

Direkte Demokratie in der Schweiz und die Wirkung auf die Staatstätigkeit

Wagschal, Uwe

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wagschal, U. (2023). Direkte Demokratie in der Schweiz und die Wirkung auf die Staatstätigkeit. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 16(1), 72-94. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.05>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Direkte Demokratie in der Schweiz und die Wirkung auf die Staatstätigkeit

Uwe Wagschal

Zusammenfassung: Der Beitrag untersucht Policy-Wirkungen der direkten Demokratie. Dabei werden sämtliche bisherige Volksabstimmungen, das heißt obligatorische und fakultative Referenden sowie Volksinitiativen, in der Schweiz analysiert. Die Frage, ob Direkt-demokratie expansiv oder restriktiv auf die Staatstätigkeit wirkt, ist dabei die erste Forschungsfrage. Dabei stehen die Sozialpolitik und die Öffentlichen Finanzen im Mittelpunkt der Analyse. Zudem wird dann nach den Effekten für die einzelnen Instrumente differenziert. Darüber hinaus werden die Abstimmungsparolen des Bundesrates, des Parlaments sowie der Parteien und Verbände untersucht. Im Ergebnis zeigt der Beitrag einen bremsenden Effekt über alle Schweizer Abstimmungen hinweg. Diese Wirkungen sind nach den einzelnen Instrumenten unterschiedlich, insbesondere das fakultative Referendum entfaltet eine Bremswirkung. Die geringe Zahl expansiver Volksinitiativen verweist darauf, dass der „Gaspedal“-Effekt der Volksinitiative eher gering und indirekter Natur ist. Eine besonders hohe Erfolgsquote mit ihren Abstimmungsparolen weisen die Parteien der politischen Mitte auf. Die Parteien an den politischen Rändern sind dagegen eher deutlich geringer erfolgreich.

Schlachworte: Direkte Demokratie, Referendum, Öffentliche Finanzen, Abstimmungsparolen, Volksabstimmung

Direct Democracy in Switzerland and the Effect on Public Policies

Abstract: This article examines the policy effects of direct democracy, taking Switzerland as an example. All referendums held so far, i. e. mandatory and facultative referendums as well as popular initiatives, are analyzed. The first research question is whether direct democracy has an expansive or restrictive effect on public policy making. The analysis focuses on social policy and public finances. A differentiation is then made according to the effects for the individual instruments. In addition, the voting slogans of the Federal Council, the Parliament, and the parties and associations are examined. As a result, the paper shows a restraining effect across all Swiss public votes. These effects vary by instrument, with the facultative referendum in particular having a braking effect. The small number of expansive popular initiatives indicates that the “gas pedal” effect of the popular initiative is rather small. An analysis of the referendum slogans shows that top-down procedures have a significantly higher acceptance probability than bottom-up procedures. The slogans of the Federal Council and Parliament are particularly successful. However, the parties of the political center have a particularly high success rate. Parties on the political fringes, on the other hand, tend to be significantly less successful. The associations also show different success rates. Producer interests in particular perform better than employee interests. An important resource for the success of Swiss referendums is the cohesion of the middle-class camp. In contrast, cohesion, i. e. the unity of the left camp, has no influence on the success rates of referendums.

Keywords: direct democracy, referendum, public finance, social policy, voting paroles

1 Einleitung

Bei Aristoteles genoss die Direktdemokratie einen schlechten Ruf. Dieser ordnete sie den Verfallsformen seiner Staatsformenlehre zu, während die Politie die gute Herrschaft der Vielen sei. Insbesondere unterstellte er der direkten Demokratie eine Wankelmütigkeit der Bürger¹ sowie eine Herrschaft der Armen über die Reichen. Die Herrschaft der Vielen, so die aristotelische Meinung, führe zu einer Umverteilung von Einkommen (Aristoteles, 2013, S. 1160a). In der Tat neigte der griechische Demos zu einer Wankelmütigkeit und zu einer hohen Ausgabenpräferenz in der Volksversammlung. Somit sagte bereits Aristoteles eine Umverteilungswirkung direkter Demokratie voraus. Die Ursachen für diese ausgabensteigernde Tendenz liegen jedoch nicht in der Institution der direkten Demokratie begründet, sondern in der Ausgestaltung des Steuer- und Abgabensystems im antiken Griechenland, denn die athenischen Bürger mussten keine direkten Steuern bezahlen (Schmidt, 2019, S. 13–27).² Forderungen waren also weitgehend ein „free lunch“, andere mussten dafür bezahlen. Auch im räumlichen Politikmodell von Anthony Downs ist ein „Robin Hood Effekt“ der Demokratie (Downs, 1968, S. 291) angelegt: Demokratien führen zu einer Umverteilung von den Reichen zu den Armen, auf Grund der numerischen Überlegenheit der Ärmere.

In der zeitgenössischen Politikwissenschaft sehen manche Politikwissenschaftler (Merkel, 2014; Schäfer & Schön, 2013) diese These eher kritisch. Armin Schäfer und Harald Schön (2013) argumentieren, dass benachteiligte Gruppen weniger bei direktdemokratischen Entscheidungen partizipieren und deshalb die Umverteilungswirkung bei direktdemokratischen Entscheidungen geringer sei als im Vergleich zur Repräsentativdemokratie, wo sich mehr sozial Schwache beteiligen: „Im Ergebnis kann mehr Beteiligung das demokratische Ideal politischer Gleichheit gefährden.“ (Schäfer & Schön, 2013)

Was sind also die tatsächlichen Wirkungen direktdemokratischer Verfahren? Sind sie „Bremse oder Gaspedal“ (Freitag, Vatter & Müller, 2003, S. 348) für den Steuerstaat? Dieser Beitrag möchte in diesem Kontext drei Fragestellungen nachgehen:

1. Welche Wirkungen übt die direkte Demokratie auf die Staatstätigkeit und dabei insbesondere auf die Sozial- und Finanzpolitik aus? Zur Einschätzung der Wirkung der Direktdemokratie gehört auch die Frage, in welche Richtung die direkte Demokratie auf die Staatstätigkeit wirkt, also erhöhend oder begrenzend?
2. Gibt es Unterschiede in der Wirkung zwischen den einzelnen direktdemokratischen Instrumenten?
3. Welche Effekte haben die Abstimmungsparolen verschiedener Institutionen und Parteien?

Wie die direkte Demokratie auf die Staatstätigkeit wirkt, ist zwar keine ganz neue Fragestellung mehr (Frey, 1994; Pommerehne & Weck-Hannemann, 1996; Feld & Savioz, 1997; Wagschal, 1997; Obinger & Wagschal 2000; Freitag, Vatter & Müller, 2003; Matusaka, 2004;

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind stets alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

2 Wobei aber im Bedarfsfall und durch Beschluss eine außerordentliche direkte Vermögenssteuer (eisphorá) erhoben werden konnte.

Wagschal, 2007; Matusaka, 2018; Emmenegger, Leemann & Walter, 2022), aber sie hebt sich dennoch von den üblichen Perspektiven der Direktdemokratieforschung ab, die stark auf Partizipation, Demokratiequalität und Politikverdrossenheit fokussiert. Diese auf das Politikfeld Finanzen, Steuer- und Sozialpolitik ausgerichteten Studien waren gleichsam die ersten Policy-Studien, welche die Direktdemokratie in den Blick nahmen, bevor der Fokus auf andere Policy-Probleme und Themen wie etwa Schwangerschaftsabbruch (Gindulis & Obinger, 2007), Minderheiten (Vatter, 2011; Christmann, 2012; Marxer, 2012) oder die Europäische Einigung (Wagschal, 2010) ausgeweitet wurde.

Im Zentrum dieser Untersuchung steht der Fall der Schweiz, in der weltweit am meisten Volksabstimmungen auf nationaler Ebene stattfanden und somit der empirische Erfahrungsschatz am größten ist. Datengrundlage sind sämtliche Volksabstimmungen im Zeitraum von 1848 bis 2022. Dabei gliedert sich der Beitrag wie folgt: Zunächst werden die Theorie und der Forschungsstand zum Einfluss der direkten Demokratie auf die Staatstätigkeit dargestellt (Abschnitt 2). Anschließend werden die Wirkungen direktdemokratischer Verfahren in der Schweiz diskutiert und erste Befunde deskriptiv dargestellt (Abschnitt 3). Schließlich werden noch die Effekte der Abstimmungsparolen der Parteien, Verbände und Institutionen auf die Erfolgswahrscheinlichkeit von Volksabstimmungen in der Schweiz behandelt (Abschnitt 4). Hier ist der Fokus kausalanalytisch, da mittels einer Regressionsanalyse die zentralen Determinanten für den Abstimmungserfolg identifiziert werden. Das Fazit (Abschnitt 5) fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

2 Der Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Staatstätigkeit

Für die Basishypothese einer expansiven Wirkung der direkten Demokratie spricht folgendes Gedankenexperiment. Geht man davon aus, dass Demokratie per se eine expansive Wirkung auf die Ausgaben und Einnahmen eines Landes hat, dann ist es plausibel, anzunehmen, dass die direkte Demokratie als die am weitesten entwickelte Form der Herrschaft des Volkes eine vergleichsweise stärkere Wirkung hier entfalten kann. Je größer die Partizipation der Bürger und je stärker ihr möglicher Einfluss auf den Entscheidungs- und Willensbildungsprozess desto größer ist die Wahrscheinlichkeit für eine Umverteilung. Dies ist der sogenannte Robin-Hood-Effekt der Demokratien (Downs, 1968, S. 291). Dieser auch als „Demokratievorteil“ beschriebene Effekt gilt als empirisch gut belegt³ (Schmidt, 2017), doch auch innerhalb der Gruppe demokratischer Systeme gibt es erhebliche Unterschiede, wie Lijpharts Unterscheidung zwischen Konsens- und Mehrheitsdemokratien zeigt (Lijphart, 2012).

Gegen diese Überlegung spricht allerdings die empirische Beobachtung, dass die Schweiz, als politisches System mit einem häufigen Gebrauch direktdemokratischer Elemente, im Vergleich zu repräsentativen Demokratien ein niedrigeres Niveau der Staatstätigkeit aufweist, was wiederum von manchen Beobachtern, bei Einschluss staatsnaher Sektoren, auch in Zweifel gezogen wird (Lane & Maeland, 2001). Die Dichotomie zwischen repräsentativen und direkten Demokratien ist jedoch konstruiert, wenn man die empirische

3 Allerdings waren die sozialistischen Autokratien hier eine Ausnahme, da diese ebenfalls sehr hohe Staatsquoten aufwiesen.

Wirklichkeit betrachtet. Es ist nicht möglich, „reine“ Direktdemokratien oder auch „reine“ repräsentativ verfasste Demokratien zu identifizieren. Selbst in Ländern, wo überhaupt keine Referenden auf Bundesebene abgehalten wurden, wie z.B. in den USA, kann man verschiedene Elemente direkter Demokratie auf subnationaler Ebene feststellen, mit häufigen Anwendungen etwa in Kalifornien und Oregon, die numerisch sogar die Abstimmungshäufigkeit Schweizer Kantone übersteigen.

Im Folgenden werden zunächst auf Basis der *Public Choice* Theorie die zwei Idealtypen der Demokratie (Meltzer & Richard, 1981), die direkte und andererseits die repräsentative Demokratie, jeweils separat im Hinblick auf den Umfang der Staatstätigkeit analysiert. Das charakteristische Merkmal direkter Demokratie ist, dass gewöhnlich nur ein einziges Gesetz zur Abstimmung kommt, während in der repräsentativen Demokratie die Wähler über Parteien oder Personen und vor allem über ganze Programmpakete entscheiden.

In der direkten Demokratie wird die Abstimmung über ein Budget mit dem Median-Wählermodell erklärt. Wähler in diesem Modell sind sowohl Konsumenten als auch Steuerzahler. Das Entscheidungsverfahren ist die einfache Mehrheitsregel. In diesem Modell hat jeder Wähler Präferenzen hinsichtlich der Versorgung mit öffentlichen und privaten Gütern, wobei diese Präferenzen durch die individuelle Zahlungsbereitschaft gemessen werden. In der politischen Wirklichkeit wird jedoch über einen Vorschlag abgestimmt, während in dem Modell des Median-Wählers die Abstimmung mit verschiedenen Alternativen beginnt. In einem iterativen Abstimmungsprozess erreichen die Individuen eine Übereinstimmung in dem Median-Wählervorschlag (Meltzer & Richard, 1981; Bernholz & Breyer, 1984, S. 66; Blankart, 1994, S. 109). Denn durch Verhandlungen gelingt es dem Median-Wähler, die Kontrahenten auf sein Niveau zu fixieren, indem er dem jeweiligen anderen Partner signalisiert, dass der andere Kontrahent bereit ist, sich weiter auf sein Angebot hinzubewegen. Im Endeffekt bestimmen so die Präferenzen des Median-Wählers die Höhe der öffentlichen Ausgaben. Nimmt man an, dass eine linkssteile Einkommensverteilung vorliegt, eine Annahme, die in der Wirklichkeit gegeben ist, dann liegt das Median-Wählereinkommen unterhalb des Durchschnittseinkommens einer Gesellschaft. Nimmt man weiter an, dass der Median-Wähler auch das Median-Einkommen aufweist und ein Steuersystem mit proportionalen oder progressiven Steuersätzen vorliegt, dann führt dies zu einer Umverteilung des Einkommens.

Dieses theoretische Ergebnis wird jedoch durch rigide Annahmen eingeschränkt. Erstens besitzen die Wähler keine unimodalen Präferenzen. Der Zwang zur Entscheidung zwischen einem privaten und einem öffentlichen Güterbündel ist leicht in theoretischen *Public Choice* Modellen zu behandeln, da dies lediglich eine binäre Struktur darstellt, aber normalerweise sind Präferenzen weitaus stärker differenziert und zudem abhängig von temporären Vorlieben sowie dem jeweiligen Niveau des Einkommens und Vermögens. Das Median-Wählermodell führt also nicht notwendigerweise zu eindeutigen Ergebnissen, zumal wenn man eine paarweise Abstimmung der Alternativen unterstellt. Unter dieser Bedingung ist es nicht möglich, eine rationale und transitive Auswahl der Entscheidungen festzulegen. Dies ist das *Condorcet*- oder *Arrow*-Paradox. Zweitens kann man das Trittbrettfahrerproblem nicht ausschließen. Steuerbürger werden nicht immer ihre wahren Präferenzen hinsichtlich der Güterversorgung enthüllen, sondern neigen eher dazu, diese zu untertreiben. Ein weiteres Problem ist die strategische Bildung sogenannter „minimum winning coalitions“, die zu unerwünschten Verteilungswirkungen führen kann (Riker, 1962).

Für repräsentative Demokratien sind die Budgetmodelle der *Public Choice* Literatur komplizierter. Das einfachste Modell eines Zweiparteiensystems mit einer Links- und einer Rechtspartei, einem privaten und einem öffentlichen Gut, Mehrheitswahl, Gleichverteilung der Wähler entlang der Links-Rechts-Achse, vollständiger Information und keinen anderen Beschränkungen führt zu dem Ergebnis, dass beide Parteien in einem politischen Gleichgewicht dasselbe Programm mit dem gleichen Umfang an öffentlichen Gütern anbieten. Die Begründung für dieses Resultat ist die Stimmenmaximierungsstrategie beider Parteien. Dasselbe Resultat stellt sich ein, wenn wir eine Normalverteilung der Wähler mit dem Modus in der Mitte der Links-Rechts-Skala unterstellen. Das sich einstellende politische Gleichgewicht repräsentiert den Median-Wähler. Dies ist überraschend, wenn man die politischen Ziele der Links- und Rechtsparteien berücksichtigt. Das ideologische Ziel der Linkspartei ist es nämlich, das Angebot der öffentlichen Güter zu maximieren, während die Rechtspartei anstrebt, die öffentlichen Güter zu minimieren.

Lockert man diese Annahmen, erhält man unterschiedliche Ergebnisse. Beispielsweise können loyale Wähler auf der anderen Seite des ideologischen Spektrums, zu anderen Ergebnissen als dem Median-Wählerprogramm führen. Das gleiche gilt für eine andere Verteilung der Wähler entlang des Links-Rechts-Schemas. Auch das Hinzukommen einer dritten Partei kann einen ähnlichen Einfluss aufweisen. Veränderungen der institutionellen Struktur dieses einfachen Modells, beispielsweise die Änderung des Wahlmodus hin zu einem Verhältniswahlssystem oder zu einem Mehrparteiensystem, können das Ergebnis beeinflussen.

Ferner weisen beide Idealtypen, sowohl die direkte als auch die repräsentative Demokratie, weitere Einschränkungen auf. Interessengruppen und die Bedeutung der Bürokratie werden nicht näher analysiert, obwohl andere Studien (Olson, 1982) die Bedeutung dieser Institutionen identifiziert und sie für das Anwachsen der Staatsausgaben verantwortlich gemacht haben. Darüber hinaus ist es notwendig, die Regierungsebene zu betrachten. Koalitionsregierungen, die Dynamiken von Koalitionsverhandlungen, die Größe von Koalitionen und Logrolling können ebenfalls Staatsausgaben in die Höhe treiben.

Die Konsequenzen dieses heterogenen Bildes sind die Folgenden: Es ist auf der Basis solcher theoretischen Modelle keine Beurteilung möglich, ob das Niveau der Staatstätigkeit in der direkten oder der repräsentativen Demokratie höher ist. Wie stellt sich die Situation abseits der theoretischen *Rational-Choice*-Modelle in der empirischen Politikwissenschaft dar? Verschiedene Plausibilitätsüberlegungen und Argumente führen zu der Arbeitshypothese, dass die direktdemokratischen Institutionen zu einer gedämpften Staatstätigkeit führen. Zunächst kann im Sinne der Vetospielerlogik von George Tsebelis (2002) argumentiert werden, dass die direkte Demokratie ein Vetoinstrument gegen die Macht von Regierungen ist, die Staatsausgaben und Steuern als ein Instrument für ihre Wiederwahl nutzen können. Somit verhindert Direkte Demokratie exzessive und expansive Wünsche der Regierenden. Allerdings verhindert sie auch mögliche Kürzungen bspw. von Sozialleistungen („retrenchment“), die ebenfalls unerwünscht sind.

Ohne Zweifel haben Politiker eine höhere soziale Diskontrate als Wähler (Kirchgässner & Pommerehne, 1996), d. h. die politische Elite weist nur einen kurzen Zeithorizont auf. Dieser ist bestimmt durch die Länge der Legislaturperiode und den Wunsch nach Wiederwahl. Dadurch, dass die Wähler in der direkten Demokratie eine niedrigere soziale Diskontrate haben, werden sie tendenziell weniger für eine kurzfristig orientierte Politik stimmen. Darüber hinaus haben die Stimmbürger in einer repräsentativen Demokratie viel höhere Kosten, ihre Präferenzen auszudrücken (Frey, 1992).

Die direkte Demokratie kann in Analogie zum Marktmechanismus interpretiert werden, der zu effizienteren Resultaten führt. In der direkten Demokratie findet ein viel konkreterer Wettbewerb, namentlich für eine Entscheidung, statt (Frey, 1992). Durch diese engere Verknüpfung zwischen den Wählern und der Entscheidung ist auch die sogenannte fiskalische Äquivalenz viel stärker. Diese bezeichnet die (annähernde) Deckungsgleichheit von Kosten und Nutzen eines Projektes. Ein einzelnes Projekt, welches expansiv wirkt, muss in der Schweizer Abstimmungsdemokratie gleichzeitig seine Finanzierungsquellen offenlegen. Dadurch wird dem Wähler die Verknüpfung zwischen Einnahmen und Ausgaben viel deutlicher, wodurch dieser einen möglichst hohen Gegenwert für seine geleisteten Zahlungen anstrebt. Zudem gilt, dass einzelne Projekte leichter zu blockieren sind als das ganze Budget. Um das gesamte oder Teile des Budgets zu verändern, muss in den Wahlen, die in der Regel nur alle vier Jahre stattfinden, die Regierung abgelöst werden. Dies wird allerdings nicht immer von den Wählern gewünscht, da in die Wahlentscheidung verschiedene Parameter eingehen. In der direkten Demokratie kann dagegen ein unerwünschtes Projekt durch einen Abstimmungssieg der Opponenten verhindert werden. Insgesamt ist die „Distanz“ zur politischen Entscheidung in der direkten Demokratie geringer für die Wähler, die regelmäßig ihre Stimme für politische Entscheidungen abgeben, womit diese in der Regel besser über die Staatstätigkeit informiert sein sollten. Allerdings sind die empirischen Ergebnisse zum Sachkenntnisstand der Abstimmenden ambivalent. Franz-Josef Strauß prägte das Diktum „Vox populi Vox Rindvieh“, welches von manchen Ergebnissen schweizerischer Forscher unterstützt wurde (Gruner & Hertig, 1983). Auf der anderen Seite des Extrems steht „Vox populi Vox dei“, also Volksstimme ist Gottesstimme und ist damit im „Recht“. Auch hier gibt es Studien, die dies belegen (Marquis, 2002). Und natürlich gibt es auch Befunde zwischen den Extremen. Daher kommt den Parteien, den Verbänden sowie Parlament und Regierung mit ihren Abstimmungsparolen und Aussagen eine wichtige Signalfunktion zu. So weisen Patrick Emmenegger et al. (Emmenegger, Leemann & Walter, 2022) auf die Konditionalität der aktuellen Regierungen hin. So spielt der Kontext eine Rolle, d. h. die Wirkung des direkt-demokratischen Instrumentariums (insbesondere der Initiative) hängt davon ab, wie „umfassend“ eine Regierung ist. Bei übergroßen Koalitionen ist der Anreiz für Parteien geringer, eine Initiative zu lancieren.

Daneben gibt es noch weitere, etwas weniger wichtige Gründe für den dämpfenden Effekt der Direktdemokratie. Unter sonst gleichen Bedingungen weisen Interessengruppen und Bürokratien einen größeren Einfluss in rein repräsentativ-demokratischen Systemen auf, da dort die Einflusskanäle stärker versteckt sind. Ebenso ist das politische Verhandeln und Logrolling in parlamentarischen Demokratien einfacher. Normalerweise versuchen Regierungen Volksentscheide „sicher“ zu machen, um die Ablehnung seitens der Wähler zu vermeiden. Sie erkaufen diese Sicherheit um den Preis des Ausschlusses von expansiven und kontroversen Bestimmungen. Unter solchen Bedingungen haben Referenden einen bremsenden und konservativen Bias im Hinblick auf den Status Quo.

Auf der Mikroebene kann ferner das Problem der unterschiedlichen Partizipation und Präferenzaggregation angeführt werden. Bezieher niedriger Einkommen haben stärkere Präferenzen für Staatsausgaben. In der Regel sind dies die Kernwählerschaften linker Parteien. Wohlhabendere Bürger wählen in der Tendenz eher bürgerliche Parteien. Dabei ist eines ihrer Hauptziele, weniger Steuern zu bezahlen. Die Wählerschaft der bürgerlichen Parteien profitiert in weitaus stärkerem Maße von Steuersenkungen als die Wählerschaft linker Parteien. Da hier Beteiligungsquoten und finanzielle Ressourcen höher sind als bei den niedrigen

Einkommensgruppen, werden sie in der Regel erfolgreicher an der Wahlurne sein. Die Partizipationsforschung ist hier sehr eindeutig, was auch von Wolfgang Merkel (2014) sowie Armin Schäfer und Harald Schön (2013) kritisiert wird. Kurz gefasst: Wohlhabendere Schichten (aber auch Ältere) beteiligen sich überproportional an Abstimmungen und setzen dementsprechend stärker ihre Präferenzen durch.

3 Wirkungen direktdemokratischer Verfahren in der Schweiz

Die direktdemokratischen Verfahren in der Schweiz stehen seit längerem unter einer intensiven politikwissenschaftlichen Dauerbeobachtung (Kriesi, 2005; Freitag & Wagschal, 2007; Linder, Zürcher & Bolliger, 2008; Milic, Rousselot & Vatter, 2014; Vatter, 2020; Linder & Müller, 2017; Schaub & Bühlmann, 2022). Hinzu kommen umfangreiche Dokumentationen von Seiten des Schweizerischen Bundesamtes für Statistik (BfS), der Schweizer Regierung (admin.ch) und Forschungsinstitutionen wie Swiss Votes (swissvotes.ch). Zudem dokumentieren zahlreiche Parteien und Verbände ihr Abstimmungsverhalten sowie die Presse, insbesondere die NZZ, das Schweizer Abstimmungsgeschehen.

Die drei Verfahren der direkten Demokratie ermöglichen dem Stimmbürger auf Bundesebene die Teilnahme am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess: das obligatorische Referendum (35,8% aller Volksabstimmungen), das fakultative Referendum (30,6%) und die Volksinitiative (33,8%).

Seit 1848 unterliegt jede Verfassungsänderung sowie seit 1977 ein Beitritt zu einer supranationalen Organisation dem obligatorischen Referendum. Jede Änderung der Bundesverfassung benötigt dabei sowohl die Zustimmung des Volkes („Volksmehr“) als auch die Zustimmung einer Mehrheit der Kantone („Ständemehr“).

Das 1874 eingeführte fakultative Gesetzesreferendum findet statt, wenn 50.000 Unterschriften innerhalb einer Frist von 100 Tagen gesammelt werden. Das fakultative Referendum richtet sich gegen Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sowie bestimmte völkerrechtliche Verträge (z.B. unkündbare Staatsverträge). Dabei entscheidet die einfache Volksmehrheit.

Seit 1891 kann durch die Sammlung von 100.000 Unterschriften (bis 1977 50.000 Unterschriften) innerhalb einer Frist von 18 Monaten eine Volksinitiative auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung initiiert werden. Für die Annahme wird wieder sowohl das Volksmehr als auch das Ständemehr benötigt. Die Bundesversammlung kann auf Volksinitiativen nicht nur mit Zustimmung oder Ablehnung reagieren, sondern auch einen eigenen Gegenentwurf ausarbeiten und dem Volk parallel vorlegen. Der Ablehnungsantrag oder der Gegenentwurf gelangt dann gemeinsam mit der Initiative zur Abstimmung. Unterbreiten Bundesrat und Parlament einen Gegenentwurf, so müssen die Stimmberechtigten entscheiden, welchen Entwurf sie dem geltenden Recht vorziehen sowie welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls Initiative und Gegenentwurf angenommen werden. Ein solches Doppel-Ja war bis 1987 unzulässig. Von den bisher (Stand Oktober 2022) rund 500 gestarteten Volksinitiativen kamen bisher 351 zu Stande, wovon wiederum 229 dem Volk vorgelegt wurden. Die „fehlenden“ Initiativen wurden von den Initianten zurückgezogen, als erledigt oder für ungültig erklärt oder sind noch hängig. Ins-

gesamt wurden nur 25 Volksinitiativen angenommen, also fünf Prozent der auf den Weg gebrachten Initiativen. Gemessen an den zustande gekommenen Volksinitiativen ist die Annahmehquote mit 10,9 Prozent die niedrigste aller drei Instrumente (*Tabelle 1*). Obligatorische Referenden weisen eine Annahmehquote von 72,6 und fakultative Referenden von 58% auf. Im Zeitverlauf ist die Annahmehquote der obligatorischen Referenden leicht rückläufig, während diejenigen der Volksinitiativen leicht und der fakultativen Referenden etwas stärker ansteigen.

Tabelle 1: Volksabstimmungen in der Schweiz 1848 – 2022

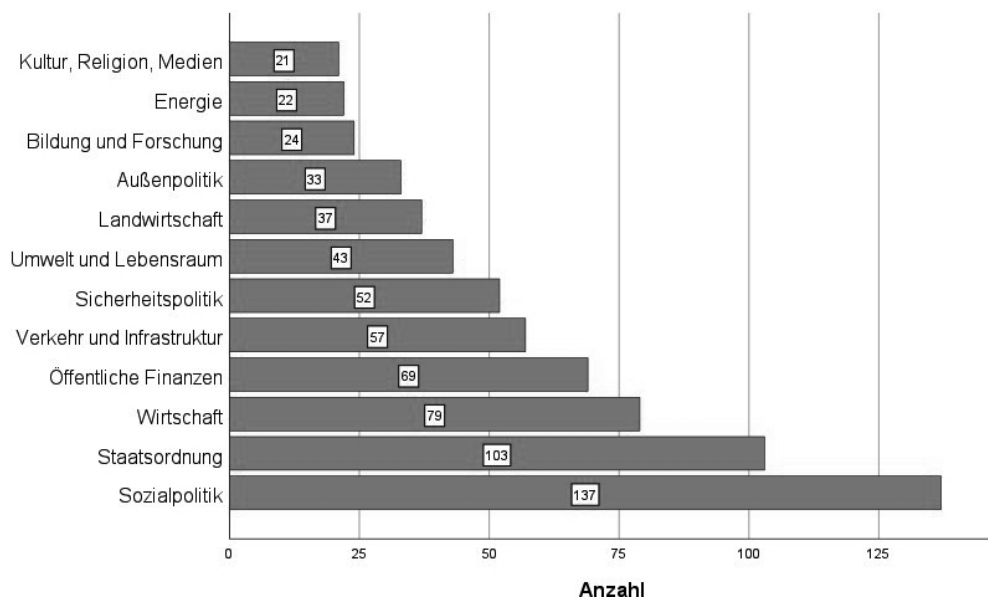
| Typ | Ange- nommen | Abge- lehnt | Gesamt | Annahmehquote in Prozent | Anteil an allen Volks- abstimmungen |
|--|-----------------|----------------|-----------------------|-----------------------------|---|
| Obligatorische Referenden | 175 | 66 | 241 | 72,6 | 35,6 |
| Fakultative Referenden | 120 | 87 | 207 | 58,0 | 30,6 |
| Volksinitiativen (inkl. Initiativen mit Gegenvorschlag) | 25 | 204 | 229 | 10,9 | 33,8 |
| Gesamt | 320 | 357 | 677 (661 *) | 48,4 | 100,0 |

Anmerkungen: * = Die Volksinitiativen mit Gegenentwurf werden zusammen als eine Vorlage gezählt, weshalb die Nummerierung des BfS aktuell bei 661 endet. Für die Berechnung werden Initiativen und Gegenentwürfe getrennt betrachtet. Stand: Oktober 2022

Quelle: BFS – Statistik der eidgenössischen Volksabstimmungen (bfs.admin.ch), eigene Berechnungen.

Die Auswertung aller bisherigen Volksabstimmungen in der Schweiz (1848–2022) nach unterschiedlichen Politikfeldern wird in *Abbildung 1* dargestellt. Die zwölfstufige Nomenklatur (mit weiteren Unterkategorien) wird vom Bundesamt für Statistik verwendet. Diese und eine eigene Bewertung der Schweizer Volksabstimmungen werden im Folgenden verwendet. Mit rund 20,2% aller Abstimmungen machen sozialpolitische Abstimmungen den weitaus größten Anteil aus, gefolgt von den Bereichen Staatsordnung (15,2%), Wirtschaft (11,7%) sowie Öffentliche Finanzen (10,2%). Im Zeitverlauf kann man zudem Verschiebungen beobachten. Betrachtet man die 206 Abstimmungen nach dem 1. Januar 2000, dann liegt der Anteil der Sozialpolitik bei 32%, während der Anteil vor diesem Zeitpunkt bei 15,1% lag. Eine Zunahme ist auch bei Umweltentscheiden festzustellen (von 5,5% auf 8,3%). Dagegen fanden Abstimmungen zur Wirtschaft (Anteil von 14,4% auf 5,3%), der Staatsordnung, der Landwirtschaft und zum Verkehr weniger häufig statt.

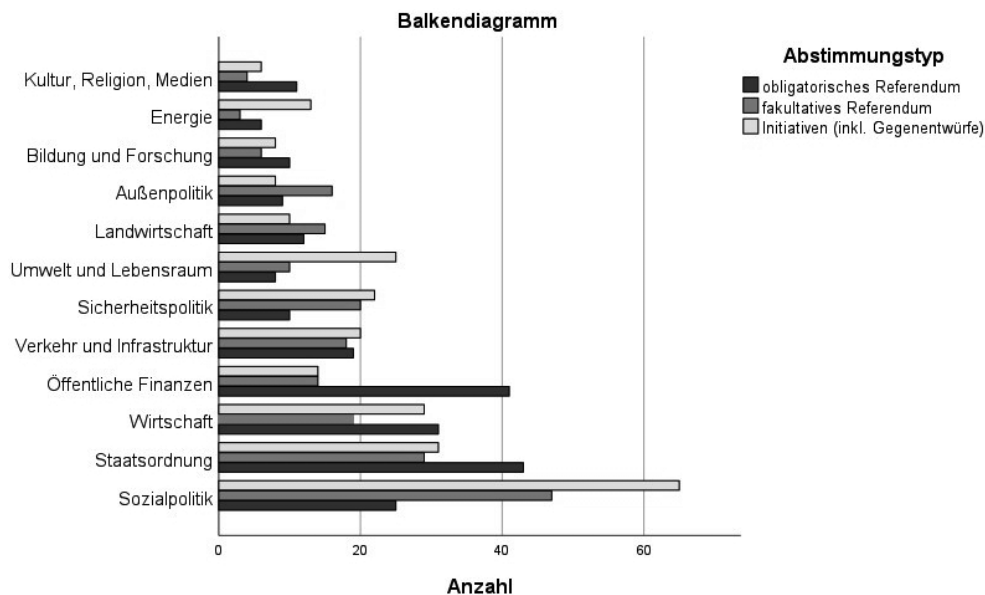
Abbildung 1: Politikfelder der Schweizer Volksabstimmungen 1848 – 2022



Quelle: BFS – Statistik der eidgenössischen Volksabstimmungen (bfs.admin.ch), eigene Berechnungen.

Differenziert man nach den unterschiedlichen direktdemokratischen Instrumenten, kann man gleichfalls beachtliche Unterschiede feststellen (*Abbildung 2*). Während Abstimmungen zur Staatsordnung oder zu den öffentlichen Finanzen überwiegend Obligatorische Referenden sind, dominieren bei den sozialpolitischen Vorlagen, der Umwelt- und Energiepolitik die Volksinitiativen. Bei der Außen- und Landwirtschaftspolitik ist dagegen das fakultative Referendum das am häufigsten eingesetzte Instrument. In der Direktdemokratieforschung zur Schweiz (Freitag, Vatter & Müller, 2003; Obinger & Wagschal, 2000) gilt die Volksinitiative als das Gaspedal mit einer expansiven Wirkung und das fakultative Referendum als Bremse. Mit rund 11 % erfolgreichen Initiativen und 58 % erfolgreichen fakultativen Referenden ist – wie in der Vergangenheit – von einer überwiegenden Bremswirkung auszugehen.

Abbildung 2: Politikfelder und Abstimmungstypus 1848 – 2022



Quelle: BFS – Statistik der eidgenössischen Volksabstimmungen (bfs.admin.ch), eigene Berechnungen.

Um die Auswirkungen der Abstimmungen genauer zu analysieren, werden im Folgenden alle Referenden im Hinblick auf drei Klassifikationskriterien untersucht. Das erste Kriterium ist die Wirkung des Referendums, welches sechs Ausprägungen aufweist. Eine Abstimmung kann (1) steuer- bzw. abgabenerhöhend oder (2) steuer- bzw. abgabenbegrenzend sein. Auf der Ausgabenseite können diese (3) ausgabenerhöhend oder (4) ausgabenbegrenzend sowie (5) steuerverteilend sein. Als sechste (6) Residualkategorie bleiben noch solche Vorlagen, die eine relevante, aber unklare Wirkung besitzen. Ein Beispiel hierfür ist der Bundesbeschluss über die neue Finanzordnung 2021, in dem die Ermächtigung zur Weitererhebung von Steuern geregelt wurde. Damit wurde lediglich der Status Quo zementiert und weiter fortgeschrieben, also weder Steuern erhöht oder gesenkt.

Das zweite Unterscheidungskriterium ist der Referendumstyp mit drei Ausprägungen: dem obligatorischen Referendum, dem fakultativen Referendum und der Volksinitiative. Das dritte Kriterium bezieht sich schließlich darauf, ob das Referendum angenommen oder verworfen wurde. Jede Entscheidung wurde nur einmal klassifiziert, obwohl oftmals die einzelnen Entscheidungen mehrere Wirkungen aufweisen können. Darauffolgend wurde untersucht, welche Wirkung das Gesetzesvorhaben in einer saldierten Betrachtung besitzt oder was hauptsächlich mit der Vorlage intendiert war. Im Prinzip hat fast jeder Volksentscheid einen haushaltswirtschaftlichen Effekt. Zur Klassifikation wurden jedoch nur solche Entscheidungen herangezogen, die explizit als fiskalische Referenden bezeichnet werden können. Dazu gehören auch große Sozialreformen, wie die Abstimmung zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), da hier auch Auskommen des Bundes mit tangiert werden. Andererseits wurde nicht jede Sozialabstimmung klassifiziert, wenn die Auswirkung nicht vorwiegend fiskalischer Natur war.

Tabelle 2: Steuer- und Ausgabenentscheidungen Schweizer Volksabstimmungen (1848 – 2022)

| | Typ | Steuer- erhöhend | Steuer- begrenz- end/ Senkend | Ausgaben- erhöhend | Ausgaben- begrenz- end/ Senkend | Steuer- vertei- lend | Rele- vant aber unklar | Summe |
|------------|-----------|---------------------|--|-----------------------|--|----------------------------|---------------------------------|-------|
| Angenommen | Obl. Ref. | 17 | 3 | 8 | 10 | 6 | 4 | 48 |
| | Fak. Ref. | 5 | 2 | 8 | 2 | 0 | 1 | 18 |
| | Volksini. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Summe | 22 | 5 | 16 | 12 | 6 | 5 | 66 |
| Abgelehnt | Obl. Ref. | 9 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 13 |
| | Fak. Ref. | 6 | 1 | 16 | 3 | 0 | 0 | 26 |
| | Volksini. | 6 | 2 | 16 | 1 | 1 | 0 | 26 |
| | Summe | 21 | 4 | 34 | 4 | 1 | 1 | 65 |

Anmerkungen: Klassifikationen der Volksabstimmungen auf Basis folgender Quellen: 1. Schweizer Bundesamt für Statistik: Abstimmungsstatistik Eidgenössischer Volksabstimmungen (Gesamtschweizerische Ergebnisse ab 1848). 2. Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BBL). 3. Neue Züricher Zeitung (NZZ). 4. Archiv der Gegenwart (AdG). 5. Botschaften des Schweizerischen Bundesrates. 6. Sammlung der Eidgenössischen Gesetze. 7. Swisvotes.ch 8. Anfragen bei den Parteien und Verbänden. Insgesamt wurden 131 Entscheidungen von 661 Referenden in dem Untersuchungszeitraum bis zum 01.10.2022 (= 19,8%) klassifiziert.

Quelle: Eigene Darstellung.

Besonders auffallend an den Ergebnissen in *Tabelle 2* ist, dass keine Volksinitiative in den untersuchten Politikfeldern angenommen wurde. Im Vergleich zu Abstimmungen im Bereich der Migration oder Strafverfolgung sind die Unterschiede sehr beachtlich, da hier vor allem eher politisch konservative Positionen erfolgreich sind, wie die Zustimmung zum „Verhüllungsverbot“ (2021), der Entscheid gegen die „Masseneinwanderung“ (2014), für die Ausweisung krimineller Ausländer (2010, „Ausschaffungsinitiative“), das „Minarettverbot“ (2009), die „Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern“ (2008) oder die „lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter“ (2004). Auch die erste angenommene Initiative „für ein Verbot des Schlachtens ohne vorherige Betäubung“ (1893; „Schächtverbot“) hatte einen gegen eine (die jüdische) Minderheit gerichteten Fokus.

Klammert man aus den Daten in *Tabelle 2* die steuerverteilenden sowie die in ihrer Wirkung unklaren Referenden aus und betrachtet nur die Abstimmungen, die eine expansive bzw. restriktive fiskalische Wirkung haben, ergibt sich ein deutliches Bild der Auswirkung der Schweizer Referendumsdemokratie (*Tabelle 3*). Dabei werden als expansive Wirkung solche Abstimmungen klassifiziert, die angenommene steuer- und ausgaben erhöhende sowie abgelehnte steuer- und ausgabenbegrenzende Inhalte haben. Die Anzahl der restriktiv wirkenden Referenden ergibt sich aus der Summe der angenommenen steuer- und ausgabenbegrenzenden Referenden sowie der abgelehnten steuer- und ausgaben erhöhenden Referenden. Um die Befunde von *Tabelle 3* richtig einzuordnen, sollte deutlich werden, dass etwa eine

abgelehnte ausgabenerhöhende Volksinitiative zunächst nicht die Ausgaben reduziert, sondern sich auf den „status futura“ bezieht, der sich nach einem erfolgreichen Ergebnis eingestellt hätte.

Tabelle 3: Wirkungsrichtung schweizerischer Referenden (1848 – 2022)

| Referendumstyp | Obligatorisch | Fakultativ | Initiative | Summe |
|------------------------------------|---------------|------------|------------|-------|
| Expansives Resultat ^a | 26 | 17 | 3 | 46 |
| Restriktives Resultat ^b | 24 | 26 | 22 | 72 |

Anmerkungen: Ausgangsdaten siehe Tabelle 2. a = Summe der angenommenen steuer- und ausgabenerhöhenden Referenden sowie der abgelehnten steuer- und ausgabenbegrenzenden Referenden. b = Summe der angenommenen steuer- und ausgabenbegrenzenden Referenden sowie abgelehnten steuer- und ausgabenerhöhenden Referenden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Befunde aus *Tabelle 3* sind deutlich: nur rund 39% der Abstimmungen haben einen expansiven Charakter, während die überwiegende Mehrzahl restriktiv wirkt. Unter den expansiven Entscheidungen sind überdies mehr als die Hälfte obligatorische Referenden, die also mit Hilfe der bürgerlichen Mehrheit im Parlament auf den Weg gebracht wurden. Für den Bereich der öffentlichen Finanzen, der Sozialabgaben und der Sozialausgaben ist damit ein eindeutig restriktiver Effekt auszumachen. Allerdings zeigen die Befunde auch, dass ein Rückbau durch den Status-quo-Effekt auch vorhanden ist. Alan Canonica (2019) spricht sogar von einem Ausbau [des Sozialstaats], während andere schon abbauen, was in der Summe jedoch etwas übertreibt. Die Bremswirkung des Referendums ist nämlich auch weiterhin feststellbar.

In einer qualitativen Untersuchung haben Herbert Obinger und Uwe Wagschal (2000) diese quantitative Analyse erweitert und drei zentrale Struktureffekte der Direktdemokratie identifiziert: ein zeitlicher Verzögerungs-, ein Struktur- sowie ein Ausgabenniveaueffekt. Der Verzögerungseffekt durch das obligatorische und fakultative Referendum hat zu einer deutlichen Verlangsamung und Verzögerung der Implementation der Sozialversicherung in der Schweiz geführt. So musste der Bund zunächst über das obligatorische Referendum die Kompetenz zur Einführung des Sicherungszweigs gewinnen. Anschließend wurde das fakultative Referendum von den Gegnern ergriffen, was zu einer im Durchschnitt rund 25 Jahre dauernden Verzögerung in den sozialstaatlichen Kernbereichen der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung führte. Davon gehen auf Kosten des fakultativen Referendums rund 16 Jahre. Ähnliches kann im Bereich der Steuergesetzgebung gezeigt werden. Die Mehrwertsteuer scheiterte seit den 1950er Jahren mehrfach an der Urne und wurde erst 1995 in der Schweiz eingeführt.

Der Struktureffekt des fakultativen Referendums (Obinger, 1998) kann anhand der sozialversicherungsrechtlichen Abstimmungen verdeutlicht werden. Dabei wurde die strukturelle Konzeption sozialer Sicherung in liberale Bahnen gelenkt. So ist die Ausgestaltung der Krankenversicherung mit einem hohen Eigenanteil deutlich liberal. Die Schweiz musste sich referendumsbedingt auf die Schaffung eines liberalen Rahmengesetzes beschränken. Auch in der Steuerpolitik ist die liberale Handschrift der Referendumsdemokratie zu erkennen. Dazu gehören eine moderate Besteuerung und ein Fokus auf direkte Steuern.

Der Ausgabenniveaueffekt verweist auf die *ceteris paribus* niedrigen Staatsausgaben in der Schweiz. Die Befunde aus den *Tabellen 2* und *3* belegen diesen dämpfenden Effekt ebenfalls. Auf kantonalen Ebene (Feld, 2000) wurden diese Effekte ebenfalls nachgewiesen.

4 Abstimmungsparolen und ihre Wirkung

Basieren Volksabstimmungen auf einem herrschaftsfreien Diskurs oder sind sie Ausdruck von Machtpolitik? In diesem Abschnitt wird daher der Frage nachgegangen: Welche Faktoren bestimmen den Erfolg von Volksabstimmungen?

Die Ausgangs- bzw. Nullhypothese (H_0), die keinen Einfluss von Parteien, Verbände oder Institutionen vermutet, richtet sich auf den generellen Einfluss der unterschiedlichen Akteure im Abstimmungskampf. Trifft die Vermutung zu, dass Sachentscheidungen „deliberativ“ gefällt werden, so ist keine statistische Differenz in der Erfolgswahrscheinlichkeit der Abstimmungsparolen zwischen den politischen Akteuren zu erwarten. Auch die Pluralismustheorie, die explizit am Beispiel von Verbänden entwickelt wurde, ließe die Gültigkeit der Nullhypothese erwarten (Fraenkel, 1991). Nach dieser Theorie sind alle zentralen Interessen einer Gesellschaft über Verbände und Parteien organisiert. Zwischen den Interessen herrschen dabei ein Machtgleichgewicht und Chancengleichheit, welche durch die gegenseitige Kontrolle und Beschränkung verschiedener gesellschaftlicher Interessen entstehen. Bei einer Dominanz eines bestimmten Verbandes (bzw. Interesses) besteht prinzipiell die Möglichkeit, dass ein Gegenverband gebildet und somit die Chancengleichheit wiederhergestellt wird.

Die Hypothese H_1 fokussiert auf die Größe bzw. das Stimmenpotenzial der einzelnen Akteure: Je größer und stimmenstärker ein Akteur, desto erfolgreicher wird er mit seiner Parole an der Stimmurne sein, da er mehr Anhänger mobilisieren kann. Die politischen Entscheidungen sind im konsensdemokratischen System der Schweiz breit akkordiert. Die Bundesratsparteien repräsentieren seit 1959 rund 80 % des Elektorats.⁴ Folgen die Wähler also einer Abstimmungsempfehlung des Bundesrates und der Bundesversammlung, ist davon auszugehen, dass hier die politische Mehrheitsmeinung reflektiert wird. Gleiches gilt auch für das Parlament – wenn auch in abgeschwächter Form –, wo Abstimmungsparolen von mindestens 50 % der abstimmenden National- und Ständeräte verabschiedet sein müssen. Insofern sind die Parolen des Bundesrates und des Parlaments immer breiter abgestützt als die Empfehlungen einzelner Parteien oder Interessengruppen.

Nach den räumlichen Politikmodellen (Downs, 1968) wird der Median-Wähler für den Erfolg einer Vorlage entscheidend sein. Hinter diesem Modell steht die Vorstellung einer Links-Rechts-Verteilung der Wählerschaft, bei der letztlich die politische Mitte entscheidet (Hypothese H_2). Um den Median-Wähler zu approximieren, lassen sich die jeweiligen Stimmanteile der einzelnen Parteien in den Nationalratswahlen entsprechend einer Links-Rechts-Verteilung kumulieren, bis der Median erreicht ist. Diese Medianposition variiert im Laufe der Zeit, liegt jedoch zumeist bei der CVP (bzw. nach ihrer Umbenennung in die „Mitte“ Ende 2020) oder der FDP. H_2 lautet mithin: Je näher ein Akteur in der politischen Mitte positioniert ist, desto größer seine Erfolgswahrscheinlichkeit.

4 Berechnet als Prozent der abgegebenen Stimmen (2003: 81,6%; Maximum 1963: 85,3%; Minimum 1991: 69,4%). Standardisiert man jedoch auf die Zahl der Wahlberechtigten, repräsentieren die Bundesratsparteien seit 1971 weniger als 50 % der Stimmberechtigten.

Im Hinblick auf Interessengruppen ist die Frage nach dem Erfolg nicht eindeutig mit dem Größenargument zu begründen. Welche Verbände sich am erfolgreichsten im politischen Prozess durchsetzen können, hängt nicht nur von der Mitgliederstärke, sondern auch von der Finanzkraft oder der Marktmacht ab. Überdies könnte man fragen, ob Interessengruppen, die im öffentlichen Ansehen eine besonders hohe Reputation genießen (z. B. Ärzte oder Bauern), besonders erfolgreich sind. Nach Mancur Olson (1965) steht zu erwarten, dass besonders kleine, schlagkräftige Interessengruppen mit einem hohen Organisationsgrad ein effektives Rent-Seeking betreiben. Allerdings richten sich seine Ausführungen auf Repräsentativsysteme. Im Falle der direkten Demokratie ist im Gegenteil eher zu erwarten, dass besonders umfassende („encompassing“) Interessengruppen erfolgreich sein werden, da sie breite Bevölkerungsgruppen bzw. deren Interessen abdecken. H_3 lautet daher: Je stärker ein Interessenverband positiv bewertet wird (im Sinne der Bewertung durch die Bevölkerung), desto höher sind seine Erfolgsquoten. Folgende Reihenfolge (Hypothese H_3) ist daher für die Schweiz plausibel: (1) Bauernverband, (2) Gewerkschaften, (3) Gewerbeverband und (4) Arbeitgeberverband. Als Subvariante H_3b könnte man auch nach dem Einfluss des jeweiligen Verbandes fragen (bzw. als inwieweit dieser als wirkmächtig im Sinne einer Reputationsmacht angesehen wird)⁵. Hier liegt nach Pascal Sciarini, Manuel Fischer und Denise Traber (2015) der Arbeitgeberverband vor den Gewerkschaften, dem Gewerbeverband und dem Bauernverband.

Die Erfolgsquoten der Abstimmungsparolen können auch über die politische Geschlossenheit der Lager bestimmt werden. Hypothese H_4 geht daher von einer hohen Erfolgswahrscheinlichkeit aus, wenn insbesondere das bürgerliche und linke Lager geschlossen sind. Die Zersplitterung der politischen Lager wirkt dagegen negativ. H_4 lautet daher: Je geschlossener die politischen Lager, desto größer sind die Erfolgsquoten ihrer Abstimmungsparolen.

Die Abstimmungsparolen lauten entweder auf Zustimmung, Ablehnung oder auf Stimmfreigabe. Mitunter wird auch keine Abstimmungsparole abgegeben. Klammert man bei der Berechnung der „Erfolgsquoten“ die Stimmfreigaben aus – eine freigegebene Abstimmung kann aus Sicht des Akteurs strenggenommen weder gewonnen noch verloren werden –, lag die Abstimmungsparole je nach Ausgang des Volksentscheids entweder richtig oder falsch.⁶ Eine Auswertung sämtlicher Abstimmungsparolen der wichtigsten Akteure des politischen Systems erfasst alle seit 1848 durchgeführten Volksabstimmungen. Die Daten zu den Abstimmungsparolen basieren auf Recherchen bei den einzelnen Institutionen, auf Auswertungen von Zeitungen sowie Zusammenstellungen seitens der Administration (siehe Anmerkung zu *Tabelle 2*). Insbesondere wurden zur Einstufung die Datenhandbücher zu den Volksabstimmungen (Linder, Zürcher & Bolliger, 2008; Milic, Rousselot & Vatter, 2014), das Archiv der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ), die Daten des Statistischen Bundesamtes der Schweiz, die Internetauftritte der Parteien sowie schriftliche Anfragen an Parteien und Verbände herangezogen.⁷

5 Die Einschätzung basiert auf einer Studie zur Reputationsmacht der schweizerischen Parteien, Institutionen und Verbände, welche auf Experteninterviews basiert (Sciarini, Fischer & Traber, 2015).

6 Für die Erfolgsquote wurden sowohl die siegreichen „Ja-Empfehlungen“ als auch die erfolgreichen „Nein-Empfehlungen“ zusammengezählt und durch die Zahl der jeweiligen Gesamttempfehlungen (jedoch ohne Stimmfreigaben) dividiert. Berechnet man die Erfolgsquoten in Prozent aller Gesamttempfehlungen – eingeschlossen die Stimmfreigaben –, so sinkt für einige Akteure die Erfolgsquote um mehr als fünf Prozentpunkte (z. B. für die Gewerkschaften).

7 Der Datensatz wird seit 1996 durch den Autor sukzessive fortgeführt und ergänzt.

Dabei konnte etwa für die FDP für etwa 90 % aller Abstimmungen ihre Abstimmungsparolen identifiziert werden. Zur Analyse wurden dabei die Parolen zu den Schweizer Volksabstimmungen auf nationaler Ebene herangezogen, d. h. abweichende Parolen kantonalen Parteigliederungen wurden nicht berücksichtigt. Diese halten sich insgesamt auch in Grenzen, der Normalfall ist keine Abweichung (Milic, Rousselot & Vatter, 2014, S. 339). Zusätzlich wurden für die meisten Abstimmungen noch die Parolen von betroffenen Verbänden erhoben, die ein spezifisches Sonderinteresse haben.

In *Tabelle 4* werden die Erfolgsquoten der Abstimmungsparolen für zwei unterschiedliche Zeiträume dargestellt. Einmal für alle zur Verfügung stehenden Parolen einer Partei über die gesamte Zeit seit 1848 (Spalte 2) sowie für die Periode 2000–2020 (Spalte 3). In Spalte 4 werden diese Erfolgsquoten mit den jeweiligen Erfolgsquoten der Parteien in parlamentarischen Abstimmungen verglichen. Diese werden wie folgt ermittelt (<https://smartmonitor.ch/>): „Die Auswertung gibt an, wie hoch im Durchschnitt der Anteil der Parteimitglieder ist, die die Mehrheitsposition des Gesamtrats vertreten. Zur Bestimmung der Mehrheit des Gesamtrats werden nur Ja- und Nein-Stimmen berücksichtigt, Enthaltungen werden nicht beachtet.“ Die Befunde zeigen, dass die langfristig stimmenstärkste Partei, die FDP, nicht die höchste Erfolgsquote aufweist. Auch die seit einigen Jahren stimmenstärkste Partei, die SVP, besitzt im Zeitraum nach 2000 nicht die höchste Erfolgsquote. Entscheidend ist die politische Verortung der Parteien, insbesondere auf der Links-Rechts-Skala, es ist die Positionierung in der politischen Mitte, die den höchsten Erfolg verspricht.

Tabelle 4: Erfolgsquoten bei Abstimmungsparolen und Parlamentsentscheide

| | Alle Abstimmungsparolen in der Gesamtperiode 1848 – 2022 | Abstimmungsparolen zwischen 2000 – 2022 | Erfolgsquote der Parlamentsentscheide 2003 – 2022 (47 – 51 Legislatur) ¹ |
|---|--|---|---|
| Institutionen | | | |
| Bundesrat | 74,7 | 81,8 | |
| Parlament | 79,1 | 81,7 | |
| Parteien (links-rechts-sortiert) | | | |
| PDA (Kommunisten) | 45,0 | 46,6 | n.v. |
| GPS (Grüne) | 49,1 | 47,0 | 59,4 |
| SPS (Sozialdemokraten) | 56,1 | 50,3 | 61,1 |
| LdU (Landesring) | 63,0 | - | n.v. |
| Grünliberale | 71,7 | 71,7 | 77,2 |
| EVP (Evangelische VP) | 66,3 | 57,3 | 76,0 |

| | Alle Abstimmungsparolen in der Gesamtperiode 1848 – 2022 | Abstimmungsparolen zwischen 2000 – 2022 | Erfolgsquote der Parlamentsentscheide 2003 – 2022 (47 – 51 Legislatur) ¹ |
|-------------------------|--|---|---|
| CVP/Mitte (Christl. VP) | 78,8 | 79,1 | 86,3 |
| BDP (Bürgerlich-demo.) | 77,9 | 78,6 | 86,9 |
| FDP (Freisinnige) | 77,6 | 78,6 | 84,1 |
| LPS (Liberale) | 76,6 | 82,1 | 88,3 |
| SVP (CH-Volkspartei) | 72,0 | 61,6 | 62,3 |
| EDU (Eid. Dem. Union) | 62,2 | 59,5 | n.v. |
| Lega dei Ticinesi | 57,7 | 61,2 | 66,4 |
| SD (CH-Demokraten) | 55,8 | 51,1 | n.v. |
| Verbände | | | |
| Arbeitgeber | 79,5 | 82,9 | |
| Gewerkschaften | 57,6 | 49,7 | |
| Bauernverband | 79,6 | 78,6 | |
| Gewerbeverband | 74,8 | 78,6 | |

Anmerkung: Die Erfolgsquote wird als der Prozentanteil der erfolgreichen „Ja-“ und „Nein-Empfehlungen“ an den jeweiligen Gesamtempfehlungen (jedoch ohne Stimmfreigaben) berechnet. Die Zahl der Gesamtempfehlungen variiert u. a. wegen der Datenverfügbarkeit, dem Verschwinden oder Neuentstehen von Parteien beziehungsweise wegen der Nichtabgabe einer Empfehlung. „-“ = zu wenig Fälle vorhanden; „n.a.“ = nicht verfügbar; Für die Gesamtperiode wurden alle verfügbaren Fälle berücksichtigt. BDP und CVP fusionierten Ende 2020 zur Mitte. Die LPS fusionierte 2009 auf Bundesebene mit der FDP; n.v. = nicht vertreten. Der Landesring der Unabhängigen LdU löste sich 1999 auf.

Quelle: Datenquellen für die Parolen siehe Anmerkung Tabelle 2. 1 = Daten für die Erfolgsquoten bei Parlamentsentscheide <https://smartmonitor.ch/de/analyses/>. Die Datenerhebung endet im November 2022. Es werden nur Daten für Parteien mit mindestens 3 Abgeordneten ausgewiesen, weshalb für die EDU, trotz Parlamentsvertretung, keine Daten verfügbar sind.

Die Befunde für die Gesamtperiode – soweit Daten für die einzelnen Parteien, Verbände und Institutionen vorliegen, zeigen deutlich, dass die politische Mitte deutlich besser abschneidet als die politischen Ränder. Insgesamt schneiden die Rechtsaußenparteien auch besser ab als die Parteien am linken politischen Rand. Die CVP, die seit der Fusion mit der BDP seit 2020, den Namen „Mitte“ trägt, ist langfristig am erfolgreichsten. Die liberale LPS war nach 2000 am erfolgreichsten, ist aber seit 2009 mit der FDP auf Bundesebene fusioniert. Auffällig ist,

dass die gesamte politische Mitte, bestehend aus CVP, BDP, FDP und LPS, trotz einer gewissen elektoralen Schwäche bei den Parlamentswahlen bei den Volksabstimmungen in den letzten beiden Dekaden besser abgeschnitten hat als in den Vorperioden. Dies hat sicherlich mit der zunehmenden Polarisierung auch des Schweizer Parteiensystems zu tun. Die Auswertung des Abstimmungsverhaltens im Parlament durch die Forschungsgruppe von smart-monitor zeigt zudem eine stärkere Geschlossenheit der politischen Lager und eine ansteigende Ausdifferenzierung an. Während die Ränder bei Wahlen zulegen, vor allem etwa die Grünen, verlieren sie doch stärker in den Volksabstimmungen.

Bei den Parlamentsentscheiden zeigt sich auch dort, dass die politische Mitte die höchsten Erfolgsquoten besitzt. Auffallend ist jedoch das deutlich bessere Abschneiden der politischen Linken und der Grünen im Parlament. Für die SVP, am rechten Rand und immerhin Regierungspartei, zeigt sich dies nicht. Zwar sind auch die schweizerischen Sozialdemokraten SPS als Regierungspartei bei Parlamentsentscheiden im Nationalrat nicht sonderlich erfolgreich und liegen sogar hinter der SVP, doch ist ihr Delta im Vergleich zu der schwachen Performanz bei Volksabstimmungen beachtlich höher. Auffallend sind zudem die hohen Erfolgsquoten der Grünliberalen (GLP) sowohl bei Volksabstimmungen als auch bei Parlamentsentscheiden. Die GLP tritt deutlich als „grüne“ Mittepartei in Erscheinung, was ihr im Gegenzug auch stärkeren Erfolg an der Urne als auch im Parlament bringt.

Im Anschluss an die (deskriptive) Analyse der Abstimmungsparolen stellt sich die Frage: Folgt das Volk überhaupt den Parolen (Wagschal, 2007)? Befunde aus Nachbefragungen zu den Schweizer Volksabstimmungen zeigen, dass die Gesamtgefolgschaft der Personen mit einer Parteiidentifikation hoch ist und – mit Ausnahmen – im Durchschnitt rund 66% beträgt, d. h. zwei von drei Personen mit einer Parteiidentifikation folgen den Abstimmungsparolen ihrer Partei. Insgesamt liegt die Gefolgschaft oder Parolenkonformität (Milic, Rousselot & Vatter, 2014, S. 339) bei den Wählern der bürgerlichen Parteien höher als bei den Wählern linker Parteien. Einen deutlichen Unterschied gibt es jedoch bei der Differenzierung nach Ja- und Nein-Parolen: Für Linksparteien liegt der Anteil der Gefolgschaft bei isolierter Betrachtung der Ja-Parolen deutlich höher als bei den bürgerlichen Parteien. Dagegen sind für bürgerliche Parteien die Werte bei den Nein-Parolen höher, was die generell konservative Wirkung der Volksabstimmungen, vor allem des fakultativen Referendums (Neidhart, 1970), mit erklärt und zudem diesen Befund stützt. Eine zusätzliche Auswertung der jeweiligen Gefolgschaftsindizes im Vergleich zu den jeweiligen gesamten Zustimmung- und Ablehnungsquoten aller Abstimmenden ergab außerdem eine – in der Regel – Übereinstimmung (Gefolgschaft) für Personen mit einer Parteiidentifikation. Dies bedeutet, dass die Parteianhänger überproportional den Parolen der Parteien folgen, denen sie zuneigen, ihnen also vertrauen. Thomas Milic, Bianca Rousselot und Adrian Vatter (2014, S. 341) kommen in ihrer Analyse der Parolenkonformität auf ähnliche, teils höhere Werte und zeigen, dass bei den Sozialdemokraten die höchste Abweichung von den Parolen in den Politikfeldern Armee und Steuern/Finanzen zu finden ist. Die Mitte-Rechts Parteien im Bundesrat weisen dagegen eine etwas geschlosseneren Abstimmungsgefolgschaft auf. Milic, Rousselot und Vatter (2014, S. 342) weisen darauf hin, dass die Geschlossenheit des bürgerlichen Lagers die entscheidende Variable für den Abstimmungserfolg ist, womit die Ergebnisse von Wagschal (2007) gestützt werden.

Die multivariate Untersuchung der zentralen Hypothesen und Einflussfaktoren erfolgt anhand einer logistischen Regression (siehe *Tabelle 5*). Diese Methode wird durch die Besonderheit der abhängigen Variable bestimmt. Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine

dichotome abhängige Variable, die den Sieg in einer Volksabstimmung misst (1 = Sieg bzw. Annahme, 0 = Niederlage bzw. Ablehnung). Die Besonderheit dieser zu erklärenden Variablen erfordert eine andere Untersuchungsmethode als die klassische Schätzung eines linearen Regressionsmodells. Grundproblem ist nämlich die Einschränkung dieser Prognosevariable auf den dichotomen Wertebereich [0 ; 1]. Im Gegensatz zur linearen Regression betrachtet man bei der logistischen Regression nicht den exakten Wert der abhängigen Variable, sondern den Erwartungswert und damit die Eintrittswahrscheinlichkeit für das Zustandekommen eines Ergebnisses, im vorliegenden Fall des Sieges (Y = 1) oder einer Niederlage (Y = 0) bei einer Volksabstimmung. Dadurch ergibt sich auch eine andere Interpretation der Regressionskoeffizienten, die auf Wahrscheinlichkeiten basiert.

Die institutionelle Erklärung des Ergebnisses zeigt einen deutlichen Effekt des direkt-demokratischen Instrumentariums als zentrale Bedingung für einen Sieg in einer Volksabstimmung. Für das obligatorische Referendum (Top-down) sowie für die Volksinitiative (Bottom-up; inklusive der Gegenvorschläge) sind das doppelte Mehr, also Mehrheiten der Ständestimmen (d. h. der Kantone) sowie der Bevölkerung, notwendig. Für das fakultative Referendum, welches im Wesentlichen gegen Bundesbeschlüsse und Bundesgesetze ergriffen werden kann, ist lediglich die Mehrheit der Abstimmenden notwendig („Volksmehr“). Diese drei Instrumente weisen unterschiedliche Erfolgswahrscheinlichkeiten auf (siehe oben). In den Gleichungen (1) und (2) ist der Referendumstyp zentral. Dieser korreliert sehr hoch mit den Empfehlungen des Bundesrates, weshalb in Gleichung (3) diese Variable zum Zug kommt (Spearman = -0,87)⁸. Funktional besteht hier ein hoher Zusammenhang, da obligatorische Referenden stets befürwortet werden und Initiativen in der Regel (bis auf die Gegenvorschläge) abgelehnt werden.

Tabelle 5: Bestimmungsfaktoren des Ausgangs Schweizer Volksabstimmungen (binäre logistische Regression)

| | (1) | (2) | (3) |
|---|-----------------------------|----------------------------|---------------------------|
| Konstante | 0,89 (0,38) 2,43 | 4,91 (0,02)** 348,66 | -1,38 (0,02)** 0,25 |
| Referendumstyp: (1 = obl. Ref., 2 = fak. Ref., 3 = Initiative) | -0,43 (0,003)*** 0,65 | -0,64 (0,00)*** 0,53 | |
| Abstand zum Wahltermin | 0,00 (0,45) 1,00 | 0,00 (0,58) 1,00 | |
| Arbeitslosenquote | 0,23 (0,80) 1,02 | -0,12 (0,40) 1,00 | |

8 Da der Referendumstyp nach „Top down“ geordnet ist, liegt eine Rangordnung vor, weshalb der Spearman-Korrelationskoeffizient verwendet wird.

| | (1) | (2) | (3) |
|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Abstimmungsbeteiligung | -0,02 (0,44) 0,99 | -0,06 (0,06) 0,94 | |
| Parole Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) | 1,08 (0,00)*** 2,94 | | |
| Parole Sozialdemokratische Partei (SPS) | 0,28 (0,07)* 1,33 | | |
| Parole Grüne | | -0,67 (0,33) 0,51 | |
| Parole des Bundesrates | | | 1,54 (0,00)*** 4,67 |
| Kohäsion der bürgerlichen Bundesratsparteien (Parolen CVP = FDP = SVP) | | | 0,90 (0,01)*** 2,46 |
| Kohäsion des linken Lagers (Parolen Grüne = SPS) | | | 0,46 (0,45) 1,59 |
| Parole Gewerkschaftsbund (SGB) | | 0,52 (0,16) 1,67 | |
| Parole Arbeitgeber (Economiesuisse) | | 1,15 (0,00)*** 3,16 | |
| Pseudo-R ² nach Nagelkerke | 0,52 | 0,58 | 0,53 |
| N | 342 | 188 | 293 |

Anmerkungen: Die abhängige Variable ist die dichotome Variable zum Ausgang der Volksabstimmung (0 = nicht angenommen; 1 = angenommen). Die Parolen wurden mit 1 = Zustimmung und -1 = Ablehnung kodiert. Dargestellt sind die Koeffizienten für die logistische Regression (erster Wert) sowie die zugehörigen Signifikanzen (in Klammern) mit: * = signifikant auf dem 10 %-Niveau, ** = signifikant auf dem 5 %-Niveau, *** = signifikant auf dem 1 %-Niveau (zweiseitige Fragestellung beim Hypothesentest). Der jeweils dritte Wert gibt den Effekt-Koeffizienten (Exp(B)) an.

Quelle: Eigene Darstellung.

Keinen Effekt haben die drei getesteten Kontrollvariablen (vgl. Gleichung 1 und 2), so weist die Arbeitslosenquote keinen Effekt auf das Abstimmungsergebnis auf. Ebenfalls keinen Effekt hat der zeitliche Abstand zur nationalen Parlamentswahl. Dies spricht für die Auffassung, dass Volksabstimmungen in der Schweiz keine Second-Order-Wahlen sind, in denen

die Popularität der Exekutive auf dem Prüfstand steht und nicht die Sachentscheidung. Auch die Stimmbeteiligung ist ohne signifikante Wirkung.

Im Hinblick auf die Parteiparolen zeigt sich – wie nach den deskriptiven Daten vermutet – ein signifikanter Effekt für die bürgerlichen Parteien, insbesondere die CVP (Mitte). Dies gilt auch für die anderen liberalen Mitteparteien (FDP, LPS). Etwas weniger signifikant (nicht in *Tabelle 5*) sind die Parolen der SVP. Die Parolen der Linksparteien sind nicht bzw. bestenfalls schwach signifikant. Eine Schlüsselvariable ist jedoch die Geschlossenheit des bürgerlichen Lagers (vgl. Gleichung 3). Überdies zeigt sich, dass die Kohäsionsvariable einen eindeutigen Effekt auf die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Vorlage besitzt. Treten die drei bürgerlichen Bundesratsparteien geschlossen auf, dann erhöht dies die Chancen auf einen Sieg beträchtlich. Keinen Einfluss hat dagegen die Geschlossenheit des linken Lagers.

Bei der Analyse der Abstimmungsparolen der Verbände (siehe Gleichung 2) sind lediglich die Parolen der Arbeitgeber (sowie die des Gewerbeverbandes, die jedoch wegen Multikollinearität nicht mit aufgenommen wurden) signifikant. Für den Schweizerischen Gewerkschaftsbund zeigt sich, dass seine Parolen keinen signifikanten Einfluss auf die Antwortwahrscheinlichkeit haben. Damit lässt sich eindeutig schlussfolgern, dass die Produzenteninteressen an der Stimmurne deutlich besser Gehör finden als die Arbeitnehmerinteressen.

5 Fazit

Der vorliegende Beitrag untersuchte die Policy-Auswirkungen der direkten Demokratie in der Schweiz sowie die Wirkung der Abstimmungsparolen auf das Ergebnis von Volksabstimmungen. Es zeigt sich, dass sich verschiedene Effekte einstellen: Ein dämpfender Ausgabenniveaueffekt, ein liberal wirkender Struktureffekt und ein deutlicher Zeitverzögerungseffekt konnten schon früh (Obinger, 1998; Obinger & Wagschal, 2000) festgestellt werden. Insgesamt wurde durch die Auswertung sämtlicher Volksabstimmungen gezeigt, dass die Wirkung der Direktdemokratie auf die Sozial- und Finanzpolitik in der Schweiz dämpfend ist.

Die Abstimmungsparolen der schweizerischen Akteure, wie der Exekutive, der Legislative, den Parteien und Verbänden haben eine wichtige Signalfunktion, denen auch das Volk überwiegend folgt. Die Nullhypothese und Vermutung, dass es sich bei direktdemokratischen Entscheidungen um im Prinzip herrschaftsfreie Diskurse mit offenem Ausgang handelt, muss daher zurückgewiesen werden. Im Gegenteil, es konnten eindeutige Effekte der Abstimmungsparolen auf die untersuchte abhängige Variable festgestellt werden. Die Frage nach Sieg oder Niederlage in einer Volksabstimmung kann unter Hinzuziehung der Abstimmungsparolen von Institutionen, Parteien und Verbänden deutlich besser erklärt werden als ohne diese Größen. Es setzen sich dabei vor allem die Regierung und die bürgerlichen Parteien der Mitte durch. Die Hypothese H_1 kann insofern nicht abgelehnt werden, da die umfassendsten Akteure wie Bundesrat und Parlament auch mit die höchsten Erfolgsquoten aufweisen. Für die Parteien gilt dies so nicht: Weder die langfristig stärkste Partei, die FDP, noch die in den 1990er Jahren stärkste Partei, die Sozialdemokraten, noch die aktuell stärkste Partei, die SVP, schneidet am besten ab. Es ist die Mitte (vormals CVP), die – wenn auch knapp – den höchsten Erfolg an der Urne im langfristigen Vergleich hatte, gefolgt von den

liberalen Parteien FDP und LPS. Die Sozialdemokraten sind dagegen nur bedingt erfolgreich gewesen, im Parlament war ihre Erfolgsquote deutlich höher. Direkte Demokratie in der Schweiz ist somit kein sonderlich erfolgreiches Terrain für die politische Linke, sondern es ist die Mitte, die entscheidet (H_2). Denn es zeigt sich auch, dass der rechte politische Rand ebenfalls weniger erfolgreich ist als die Mitte.

Besonders erfolgreich ist eine Abstimmungsparole dann, wenn die Mitte und die Rechte zusammenspannen. Eine besonders hohe Erfolgswahrscheinlichkeit liegt dann vor, wenn eine Geschlossenheit des bürgerlichen Lagers, unter Einschluss der SVP, vorliegt. Dies ist ein zentraler Faktor für den Abstimmungserfolg. Allerdings nahmen die Divergenzen und Differenzen nach 2000 zwischen den drei bürgerlichen Parteien deutlich zu. Die Geschlossenheit des linken Lagers hat indes keine Auswirkung. Hypothese H_4 kann daher nicht abgelehnt werden.

Welche Interessengruppen sind besonders erfolgreich? Bei den Verbänden ist ein eindeutiges Bias zugunsten der Abstimmungsparolen der Produzentenseite erkennbar. Die Gewerkschaftsempfehlungen weisen keinen signifikanten Effekt auf. Im Hinblick auf die beiden Hypothesen zum Verbändeeinfluss ist die zweite Variante H_{3b} überzeugender. Je stärker der vermutete Einfluss eines Verbandes, desto stärker sind auch seine Erfolgschancen an der Stimmurne.

Literatur

- Aristoteles (2006). *Nikomachische Ethik*, übersetzt von Ursula Wolf (4. Auflage). Hamburg: Rowohlt.
- Bernholz, Peter & Breyer, Friedrich (1984). *Grundlagen der Politischen Ökonomie* (2. Aufl.). Tübingen: Mohr.
- Blankart, Charles B. (1994). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Einführung in die Finanzwissenschaft* (2. Aufl.). München/Wien: Vahlen.
- Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft (BBL), verschiedene Jahrgänge, Bern.
- Canonica, Alan (2019). Wohlfahrtspluralismus in der Schweiz: Direkte Demokratie und Föderalismus als strukturierende Variablen. In A. Doris Baumgartner & Beat Fux (Hrsg.), *Sozialstaat unter Zugzwang? Zwischen Reform und radikaler Neuorientierung* (S. 303–321). Wiesbaden: Springer VS.
- Christmann, Anna (2012). *Die Grenzen direkter Demokratie: Völkentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat*. Baden-Baden: Nomos.
- Downs, Anthony (1968). *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen: Mohr.
- Emmenegger, Patrick, Leemann, Lucas & Walter, André, (2022). Direct Democracy, Coalition Size, and Public Spending. *Journal of Public Policy*, 42 (2), 224–246. doi:10.1017/S0143814X20000306.
- Feld, Lars (2000). *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Feld, Lars & Savioz, Marcel R. (1997). Direct democracy matters for economic performance: an empirical investigation. *Kyklos*, 50 (4), 507–538. <https://doi.org/10.1111/1467-6435.00028>.
- Fraenkel, Ernst (1991). *Deutschland und die westlichen Demokratien* (2. Aufl.). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Freitag, Markus & Wagschal, Uwe (Hrsg. 2007): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Lit-Verlag: Münster/Hamburg,

- Freitag, Markus, Vatter, Adrian & Müller, Christoph (2003). Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat. *Politische Vierteljahresschrift*, 44 (3), 348–369. <https://doi.org/10.1007/s11615-003-0068-2>.
- Frey, Bruno S. (1992). Efficiency and Democratic Political Organisation; The Case for the Referendum. *Journal of Public Policy*, 12 (3), 209–222. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00005699>.
- Frey, Bruno S. (1994). Direct Democracy. Politico-Economic Lessons from Swiss Experience. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 84 (2), 338–342.
- Gindulis, Edith, Obinger, Herbert (2007). *Direktdemokratie und individuelle Rechte: Das Beispiel Schwangerschaftsabbruch*, in: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Lit-Verlag: Münster/Hamburg, S. 447–472.
- Gruner, Erich & Hertig, Hans P. (1983). *Der Stimmbürger und die „neue“ Politik*. Bern: Haupt.
- Kirchgässner, Gebhard & Pommerehne, Werner W. (1996). Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen. In Dieter Grimm (Hrsg.), *Staatsaufgaben* (S. 149–176). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kriesi, Hans P. (2005). *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*. Lanham: Lexington.
- Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Lane, Jan-Erik & Maeland, Reinert (2001). The growth of the public sector in Switzerland. *West European Politics*, 24 (2), 169–190. <https://doi.org/10.1080/01402380108425438>.
- Linder, Wolf & Mueller, Sean (2017). *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf, Zürcher, Regula & Bolliger, Christian (2008). *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz: Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*. Baden: hier +jetzt.
- Marquis, Lionel (2002). *Emotions et raisons des choix populaires. Politique étrangère et opinion publique suisse*. Genf: Universität Genf.
- Marxer, Wilfried (2012). *Direct Democracy and Minorities*. Wiesbaden: Springer.
- Matusaka, John G. (2004). *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Matsusaka John G. (2018). Public Policy and the Initiative and Referendum: A Survey with Some New Evidence. *Public Choice*, 174, 107–143. <https://doi.org/10.1007/s11127-017-0486-0>.
- Meltzer, Allan & Richard, Scott (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, 89 (5), 914–927. <https://doi.org/10.1086/261013>.
- Merkel, Wolfgang (2014). *Direkte Demokratie: Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Milic, Thomas, Rousselot, Bianca & Vatter, Adrian (2014). *Handbuch der Abstimmungsforschung*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Neidhart, Leonard (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Obinger, Herbert (1998). *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz*, Frankfurt u. a.: Lang.
- Obinger, Herbert & Wagschal, Uwe (2000). Direktdemokratie und Sozialpolitik. *Politische Vierteljahresschrift*, 41 (3), 466–497. <https://doi.org/10.1007/s11615-000-0076-4>.
- Olson, Mancur (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Pommerehne, Werner W. & Weck-Hannemann, Hannelore (1996). Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland. *Public Choice*, 88 (1–2), 161–170. <https://doi.org/10.1007/BF00130416>.

- Riker, William H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven/London: Yale University Press.
- Schäfer, Armin & Schön, Harald (2013). Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. *Leviathan*, 41 (1), 94–120. <http://www.jstor.org/stable/24205945>
- Schaub, Hans-Peter & Bühlmann, Marc (Hrsg.) (2022). *Direkte Demokratie in der Schweiz: Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung*. Zürich/Genf: Seismo Verlag.
- Schmidt, Manfred G. (2017). Der Demokratievorteil und der lange Schatten autokratischer Sozialpolitik. Neue Befunde des Demokratie-Autokratie-Vergleichs. In Aurel Croissant, Sascha Kneip & Alexander Petring (Hrsg.), *Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit* (S. 569–591). Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, Manfred G. (2019). *Demokratiethorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Sciarini, Pascal, Fischer, Manuel & Traber, Denise (2015). *Political Decision-Making in Switzerland: The Consensus Model under Pressure*. Basingstoke/New York: Palgrave/MacMillan.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vatter, Adrian (2011). *Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Vatter, Adrian (2020). *Das politische System der Schweiz* (4. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Wagschal, Uwe (1997). Direct Democracy and Public Policymaking. *Journal of Public Policy*, 17, 223–245. <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000355X>.
- Wagschal, Uwe (2007). Diskurs oder Machtpolitik: Welche Interessen setzen sich in der Direktdemokratie am erfolgreichsten durch? In Markus Freitag und Uwe Wagschal (Hrsg.), *Direkte Demokratie – Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich* (S. 303–330). Münster: LIT Verlag.
- Wagschal, Uwe (2010). Wer sagt warum „nein“ zu Europa? Eine Datenanalyse direktdemokratischer Entscheidungen. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 8 (4), 530–552. <https://doi.org/10.5771/1610-7780-2010-4-530>.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Uwe Wagschal, Professor für Vergleichende Regierungslehre, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Seminar für Wissenschaftliche Politik, Werthmannstraße 12, 79098 Freiburg, E-Mail: uwe.wagschal@politik.uni-freiburg.de.