur eine geringfügige Beeinflussung der Ausgaben von Veränderungen in der Unterschriftenanzahl der Initiative im Falle einer niedrigen Ausgabengrenze für ein obligatorisches Referendum ausgeht. Dagegen führt ein Absenken der erforderlichen Unterschriften für die Initiative bei

hoher Ausgabengrenze für das obligatorische Referendum zu einem umfangreichen Ausgabenrückgang. In diesem Sinne müssen obligatorische Finanzreferenden und Initiativen in gewissem Maße als austauschbar verstanden werden. Insgesamt geht das obligatorische Finanzreferendum mit niedrigeren Ausgaben einher, was im Sinne einer Austauschbeziehung auch durch die Initiative ausgelöst werden kann (Feld / Matsusaka 2003: 2717-2719).

Ebenso überprüfen Funk und Gathmann (2011: 1252), inwiefern die öffentlichen Ausgaben durch direkte Demokratie beeinflusst werden. Dafür verwenden sie Daten für 25 Kantone im Zeitraum von 1890 bis 2000. Die jährlichen Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen eines Kantons stellen die abhängigen Variablen dar, während die direkte Demokratie als unabhängige Variable einerseits anhand einer Variablen, die das Vorhandensein eines obligatorischen Finanzreferendums in einem Kanton anzeigt und andererseits anhand einer Variablen, die die erforderliche Unterschriftenzahl zur Auslösung einer Gesetzesinitiative misst, berücksichtigt wird (Funk / Gathmann 2011: 1256, 1258f.). Auf Basis der Ergebnisse der Regression wird deutlich, dass das Finanzreferendum zu einer Senkung der Gesamtausgaben eines Kantons um 8,4 Prozent beiträgt und eine einprozentige Zunahme der erforderlichen Unterschriftenanzahl für die Gesetzesinitiative mit einer Ausgabensteigerung von 0,4 Prozent verbunden ist. Mit Blick auf die Einnahmen lassen sich in Kantonen, die über ein obligatorisches Finanzreferendum verfügen, um 6,5 Prozent niedrigere Einnahmen erkennen. Dieser Effekt erweist sich jedoch als statistisch nicht signifikant. Bei der Gesetzesinitiative gehen Mehreinnahmen von 0,4 Prozent mit einer Erhöhung ihrer notwendigen Unterschriftenanzahl um 1 Prozent einher (Funk / Gathmann 2011: 1262f.). So ergibt sich auch für Funk / Gathmann (2011: 1276) ein beschränkender Effekt des obligatorischen Finanzreferendums und der Gesetzesinitiative insbesondere auf die Ausgaben, allerdings in einer schwächeren Ausprägung als bei Feld / Matsusaka (2003: 2717-2719). Ebenso können Funk / Gathmann (2011: 1269), die bei Feld / Matsusaka (2003: 2717-2719) festgestellte Ersatzfunktion zwischen obligatorischem Finanzreferendum und Gesetzesinitiative nicht bestätigen.

Besonders intensiv setzen sich die Autoren Feld und Kirchgässner mit der Beziehung zwischen direkter Demokratie und Staatstätigkeit auseinander, wie beispielsweise in einer Studie von 2001. In dieser untersuchen sie im Rahmen einer Regressionsanalyse u.a. den von der direkten Demokratie ausgehenden Effekt auf die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen. Dabei liegt der Fokus auf den 26 Kantonen im Zeitraum von 1986 bis 1997,

wobei die direktdemokratischen Instrumente des obligatorischen Finanzreferendums und der Gesetzesinitiative eine zentrale Rolle einnehmen (Feld / Kirchgässner 2001a: 333, 349, 352). Daran anschließend stellen eine Dummy-Variable zur Existenz des obligatorischen Finanzreferendums in einem Kanton und die für die Auslösung einer Gesetzesinitiative benötigten Unterschriften die wichtigsten unabhängigen Variablen zur Erklärung der Einnahmen und Ausgaben als abhängige Variablen dar (Feld / Kirchgässner 2001a: 349). In den Ergebnissen ergibt sich hinsichtlich der Einnahmen und Ausgaben ein signifikant negativer Effekt für die Dummy-Variable des obligatorischen Finanzreferendums. So zeichnen sich Kantone mit Finanzreferendum durch 7 Prozent niedrigere Ausgaben und 11 Prozent niedrigere Einnahmen aus (Feld / Kirchgässner 2001a: 353, 355). Heterogene Befunde werden bei der Unterschriftenanzahl für die Gesetzesinitiative sichtbar. Hier sind geringere öffentliche Einnahmen und Ausgaben mit einer höheren Anzahl erforderlicher Unterschriften zu ihrer Auslösung verbunden. Dieser Effekt erweist sich für das gesamte Untersuchungssample und für die Gruppe der direktdemokratischen Kantone als signifikant. Ebenso signifikant, aber im Sinne eines positiven Zusammenhangs, ist der Effekt bei der Gruppe der repräsentativdemokratischen Kantone. So scheint es, als ob das obligatorische Finanzreferendum und die Gesetzesinitiative zusammenwirken. Während die Initiative in Kantonen mit obligatorischem Finanzreferendum vor allem zur Steigerung der Ausgaben herangezogen wird, erfährt diese in Kantonen ohne obligatorisches Finanzreferendum zur Einnahmen- und Ausgabenreduzierung Anwendung (Feld / Kirchgässner 2001a: 353, 355). So wird insgesamt deutlich, dass sich die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in Kantonen mit Referendum und Initiative unterscheiden, indem beide Instrumente für deren Reduzierung verantwortlich sind (Feld / Kirchgässner 2001a: 355).

Des Weiteren beschäftigen sich Vatter und Freitag (2002: 55) mit dem Zusammenhang von direkter Demokratie und dem Ausmaß des öffentlichen Sektors, wobei sie gezielt die Unterschiede in der quantifizierbaren Staatstätigkeit untersuchen. Als abhängige Variable dient der Umfang staatlicher Intervention, welcher sowohl anhand der Staats-, Sozial- und Verwaltungsausgaben als auch der Steuereinnahmen pro Kopf in den Kantonen gemessen wird. Die unabhängige Variable der direkten Demokratie wird einerseits auf Basis ihrer formalen Beteiligungsrechte in den Kantonen und andererseits anhand ihrer Nutzungskomponente in die Analyse einbezogen. Für Ersteres wird speziell der Index für Finanzreferenden nach Stutzer und Frey (2000) berücksichtigt, während Letzteres durch

die in den Kantonen stattfindenden jährlichen Finanzreferenden abgedeckt wird (Vatter / Freitag 2002: 63f.). In ihrer Regressionsanalyse fokussieren sich die Autoren auf die 26 Kantone der Schweiz in den Jahren von 1988 bis 1998 (Vatter / Freitag 2002: 62). Die Analysen machen deutlich, dass „[j]e schwieriger sich die Ergreifung eines Finanzreferendums gestaltet und je seltener es auch effektiv genutzt wird, umso höher fallen die öffentlichen Ausgaben aus“ (Vatter / Freitag 2002: 69). Während die formale Ausgestaltung des Finanzreferendumsrecht einen signifikant senkenden Einfluss auf die Staats- und Sozialausgaben ausübt, zeigt sich dieser Effekt durch die Nutzung des Finanzreferendums bei allen drei Ausgabentypen. Im Gegensatz dazu spielt das Finanzreferendum für die Einnahmen keine Rolle, weder in seiner formalen Gestaltung noch in der Häufigkeit seiner Nutzung. Auch diese Studie betont einen Bremseffekt des Finanzreferendums auf die Staatstätigkeit, insbesondere auf die öffentlichen Ausgaben (Vatter / Freitag 2002: 68f., 71).

Nach dieser umfassenden Betrachtung des Forschungsstandes hinsichtlich des Einflusses direkter Demokratie auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in der Schweiz schließt sich die Frage nach der Situation des öffentlichen Schuldenstandes an, der im nächsten Unterkapitel betrachtet werden soll.

3.2.2.2 Wirkungen auf den öffentlichen Schuldenstand

Ähnlich intensiv wie die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sind die Auswirkungen direkter Demokratie auf die öffentlichen Schulden untersucht. So nehmen Feld und Kirchgässner (2008: 226) den Zusammenhang zwischen direktdemokratischer Beteiligung und öffentlichem Defizit sowie Schulden in den Kantonen in den Blick. Die abhängigen Variablen bilden dabei das Haushaltsdefizit sowie die kantonalen Schulden, während der Index direkter Demokratie nach Frey und Stutzer (2000a) die wichtigste unabhängige Variable darstellt. Die Regressionsanalyse deckt den Zeitraum von 1980 bis 1998 ab, wobei die 26 Kantone im Fokus stehen (Feld / Kirchgässner 2008: 231, 235). In den Befunden kann für das kantonale Defizit keine Beeinflussung auf signifikantem Niveau durch den Index direkter Demokratie festgestellt werden. Im Gegensatz dazu wirkt sich dieser auf die kantonalen Schulden signifikant negativ aus. So gehen niedrigere Schulden mit einem einfacheren Zugang zu den direktdemokratischen Beteiligungsrechten einher (Feld / Kirchgässner 2008: 235-238). Die Bedeutung dieses reduzierenden Effektes direkter Demokratie auf die Schulden zeigt sich besonders in der Gegenüberstellung der beiden Kantone mit den hinsichtlich des Index höchsten und niedrigsten Ausprägungen,

indem eine Schuldensenkung um mehr als 3000 CHF sichtbar wird (Feld / Kirchgässner 2008: 238-240). Die direkte Demokratie gestaltet sich nach dieser Studie als erfolgreiches Instrument zur Schuldenreduzierung (Feld / Kirchgässner 2008: 246).

In einer weiteren Studie gehen Feld und Kirchgässner (2001b: 347, 349) dem Einfluss der den öffentlichen Haushalt betreffenden Institutionen auf den öffentlichen Schuldenstand in den Gemeinden nach. Die abhängige Variable bildet das Verhältnis von Schulden zu steuerpflichtigem Einkommen, während für die direkte Demokratie als unabhängige Variable eine Dummy-Variable integriert ist. Diese gibt an, ob die Bürger über Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Exekutive und Legislative hinsichtlich des Haushaltsdefizits durch ein obligatorisches Referendum, ein fakultatives Referendum oder eine Gemeindeversammlung verfügen (Feld / Kirchgässner 2001b: 353, 356).⁹ Den Gegenstand ihrer Regressionsanalyse bilden 134 der 137 größten Städte und Gemeinden der Schweiz im Jahr 1990. Dabei ergibt sich, dass diejenigen Gemeinden einen signifikant niedrigeren Schuldenstand aufweisen, die den Bürgern eine Eingriffsmöglichkeit auf direktdemokratischem Wege hinsichtlich des Haushaltsdefizits zur Verfügung stellen (Feld / Kirchgässner 2001b: 358f., 362). Zusätzlich schätzen die Autoren mithilfe ihres Regressionsmodells, dass die repräsentativen Gemeinden eine um 5250 CHF höhere durchschnittliche Verschuldung pro Kopf aufweisen, als wenn sie direktdemokratisch organisiert wären (Feld / Kirchgässner 2001b: 363f.). Als Gesamtfazit ihrer Studie ziehen Feld / Kirchgässner (2001b: 364f.) den Schluss, dass das Ziel einer Schuldenreduzierung wirkungsvoll durch die Ausweitung der direktdemokratischen Kompetenzen der Bürger erreicht werden kann, wobei die Finanzdisziplin der Stimmbürger stärker als die der Repräsentanten ausgeprägt zu sein scheint.

An diese Studie anschließend widmen sich die Autoren Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2011: 51, 57) erneut die Beziehung zwischen direkter Demokratie und öffentlichem Schuldenstand auf Gemeindeebene. Dabei fungieren die 137 größten Städte im Jahr 2004 als Untersuchungsgegenstand (Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 49). Sie bauen auf dem ökonometrischen Modell, wie es in Feld / Kirchgässner (2001b) Anwendung findet, auf. Aufgrund der beschränkten Datenverfügbarkeit für das Jahr 2004 erfolgt jedoch teilweise eine Abwandlung hinsichtlich der verwendeten Variablen (Feld / Kirchgässner /

⁹ Diese Variable lässt sich durchaus dem Finanzreferendum zurechnen, da beispielsweise Bützer (2007: 91) das Bestehen eines Finanzreferendums zur Bestimmung des Voranschlages und zur Bestätigung der Jahresrechnung für die Schweizer Städte feststellt.

Schaltegger 2011: 57-60). Als abhängige Variable stehen die kommunalen Schulden pro Steuerzahler im Fokus. Diese sollen u.a. anhand des Umfangs direktdemokratischer Rechte erklärt werden. Dafür erfolgt der Einbezug einer Dummy-Variablen für das Vorhandensein eines obligatorischen Finanzreferendums sowie der dazugehörigen Ausgabengrenzen in Anlehnung an Bützer (2007) (Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 57, 59f.). Die Regressionsanalyse hebt hervor, dass die Verfügbarkeit eines Finanzreferendums mit signifikant niedrigeren Schulden in den entsprechenden Städten verbunden ist, wobei die Ausgabengrenzen zur Auslösung des Instruments keine Signifikanz aufweisen. Nichtsdestotrotz ist die Verwerfung der Nullhypothese, die einen fehlenden gemeinsamen Einfluss beider Variablen hinsichtlich der lokalen Schulden annimmt, basierend auf einem F-Test auf einem einprozentigen Signifikanzniveau möglich (Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 62). Im Vergleich mit den Ergebnissen von Feld / Kirchgässner (2001b: 364) bleibt der Einfluss direkter Demokratie auf die kommunalen Schulden auch für das Jahr 2004 bestehen (Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 63).

Wie bei der Betrachtung der öffentlichen Einnahmen schon angeklungen, üben direktdemokratische Instrumente auch auf den Bereich der Steuern einen nachhaltigen Einfluss aus, dem nun eine intensivere Betrachtung gewidmet wird.

3.2.2.3 Einfluss auf die Besteuerung

Freitag, Vatter und Müller (2003: 349) betrachten in ihrer Studie den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und dem Umfang des Steuerstaates. Konkret interessieren sie sich dafür, ob die direkte Demokratie eher bremsend oder erweiternd auf den Steuerstaat wirkt, wobei Ersteres vom Instrument des Referendums und Letzteres von der Volksinitiative erwartet wird (Freitag / Vatter / Müller 2003: 349, 356). Diese Wirkmechanismen sollen hinsichtlich der Jahre 1983 bis 2000 in einer Regressionsanalyse auf Basis der 26 Schweizer Kantone als Untersuchungsgegenstand analysiert werden. Aufgrund der bereits genannten großen Veränderungen in der wirtschaftlichen Situation während des Untersuchungszeitraums erfolgt eine Aufteilung in eine Phase von 1983 bis 1991 und eine Phase von 1992 bis 2000 (Freitag 2000: 187; Freitag / Vatter / Müller 2003: 356f.). Der Umfang des Steuerstaates bildet die abhängige Variable der Untersuchung und wird anhand des Gesamtindex der Steuerbelastung, des Index zur Steuerbelastung natürlicher Personen, der Vermögenssteuerbelastung, der Steuereinnahmen pro Kopf sowie der Relation der Steuereinnahmen zum BIP abgebildet. Auch die unabhängige Vari-

able der direkten Demokratie erfährt durch mehrere Variablen Berücksichtigung. Hinsichtlich ihrer formalen Verfügbarkeit finden sich in der Analyse, der auf das Finanzreferendum bezogene Index nach Stutzer (1999) und Stutzer / Frey (2000), sowie mit Blick auf die fiskalischen Beteiligungsmöglichkeiten ein Index nach Pommerehne / Weck-Hannemann (1996). Hingegen wird die Gesamtzahl an Volksabstimmungen sowie die Anzahl jährlicher Finanzreferenden und Volksinitiativen hinsichtlich der Nutzungskomponente direktdemokratischer Instrumente integriert (Freitag / Vatter / Müller 2003: 357f., 365f.). Die Ergebnisse der multivariaten Analyse ergeben, dass allein die formale Verfügbarkeit eines Finanzreferendums auf alle Indikatoren begrenzend wirkt, wohingegen die Nutzung direkter Demokratie keinen wesentlichen Einfluss auf die Besteuerung entfaltet (Freitag / Vatter / Müller 2003: 360). So halten die Autoren fest, dass „[j]e höher die Hürden zur Ergreifung des Referendums ausfallen, [...] umso größer ist das Ausmaß der staatlichen Intervention im Steuersektor“ (Freitag / Vatter / Müller 2003: 360, 362). Somit sind niedrigere Steuern mit dem leichteren Zugriff auf das Finanzreferendum verbunden. Dies macht zwar die erwartete Wirkung des Referendums als Bremse deutlich, eine Gaspedal-Funktion der Initiative bleibt in Bezug auf die Besteuerung jedoch aus (Freitag / Vatter / Müller 2003: 361f.). Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass aufgrund der Feststellung lediglich schwacher Zusammenhänge für die Jahre 1983 bis 1991, die eben vorgestellten Befunde der multivariaten Betrachtung allein auf den Zeitraum von 1992 bis 2000 bezogen bleiben (Freitag / Vatter / Müller 2003: 360). Insgesamt zeigt die Untersuchung, dass die Möglichkeit des Zurückgreifens auf das Finanzreferendum mit einschränkenden Wirkungen auf den Steuerstaat einhergeht. Hinweise auf eine expansive Wirkungsweise der Initiative im Sinne des Robin-Hood-Effektes finden sich dagegen nicht. Dies kann durch die gegenläufigen Stoßrichtungen der eingereichten Initiativen im Bereich Steuern verursacht sein. So scheint es zu einem Wirkungsausgleich zwischen den Volksinitiativen zur Steuererhöhung für gutverdienende Gruppen, die von linken Akteuren gestartet wurden, und den Volksinitiativen mit bürgerlichem Hintergrund, die das Ziel der Reduzierung einzelner Steuern verfolgen, zu kommen (Freitag / Vatter / Müller 2003: 363).

Die Beziehung zwischen direkter Demokratie und dem Steuerstaat betrachten Freitag / Vatter in einer Studie von 2006 erneut. Diesmal steht der Zeitraum von 1990 bis 2000 im Fokus, indem die Schweiz von einer starken Wirtschaftskrise geprägt ist. Den Untersuchungsgegenstand bilden 25 Kantone (Freitag 2000: 187; Freitag / Vatter 2006: 94f.). Auch hier stellt der Steuerstaat die abhängige Variable dar, der anhand des Gesamtindex

der Steuerbelastung, dem Index zur Steuerbelastung natürlicher Personen und zur Vermögenssteuerbelastung sowie den Steuereinnahmen pro Kopf operationalisiert wird. Die direkte Demokratie steht als unabhängige Variable im Fokus. Dahingehend wird der Index für Finanzreferenden nach Stutzer (1999) und Stutzer / Frey (2000) sowie zusätzlich die zur Auslösung einer Gesetzesinitiative erforderliche Unterschriftenanzahl mit Blick auf die formale Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente berücksichtigt. Auch die Nutzung dieser Instrumente findet durch die jährliche Anzahl an Finanzreferenden und Volksinitiativen sowie der Gesamtzahl direktdemokratischer Abstimmungen Anwendung (Freitag / Vatter 2006: 95, 98). Die Regressionsanalyse offenbart annähernd dieselben Ergebnisse wie die Studie von Freitag / Vatter / Müller (2003: 360-362). Gerade der Index für Finanzreferenden steht in einem hochsignifikant negativen Zusammenhang mit allen Indikatoren des Steuerstaates. Gleichzeitig bleibt der Gebrauch dieses Instruments ohne substantiellen Einfluss. Für die Volksinitiative hingegen werden sowohl in ihrer Nutzung als auch ihrer formalen Ausgestaltung keine Auswirkungen auf das Ausmaß des Steuerstaates sichtbar. Erneut bestätigt sich, dass die praktische Nutzung direkter Demokratie nur eine eingeschränkte Rolle in Hinblick auf die Besteuerung spielt. Hier geht lediglich ein leicht negativer Effekt von der Gesamtzahl an Volksabstimmungen aus. Dieser ist jedoch auf den Index der Gesamtbesteuerung und den Index für die Besteuerung natürlicher Personen beschränkt. Vielmehr geht eine Begrenzung in allen Steuerarten auf das Finanzreferendum in seiner formalen Verfügbarkeit zurück, sodass das Ausmaß staatlicher Interventionen im Bereich Steuern mit erschwerten Bedingungen der Finanzreferendumsauslösung steigt (Freitag / Vatter 2006: 98-100). In einem weiteren Schritt werden die im Index des Finanzreferendums zusammengefassten Auslösungshürden einzeln betrachtet, wobei die Hinzufügung einer Dummy-Variablen für die Existenz eines obligatorischen Finanzreferendums in einem Kanton, der Zeitvorgabe zur Sammlung der für ein fakultatives Finanzreferendum notwendigen Unterschriften sowie der Ausgabengrenzen zur Auslösung eines obligatorischen Finanzreferendums erfolgt. Zu diesem Zweck dienen als abhängige Variable nur die Steuereinnahmen (Freitag / Vatter 2006: 101f., 104f.). Dabei erweist sich hinsichtlich der Beteiligung der Bürger in Finanzfragen vor allem das obligatorische Referendum als wirkungsvolles Instrument, was sich in Form einer starken Eingrenzung des Steuerstaates in Kantonen mit diesem Instrument im Vergleich zu Kantonen ohne es zeigt. Ersterer Kantone verfügen dabei zwischen 366 und 1209 CHF niedrigere Steuereinnahmen pro Kopf als letztere. Im Gegensatz dazu hält die Be-

einflussung der Steuereinnahmen durch die für ein fakultatives Finanzreferendum vorgesehenen zeitlichen Fristen zur Unterschriftensammlung wie auch der Anzahl an Unterschriften für die Gesetzesinitiative dem Einbezug weiterer Kontrollvariablen nicht stand. Ein von der Initiative ausgehender Robin-Hood-Effekt lässt sich somit nicht feststellen. Nach dieser Studie geht besonders vom Finanzreferendum ein restriktiver Einfluss auf den Steuerstaat aus. Allerdings ist eine Generalisierung der Ergebnisse mit Vorsicht zu betrachten, da sie für einen durch Rezession geprägten Untersuchungszeitraum gewonnen wurden (Freitag / Vatter 2006: 101-103).

Des Weiteren muss der Einfluss direkter Demokratie auf die Steuerhinterziehung berücksichtigt werden. Diesen bearbeiten Pommerehne und Weck-Hannemann (1996: 161f., 164, 166, 169) für 25 Schweizer Kantone in den Jahren 1970 und 1978. Die Steuerhinterziehung als abhängige Variable bildet sich dabei aus der Diskrepanz zwischen dem Einkommen aus Steuererklärungsdaten und aus nationalen Ertragskonten. In der Untersuchung wird angenommen, dass die Neigung zur Steuerhinterziehung in direktdemokratischen Kantonen verglichen mit repräsentativdemokratischen Kantonen geringer ist, da die Bürger über Einflussmöglichkeiten auf die Regierung in Form von obligatorischen und fakultativen Referenden sowie Initiativen verfügen. Dahingehend erfolgt eine Einteilung der Schweizer Kantone in Gruppen rein direkter und repräsentativer Demokratien. Entscheidend für diese Festlegung ist das Bestehen von obligatorischen und fakultativen Referenden sowie Initiativen hinsichtlich Ausgaben, Steuersätzen und öffentlichen Schulden in den Gemeinden und Kantonen. Während ein Drittel der Kantone nur über einen Teil der erwähnten Eigenschaften verfügt, fallen die beiden weiteren Drittel an Kantone jeweils unter die rein repräsentativen und die rein direkten Demokratien. Die beiden letzteren Gruppen werden als Variablen der Regressionsanalyse hinzugefügt (Pommerehne / Weck-Hannemann 1996: 161, 166f.). In den Ergebnissen zeigt sich, dass das durchschnittliche nicht versteuerte Einkommen pro Steuerzahler in den direktdemokratisch geprägten Kantonen den Mittelwert aller Kantone um 1660 CHF untertrifft, während das durchschnittliche nicht versteuerte Einkommen in den repräsentativdemokratischen Kantonen um 1510 CHF höher liegt als der Mittelwert aller Kantone. So untermauert die Studie einen begrenzenden Effekt direkter Demokratie auf die Steuerhinterziehung (Pommerehne / Weck-Hannemann 1996: 167f.).

In eine ähnliche Richtung wie Pommerehne / Weck-Hannemann (1996) geht Torgler (2005: 525f.) mit seiner Untersuchung zur Beeinflussung der Steuermoral durch die direkte Demokratie. Dafür zieht er Daten des International Social Survey Programme 1998 heran. Der in dieser Umfrage abgefragte individuelle Grad an Steuermoral bildet die abhängige Variable (Torgler 2005: 525-527). Dabei versteht Torgler (2005: 526) unter Steuermoral „the intrinsic motivation to pay taxes“. Als eine der unabhängigen Variablen dient die kantonale direkte Demokratie. Zu ihrer Messung wird ein Index direkter Demokratie nach Frey / Feld (2002) verwendet. Zusätzlich erfolgt der Einbezug einer Dummy-Variablen für das obligatorische Gesetzesreferendum sowie einer Variablen der zur Auslösung einer Gesetzesinitiative erforderlichen Unterschriften (Torgler 2005: 527, 529). In den Ergebnissen der Regressionsanalyse wird erkennbar, dass die Steuermoral und der Index direkter Demokratie in einer positiven Beziehung zueinanderstehen, die sich durch hohe Signifikanz auszeichnet. Dabei geht eine Zunahme des Anteils derjenigen Personen mit dem am stärksten ausgeprägten Grad an Steuermoral um 2,9 Prozentpunkte auf einen um einen Punkt steigenden direktdemokratischen Index zurück. So wird eine steigende Einflussnahme direkter Demokratie auf die individuelle Steuermoral deutlich. Bei der separaten Betrachtung der Subindizes für die einzelnen direktdemokratischen Instrumente, also der Verfassungs- und Gesetzesinitiative sowie des Gesetzes- und Finanzreferendums, erzielen alle Indizes signifikant positive Zusammenhänge. Dabei ergibt sich jedoch der höchste Wert für das Finanzreferendum. Gleichzeitig lässt sich eine 2,6 Prozentpunkte starke Erhöhung des Anteils der Steuerzahler mit der höchsten Steuermoral auf einen um einen Punkt zunehmenden Finanzreferendums-Index zurückführen, was die stärkste Ausprägung bei den Subindizes darstellt. Gerade da es sich beim Finanzreferendum um dasjenige Instrument handelt, welches die deutlichsten inhaltlichen Überschneidungen mit dem Steuerbereich aufweist, erscheint dieses Ergebnis beachtenswert. Auch für die Dummy-Variable des obligatorischen Gesetzesreferendums ergibt sich ein signifikant positiver Effekt, wohingegen der negative Zusammenhang bei den erforderlichen Unterschriften für die Gesetzesinitiative keine statistische Signifikanz erreicht. Somit muss im Vergleich mit der Initiative gerade das Referendum in seiner obligatorischen Ausprägung als einflussreich hinsichtlich der Steigerung von Steuermoral betrachtet werden, was sich wiederum senkend auf die Steuerhinterziehung auswirkt (Torgler 2005: 527-530).

Nachdem die Wirkungen direktdemokratischer Instrumente, insbesondere des Finanzreferendums und vereinzelt der Gesetzesinitiative, auf die öffentlichen Einnahmen, Ausgaben, Schulden und Besteuerung ausführlich dargelegt wurden, gilt es im nachfolgenden Abschnitt, die Wirkung direkter Demokratie auf die Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik zu betrachten. Hier liegt der Fokus zunächst auf der Ausgestaltung der Sozialpolitik.

3.2.3 Direktdemokratische Wirkungen auf die Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik

3.2.3.1 Wirkungen auf die Ausgestaltung der Sozialpolitik

Betrachtet man die Wirkungen direkter Demokratie auf die Ausgestaltung der Schweizer Sozialpolitik, erweist sich insbesondere das Instrument des fakultativen Referendums als zentral. So untersuchen Wagschal / Obinger (2000: 467) in ihrer Fallstudie die Wirkungsintensität und -richtung der im Rahmen direkter Demokratie getroffenen Entscheidungen auf die Gestaltung der Schweizer Sozialpolitik. Dies beruht auf den 63 in Hinblick auf die Sozialpolitik relevanten Abstimmungsvorlagen auf Bundesebene in der Zeit von 1848 bis 1999, worunter 11 obligatorische und 27 fakultative Referenden fallen. Hier unterscheiden sie drei, vor allem vom Referendum in seiner fakultativen Ausprägung ausgehende qualitative Effekte, einen Ausgabenniveau-, einen Zeitverzögerungs- sowie einen Struktureffekt (Wagschal / Obinger 2000: 474, 478-480). Obinger (1998: 17, 171-180) gelangt in seiner Untersuchung hinsichtlich der Erklärungsfaktoren für die Entwicklung und Ausgestaltung der Schweizer Sozialpolitik zu denselben Effekten, weswegen beide Darstellungen im Folgenden kombiniert werden.¹⁰

Der vom Referendum ausgehende zeitliche Verzögerungseffekt hinsichtlich der Etablierung verschiedener Sozialversicherungen lässt sich auf drei Bestandteile zurückführen. Erste Verzögerungen ergaben sich aus dem Umstand, dass nach der Bundesverfassung des Jahres 1874 Befugnisse des Bundes im Bereich der Sozialpolitik weitestgehend fehlten, womit eine Zweiteilung der die Sozialpolitik betreffenden Gesetzgebung einherging. So musste vor dem Erlass eines Ausführungsgesetzes hinsichtlich jeder Reform des sozialpolitischen Bereichs eine Grundlage in der Verfassung etabliert werden. Hierfür wurde die Durchführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums notwendig. Trotz der

¹⁰ Gerade in der Darstellung von Obinger (1998: 171-180) wird nicht deutlich, auf welcher Datengrundlage die Herausarbeitung der drei Effekte beruht. Dies gestaltet sich auch bei Wagschal / Obinger (2000: 478-480) nicht immer durchsichtig.

Tatsache, dass alle sozialpolitischen Kompetenzartikel vom Volk angenommen wurden, war die Zweiphasengesetzgebung mit einer erheblichen Zeitverzögerung verbunden. Gerade da die Gestaltung der Ausführungsgesetze auf Basis der Kompetenzartikel bereits erahnt werden konnte, wurden Aushandlungsprozesse relevant, die einige Zeit in Anspruch nahmen. Weitere Verzögerungen entstanden aufgrund der Notwendigkeit einer breiten Interessenseinbindung im Prozess der Entscheidungsfindung zur Vermeidung eines fakultativen Referendums in der Phase zwischen dem Beschluss der Verfassungsgrundlage und dem Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes (Obinger 1998: 171f.; Wagschal / Obinger 2000: 474f., 478). Kam als dritte Verzögerungskomponente dennoch ein fakultatives Referendum zustande, wurde das Inkrafttreten des Gesetzes weiter in die Länge gezogen, was erneute Kompromissfindungsprozesse mit sich brachte (Obinger 1998: 172f.). So ging nur der Einsatz des fakultativen Referendums bei der Einführung der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung mit um die 15-jährigen Verlängerungen einher, während sich diese im Zusammenspiel mit dem obligatorischen Referendum sogar auf über 20 Jahre steigerten (Wagschal / Obinger 2000: 478f.). So bezeichnen die Autoren das Referendum als „einen hartnäckigen Bremschuh für wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik“ (Wagschal / Obinger 2000: 478).

Des Weiteren ist mit dem fakultativen Referendum ein Struktureffekt verbunden. Dieser hatte eine liberale Ausgestaltung der sozialen Sicherungskonzeption in der Schweiz zur Folge (Wagschal / Obinger 2000: 479). Obinger (1998: 176f.) führt diesen weiter aus, indem er zwischen vier strukturellen Teileffekten unterscheidet. Zunächst ist mit dem Referendum die Einführung einer bundesweiten Versicherungspflicht erheblich erschwert worden. So diente das Referendum verschiedenen Gruppen, um sich gegen Bundesobligatorien zu wehren. Ergänzend dazu war die angemessene Berücksichtigung und Einbindung bereits existierender Trägersysteme im Rahmen bundesweiter Konzepte notwendig (Obinger 1998: 176f.). Dabei wurde das fakultative Referendum vor allem zur Aufrechterhaltung des etablierten Kassenwesens genutzt und erwies sich „als Konservierungsmittel des sozialpolitischen Politikerbes“ (Obinger 1998: 177). Dieses Festhalten an bestehenden Strukturen spielt auch für den dritten Struktureffekt des fakultativen Referendums eine Rolle. Gerade das Risiko eines drohenden Referendums ließ von Seiten des Bundes nur die Möglichkeit der Einflussnahme über Rahmengesetze offen, um die Berücksichtigung vielfältiger Formen der Organisation gewährleisten zu können. Mit Blick auf die Versicherungsleistungen und -träger nahmen dessen Vorgaben dabei die Form

von Mindestmaßgaben an. Die eigene Rolle bezog der Bund allein auf eine Aufsichtsfunktion. Als letzte strukturelle Auswirkung des Referendums gilt die Etablierung von Volks- anstelle von Klassenversicherungen, was vor allem für jene Versicherungen der Fall war, die auf Grundlage von Steuern finanziert wurden. Dies hängt mit den Schwierigkeiten der Aufrechterhaltung von Sozialprogrammen in einem direktdemokratisch geprägten System zusammen, die durch Steuermittel getragen werden und gleichzeitig nur für einzelne Gruppen Vorteile bereithalten (Obinger 1998: 177).

Ergänzend dazu muss der vom fakultativen Referendum ausgehende, fiskalisch beschränkend wirkende Ausgabenniveaueffekt beachtet werden. Dabei kann das Referendum einen Einsatz sowohl zur Opposition gegen Steuern und Abgaben erfahren, was zur Begrenzung der Steuereinnahmen führt, als auch gleichzeitig als Mittel gegen zu umfassend gestaltete Ausgaben. Dadurch kommt es zu einer konstanten Niedrighaltung von Einnahmen und Ausgaben des Staates (Obinger 1998: 174; Wagschal / Obinger 2000: 479). So fungiert die direkte Demokratie und besonders das Referendum im Bereich der Sozialpolitik als „Generalschlüssel für die geringe Sozialleistungsquote der Schweiz“ (Obinger 1998: 174).

Moser und Obinger (2007: 331) beschäftigen sich ebenfalls mit der Frage, „[...] auf welche Weise Volksentscheide die Entwicklung und Ausgestaltung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates geprägt haben [...]“. Dabei betrachten sie die 77 die Sozialpolitik betreffenden Volksentscheide in der Zeit von 1874 bis 2006 auf Ebene des Bundes, worunter 32 fakultative Referenden fallen. Auch in dieser Studie findet sich Bestätigung für die dargelegten drei Effekte des fakultativen Referendums (Moser / Obinger 2007: 334f., 345-353). Lediglich beim Ausgabenniveaueffekt beobachten die Autoren, dass die Schweiz zwar bis in die 1990er Jahre relativ niedrige Sozialausgaben aufweist, was u.a. mit dem verspäteten Ausbau des Wohlfahrtsstaates und der auf dem Struktureffekt beruhenden liberalen Prägung des Sozialsystems zusammenhängt, seitdem jedoch ein Anstieg der Ausgaben erkennbar wird (Moser 2005: 4; Moser / Obinger 2007: 353). Hierfür scheinen wiederum die Verzögerungen in der wohlfahrtsstaatlichen Konstituierung und anschließend die schwere Umsetzbarkeit von Maßnahmen, die den Rückbau des Sozialstaates vorsehen, verantwortlich, was auf den Status-quo-Bias des fakultativen Referendums zurückgeht. Ergänzend dazu besteht die maximale Ausbauf orm der Schweizer Sozialprogramme aufgrund des Verzögerungseffektes erst sehr spät, womit die Zunahme der Aus-

gaben in den 1990er Jahren weiterhin in Verbindung steht. Neben diesen politischen Ursachen für das Anwachsen der Ausgaben im Bereich der Sozialpolitik muss beispielsweise ebenso die gestiegene Nachfrage in den Sozialversicherungen berücksichtigt werden (Moser / Obinger 2007: 353).

Zusätzlich zu diesen qualitativen Effekten, die erheblich auf die Entwicklung und Ausgestaltung des Schweizer Sozialstaates Einfluss genommen haben, müssen als wichtige sozialpolitische Unterbereiche die Einkommensumverteilung sowie die Ausgaben in den Bereichen Bildung und Gesundheit hinsichtlich des Einflusses direkter Demokratie betrachtet werden (Jahn 2013: 143, 147). Dem widmet sich das folgende Kapitel.

3.2.3.2 Einfluss auf die Einkommensumverteilung sowie die Bildungs- und Gesundheitsausgaben

Den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Einkommensumverteilung untersuchen Feld, Fischer und Kirchgässner (2010: 818, 825, 830) anhand von Daten im Zeitraum von 1980 bis 1997 für die 26 Kantone. So bilden die Einkommensverteilung und -umverteilung die abhängigen Variablen, wobei Erstere durch die Gini-Koeffizienten der Brutto- und Nettoeinkommensverteilung der steuerzahlenden Haushalte und Letztere anhand der Differenz der Gini-Koeffizienten der Brutto- und Nettoeinkommensverteilung gemessen werden. Zusätzlich wird diese Differenz in Abhängigkeit von der Bruttoeinkommensverteilung für die Messung der Einkommensumverteilung verwendet (Feld / Fischer / Kirchgässner 2010: 822f., 830f.). Als unabhängige Variable dient die direkte Demokratie, die durch das fakultative Gesetzesreferendum und die Gesetzesinitiative Berücksichtigung erfährt. Deren Abbildung erfolgt auf Basis der erforderlichen Unterschriften zu ihrer Auslösung. Ergänzend dazu wird der Index nach Frey / Stutzer (2000a) für die direkte Demokratie herangezogen (Feld / Fischer / Kirchgässner 2010: 821, 823). Die Ergebnisse der Regressionsanalyse zeigen für die Einkommensverteilung anhand der Brutto- und Netto-Gini-Koeffizienten, dass eine verstärkte Ungleichheit im Brutto- und Nettoeinkommen mit einem einfacheren Zugang zur Gesetzesinitiative einhergeht. Dagegen löst eine hinsichtlich der Unterschriftenanzahl anwendungsfreundliche Gestaltung des fakultativen Gesetzesreferendums eine niedrigere Ungleichheit im Brutto- und Nettoeinkommen aus. Auch für den Index direkter Demokratie ergibt sich, dass in stärker direktdemokratisch ausgebauten Kantonen weniger Ungleichheit im Brutto- und Nettoeinkommen vorliegt. Insgesamt kann auf eine Abnahme der Brutto- und Nettoeinkommensungleichheit durch eine weitreichende direkte Demokratie geschlossen werden

(Feld / Fischer / Kirchgässner 2010: 830-832). Betrachtet man die Einkommensumverteilung auf Basis der Differenz der Gini-Koeffizienten der Brutto- und Nettoeinkommensverteilung als abhängige Variable, lässt sich erkennen, dass eine niedrigere notwendige Unterschriftenanzahl zur Ergreifung eines fakultativen Gesetzesreferendums mit weniger Einkommensumverteilung in signifikantem Maße verbunden ist. Dies gilt auch für eine anhand des Index gemessene stärker ausgebaute direkte Demokratie. Weniger erforderliche Unterschriften zur Auslösung der Gesetzesinitiative sind hingegen mit signifikant mehr Umverteilung verbunden (Feld / Fischer / Kirchgässner 2010: 831-833). Abschließend steht als abhängige Variable erneut die Einkommensumverteilung im Fokus, allerdings anhand der Differenz der Gini-Koeffizienten der Brutto- und Nettoeinkommensverteilung abhängig von der Bruttoeinkommensverteilung abgebildet. Dabei ist erkennbar, dass zunehmende Umverteilung mit einer ausgeprägteren Bruttoeinkommensungleichheit in Verbindung steht. Aufgrund der Tatsache, dass die Variablen des Gesetzesreferendums, der Gesetzesinitiative und des Index direkter Demokratie keine Signifikanz aufweisen, muss annähernd die gleiche Ausprägung für eine von der Bruttoeinkommensverteilung abhängige Einkommensumverteilung in direkt- und repräsentativdemokratischen Kantonen angenommen werden (Feld / Fischer / Kirchgässner 2010: 832f.). Alles in allem legen die Ergebnisse der Studie nahe, dass in Kantonen mit einer ausgeprägteren direkten Demokratie eine verstärkte Einkommensumverteilung von ihrer besonderen Dringlichkeit aufgrund bestehender Ungleichheit in der Bruttoeinkommensverteilung abhängt. Liegt diese Bedingung nicht vor, erfolgt Umverteilung nur in beschränktem Maße (Feld / Fischer / Kirchgässner 2010: 833).

Der Einfluss direkter Demokratie wird auch auf einzelne Politikfelder innerhalb des großen Rahmens der Sozialpolitik untersucht. So betrachten Freitag und Bühlmann (2003: 140, 150) die zwischen den 26 Kantonen bestehenden Differenzen der quantifizierbaren Bildungspolitik, wobei die Zeit von 1985 bis 1998 im Fokus steht. Allerdings erfolgt eine Aufteilung in zwei Phasen von 1985 bis 1991 und 1992 bis 1998, was durch die gegenläufigen Situationen der Schweizer Wirtschaft im Untersuchungszeitraum bedingt ist. Die Differenzen im Niveau der Finanzierung von Bildung unter den Kantonen dienen als abhängige Variable und werden anhand der Bildungsausgaben pro Kopf gemessen (Freitag / Bühlmann 2003: 151f.). Die direkte Demokratie als unabhängige Variable wird auf ihren Gebrauch beschränkt, indem die jährliche Anzahl an Finanzreferenden sowie die den Bereich Bildung betreffenden kantonalen Initiativen Berücksichtigung finden. Dabei wird

ein vom Finanzreferendum ausgehender Einfluss bremsender Art erwartet, während die Initiative mit expansiven Wirkungen in Verbindung gebracht wird (Freitag / Bühlmann 2003: 153, 162f.; Linder 2012: 287). Ersterer lässt sich dabei anhand der bivariaten Analyse jedoch in keiner der beiden Zeitperioden erkennen. Stattdessen geht mit häufigen Bildungsinitiativen eine ausgabensteigernde Wirkung in der Periode von 1992 bis 1998 einher, womit sich die Gaspedalfunktion der Initiative zeigt (Freitag / Bühlmann 2003: 154; Linder 2012: 287). In der anschließenden multivariaten Analyse sind jedoch keine statistisch signifikanten Effekte ausgehend von der direkten Demokratie, bei der die Nutzung der Finanzreferenden und Initiativen zu einem Faktor verbunden wurden, festzustellen (Freitag / Bühlmann 2003: 156-158, 160). Als Erklärung für die nicht existenten Auswirkungen des Gebrauchs des Finanzreferendums und der Initiative auf die Ausgabenhöhe im Bildungsbereich führen die Autoren die große Übereinstimmung in den bildungspolitischen Interessen der Bürger und der politischen Elite an. Dabei wurden in 21 von 22 im Untersuchungszeitraum stattfindenden Volksabstimmungen in den Kantonen die Empfehlungen der Regierung vom Volk bestätigt (Freitag / Bühlmann 2003: 160).

Ein ähnliches Ergebnis ergibt auch die Studie von Vatter und Rüefli (2003: 303), bei der die in den Jahren von 1994 bis 1999 zwischen den 26 Kantonen bestehenden Unterschiede hinsichtlich der öffentlichen Ausgaben im Gesundheitswesen und der privaten Krankenversicherungskosten analysiert werden. Dementsprechend fungieren die Nettogesundheitsausgaben eines Kantons und seiner Gemeinden pro Kopf sowie die privaten Krankenversicherungskosten in Form der Bruttokosten pro Versicherungsmonat in einem Kanton als abhängige Variablen. Für die direkte Demokratie als unabhängige Variable wird sowohl das formale Vorkommen direktdemokratischer Instrumente sowie deren Gebrauch in einem Kanton berücksichtigt, was einerseits anhand des Index direkter Demokratie nach Stutzer (1999) sowie der Gesamtzahl an Volksabstimmungen gemessen wird (Vatter / Rüefli 2003: 310, 312f., 320). Die Ergebnisse der bivariaten Analyse zeigen einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen der formalen Ausgestaltung direkter Demokratie und den öffentlichen Gesundheitsausgaben sowie den Krankenversicherungskosten, wohingegen deren praktische Nutzung ohne signifikanten Effekt bleibt. Dennoch zählt der Index direkter Demokratie nicht zu den Variablen mit der größten Erklärungskraft, sodass dieser von den Autoren nicht in eine multivariate Analyse miteinbezogen wird (Vatter / Rüefli 2003: 313-317).

Im Anschluss an diese umfangreichen Wirkungen der direkten Demokratie im Bereich allgemeiner Staatstätigkeit und hinsichtlich der Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik sollen die Befunde der verschiedenen Studien nun zusammengefasst und auf einen Wirkungseffekt gebracht werden.

3.2.4 Zusammenfassung der Ergebnisse im Wirkungsbereich Staatstätigkeit

Betrachtet man zunächst den Bereich der allgemeinen Staatstätigkeit, scheint sich die direkte Demokratie vor allem begrenzend auszuwirken. Im ersten Unterbereich der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben lassen sich die Studien dabei gut gegenüberstellen, da alle auf die Kantonsebene bezogen sind und ähnliche Zeiträume abdecken. Alle Studien bestätigen den reduzierenden Einfluss des Finanzreferendums auf die öffentlichen Ausgaben, wobei sich hinsichtlich der Höhe des Effektes Unterschiede ergeben (Feld / Kirchgässner 2001a: 333, 355; Vatter / Freitag 2002: 62, 68f.; Feld / Matsusaka 2003: 2705; Funk / Gathmann 2011: 1258, 1262). Insgesamt erscheint die Ausgabenreduzierung von 19 Prozent bei Feld / Matsusaka (2003: 2718) etwas hoch, da sowohl Funk / Gathmann (2011: 1262) als auch Feld / Kirchgässner (2001a: 355) eine Senkung der Ausgaben durch das Finanzreferendum von unter 10 Prozent berichten. Gerade die Studie von Funk / Gathmann (2011: 1258) erweist sich dabei aufgrund der Abdeckung eines Untersuchungszeitraums von über 100 Jahren als überzeugend. Ein Wechselspiel zwischen obligatorischem Finanzreferendum und Gesetzesinitiative hingegen können Funk / Gathmann (2011: 1269) nicht bestätigen, während Feld / Matsusaka (2003: 2717-2719) und Feld / Kirchgässner (2001a: 355) Belege hierfür finden. Danach kann auch die Gesetzesinitiative zur Ausgabenreduzierung beitragen, was jedoch an das Vorhandensein und die Ausgestaltung des obligatorischen Finanzreferendums gekoppelt ist. Auch wenn sich die Art der Wechselbeziehung in beiden Studien leicht unterscheidet, scheint die Tatsache, dass zwei Studien einen Zusammenhang zwischen den Instrumenten finden, bedeutsam (Feld / Kirchgässner 2001a: 355; Feld / Matsusaka 2003: 2717-2719). Funk / Gathmann (2011: 1262) gelangen zumindest zu dem Ergebnis, dass der leichtere Einsatz der Gesetzinitiative mit einer Senkung der Ausgaben einhergeht, was sich dem in den anderen beiden Studien gefundenen Wechselspiel in den Wirkungen von Initiative und Finanzreferendum annähert (Feld / Kirchgässner 2001a: 355; Feld / Matsusaka 2003: 2717-2719).

Hinsichtlich der Einnahmen ergibt sich zwar bei Funk / Gathmann (2011: 1262) ein reduzierender Effekt des obligatorischen Referendums, dieser erweist sich jedoch als nicht signifikant. Auch Vatter / Freitag (2002: 69) finden keinen Zusammenhang zwischen dem

Finanzreferendum und den Steuereinnahmen. Aufgrund der Tatsache, dass sowohl Feld / Kirchgässner (2001a: 355) als auch die beiden Studien zum Ausmaß des Steuerstaates diesen reduzierenden Effekt jedoch sowohl hinsichtlich der Steuereinnahmen als auch der jeweiligen Steuerbelastungen aufweisen, wird dieser mit Blick auf die Einnahmen angenommen (Freitag / Vatter / Müller 2003: 360-362; Freitag / Vatter 2006: 98-102). Der Effekt erweist sich dabei im Vergleich mit den öffentlichen Ausgaben jedoch als weniger eindeutig. Für die Gesetzesinitiative hingegen können nur gemischte Effekte belegt werden, sodass weitere Forschung zur Bestimmung der Richtung des Zusammenhangs notwendig ist (Feld / Kirchgässner 2001a: 353, 355; Funk / Gathmann 2011: 1262).

Alles in allem ergibt sich ein begrenzender Effekt direkter Demokratie auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, wobei dieser nicht nur auf das Finanzreferendum, sondern teilweise auch auf die Gesetzesinitiative zurückzuführen ist. Zu berücksichtigen gilt es auch, dass sich die Ergebnisse mehrheitlich auf die obligatorische Variante des Finanzreferendums beziehen (Feld / Kirchgässner 2001a: 349, 355; Feld / Matsusaka 2003: 2714, 2717-2719; Funk / Gathmann 2011: 1259, 1262). Damit zeigt sich die Vetospielerfunktion dieses Instruments, die sich scheinbar besonders stark auswirkt, wenn sein Einsatz, wie im Rahmen des obligatorischen Finanzreferendums, automatisch erfolgt. Hier kann es gleichzeitig einen Beitrag zur Lösung des Prinzipal-Agent-Problems leisten (Blankart 1992: 509; Hug / Tsebelis 2002: 466f.; Vatter / Freitag 2002: 71f.). So wird deutlich, dass die von der Regierung getroffenen Ausgabenentscheidungen und die Medianwählerpräferenzen auseinanderliegen, womit der Einsatz direktdemokratischer Instrumente zu einer Korrektur der Entscheidungen in Richtung des Medianwählers führt (Feld / Matsusaka 2003: 2705). Insgesamt muss also von positiven Wirkungen direkter Demokratie auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ausgegangen werden. Diese Bewertung ergibt sich vor allem auch aufgrund der Aktualität von den Staatshaushalt betreffenden Aspekten im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise (Holtfrerich et al. 2015: 13-15).

Einen ähnlichen Effekt belegen alle Studien hinsichtlich des öffentlichen Schuldenstandes in direkten Demokratien. So geht die direktdemokratische Mitbestimmung der Bürger, insbesondere hinsichtlich Finanz- und Budgetfragen, mit niedrigeren öffentlichen Schulden einher (Feld / Kirchgässner 2001b: 358, 362; Feld / Kirchgässner 2008: 238; Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 62). Allerdings betrachten nur Feld / Kirchgässner (2008: 235) die Kantonsebene und einen größeren Zeitraum, während die anderen

beiden Studien auf die Gemeindeebene sowie jeweils ein konkretes Jahr beschränkt bleiben (Feld / Kirchgässner 2001b: 358f.; Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 49). Zumindest findet bei Feld / Kirchgässner / Schaltegger (2011: 49, 57f.) eine Überprüfung der Ergebnisse von Feld / Kirchgässner (2001b: 358f., 362) für einen aktuelleren Zeitpunkt und eine größere Anzahl an Städten statt, was die Ergebnisse belastbarer erscheinen lässt. Dennoch gehen die Studien in diesem Bereich vor allem auf die Forschungsgruppe um Lars P. Feld und Gebhard Kirchgässner zurück, die dabei zwar über ein enormes Expertenwissen in dem Bereich verfügt, gleichzeitig jedoch zur Bestätigung ihrer früheren Studienergebnisse neigen könnte. Ebenso ist als nachteilig anzusehen, dass die Mehrheit der Daten auf den 1980er und 1990er Jahren und die aktuellsten Daten auf Mitte der 2000er Jahre beruhen. Ergebnisse, die sich auf die letzten Jahre beziehen, wären aufgrund der Aktualität steigender Staatsverschuldung durchaus spannend (Feld / Kirchgässner 2001b: 359; Feld / Kirchgässner 2008: 235; Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 49; Holtfrerich et al. 2015: 13). Dennoch muss auf Basis der vorliegenden Befunde von einem schuldenreduzierenden Einfluss der direkten Demokratie und des Finanzreferendums in den Kantonen und Gemeinden in einer ökonomisch äußerst relevanten Höhe von mehreren Tausend Euro pro Kopf ausgegangen werden (Feld / Kirchgässner 2001b: 358, 362, 364; Feld / Kirchgässner 2008: 238-240; Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 62). Diese Wirkungen sind eindeutig als positiv zu bewerten.

Der begrenzende Einfluss des Finanzreferendumsrecht bestätigt sich auch in Hinblick auf die kantonalen Steuern und das Ausmaß des Steuerstaates, dem dritten Unterbereich der allgemeinen Staatstätigkeit. Hier eignen sich die entsprechenden Studien gut für einen Vergleich, da sie sich auf die Kantonsebene beziehen und ähnliche Zeiträume betrachten. Dabei kristallisiert sich eindeutig heraus, dass lediglich die einfachere Möglichkeit des Zurückgreifens auf das Instrument des Finanzreferendums den Umfang an Interventionen des Staates im Bereich Steuern und damit die Höhe der Steuern senkt (Freitag / Vatter / Müller 2003: 360-362; Freitag / Vatter 2006: 98-100). Berücksichtigt werden muss jedoch, dass sich beide Studien auf einen durch Rezession geprägten Zeitraum beziehen, da Freitag / Vatter / Müller (2003: 357, 360) in die multivariate Betrachtung die Phase von 1983 bis 1991 aufgrund einer schwächeren Beeinflussung durch die direkte Demokratie nicht einbeziehen (Freitag 2000: 187; Freitag / Vatter 2006: 94f.). Letzteres deutet aber auch daraufhin, dass dieser steuerbegrenzende Effekt des Finanzreferendums nicht

universell angenommen werden kann, worauf Freitag / Vatter (2006: 102) auch hinweisen. Gerade der ähnliche Aufbau beider Studien macht das Herausstellen von annähernd denselben Ergebnissen wenig überraschend, was auch mit der jeweiligen Bearbeitung durch die Autoren Freitag und Vatter zusammenhängt. So lässt sich auf Basis der beiden Studien der Robin-Hood-Effekt der Initiative verwerfen, während sich das Finanzreferendum, gerade auch in seiner obligatorischen Variante, als wirkungsvoller Vetospieler präsentiert (Freitag / Vatter / Müller 2003: 360-363; Freitag / Vatter 2006: 98-103). Insgesamt geht das Finanzreferendum zumindest in durch Rezession geprägten Wirtschaftphasen mit niedrigeren Steuern einher, was eine positive Beurteilung erfährt (Freitag / Vatter / Müller 2003: 360-362; Freitag / Vatter 2006: 98-102).

Einen weiteren Themenschwerpunkt im Bereich Steuern bildet der Einfluss direkter Demokratie auf die Steuerhinterziehung und die Steuermoral. Hier ist die Staatstätigkeit zwar nicht in direkter Weise betroffen, steht jedoch mit den beiden Aspekten insofern in Verbindung, als dass diese gewisse Hinweise zur Einschätzung der staatlichen Effizienz geben (Kirchgässner 2000: 173). Die betrachteten Studien weisen dabei in dieselbe Richtung, indem sie einen reduzierenden Einfluss direkter Demokratie auf die Steuerhinterziehung und einen erhöhenden Effekt auf die Steuermoral herausarbeiten. Allerdings kann der Effekt nicht mehr allein auf das Finanzreferendum bezogen werden, obwohl dieses Instrument auch hier besonders starke Wirkungen entfaltet. Gerade, dass beide Studien mit Steuermoral und Steuerhinterziehung nicht vollkommen identische Aspekte betrachten, ihre Ergebnisse jedoch miteinander in Einklang stehen, lässt diese Zusammenhänge robust erscheinen (Pommerehne / Weck-Hannemann 1996: 167f.; Torgler 2005: 527-530). Einschränkend ist zu berücksichtigen, dass das Datenmaterial von Pommerehne / Weck-Hannemann (1996: 162, 164, 169) nicht mehr als aktuell bezeichnet werden kann. Bei einem Aspekt wie der Steuerhinterziehung kann von einer starken Beeinflussung durch gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Normen ausgegangen werden, sodass die Übertragbarkeit von Ergebnissen des Jahres 1970 auf 2017 fragwürdig scheint (Pommerehne / Weck-Hannemann 1996: 162, 164, 169). Insgesamt erweisen sich die direktdemokratischen Wirkungen im Zusammenspiel mit den vorherigen Befunden auf die Höhe der Besteuerung jedoch als positiv.

Alles in allem gehen von der direkten Demokratie positive Wirkungen auf die allgemeine Staatstätigkeit in der Schweiz aus. In allen Unterbereichen, also Einnahmen, Ausgaben,

Steuern und Schulden, lassen sich senkende Effekte feststellen. Dieser bremsende Einfluss kann dabei insbesondere dem Finanzreferendum zugeschrieben werden, wobei auch die Initiative zu einer Reduzierung beitragen kann (Feld / Kirchgässner 2001a: 355; Feld / Kirchgässner 2001b: 358, 364; Feld / Matsusaka 2003: 2717-2719; Freitag / Vatter 2006: 98-102). Gerade in Hinblick auf die relativ aktuelle Diskussion der Erreichung nachhaltiger Finanzpolitik in vielen OECD-Ländern sollten diese Wirkungen als mögliche Maßnahme berücksichtigt werden (Feld / Kirchgässner 2001b: 364; Feld / Kirchgässner 2008: 223).

Allerdings gilt es mit Blick auf die Staatstätigkeit nicht nur die allgemeine Staatstätigkeit, sondern auch die Staatstätigkeit im Bereich Wohlfahrts- und Sozialpolitik zu berücksichtigen. Hier spielen bei der Ausgestaltung der Schweizer Sozialpolitik vor allem drei qualitative Effekte des fakultativen Referendums eine Rolle. Die Existenz des Ausgabenniveau-, des Zeitverzögerungs- und des Struktureffektes wurde dabei von Obinger (1998: 171-180), Wagschal / Obinger (2000: 478-480) sowie Moser / Obinger (2007: 345-353) herausgearbeitet. Alle drei Effekte wirken sich hemmend auf die Schweizer Sozialpolitik aus, was sich anhand erheblicher zeitlicher Verzögerung in der Einrichtung von Sozialversicherungen, einer geringen Sozialleistungsquote sowie in der Berücksichtigung vielfältiger struktureller Rahmenbedingungen, die zur liberalen Prägung des schweizerischen Sozialsystems geführt haben, zeigt (Obinger 1998: 171-174, 176-178; Wagschal / Obinger 2000: 478-480; Moser / Obinger 2007: 345-347, 353). Es fällt einschränkend auf, dass immer Herbert Obinger hinter dieser Art von Studien steht. Zusätzlich gestalten sich die Untersuchungszeiträume der betreffenden Studien bei gleichzeitigem Fokus auf die Bundesebene relativ ähnlich, sodass die Herausarbeitung derselben Effekte nur wenig überrascht. Dabei bleibt das Vorgehen teilweise undurchsichtig und zeichnet sich durch Unklarheiten hinsichtlich der Datengrundlage aus (Obinger 1998: 171-180; Wagschal / Obinger 2000: 474, 478-480; Moser / Obinger 2007: 334f., 345-353). Die Befunde zur Ausgestaltung des schweizerischen Sozialstaates können jedoch als gesichert angesehen werden, da sie mit dem generell bremsenden Einfluss des fakultativen Referendums in Richtung des Status quo einhergehen und sich die niedrige Sozialleistungsquote mit den bereits vorgestellten Befunden zum Finanzreferendum im Ausgabenbereich deckt (Obinger 1998: 174; Wagschal / Obinger 2000: 478-480; Vatter / Freitag 2002: 68f.; Feld / Matsusaka 2003: 2718; Linder 2012: 283, 287). Auch wenn es bei der Beurteilung der direktdemokratischen Wirkungen auf die Ausgestaltung der Schweizer Sozialpolitik und

des Sozialstaates darauf ankommt, welcher politischen Richtung man angehört und dahingehend welche Anforderungen an ein Konzept sozialer Sicherung bestehen, werden die Wirkungen des fakultativen Referendums hier gerade aufgrund der erheblichen Zeitverzögerungen und damit lange fehlender grundlegender Sozialversicherungsformen als negativ eingeordnet (Wagschal / Obinger 2000: 478f.). Hier nimmt die Schweiz auch im internationalen Vergleich einen der hinteren Plätze ein (Oschmiansky / Kühl 2010).

Hinsichtlich des Effekts direkter Demokratie auf die Einkommensumverteilung konnte nur eine Studie mit heterogenen Befunden betrachtet werden. Während die direkte Demokratie mit einem geringeren Ausmaß an Umverteilung bezogen auf die Differenz der Gini-Koeffizienten der Brutto- und Nettoeinkommensverteilung einhergeht, besteht dieser Einfluss im Falle hoher Ungleichheit in der Bruttoeinkommensverteilung und damit bei großer Notwendigkeit von Umverteilung nicht mehr (Feld / Fischer / Kirchgässner 2010: 834). Dementsprechend kann kein eindeutiger Effekt direkter Demokratie auf die Einkommensumverteilung festgemacht werden, da Vergleichsmöglichkeiten mit weiteren Studien fehlen. Zusätzlich nimmt die Studie nicht die für die Durchführung von Umverteilung wichtige Bundesebene in den Blick. Auch die Datengrundlage erweist sich als nicht mehr vollkommen aktuell, was sich einschränkend auswirkt (Feld / Fischer / Kirchgässner 2010: 830, 834).

In den zwei Teilbereichen der Sozialpolitik, Bildung und Gesundheit, die in der vorliegenden Arbeit exemplarisch in den Blick genommen wurden, ergibt sich keine Beeinflussung der jeweiligen Ausgaben durch die direkte Demokratie. Dabei finden sich in der bivariaten Analyse zwar teilweise korrelative Zusammenhänge, diese werden jedoch entweder nicht in eine multivariate Betrachtung einbezogen oder zeigen dort keine signifikanten Ergebnisse mehr (Freitag / Bühlmann 2003: 154, 157f., 160; Vatter / Rüefli 2003: 313-317). Hier lässt sich nur mutmaßen, ob direkte Demokratie in diesen Bereichen wirklich keine Effekte entfaltet oder, ob die Effektlosigkeit beispielsweise nur für den jeweiligen Untersuchungszeitraum vorliegt, der sich in beiden Studien überschneidet bzw. bei Vatter / Rüefli (2003: 313) nur eine kleine Zeitspanne abdeckt (Freitag / Bühlmann 2003: 150f.). So kann auf dieser Basis kein Effekt direkter Demokratie festgehalten werden.

So gestaltet sich der Einfluss direkter Demokratie auf die Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik in der Schweiz als heterogen. Während er hinsichtlich der Einkommensumverteilung sowie der Bildungs- und Gesundheitsausgaben nicht eindeutig

bzw. gar nicht vorhanden ist, erweist er sich mit Blick auf die Ausgestaltung der Schweizer Sozialpolitik als hemmend (Wagschal / Obinger 2000: 478-480; Freitag / Bühlmann 2003: 154, 157f., 160; Vatter / Rüefli 2003: 313-317; Feld / Fischer / Kirchgässner 2010: 833f.). Aufgrund der Uneindeutigkeit der Effekte hinsichtlich ersteren Aspekten muss die Einstufung der Gesamtwirkung direkter Demokratie auf die Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik durch die Wirkungen des fakultativen Referendums für die Ausgestaltung der Sozialpolitik im leicht negativen Bereich erfolgen (Wagschal / Obinger 2000: 478-480).

Betrachtet man die Wirkungen, die die direkte Demokratie auf die allgemeine Staatstätigkeit und die Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik ausstrahlt gemeinsam, erweisen sich diese hinsichtlich Ersterer überwiegend positiv, vor allem mit Blick auf die speziell durch das Finanzreferendum bedingten niedrigeren Staatsausgaben, Steuern und Schulden (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 105; Freitag / Vatter / Müller 2003: 360-362; Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 62; Funk / Gathmann 2011: 1262). Dagegen ergeben sich hinsichtlich der Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik leicht negative Wirkungen. Aufgrund der Tatsache, dass die Beurteilung der Effekte auf die Ausgestaltung der Sozialpolitik auch von den jeweiligen Anforderungen an ein Konzept sozialer Sicherung abhängen, sich die weiteren Befunde im Bereich Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik heterogen gestalten und vor allem die Studienlage im Bereich allgemeiner Staatstätigkeit deutlich umfassender ist, wird den Wirkungen direkter Demokratie im Bereich der allgemeinen Staatstätigkeit größeres Gewicht beigemessen (Wagschal / Obinger 2000: 478-480; Freitag / Bühlmann 2003: 154, 157f., 160; Vatter / Rüefli 2003: 313-317; Feld / Fischer / Kirchgässner 2010: 833f.). So ist insgesamt von positiven direktdemokratischen Wirkungen im gesamten Bereich Staatstätigkeit auszugehen. Auch für die Schweizer Bundesebene spielen die Befunde gerade mit Blick auf die Wirkungen des Finanzreferendums eine bedeutende Rolle, da dieses Instrument dort bislang nicht existiert (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 107f.).

An dieser Stelle soll die Betrachtung der Wirkungen direkter Demokratie im Bereich Staatstätigkeit abgeschlossen und der Blick auf die Wirkmechanismen direkter Demokratie ausgeweitet werden, indem die Wirkungen auf die Schweizer Ökonomie in den Fokus der Aufmerksamkeit rücken.

3.3 Wirkungen direkter Demokratie auf die Ökonomie

3.3.1 Anlage der Studien im Wirkungsbereich Ökonomie

Im Wirkungsbereich der Ökonomie kann eine Untergliederung nach direktdemokratischen Instrumenten erfolgen, da sich die verfügbaren Studien mehrheitlich auf das Finanzreferendum fokussieren (Freitag / Vatter 2000: 589; Vatter 2002: 363, 371; Freitag / Vatter 2004: 295). Thematisch stehen dabei vor allem die Wirkungen direkter Demokratie auf die wirtschaftliche Leistungskraft und die Arbeitslosigkeit im Vordergrund (Jahn 2013: 137).¹¹

Auch in diesem Wirkungsbereich herrscht eine klare Dominanz von quantitativen Studien, die die 26 Kantone als Untersuchungsgegenstand nutzen und damit über ein most similar systems design verfügen (Przeworski / Teune 1970: 32-34; Vatter 2002: 369-371; Freitag / Vatter 2004: 294f.; Steffen 2005: 40). Die untersuchten Studien decken vor allem die 1980er und 1990er Jahre ab, sodass für die Interpretation der Befunde die jeweiligen Unterschiede in der wirtschaftlichen Situation der Schweiz mit den dahingehend starken 80er Jahren und den krisengeprägten 90er Jahren zu berücksichtigen sind (Feld / Savioz 1997: 529; Freitag 2000: 187; Freitag / Vatter / Müller 2003: 357; Freitag / Vatter 2004: 294).

Gerade die Operationalisierung der direkten Demokratie als unabhängige Variable hat hinsichtlich der verschiedenen Studien zu erheblichen Kontroversen geführt (Feld / Savioz 1997: 511f.; Germann 1999: 405f.; Freitag / Vatter 2000: 580f.). Zur Operationalisierung werden zum Teil spezifische Dummy-Variablen konstruiert und zusätzlich sowohl die institutionelle Ausgestaltung als auch die Nutzung direkter Demokratie berücksichtigt (Feld / Savioz 1997: 511f.; Freitag / Vatter 2000: 589; Steffen 2005: 41; Freitag / Vatter 2004: 295). So finden auch der Index direkter Demokratie und des Finanzreferendums Anwendung, wie er im Wirkungsbereich Staatstätigkeit vorgestellt wurde (Freitag / Vatter 2004: 295; Steffen 2005: 41). Nur die beiden Einschätzungsstudien von Germann (1999: 405f.) und Wittmann (2001: 125) beziehen sich nicht explizit auf das Instrument des Finanzreferendums, wobei diese Studien generell Ungenauigkeiten aufweisen. Bei Wittmann (2001: 125) ist beispielsweise nicht eindeutig, auf welche Untersuchungsgrundlage sich seine Aussagen stützen, während die von Germann (1999: 405f.) heran-

¹¹ Die zusätzlich hinsichtlich der Ökonomie bedeutsame Inflationsrate muss an dieser Stelle aufgrund ihrer eingeschränkten Untersuchungsmöglichkeiten auf Kantonsebene vernachlässigt werden (Vatter 2002: 361).

gezogenen Daten wenig umfangreich sind und keine systematische Analyse erfolgt. Dennoch werden ihre Einschätzungen an dieser Stelle berücksichtigt, da die beiden Autoren mit ihrer kritischen Haltung die einzigen Gegenpositionen darstellen, auch wenn diese durch die genannten Mängel bereits geschwächt werden (Germann 1999: 405f.; Wittmann 2001: 125).

Nachdem nun ein Eindruck hinsichtlich der Studienanlagen im Wirkungsbereich Ökonomie besteht, sollen im Folgenden die konkreten Befunde zu den Wirkungen direkter Demokratie, hier besonders des Finanzreferendums, dargelegt werden.

3.3.2 Wirkungen des Finanzreferendums

Die meisten Befunde hinsichtlich der ökonomischen Folgen direkter Demokratie in der Schweiz beziehen sich auf das Instrument des Finanzreferendums. Im Vordergrund stehen dabei zunächst die Auswirkungen direktdemokratischer Entscheidungsprozesse auf die wirtschaftliche Leistungskraft.

Eine der dahingehend ersten Studien stammt von Feld und Savioz (1997: 507), die die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungskraft zwischen direkt- und repräsentativdemokratischen Kantonen genauer betrachten. Zu diesem Zweck untersuchen sie sowohl das Jahr 1989 einzeln als auch einen Zeitraum von 1982 bis 1993, wobei sie sich auf Daten der 26 Kantone stützen (Feld / Savioz 1997: 515, 528). Die abhängige Variable der wirtschaftlichen Leistungskraft wird dabei anhand des Bruttoinlandsprodukts eines Kantons gemessen. Für die direkte Demokratie als unabhängige Variable verwenden die Autoren eine zusammengesetzte Dummy-Variable, die angibt, ob einerseits in Form von obligatorischen oder fakultativen Referenden über Steuersätze abgestimmt wird sowie andererseits entweder die Zustimmung der Bürger zum Haushaltsplan und/oder dem öffentlichen Defizit erforderlich ist. Damit gibt sie den Grad der bürgerlichen Beteiligungsmöglichkeiten auf direktdemokratischem Wege hinsichtlich Finanzfragen in den Kantonen wieder. Während sich die beiden letzten Komponenten auf die Ausgabenkontrolle durch die Bürger beziehen, gibt erstere die Kontrolle der öffentlichen Einnahmen an (Feld / Savioz 1997: 511f., 515; Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 100).¹² So kann für das Jahr

¹² Es wird nicht eindeutig, auf welchem konkreten Instrument die konstruierte Dummy-Variable beruht. Aufgrund der Tatsache, dass sie jedoch das Mitspracherecht der Bürger in finanzpolitischen Fragen darlegt, wird diese Variable hier dem Finanzreferendum zugeordnet (Feld / Savioz 1997: 511f.). Zusätzlich weisen Trechsel / Serdült (1999: 37f., 43) darauf hin, dass das Finanzreferendum sowohl für Ausgaben als auch Anleihen und Steuern in den Kantonen besteht.

1989 als Ergebnis der Regressionsanalyse ein um 15 Prozent höheres Bruttoinlandsprodukt und damit eine bessere wirtschaftliche Leistungskraft von Kantonen, die in Hinblick auf die finanzpolitische Mitbestimmungen direktdemokratisch organisiert sind, im Vergleich zu vollkommen repräsentativdemokratischen Kantonen festgehalten werden. Dieser Befund erweist sich auf einem fünfprozentigen Signifikanzniveau als substantiell (Feld / Savioz 1997: 521f., 529; Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 101f.). Dagegen gestaltet sich der Effekt für den Zeitraum von 1982 bis 1993 schwächer, indem direktdemokratische Kantone nur noch eine um 5,4 Prozent höhere wirtschaftliche Leistungskraft, dafür jedoch auf einem einprozentigen Signifikanzniveau, aufweisen (Feld / Savioz 1997: 528f.; Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 102).

Diese Befunde wurden in der Forschung nicht unhinterfragt hingenommen. Speziell Germann (1999: 405f.) äußert sich kritisch, indem er die Validität des von Feld / Savioz (1997: 511f.) gewählten Indikators zur Analyse der interkantonalen Unterschiede hinsichtlich der direkten Demokratie anzweifelt. Für ihn verfügt jeder Kanton über einen weitreichenden direktdemokratischen Ausprägungsgrad, der sich zwischen den Kantonen lediglich geringfügig unterscheidet. Diese Differenzen bleiben dabei vermutlich ohne Effekt auf deren ökonomische Leistungskraft (Germann 1999: 406). Demgegenüber bestimmt Germann (1999: 406) die Nutzung direkter Demokratie und damit die Abstimmungsanzahl als angemesseneren Indikator zur Einschätzung der direktdemokratischen Ausprägung in einem Kanton. Daran anschließend stellt er auf Basis der Abstimmungsvorlagen im Zeitraum von 1928 bis 1986 in den Kantonen der Westschweiz die Gegenthese einer verbesserten Wirtschaftsleistung bei geringer Nutzung direktdemokratischer Instrumente auf (Germann 1999: 405f.).

Diese von Germann (1999: 405f.) vertretene These prüfen Freitag und Vatter (2000: 582) in ihrer Studie, wobei die Erklärungskraft der formalen Verfügbarkeit direktdemokratischer Beteiligungsrechte sowie ihres Gebrauchs in Hinblick auf die ökonomische Leistungsfähigkeit der Kantone im Vordergrund steht. Dabei beziehen sie sich auf die 26 Kantone als Untersuchungsgegenstand in der Zeit von 1983 bis 1997. Die abhängige Variable bildet die Wirtschaftsperformanz der Kantone, deren Messung anhand der realen Wirtschaftsleistung pro Kopf in Form des Bruttoinlandsprodukts sowie der jährlichen Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts in Prozent für das Wirtschaftswachstum erfolgt (Freitag / Vatter 2000: 588f., 599). Die direkte Demokratie als unabhängige Vari-

able beruht sowohl auf deren formaler Ausgestaltung als auch Nutzung. Für Ersteres erfolgt der Einbezug von Dummy-Variablen, einerseits nach Feld / Savioz (1997: 511f.) und andererseits hinsichtlich des Vorhandenseins eines Finanzreferendums in obligatorischer Form sowie eines Index der Unterschriftenanzahl zur Referendumsauslösung, während die Nutzungskomponente durch die jährliche Abstimmungsanzahl sowie die Anzahl an Finanzreferenden in den Kantonen berücksichtigt wird (Freitag / Vatter 2000: 589, 599f.). Bei den Befunden der Regressionsanalyse hinsichtlich der Wirtschaftsleistung pro Kopf wird deutlich, „dass sich Kantone mit einer hohen Anzahl effektiv durchgeführter Finanzabstimmungen durch eindeutig stärkere Wirtschaftsleistungen auszeichnen als Kantone mit einer geringen Beteiligung des Volkes bei fiskalischen Entscheidungen“ (Freitag / Vatter 2000: 591). Abgesehen von der Nutzung des Finanzreferendums bleiben alle anderen direktdemokratischen Variablen ohne signifikanten Einfluss auf die ökonomische Situation der Kantone (Freitag / Vatter 2000: 591f.). Ähnliche Ergebnisse lassen sich mit Blick auf das reale Wirtschaftswachstum feststellen. Auch hier zeigt sich, dass mit häufigerem Gebrauch von Finanzreferenden in einem Kanton die Wahrscheinlichkeit eines höheren Wirtschaftswachstums im Vergleich zu Kantonen mit seltener Nutzung des Instruments zunimmt, während die weiteren direktdemokratischen Variablen keine signifikanten Effekte erzielen können (Freitag / Vatter 2000: 594f.). Anhand der Befunde rückt vor allem die Bedeutung der effektiven Beteiligung der Bürger im Rahmen von Finanzreferenden für ein erfolgreiches Wirtschaftsprofil eines Kantons in den Vordergrund. So lassen sich insgesamt keine empirischen Belege für die These förderlicher Auswirkungen auf die kantonale Wirtschaft durch den seltenen Einsatz direktdemokratischer Instrumente von Germann (1999: 405f.) finden (Freitag / Vatter 2000: 597). Dagegen bestätigt sich die von Feld / Savioz (1997: 529) eingeschlagene Richtung, dass mehr direkte Demokratie in Finanzfragen mit mehr kantonaler Wirtschaftskraft einhergeht (Freitag / Vatter 2000: 597). Einschränkend gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die von Feld / Savioz (1997: 511f.) verwendete Variable bei Freitag / Vatter (2000: 597) keine signifikanten Befunde erzielt und sich dagegen nur die Häufigkeit der Nutzung des Finanzreferendums als entscheidend erweist. Dementsprechend folgern die Autoren: „Nicht das alleinige Vorhandensein direktdemokratischer Institutionen, sondern die effektive Nutzung dieser Einrichtungen bei fiskalpolitischen Entscheidungen stellt offenbar ein wirkungsvolles Instrument dar, welches die Weichen für wirtschaftliche Prosperität stellt“ (Freitag / Vatter 2000: 598).

Dem Zusammenhang zwischen ökonomischer Leistungskraft und direkter Demokratie widmen sich Freitag und Vatter (2004: 291) in einer weiteren Untersuchung. Den Untersuchungsgegenstand der Regressionsanalyse bilden die 26 Kantone, die für einen Zeitraum von 1990 bis 1999 Betrachtung erfahren (Freitag / Vatter 2004: 294). So wird die abhängige Variable der ökonomischen Leistungskraft eines Kantons anhand des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf operationalisiert, während die unabhängige Variable der direkten Demokratie anhand des Index für Finanzreferenden nach Stutzer (1999) und Frey / Stutzer (2000b) Berücksichtigung findet (Freitag / Vatter 2004: 295). In den Befunden bestätigt sich die Bedeutung direkter Demokratie für die ökonomische Leistungskraft im Vergleich zu Freitag / Vatter (2000: 597f.) auch für die formale Ausgestaltung des Finanzreferendumsrecht (Freitag / Vatter 2004: 296f.). Demnach gestaltet sich die wirtschaftliche Leistungskraft in denjenigen Kantonen besser, in denen die Möglichkeit einer einfacheren Auslösung des Finanzreferendums besteht. Somit weisen die Kantone mit ausgeprägtem Finanzreferendumsrecht ein höheres Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt auf (Freitag / Vatter 2004: 296f.).

Ganz andere Schlüsse zieht Wittmann (2001: 36-39, 41-43, 123-125), für den eine Blockierung notwendiger Reformprozesse im Bereich der Marktwirtschaft und als Folge dessen eine Abnahme des Wohlstandes auf die Instrumente direkter Demokratie zurückzuführen sind, wobei speziell das fakultative Referendum hervorgehoben wird (Vatter 2016: 383). So erweist sich für ihn die dynamische Entwicklung der Schweizer Wirtschaft in der Zeit von 1848 bis 1914 auf einem Maximum, bei zu Beginn nur schwach ausgeprägten direktdemokratischen Instrumenten im Bund. Daran anschließend erachtet er auch die direkte Demokratie für das verglichen mit allen Industriestaaten schwächste wirtschaftliche Wachstum der Schweiz seit 1973 als verantwortlich (Wittmann 2001: 36-39, 41-43, 123-125; Vatter 2016: 383). Einen Einsatz der direktdemokratischen Beteiligungsinstrumente zur Abwehr von Deregulierungs- und Privatisierungsbestrebungen konstatiert er dabei gerade in der Nachkriegszeit und den 1990ern. Hierauf lässt sich das Ausbleiben besserer Rahmenbedingungen der Marktwirtschaft zurückführen (Wittmann 2001: 101, 123-125; Vatter 2016: 383f.). So erscheint das Fazit von Wittmann (2001: 125): „Es ist geradezu absurd, wenn jemand behauptet, Referenden würden sich nicht negativ, sondern positiv auf den Wohlstand des Landes auswirken“, nur wenig überraschend. Dahingehend

fordert er eine Einschränkung der direktdemokratischen Rechte in der Schweiz (Wittmann 2001: 161-165).¹³

Als ebenso wichtig wie die Auswirkungen direkter Demokratie auf die Wirtschaftskraft muss ihr Einfluss auf die Arbeitslosigkeit angesehen werden. Hier scheint die Studie von Steffen (2005: 28) interessant, in der die Erklärungsfaktoren für die Differenzen in der Höhe der Arbeitslosigkeit zwischen den Kantonen analysiert werden. Dafür nutzt sie die 26 Schweizer Kantone als Untersuchungsgegenstand, wobei der Zeitraum von 1992 bis 2000 fokussiert wird. Gerade die in den 1990er Jahren einsetzende Rezession gilt es hinsichtlich des Untersuchungszeitraums zu berücksichtigen, da diese mit einer erheblichen Zunahme der Arbeitslosenzahlen einherging. Dabei waren die Arbeitsmärkte in den Kantonen nicht in gleicher Weise von den Herausforderungen der Krise betroffen (Steffen 2005: 29, 40). Darüber hinaus erfolgt eine Teilung des Untersuchungszeitraums in zwei kleinere Phasen von 1992 bis 1997 und 1998 bis 2000. Im Fokus der Studie steht die jährliche kantonale Arbeitslosenquote, die die abhängige Variable bildet. Die direkte Demokratie als unabhängige Variable findet mit dem Index direkter Demokratie und der Anzahl kantonaler Finanzreferenden Berücksichtigung (Steffen 2005: 40f.). In der Regressionsanalyse zeichnen sich beide direktdemokratischen Variablen durch Signifikanz aus, wobei eine Zunahme des Index direkter Demokratie durchweg mit niedrigeren Arbeitslosenquoten einhergeht, während eine zunehmende Anzahl an Finanzreferenden diese nur im Zeitraum von 1992 bis 1997 senkt, dagegen von 1998 bis 2000 steigert. Dementsprechend stehen die Befunde in Abhängigkeit vom jeweiligen Indikator, weswegen zwischen den Arbeitslosenquoten und der direkten Demokratie eine Beziehung in systematischer Art nicht festgestellt werden kann (Steffen 2005: 44f.). Des Weiteren vermutet Steffen (2005: 45) auf Basis der von den beiden direktdemokratischen Variablen erzielten überwiegend negativen Werten, dass diese nur begrenzt den direktdemokratischen Einfluss messen, sondern vor allem die unterschiedliche direktdemokratische Ausgestaltung und Anwendung zwischen den deutsch- und französischsprachigen Regionen der Schweiz repräsentieren.

Auch Vatter (2002: 369) prüft die Einflussnahme direkter Demokratie auf die Arbeitslosigkeit in den Kantonen. Für seine Regressionsanalyse dienen die 26 Kantone in der Zeit

¹³ In eine ähnliche Richtung verweisen auch Borner / Brunetti / Straubhaar (1990; 1994). Allerdings bleibt wie bei Wittmann (2001) offen, auf welcher methodischen und datenbezogenen Grundlage ihre Darlegungen basieren, sodass sich diese nur als bedingt aussagekräftig erweisen und daher hier nicht explizit aufgeführt werden (Vatter 2007: 97).

zwischen 1983 und 1997 als Untersuchungsgegenstand (Vatter 2002: 369, 371). Hierfür werden einerseits die Arbeitslosenquote und andererseits die hinsichtlich des Vorjahres stattgefundenen Veränderung der Arbeitslosenrate als abhängige Variablen verwendet. Die direkte Demokratie findet anhand mehrerer Variablen im Modell Berücksichtigung, die sowohl deren formale Regelungen als auch deren Nutzung widerspiegeln (Vatter 2002: 362f.). So werden für die erstere Komponente Dummy-Variablen wie bei Feld / Savioz (1997: 511f.) und für die Verankerung eines Finanzreferendums in obligatorischer oder fakultativer Form in einem Kanton integriert (Vatter 2002: 363). Zusätzlich wird die für die Auslösung von Referenden notwendige Unterschriftenzahl in Form eines Index genutzt. Durch die Gesamtzahl an kantonalen direktdemokratischen Abstimmungen sowie der kantonalen Finanzreferenden im Jahr erfährt die praktische Nutzung direkter Demokratie Bedeutung (Vatter 2002: 363). In den Befunden wird deutlich, dass eine häufige Nutzung von Finanzreferenden in einem Kanton mit einer niedrigeren Arbeitslosigkeit sowohl in Form der Arbeitslosenquote als auch deren Veränderung verbunden ist. Dagegen liefern die Variablen hinsichtlich der formalen Ausgestaltung direkter Demokratie keine signifikanten Ergebnisse (Vatter 2002: 369-371).

Die hier vorgestellten Wirkungen direkter Demokratie auf die Schweizer Ökonomie sollen im folgenden Abschnitt zusammengefasst werden, um ihre Gesamtwirkung in diesem Bereich näher zu beleuchten. Anschließend stehen die gesellschaftlichen Auswirkungen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im Fokus.

3.3.3 Zusammenfassung der Ergebnisse im Wirkungsbereich Ökonomie

Die wichtigste Rolle für den Bereich der Ökonomie spielt das direktdemokratische Instrument des Finanzreferendums. Dabei wurde zunächst dessen Einfluss auf die Wirtschaftskraft in den Kantonen betrachtet. Hier müssen der direkten Demokratie auf Grundlage der Studienergebnisse von Feld / Savioz (1997: 529), Freitag / Vatter (2000: 591f., 594f., 597) und Freitag / Vatter (2004: 296f.) durchweg positiv zu beurteilende Wirkungen konstatiert werden, indem die bürgerliche Mitbestimmung in Finanzfragen zu einem höheren Bruttoinlandsprodukt in den Kantonen führt. Allerdings unterscheiden sich die Operationalisierungen zwischen den einzelnen Studien. Während sich bei Feld / Savioz (1997: 511f., 529) die formalen Mitbestimmungsrechte der Bürger in Finanzfragen als entscheidend für eine höhere Wirtschaftskraft herausstellen, erreicht dieser Indikator bei Freitag / Vatter (2000: 589, 591f., 594f., 597) keine Signifikanz, stattdessen führt die Nutzung des Finanzreferendums zu einer besseren wirtschaftlichen Leistung. In einer

weiteren Studie finden letztere beiden auch für die Ausgestaltung des Finanzreferendumsrecht dahingehend signifikante Ergebnisse (Freitag / Vatter 2004: 295-297). Diese Unterschiede ändern jedoch nichts an der grundlegenden Richtung des Zusammenhangs zwischen direkter Demokratie und Wirtschaftskraft. Gerade hinsichtlich des Zeitraums der Studien, die sich abgesehen von Freitag / Vatter (2004: 294) auf das Jahrzehnt von Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er fokussieren, ergeben sich jedoch Probleme (Feld / Savioz 1997: 529; Freitag / Vatter 2000: 588). Sie stützen sich wesentlich auf eine Phase, die durch eine prosperierende Wirtschaft geprägt ist. So erweist sich in der Zeit von 1983 bis 1991 das jährliche Wirtschaftswachstum im Vergleich mit dem restlichen Jahrzehnt als deutlich höher, was man für die jeweiligen Studienergebnisse einschränkend im Blick behalten sollte (Freitag 2000: 187; Freitag / Vatter / Müller 2003: 357). Dennoch bestätigen Freitag / Vatter (2004: 294, 296f.) den steigernden Einfluss eines stark ausgebauten Finanzreferendumsrechts auf die Wirtschaftskraft auch für eine überwiegend durch Rezession geprägte Untersuchungsphase, was für die Robustheit des Effektes spricht.

Die von Germann (1999: 405f.) aufgestellte These eines negativen Zusammenhangs zwischen der Nutzung direktdemokratischer Instrumente und der Wirtschaftskraft kann hingegen nicht überzeugen, da sie lediglich auf einer oberflächlichen Betrachtung der Vorlagen in den französischsprachigen Kantonen ohne intensive Analyse beruht. Zusätzlich erfährt die direkte Demokratie in diesen Regionen eine generell geringere Bedeutung (Linder 2012: 295). Abgesehen davon finden sich in einer systematisch durchgeführten Regressionsanalyse von Freitag / Vatter (2000: 597) keine empirischen Hinweise für die Vermutung von Germann (1999: 406), weswegen erstere Befunde als höherwertig zu beurteilen sind. Wenig überzeugend sind auch die der direkten Demokratie unterstellten Auswirkungen negativer Art bei Wittmann (2001: 43, 125), da seine Darstellung auf reinen Einschätzungen und der knappen Anführung verschiedener direktdemokratischer Entscheidungen beruht, sodass die Fundiertheit der Studie nicht immer zu erkennen ist (Vatter 2007: 97). Des Weiteren lässt sich der Eindruck gewinnen, dass in seinen Äußerungen eine grundsätzliche Abwertung der Studie von Kirchgässner / Feld / Savioz (1999) mitspielt. Diese üben Kritik an einem rein qualitativen Vorgehen, wodurch aus Sicht Wittmanns die seit den 1960er Jahren erarbeiteten Forschungsbefunde infrage gestellt werden (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 74; Wittmann 2001: 27-29, 43, 45). Zu berücksichtigen ist aber auch, dass sich Wittmann (2001: 36f., 125) nicht auf das Instrument des Finanzreferendums und überwiegend auf die Bundesebene bezieht.

Insgesamt muss auf Basis der betrachteten Studien eindeutig von positiv zu beurteilenden Wirkungen direkter Demokratie und hier des Finanzreferendums auf die Wirtschaftskraft ausgegangen werden, indem eine höhere Wirtschaftskraft angenommen werden kann (Feld / Savioz 1997: 511f., 529; Freitag / Vatter 2000: 589, 597; Freitag / Vatter 2004: 295f.). Bislang existieren jedoch keine Studien, die einen Zeitraum im 21. Jahrhundert in den Blick nehmen, sodass an dieser Stelle weitere Forschung zur endgültigen Abschätzung des direktdemokratischen Effekts auf die Wirtschaftskraft notwendig ist, gerade aufgrund der jeweils extremen wirtschaftlichen Situation der Schweiz in den Untersuchungszeiträumen (Feld / Savioz 1997: 529; Freitag 2000: 187; Freitag / Vatter 2000: 588; Freitag / Vatter / Müller 2003: 357; Freitag / Vatter 2004: 294).

Mit Blick auf die Einflussnahme direkter Demokratie auf die Arbeitslosigkeit in den Kantonen gestalten sich die förderlichen Wirkungen etwas schwächer. So findet Steffen (2005: 44f.) zwar für die direktdemokratischen Variablen zumeist einen senkenden Effekt, allerdings kann keine systematische Beziehung bestimmt werden. Vatter (2002: 369-371) hingegen arbeitet einen eindeutig senkenden Einfluss der zunehmenden Anzahl an stattfindenden Finanzreferenden in einem Kanton auf die Arbeitslosigkeit heraus. Der stärkere Einfluss bei Vatter (2002: 369-371) kann damit zusammenhängen, dass sein Untersuchungszeitraum bereits Mitte der 1980er Jahre beginnt, einer Zeit wirtschaftlicher Stärke und Vollbeschäftigung in der Schweiz, während Steffen (2005: 28f., 40) mit dem Jahr 1992 erst in der wirtschaftlichen Rezession ansetzt (Freitag 2000: 187; Freitag / Vatter / Müller 2003: 357). Zusätzlich berücksichtigt Vatter (2002: 369-371) keinerlei ökonomische und soziodemographischen Variablen, sondern beschränkt sich einzig auf politisch-institutionelle Größen. Bei Steffen (2005: 44f.) hingegen steht der von der direkten Demokratie ausgehende Effekt nicht im Vordergrund der Untersuchung. Aufgrund der Tatsache, dass die dennoch überwiegend negativen Werte bei Steffen (2005: 44f.), auch bezogen auf den allgemeiner gefassten Index direkter Demokratie, mit den Befunden bei Vatter (2002: 369-371) einhergehen, wird insgesamt von positiv zu beurteilenden Wirkungen des Finanzreferendums auf die Arbeitslosigkeit in Form leichter Senkungen ausgegangen, die einer Überprüfung in weiteren empirischen Studien bedürfen.

Im Zusammenspiel der Studienergebnisse hinsichtlich des Einflusses direkter Demokratie und hier insbesondere des Finanzreferendums auf die Wirtschaftskraft und die Arbeitslosigkeit müssen insgesamt positive Wirkungen auf die Schweizer Ökonomie angenommen werden (Feld / Savioz 1997: 529; Vatter 2002: 369-371; Freitag / Vatter 2004:

296). Ob dies auch für den Wirkungsbereich der gesellschaftlichen Auswirkungen direkter Demokratie gelten kann, soll im nächsten Kapitel besprochen werden.

3.4 Wirkungen direkter Demokratie auf die Gesellschaft

3.4.1 Anlage der Studien im Wirkungsbereich Gesellschaft

Die Befunde zu den gesellschaftlichen Wirkungen direkter Demokratie sind nicht auf ein bestimmtes direktdemokratisches Instrument beschränkt. Aufgrund dessen ist in diesem Wirkungsbereich keine Differenzierung nach den einzelnen direktdemokratischen Instrumenten durchführbar, sodass eine thematische Untergliederung gewählt wird. So erforschen die Studien einerseits den Einfluss direkter Demokratie auf das Sozialkapital, die Lebenszufriedenheit der Bürger sowie das politische Vertrauen und die politische Informiertheit der Schweizer (Frey / Stutzer 2000a: 918; Benz / Stutzer 2004: 32; Freitag / Schniewind 2007: 252; Bauer / Fatke 2014: 49f.). Andererseits existiert ein großer Komplex an Studien zum Minderheitenschutz im Allgemeinen und im Speziellen im Rahmen des Schweizer Einbürgerungsverfahrens (Vatter / Danaci 2011: 216; Hainmueller / Hangartner 2015: 2).

Im ersten Studienblock zum gesellschaftlichen Sozialkapital, der Lebenszufriedenheit, dem politischen Vertrauen und der politischen Informiertheit finden sich durchgängig quantitative Studien (Frey / Stutzer 2000a: 921-923; Benz / Stutzer 2004: 47; Freitag 2006: 138; Bauer / Fatke 2014: 54-56). Diese Studien nutzen im Rahmen eines most similar systems design die Schweizer Kantone als Untersuchungsgegenstand (Przeworski / Teune 1970: 32-34; Freitag 2006: 124; Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 537). Nur wenigen Studien liegen aufgrund eingeschränkter Datenverfügbarkeit nicht alle 26 Kantone zugrunde (Freitag 2006: 138; Bauer / Fatke 2014: 55f.). Die Operationalisierung der direkten Demokratie erfolgt in allen Untersuchungen anhand eines Index für direkte Demokratie, wie er bereits ausführlich vorgestellt wurde. Dieser bildet den Umfang der kantonalen Möglichkeiten zur direktdemokratischen Bürgerbeteiligung, also die direktdemokratischen Rechte in einem Kanton, und damit die rules-in-form-Komponente ab. Hohe Indexwerte stehen für einen ausgeprägten Grad an direkter Demokratie und so für niedrige Hürden, z.B. in Form der erforderlichen Unterschriften zur Auslösung der kantonalen Instrumente (Benz / Stutzer 2004: 38, 57; Freitag / Schniewind 2007: 263). Häufig findet auch die rules-in-use-Komponente Berücksichtigung, indem die Anzahl an Referenden und Initiativen in den Kantonen als Variable integriert wird (Freitag / Schniewind 2007: 263; Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 543).

Die Studienanlagen der Untersuchungen mit Fokus auf den Minderheitenschutz zeichnen sich durch spezielle quantitative Verfahren aus. Es finden sich eine Reihe von Studien, die laut Hainmueller und Hangartner (2015: 4) eine „counting-up“-Vorgehensweise wählen. Hier geht es vor allem um eine Betrachtung direktdemokratischer Abstimmungen nach der Häufigkeit von Siegen und Niederlagen der Minderheiten. Dabei erfolgt oftmals eine Gegenüberstellung der parlamentarisch und der direktdemokratisch getroffenen Entscheidungen. Bei solch einer Vorgehensweise wird also nicht nur berücksichtigt, welche Abstimmungsvorlagen zustande gekommen sind, sondern auch welche abgelehnt wurden (Frey / Goette 1998: 1344f.; Bolliger 2007: 422, 437; Vatter / Danaci 2011: 216, 227f.). Die analysierten Studien betrachten weitreichende Zeiträume und beziehen sich auf Abstimmungen auf allen drei staatlichen Ebenen (Frey / Goette 1998: 1344f.; Bolliger 2007: 422; Vatter / Danaci 2011: 226).

Ein Mangel dieses „counting-up“-Vorgehens besteht im Fehlen einer Kontrollgruppe. Dadurch ist keine Überprüfung des Abschneidens der gleichen Minderheiten bei Entscheidungsfindung im Rahmen einer repräsentativen Demokratie möglich (Matsusaka 2005: 195; Hainmueller / Hangartner 2015: 4). Dies berücksichtigend wählen Hainmueller / Hangartner (2015: 2) eine methodisch hochwertige Studienanlage zur Betrachtung des Schweizer Einbürgerungsverfahrens. Hierfür ist zu bedenken, dass die Entscheidung über Einbürgerungsanträge auf Gemeindeebene fällt, wobei im Wesentlichen zwei Verfahren zu differenzieren sind. Einerseits besteht ein direktdemokratisches Entscheidungsverfahren, das eine Entscheidung über die Bewilligung der Einbürgerung im Rahmen von Referenden an der Urne oder in der Bürgerversammlung durch die Bürger selbst vorsieht. Während Erstere eine geheime Entscheidung beinhaltet, fällt die Entscheidung in der Bürgerversammlung per Handzeichen. Andererseits existiert ein repräsentativdemokratisches Vorgehen, bei dem die Entscheidungsbefugnis hinsichtlich Einbürgerungen den gewählten Repräsentanten zufällt (Hainmueller / Hangartner 2013: 163; Hainmueller / Hangartner 2015: 2, 6). Die beiden Autoren untersuchen die Einbürgerungsraten in den Schweizer Gemeinden, die aufgrund verschiedener Urteile des Bundesgerichts in den 2000ern einen Wechsel von einem direktdemokratischen zu einem repräsentativdemokratischen Einbürgerungsverfahren vollziehen mussten, auf Basis eines natürlichen Experiments. Diese Entscheidungen ermöglichen die Auswertung der Variation über die

Zeit, da keine Freiwilligkeit, sondern eine von außen vorgegebene Determination hinsichtlich des Verfahrenswechsels in den Gemeinden besteht (Hainmueller / Hangartner 2015: 7-9).

Diese methodische Vielfalt sollte bei der nun folgenden Vorstellung der Befunde zu den gesellschaftlichen Auswirkungen direkter Demokratie als Hintergrund berücksichtigt werden.

3.4.2 Beeinflussung des Sozialkapitals

Die Studien hinsichtlich der gesellschaftlichen Auswirkungen direkter Demokratie gestalten sich besonders vielfältig. So beschäftigt sich Freitag (2006: 124) mit der Beeinflussung des sozialen Kapitals einer Gesellschaft durch politische Institutionen. Den Untersuchungsgegenstand stellen die 24 Kantone dar, sodass eine Regressionsanalyse zur Prüfung der interkantonalen Unterschiede mit Blick auf das soziale Kapital durchgeführt wird (Freitag 2006: 124f., 138). Das Ausmaß des Sozialkapitals bezieht sich in dieser Studie insbesondere auf das Vereins- und Verbandsleben und fungiert so als abhängige Variable. Hierbei wird auf Daten aus dem Schweizer Haushalt-Panel des Jahres 1999 zur Bildung eines Index zurückgegriffen. Dieser Index berücksichtigt die Beteiligung an Vereins- und Gruppenaktivitäten, Vereins- und Verbandsaktivitäten auf freiwilliger und bezahlter Basis, die für freiwillige Tätigkeiten aufgebrauchte Stundenanzahl sowie die Anzahl aktiv verfolgter Mitgliedschaften (Freitag 2006: 126f.). Die direkte Demokratie stellt eine der wichtigsten unabhängigen Variablen dar und wird durch einen entsprechenden Index nach Stutzer (1999) und Frey / Stutzer (2000b) in die Untersuchung einbezogen. Dieser reflektiert die während der 1980er und 1990er Jahre vorherrschenden direktdemokratischen Beteiligungsrechte (Freitag 2006: 135). Die durchgeführte multivariate Analyse der Studie zeigt, dass einfachere Möglichkeiten des Zurückgreifens auf direktdemokratische Instrumente mit einem ausgeprägteren Vereins- und Verbandsleben und damit sozialem Kapital einhergehen (Freitag 2006: 140f., 145).

Einen ähnlichen Fokus verfolgen Freitag und Schniewind (2007: 252), indem sie die Frage „[f]ördert die Ausgestaltung der Direktdemokratie und deren Nutzung das Engagement in Vereinen und sozialen Organisationen und damit die Teilhabe an sozialem Kapital oder hemmt sie die Entwicklung der Vereinskultur?“ untersuchen. Hier bilden soweit verfügbar sämtliche 26 Kantone den Gegenstand der Untersuchung. Zur Operationalisierung der abhängigen Variable des Engagements in Vereinen auf kantonaler Ebene werden

Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung aus den Jahren 1997, 2000 und 2004 genutzt. Konkret setzt sie sich aus dem Anteil an Befragten zusammen, die Bekundungen über mindestens eine aktiv betriebene Vereinstätigkeit machten (Freitag / Schniewind 2007: 258, 262-264, 274). Im Gegensatz zu Freitag (2006: 135) findet neben dem direkt-demokratischen Index nach Stutzer / Frey (2000) ebenso der Gebrauch direkter Demokratie als unabhängige Variable Berücksichtigung (Freitag / Schniewind 2007: 258, 262-264, 274). Letzteres wird anhand der im Durchschnitt stattgefundenen Anzahl an Referenden und Initiativen, der durchschnittlichen Stimmbeteiligung und der Umstrittenheit der Abstimmungsvorlage in einem Kanton einbezogen. Während der Index die 1990er Jahre abbildet, beziehen sich die Gesamtzahl der Abstimmungen und die Abstimmungsbeteiligung auf den Zeitraum von 1980 bis 2003 sowie die Variable der Umstrittenheit der Vorlagen auf 1980 bis 2000 (Freitag / Schniewind 2007: 263f., 274f.). Anhand der Ergebnisse der Regressionsanalyse ergibt sich, dass eine Steigerung des Anteils an Vereinsmitgliedern in einem Kanton mit einer ausgeprägteren kantonalen direkten Demokratie verbunden ist. Dementsprechend wird die Vereinsbeteiligung in Kantonen mit leichterem Einsetzbarkeit der direktdemokratischen Instrumente attraktiver. Dieser Effekt bleibt jedoch auf die formalen Regelungen direkter Demokratie begrenzt, während die Variablen zum Gebrauch der direktdemokratischen Instrumente keine signifikanten Werte erzielen (Freitag / Schniewind 2007: 265-267). So legen die Befunde den Schluss nahe, dass sich Vereinskultur im Rahmen eines langfristigen Entwicklungsprozesses ausbildet. Dieser beruht dabei auf institutionellen Bedingungen, ohne jedoch weitere Auswirkungen durch die aktuelle Nutzung der jeweiligen Institutionen zu erfahren (Freitag / Schniewind 2007: 269). Daran anschließend bezeichnen die Autoren Vereine „als Kinder der Volksrechte, aber weniger als deren Lebensabschnittspartner“ (Freitag / Schniewind 2007: 269).

Nicht nur zwischen der Tätigkeit und dem Engagement von Individuen in Vereinen und der direkten Demokratie scheint ein Zusammenhang zu bestehen. Mit dem Einfluss direkter Demokratie auf die Lebenszufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger wird nachfolgend ein weiterer Aspekt der gesellschaftlichen Auswirkungen im Vordergrund stehen.

3.4.3 Wirkungen auf die Lebenszufriedenheit

Gerade die Autoren Frey und Stutzer stellen in verschiedenen Studien einen Zusammenhang zwischen der direkten Demokratie und der Lebenszufriedenheit der Bürger her. So

auch in ihrer Studie von 2000, in der sie den Einfluss demokratischer und föderaler Institutionen auf die Lebenszufriedenheit der Schweizer basierend auf den Unterschieden in den Kantonen untersuchen, wobei insbesondere die direkte Demokratie im Fokus steht (Frey / Stutzer 2000a: 918, 920). Auf Grundlage von Umfragedaten von Schweizer Bürgern zwischen 1992 und 1994 lässt sich die Lebenszufriedenheit als abhängige Variable abbilden, während die direktdemokratischen Beteiligungsrechte in den 26 Kantonen die unabhängige Variable darstellen. Hierfür wird ein Index direkter Demokratie für das Jahr 1992 herangezogen (Frey / Stutzer 2000a: 921f., 936). So zeigt sich in den Ergebnissen der Regressionsanalyse, dass die Lebenszufriedenheit und der Index direkter Demokratie in einer positiven Beziehung zueinanderstehen. Eine Steigerung um 2,8 Prozentpunkte des Anteils an Personen mit sehr hohen Zufriedenheitswerten geht damit einher, dass der direktdemokratische Index um einen Punkt zunimmt (Frey / Stutzer 2000a: 925f.). Zusätzlich wird bei einer einzelnen Betrachtung der Subindizes jedes direktdemokratischen Instruments in den Kantonen deutlich, dass die Gesetzes- und die Verfassungsinitiative die höchsten Werte und wie alle anderen Instrumente einen signifikant positiven Zusammenhang aufweisen. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass sich die beiden Arten der Initiative besonders förderlich auf die Zufriedenheit auswirken, was die Bedeutung der selbstständigen Einbringung neuer Themen in den politischen Entscheidungsprozess betont. Ebenso bleibt der positive Einfluss direkter Demokratie auf die Lebenszufriedenheit bei Einbezug von Variablen für die französisch- und italienischsprachigen Kantone bestehen (Frey / Stutzer 2000a: 930f.).

Auch Dorn et al. (2008: 228, 230, 242f.) beschäftigen sich mit dem Einfluss direkter Demokratie auf die Lebenszufriedenheit in der Schweiz, wobei die Unterschiede zwischen den 26 Kantonen im Fokus stehen. Die Studie baut auf dem Modell von Frey / Stutzer (2000a) auf, berücksichtigt jedoch zusätzliche Einflussfaktoren wie Einkommen und Kultur. Für den kulturellen Einfluss ist vor allem die individuelle, in der Familie gesprochene sowie die kantonale Sprache von Bedeutung. Ergänzend zum Datensatz von Frey / Stutzer (2000a) nutzen sie aktuellere Daten aus dem Schweizer Haushalt-Panel der Befragungswellen von 2000 bis 2002 (Dorn et al. 2008: 230, 232-234). Die abhängige Variable beruht auf der in der Umfrage angegebenen Lebenszufriedenheit der Individuen. Als unabhängige Variable fungieren die Rechte der direktdemokratischen Beteiligung in den Kantonen, die anhand des Index direkter Demokratie in den jeweiligen Befragungsjahren Be-

rücksichtigung finden (Dorn et al. 2008: 233, 252). In den Ergebnissen der Regressionsanalyse auf Basis des neuen Datensatzes wird ein signifikant positiver Effekt ausgehend vom Index direkter Demokratie auf die Lebenszufriedenheit deutlich, allerdings ohne Berücksichtigung der Sprachvariablen. Dagegen erreicht der Index direkter Demokratie im Falle des Einbezugs der Variable für die Sprache im Kanton nur noch ein 10-Prozent-Signifikanzniveau, während die Signifikanz bei Hinzunahme der individuell im Haushalt gesprochenen Sprache ganz verloren geht (Dorn et al. 2008: 235f.). Bei einem Vergleich dieser Ergebnisse mit den Befunden, die auf dem Datensatz von Frey / Stutzer (2000a) beruhen, offenbart sich eine größere Robustheit hinsichtlich der Beeinflussung von Zufriedenheit durch die direkte Demokratie. Die Berücksichtigung von Variablen zur kantonalen und lokalen Sprache führt jedoch auch in diesem Fall zu einer Abnahme des positiven Koeffizienten sowie der Signifikanz beim direktdemokratischen Index. Dabei ist zu beachten, dass für den von Frey / Stutzer (2000a) verwendeten Datensatz keine Angaben zur individuellen Sprache verfügbar sind, sodass dieser Einfluss nicht geprüft werden kann (Dorn et al. 2008: 237f.). Als Gesamtbefund der Studie lässt sich festhalten, dass der positive Zusammenhang zwischen dem Index direkter Demokratie und der Lebenszufriedenheit der Berücksichtigung von Sprachvariablen, vor allem auf der individuellen Ebene, nicht standhält (Dorn et al. 2008: 241).

Die Tatsache, dass der Einfluss direkter Demokratie auf die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger schwächer ausfallen könnte, beschäftigt auch Stadelmann-Steffen und Vatter (2012). Sie gehen in ihrer Studie der Frage nach, ob eine Steigerung der Lebenszufriedenheit tatsächlich durch die direkte Demokratie bedingt ist. Auch hier werden die 26 Kantone als Untersuchungseinheiten verwendet (Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 536f.). Als abhängige Variable dient neben der Lebenszufriedenheit zusätzlich die Demokratiezufriedenheit, deren Daten auf dem Schweizer Freiwilligen-Monitor des Jahres 2006 basieren. Die wichtigste unabhängige Variable stellt die direkte Demokratie in den Kantonen dar. Hier findet einerseits ihr effektiver Gebrauch und andererseits die institutionelle Ausgestaltung Berücksichtigung. Ersteres beruht auf den jährlichen Abstimmungsvorlagen in den Kantonen in der Zeit von 2000 bis 2004 und Letzteres auf dem häufig verwendeten Index direktdemokratischer Beteiligungsrechte für das Jahr 2003 (Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 542f., 553f.). Im Rahmen einer Mehrebenenanalyse zeigt sich, dass von der institutionellen Ausgestaltung direkter Demokratie ein positiver

Effekt auf die Lebenszufriedenheit ausgeht, während diese Variable hinsichtlich der Demokratiezufriedenheit ein 10-Prozent-Signifikanzniveau knapp verpasst. Bei der effektiven Nutzung direkter Demokratie besteht dieser Einfluss lediglich auf die Demokratiezufriedenheit (Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 547). Erfolgt zusätzlich zu den Variablen auf individueller Ebene die Hinzufügung von Variablen für Kultur in Form von Sprache und Religion sowie der wirtschaftlichen Leistungskraft, wird hinsichtlich der Lebenszufriedenheit kein signifikanter Einfluss mehr durch die Variablen der direkten Demokratie deutlich. Dies gilt auch für den Zusammenhang zwischen der institutionellen Ausgestaltung direkter Demokratie und der Demokratiezufriedenheit. Dagegen beeinflusst die Nutzung direkter Demokratie in den Kantonen die Demokratiezufriedenheit überwiegend positiv (Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 548-550). Alles in allem bringt diese Studie keine empirischen Belege für eine Beeinflussung der Lebenszufriedenheit der Bürger durch die direkte Demokratie hervor. Jedoch geht zumindest von ihrer Nutzung ein positiver Einfluss in Richtung mehr Demokratiezufriedenheit aus. Dementsprechend stützen die Befunde die Studie von Dorn et al. (2008: 241), während sich die Ergebnisse von Frey / Stutzer (2000a: 925f.) nicht bestätigen lassen (Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 551f.). Daran anschließend lautet das Gesamtfazit von Stadelmann-Steffen und Vatter (2012: 552): „As the results regarding individual life satisfaction show, direct democratic participation is not a panacea for everything: In this vein, subjective well-being is first and foremost an individual feature, which cannot be explained by politico-institutional factors such as direct democracy”.

Insgesamt präsentieren die Studien hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen direkter Demokratie und Lebenszufriedenheit gemischte Ergebnisse. Der zuletzt angeklungene Aspekt verstärkter Demokratiezufriedenheit durch die direkte Demokratie schließt auch die Frage nach dem Einfluss direkter Demokratie auf das politische Vertrauen und die Informiertheit der Bürger an. Diese Aspekte werden nachfolgend betrachtet.

3.4.4 Wirkungen auf das politische Vertrauen und die politische Informiertheit

Bauer und Fatke (2014: 49f.) untersuchen den Einfluss direkter Demokratie auf das politische Vertrauen. Hier dient das Vertrauen in kantonale Behörden als abhängige Variable, wobei 25 Kantone in der Untersuchung im Fokus stehen (Bauer / Fatke 2014: 51, 54-56). Die Daten hinsichtlich dieser Variable beruhen dabei auf der Schweizer Wahlstudie von 2007. Die direkte Demokratie als unabhängige Variable wird einerseits nach einem Index

von Fischer (2009) für ihre formale Verfügbarkeit in den Kantonen im Jahr 2003 und andererseits durch die zwischen 2002 und 2006 im Durchschnitt abgehaltenen Initiativen und fakultativen Referenden in den Kantonen für ihren Gebrauch berücksichtigt (Bauer / Fatke 2014: 54-56, 67f.). Die Regressionsanalyse ergibt einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen dem politischen Vertrauen und der Existenz ausgebauter direktdemokratischer Beteiligungsrechte. Umgekehrt erweist sich der von einer häufigen Nutzung direkter Demokratie ausgehende Einfluss als negativ. Somit geht eine Steigerung des politischen Vertrauens auf einen umfassenden Ausbau direktdemokratischer Beteiligungsrechte zurück, während dagegen ein niedrigeres politisches Vertrauen durch den intensiven Gebrauch direkter Demokratie bedingt ist (Bauer / Fatke 2014: 57f.). Allerdings verliert sich bei Hinzunahme einer Dummy-Variablen für die Sprachregion der positive Einfluss der formalen Verfügbarkeit direkter Demokratie, wohingegen die von der Nutzung direkter Demokratie ausgehende negative Beziehung bestehen bleibt. Dies hängt mit der hohen Korrelation zwischen dem Ausmaß direkter Demokratie in den Kantonen und den Sprachregionen zusammen. Dementsprechend ist auf Basis der empirischen Befunde keine abschließende Entscheidung einer stärkeren Prägung der Ausbildung von politischem Vertrauen durch kulturelle oder institutionelle Aspekte möglich (Bauer / Fatke 2014: 60-63).

Neben diesen Effekten direkter Demokratie auf das politische Vertrauen wird auch deren Einfluss auf die politische Informiertheit der Bürger untersucht. So beschäftigen sich Benz und Stutzer (2004: 32) damit, ob zwischen dem Informationsgrad der Wähler und den jeweils vorherrschenden politischen Institutionen eine Abhängigkeit besteht (Benz / Stutzer 2004: 32). Als Datengrundlage dient ihnen die Schweizer Wahlstudie 1996, die an die nationalen Parlamentswahlen im Jahr 1995 anschließt. Hier findet eine Wissensabfrage bei den Befragten zu wesentlichen Eigenschaften des politischen Systems der Schweiz im Rahmen von drei Fragen statt, auf deren Basis die Entwicklung eines Index politischer Information erfolgt. Dieser Index wird in der Studie als abhängige Variable herangezogen. Als unabhängige Variable dient die direkte Demokratie. Konkret liegt der Fokus auf der unterschiedlichen Ausgestaltung der direktdemokratischen Rechte der 26 Kantone, was durch den Index direkter Demokratie nach Stutzer (1999) abgebildet wird (Benz / Stutzer 2004: 37f.). Die durchgeführte Regressionsanalyse kommt zu dem Ergebnis, dass in stark ausgebauten direktdemokratischen Kantonen ein höherer politischer In-

formationsgrad der Bürger vorliegt. Dabei wird eine Steigerung der politischen Informiertheit um einen Indexpunkt um 1,9 Prozentpunkte wahrscheinlicher, wenn der direktdemokratische Index um einen Punkt zunimmt (Benz / Stutzer 2004: 47f.). Bei einer Wiederholung der Analyse mit Umfragedaten der Schweizer Wahlstudie 2000 besteht zwischen dem Index direkter Demokratie und dem Index politischer Information hingegen kein signifikanter Zusammenhang. Dieser widersprüchliche Befund kann damit in Verbindung stehen, dass hier eine richtige Beantwortung von einer der drei Fragen des Index politischer Information übermäßig häufig erfolgt ist. Während hinsichtlich dieser Frage eine negative Beziehung mit der direkten Demokratie besteht, gestaltet er sich bei den beiden anderen Fragen umgekehrt, sodass ein wechselseitiger Ausgleich erfolgt. So kann für die für 1996 festgestellten Befunde dennoch hinreichende Reliabilität angenommen werden (Benz / Stutzer 2004: 51f.). Insgesamt weist diese Studie auf eine bessere Informiertheit der Wähler bei einem ausgeprägteren direktdemokratischen Mitspracherecht hin (Benz / Stutzer 2004: 56).

Nachdem bis hierhin ein breites Spektrum innerhalb der gesellschaftlichen Auswirkungen direkter Demokratie vorgestellt wurde, sollen im Folgenden die Befunde hinsichtlich Minderheitenschutz und Einbürgerung in den Blick genommen werden.

3.4.5 Einfluss auf Minderheitenschutz und Einbürgerung

Ein sehr wichtiges und gerade in den letzten Jahren intensiv erforschtes Thema stellt der Minderheitenschutz in direktdemokratischen Systemen dar. Eine frühe Betrachtung des Schutzes von Minderheitenrechten in der Schweiz liefern Frey und Goette (1998: 1344f.), die im Zeitraum von 1970 bis 1996 20 Volksabstimmungen auf Bundesebene, 13 auf Kantonsebene und 31 auf Gemeindeebene, konkret des Kantons und der Stadt Zürich, danach auswerten, ob diese minderheitenunfreundliche Entscheidungen hervorgebracht haben. Hier gelangen sie insgesamt zu dem Ergebnis, dass der Anteil minderheitenfeindlicher Entscheidungen auf allen drei Ebenen gemeinsam bei 30 Prozent liegt. Dagegen erweisen sich die Schweizer Bürger in über Zweidrittel der Abstimmungen als Befürworter zum Schutz von Minderheitenrechten (Frey / Goette 1998: 1343-1345).

Zu einem anderen Ergebnis gelangen Vatter und Danaci (2011: 216) im Rahmen ihrer Untersuchung zu den direktdemokratischen Wirkungen auf den Schutz von Minderheiten in der Schweiz. Hier stellen sie die Ergebnisse des parlamentarischen Entscheidungsprozesses den direktdemokratisch getroffenen Entscheidungen gegenüber, womit die von der

direkten Demokratie ausgehenden direkten Wirkungen, also die Abänderung der parlamentarischen Entscheidung durch den Einsatz direktdemokratischer Instrumente, im Fokus stehen (Vatter / Danaci 2011: 216). Dabei dienen diejenigen 193 Volksabstimmungen als Grundlage der Untersuchung, die im Zeitraum von 1960 bis 2007 stattgefunden und die Rechte von Minderheiten betroffen haben. Darunter fallen sowohl nationale als auch kantonale Abstimmungen (Vatter / Danaci 2011: 226). Die Auszählung der Abstimmungen hinsichtlich der Abwandlung der im Parlament getroffenen Entscheidung zugunsten oder zuungunsten der Minderheiten offenbart in 44 der 193 Fälle Veränderungen gegenüber des parlamentarischen Entscheides. Von diesen 44 Volksabstimmungen wirken sich 41 zuungunsten der jeweiligen Minderheiten aus, was durch die Verwerfung einer minderheitenfreundlichen Abstimmungsvorlage im Referendum oder der Zustimmung mittels Volksinitiative zu einer gegenüber Minderheiten feindlichen Vorlage zustande kommt. Hier heben sich eindeutig minderheitenfeindliche Tendenzen direkter Demokratie hervor (Vatter / Danaci 2011: 227f.). Bei einer getrennten Analyse der Vorlagen, die einen Abbau bzw. Ausbau von Minderheitenrechten vorsehen, ergeben sich ausgehend von den Abbauvorlagen nur selten Veränderungen der parlamentarischen Entscheidung in der Volksabstimmung. Umgekehrt werden die Ausbauvorlagen in 41 Fällen gegenüber dem parlamentarischen Beschluss verändert, wovon 39 zuungunsten der Minderheiten ausfallen. Eine Benachteiligung von Minderheiten durch die direkte Demokratie scheint somit nur mit Abstimmungsvorlagen einherzugehen, die auf die Erweiterung derer Rechte abzielen, während bei Abbauvorlagen ein gleich stark ausgeprägter Schutz zwischen dem direkt- und repräsentativdemokratischen Entscheidungsprozess besteht (Vatter / Danaci 2011: 228). Eine weitere Aufteilung nach den betroffenen Minderheitengruppen und gleichzeitig nach Ausbau- und Abbauvorlagen macht hinsichtlich der Ausbauvorlagen deutlich, dass Homosexuelle und Behinderte nicht von verglichen mit der parlamentarischen Entscheidung negativen Auswirkungen durch die direktdemokratische Nachkontrolle betroffen sind. Dagegen werden Ausbauvorlagen, die die Anliegen von Ausländern betreffen, in 42 Prozent der Vorlagen zuungunsten dieser Minderheiten verändert. Eine mittlere Position hinsichtlich der diskriminierenden Effekte nehmen sprachliche Minderheiten, Militärdienstverweigerer, Frauen und religiöse Minderheiten ein. Gerade bei Letzteren betreffen die im Vergleich zur parlamentarischen Entscheidung negativen Wirkungen Vorlagen zum Ausbau der Rechte von Muslimen, während Anerkennungsvorlagen für Gemeinschaften mit christlichen und jüdischem Hintergrund durch-

weg Bestätigung finden. Erneut zeigen sich bei den Vorlagen zum Abbau von Minderheitenrechten kaum negative Effekte (Vatter / Danaci 2011: 228-230). Bezogen auf die Ausbaivorlagen lässt sich somit feststellen, dass direktdemokratische Prozesse vor allem dann benachteiligende Effekte ausstrahlen, wenn die Vorlagen Minderheitengruppen betreffen, die nur unzureichend in die Gesellschaft integriert sind (Vatter / Danaci 2011: 229f.). Insgesamt scheinen die von der direkten Demokratie ausgehenden Effekte im Bereich Minderheitenschutz einerseits in Abhängigkeit zum Fremdheitsstatus der jeweiligen Minderheiten und ihrem Grad der Einbindung in die Gesellschaft sowie andererseits zum vorgesehenen Umfang des Ausbaus der Rechte zu stehen (Vatter / Danaci 2011: 237).

Während sich Vatter / Danaci (2011: 216) auf direkte Wirkungen beschränken, richtet Christmann (2010: 2f.) ihren Blick explizit auf die indirekten Wirkungen direkter Demokratie. Unter indirekten Wirkungen versteht man dabei die Beeinflussung des Parlaments bei der Entscheidungsfindung durch die potentiell drohende Gefahr einer Zurückweisung der Abstimmungsvorlage in der Volksabstimmung. In der Untersuchung wird die Berücksichtigung religiöser Minderheiten im Rahmen des parlamentarischen Entscheidungsprozesses genauer betrachtet. Konkret stehen dabei die parlamentarischen Debatten hinsichtlich der in den Kantonen erlassenen Anerkennungsregeln für Religionsgemeinschaften ohne christlichen Hintergrund im Fokus (Christmann 2010: 2f., 5). Diese Anerkennungsregeln bestimmen eine verfassungs- oder gesetzmäßig festgelegte Vorgehensweise zur Anerkennung von religiösen Gemeinschaften und können sowohl liberaler als auch restriktiver ausgestaltet sein (Christmann 2010: 4f.). Auf Basis einer Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis erfolgt eine Analyse der für die Festlegung von liberalen und restriktiven Anerkennungsregeln relevanten Einflussgrößen. Hier wird sich im Wesentlichen auf Faktoren diskursiver Art und damit auf die in der parlamentarischen Debatte getätigten Aussagen und Begründungen gestützt (Christmann 2010: 17f.). So stehen die im Parlament wahrgenommene Bedrohung durch eine mögliche Ablehnung der Vorlage im Referendum, die Umsetzung der Anerkennungsregeln im Rahmen einer Totalrevision der Verfassung, die ausgeprägte Beteiligung der rechtspopulistischen SVP an der parlamentarischen Diskussion sowie die Thematisierung des Islams als Erklärungsfaktoren für die parlamentarisch entwickelten Regeln der Anerkennung religiöser Gemeinschaften im Vordergrund (Christmann 2010: 19-22). Im Rahmen der QCA-Analyse sollen diese auf ihren Status als notwendige und hinreichende Bedingungen für die Festlegung von liberalen Anerkennungsregeln geprüft werden. Als Untersuchungseinheiten zieht die Autorin

diejenigen 13 Kantone heran, in denen zwischen 1980 und 2007 eine parlamentarische Debatte hinsichtlich der Anerkennungsregeln stattgefunden hat (Christmann 2010: 18f., 21). Die Ergebnisse heben eine fehlende Diskussion mit Blick auf eine drohende Gefahr des Referendums als notwendige Bedingung für liberal ausgestaltete Anerkennungsregeln hervor, während die anderen Faktoren für notwendige Bedingungen restriktiver und liberaler Anerkennungsregeln keine ausreichend hohen Werte erzielen (Christmann 2010: 24). Hinreichende Bedingungen für liberale Anerkennungsregeln ergeben sich aus der Kombination einer Umsetzung der Regeln im Rahmen einer Totalrevision der Verfassung, einer nicht thematisierten Referendumsbedrohung im Parlament und einerseits einer fehlenden starken Rolle der SVP oder andererseits einer überraschenderweise hinsichtlich des Islams stattfindenden Diskussion. Hingegen stellen die Kombination aus einer bewusst wahrgenommenen Bedrohung einer Zurückweisung im Referendum der Parlamentarier sowie einer Islamdebatte hinreichende Bedingungen für die Ausarbeitung restriktiver Anerkennungsregeln dar, ebenso wie die Kombination aus einer nicht im Rahmen einer Totalrevision der Verfassung erfolgten Regelumsetzung, einer starken parlamentarischen Repräsentation der SVP sowie einer nicht wahrgenommenen Gefahr durch ein Referendum (Christmann 2010: 26). Insgesamt sieht Christmann (2010: 32) eine Beeinflussung der Entscheidungsfindung im Parlament durch die vom Referendum ausgehenden indirekten Wirkungen als gegeben an, da die Etablierung liberal ausgestalteter Anerkennungsregeln aufgrund einer drohenden Verwerfung im Referendum häufig im Rahmen einer Totalrevision der Verfassung erfolgt. Damit wird die Festlegung restriktiver Anerkennungsregeln wesentlich durch die parlamentarische Diskussion über eine mögliche Volksablehnung bedingt. Zusätzlich lässt sich erkennen, dass eine restriktivere Ausgestaltung nicht auf den Islam selbst zurückzuführen ist. Vielmehr trägt das Bewusstsein über eine wahrscheinlich fehlende Volksunterstützung von dahingehend liberalen Bestimmungen dazu bei. Alles in allem muss im Fall der Anerkennung nicht-christlicher Religionsgemeinschaften von benachteiligenden Effekten direkter Demokratie für diese Minderheiten ausgegangen werden. So erfahren ihre Anliegen und Rechte im parlamentarischen Entscheidungsprozess eine Behandlung, die stärker durch Offenheit geprägt ist. Dabei offenbart die Studie, dass die von der direkten Demokratie ausgehenden Effekte auf Minderheiten durchaus von der jeweiligen Minderheitengruppe abhängen und nicht in allgemeingültiger Form bestehen (Christmann 2010: 32f.).

Eine Abhängigkeit der Wirkungen direkter Demokratie von der jeweils betroffenen Gruppe an Minderheiten wird bei Bolliger (2007: 422) besonders deutlich, der betrachtet, ob die italienisch- und französischsprachigen Minderheiten der Schweiz in direktdemokratischen Abstimmungen auf Bundesebene in Form von Überstimmung eher eine Benachteiligung erfahren haben oder gar Vorteile daraus ziehen, indem sie selbst über die Möglichkeit zur Überstimmung der Parlamentsentscheidung verfügen. Hier muss jedoch die im Vergleich mit anderen Minderheiten begünstigte Stellung dieser Sprachgruppen in der Schweiz bedacht werden. Die Grundlage der Untersuchung bilden 525 direktdemokratische Abstimmungen in der Zeit von 1874 bis 2005 auf Bundesebene, wobei das Abstimmungsverhalten der französischen und italienischen Sprachminderheiten fokussiert wird (Bolliger 2007: 422). Bei der Auswertung der direktdemokratischen Abstimmungen steht die Häufigkeit im Vordergrund, in denen die den Minderheitengruppen angehörig Abstimmenden von einer Minorisierung betroffen oder als Teil der siegreichen Mehrheit einer Abstimmung zu zählen sind. Ersteres liegt bei Abweichungen zwischen dem offiziellen Endergebnis und dem Abstimmungsergebnis der Mehrheit der Sprachminderheiten vor, während Letzteres bei Übereinstimmung im Abstimmungsverhalten zwischen Sprachminderheit und dem Endergebnis besteht. So wird bei der Auszählung deutlich, dass eine Minorisierung der beiden Minderheiten nur in 18 bzw. 19 Prozent der Abstimmungen erfolgt. Dieser Prozentsatz erfährt bei Betrachtung der Abstimmungen, die sich durch weniger als 40 Prozent oder mehr als 60 Prozent Zustimmung der zu den jeweiligen Minderheiten gehörenden Abstimmenden auszeichnen, sogar noch eine weitere Senkung (Bolliger 2007: 436f.). Anhand der 137 Abstimmungen, bei denen eine direkte Beeinflussung des Policy-Outputs und damit eine Änderung des parlamentarischen Entscheides erfolgt, zeigt sich, dass die italienisch- und französischsprachigen Minderheiten „mehr als doppelt so häufig von der direkten Demokratie [profitieren], als dass wegen der direkten Demokratie ihre Interessen verletzt werden“ (Bolliger 2007: 437f.). So stimmen sie zwar in 3 von 10 Abstimmungen in Einklang mit der Entscheidung des Parlaments, unterliegen dabei jedoch der abstimmenden Mehrheit. Dahingegen erstreckt sich ihr Nutzen gegenüber des parlamentarischen Beschlusses auf 7 von 10 direktdemokratischen Abstimmungen. Ausgehend von der Gesamtzahl aller Abstimmungen gehen die Minderheiten der beiden Sprachregionen dabei nur in unter 10 Prozent der Fälle in der direktdemokratischen Entscheidung als Verlierer hervor (Bolliger 2007: 438). So hält Bolliger (2007: 442) als zentrales Ergebnis fest, dass Verletzungen der französisch- und italienischsprachigen Minderheiteninteressen durchaus von der direkten Demokratie hervorgerufen

werden, der von ihr ausgehende Schutz hinsichtlich von einer Mehrheit nicht unterstützten parlamentarischen Entscheidungen jedoch überwiegt. Dennoch ist eine Generalisierbarkeit dieser Befunde für andere Minderheitengruppen aufgrund des günstigen Integrationsstatus der italienisch- und französischsprachigen Minderheiten in der Schweiz mit Vorsicht zu betrachten (Bolliger 2007: 442f.).

Schwierigkeiten mit Blick auf den Schutz von Minderheiten werden auch in der Verbindung von Einbürgerungsverfahren und direkter Demokratie offenkundig. So untersuchen Hainmueller und Hangartner (2015: 2) den von der direkten Demokratie ausgehenden Einfluss auf die Schweizer Einbürgerungsraten von Einwandererminderheiten. Als Grundlage dienen den Autoren Daten von rund 1400 Schweizer Gemeinden in der Zeit von 1991 bis 2009 hinsichtlich ihrer Einbürgerungsverfahren und -raten. Von großer Bedeutung ist in diesem Zeitraum die Umstellung der Einbürgerungsverfahren von einer direktdemokratischen Entscheidung an der Urne oder in der Bürgerversammlung hin zu einem repräsentativdemokratischen Prozess, die durch Beschlüsse des Schweizer Bundesgerichts zwischen 2003 und 2005 bedingt wurde. Dadurch besteht in 600 Gemeinden die Möglichkeit, die Veränderungen über die Zeit in Form eines natürlichen Experimentes zu untersuchen. Entscheidend ist, dass der Verfahrenswechsel für Einbürgerungen nicht auf einem eigenständigen Beschluss der Gemeinden beruht, sondern durch das Bundesgericht bestimmt wurde (Hainmueller / Hangartner 2015: 2f., 6-8). Somit fungiert die Art des Einbürgerungsverfahrens als zentrale unabhängige Variable der Untersuchung. Dafür werden zwei binäre Variablen zur Abbildung der Existenz eines direktdemokratischen Entscheidungsverfahrens und für den seltenen Fall explizit eingerichteter Einbürgerungskommissionen herangezogen.¹⁴ Demgegenüber bildet sich die Vergleichskategorie aus einem repräsentativdemokratisch gestalteten Einbürgerungsverfahren. Die entsprechenden Einbürgerungsraten der Gemeinden stellen die abhängige Variable der Studie dar (Hainmueller / Hangartner 2015: 8f.). Die Regressionsanalyse ergibt, dass die durchschnittlichen Einbürgerungsraten bei einem direktdemokratischen Einbürgerungsverfahren mit dem Wechsel hin zu einem repräsentativdemokratischen Verfahren um 62 Prozent zunehmen. So wird deutlich, dass sich die von den gewählten Repräsentanten getroffene Entscheidung über Einbürgerungsanträge für Immigranten wesentlich vorteil-

¹⁴ Diese Kommissionen bestehen nur in sehr wenigen Gemeinden, sodass im Rahmen dieser Arbeit nicht genauer darauf eingegangen wird (Hainmueller / Hangartner 2015: 6).

hafter gestaltet, als wenn die Bürger über ihr Anliegen entscheiden (Hainmueller / Hangartner 2015: 11f.). Dementsprechend stellt die direkte Demokratie eine eindrucksvolle Hürde dar, die auf dem Weg einer erfolgreichen Einbürgerung zu überwinden ist (Hainmueller / Hangartner 2015: 22).

In einer weiteren Studie beschäftigen sich Hainmueller und Hangartner (2013: 160) mit der Frage, inwiefern die endgültige Entscheidung in Einbürgerungsreferenden durch persönliche Eigenschaften der Bewerber beeinflusst wird. Dafür untersuchen sie die Ergebnisse von 2400 Referenden über Einbürgerungen in 44 Schweizer Gemeinden während eines Zeitraumes von 1970 bis 2003. Hier beziehen sie sich auf diejenigen Gemeinden, die im Rahmen geheimer Urnenabstimmungen über die Einbürgerungsanträge entschieden und im Vorfeld der Abstimmung eine Art Abstimmungsheft mit wesentlichen Informationen über die Bewerber versendet haben, wobei diese Vorgehensweise seit dem Jahr 2003 vom Bundesgericht als unzulässig erklärt wurde. Im Rahmen der Untersuchung bietet dieses Verfahren jedoch die Möglichkeit des Vergleichs einer Vielzahl von Einbürgerungsentscheidungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und für Bewerber mit unterschiedlichen Eigenschaften, um Veränderungen in der Diskriminierung von Immigrantengruppen in ihrer zeitlichen Entwicklung zu prüfen, wobei Verzerrungen hinsichtlich sozialer Erwünschtheit vernachlässigt werden können (Hainmueller / Hangartner 2013: 160, 164). Die abhängige Variable der Einbürgerungsentscheidung wird anhand des Anteils der Nein-Stimmen im Einbürgerungsreferendum sowie durch eine binäre Variable, die die Gesamtannahme oder -ablehnung der Einbürgerung angibt, berücksichtigt. Den Abstimmungsheften zur Vorabinformation der Abstimmenden werden Angaben über persönliche Eigenschaften der jeweiligen Bewerber entnommen, die als unabhängige Variablen fungieren. So können soziodemographische Merkmale, der Integrationsstatus und die Sprachkenntnisse, die Einwanderungsgeschichte und das Herkunftsland sowie ökonomische und soziale Referenzen herangezogen werden. Das Zurückgreifen auf die offiziellen Abstimmungshefte ermöglicht es, die Verantwortlichkeit der Differenzen in den Bewerbereigenschaften für die unterschiedlichen Einbürgerungserfolge aufzuzeigen, da diese für die Bürger die wesentliche Entscheidungsgrundlage darstellen (Hainmueller / Hangartner 2013: 164, 167f.). In den Ergebnissen der Regressionsanalyse für die Variable des Anteils an Nein-Stimmen ist deutlich erkennbar, dass der größte Effekt auf die Entscheidung im Einbürgerungsreferendum vom Herkunftsland der Bewerber ausgeht. Hier

scheinen gerade Bewerber aus dem ehemaligen Jugoslawien sowie der Türkei im Vergleich zu Bewerbern aus nord- und westeuropäischen Ländern mit ansonsten gleichen Eigenschaften besonders benachteiligt. Erstere weisen einen um 15 Prozentpunkte höheren Anteil an Nein-Stimmen auf, während dieser für Letztere um 13 Prozentpunkte höher liegt. Die restlichen Bewerbungseigenschaften haben entweder keine oder nur eine wesentlich geringere Bedeutung für den Einbürgerungserfolg. Betrachtet man als abhängige Variable, ob der Einbürgerungsantrag abgelehnt oder angenommen wurde, tritt das schlechtere Abschneiden jugoslawisch- und türkischstämmiger Bewerber nochmals deutlicher hervor, indem es um 30 Prozentpunkte wahrscheinlicher als bei nord- und westeuropäischen Einbürgerungskandidaten mit ansonsten gleichen Eigenschaften zu einer Ablehnung des Einbürgerungsantrags kommt (Hainmueller / Hangartner 2013: 170-173). Insgesamt betont die Studie, „that observably similar applicants face dramatically different rejection rates depending on the applicants’ country of origin“ (Hainmueller / Hangartner 2013: 185). Damit führt die von den Bürgern getroffene Einbürgerungsentscheidung zu einer Verletzung des Diskriminierungsverbotes in Art. 8 der Schweizer Bundesverfassung, was bereits in der Begründung des Bundesgerichts hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit des Verfahrens vermutet wurde. So geht die direkte Demokratie mit diskriminierenden Wirkungen hinsichtlich Einbürgerungen einher (Hainmueller / Hangartner 2013: 164, 185f.).

Nachdem nun eine umfassende Betrachtung der vielfältigen Wirkungen direkter Demokratie im Bereich Gesellschaft erfolgt ist, sollen die Ergebnisse der einzelnen Studien zusammenfassend betrachtet werden.

3.4.6 Zusammenfassung der Ergebnisse im Wirkungsbereich Gesellschaft

Insgesamt konnten mit Blick auf die gesellschaftlichen Auswirkungen direkter Demokratie ganz unterschiedliche Aspekte betrachtet werden. Während einerseits die Beeinflussung des Sozialkapitals, der Lebenszufriedenheit aber auch des politischen Vertrauens und der politischen Informiertheit in den Blick genommen wurde, standen vor allem das große Thema Minderheitenschutz und Einbürgerungen im Vordergrund (Frey / Stutzer 2000a: 918; Benz / Stutzer 2004: 32; Freitag / Schniewind 2007: 252; Vatter / Danaci 2011: 216; Bauer / Fatke 2014: 49f.; Hainmueller / Hangartner 2015: 2).

Das Fazit hinsichtlich der direktdemokratischen Wirkungen auf das Sozialkapitel und im engeren Sinne auf die Beteiligung und Aktivität in Vereinen gestaltet sich anhand der

Befunde von Freitag (2006) und Freitag / Schniewind (2007) positiv. Beide Studien heben hervor, dass die Möglichkeit der direktdemokratischen Beteiligung mit einer Belebung des Vereinslebens und -aktivitäten sowie einem höheren Mitgliederanteil in den Kantonen einhergeht (Freitag 2006: 140f., 145; Freitag / Schniewind 2007: 265-267). Dabei zeigt sich vor allem die Bedeutung der institutionellen Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente im Gegensatz zu deren Nutzung (Freitag 2006: 135f., 140f.; Freitag / Schniewind 2007: 263, 265-267). Eine hohe Vergleichbarkeit der Studien ist aufgrund der beidseitigen Fokussierung auf die Schweizer Kantone gewährleistet. Zusätzlich ergänzen sich die Studien hinsichtlich der betrachteten Zeitpunkte. Während sich Freitag (2006: 127, 138) bei der abhängigen Variable auf Daten aus dem Jahr 1999 fokussiert, können Freitag / Schniewind (2007: 252, 262f.) frühere Daten von 1997 sowie aktuellere Daten aus 2000 und 2004 hinzufügen. Nichtsdestotrotz weist auch letztere Untersuchung keine Daten der vergangenen zehn Jahre auf. Allerdings kann man gerade bei einem Aspekt wie der Vereinstätigkeit davon ausgehen, dass sich diese über mehrere Jahre konstant hält und daher große Veränderungen für die heutige Zeit unwahrscheinlich sind. Dennoch scheint hier ein Vergleich auf kommunaler Ebene interessant, da Vereinsengagement häufig an den Wohnort gebunden ist. Berücksichtigt werden muss jedoch, dass beide Untersuchungen maßgeblich auf Markus Freitag zurückgehen, der durch seine Studie von 2006 bereits mit einem vorgeprägten Hintergrund an weitere Forschungsvorhaben herantritt. Insgesamt ergeben sich jedoch keine ernsthaften Zweifel an den Ergebnissen der beiden Studien, weswegen die Wirkungen direkter Demokratie auf das soziale Kapital als positiv beurteilt werden (Freitag 2006: 145; Freitag / Schniewind 2007: 269).

Wesentlich heterogener gestalten sich die Studienbefunde hinsichtlich des Einflusses direkter Demokratie auf die Lebenszufriedenheit. Während sich die direkte Demokratie in der Studie von Frey / Stutzer (2000a: 925f.) positiv auf die Lebenszufriedenheit der Bürger auswirkt, indem stärker ausgeprägte direktdemokratische Rechte mit vermehrter Lebenszufriedenheit einhergehen, können Dorn et al. (2008: 241) bei Berücksichtigung von Sprachvariablen keinen signifikanten Effekt feststellen. Auch Stadelmann-Steffen / Vatter (2012: 551) erkennen keine Beeinflussung der Lebenszufriedenheit durch die direkte Demokratie, wohingegen ihre zunehmende Nutzung mit einer höheren Demokratiezufriedenheit der Bürger verbunden ist. Hier stellt sich die Frage, welche der Studien höher zu gewichten ist, um eine Wirkungsrichtung direkter Demokratie festzulegen. Zunächst betrachten alle Studien die Kantonsebene. Die Bedeutung der Befunde von Frey / Stutzer

(2000a: 920f.) wird jedoch durch die relativ alten Daten aus den 1990ern eingeschränkt. Dagegen sind die Daten von Dorn et al. (2008: 228, 232f., 242f.), die das individuelle Wohlbefinden der Schweizer in den Jahren 2000 bis 2002 wiedergeben, und von Stadelmann-Steffen / Vatter (2012: 536f.), deren Daten für die abhängige Variable auf dem Schweizer Freiwilligen-Monitor 2006 beruhen, eher mit dem heutigen Zeitpunkt vergleichbar. Gerade ein Konstrukt wie die Lebenszufriedenheit unterliegt einer starken Veränderung über die Zeit und scheint für verschiedene Generationen nicht zwingend in gleicher Weise anzunehmen. Dabei spielen nicht nur politische oder gesellschaftliche Ereignisse eine Rolle, sondern auch über die Zeit veränderte Normvorstellungen. Daran anschließend wird hier eine stärkere Datenaktualität als ausschlaggebendes Kriterium angesehen. Zusätzlich überzeugt gerade der von Stadelmann-Steffen / Vatter (2012: 551) vorgenommene explizite Einbezug der Demokratiezufriedenheit als abhängige Variable. Dabei erscheint es jedoch erstaunlich, dass sich lediglich die häufige Nutzung direkter Demokratie steigend auf die Demokratiezufriedenheit ausübt, da besonders die zunehmende Inanspruchnahme dieser Instrumente von Unzufriedenheit mit der Politik zeugen kann, welche ein Eingreifen der Bürger erforderlich macht (Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 548-550; Freitag / Ackermann 2016: 711). Aufgrund der Tatsache, dass zwei Studien unterschiedlicher Autorentams auf Basis relativ aktueller Daten keinen Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Lebenszufriedenheit feststellen, wird dieser in der vorliegenden Arbeit nicht angenommen (Dorn et al. 2008: 241; Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 551). Dementsprechend lässt sich der Schluss von Frey / Stutzer (2000a: 934), dass die Erfüllung der Präferenzen der Wähler durch die Politiker in einer direkten Demokratie mit weitgehendem Ausprägungsgrad eher erfolgt, an dieser Stelle nicht zwingend ziehen (Dorn et al. 2008: 241f.). Dagegen sticht besonders die Darstellung des steigenden Einflusses auf die Demokratiezufriedenheit der Bürger heraus, sodass insgesamt als positiv zu beurteilende direktdemokratische Wirkungen auf die Demokratie-, nicht aber die Lebenszufriedenheit konstatiert werden (Frey / Stutzer 2000a: 933f.; Dorn et al. 2008: 241; Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 551f.).

Mit Blick auf die Auswirkungen direkter Demokratie auf das politische Vertrauen und die politische Informiertheit lassen sich positive Wirkungen bestimmen. So sind stark ausgebaute direktdemokratische Beteiligungsrechte sowohl mit einem höheren politischen Vertrauen als auch einem höheren Informationsgrad der Bürger verbunden (Benz /

Stutzer 2004: 47f.; Bauer / Fatke 2014: 57f.). Gerade beim politischen Vertrauen ist jedoch nicht von einem generellen Effekt direkter Demokratie zu sprechen, da häufig stattfindende Abstimmungen eine dahingehend niedrigere Ausprägung bedingen (Bauer / Fatke 2014: 57f.). Die Tatsache, dass sich die von der direkten Demokratie ausgestrahlten Wirkungen je nach betrachteter Dimension unterscheiden können, stellt eine Erkenntnis dar, die prinzipiell hinsichtlich der Debatte um direkte Demokratie berücksichtigt werden sollte. Durch die Aktualität ihrer verwendeten Daten überzeugen vor allem Bauer / Fatke (2014: 54-56, 67f.), während die Ergebnisse zur politischen Informiertheit von Benz / Stutzer (2004: 37f.) bereits auf Umfragedaten Mitte der 1990er Jahre zurückgehen. Aufgrund uneindeutiger Befunde einer von den Autoren durchgeführten Wiederholung auf Basis von Umfragedaten aus dem Jahr 2000 würde sich gerade hinsichtlich der politischen Informiertheit eine Reanalyse mit aktuelleren Daten anbieten (Benz / Stutzer 2004: 51f.). Auch mit Blick auf den Einfluss direkter Demokratie auf das politische Vertrauen gestaltet sich die Studienlage mit einer Studie als schwach, sodass eine weitere Überprüfung sinnvoll erscheint. Dabei sollte vor allem der Zusammenhang zwischen politischem Vertrauen und den Sprachregionen fokussiert werden, um die Beeinflussung des politischen Vertrauens durch kulturelle oder institutionelle Aspekte besser abschätzen zu können (Bauer / Fatke 2014: 60-63). Gerade hinsichtlich der Befunde zum politischen Vertrauen offenbart sich die Funktion direkter Demokratie als Vetospieler und gleichzeitig als Lösung des Prinzipal-Agent-Problems, indem die einfachere Möglichkeit des Zurückgreifens auf direktdemokratische Instrumente zur Eingrenzung des Handlungsrahmens sowie zur Kontrolle der Politiker führt und in der Konsequenz zu einem größeren politischen Vertrauen beiträgt (Blankart 1992: 509; Hug / Tsebelis 2002: 466; Bauer / Fatke 2014: 52f., 63). Daher muss auf Basis der bisherigen Befunde zunächst davon ausgegangen werden, dass die Existenz direkter Demokratie mit weitestgehend positiven Wirkungen auf die politische Informiertheit und das politische Vertrauen der Bürger verbunden ist, indem sie zu deren Steigerung beiträgt, wobei eine häufige Nutzung zu negativen Folgen für das politische Vertrauen führt (Benz / Stutzer 2004: 55; Bauer / Fatke 2014: 63).

Nachdem die direkte Demokratie im gesellschaftlichen Bereich bisher überwiegend mit positiven Wirkungen einhergeht, offenbart sich das Gegenteil, wenn man den Minderheitenschutz und das Schweizer Einbürgerungsverfahren in den Blick nimmt. Abgesehen von Frey / Goette (1998: 1345) und Bolliger (2007: 442) liefern alle Studien durch die

direkte Demokratie ausgelöste, benachteiligende Ergebnisse für Minderheiten (Christmann 2010: 33; Vatter / Danaci 2011: 227-230; Hainmueller / Hangartner 2013: 185f.; Hainmueller / Hangartner 2015: 11). Erstere Studie wird allerdings in der Forschungsliteratur methodisch umfassend kritisiert, sodass den festgestellten überwiegend schützenden Wirkungen ein nicht allzu großes Gewicht zugestanden wird. Beispielsweise gestaltet sich die verwendete Datengrundlage als wenig umfassend, da hinsichtlich der Kantone und Gemeinden lediglich der Kanton und die Stadt Zürich einbezogen werden (Frey / Goette 1998: 1343-1345; Vatter 2016: 387f.). Dagegen führt Bolliger (2007: 422, 442f.) die beschränkte Übertragbarkeit seiner Befunde selbst an, da die untersuchten französisch- und italienischsprachigen Minderheiten einen im Vergleich guten gesellschaftlichen Status in der Schweiz aufweisen. Zusätzlich deuten seine Befunde neben den schützenden Wirkungen für Minderheiten gegenüber der parlamentarischen Entscheidung auch auf Minorisierungen hin (Bolliger 2007: 437f., 442). So kann der direkten Demokratie zwar kein generell verletzender Effekt hinsichtlich Minderheitenrechten unterstellt werden, eine solche Wirkung tritt jedoch umso stärker hervor, wenn Ausländer und religiöse Minderheiten betroffen sind. Dies zeigt sich dabei sowohl in direkter Weise durch die Veränderung des parlamentarischen Beschlusses im Referendum oder der Initiative zum Nachteil der jeweiligen Minderheiten als auch in indirekter Weise hinsichtlich der restriktiveren Ausgestaltung von Anerkennungsregeln für nicht-christliche Religionsgemeinschaften durch die kantonalen Parlamente aufgrund der Bedrohung einer Zurückweisung in der Volksabstimmung (Christmann 2010: 32f.; Vatter / Danaci 2011: 228-230). So scheinen die Studienergebnisse auf Differenzen in den Präferenzen des Medianwählers und den parlamentarischen Entscheidungen hinsichtlich Minderheitenrechten hinzuweisen, was im Rahmen von Volksentscheiden eine Korrektur erfährt oder im Sinne indirekter Wirkungen die Parlamentarier vorab zu einer Annäherung bewegt (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 77; Christmann 2010: 12, 32f.). Die höhere Gewichtung der Studien von Vatter / Danaci (2011: 226) und Christmann (2010: 21) ergibt sich auch durch die breit angelegten Untersuchungszeiträume und dahingehend die Aktualität der Daten, was die Belastbarkeit der Ergebnisse unterstreicht. Die verstärkte Forschung verschiedener Autoren in diesem Bereich spiegelt die Aktualität der Diskussion hinsichtlich des Umgangs mit Minderheiten und dahingehend der Gewährleistung ihrer Rechte in der Schweiz wider (Bundeszentrale für politische Bildung 2009). So müssen der direkten Demokratie eindeutig negative Wirkungen für Minderheiten und den Schutz ihrer Rechte in Form erheblicher Benachteiligungen zugeschrieben werden.

Die Robustheit dieses minderheitenfeindlichen Effektes direkter Demokratie bestätigt sich in den Studien von Hainmueller / Hangartner (2013; 2015) zum Schweizer Einbürgerungsverfahren in den Gemeinden. Gerade der Vergleich der Einbürgerungsraten über die Zeit und dahingehend die Gegenüberstellung der im Rahmen eines direktdemokratischen und eines repräsentativdemokratischen Verfahrens getroffenen Einbürgerungsentscheidungen liefern nochmals qualitativ belastbarere Ergebnisse als die bisher genannten Studien, wobei deutlich niedrigere Einbürgerungsraten im direktdemokratischen Verfahren hervorgehoben werden (Matsusaka 2005: 195; Hainmueller / Hangartner 2015: 4f., 8f., 11). Bei der genaueren Betrachtung des Zusammenhangs zwischen den Bewerbungseigenschaften und der Einbürgerungsentscheidung offenbart sich erneut, dass nicht alle Minderheiten gleichermaßen von diesem benachteiligenden Effekt direkter Demokratie betroffen sind, sondern vor allem Immigranten bestimmter Herkunftsländer. Eine größere Ablehnungswahrscheinlichkeit in Abhängigkeit vom Herkunftsland belegt eindeutig eine Diskriminierung, wie sie in Art. 8 der Schweizer Bundesverfassung untersagt wird (Hainmueller / Hangartner 2013: 160, 185f.). Zu berücksichtigen ist, dass diese Studie keinen Vergleich mit einem repräsentativdemokratischen Einbürgerungsverfahren bereithält und sich nur auf die kleine Gruppe an Gemeinden bezieht, die Einbürgerungsentscheidungen direktdemokratisch geheim an der Urne treffen. Dennoch zeigt sie die diskriminierenden Wirkungen direkter Demokratie hinsichtlich Einbürgerungsentscheidungen eindrucksvoll auf (Hainmueller / Hangartner 2013: 160, 163, 186). Daran anschließend stellt die Abschaffung der direktdemokratischen Entscheidungsfindung über Einbürgerungen die einzig folgerichtige Konsequenz dar (Hainmueller / Hangartner 2015: 22). Hierfür spricht nicht allein die mit dem Verfahren einhergehende Diskriminierung. Weitere Studien ergeben, dass Einbürgerung sowohl hinsichtlich der langfristigen sozialen als auch politischen Integration förderlich wirkt (Hainmueller / Hangartner / Pietrantuono 2015: 12656; Hainmueller / Hangartner / Pietrantuono 2017: 273f.). Gemeinsam mit den zuvor vorgestellten Studien zum Minderheitenschutz ergeben sich an den diskriminierenden Wirkungen direkter Demokratie für Minderheiten keine Zweifel, was als deutlich negativ einzuordnen ist.

Alles in allem zeigen sich im gesellschaftlichen Bereich gemischte Effekte der direkten Demokratie. Während hinsichtlich des Sozialkapitals, der Zufriedenheit, dem politischen Vertrauen und der politischen Informiertheit überwiegend positive Wirkungen auszu-

machen sind, führt die direkte Demokratie im Bereich des Minderheitenschutzes zu dramatischen Benachteiligungen und Diskriminierungen (Benz / Stutzer 2004: 55; Freitag 2006: 145; Vatter / Danaci 2011: 227-230; Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 551; Bauer / Fatke 2014: 63; Hainmueller / Hangartner 2015: 22). Die große Vielfalt an untersuchten Aspekten macht es in diesem Wirkungsbereich schwierig, eine Gewichtung vorzunehmen, da sich die Effekte nur schwer gegeneinander aufrechnen lassen. Aufgrund der Wichtigkeit der Gewährleistung wesentlicher Grundrechte wird den Befunden der Studien zum Minderheitenschutz mehr Bedeutung beigemessen, sodass die Gesamtwirkung direkter Demokratie im gesellschaftlichen Bereich in die negative Richtung ausschlägt (Feld / Kirchgässner 2002: 100f.).

Nachdem nun in allen Bereichen eine Vielzahl an Studien vorgestellt und hinsichtlich der Wirkungen direkter Demokratie reflektiert und kumuliert wurden, soll abschließend eine Gesamtbetrachtung der Ergebnisse aller Wirkungsbereiche erfolgen. Hier ist die Herausarbeitung eines umfassenden Fazits hinsichtlich der Wirkungen direkter Demokratie in der Schweiz und ihrer Richtung zentral.

3.5 Gesamtbetrachtung der Ergebnisse aller Wirkungsbereiche

Betrachtet man die Gesamtwirkungen direkter Demokratie in den drei in dieser Arbeit vorgestellten Wirkungsbereichen einzeln, wurden die Wirkungen direkter Demokratie im Bereich der Staatstätigkeit insgesamt als positiv eingestuft. Dies ergibt sich vorwiegend aus der senkenden Wirkung des Finanzreferendums hinsichtlich der öffentlichen Ausgaben, Einnahmen, Schulden und Steuern im Bereich der allgemeinen Staatstätigkeit. Entgegen des erwarteten Robin-Hood-Effekts können diese Begrenzungen auch von der Gesetzesinitiative ausgehen oder sie entfaltet gar keinen Einfluss (Feld / Kirchgässner 2001a: 355; Feld / Matsusaka 2003: 2717-2719; Freitag / Vatter / Müller 2003: 360-363; Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 62; Funk / Gathmann 2011: 1262f.). Dabei dürfen die Wirkungen auf die Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik jedoch nicht aus den Augen gelassen werden. Trotz unterschiedlicher an die konkrete Konzeption eines Sozialstaates zu stellender Anforderungen sind vor allem die vom fakultativen Referendum ausgehenden zeitlichen Verzögerungen für die negative Beurteilung der Wirkungen im Bereich verantwortlich (Obinger 1998: 171-180; Wagschal / Obinger 2000: 478-480; Moser / Obinger 2007: 345-353). Insgesamt wurde aber den positiven Wirkungen der allgemeinen Staatstätigkeit ein höherer Stellenwert zugesprochen.

Im Bereich der Ökonomie können entgegen der Darlegungen von Wittmann (2001: 36f., 125) sowie von Germann (1999: 405f.) keine negativen, sondern vielmehr positive Wirkungen direkter Demokratie und im Besonderen des Finanzreferendums ausgemacht werden. Sowohl mit Blick auf die Wirtschaftskraft als auch auf die Arbeitslosigkeit konstatieren die empirischen, auf systematisch durchgeführten Regressionsanalysen basierenden Befunde durchweg positiv zu beurteilende Wirkungen, indem die direkte Demokratie zu einer stärkeren Wirtschaftskraft und einer niedrigeren Arbeitslosigkeit führt (Feld / Savioz 1997: 529; Freitag / Vatter 2000: 597; Vatter 2002: 369-371; Freitag / Vatter 2004: 298).

Die negativen Wirkungen der direkten Demokratie im gesellschaftlichen Bereich ergeben sich hauptsächlich durch die mit ihr verbundenen erheblichen Diskriminierungen und Benachteiligungen von Minderheiten. Diesen Effekt belegen die Studien insbesondere für Ausländer und religiöse Minderheiten, gerade auch im Rahmen von Einbürgerungsentscheidungen (Christmann 2010: 33; Vatter / Danaci 2011: 228-230; Hainmueller / Hangartner 2013: 185f.; Hainmueller / Hangartner 2015: 22). Aufgrund der großen Bedeutung von Minderheitenschutz hinsichtlich der Gewährleistung essentieller Grundrechte kann hier kein Ausgleich durch die überwiegend positiven Wirkungen direkter Demokratie auf das soziale Kapital einer Gesellschaft, die Demokratiezufriedenheit, das politische Vertrauen sowie den Informationsgrad erfolgen (Feld / Kirchgässner 2002: 100f.; Benz / Stutzer 2004: 55; Freitag 2006: 145; Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 551; Bauer / Fatke 2014: 63).

In Anschluss an die bisherigen Ausführungen zeigen sich in zwei der drei Wirkungsbereiche positive und in einem Bereich negative Wirkungen. Dabei konzentrieren sich Erstere auf den Bereich der Staatstätigkeit und hier insbesondere der allgemeinen Staatstätigkeit sowie den Bereich der Ökonomie, während die negativen Wirkungen direkter Demokratie im gesellschaftlichen Bereich vor allem hinsichtlich des Minderheitenschutzes zu verorten sind (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 105; Vatter / Danaci 2011: 227-230).

Dementsprechend bildet die Darstellung der empirischen Befunde zu den Wirkungen direkter Demokratie in der Schweiz ab, dass diese durchaus bedeutende positive Wirkungen insbesondere im Bereich Staatstätigkeit und Ökonomie entfaltet, der Schluss von Vatter (2016: 401) auf ein Übergewicht der positiven Wirkungen direkter Demokratie lässt sich

jedoch nicht uneingeschränkt teilen. Auch wenn dieser Schwächen im Minderheitenschutz zugestehet, können die negativen Wirkungen im gesellschaftlichen Bereich nicht einfach durch positive ökonomische und finanzpolitische Effekte revidiert werden (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 105; Vatter 2016: 401f.). So erkennen auch Feld und Kirchgässner (2002: 100) an, dass die direkte Demokratie in denjenigen Bereichen zu Problemen führt, „wo das Demokratieprinzip einer Verfassung mit dem Rechtsstaatsprinzip in Konflikt gerät“. Auch wenn die Studien immer wieder betonen, dass nicht alle Minderheiten in gleichem Maße von den diskriminierenden Wirkungen betroffen sind und diesen daher keine Allgemeingültigkeit zugesprochen werden kann, erweist sich das Ausmaß der Benachteiligung beispielsweise bei Vatter / Danaci (2011: 227-230) und Hainmueller / Hangartner (2015: 11) als sehr deutlich (Bolliger 2007: 442f.; Christmann 2010: 33). Gerade mit Blick auf die hochaktuellen Zuwanderungsbewegungen nach Europa und die in den kommenden Jahren notwendige Integration dieser Menschen in die Gesellschaft verschärft sich die Brisanz der diskriminierenden Wirkungen direkter Demokratie (Reimann 2015). Auch wenn das Prinzip der Mehrheit die Basis von Demokratien darstellt, darf eine auf unfairen Prinzipien beruhende Benachteiligung struktureller Minderheiten nicht geduldet werden (Heußner / Jung 2009: 128). Es kommt zur Repression und Diskriminierung von Minderheiten, wenn es diesen nicht von Zeit zu Zeit offensteht, einen Teil der Mehrheit zu bilden. Dahingehend muss die Einhaltung von Grund- und Menschenrechten immer gewährleistet sein, was in der Schweiz häufig nicht der Fall ist. Dies wird anhand aktueller direktdemokratischer Entscheidungen wie dem Minarett-Verbot, aber auch an der Benachteiligung von Einbürgerungsbewerbern aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei in der durch die Bürger getroffenen Einbürgerungsentscheidung deutlich (Feld / Kirchgässner 2002: 101; Bundeszentrale für politische Bildung 2009; Hainmueller / Hangartner 2013: 185).

So erweist es sich als der Realität unangemessen, der direkten Demokratie allein positive oder negative Effekte zuzuschreiben. Vielmehr strahlt sie beidseitige Wirkungen aus. Allerdings fällt auf, dass die parlamentarischen Politikergebnisse und die Präferenzen des Medianwählers im Bereich der allgemeinen Staatstätigkeit und im gesellschaftlichen Bereich hinsichtlich des Minderheitenschutzes besonders weit auseinanderzuklaffen scheinen und direktdemokratische Instrumente eine Korrekturfunktion einnehmen. Dieser Einsatz führt jedoch zu gegensätzlich zu bewertenden Wirkungen (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 77; Feld / Matsusaka 2003: 2705; Christmann 2010: 12, 32f.). Letztendlich

kommt es auch darauf an, welchen Wirkungsaspekten man normativ mehr Gewicht zuschreibt. Diese Gewichtung wird von Wissenschaftlern und Politikern aus verschiedenen Disziplinen und Richtungen in unterschiedlicher Art und Weise erfolgen (Vatter 2016: 401). So ist es von entscheidender Bedeutung, die Breite der Wirkungen, wie sie hier untersucht wurden, im Blick zu behalten und nicht lediglich Einzelaspekte zu fokussieren. Zusätzlich müssen die Unterschiede in den Wirkungen der einzelnen Instrumente berücksichtigt werden, da sich insbesondere das Referendum als erfolgreicher Vetospieler darstellt (Vatter / Freitag 2002: 71f.; Freitag / Vatter / Müller 2003: 363f.). Ein „Allheilmittel“, wie der Titel der Arbeit fragt, scheint die direkte Demokratie somit nicht zu sein. Dieser Status kann im Umkehrschluss jedoch auch der repräsentativen Demokratie nicht zugeschrieben werden, was in der aktuellen Debatte über deren Krise zum Tragen kommt (Kleinert 2012: 18). Dennoch sollte im Blick behalten werden, dass hier vorrangig die Wirkungen direkter Demokratie auf die Politikergebnisse betrachtet wurden, wodurch nicht auszuschließen ist, dass eine stärker prozessbezogene Analyse zu anderen Schlüssen gelangen könnte.

Darüber hinaus muss geklärt werden, inwiefern für die häufig auf kantonaler und kommunaler Ebene gewonnenen Studienerkenntnisse eine Übertragbarkeit auf Bundesebene gewährleistet ist. Ausgangspunkt sollte dabei immer die Tatsache darstellen, dass die Vergleichsmöglichkeiten auf nationalstaatlicher Ebene mit Blick auf die Wirkungen direkter Demokratie starken Beschränkungen unterliegen, sodass der Vergleich verschiedener Kantone und Gemeinden als Behelf unvermeidlich ist (Eichenberger 1999: 277, 280; Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 106; Freitag / Vatter 2000: 581). Tatsächlich gilt die Übertragung von auf unterschiedlichen Staatsebenen gewonnen Befunden als problematisch. Erschwerend hinzu kommt, dass die Hypothese einer nicht möglichen Übertragbarkeit zwischen den Ebenen auf empirische Weise keine Widerlegung erfahren kann. Eine Verneinung von Unterschieden in den Wirkungen direkter Demokratie auf den unteren Staatsebenen und der Bundesebene ist daher nicht von vornherein gegeben (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 106f.). So wird beispielsweise kritisiert, dass auf Kantons-ebene im Gegensatz zum Bund eine Begrenzung des Volkes in Form der Bundesverfassung besteht, die eine Missbrauchswahrscheinlichkeit reduziert (Borner / Rentsch 1997: 109f.; Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 106). Allerdings führen Kirchgässner / Feld / Savioz (1999: 107) an, dass dies auch für die Bundesebene hinsichtlich der Entscheidungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger anzunehmen ist, hier jedoch bezogen auf die

internationale Ebene. Zusätzlich kann der Bund nur im Falle eines tatsächlichen Verfassungsverstoßes gegen auf kantonaler Ebene getroffene Gesetze vorgehen. Auch wenn diese Unterschiede für eine Verneinung der Übertragbarkeit der Befunde kaum ausschlaggebend sind, bleibt dennoch fragwürdig, ob die Einschränkung durch die Bundesverfassung und durch internationale rechtliche Regelungen in der Schweiz über einen gleichwertigen Status verfügen, da sich gerade die Schweizer Bürger erfolgreich gegen internationale Einbindungen gewehrt haben (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 106f.; Trechsel 2000: 15; Wittmann 2001: 25, 43).

Vielmehr muss für eine Übertragung der Befunde als problematisch gewertet werden, dass gerade die positiven Wirkungen hauptsächlich auf das Finanzreferendum zurückgehen, welches auf Bundesebene bislang nicht existiert (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 107f.). Ähnliches gilt für die auf kantonaler Ebene, nicht aber im Bund vorhandene Gesetzesinitiative (Vatter 2016: 363f., 368). Hinsichtlich der Befunde zum Finanzreferendum ergeben sich für eine Übertragung auf die Ebene des Bundes vor allem drei Herausforderungen. Zunächst differiert die Struktur der getätigten Ausgaben auf Bundesebene und den niedrigeren föderalen Ebenen, da Transferausgaben auf Ersterer eine größere Rolle spielen. Ebenso erweist sich auf Bundesebene das Risiko einer Übersteuerung als existent, wenn das Finanzreferendum zum Einspruch gegen Ausgaben genutzt wird, die auf im Rahmen der direkten Demokratie beschlossene monetäre Leistungen zurückgehen. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, dass das Finanzreferendum für eine von den Stimmbürgern ausgehende generelle Blockierung genutzt wird (Feld 2004: 59). Diese Aspekte sollten hinsichtlich einer Beurteilung der Wirkungen direkter Demokratie und ihrer Übertragung auf die Bundesebene berücksichtigt werden. Voraussetzung zur Annahme der positiven Wirkungen auch für die Bundesebene muss jedoch zunächst die Schaffung des Finanzreferendums auf dieser Ebene sein. Dementsprechend bedarf es zur Entfaltung dieser Wirkungen direkter Demokratie auf Schweizer Bundesebene eher einer Ausweitung des direktdemokratischen Instrumentariums, als dass eine Begrenzung in den Blick zu nehmen ist (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 107-109; Freitag / Vatter 2004: 298).

Somit lässt sich der Auffassung von Kirchgässner / Feld / Savioz (1999: 108f.), dass „[s]olange nicht überzeugend nachgewiesen wird, dass die Bürgerinnen und Bürger sich bei ihrer Stimmabgabe auf Bundesebene grundsätzlich anders verhalten als auf den Ebenen der Kantone und Gemeinden, [...] alles dafür [spricht], dass auch auf Bundesebene ein [...] positiver Einfluss der direkten Demokratie auf die wirtschaftliche Entwicklung

besteht“, nur bedingt zustimmen.¹⁵ Die Nichtexistenz des hinsichtlich der positiven Wirkungen zentralen Instruments des Finanzreferendums auf Bundesebene stellt eine erhebliche Einschränkung der Übertragbarkeit der Befunde dar. Dies ist jedoch nicht mit einer Wertlosigkeit der hier vorgestellten Ergebnisse gleichzusetzen. Prinzipiell machen die Befunde deutlich, dass über die Einführung des Finanzreferendums auf Bundesebene nachgedacht werden sollte, auch wenn hier Unterschiede zwischen den Ebenen zu berücksichtigen sind (Feld 2004: 59; Vatter 2007: 106). Zusätzlich bleibt der Vergleich auf gliedstaatlicher Ebene trotz der erwähnten Schwierigkeiten die einzige Möglichkeit zur Erlangung fundierter empirischer Erkenntnisse hinsichtlich der Wirkungen direkter Demokratie (Eichenberger 1999: 277, 280; Freitag / Vatter 2000: 581). Daher müssen die Einschränkungen in der Übertragbarkeit für die Schweizer Bundesebene insgesamt akzeptiert werden, wobei die Befunde zumindest eine Annäherung bereitstellen.

Nochmal schwieriger gestaltet sich die Übertragung dieser auf die Schweiz bezogenen Erkenntnisse für eine mögliche Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene in Deutschland, da hier zusätzlich der Einbezug nationaler Eigenheiten erforderlich ist (Feld / Kirchgässner 2002: 100). Auf den ersten Blick wirkt es, als würden sich keine großen Unterschiede im Systemaufbau beider Länder ergeben, abgesehen von der Prägung durch repräsentative und direkte Demokratie sowie den Landessprachen. So zeigen sich beispielsweise Ähnlichkeiten hinsichtlich der Gestaltung der wirtschaftlichen Systeme mit jeweils Marktwirtschaften und kapitalistischer Eigentumsordnung, aber durch den hervorgehobenen Föderalismus auch für die politischen Systeme. Bei genauerer Betrachtung verfügen beide Länder dennoch über eine ganz unterschiedliche Ausgestaltung des Föderalismus, da dieser in der Schweiz mit einer Steuerhoheit der beiden unteren Ebenen verbunden ist, was in dieser Art in Deutschland nicht besteht (Kirchgässner / Pommerehne 1992: 221-223). Gerade dieser Aspekt kann zu Schwierigkeiten hinsichtlich der Übertragbarkeit der Befunde im Bereich Staatstätigkeit führen. Des Weiteren beschäftigt sich Decker (2016: 149-160) intensiv mit der Systemkompatibilität direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene in Deutschland. Auch hier ergeben sich Differenzen zwischen den beiden Ländern beispielsweise aufgrund der unterschiedlichen Stellung und Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit, womit wiederum Veränderungen in den Wirkungen direkter Demokratie, wie sie in dieser Arbeit aufgezeigt wurden, einhergehen können

¹⁵ Generell scheint in den Darlegungen von Kirchgässner / Feld / Savioz (1999: 105-109) eine große politische Erwünschtheit hinsichtlich der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf die Schweizer Bundesebene mitzuschwingen.

(Decker 2016: 153-155; Ismayr 2009: 551; Vatter 2016: 514f.). Zusätzlich beruht die Funktionalität der schweizerischen direkten Demokratie auf einer in besonderer Form ausgeprägten Kultur und Tradition des politischen Diskurses, sodass die direkte Demokratie in einem Land ohne diese Art des Diskurses, wie etwa in Deutschland, nicht automatisch dieselben Wirkungen entfalten muss (Kirchgässner 2000: 176). Hier wendet Kirchgässner (2000: 176) allerdings zu Recht ein, dass die Ausbildung solch einer Kultur auch durch die direkte Demokratie entsteht und nicht ausschließlich ihre notwendige Bedingung darstellt. Nichtsdestotrotz sind all die genannten Probleme in Kauf zu nehmen, da nur innerhalb der Schweiz oder den USA die Möglichkeit zur Erlangung eindeutiger empirischer Befunde über die Wirkungen direkter Demokratie besteht (Eichenberger 1999: 280; Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 75). Aufgrund der Tatsache, dass die Schweizer Befunde entsprechend als bestmögliche Orientierung und Annäherung betrachtet werden müssen und die Schweiz gleichzeitig als Vorbild zur Ausgestaltung direkter Demokratie auf Bundesebene angeführt wird, scheint eine Übertragung dieser Befunde auf Deutschland hinreichend akzeptabel (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 75; Deutscher Bundestag 2002: 6; Decker 2016: 158; AfD 2017: 8).

Nachdem nun die Wirkungen direkter Demokratie in der Schweiz in den verschiedenen Bereichen mit ihren Problemen der Übertragbarkeit umfassend beleuchtet und eine Wirkungsrichtung entwickelt wurde, soll abschließend eine Zusammenfassung der Erkenntnisse dieser Arbeit erfolgen. Abgeleitet aus der durchgeführten Analyse sollen auch erste Konsequenzen für die zukünftige Debatte über die direkte Demokratie auf Bundesebene in Deutschland gezogen werden.

4. Schlussfolgerung

Die deutsche Debatte um die Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene wurde als Anlass genommen, sich intensiver mit den Wirkungen direkter Demokratie auseinanderzusetzen. Die Diskussion in Deutschland stützt sich vor allem auf prozessbezogene Argumente, vernachlässigt dabei die direktdemokratischen Wirkungen auf die Politikergebnisse und sieht keine Differenzierung zwischen den verschiedenen direktdemokratischen Instrumenten vor, sodass es das Ziel der vorliegenden Arbeit war, einen Beitrag zur Schließung dieser Lücken in der deutschen Diskussion zu leisten (siehe Tabelle 2; Mehr Demokratie e.V. o. J.). Zusätzlich wird die Schweiz häufig als Vorbild zur Ausgestaltung der direktdemokratischen Beteiligungsrechte auf deutscher Bundesebene angeführt,

wodurch die Prüfung der Fragestellung, welche Wirkungen direkter Demokratie sich anhand der Befunde in der Schweiz feststellen lassen, in dieser Arbeit im Vordergrund stand (Deutscher Bundestag 2002: 6; AfD 2017: 8). Auf Basis einer Vorlage nach Vatter (2016: 379-389) ging es dabei vor allem um die Wirkungen auf die Politikergebnisse in den Bereichen Staatstätigkeit, Ökonomie und Gesellschaft.

Zunächst wurden das politische System der Schweiz und dahingehend der ausgeprägte Föderalismus sowie die repräsentativdemokratischen Komponenten der halbdirekten Schweizer Demokratie näher vorgestellt. Ersterer geht in der Schweiz beispielsweise mit einer kantonalen Hoheit über Steuern sowie ausgeprägter Autonomie der Gemeinden einher (Linder 2009: 569; Linder 2012: 264f.). Hinsichtlich der Exekutive wurde der Bundesrat als siebenköpfige Kollegialregierung vorgestellt, wobei ein besonderer Staatschef fehlt (Linder 2009: 571f.). Eine herausragende Rolle nimmt die Regierungszusammensetzung nach der freiwilligen „Zauberformel“ ein, die als Ergebnis des Wandels von einer Mehrheits- zur Konkordanzdemokratie betrachtet werden muss (Linder 2009: 573). Für diese Entwicklung spielt gerade die Einführung des fakultativen Referendums im Bund 1874 eine wichtige Rolle (Neidhart 1970: 287f.). Die Schweizer Legislative setzt sich aus dem National- und Ständerat zusammen (Lüthi 2014: 173). Dabei muss das Parlament keine Eingriffe des Bundesgerichts fürchten, da eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Bundesgesetzen in der Schweiz nicht etabliert ist (Lüthi 2014: 170; Rothmayr Allison / Varone 2014: 221). Eine Schwächung des Parlaments geht jedoch mit den ausgeprägten Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger im Rahmen der direkten Demokratie einher (Lehner / Widmaier 2002: 137).

Anschließend wurde die direktdemokratische Komponente des Schweizer Systems betrachtet. Bereits auf Bundesebene verfügen die Schweizer über ein breit ausgebautes Instrumentarium direkter Demokratie, wobei die wichtigsten Instrumente die Volksinitiative auf Teil- und Totalrevision der Verfassung, das obligatorische Verfassungsreferendum sowie das fakultative Gesetzesreferendum darstellen. Während das Referendum zum Widerspruch gegen ein parlamentarisch beschlossenes Gesetz und damit zur Aufrechterhaltung des Status quo herangezogen wird, können durch die Initiative neue Themen durch die Bürger selbst eingebracht werden (Linder 2012: 283, 287; Linder 2014: 147-149; Milic / Rousselot / Vatter 2014: 69). Dieses direktdemokratische Basissystem findet sich auch auf Kantonsebene wieder und weist hier sogar einen noch weitreichenderen

Ausbau auf. So besteht zusätzlich zur Verfassungs- auch die Gesetzesinitiative. Als weiteres wichtiges Instrument, welches lediglich auf Kantonsebene vorhanden ist, gilt das Finanzreferendum (Linder 2014: 149; Milic / Rousselot / Vatter 2014: 72). Auf Gemeindeebene zeigt sich vor allem in den kleineren Deutschschweizer Gemeinden die Etablierung von Gemeindeversammlungen als direktdemokratisch geprägtes Legislativorgan, die häufig durch Referendums- und Initiativrechte komplettiert werden. Größere Gemeinden, vor allem in den französischsprachigen Landesteilen, verfügen über ein Gemeindeparlament, jedoch ebenso unter Berücksichtigung von Referendum und Initiative (Ladner 1991: 71f.; Ladner 2002: 816; Schiller 2002: 101; Linder 2014: 150; Milic / Rousselot / Vatter 2014: 85f.).

Mit diesem Hintergrund wurde sich der Analyse der Befunde zu den Wirkungen direkter Demokratie in der Schweiz gewidmet. Dafür erfolgte zunächst die Vorstellung der Vorgehensweise der Analyse sowie der Anlage der untersuchten Studien. Die durchgeführte Analyse beruht auf drei Wirkungsbereichen, den Wirkungen auf die Staatstätigkeit, die Ökonomie sowie die Gesellschaft, die nach Vatter (2016: 379-389) übernommen, dabei jedoch verschiedentlich modifiziert wurden. Der Wirkungsbegriff der vorliegenden Arbeit schließt an das Policy-Making-Modell nach Jann (1981: 17, 26f.) sowie Jann / Wegrich (2014: 103-105) an, womit vor allem die direktdemokratischen Wirkungen auf die Politikergebnisse, besonders die Outcomes und Impacts fokussiert wurden (Vatter 2016: 389f.). Daher konnte der Wirkungsbereich des politischen Systems und seiner Akteure, der vor allem den politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozess betrifft, nicht näher betrachtet werden (Ackermann et al. 1994: 32; Vatter 2016: 373-378). Zusätzlich ging es darum, gleichzeitig möglichst aktuelle sowie etablierte Untersuchungen in die Analyse einzubeziehen. Hinsichtlich der allgemeinen Anlage der Studien wurde festgehalten, dass viele Untersuchungen aufgrund der Schwierigkeiten eines Vergleichs auf nationaler Ebene die Möglichkeit des Gliedstaatenvergleichs und damit ein *most similar systems design* nutzen (Przeworski / Teune 1970: 32-34; Eichenberger 1999: 277, 280; Vatter / Freitag 2002: 62). Darüber hinaus sind zur besseren Einordnung der Studien mit dem Vetospielertheorem, dem Prinzipal-Agent-Problem, dem Medianwählertheorem sowie dem Robin-Hood-Effekt die dominanten theoretischen Hintergründe vorgestellt worden (Downs 1968: 197, 290f.; Blankart 1992: 509; Tsebelis 1995: 293, 301; Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 76f.; Hug / Tsebelis 2002: 466f.; Vatter 2016: 380).

Daraufhin wurde sich den konkreten Befunden zu den Wirkungen direkter Demokratie in den einzelnen Wirkungsbereichen gewidmet, indem die Studienergebnisse zunächst für jeden Bereich einzeln zusammengetragen und miteinander in Beziehung gesetzt wurden, bevor abschließend eine Kumulation der Befunde aller Wirkungsbereiche erfolgte.

Die Wirkungen direkter Demokratie auf die Staatstätigkeit in der Schweiz wurden in zwei Unterbereiche aufgeteilt, die Wirkungen auf die allgemeine Staatstätigkeit sowie auf die Staatstätigkeit im Bereich Wohlfahrts- und Sozialpolitik. Für die Studien in ersterem Bereich dienten die zentralen Komponenten der Staatstätigkeit, öffentliche Einnahmen und Ausgaben, öffentliche Schulden sowie Besteuerung als Gliederungsansätze (Jahn 2013: 134f.). Hier geht vom Finanzreferendum ein bremsender Effekt mit Blick auf die öffentlichen Ausgaben, Einnahmen, Schulden und Steuern aus (Feld / Kirchgässner 2001a: 355; Feld / Kirchgässner 2001b: 358, 362; Feld / Matsusaka 2003: 2718; Freitag / Vatter / Müller 2003: 360-362; Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 62; Funk / Gathmann 2011: 1262). Zusätzlich scheint ein Zusammenwirken von Finanzreferendum und Gesetzesinitiative hinsichtlich der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zu bestehen, wodurch auch die Initiative mit senkenden Wirkungen verbunden sein kann (Feld / Kirchgässner 2001a: 355; Feld / Matsusaka 2003: 2719). Im Bereich der Besteuerung und des Ausmaßes des Steuerstaates bleibt die Volksinitiative hingegen ohne Einfluss. Der theoretisch mit ihr verbundene Robin-Hood-Effekt zeigt sich in den empirischen Ergebnissen nicht (Freitag / Vatter / Müller 2003: 360-363; Freitag / Vatter 2006: 98-103). Ebenso wirkt sich die direkte Demokratie auf die Steuerhinterziehung und Steuermoral aus, indem sie zu weniger Steuerhinterziehung und mehr Steuermoral beiträgt (Pommerehne / Weck-Hannemann 1996: 168; Torgler 2005: 527-529). So konnten für den Bereich der allgemeinen Staatstätigkeit anhand der Schweizer Befunde positive Wirkungen direkter Demokratie konstatiert werden, wobei der bremsende Effekt mehrheitlich auf das Finanzreferendum zurückgeht (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 105).

Hinsichtlich der Wirkungen direkter Demokratie auf die Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik wurden die Entwicklung und Ausgestaltung des Sozialstaates und -politik, Ausgaben für Bildung und Gesundheit sowie die Einkommensumverteilung betrachtet (Jahn 2013: 142f., 147). Für die Ausgestaltung der Sozialpolitik wurden drei qualitative Effekte, der Ausgabenniveau-, der Zeitverzögerungs- und der Struktureffekt, festgestellt, die insbesondere auf das fakultative Referendum zurückgehen (Obinger 1998: 171-180; Wagschal / Obinger 2000: 478-480; Moser / Obinger 2007: 345-353). Diese

führen zu einer niedrigen Sozialleistungsquote, enormen zeitlichen Verzögerungen bei der Etablierung von Sozialversicherungen und insgesamt zu einem liberalen Schweizer Sozialstaat (Obinger 1998: 173f., 178; Wagschal / Obinger 2000: 478f.; Moser / Obinger 2007: 345, 347). So lässt sich ein hemmender Effekt direkter Demokratie auf die Ausgestaltung des Schweizer Sozialstaates und der Sozialpolitik feststellen, der trotz möglicher Unterschiede in den an einen Sozialstaat zu richtenden Anforderungen besonders mit Blick auf die Zeitverzögerungen eine negative Beurteilung erfährt (Obinger 1998: 173; Wagschal / Obinger 2000: 478f.; Moser / Obinger 2007: 345). Bedingt durch die Uneindeutigkeit der weiteren Befunde in diesem Bereich der Staatstätigkeit hinsichtlich der direktdemokratischen Wirkungen auf die Einkommensumverteilung sowie der Ausgaben in den Unterbereichen Bildung und Gesundheit, konnte diese negative Einordnung nicht aufgehoben werden (Freitag / Bühlmann 2003: 154, 158, 160; Vatter / Rüfli 2003: 314-317; Feld / Fischer / Kirchgässner 2010: 833f.). Im Gesamten wurden die direktdemokratischen Wirkungen für den Bereich der Staatstätigkeit aufgrund der umfassenden Studienlage im Bereich allgemeiner Staatstätigkeit im Vergleich zur Staatstätigkeit in der Wohlfahrts- und Sozialpolitik als positiv gewertet.

Als weiterer Wirkungsbereich wurden die Folgen direkter Demokratie für die Ökonomie betrachtet. Hier standen zentrale wirtschaftspolitische Komponenten wie die Wirtschaftskraft und die Arbeitslosigkeit im Vordergrund (Jahn 2013: 137). Die Studien beziehen sich mehrheitlich auf das Finanzreferendum und belegen überwiegend positive Wirkungen. Dabei weisen Kantone, die über dieses Instrument verfügen, stärkere wirtschaftliche Leistungen auf, auch wenn die konkrete Operationalisierung zwischen den Studien variiert (Feld / Savioz 1997: 511f., 529; Freitag / Vatter 2000: 589, 591f., 594f.; Freitag / Vatter 2004: 296f.). In Hinblick auf diese breite empirische Befundlage konnte den von Germann (1999: 405f.) und Wittmann (2001: 125) vermuteten negativen Wirkungen direkter Demokratie auf die Schweizer Ökonomie nicht so viel Gewicht eingeräumt werden (Vatter 2007: 97f.). Hinsichtlich der Arbeitslosigkeit erweisen sich die Studienergebnisse als nicht vollkommen eindeutig, sodass hier insgesamt nur leicht positive Wirkungen des Finanzreferendums in Form der Verringerung von Arbeitslosigkeit unterstellt werden konnten (Vatter 2002: 369-371; Steffen 2005: 44f.). Alles in allem bestehen derzeit keine Anzeichen für negative Wirkungen hinsichtlich der Ökonomie. Vielmehr muss das Finanzreferendum als ein Instrument mit dahingehend positiv zu beurteilenden Wirkungen verstanden werden (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 105).

Im letzten Wirkungsbereich standen die gesellschaftlichen Wirkungen direkter Demokratie im Vordergrund. Hier wurden thematisch einerseits die Wirkungen auf das gesellschaftliche Sozialkapital, die Lebenszufriedenheit, das politische Vertrauen und die politische Informiertheit sowie andererseits der große Block des Minderheitenschutzes betrachtet (Frey / Stutzer 2000a: 918; Benz / Stutzer 2004: 32; Freitag / Schniewind 2007: 252; Vatter / Danaci 2011: 216; Bauer / Fatke 2014: 49f.; Hainmueller / Hangartner 2015: 2). Während die Studien positive Wirkungen direkter Demokratie auf das gesellschaftliche Sozialkapital in Form ausgeprägterer Vereinsbeteiligung und -aktivität feststellen, erweisen sich die Befunde hinsichtlich der Lebenszufriedenheit als heterogener (Freitag 2006: 140f.; Freitag / Schniewind 2007: 265-267). Letztendlich können die zwei aktuelleren Studien von Dorn et al. (2008: 232f., 235) sowie Stadelmann-Steffen / Vatter (2012: 536f., 551) einen steigernden Einfluss der direkten Demokratie auf die Lebenszufriedenheit wie bei Frey / Stutzer (2000a: 921, 925f.) nicht bestätigen, sodass dieser im Rahmen der vorliegenden Arbeit verworfen wurde. Darüber hinaus haben sich in Anschluss an Stadelmann-Steffen / Vatter (2012: 551) die direktdemokratischen Wirkungen hinsichtlich vermehrter Demokratiezufriedenheit als relevant erwiesen, welche insgesamt als positiv bewertet wurden. Positive Wirkungen sind ebenso für den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und politischem Vertrauen sowie politischer Informiertheit deutlich geworden, die in ihrer formalen Ausgestaltung mit einem höheren politischen Vertrauen und Informationsgrad der Bürger einhergeht, wobei sich mit Blick auf die häufige Inanspruchnahme direktdemokratischer Instrumente auch negative Wirkungen in Form eines niedrigeren Vertrauens offenbaren (Benz / Stutzer 2004: 47f.; Bauer / Fatke 2014: 57f.). So weist die direkte Demokratie in diesem Teil des gesellschaftlichen Bereichs überwiegend positive Wirkungen auf.

Ganz im Kontrast dazu gestalten sich deren Effekte auf den Minderheitenschutz. Die Mehrheit der betrachteten Studien belegt deutlich benachteiligende Wirkungen direkter Demokratie für Minderheiten. So arbeiten Vatter / Danaci (2011: 227-230) heraus, dass Veränderungen des parlamentarischen Beschlusses im Volksentscheid in aller Regel mit nachteiligen Wirkungen für die jeweiligen Minderheiten in Verbindung stehen, vor allem wenn Minderheitenrechte ausgebaut werden sollen und schlecht integrierte Gruppen wie Ausländer betroffen sind. Auch in indirekter Weise wirkt die direkte Demokratie benachteiligend für Minderheiten, wie sich anhand der Debatte über die Anerkennungsregeln

von nicht-christlichen Religionsgemeinschaften in den kantonalen Parlamenten zeigt. Dabei entstehen Ausgestaltungen restriktiverer Art, wenn die Gefahr eines Referendums als bedrohend wahrgenommen wird (Christmann 2010: 2f., 5, 33). Die beiden Studien, welche positive Wirkungen für Minderheiten konstatieren, sind dahingehend eingeschränkt, als dass sie entweder gut integrierte Minderheiten betrachten oder methodische Mängel aufweisen (Frey / Goette 1998: 1344f.; Bolliger 2007: 422, 442f.; Vatter 2016: 387f.). Auch in den Studien zum Schweizer Einbürgerungsverfahren werden minderheitenunfreundliche Effekte deutlich. So erweist sich die Einbürgerungsrate bei einem repräsentativdemokratischen Einbürgerungsverfahren im Vergleich zu einem direktdemokratischen Verfahren als wesentlich höher. Zusätzlich scheinen Ablehnungen in direktdemokratischen Einbürgerungsentscheiden gerade durch das Herkunftsland der Bewerber bedingt, was dem Diskriminierungsverbot in der Schweizer Verfassung entgegensteht (Art. 8 BV; Hainmueller / Hangartner 2013: 185f.; Hainmueller / Hangartner 2015: 11). Diese negativen Wirkungen können auch durch die zuvor aufgezeigten überwiegend positiven Wirkungen im gesellschaftlichen Bereich nicht ausgeglichen werden, da der Schutz von Grundrechten keine Verstöße erlaubt (Feld / Kirchgässner 2002: 101; Benz / Stutzer 2004: 55; Freitag 2006: 145; Vatter / Danaci 2011: 227-230; Stadelmann-Steffen / Vatter 2012: 551; Bauer / Fatke 2014: 63; Hainmueller / Hangartner 2015: 22). Daher wurden die Wirkungen im gesellschaftlichen Bereich insgesamt als negativ beurteilt.

Mit Blick auf die Ausgangsfragestellung dieser Arbeit, welche Wirkungen direkter Demokratie sich anhand der Befunde in der Schweiz feststellen lassen, konnte die hier durchgeführte Analyse eine Vielzahl an Wirkungen aufzeigen. Dabei zeichnet sich die direkte Demokratie in der Schweiz, vor allem in Form des Finanzreferendums, hinsichtlich der öffentlichen Ausgaben, Einnahmen, Schulden und Besteuerung oder der Wirtschaftskraft und Arbeitslosigkeit durch sehr gewichtige positive Wirkungen im Bereich der allgemeinen Staatstätigkeit und Ökonomie aus (Feld / Savioz 1997: 529; Feld / Kirchgässner 2001a: 355; Feld / Kirchgässner 2001b: 358, 362; Vatter 2002: 369-371; Feld / Matsusaka 2003: 2721; Freitag / Vatter / Müller 2003: 360-362). Ihr aufgrund dessen einen Status als „Allheilmittel“ zuzusprechen, wird den Gesamtbefunden jedoch nicht gerecht. Für Minderheiten, speziell religiöse Gemeinschaften und Ausländer, bringt die direkte Demokratie nicht nur keine Vorteile, sondern geht mit erheblichen diskriminierenden und benachteiligenden Wirkungen einher, was in Hinblick auf die Wahrung von Grund- und Menschenrechten nicht hinnehmbar ist. Dies lässt sich auch nicht durch die

positiven Wirkungen auf die Staatstätigkeit und Ökonomie aufrechnen (Feld / Kirchgässner 2002: 100f.; Christmann 2010: 33; Vatter / Danaci 2011: 227-230; Hainmueller / Hangartner 2013: 185f.; Hainmueller / Hangartner 2015: 11f.). Insgesamt müssen sowohl positive als auch negative Facetten in den Wirkungen direkter Demokratie angenommen werden, wenn man diese in ihrer Breite betrachtet und nicht allein einzelne Schwerpunkte herausgreift. Dazu gehört ebenso zwischen den verschiedenen direktdemokratischen Instrumenten zu differenzieren und an der ein oder anderen Stelle die politische Erwünschtheit dieser institutionellen Einrichtung hintenanzustellen (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 105-109; Freitag / Vatter / Müller 2003: 363f.). Allerdings beschränken sich diese Schlüsse auf die Betrachtung der direktdemokratischen Wirkungen auf die Politikergebnisse. Nur wenn alle genannten Aspekte in ihrer Gesamtheit einbezogen werden, kann die Komplexität und Vielfalt der Wirkungen direkter Demokratie angemessen beurteilt werden.

Welche Erkenntnisse liefert nun die hier durchgeführte Analyse der Wirkungen direkter Demokratie anhand der Schweizer Befunde für die deutsche Debatte über die Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene? Zunächst einmal konnte bereits geklärt werden, dass eine Übertragung der zum Teil auf kommunaler und kantonaler Ebene gewonnenen Ergebnisse auf die Bundesebene sowie auf ein anderes Land zwar mit Schwierigkeiten einhergeht, die vor allem auf die fehlende Verankerung des Finanzreferendums auf Schweizer Bundesebene und auf spezifische nationale Eigenschaften zurückgehen, aber im Sinne einer bestmöglichen Annäherung vertretbar ist (Eichenberger 1999: 277, 280; Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 75, 105-109; Feld / Kirchgässner 2002: 99f.).

Eine bedeutende Einsicht der Analyse stellt die Notwendigkeit dar, über die Wirkungen und damit auch die Vor- und Nachteile der direkten Demokratie nicht im Sinne eines abstrakten Konstruktes zu debattieren, sondern, sofern die Möglichkeit besteht, eine Differenzierung zwischen den verschiedenen direktdemokratischen Instrumenten vorzunehmen. Dies ist ein Aspekt, den Kielmansegg (2006: 66f.) bereits vor über 10 Jahren mit Blick auf die deutsche Debatte eingefordert hat. So weisen die Schweizer Befunde gerade auf Unterschiede in den Wirkungen des Referendums und der Initiative hin, wobei von Ersterem deutlich stärkere Wirkungen ausgehen, besonders als spezifisches Instrument zur Beteiligung der Bürger in Finanzfragen (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 105; Freitag / Vatter / Müller 2003: 360-362). Darüber hinaus wurden Differenzen in den Wirkun-

gen abhängig von der institutionellen Ausgestaltung eines Instruments und seines Gebrauchs deutlich (Bauer / Fatke 2014: 63). Diese unterschiedlichen Wirkrichtungen der Instrumente sollten auch in der deutschen Diskussion eine stärkere Berücksichtigung erfahren. So sieht man beispielsweise an der Gegenüberstellung der Pro- und Contra-Argumente von Mehr Demokratie e.V., dass nur selten auf ein bestimmtes Instrument Bezug genommen wird. Es lassen sich zwar an der ein oder anderen Stelle Vermutungen darüber anstellen, auf welches Instrument ein Argument und auch die Widerlegungen von Mehr Demokratie e.V. anspielen, hierfür muss jedoch spezifisches Fachwissen und umfangreiche Kenntnis über die verschiedenen Instrumente vorhanden sein (siehe Tabelle 2; Mehr Demokratie e.V. o. J.). Gerade für den Normalbürger kann ein solches Wissen nicht vorausgesetzt werden. Vielmehr muss es Aufgabe der öffentlichen Diskussion sein, in einem ersten Schritt die Vielfalt direktdemokratischer Instrumente bekannt und verständlich zu machen, um in einem nächsten Schritt die von den jeweiligen Instrumenten ausgehenden Wirkungen darzustellen und abzuwägen. In Zusammenhang damit steht auch, Einigkeit herzustellen, welche Instrumente auf Bundesebene eingeführt werden sollen. Bleibt es bei der bisherigen dominanten Diskussion um die dreistufige Volksgesetzgebung, die auf der Schweizer Gesetzes- und Verfassungsinitiative beruht oder sollen auch Formen des Referendums eingeführt werden, wie es z.B. Mehr Demokratie e.V. vorsieht (Deutscher Bundestag 2002: 3, 6; Mehr Demokratie e.V. 2013: 7-9; Decker 2016: 14)? Die hier durchgeführte Wirkungsanalyse stellt einen wichtigen Schritt zur Festlegung der entsprechenden Instrumente dar. Danach entfaltet vor allem das Referendum positive Wirkungen auf die Staatstätigkeit und die Ökonomie und empfiehlt sich so zur Einführung auf deutscher Bundesebene (Feld / Savioz 1997: 511f., 529; Feld / Kirchgässner 2001a: 355; Vatter 2002: 369-371; Freitag / Vatter / Müller 2003: 360-362; Freitag / Vatter 2004: 295-297; Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 62). Allerdings handelt es sich hier mit dem Finanzreferendum um eine ganz besondere Form des Referendums, die mit dem in den deutschen Ländern vorherrschenden „Finanztabu“ für die Volksgesetzgebung kollidiert (Trechsel / Serdült 1999: 37; Feld / Kirchgässner 2002: 99; Degenhart 2005: 94). Jedoch enthält bereits der Gesetzentwurf der rot-grünen Regierung zur Etablierung von Volksinitiative, -begehren und -entscheid auf Bundesebene keinen Ausschluss von finanzbezogenen Vorlagen mehr, wobei der Entwurf auf das Instrument der Initiative bezogen bleibt (Deutscher Bundestag 2002: 3, 5).¹⁶ Des Weiteren ist zu berücksichtigen,

¹⁶ Allerdings hatte der genannte Gesetzentwurf aufgrund der generellen Ablehnung durch die Unionsparteien nie eine realistische Chance zur Annahme, was dessen weitreichende Ausgestaltung gewissermaßen

dass mit der Festlegung auf bestimmte Instrumente zur Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene auch eine Überprüfung derer institutionellen Vereinbarkeit mit der Ausgestaltung des deutschen Systems stattfinden muss, da die festgestellten Wirkungen dadurch beeinflusst werden können (Decker 2016: 152f.).¹⁷

Als eine weitere aus den Schweizer Befunden abgeleitete Erkenntnis für die deutsche Debatte ergibt sich, dass gerade auf Seite der Befürworter direkter Demokratie auf Bundesebene bedeutende Argumente unberücksichtigt bleiben, indem ihre Wirkungen auf die Politikergebnisse vernachlässigt werden. So führt Mehr Demokratie e.V. beispielsweise ein verantwortungsloses Handeln der Bürger mit den öffentlichen Finanzen bei den Contra-Argumenten an. Zwar geht der Verein bei seinen Widerlegungen darauf ein, dass Studien existieren, die gegenteilige Effekte aufzeigen, allerdings scheint diese Erkenntnis in der Debatte nicht so stark verbreitet zu sein, dass man es als explizites Pro-Argument ins Feld führen würde (siehe Tabelle 2; Mehr Demokratie e.V. o. J.). Gerade die hier aufgezeigten positiven Wirkungen im Bereich Staatstätigkeit, aber auch die in der deutschen Diskussion bislang vollkommen unbeachteten positiven Folgen für die Ökonomie sollten stärker eingebracht und gewichtet werden, liefern sie doch der Befürworterseite enorm starke Argumente (Feld / Savioz 1997: 529; Vatter 2002: 369-371; Freitag / Vatter / Müller 2003: 360-362; Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 62; Funk / Gathmann 2011: 1262). Besonders für Deutschland als fünftgrößte Volkswirtschaft weltweit, aber auch in Zeiten zunehmender Staatsverschuldung können diese Wirkungen nicht ohne Beachtung bleiben (Holtfrerich et al. 2015: 13-15; PwC 2017: 4). Umgekehrt wird die Gefährdung von Minderheitenrechten als Wirkung direkter Demokratie auf die Politikergebnisse, wie sie die Schweizer Studien deutlich herausstellen, in der deutschen Diskussion bei den Gegenargumenten bereits berücksichtigt (siehe Tabelle 2; Mehr Demokratie e.V. o. J.; Christmann 2010: 33; Vatter / Danaci 2011: 227-230; Hainmueller / Hangartner 2015: 22). Allerdings ist davon auszugehen, dass die herausgearbeiteten diskriminierenden und benachteiligenden Wirkungen direkter Demokratie in Deutschland durch die starke Stellung des Bundesverfassungsgerichts abgefedert werden würden, welches in dieser Ausgestaltung in der Schweiz nicht existiert. Dadurch ist der Schutz essentieller

bedingt (Jung 2002: 288f.; Decker 2011: 193f.). Die Freigabe finanzwirksamer Entscheide dürfte sich bei einem Entwurf, der tatsächlich umgesetzt werden kann und soll, erheblich schwieriger gestalten (Feld / Kirchgässner 2002: 99).

¹⁷ Dieser Aspekt kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht näher besprochen werden, für eine detaillierte Analyse (siehe Decker 2016: 149-160).

Grundrechte in Deutschland auf bessere Art und Weise gewährleistet als in der Schweiz, was den in der vorliegenden Arbeit größten Kritikpunkt an der Schweizer direkten Demokratie erheblich eingrenzt (Feld / Kirchgässner 2002: 100f.; Ismayr 2009: 551; Vatter 2016: 514f.). Trotzdem müsste auch hier ein Weg zur angemessenen Integration des Bundesverfassungsgerichtes in den direktdemokratischen Entscheidungsprozess gefunden werden (Decker 2016: 153-155). Gesamt betrachtet soll den prozessbezogenen Argumenten damit keineswegs ihre Bedeutsamkeit abgesprochen werden. Allerdings kann eine sinnvolle Debatte und letztendlich auch eine Entscheidung für oder gegen direkte Demokratie nur erfolgen, wenn man sich in gleicher Weise über die möglichen Konsequenzen für die Politikergebnisse bewusst ist.

Vordergründiges Interesse dieser Arbeit ist es nicht, eine abschließende Entscheidung über die Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene in Deutschland zu treffen, sondern vielmehr Klarheit über ihre Wirkungen zu schaffen und dabei mögliche Rückschlüsse für die deutsche Debatte zu ziehen. Dennoch liefert die hier anhand der Schweizer Erfahrungen durchgeführte Wirkungsanalyse direkter Demokratie wertvolle Erkenntnisse, um einer Entscheidung für oder gegen direkte Demokratie auf Bundesebene näher zu kommen. Alles in allem stützen die zusammengetragenen Befunde, wie bereits angeklungen, eher die Seite der Befürworter. Gerade die vorrangig vom Finanzreferendum ausgehenden positiven Wirkungen einerseits im Bereich der Staatstätigkeit sowie andererseits im Bereich der Ökonomie bieten den deutschen Unterstützern direkter Demokratie zusätzliche, bislang nur stiefmütterlich behandelte Argumente für eine Einführung auf Bundesebene (Vatter 2002: 369-371; Feld / Matsusaka 2003: 2718; Freitag / Vatter 2004: 296; Freitag / Vatter 2006: 98-100; Feld / Kirchgässner / Schaltegger 2011: 62). Gleichzeitig scheint das auf Basis dieser Analyse stärkste Gegenargument eines unzureichenden Minderheitenschutzes aufgrund der Stellung des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland nicht in gleichem Maße erwartbar (Feld / Kirchgässner 2002: 100f.; Ismayr 2009: 551; Vatter / Danaci 2011: 227-230; Hainmueller / Hangartner 2013: 185f.; Hainmueller / Hangartner 2015: 22). Darauf aufbauend sprechen die hier vorliegenden Erkenntnisse eher für die Einführung direkter Demokratie auf deutscher Bundesebene. Im Gegensatz zum deutschen Favorit der dreistufigen Volksgesetzgebung, die auf dem Instrument der Initiative beruht, sollte jedoch eher das Referendum, insbesondere hinsichtlich Finanzfragen, in den Blick genommen werden (Kirchgässner / Feld / Savioz 1999: 105; Deutscher Bundestag 2002: 3; Decker 2016: 14). Jedoch wurde in der vorliegenden Arbeit nur eine

Facette direkter Demokratie betrachtet. Für eine abschließende Entscheidung ist es unerlässlich, nicht nur die Wirkungen direkter Demokratie auf die Politikergebnisse, sondern ebenso ihren Einfluss auf den politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozess in vollem Umfang zu analysieren sowie eine Prüfung der institutionellen Kompatibilität direktdemokratischer Verfahren mit den bereits vorhandenen Strukturen und Eigenschaften des politischen Systems der Bundesrepublik vorzunehmen (Ackermann et al. 1994: 32; Jann / Wegrich 2014: 103-105; Decker 2016: 152f.). Dabei hängt eine Entscheidung für oder gegen direkte Demokratie auf deutscher Bundesebene immer auch vom normativen Standpunkt ab, von dem aus sie beurteilt wird.

Insgesamt sollte anhand dieser Arbeit deutlich geworden sein, dass eine stereotype Betrachtung dem Phänomen der direkten Demokratie nicht gerecht wird. Die direkte Demokratie stellt kein „Allheilmittel“ dar, sondern entfaltet in Abhängigkeit vom jeweils betrachteten Bereich und Instrument positive und negative Wirkungen, die dementsprechend für die deutsche Diskussion zu berücksichtigen sind.

Literaturverzeichnis

- Ackermann, P. / Breit, G. / Cremer, W. / Massing, P. / Weinbrenner, P. (1994): Politikdidaktik kurzgefasst. Planungsfragen für den Politikunterricht, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- AfD (2017): Programm für Deutschland. Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017, https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf (15.10.17).
- Bauer, P. C. / Fatke, M. (2014): Direct democracy and political trust: enhancing trust, initiating distrust - or both?, in: Swiss Political Science Review, 20/1, S. 49-69.
- Benz, M. / Stutzer, A. (2004): Are voters better informed when they have a larger say in politics? Evidence for the European Union and Switzerland, in: Public Choice, 119/1-2, S. 31-59.
- Blankart, C. B. (1992): Bewirken Referendum und Volksinitiative einen Unterschied in der Politik?, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 3/4, S. 509-523.
- Bolliger, C. (2007): Minderheiten in der direkten Demokratie: Die Medaille hat auch eine Vorderseite, in: Freitag, M. / Wagschal, U. (Hrsg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin: Lit, S. 419-446.
- Borner, S. / Brunetti, A. / Straubhaar, T. (1990): Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?, Zürich: NZZ-Verlag.
- Borner, S. / Brunetti, A. / Straubhaar, T. (1994): Die Schweiz im Alleingang, Zürich: NZZ-Verlag.
- Borner, S. / Rentsch, H. (Hrsg.), (1997): Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? Referate und Diskussionsbeiträge der Tagung «Direkte Demokratie in der Schweiz» vom 11./12. Juli 1996 in Zug, Chur u.a.: Rüegger.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2009): Schweiz: Volksentscheid zum Minarett-Verbot, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/57105/schweiz-volksentscheid-zum-minarett-verbot> (15.10.17).
- Bündnis 90/Die Grünen (2017): Zukunft wird aus Mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017, https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BUENDNI

- S_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf (15.10.17).
- Bützer, M. (2007): Direkte Demokratie in Schweizer Städten. Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich, Baden-Baden: Nomos.
- BV (1999)= Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 12. Februar 2017), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/201702120000/101.pdf> (15.10.17).
- CDU (2016): Sonstige Beschlüsse. 29. Parteitag der CDU Deutschlands in Essen, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/cdupt16_sonstige_beschluesse.pdf?file=1 (15.10.17).
- CDU / CSU (2017): Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017-2021, <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1> (16.10.17).
- Christmann, A. (2010): Damoklesschwert Referendum? Die indirekte Wirkung ausgebauter Volksrechte auf die Rechte religiöser Minderheiten, in: Swiss Political Science Review, 16/1, S. 1-41.
- CSU (2017): Der Bayernplan. Klar für unser Land. Programm der CSU zur Bundestagswahl 2017, http://www.csu.de/common/download/Beschluss_Bayernplan.pdf (15.10.17).
- Decker, F. (2011): Regieren im „Parteienbundesstaat“. Zur Architektur der deutschen Politik, Wiesbaden: VS Verlag.
- Decker, F. (2016): Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Eine Streitschrift, Bonn: Dietz.
- Degenhart, C. (2005): Direkte Demokratie auf Bundesebene nach dem Grundgesetz - Anmerkungen zu einem Gesetzentwurf, in: Stern, K. (Hrsg.): Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister, Heidelberg: Müller, S. 87-99.
- Deutscher Bundestag (2002): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz. Drucksache 14/8503, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/085/1408503.pdf> (15.10.17).

- Dorn, D. / Fischer, J. A. V. / Kirchgässner, G. / Sousa-Poza, A. (2008): Direct democracy and life satisfaction revisited: new evidence for Switzerland, in: *Journal of Happiness Studies*, 9/2, S. 227-255.
- Downs, A. (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen: Mohr.
- Eichenberger, R. (1999): Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie, in: Arnim, H. H. von (Hrsg.): *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik? Vorträge auf dem 2. Speyerer Demokratie-Forum vom 14. bis 16. Oktober 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 259-288.
- Fatke, M. (2015): Participation and political equality in direct democracy: educative effect or social bias, in: *Swiss Political Science Review*, 21/1, S. 99-118.
- Feld, L. P. (2004): Ein Finanzreferendum auf Bundesebene. Chancen, Risiken und Ausgestaltung, in: *Kommission für Konjunkturfragen (Hrsg.): Jahresbericht 2004. Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen*, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft, S. 56-62.
- Feld, L. P. / Fischer, J. A. V. / Kirchgässner, G. (2010): The effect of direct democracy on income redistribution: evidence for Switzerland, in: *Economic Inquiry*, 48/4, S. 817-840.
- Feld, L. P. / Kirchgässner, G. (2001a): The political economy of direct legislation: direct democracy and local decision-making, in: *Economic Policy*, 16/33, S. 330-367.
- Feld, L. P. / Kirchgässner, G. (2001b): Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities, in: *Public Choice*, 109/3-4, S. 347-370.
- Feld, L. P. / Kirchgässner, G. (2002): Direkte Demokratie in der Schweiz: Ergebnisse neuerer empirischer Untersuchungen, in: Schiller, T. / Mittendorf, V. (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 88-101.
- Feld, L. P. / Kirchgässner, G. (2008): On the effectiveness of debt brakes: the Swiss experience, in: Neck, R. / Sturm, J.-E. (Hrsg.): *Sustainability of public debt*, Cambridge u.a.: MIT Press, S. 223-255.
- Feld, L. P. / Kirchgässner, G. / Schaltegger, C. A. (2011): Municipal debt in Switzerland: new empirical results, in: *Public Choice*, 149/1-2, S. 49-64.

- Feld, L. P. / Matsusaka, J. G. (2003): Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons, in: *Journal of Public Economics*, 87/12, S. 2703-2724.
- Feld, L. P. / Savioz, M. R. (1997): Direct democracy matters for economic performance: an empirical investigation, in: *Kyklos*, 50/4, S. 507-537.
- Fischer, J. A. V. (2009): Development of direct democracy in Swiss cantons between 1997 and 2003. MPRA paper no. 16140, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/16140/1/MPRA_paper_16140.pdf (15.10.17).
- Freitag, M. (2000): Soziales Kapital und Arbeitslosigkeit. Eine empirische Analyse zu den Schweizer Kantonen, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 29/3, S. 186-201.
- Freitag, M. (2006): Bowling the state back in: political institutions and the creation of social capital, in: *European Journal of Political Research*, 45/1, S. 123-152.
- Freitag, M. / Ackermann, K. (2016): Direct democracy and institutional trust: relationships and differences across personality traits, in: *Political Psychology*, 37/5, S. 707-723.
- Freitag, M. / Bühlmann, M. (2003): Die Bildungsfinanzen der Schweizer Kantone. Der Einfluss sozioökonomischer Bedingungen, organisierter Interessen und politischer Institutionen auf die Bildungsausgaben im kantonalen Vergleich, in: *Swiss Political Science Review*, 9/1, S. 139-168.
- Freitag, M. / Schniewind, A. (2007): Direktdemokratie und Sozialkapital: Der Einfluss der Volksrechte auf das Vereinsengagement, in: Freitag, M. / Wagschal, U. (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, Berlin: Lit, S. 251-275.
- Freitag, M. / Vatter, A. (2000): Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 136/4, S. 579-606.
- Freitag, M. / Vatter, A. (2004): Political institutions and the wealth of regions. Swiss cantons in comparative perspective, in: *European Urban and Regional Studies*, 11/4, S. 291-301.
- Freitag, M. / Vatter, A. (2006): Initiatives, referendums, and the tax state, in: *Journal of European Public Policy*, 13/1, S. 89-112.

- Freitag, M. / Vatter, A. / Müller, C. (2003): Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat, in: Politische Vierteljahresschrift, 44/3, S. 348-369.
- Frey, B. S. / Feld, L. P. (2002): Deterrence and morale in taxation: an empirical analysis. CESifo working paper no. 760, <http://www.cesifo-group.de/DocDL/760.pdf> (15.10.17).
- Frey, B. S. / Goette, L. (1998): Does the popular vote destroy civil rights?, in: American Journal of Political Science, 42/4, S. 1343-1348.
- Frey, B. S. / Stutzer, A. (2000a): Happiness, economy and institutions, in: The Economic Journal, 110/466, S. 918-938.
- Frey, B. S. / Stutzer, A. (2000b): Maximizing happiness?, in: German Economic Review, 1/2, S. 145-167.
- Funk, P. / Gathmann, C. (2011): Does direct democracy reduce the size of government? New evidence from historical data, 1890-2000, in: The Economic Journal, 121/557, S. 1252-1280.
- Germann, R. E. (1999): Die Kantone: Gleichheit und Disparität, in: Klöti, U. / Knoepfel, P. / Kriesi, H. / Linder, W. / Papadopoulos, Y. (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse, 2. Aufl., Zürich: NZZ-Verlag, S. 387-420.
- Gross, A. (1999): Die schweizerische Direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermutigung zur Zukunft der Direkten Demokratie, in: Heußner, H. K. / Jung, O. (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte - Praxis - Vorschläge, München: Olzog, S. 87-100.
- Hainmueller, J. / Hangartner, D. (2013): Who gets a Swiss passport? A natural experiment in immigrant discrimination, in: American Political Science Review, 107/1, S. 159-187.
- Hainmueller, J. / Hangartner, D. (2015): Does direct democracy hurt immigrant minorities? Evidence from naturalization decisions in Switzerland, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2699635_code739013.pdf?abstractid=2503141&mirid=1 (16.10.17).

- Hainmueller, J. / Hangartner, D. / Pietrantuono, G. (2015): Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants, in: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 112/41, S. 12651-12656.
- Hainmueller, J. / Hangartner, D. / Pietrantuono, G. (2017): Catalyst or crown: does naturalization promote the long-term social integration of immigrants?, in: American Political Science Review, 111/2, S. 256-276.
- Heußner, H. K. / Jung, O. (2009): Die direkte Demokratie in der Schweiz, in: Heußner, H. K. / Jung, O. (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte - Praxis - Vorschläge, 2. Aufl., München: Olzog, S. 115-133.
- Holtfrerich, C.-L. / Feld, L. P. / Heun, W. / Illing, G. / Kirchgässner, G. / Kocka, J. / Schularick, M. / Streeck, W. / Wagschal, U. / Walter, S. / Weizäcker, C. C. von (2015): Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen, <http://www.bbaw.de/publikationen/stellungnahmen-empfehlungen/bericht-staatsschulden> (16.10.17).
- Hug, S. / Tsebelis, G. (2002): Veto players and referendums around the world, in: Journal of Theoretical Politics, 14/4, S. 465-515.
- infratest dimap (2017): Bundesweite Volksabstimmung. Eine repräsentative Umfrage von infratest dimap im Auftrag von „OMNIBUS für Direkte Demokratie“ und „Mehr Demokratie“, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2017-05-23_Umfrage-Volksabstimmung.pdf (16.10.17).
- Ismayr, W. (2009): Das politische System Deutschlands, in: Ismayr, W. (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 515-565.
- Jahn, D. (2011): Vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag.
- Jahn, D. (2013): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS.
- Jann, W. (1981): Kategorien der Policy-Forschung, Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Jann, W. / Wegrich, K. (2014): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle, in: Schubert, K. / Bandelow, N. C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3. Aufl., München: Oldenbourg, S. 97-131.

- Jung, O. (2002): Volksentscheid ins Grundgesetz? Die politische Auseinandersetzung um ein rot-grünes Reformprojekt 1998-2002, in: Zeitschrift für Politik, 49/3, S. 267-289.
- Kielmansegg, P. G. (2006): Über direkte Demokratie - sechs Anmerkungen zu einer unbefriedigenden Debatte, in: Backes, U. / Jesse, E. (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie, 18, Baden-Baden: Nomos, S. 57-80.
- Kirchgässner, G. (2000): Wirtschaftliche Auswirkungen der direkten Demokratie, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 1/2, S. 161-180.
- Kirchgässner, G. / Feld, L. P. / Savioz, M. R. (1999): Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel u.a.: Helbing & Lichtenhahn.
- Kirchgässner, G. / Pommerehne, W. W. (1992): Zwischen Parteien- und Bundesstaat: Staatshandeln in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland, in: Abromeit, H. / Pommerehne, W. W. (Hrsg.): Staatstätigkeit in der Schweiz, Bern u.a.: Haupt, S. 221-245.
- Kleinert, H. (2012): Krise der repräsentativen Demokratie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 62/38-39, S. 18-24.
- Klöti, U. / Papadopoulos, Y. / Sager, F. (2014): Regierung, in: Knoepfel, P. / Papadopoulos, Y. / Sciarini, P. / Vatter, A. / Häusermann, S. (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse, 5. Aufl., Zürich: NZZ-Verlag, S. 193-218.
- Kost, A. (2013): Direkte Demokratie, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS.
- Kriesi, H. (2009): Sind Abstimmungsergebnisse käuflich?, in: Vatter, A. / Varone, F. / Sager, F. (Hrsg.): Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie. Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder zum 65. Geburtstag, Bern u.a.: Haupt, S. 83-106.
- Krumm, T. (2013): Das politische System der Schweiz. Ein internationaler Vergleich, München: Oldenbourg.
- Ladner, A. (1991): Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene - die Beteiligung an Gemeindeversammlungen, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 31, S. 63-86.

- Ladner, A. (2002): Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20/6, S. 813-828.
- Lehner, F. / Widmaier, U. (2002): *Vergleichende Regierungslehre*, 4. Aufl., Opladen: Leske + Budrich.
- Lijphart, A. (2002): Foreword: the value of within-nation comparative analysis, in: Vatter, A. (Hrsg.): *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Opladen: Leske + Budrich, S. 13-15.
- Lijphart, A. (2012): *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, 2. Aufl., New Haven u.a.: Yale University Press.
- Linder, W. (2009): Das politische System der Schweiz, in: Ismayr, W. (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 567-605.
- Linder, W. (2012): *Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven*, 3. Aufl., Bern u.a.: Haupt.
- Linder, W. (2014): Direkte Demokratie, in: Knoepfel, P. / Papadopoulos, Y. / Sciarini, P. / Vatter, A. / Häusermann, S. (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse*, 5. Aufl., Zürich: NZZ-Verlag, S. 145-167.
- Lüthi, R. (2014): Parlament, in: Knoepfel, P. / Papadopoulos, Y. / Sciarini, P. / Vatter, A. / Häusermann, S. (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse*, 5. Aufl., Zürich: NZZ-Verlag, S. 169-192.
- Magleby, D. B. (1994): Direct legislation in the American States, in: Butler, D. / Ranney, A. (Hrsg.): *Referendums around the world. The growing use of direct democracy*, Basingstoke: Macmillan Press, S. 218-257.
- Matusaka, J. G. (2005): Direct democracy works, in: *Journal of Economic Perspectives*, 19/2, S. 185-206.
- Mehr Demokratie e.V. (o. J.): *Volksabstimmungen. Faktencheck*, <https://www.mehr-demokratie.de/hintergrund/volksabstimmungen/faktencheck/> (16.10.17).
- Mehr Demokratie e.V. (2013): *Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid sowie fakultativen und obligatorischen Referenden auf*

- Bundesebene, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/MD-Gesetzesentwurf_Volksentscheid.pdf (16.10.17).
- Milic, T. / Rousselot, B. / Vatter, A. (2014): Handbuch der Abstimmungsforschung, Zürich: NZZ-Verlag.
- Moser, J. (2005): Expanding the welfare state after the Golden Age: the case of Switzerland. TranState working papers no. 28, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/28278/1/504006142.PDF> (16.10.17).
- Moser, J. / Obinger, H. (2007): Schlaraffenland auf Erden? Auswirkungen von Volksentscheiden auf die Sozialpolitik, in: Freitag, M. / Wagschal, U. (Hrsg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin: Lit, S. 331-361.
- Müller, R. (2016): Brexit und Volksbefragung. Das ist keine Volksherrschaft, <http://www.faz.net/aktuell/brexit/brexit-und-volksbefragung-das-ist-keine-volksherrschaft-14317431.html> (16.10.17).
- Neidhart, L. (1970): Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern: Francke.
- Obinger, H. (1998): Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates, Frankfurt/Main u.a.: Peter Lang.
- Oschmiansky, F. / Kühl, J. (2010): Wohlfahrtsstaatliche Grundmodelle, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55072/wohlfahrtsstaatliche-grundmodelle?p=all> (16.10.17).
- Pommerehne, W. W. / Weck-Hannemann, H. (1996): Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland, in: Public Choice, 88/1-2, S. 161-170.
- Przeworski, A. / Teune, H. (1970): The logic of comparative social inquiry, New York u.a.: Wiley-Interscience.
- PwC (2017): The long view. How will the global economic order change by 2050?, <http://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf> (16.10.17).

- Reimann, A. (2015): Fakten zu Asylbewerbern. Wohin die Flüchtlinge wollen - und wer sie nimmt, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/europa-wie-sich-die-fluechtlinge-verteilen-a-1030879.html> (16.10.17).
- Reiter, R. / Töller, A. E. (2014): Politikfeldanalyse im Studium. Fragestellungen, Theorien, Methoden, Baden-Baden: Nomos.
- Rothmayr Allison, C. / Varone, F. (2014): Justiz, in: Knoepfel, P. / Papadopoulos, Y. / Sciarini, P. / Vatter, A. / Häusermann, S. (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse, 5. Aufl., Zürich: NZZ-Verlag, S. 219-241.
- Schiller, T. (2002): Direkte Demokratie. Eine Einführung, Frankfurt/Main u.a.: Campus Verlag.
- Schmidt, M. G. (2010): Demokratietheorien. Eine Einführung, 5. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- SPD (2017): Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Regierungsprogramm/SPD_Regierungsprogramm_BTW_2017_A5_RZ_WEB.pdf (16.10.17).
- Stadelmann-Steffen, I. / Vatter, A. (2012): Does satisfaction with democracy really increase happiness? Direct democracy and individual satisfaction in Switzerland, in: *Political Behavior*, 34/3, S. 535-559.
- Steffen, I. (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, S. 27-54.
- Stutzer, A. (1999): Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz. Working paper no. 23, <http://www.zora.uzh.ch/id/eprint/51838/1/iewwp023.pdf> (16.10.17).
- Stutzer, A. / Frey, B. S. (2000): Stärkere Volksrechte - Zufriedenere Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz, in: *Swiss Political Science Review*, 6/3, S. 1-30.
- Torgler, B. (2005): Tax morale and direct democracy, in: *European Journal of Political Economy*, 21/2, S. 525-531.

- Trechsel, A. (2000): *Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*, Basel u.a.: Helbing & Lichtenhahn.
- Trechsel, A. / Serdült, U. (1999): *Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970-1996)*, Basel u.a.: Helbing & Lichtenhahn.
- Tresch, A. (2012): The (partisan) role of the press in direct democratic campaigns: evidence from a Swiss vote on European integration, in: *Swiss Political Science Review*, 18/3, S. 287-304.
- Tsebelis, G. (1995): Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism, in: *British Journal of Political Science*, 25/3, S. 289-325.
- Vatter, A. (2002): *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Opladen: Leske + Budrich.
- Vatter, A. (2007): *Direkte Demokratie in der Schweiz: Entwicklungen, Debatten und Wirkungen*, in: Freitag, M. / Wagschal, U. (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, Berlin: Lit, S. 71-113.
- Vatter, A. (2016): *Das politische System der Schweiz*, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, A. / Danaci, D. (2011): Mehrheitsdemokratisches Schwert oder Schutzschild für Minoritäten? Minderheitenrelevante Volksentscheide in der Schweiz, in: Vatter, A. (Hrsg.): *Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*, Zürich: NZZ-Verlag, S. 215-237.
- Vatter, A. / Freitag, M. (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, S. 53-80.
- Vatter, A. / Rüefli, C. (2003): Do political factors matter for health care expenditure? A comparative study of Swiss cantons, in: *Journal of Public Policy*, 23/3, S. 301-323.
- Wagschal, U. (1997): Direct democracy and public policymaking, in: *Journal of Public Policy*, 17/2, S. 223-245.

Wagschal, U. / Obinger, H. (2000): Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, 41/3, S. 466-497.

Wittmann, W. (2001): Direkte Demokratie. Bremsklotz der Revitalisierung, Frauenfeld u.a.: Huber.