
Direkte Demokratie in der Schweiz

Christoph Mayer

Das politische System der Schweiz ist eine institutionelle Mischform aus parlamentarisch-repräsentativer und direkter Demokratie. In keinem anderen Land der Welt sind ähnlich weitgehende Mitbestimmungs- und Kontrollmöglichkeiten für die Bürger eines Landes institutionalisiert, wie dies in der Schweiz der Fall ist. Seit der Gründung der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Jahr 1848 wurde über insgesamt 604 Gesetzes- und Verfassungsvorlagen auf Bundesebene direktdemokratisch abgestimmt.¹ In jährlich bis zu vier Urnengängen stimmen die Schweizer Bürger über durchschnittlich 6,5 Gesetzesvorlagen oder Verfassungsänderungen auf Bundesebene sowie zahlreiche Entscheide auf Kantons- und Gemeindeebene mit bindender Wirkung ab.

Die Funktionsweise der halbdirekten Demokratie der Schweiz, ihre Institutionen, Akteure und die Ergebnisse, die sie hervorbringt, sollen Thema des nachfolgenden Kapitels sein. Erkenntnisleitend wird insbesondere die Frage sein, wie demokratisch Volksabstimmungen in der Schweiz sind und wie sie sich dort auf die demokratische Qualität des politischen Systems auswirken.

Direktdemokratische Institutionen und Verfahren

Die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft kennt im Wesentlichen drei Instrumente direktdemokratischer Mitbestimmung auf Bundesebene: obligatorische Referenden, fakultative Referenden und Volksinitiativen. Diese werden im Folgenden kurz erörtert (vgl. auch Tab. 1).

1 Daten online unter www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_gesamt.html, Zugriff am 14.09.2016, erfasster Zeitraum von 1848 bis 2016.

Obligatorische Referenden

Im Gegensatz zu den anderen Abstimmungsformen werden obligatorische Referenden nicht initiiert, sondern kommen automatisch zur Abstimmung, nachdem ein abstimmungspflichtiger Beschluss das Parlament passiert hat. Es handelt sich dabei um Vorlagen zur Änderung der Bundesverfassung etwa die Ausgaben- und Bundesfinanzordnung betreffend, zum Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften oder zu Organisationen für kollektive Sicherheit. Für die Annahme einer Vorlage im obligatorischen Referendum ist, wie auch für Volksinitiativen, eine doppelte Mehrheit erforderlich: Neben der bundesweiten Stimmmehrheit (Volksmehr) bedarf es auch einer Stimmmehrheit in mehr als der Hälfte der Kantone (Ständemehr). Zustimmungsquoren gibt es für obligatorische Referenden ebenso wie für andere Abstimmungsformen in der Schweiz hingegen nicht. Allerdings ist mit der doppelten Mehrheit bei obligatorischen Referenden und Volksinitiativen eine beachtliche Hürde gesetzt, die die Möglichkeit einer 50,1-prozentigen Mehrheit der abstimmenden Bevölkerung für bedeutsame politische Entscheidungen praktisch ausschließt. Folglich lag die durchschnittliche Zustimmungquote der angenommenen Referenden zwischen 1991 und 2012 mit 62,8 Prozent weit über der 50-Prozent-Marke (bfs.admin.ch; eigene Berechnungen).

Obligatorische Referenden werden auch auf Kommunal- und Kantonsebene abgehalten, beispielsweise bei Verfassungsänderungen oder zur Erweiterung des Haushaltsbudgets. Diese sogenannten Finanzreferenden können je nach Kanton und Gemeinde auch fakultativer Art sein.

Fakultative Referenden

Bei fakultativen Referenden handelt es sich um von der Bevölkerung oder – in Ausnahmefällen – von Kantonen initiierte Abstimmungen über parlamentarische Vorlagen. Fakultative Referenden können gegen (für dringlich erklärte) Bundesgesetze, unbefristete oder unkündbare völkerrechtliche Verträge ergriffen werden. Nach Erlass eines Gesetzes, einer Gesetzesänderung oder eines Beschlusses durch das Parlament, muss binnen 100 Tagen ein Unterschriftenquorum von 50.000 Unterschriften erreicht werden, um eine Vorlage zur Abstimmung zu bringen. Kommt ein Referendum zustande, kann die Vorlage von der Bevölkerung mit einfacher Stimmmehrheit angenommen oder gekippt werden.

Sowohl bei obligatorischen als auch bei fakultativen Referenden handelt es sich um Abstimmungen über Gesetze, die noch nicht in Kraft getreten sind. Damit unterscheiden sich Referenden in der Schweiz auf Bundesebene von den abrogativen Referenden in Italien, wo bereits eingeführte Gesetze per Referendum zu Fall gebracht werden können (Kriesi 2005, S. 21; siehe auch Kap. zu Italien). Auf

Schweizer Kantons- und Gemeindeebene sind indes auch Gesetzesinitiativen zur Änderung bereits bestehender Gesetze möglich.

Volksinitiativen

Volksinitiativen sind die am häufigsten vorkommende Form direktdemokratischer Beteiligung in der Schweiz. Sie können ebenfalls von allen stimmberechtigten Bürgern der Schweiz, von Organisationen oder Verbänden lanciert werden. Die Stimmbevölkerung erhält durch das Instrument der Volksinitiative die Möglichkeit, eine Aufhebung der Schweizer Verfassung oder eine Teilrevision per Volksabstimmung zu verlangen² – vorausgesetzt, das Parlament stellt fest, dass es sich um einen verfassungskonformen und mit internationalem Recht kompatiblen Änderungsvorschlag handelt. Um eine bundesweite Volksinitiative in die Wege zu leiten, sind 100.000 Unterschriften innerhalb von 18 Monaten erforderlich. Nach parlamentarischer Prüfung kommt es meist zwei bis drei Jahre später zur Abstimmung über eine Vorlage und/oder gegebenenfalls über einen von der Bundesversammlung zur Abstimmung vorgelegten Gegenentwurf. Vorlagen, die mittels der Volksinitiative zur Abstimmung gestellt werden, bedürfen zu ihrer Annahme, ebenso wie Legislativen in obligatorischen Referenden, einer doppelten Mehrheit aus Volksmehr und Ständemehr.

Alle drei Abstimmungstypen zusammengekommen, ermöglichen es den Schweizer Stimmbürgern erheblichen Einfluss auf bundespolitische Entscheidungen zu nehmen. Die Mitwirkungsmöglichkeiten fallen auf Bundesebene zwar geringer aus als auf Kantons- und Gemeindeebene, wo die Stimmbevölkerung auch Gesetzesinitiativen lancieren und in Finanzreferenden über Höhe und Verteilung der öffentlichen Ausgaben abstimmen kann. Dennoch unterstehen auch auf Bundesebene zahlreiche Themen in allen wichtigen Politikbereichen dem Referendum oder können qua Volksinitiative zur Abstimmung gebracht werden. Zwischen 1991 und 2012 wurden von 198 Abstimmungen mit 57 die meisten Entscheide zu sozialpolitischen Themen abgehalten, 37 im Bereich Infrastruktur und Lebensraum und 34 zu Fragen der Staatsordnung (siehe Abb. 1). Zudem wurde über die Themen öffentliche Finanzen (16), Wirtschaft (15), Außenpolitik (15), Sicherheitspolitik (13) sowie Bildung, Kultur und Medien (11) abgestimmt.

2 Tatsächlich wurde bisher ausschließlich vom Instrument der Volksinitiative zur Teilrevision der Verfassung Gebrauch gemacht.

Tab. 1 Volksabstimmungen nach Abstimmungstypen, 1848-2012

	Obligatorische Referenden	Fakultative Referenden	Volksinitiativen/ Gegenentwürfe
Initiatoren	Qua Verfassung vorgegeben	Stimmbevölkerung oder mindestens acht Kantone	Stimmbevölkerung/ Parlament
Anwendungszweck	Obligatorisch für Verfassungsänderungen	Kontrolle parlamentarischer Vorlagen	Verfassungsänderung
Anwendungsebene	Bund, Kanton, Gemeinde	Bund, Kanton, Gemeinde	Bund, Kanton, Gemeinde
Abstimmungen 1848-2012	195	169	219
Unterschriftenquorum	–	50.000 Unterschriften oder auch Lancierung durch Kantone innerhalb von 100 Tagen	100.000 Unterschriften innerhalb von 18 Monaten
Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum	–	–	–
Erforderliche Mehrheiten	Volks- und Ständemehr	Einfache Stimmmehrheit	Volks- und Ständemehr
Letztentscheidungsinstanz	Stimmbevölkerung	Stimmbevölkerung	Stimmbevölkerung (Parlament prüft Initiative auf Verfassungstauglichkeit)

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_eidgen%C3%B6ssischen_Volksabstimmungen und https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_gesamt.html, Zugriff am 12.09.2016

Die Forschung zur direkten Demokratie in der Schweiz kommt hinsichtlich der Funktions- und Wirkungsweise direktdemokratischer Verfahren überwiegend zu positiv bewertenden Befunden. Volksabstimmungen, so die Ergebnisse in der einschlägigen Literatur, tragen zur Haushaltskonsolidierung bei (Feld und Kirchgässner 1999; Freitag et al. 2003), fördern das Wirtschaftswachstum (Kirchgässner et al. 1999; Feld und Savioz 1997), mindern Steuerbetrug (Torgler 2005), indem sie die Transparenz und die finanzpolitischen Mitbestimmungsmöglichkeiten steigern, erhöhen die individuelle Unterstützung von Amtsträgern sowie langfristig auch des politischen Systems (Bühlmann 2007) und tragen zu einem deliberativen Klima in der Gesellschaft bei (Feld und Kirchgässner 2000). Stimulierende Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie ein ausgeglichener öffentlicher Haushalt sind

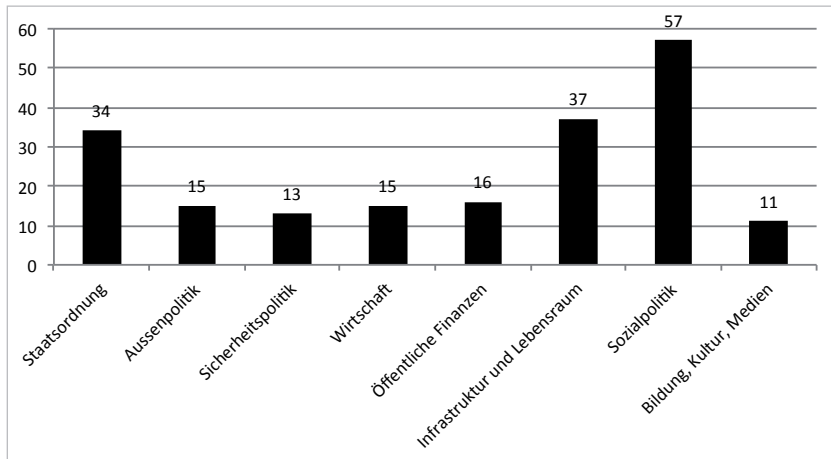


Abb. 1 Abstimmung nach Themen, 1991-2012

Quelle: www.admin.ch, Zugriff am 01.06.2013; eigene Zusammenstellung

dabei vor allem in Gemeinden und Kantonen zu beobachten, in denen Finanzreferenden abgehalten werden (vgl. Vatter 2007). Alleinstehend sind diese Befunde, die meist von fiskalkonservativen, neoklassischen Ökonomen vorgebracht werden, für eine Bewertung der demokratischen Qualität direkter Beteiligungsverfahren jedoch nicht ausreichend. Im Folgenden werde ich daher ergänzend die sozialen und distributiven Effekte von Volksabstimmungen und die (sozioökonomische) Beteiligungsstruktur bei Volksabstimmungen analysieren. Dies scheint mit Blick auf die Input- und die Output-Legitimität von Volksabstimmungen geboten (vgl. Kap. zu Theorie und Vergleich). Wenn sich etwa herausstellen sollte, dass vor allem privilegierte Bevölkerungsgruppen an Urnenentscheiden teilnehmen und die Abstimmungen einseitige Ergebnisse zeitigen, wäre sowohl die Input- als auch die Output-Leistung von Volksabstimmungen kritisch zu bewerten. Zudem müssen für eine angemessene Bestimmung der demokratischen Qualität von Volksabstimmungen auch die Auswirkungen auf die Behandlung von Minderheiten untersucht werden. Der Minderheitenschutz ist mit Blick auf seine rechtsstaatliche Gewährleistungsfunktion und die Gleichbehandlung aller von Regeln betroffenen Individuen ein höchst sensibles Untersuchungskriterium.

Die Analyse erfolgt in vier Schritten: Zunächst werden die Beteiligungsmuster bei Volksabstimmungen untersucht. Anschließend rücken jene Abstimmungen zu fiskalischen, wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen in den Fokus, die mit

Blick auf ihre Verteilungswirkung und der daraus resultierenden demokratischen Integrationsfähigkeit von Interesse sind. Anschließend werden Volksabstimmungen zu kultur- bzw. identitätspolitischen Themen und ihre Wirkungen auf den Minderheitenschutz untersucht. Das Augenmerk liegt hier auf migrations- und religionspolitischen Abstimmungen, da diese besonders häufig gravierende Auswirkungen auf Bevölkerungsminderheiten haben. In einem weiteren Abschnitt wird schließlich zu beurteilen sein, welche Rolle wirtschaftliche und politische Akteure in direktdemokratischen Verfahren in der Schweiz einnehmen und welchen Einfluss sie auf den Ausgang von Abstimmungen haben. Die Analyse konzentriert sich vor allem auf bundesweite Volksabstimmungen.

Beteiligung: Wer beteiligt sich?

Die Beteiligung bei Volksabstimmungen in der Schweiz ist relativ gering. Lag die durchschnittliche Stimmbeteiligung zwischen 1945 und 1954 noch bei 55 Prozent und zwischen 1955 und 1964 bei 48,2 Prozent, machten im Zeitraum von 1965 bis 1974 nur noch 43,2 Prozent von ihrem Stimmrecht Gebrauch (bfs.admin.ch, Zugriff am 01.06.2013). Zwischen 1991 und 2012 lag die Partizipationsrate ebenfalls bei 43,2 Prozent und damit knapp unterhalb der durchschnittlichen Wahlbeteiligung bei Nationalratswahlen im selben Zeitraum (45,6 Prozent, siehe Abb. 2). Die geringe Beteiligung ist nicht zuletzt auf die Vielzahl der jährlichen Urnengänge zurückzuführen (Lutz 2006; Freitag und Stadelmann-Steffen 2007),³ wobei der Beteiligungsrückgang in der Nachkriegszeit eine Folge der Aufhebung der Stimmpflicht in vielen Schweizer Kantonen war (Kriesi 2005, S. 113). Insgesamt fallen die Partizipationsraten in der Schweiz im Vergleich zur Wahlbeteiligung in anderen westeuropäischen Ländern unterdurchschnittlich aus. Sowohl für die repräsentative als auch für die direktdemokratische Säule der Schweizer Demokratie muss deshalb, quantitativ betrachtet, eine relativ geringe Input-Leistung konstatiert werden. Gleichzeitig sind die zusätzlichen Input-Kanäle direktdemokratischer Partizipation in der Schweiz für sich einzigartig, obgleich für diese neben der generell niedrigen Beteiligung die zusätzliche Gefahr besteht, dass sie schichtenbezogen unterschiedlich wahrgenommen werden (können).

3 Neben den auf Bundesebene abgehaltenen Urnengängen finden zahlreiche weitere Abstimmungen auf Gemeinde- und Kantonsebene statt. Die durchschnittliche Beteiligung an Volksabstimmungen in den Kantonen lag zwischen 1991 und 2012 bei 44,1 Prozent (bfs.admin.ch, Zugriff am 01.06.2013).

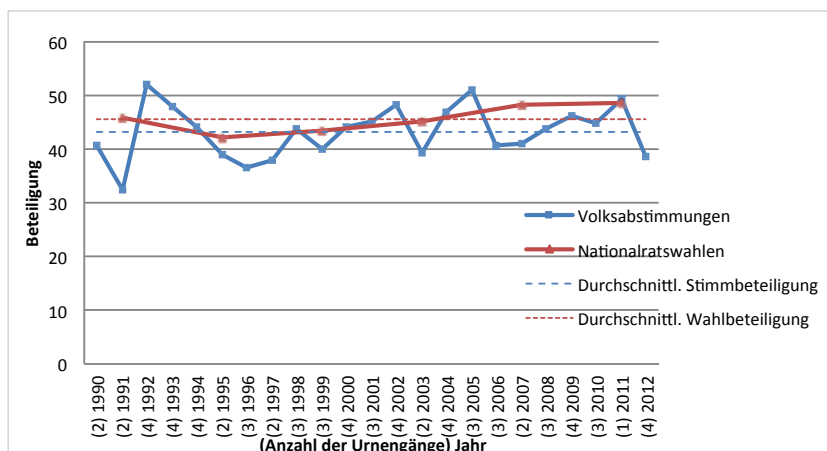


Abb. 2 Beteiligung an Nationalratswahlen und Volksabstimmungen, 1990-2012

Quelle: www.bfs.admin.ch, Zugriff am 01.06.2013; eigene Zusammenstellung

Die individuelle Beteiligungsbereitschaft und -fähigkeit bei Volksabstimmungen wird von mehreren Faktoren beeinflusst. Neben der Häufigkeit von Abstimmungen und der Anzahl der Abstimmungsvorlagen wirken sich demographische Faktoren wie Alter und Geschlecht, (fallspezifische) Sachkenntnis und politisches Interesse sowie indirekt die individuelle Ressourcenausstattung (Einkommen, Bildung, Berufsstand) auf das Stimmverhalten und damit auf die Höhe der Beteiligung aus (Baglioni 2007; Kriesi 2005, S. 111ff.). Weiter spielen die institutionelle Architektur des politischen Systems und die Sozialstruktur im eigenen Wohnumfeld eine Rolle (Baglioni 2007). Zudem besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Kampagnenintensität und der Beteiligungsrate, wobei für den Zeitraum zwischen 1981 und 1999 nachgewiesen werden konnte, dass die Kampagnenintensität für knapp die Hälfte der Beteiligung verantwortlich ist (Kriesi 2005, S. 116f.). Wenig umkämpfte Stimmvorlagen generieren deshalb eine niedrigere Stimmbeteiligung als umstrittene Vorlagen.

Sozioökonomische Beteiligungsunterschiede werden insbesondere bei Abstimmungen mit niedriger Kampagnenintensität virulent. Vor allem politisch interessierte und informierte Bürger machen häufig von ihrem Stimmrecht Gebrauch und sind deshalb vor allem bei Abstimmungen mit niedriger Kampagnenintensität überdurchschnittlich häufig an der Stimmurne vertreten. Bei erhöhter Kampagnenintensität und mit höherer Vertrautheit des Abstimmungsthemas nimmt die fallspezifische

individuelle Aufmerksamkeit bei den weniger Informierten und damit die Beteiligung in dieser Gruppe zu (Kriesi 2005, S. 118ff.); der Beteiligungsbias verringert sich. Bei jährlich bis zu vier Urnengängen mit jeweils mehreren Abstimmungen allein auf Bundesebene ist jedoch schnell eine Informationsüberlastung erreicht, die sich negativ auf die individuelle Beteiligungsbereitschaft und -fähigkeit auswirkt (Lutz 2006, S. 630). Es zeigt sich, dass es insbesondere bei bildungsfernen und einkommensschwachen Schichten häufig zum Selbstausschluss bei Volksabstimmungen kommt (ebd., S. 134). Resümierend gilt deshalb, dass sowohl die Beteiligungshöhe als auch die soziale Teiligungsstruktur bei vielen Volksabstimmungen defizitär und mit Blick auf die Input-Qualität der direkten Demokratie in der Schweiz kritisch zu bewerten ist.

Abstimmungsergebnisse

Wie wirkt sich der beschriebene soziale Partizipationsbias auf die Abstimmungsergebnisse aus? Ich werde dieser Frage am Beispiel verteilungspolitisch relevanter Abstimmungen in den Bereichen Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitik nachgehen. Eine demokratiepolitische Bewertung dieser Politikfelder bietet sich besonders – aber nicht nur – vor dem Hintergrund sozialer Demokratietheorien (Heller 1983[1934]; Meyer 2005) an. Die Beteiligung an und die Wirkung von einschlägigen Volksabstimmungen entscheidet in erheblichem Maße über die Höhe und Richtung der Allokation der soziopolitischen Ressourcen. Damit haben sie einen unmittelbaren Einfluss auf die Umsetzung des politischen Gleichheitsgebots sowie der sozialen Fairness einer Gesellschaft (Dahl 1998; Meyer 2005; Merkel und Petring 2012).

Um das sogenannte Medianwählermodell als theoretischen Ausgangspunkt für die empirische Analyse zu wählen, sollte die Wahlbevölkerung aufgrund ihrer ungleichen Einkommensverteilung eine Präferenz für umverteilungspolitische Maßnahmen und entsprechende Parteien haben (Wagschal und Obinger 2000, S. 469). Anzunehmen wäre danach auch, dass diese Präferenzen in Volksabstimmungen zu verteilungspolitischen Themen entsprechend sichtbar werden. Mit der auf Downs (1968, S. 197) zurückgehenden sogenannten Robin-Hood-These ist außerdem anzunehmen, dass die Mehrheit der Abstimmenden tendenziell einer stärkeren Belastung höherer Einkommensbezieher zustimmen dürfte – Maßnahmen zur Umverteilung über die öffentliche Hand von einer gesellschaftlichen Mehrheit also gewünscht sein sollten.

Falls sozial schwache Gruppen nun aber tatsächlich ein dezidiertes Interesse an einer Umverteilung haben, jedoch nur unterdurchschnittlich oft an Abstimmungen

teilnehmen, könnte sich die politische Apathie dieser Gruppen entsprechend in den Abstimmungsergebnissen niederschlagen. Schäfer hält fest:

„Doch falls die Einstellung zu einer Sachfrage von denselben (sozioökonomischen) Faktoren abhängt, die auch die Teilnahme an der Abstimmung beeinflussen, verzerrt die Ausweitung der direkten Demokratie Entscheidungen zulasten sozial Schwacher“ (Schäfer 2012, S. 53).

Die soziale Ungleichverteilung der Wahlbeteiligung wird dann zu einem Problem für die Demokratie, wenn sie Politikergebnisse herbeiführt, die entgegen der Präferenzen jener Bevölkerungsgruppen stehen, die strukturell, beispielsweise aufgrund von geringen Bildungsressourcen, von einer Stimmtteilnahme abgehalten werden.

Präferenzunterschiede zwischen Abstimmenden und Nicht-Abstimmenden

Lutz (2006) kommt auf der Basis einer Auswertung von 144 Volksabstimmungen zu dem Ergebnis, dass es in 35 Prozent der Abstimmungen auf Bundesebene von 1981 bis 1999 einen signifikanten Präferenzunterschied zwischen Abstimmenden und Abstinenden gab. In dem hier näher beleuchteten Politikbereich der Sozialpolitik, welcher auch Fragen zur Minderheitenpolitik umfasst, sowie im Bereich der öffentlichen Finanzen konnte dabei Folgendes gezeigt werden: Der sogenannte *turnout effect*, wonach sich bei 100-prozentiger Stimmbeteiligung das Ergebnis gegenüber dem realen Ausgang signifikant verändert hätte, lag im Untersuchungszeitraum bei 31 Prozent im Fall der Sozialpolitik und bei 17 Prozent im Fall der Minderheitenpolitik. Lutz kommt weiter zu dem Ergebnis, dass Personen, die sich nicht an Abstimmungen beteiligen, häufiger Positionen in Übereinstimmung mit rechten und konservativen Parteien vertreten als Personen, die sich an Abstimmungen beteiligen. Eine niedrige Wahlbeteiligung begünstige daher eher Abstimmungsergebnisse in Übereinstimmung der Positionen von linken Parteien (berechnet für die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP)), während rechte Parteien (berechnet für die Schweizer Volkspartei (SVP)) aufgrund einer niedrigen Stimmbeteiligung tendenziell benachteiligt werden.

Eine geringe Beteiligung hilft in diesen Politikbereichen in der Schweiz also tendenziell linken Parteien, obwohl diejenigen Bevölkerungsgruppen, die eigentlich ein dezidiertes Eigeninteresse an einer Umverteilung haben und deren Positionen daher näher an jenen von linken Parteien liegen sollten, überdurchschnittlich häufig nicht partizipieren. Einen Grund, wie es zu diesem Paradox kommt, nennt Kriesi (2012, S. 57f.; 2005, S. 171): Kampagnen, deren Abstimmungsgegenstand komplex ist und die von der politischen Rechten dominiert werden, verleiten uninformierte Wähler linker Parteien potenziell zur Wahlenthaltung oder einem

Votum in Übereinstimmung mit der von rechter Seite ausgegebenen Parole. Wenn solche Kampagnen erfolgreich sind, also zu einer hohen Abstimmungsbeteiligung führen, schwächt dies linke Positionen. Sind sie jedoch nicht erfolgreich, haben linke Parteien vergleichsweise gute Chancen, ihre Interessen durchzusetzen.

Im Rekurs auf Lutz (2006) lässt sich, wenn auch nicht differenziert nach einzelnen Politikfeldern, außerdem festhalten, dass nicht nur Abstimmungen mit geringer Wahlbeteiligung, sondern auch jene, bei denen das allgemeine Informationsniveau hoch ist, eher zugunsten linker Parteien ausfallen. Mit der Einführung einer gesetzlichen Stimmpflicht ließe sich folglich zwar die Gesamtbeteiligung an Volksabstimmungen erhöhen, die Qualität der Abstimmungsergebnisse dürfte – zumindest aus Sicht linker Politiker – angesichts der begrenzten individuellen Informationskapazitäten jedoch nicht positiv beeinflussbar sein. Zwar ist zu erwarten, dass sich das Informationsniveau bei einem Teil der bisher uninformierten Abstinenten verbessern würde; insgesamt dürfte aber ein geringerer Prozentanteil der Abstimmenden als ohne Stimmpflicht (ebd., S. 199ff.) argumentbezogen abstimmen und sich stattdessen heuristisch auf Hinweise von Referenzgruppen verlassen. Anders als bei allgemeinen Wahlen dürfte die Informationsschwäche und mangelnde Sachkenntnis in Einzelfragen zu demokratisch bedeutungsarmen Entscheidungen führen. Zudem würde der Rationalitätsgehalt politischer Entscheidungen als Problemlösung weiter sinken.

Welche verteilungspolitische Wirkung haben Volksabstimmungen?

Im diesem Abschnitt werden die wirtschafts-, fiskal- und sozialpolitischen Abstimmungen auf Bundesebene zwischen 1980 und 2013 untersucht und auf ihren redistributiven Gehalt überprüft. Um eine Analyse der verteilungspolitisch relevanten Abstimmungen zu ermöglichen, wurden die Stimmergebnisse zunächst nach progressiven und restriktiven Ausgängen klassifiziert. Als im Ergebnis progressiv wurden Abstimmungen gewertet, die eine umverteilende Wirkung von oben nach unten zur Folge haben, eine Mehrverteilung von Finanzmitteln für die öffentliche Daseinsfürsorge und die Sozialversicherungen bewirken oder Abstimmungsvorlagen verhindern, deren Annahme einen gegenteiligen Effekt zur Folge gehabt hätte. Zudem wurden Abstimmungen als in ihrem Ergebnis progressiv gewertet, wenn sie die Rechte oder Mittel von Beschäftigten oder von benachteiligten Gesellschaftsgruppen wie Arbeitslosen oder Mietern stärken oder wenn Vorlagen abgelehnt wurden, die darauf abzielten, die Rechte und Mittel dieser Gruppen zu mindern. Ausgänge mit umgekehrten Ergebnissen wurden als restriktiv bewertet.

Von den 54 Volksabstimmungen nahmen 70,4 Prozent einen restriktiven und nur 29,6 Prozent einen progressiven Ausgang. Wird nach einzelnen Abstimmungstypen differenziert, sind deutliche Unterschiede erkennbar: 95 Prozent der

Initiativen waren in ihrem Ausgang restriktiv, wobei es sich jeweils um progressive Stimmvorlagen handelte, die von einer Mehrheit an der Urne abgelehnt wurden.⁴ Von den Volksabstimmungen zu obligatorischen Referenden waren 62,5 Prozent in ihrem Ausgang restriktiv, Abstimmungen zu fakultativen Referenden waren in 56,5 Prozent der Fälle restriktiv.

Angesichts dieser Ergebnisse drängt sich das Bild auf, dass die direkte Demokratie eine fiskalpolitisch restriktive Regelsetzung begünstigt. Von den Volksabstimmungen mit restriktivem Ausgang hatten die meisten jedoch keine legislative Eigenwirkung. Insgesamt wurden 19 progressive Volksinitiativen in Übereinstimmung mit dem Votum des Parlaments abgelehnt. Elf restriktive Vorlagen zu fakultativen und vier restriktive Vorlagen zu obligatorischen Referenden wurden in Übereinstimmung mit dem Parlament angenommen. Damit hatten 34 von 38 Abstimmungen mit restriktivem Ausgang keine Eigenwirkung.

Berücksichtigt man jedoch nur jene Abstimmungen, die eine Eigenwirkung haben, in denen das Votum der Stimmbürgerschaft also von jenem des Parlaments abweicht, dann waren meist progressive Positionen an der Urne mehrheitsfähig. In Zahlen ausgedrückt heisst das, dass in drei Vierteln der Fälle (75,9 %) die Stimmbevölkerung in Übereinstimmung mit der Empfehlung des Parlaments votierte. Progressive Positionen hatten dabei meist das Nachsehen. Wenn die Stimmbevölkerung jedoch von der parlamentarischen Empfehlung hoheitlich abwich, dann tat sie dies in 85,3 Prozent der Fälle nach links (siehe Abb. 3).

4 Die einzige erfolgreiche Initiative hatte eine progressive Ausrichtung. Es handelt sich um die Volksinitiative „gegen die Abzockerei“ aus dem Jahr 2013, die zum Ziel hatte, die Managergehälter in Schweizer Unternehmen und Banken zu limitieren, und mit 68 Prozent Ja-Stimmen eine klare Mehrheit erlangte.

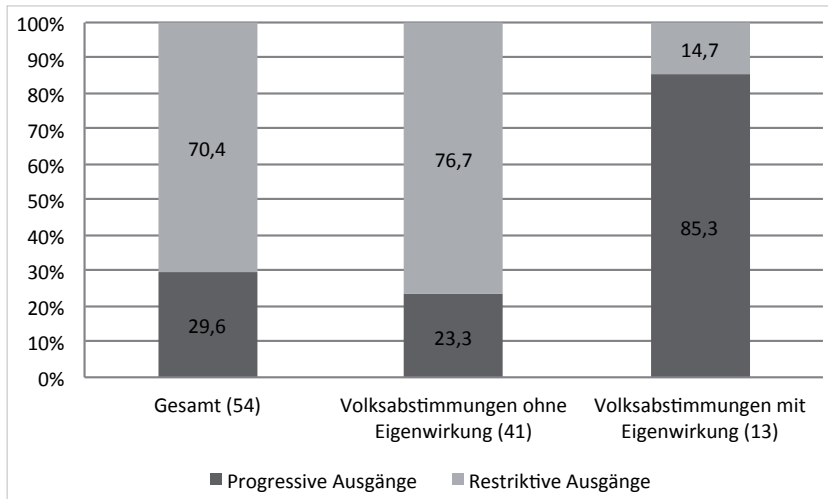


Abb. 3 Politische Ausrichtung von Volksabstimmungen, 1980-2013

Anmerkung: Eigene Darstellung, Fallzahl in Klammern

Unterm Strich ändert dies nichts daran, dass die Stimmbevölkerung – in Übereinstimmung mit den Repräsentanten im Parlament und den Regierungsvertretern im Bundesrat – tendenziell restriktive Positionen stärkt und Maßnahmen zur Erweiterung des staatlichen Handlungsspielraums kritisch gegenübersteht. Die gesellschaftliche und politische Linke in der Schweiz würde auch kaum von sich behaupten, dass sie im genannten Untersuchungszeitraum mittels der direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten eine programmatische Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse erreicht hätte. Die Hoffnung linker Parteien und Gruppen, etwa in Deutschland, mithilfe von Volksabstimmungen eine ausgewogenere Verteilung von Einkommen und sozialen Risiken in der Gesellschaft zu erzielen, könnte sich vor dem Hintergrund der Schweizer Erfahrungen als Illusion erweisen.

Verfolgt man aber die Spuren, die die direkte Demokratie im letzten Jahrhundert in der Schweiz hinterlassen hat, werden durchaus auch progressive Pfade sichtbar. Eine Studie von Moser und Obinger (2007) belegt dies. Die Autoren konstatieren, dass sich durch eine Blockadehaltung seitens der Arbeitgeber, konservativer Parteien und dem Bauernverband der Aufbau des Sozialstaates (ebd., S. 345) im Vergleich zur Sozialstaatlichkeit in den europäischen Nachbarländern nur sehr langsam entwickelte. Zwischen 1946 und 2006 wurden beispielsweise vier von acht expansiven Gesetzesvorlagen des Parlaments durch fakultative Referenden zu Fall gebracht.

Dennoch konnten auch linke Akteure, mittels der Volksinitiative, einige Erfolge beim Aufbau der sozialen Sicherungssysteme verbuchen, darunter den Ausbau der staatlichen Rentenversicherung und die Einführung einer Invalidenversicherung. Zudem vermochten dieselben Interessengruppen während des sogenannten silbernen Zeitalters ab 1980, als der Sozialstaat in manchen anderen europäischen Ländern bereits Blessuren erhielt, einen Abbau des sozialen Sicherungssystems zumindest teilweise zu verhindern (ebd., S. 336f.).

Manfred G. Schmidt (2008) spricht von einer Bremswirkung von Volksabstimmungen auf den Wohlfahrtsstaat, wobei in zweierlei Hinsicht von einer solchen Wirkung die Rede sein kann: einerseits in Bezug auf die hohen Hürden zur Ausweitung des Sozialstaates, andererseits aufgrund der Möglichkeiten, vor allem mithilfe des fakultativen Referendums, dessen Abbau abzubremsen (ebd., S. 357).

Zusammenfassend lässt sich für Volksabstimmungen mit verteilungspolitischem Gehalt festhalten, dass Volksabstimmungen häufig einen wirtschaftsliberalen und fiskalisch restriktiven Ausgang nehmen, die Ergebnisse an der Urne also häufig entgegen der erwarteten materiellen Präferenzen der Unter- und Mittelschicht ausfallen. Bei einem Blick auf die sozioökonomische Beteiligungsstruktur zeigte sich aber auch, dass überdurchschnittlich häufig Menschen aus bildungsfernen und einkommensschwachen Schichten den Abstimmungen fernblieben oder aber nicht selten für Positionen konservativ-liberaler Parteien und damit restriktiver Politikoptionen empfänglich waren.

Wie wirken sich Volksabstimmungen auf die Rechte von Minderheiten aus?

In den theoretischen Ausführungen zu Beginn dieses Bandes wurde erörtert, welche Gewährleistungsansprüche ein umfassendes Demokratieverständnis an die Verfahren und Institutionen des demokratischen Systems stellen muss. Auch die Repräsentation von Minderheiten sowie der verlässliche Schutz ihrer Rechte können als Eckpfeiler liberaler Demokratien gesehen werden (Merkel 2004). Die Qualität von Demokratien mit starken direktdemokratischen Institutionen sollte deshalb auch danach bewertet werden, ob individuelle und kollektive Rechte von Minderheitengruppen geschützt sind und ob diese Gruppen adäquaten Zugang zum politischen Machtzentrum haben;⁵ oder ob Volksabstimmungen die Rechte und den Schutz von Minderheiten potenziell gefährden können. Für die Schweiz stellt sich diese Frage insbesondere deshalb, weil im politischen Institutionengefüge der Eidgenossenschaft keine starke Verfassungsgerichtsbarkeit existiert, die im Fall von

5 Eine entsprechende Vorgehensweise wurde beispielsweise im Demokratiebarometer gewählt (demokratiebarometer.org).

verfassungswidrigen oder völkerrechtswidrigen Vorlagen eine Vetoplayer-Funktion einnehmen könnte.⁶

Der sogenannte Social-identity-Ansatz (Tajfel 1982), der soziale Gruppen in *ingroups* und *outgroups* unterscheidet, geht davon aus, dass vor allem jene Minoritäten von Mehrheitsentscheiden bei Volksabstimmungen negativ betroffen sind, die andere Sozialisierungshintergründe und Wertvorstellungen als die Bevölkerungsmehrheit aufweisen. Dahingegen ist zu erwarten, dass Minderheiten, die gesellschaftlich integriert und deren Wertevorstellungen mit jenen der Bevölkerungsmehrheit kompatibel sind, durch Volksabstimmungen nicht benachteiligt werden. Ich werde folgend die Wirkung von Volksabstimmungen auf den Schutz und die Rechte von Einwanderern, Geflüchteten und religiösen Minderheiten untersuchen.⁷ Der hier gewählte Fokus auf Abstimmungen zu migrations- und religionspolitische Themen ergibt sich, weil diese Gruppen nach dem Social-identity-Ansatz besonders verwundbar erscheinen. Abstimmungen über diese *outgroups* betreffende Themen sind daher ein wichtiger demokratischer Gradmesser für die Gewährleistung des Minderheitenschutzes im Besonderen wie im Allgemeinen.

In einer empirischen Untersuchung von 193 minderheitenrelevanten Abstimmungen auf Bundesebene zwischen 1960 und 2007 untermauern Vatter und Danaci (2010) die These, dass Nichtstaatsbürger und religiöse Minderheiten von Volksabstimmungen benachteiligt werden. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass in 59 von 86 Fällen (68,6%) zu einschlägigen Sachverhalten die Mehrheit der Schweizer Stimmbevölkerung in Übereinstimmung mit der parlamentarischen Mehrheit votierte, diese Abstimmungen also keinen Eigeneffekt auf die Politikgestaltung hatten (ebd., S. 211). Es bleibt in der Studie unklar, ob die Stimmergebnisse in diesen Fällen zulasten der Minoritäten ausfielen. Für die verbleibenden 37 Abstimmungen wurde jedoch in 36 Fällen ein kulturell restriktiv-exkludierender Ausgang nachgewiesen, wobei in 35 Fällen ein Ausbau von Minderheitenrechten seitens der Stimmbevölkerung entgegen des Votums des Parlaments abgelehnt und in einem Fall der Abbau von Minderheitenrechte an der Urne beschlossen wurde (ebd., S. 212). Während islamische Religionsgemeinschaften und Einwanderer

6 Über die Rechtskonformität einer Vorlage entscheidet das Parlament aus National- und Ständerat unter Berücksichtigung eines Urteils des Bundesrats. Das Schweizer Bundesgericht hat in diesem Prozess weder beratende noch Entscheidungskompetenzen. Insofern spielt das zentrale Organ der repräsentativen Demokratie, das Parlament, die Rolle eines konstitutionell gebundenen *gatekeepers* auch bei direktdemokratischen Verfahren.

7 Islamische Glaubensgemeinschaften stellen in der Schweiz mit einem Bevölkerungsanteil von 4,5 Prozent (Bundesamt für Statistik/BFS 2010) die mit Abstand größte religiöse Minderheit dar. Gleichzeitig haben rund 90 Prozent der Muslime keine Schweizer Staatsbürgerschaft (Vatter und Danaci 2010, S. 211).

(insbesondere auch Geflüchtete) durch Volksabstimmungen mit Eigenwirkung also systematisch diskriminiert werden, zeigt sich die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung oftmals tolerant, wenn es um die Rechte von kulturell integrierten *ingroups* geht. Sprach- und Konfessionsminderheiten, Homosexuelle und Menschen mit Behinderung sind nur selten oder gar nicht negativ von den Ausgängen von Volksabstimmungen betroffen.

Die Diskriminierung von Nichtstaatsbürgern und Menschen islamischen Glaubens bestätigt sich auch in den Ergebnissen jüngerer Volksabstimmungen. Eine eigens durchgeführte Analyse ergab für den Zeitraum von 2006 bis 2016, dass von insgesamt zehn Abstimmungen die benannten Minderheiten in sechs Fällen benachteiligt wurden, wobei in einem Fall, namentlich beim Referendum über die Beschleunigung von Asylverfahren im Rahmen der Änderungen des Asylgesetzes 2016, die Bewertung hinsichtlich der Auswirkungen ambivalent ausfällt. Von den sechs exkludierenden Abstimmungen hatten wiederum drei eine aktive Wirkung, das heißt, die Abstimmungen implizieren einen Abbau von Rechten für die betroffenen Gruppen: Mittels Volksinitiativen wurden Vorlagen „gegen den Bau von Minaretten“ (57,5 %) im Jahr 2009, „für die Ausschaffung krimineller Ausländer“ (52,9 %) im Jahr 2011 und „gegen Masseneinwanderung“ (50,3 %) im Jahr 2014 angenommen. Während also in dem von Vatter und Danaci (2010) untersuchten Zeitraum 1960-2007 nur in einem Fall bereits bestehende Rechte der untersuchten Minderheitengruppen beschnitten wurden, kam es seither in bereits drei Fällen zu einem Abbau der Rechte dieser Minderheiten.

Eine Bewertung der Schweizer Volksabstimmungen in puncto Minderheitenschutz muss nach den dargelegten Befunden kritisch ausfallen, weil die Rechte von Nichtstaatsbürgern und „Muslimen [...] durch Volksrechte entweder eingeschränkt oder verzögert, aber in keinem Fall ausgeweitet wurden [...]“ (Vatter 2011, S. 11), wobei groben Diskriminierungen mit einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit oder einer stärkeren Einbindung in völkerrechtliche Verträge beizukommen wären (Vatter und Danaci 2010, S. 217). Beides, ein Verfassungsgericht als Vetoplayer oder eine starke diesbezügliche Kontrolle beispielsweise über die Verpflichtung zur EU-Charta, existiert im Fall der Schweiz nicht. Die Schweizer Parlamentarier stehen indes insgesamt stärker hinter dem Gleichbehandlungsgebot von religiösen Minderheiten als die Stimmbevölkerung (Vatter et al. 2009): Parlamentsmehrheiten auf Kantonsebene fühlten sich in der Vergangenheit oftmals durch das drohende „Damoklesschwert“ (ebd.) in Form des Referendums dazu veranlasst, die Gleichstellung nichtchristlicher Minderheiten im Rahmen von Vorlagenpaketen zur Abstimmung zu stellen und nicht in einzelnen Gesetzesakten zu beschließen. Läge die Entscheidung über Minderheitenrechte ausschließlich bei den Schweizer

Volksvertretern im Parlament, wären die über Volksabstimmungen diskriminierten Minderheiten in vielen Fällen besser geschützt worden.

Direkte Demokratie und ihre politischen Akteure

Die politische Debatte im Vorfeld von Volksabstimmungen in der Schweiz erstreckt sich über diverse Kanäle. Neben der offiziellen Stimmenbenachrichtigung mit umfangreicher Informationsbroschüre, informieren Presse, Fernsehen und Radio über die zur Abstimmung stehenden Vorlagen. Massenmedien nehmen, wie bei Wahlen, eine zentrale Rolle bei der Vermittlung politischer Inhalte ein. Dabei sind sie zu einer neutralen und ausgewogenen Berichterstattung verpflichtet. Werbung von und für Parteien in Fernsehen und Radio ist verboten. Neben diesen Restriktionen gibt es kaum Einschränkungen bei der Kampagnenführung. Zwar darf die Regierung keine Kampagnengelder für ihre Positionen und Parolen aufwenden (Kriesi 2007, S. 92), für alle anderen Akteure existiert hingegen weder eine Spendenobergrenze noch eine Offenlegungspflicht ihrer Spenden. Die ungedeckelte und intransparente Möglichkeit der Kampagnenfinanzierung nützt in erster Linie den finanzkräftigen Unternehmerverbänden, die weit mehr Ressourcen mobilisieren können als etwa politische Parteien (Kriesi 2005, S. 38).

Bundesrat, Parlament, Parteien, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie sozial- und umweltpolitische Organisationen äußern sich im Vorfeld von Abstimmungen mit Ja- oder Nein-Parolen zu den zur Entscheidung stehenden Vorlagen. Die sich formierenden politischen Lager können je nach Sachverhalt variieren, meist verbünden sich die Akteure jedoch in ähnlichen Konstellationen. Die sonst auf Konsens ausgerichtete große Dauerkoalition von vier Regierungsparteien im Bundesrat zerfällt allerdings dabei in jüngerer Zeit häufig – das in der Schweiz institutionell wie historisch verankerte Konkordanzprinzip mit seiner kohäsiven Ausstrahlung auf die politische Entscheidungsfindung (Kost 2008, S. 74) wird dann durch den Wettbewerb an der Abstimmungsurne ersetzt. Wie wirken sich solche Parolen (Empfehlungen) der politischen Akteure auf das Abstimmungsergebnis aus? Zunächst kann konstatiert werden, dass je geschlossener die vier Regierungsparteien hinter der vom Bundesrat ausgegebenen Empfehlung stehen, es umso wahrscheinlicher ist, dass eine Stimmmehrheit dieser Empfehlung folgt. Dies hat Hanspeter Kriesi für den Zeitraum 1981-2004 ermittelt (Kriesi (2007, S. 84). Insbesondere von unten initiierte Volksinitiativen bleiben an der Urne meist ohne Erfolg, was vor allem damit zusammenhängt, dass die Regierungsparteien in der Vergangenheit fast immer geschlossen gegen einschlägige Vorlagen auftraten

(ebd., S. 92). Empfehlungen zu Referenden oder Initiativen, welche die Regierung bei gespaltenen Großer Koalition oder bei Großer Koalition abzüglich einer Regierungspartei ausgibt, wurden dahingegen deutlich öfter die Gefolgschaft verweigert.

Was den Erfolg von Partei- und Verbandsempfehlungen anbetrifft, erkennt Wagschal (2007), dass vor allem Parteikampagnen einen Effekt auf das Stimmverhalten der Bürger haben (vgl. auch Hornig 2011), während Empfehlungen des Arbeitnehmersverbands und insbesondere der Gewerkschaften keinen nachweisbar signifikanten Einfluss auf die Stimmentscheidung haben. Personen mit starker Parteidentifikation folgten den Parolen ihrer Parteien in zwei Dritteln der Fälle (66 %). Sie taten dies in der Regel um rund 10 bis 20 Prozent häufiger als der Gesamtdurchschnitt aller Abstimmenden (Wagschal 2007, S. 326). Wagschal kommt aufgrund dieser Ergebnisse zu dem Schluss, dass es sich bei direktdemokratischen Entscheidungen nicht um von unten initiierte herrschaftsfreie Diskurse mit offenem Ausgang handelt. Vielmehr wird ein klarer Paroleneffekt der Parteien auf das Stimmergebnis konstatiert. Kriesi (2005, S. 222) bemerkt ebenfalls, dass die Stimmbevölkerung zwar eine zu den Parolen der Eliten relativ synchrone, jedoch möglicherweise unabhängig zustande kommende Haltung an der Urne vertritt.

Dieser Frage soll im Rahmen einer Analyse der bereits erwähnten, verteilungspolitisch relevanten Volksabstimmungen zwischen 1980 und 2013 nachgegangen werden. Werden die 53 Abstimmungen auf insgesamt drei potenzielle Wirkungsfaktoren untersucht, zeigt sich, dass erstens die Parolen der Regierungsparteien, zweitens die politische Zielrichtung von Abstimmungsvorlagen und drittens die ideologische Stärke der Vorlagen das Stimmergebnis beeinflussen (siehe Abb. 4). Vorlagen, hinter denen eine große Koalition aus mindestens drei Parteien stand, wurden – für die Ausrichtung und die Stärke der Vorlagen kontrolliert – häufiger angenommen als Vorlagen, die nicht von einer Regierungsmehrheit unterstützt wurden. Darüber hinaus zeigt sich aber auch, dass die Stimmbürgerschaft eine eigene politische Agenda verfolgt, die moderat nach rechts tendiert. Vorlagen mit moderat rechter Stoßrichtung, hinter denen eine große Koalition stand, wurden zudem häufiger angenommen als Vorlagen mit moderat linker Zielsetzung, *ceteris paribus*.

In anderen Worten: Die Gefolgschaft der Stimmberechtigten gegenüber der Regierung und dem Parlament fällt umso höher aus, je stärker der Konsens zwischen den Regierungsparteien ist. Diese Gefolgschaft ist im Fall von moderaten und restriktiven parlamentarischen Vorlagen höher als bei dezidierten und progressiven Vorlagen. Restriktive und moderate Vorlagen haben also unabhängig von der Koalitionskonstellation bessere Chancen, den Urnengang erfolgreich zu absolvieren.

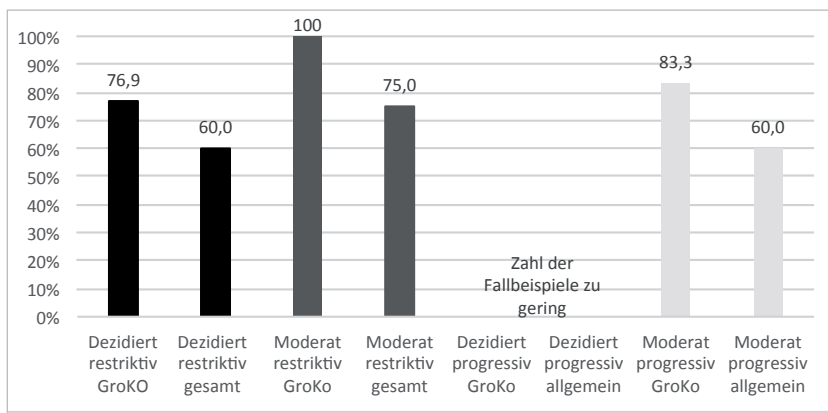


Abb. 4 Annahmequoten parlamentarischer Vorlagen nach Richtung, Stärke und Koalitionskonstellation, 1980-2013

Lesebeispiel Balken: 76,9 Prozent der deziert restriktiven Vorlagen, die von einer großen Koalition aus mindestens drei Regierungsparteien unterstützt wurden, wurden von der Stimmbevölkerung per Volksabstimmung angenommen. Insgesamt wurden dagegen nur 60 Prozent aller deziert restriktiven Vorlagen angenommen.

Im Übrigen wird die häufig artikulierte These, wonach sich finanzstarke Akteure durch einen hohen Ressourcenaufwand einen Vorteil bei Abstimmungen verschaffen könnten, in der Schweiz (anders als bspw. in Kalifornien, vgl. das entsprechende Kap. in diesem Buch) nicht so eindeutig bestätigt wie oftmals vermutet. So konnte Kriesi (2007, S. 90) zeigen, dass hochumstrittene fakultative Referenden auch zugunsten der finanziell benachteiligten Initiatoren ausgehen können, weil mit steigender Intensität der Kampagnen das Informationsniveau und damit die Offenheit in der Bevölkerung gegenüber den Belangen jenseits wohletablierter Mehrheitspositionen zunimmt. In wenigen Fällen gilt dieser Befund auch bei Volksinitiativen (ebd.), wobei die Regierung dort meist die Oberhand behält, selbst wenn die Initiative von finanzstarken rechten Akteuren lanciert wird (ebd., S. 92). Andererseits konnte in derselben Studie gezeigt werden, dass ein hoher Ressourcenaufwand gegen eine Vorlage nicht zwangsläufig zur Folge hat, dass diese Vorlage gekippt wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in der Schweiz die politische Elite eine wichtige Rolle beim Ausgang von Volksabstimmungen spielt. Je größer der Konsens im Bundesrat, desto wahrscheinlicher, dass sich die politische Elite mit ihren Empfehlungen durchsetzt. Ressourcenintensive Kampagnenführung hat einen Effekt auf den Ausgang von Abstimmungen, dies gilt insbesondere

für Referenden. Parteien sind hier die erfolgreichsten Akteure. Kampagnen mit hohem Finanzaufwand führen aber nicht zwangsläufig zu Erfolgen. Insgesamt strukturiert die politische Elite die Ergebnisse von Abstimmungsergebnissen in erheblichem Ausmaß.

Fazit: Restriktive Tendenzen direkter Demokratie in der Schweiz

Das politische System der Schweiz hat weltweit die ausgeprägteste Form direktdemokratischer Beteiligung etabliert. Die Effekte der direktdemokratischen Institutionen auf Ökonomie, politische Kultur und Demokratie sind in der Schweiz sicherlich am besten erforscht. Die Frage nach der demokratischen Qualität der halbdirekten Demokratie, d. h. des Zusammenspiels von repräsentativen und direktdemokratischen Institutionen wurde jedoch bislang nur vereinzelt untersucht. Ein Qualitätsvergleich der weltweit besten 30 Demokratien für den Zeitraum von 1990 bis 2012 weist der Schweiz den dritten Rang zu (hinter Dänemark und Schweden) (democracybarometer.org; Zugriff am 21.03.2016). Ein direkter Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der direkten Demokratie und der Qualität der Demokratie ist im Fall der Schweiz durchaus plausibel. Ein systematischer Zusammenhang zwischen der Häufigkeit von Volksabstimmungen und der Demokratiequalität lässt sich für die Gesamtheit der 30 besten Demokratien jedoch nicht nachweisen (vgl. die Ausführungen im Kapitel „Theorie und Vergleich“).

Am Beispiel der Wirtschafts-, Fiskal-, Sozial- und Minderheitenpolitik konnte in diesem Beitrag gezeigt werden, dass die Ergebnisse der Volksabstimmungen in der Schweiz in der Tendenz restriktive Auswirkungen haben. Dies deckt sich mit den frühen Befunden von Neidhart (1970), der der direkten Demokratie der Schweiz schon 1970 eine „konservative“ Wirkung attestierte. Die Frage der demokratischen Qualität direktdemokratischer Entscheidungen wäre damit aber nicht hinreichend beantwortet und muss vor dem Hintergrund der sozialen Beteiligungsstruktur betrachtet werden. Bei genauerer Analyse fällt der Befund differenzierter aus: Die mittleren und oberen Schichten stimmen überproportional häufig ab, die unteren Schichten bleiben den Urnen häufig fern. In der Schweiz lässt sich feststellen, dass parlamentarische Entscheidungen ganz offensichtlich advokatorisch den Interessen der unteren Schichten besser Rechnung tragen, als wenn das Volk selbst und direkt entscheidet.

Die politischen Eliten spielen in der Schweiz nicht nur in der parlamentarischen Sphäre, sondern auch in der ‚Referendumsdemokratie‘ eine zentrale Rolle. Sie

haben erheblichen Einfluss auf den Ausgang von Abstimmungen. Der Einfluss bestimmter Interessengruppen existiert zwar, eine systematische Verzerrung der Abstimmungsergebnisse zugunsten von überprivilegierten Minderheiteninteressen ist in der Schweiz, anders als in Kalifornien, jedoch nicht zu erkennen. Die strukturelle Diskriminierung von Minderheiten in Migrations- und Religionsfragen stellt jedoch ein ernstzunehmendes Problem für die liberale Dimension der Demokratie dar. Mit Blick auf den Minderheitenschutz, die Qualität der Demokratie, auf den Rechtsstaat, das internationale Recht und die Mobilisierung latent xenophobischer Attitüden ist dies kritisch zu bewerten (Linder 2011). Das Erstarken der rechtspopulistischen Schweizer Volkspartei (SVP) und ihre zunehmende Neigung, Initiativen für ihre fremdenfeindliche Politik zu instrumentalisieren, könnten diesen Trend in der nahen Zukunft noch verstärken und Teilbereichen der Schweizer Politik illiberale Züge verleihen.

Literatur

- Baglioni, Simone. 2007. The effects of direct democracy and city size on political participation. The Swiss Case. In *Participatory democracy and political participation. Can participatory engineering bring citizens back in?* hrsg. Dieter Fuchs und Thomas Zittel, 91-106. London: Routledge.
- Bühlmann, Marc. 2007. Direkte Demokratie und politische Unterstützung. In *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, hrsg. Markus Freitag und Uwe Wagschal, 217-251. Berlin: LIT Verlag, 3. Aufl.
- Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony. 1968. *An economic theory of democracy*. New York, NY: Harper & Row, 4. Aufl.
- Feld, Lars P. und Marcel R. Savioz. 1997. Direct democracy matters for economic performance. An empirical investigation. *Kyklos* 50: 507-538.
- Feld, Lars P. und Gebhard Kirchgässner. 1999. Public debt and budgetary procedures. Top down or botton up? Some evidence from Swiss Municipalities. In *Fiscal institutions and fiscal performance*, hrsg. James M. Poterba und Jürgen von Hagen, 151-179. Chicago, Ill: University of Chicago Press.
- Feld, Lars P. und Gebhard Kirchgässner. 2000. Direct democracy, political culture, and the outcome of economic policy. A report on the Swiss experience. *European Journal of Political Economy* 16 (2): 287-306.
- Freitag, Markus und Isabelle Stadelmann-Steffen. 2007. Wahl oder Abstimmungsdemokratie? Der Einfluss der direkten Demokratie auf die Wahlteilnahme. In *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, hrsg. Markus Freitag und Uwe Wagschal, 189-217. Berlin: LIT Verlag, 3. Aufl.

- Freitag, Markus, Adrian Vatter und Christoph Müller. 2003. Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat. *Politische Vierteljahresschrift* 44 (3): 348-369.
- Heller, Hermann. 1983[1934]. *Staatslehre*. Tübingen: Mohr Siebeck, 6. Aufl.
- Hornig, Eike-Christian. 2011. *Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa*. Baden Baden: Nomos.
- Kirchgässner, Gebhard, Lars P. Feld und Marcel R. Savioz. 1999. *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel/München: Helbing & Lichtenhahn; Vahlen.
- Kost, Andreas. 2008. *Direkte Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kriesi, Hanspeter. 2005. *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Kriesi, Hanspeter. 2007. The role of the political elite in Swiss direct-democratic votes. In *Direct democracy in Europe. Developments and prospects*, hrsg. Zoltán Tibor Pállinger, Bruno Kaufmann, Wilfried Marxer und Theo Schiller, 82-93. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kriesi, Hanspeter. 2012. Das Abstimmungsverhalten der Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger: wie wirken Abstimmungskampagnen? In *Wahl-Probleme der Demokratie*, hrsg. Béatrice Ziegler Witschi, 39-58. Zürich: Schulthess, 5. Aufl.
- Linder, Wolf. 2011. Umstrittene Volksrechte. „50 Jahre Institut für Politikwissenschaft“ an der Universität Bern vom 17. Juni 2011. Vortrag online unter www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2011/06/Umstrittene-Volksrechte.pdf, Zugriff am 31.10.2013.
- Lutz, Georg. 2006. *Participation, Information and Democracy. The Consequences of Low Levels of Participation and Information for the Functioning of Democracy*. Berlin: LIT Verlag.
- Merkel, Wolfgang. 2004. Embedded and Defective Democracies. In *Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change*, hrsg. Aurel Croissant und Wolfgang Merkel, 11 (5): 33-58.
- Merkel, Wolfgang und Alexander Petring. 2012. Demokratie in Deutschland 2011. Ein Report der Friedrich-Ebert-Stiftung. Online unter www.wzb.eu/sites/default/files/zkd/dsl/partizipation_und_inklusion.pdf, Zugriff am 07.11.2013.
- Meyer, Thomas. 2005. *Theorie der Sozialen Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Moser, Julia und Herbert Obinger. 2007. Schlaraffenland auf Erden? Auswirkungen von Volksentscheiden auf die Sozialpolitik. In *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, hrsg. Markus Freitag und Uwe Wagschal, 331-363. Berlin: LIT Verlag, 3. Aufl.
- Neidhart, Leonhard. 1970. *Plebizit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke (5).
- Schäfer, Armin. 2012. Mehr Mitsprache, aber nur für wenige? Direkte Demokratie und politische Gleichheit. In *MPfG Jahrbuch*, hrsg. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 53-59. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmidt, Manfred G. 2008. *Demokratietheorien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tajfel, Henri. 1982. *Social identity and intergroup relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torgler, Benno. 2005. Tax morale and direct democracy. *European Journal of Political Economy* 21: 525-331.

- Vatter, Adrian. 2007. Direkte Demokratie in der Schweiz. Entwicklungen, Debatten und Wirkungen. In *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, hrsg. Markus Freitag und Uwe Wagschal, 71-115. Berlin: LIT Verlag, 3. Aufl.
- Vatter, Adrian. 2011. *Eine Untersuchung im Rahmen des nationalen Forschungsprogramms 58 „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“*, Schlussbericht, 14.02.2011, Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft. Online unter www.nfp58.ch/files/downloads/Schlussbericht_Vatter.pdf, Zugriff am 29.10.2013.
- Vatter, Adrian und Deniz Danaci. 2010. Mehrheitstyannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz. *Politische Vierteljahresschrift* 51: 205-222.
- Vatter, Adrian, Anna Christmann und Deniz Danaci. 2009. Das Stimmvolk und religiöse Minderheiten. *Neue Zürcher Zeitung*, 31.10.2009. Online unter www.nzz.ch/aktuell/startseite/das-stimmvolk-und-religioese-minderheiten-1.3949044, Zugriff am 28.10.2013.
- Wagschal, Uwe. 2007. Diskurs der Machtpolitik: Welche Interessen setzen sich in der Direktdemokratie am erfolgreichsten durch? In *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, hrsg. Markus Freitag und Uwe Wagschal, 303-329. Berlin: LIT Verlag.
- Wagschal, Uwe und Herbert Obinger. 2000. Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik. *Politische Vierteljahresschrift* 41 (3): 466-497.

Die Legitimität direkter Demokratie

Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?

Merkel, W.; Ritz, C. (Hrsg.)

2017, XIII, 244 S. 32 Abb., 13 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-16232-0