

Citius, altius, fortius: Direkte Demokratie aus ökonomischer Sicht

Reiner Eichenberger*

Inhalt

Kurzzusammenfassung	593	D. Braucht es Einschränkungen? . . .	606
A. Einleitung	594	I. Sachliche Einschränkungen: Haushaltsentscheidungen	606
B. Großes Ertragspotential	595	II. Prozessuale Einschränkungen: Quoren	608
I. Deutschland im internationalen Vergleich	595	1. Quoren setzen falsche Anreize	609
II. Was macht die Unterschiede? . . .	597	2. Repräsentativität und Demokratiieverständnis	610
C. Die fruchtbare Rolle direkter Demokratie	598	3. Quoren sind überflüssig	610
I. Theoretische Überlegungen	598	III. Einschränkungen sind Bürgersache	611
1. Politik: Markt für politische Dienstleistungen	598	E. So wird direkte Demokratie noch besser	611
2. Direkte Demokratie heilt Politikversagen	599	I. Entscheidende Details	611
3. Fruchtbare Wirkung auf andere Institutionen	600	II. Volksgewählte Kritik- und Kontrollbehörden	612
4. Vergleichende Analyse	602	III. Mehrheitswahl mit mehreren Sitzen	614
II. Empirischer Befund	604	F. Folgerungen	615
1. Eindeutig und positiv	604	Literatur	616
2. In Wahrheit noch besser	605		

Kurzzusammenfassung

Politik ist ein Markt: der Markt für politische Dienstleistungen. Politik leidet deshalb genauso an Politikversagen infolge mangelnder und asymmetrischer Information, wie wirtschaftliche Märkte an Marktversagen leiden. Oft kennen weder Politiker noch Bürger die wahren Probleme und Lösungen; oft wissen die Politiker nicht, was die Bürger wollen; und oft wissen die Bürger nicht,

* Prof. Dr. *Reiner Eichenberger* ist Ordinarius für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Fribourg sowie Forschungsdirektor von CREMA (Center of Research in Economics, Management, and the Arts).

Dieser Beitrag nutzt Elemente von *Eichenberger* (2019). Der Autor dankt *Ann Barbara Bauer*, *Anna Maria Koukal* und *Patricia Schafar* für hilfreiche Kommentare und Verbesserungsvorschläge.

was die Politiker tun. Weil Wahlversprechen nicht bindend sind, machen Politiker absurde Wahlversprechen, brechen vernünftige Versprechen und missachten die Wählerpräferenzen. Direkte Demokratie hilft, Politikversagen zu heilen. Sie ist ein höchst effektiver Generator politischer Information. Im intensiven öffentlichen Diskurs vor Volksentscheiden lernen Bürger und Politiker viel über die Probleme und möglichen Lösungen, und die Politiker lernen die Wünsche der Bürger sowie die Bürger die Positionen der Politiker besser kennen. Weil Abstimmungsvorlagen weit glaubwürdiger als Wahlversprechen sind, ist der gesellschaftliche Diskurs vor Abstimmungen sachlicher als vor Wahlen. Direkte Demokratie fördert deshalb gute Entscheidungen und das Funktionieren der repräsentativen Demokratie. Ihre positive Wirkung hängt von verschiedenen Bedingungen ab und kann durch institutionelle Vorkehrungen gestärkt werden.

A. Einleitung

In Deutschland wird schon seit Jahrzehnten über den Ausbau der direktdemokratischen Institutionen diskutiert, und sehr viele Bürger wollen mehr direkte Demokratie. Oppositionspolitiker und -parteien machen deshalb oft einschlägige Wahlversprechen. Wenn sie aber an die Regierungsmacht kommen und direkte Demokratie verwirklichen könnten, tun sie dies nicht oder nur in wenig wirksamer Form.

Die Vorbehalte vieler Politiker gegen mehr direkte Demokratie haben wenigstens vier Ursachen. (i) Häufig spiegeln sie Eigeninteressen; wer unter den heutigen politischen Spielregeln erfolgreich ist, will diese nicht ändern. (ii) Oft entspringen sie auch dem „Nirwana-Ansatz“ (Demsetz 1969); Reformvorschläge werden nicht an der gegenwärtigen Realität und realistischen Alternativen gemessen, sondern an perfekten Idealen, gegenüber denen alle praktikablen Lösungen schlecht abschneiden. Als Folge wird (iii) oft übersehen, dass die gegen direkte Demokratie vorgebrachte Kritik in noch stärkerem Maße auf die repräsentative Demokratie zutreffen, und (iv) die Wirksamkeit der direkten Demokratie stark von gestaltbaren Bedingungen abhängt.

Im Folgenden wird die Wirkung direkter Demokratie aus moderner politisch-ökonomischer Perspektive (siehe z. B. Frey 1978, Mueller 2003, Blankart 2017) diskutiert. In einem allgemeinen Rahmen zur Analyse von Politikerfolg und -versagen werden die wichtigsten theoretischen Überlegungen dargelegt, in Beziehung zur empirischen Literatur gestellt und mit Beobachtungen aus der Schweiz unterlegt. Die Analyse ist strikt vergleichend und will konstruktive Verbesserungsvorschläge bieten. Zuerst wird im zweiten Abschnitt diskutiert, ob Deutschland überhaupt mehr direkte Demokratie braucht. Im dritten Abschnitt wird aufgrund theoretischer Überlegungen und empirischer Forschungsergebnisse dargelegt, weshalb direkte Demokratie besser abschneidet als ihre Alternativen. Im vierten Abschnitt wird diskutiert, wie verschie-

dene Bedingungen, insbesondere sachliche und prozessuale Beschränkungen, die Wirksamkeit der direkten Demokratie prägen. Im fünften Abschnitt werden zwei in der Schweiz bewährte Vorschläge zur Weiterentwicklung der direkten Demokratie diskutiert. Abschließend werden die Argumente zusammengefasst.

B. Großes Ertragspotential

I. Deutschland im internationalen Vergleich

Forderung nach mehr direkter Demokratie stoßen in Deutschland wie alle Reformvorschläge auf den grundsätzlichen Einwand, die Politik funktioniere doch im internationalen Vergleich gut. Entsprechend seien Reformen der politischen Institutionen unnötig und wenig erfolgversprechend. Tatsächlich lebt es sich in Deutschland gut. So ist der Wohlstand gemessen am kaufkraftbereinigten Bruttoinlandprodukt pro Einwohner von 2018 in Deutschland deutlich höher als in Großbritannien (18,1 Prozent), Frankreich (19,0), Japan (25,5) und Italien (29,1).¹ Doch das ist ein Vergleich mit tiefem Anspruchsniveau. All diese Länder leiden an offensichtlichen und schwerwiegenden Problemen, und ihre Politik wird kaum je als vorbildlich gesehen. Schon im Vergleich mit Dänemark (2,6 Prozent vor Deutschland), Österreich (3,3) und den Niederlanden (4,8) liegt Deutschland leicht zurück. Weit größer aber ist der Unterschied zu den zwei Ländern mit den stärksten direktdemokratischen Institutionen: den USA und der Schweiz. In den USA spielen direktdemokratische Instrumente in rund der Hälfte der Bundesstaaten eine wichtige Rolle, und in der Schweiz prägen die direktdemokratischen Institutionen auf allen staatlichen Ebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – die Politik, mit regelmäßigen Volksabstimmungen über Parlamentsbeschlüsse (sog. Referenden) sowie Vorschläge aus der Bevölkerung (sog. Initiativen).² Die USA haben ein

1 Gemäß Daten der OECD (OECD.Stat), Bruttoinlandprodukt pro Kopf 2018, umgerechnet zu aktuellen Kaufkraftparitäten.

2 Auf Schweizer Bundesebene findet zu jeder vom Parlament beschlossenen Verfassungsänderung obligatorisch eine Volksabstimmung statt (sog. obligatorisches Referendum). Bei Gesetzesänderungen durch das Parlament können 50.000 Einwohner (rund 0,93 Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung) in 100 Tagen Sammlungsfrist eine Volksabstimmung über vom Parlament erlassene Gesetze oder Gesetzesänderungen verlangen (sog. Fakultatives Referendum). Eine Abstimmung über einen eigenen Verfassungsvorschlag können 100.000 Einwohner in 18 Monaten Sammlungsfrist verlangen (sog. Volksinitiative). Für Verfassungsänderungen zählt das doppelte Mehr (Mehrheit in der ganzen Schweiz und Mehrheit in der Mehrheit der Kantone), für Gesetzesänderungen das einfache Mehr. Alle Abstimmungsergebnisse sind bindend, es gibt keinerlei Beteiligungs- und Zustimmungsquoren, und die Unterschriftensammlung ist überall möglich, auch brieflich. Jeder Kanton bestimmt selbst über die Ausgestaltung der direktdemokratischen Rechte auf kantonaler Ebene und macht seinen Gemeinden eigene Vorgaben über die Ausgestaltung ihrer direktdemokratischen Rechte, wobei viele Kantone ihren Gemeinden einen großen Spielraum in der Ausgestaltung ihrer Institutionen lassen. Alle Kantone haben eine stark ausgebaute direkte Demokra-

um 16,7 Prozent und die Schweiz ein um 26,6 Prozent höheres kaufkraftbereinigtes Bruttoinlandprodukt pro Einwohner als Deutschland.

Ähnlich ist es mit vielen weiteren Erfolgsindikatoren. Beispiel Staatsverschuldung: Da schneidet Deutschland besser ab als Österreich, Frankreich, Großbritannien, Japan und Italien. Dänemark, Schweden und die Niederlande stehen besser und die Schweiz (nicht aber die USA) sehr viel besser da als Deutschland. Ein anderes wichtiges Beispiel ist die allgemeine Lebenszufriedenheit der Bevölkerung. Die aus großen und regelmäßigen Umfragen gewonnenen Daten zur Lebenszufriedenheit (z.B. European Social Survey, World Value Survey) werden heute in der Wissenschaft intensiv ausgewertet. Die Zufriedenheit der Menschen hängt von einer Vielzahl von persönlichen und gesellschaftlichen Determinanten ab. Eine wichtige Rolle spielt die Qualität der politischen Institutionen (Frey und Stutzer 2000). Tatsächlich sind die Deutschen zufriedener als die Franzosen, Italiener und auch Briten, jedoch deutlich unzufriedener als die Dänen und die Schweizer (z.B. Veenhoven 2018).

Mit diesen Ergebnissen gut vereinbar sind schließlich Daten zum Wanderungsverhalten von Menschen. Die Nettozuwanderung in ein Land als Differenz zwischen Zu- und Abwanderung hängt zwar von vielen verschiedenen Faktoren, wie der Einwanderungsgesetzgebung oder den vorhandenen Immigrantennetzwerken, ab. Gleichwohl spiegelt sie auch, wie die Lebensqualität eines Landes von Auswärtigen beurteilt wird. Während hier Deutschland relativ zu seiner Größe deutlich weniger Einwanderer als Österreich anzieht, aber mehr als die meisten anderen europäischen Länder, ist die Einwanderung in die Schweiz in Europa (abgesehen von Luxemburg) weitaus am größten. So hatte die Schweiz in den zehn Jahren von 2007–2016 eine Nettozuwanderung von rund 807.000 Ausländern, bei einer Bevölkerung von 7,5 Millionen 2007, also gut ein Prozent netto pro Jahr.³ Tatsächlich ist nur schwer

tie, doch gibt es beträchtliche Unterschiede. Beispielsweise reichen im Kanton Zürich, dem größten Kanton mit 1,5 Millionen Einwohnern, für Verfassungs- und Gesetzesinitiativen 6000 Unterschriften in 6 Monaten Sammlungsfrist. Änderungen der Verfassung und Steuergesetze unterliegen dem obligatorischen Referendum, und normale Gesetze sowie Ausgabenentscheide über 6 Millionen Franken einmalig oder 600.000 Franken bei wiederkehrenden Ausgaben unterliegen dem fakultativen Referendum mit 3000 Unterschriften. So finden jährlich an zumeist 4 Abstimmungsterminen insgesamt rund 7 kantonale und 10 nationale Abstimmungen statt. Dazu kommen die kommunalen Abstimmungen. In vielen kleineren Gemeinden (je nach Kanton bis etwa 15.000 Einwohner, selten mehr) ist das wichtigste Entscheidungsgremium die Gemeindeversammlung, an der alle Bürger teilnehmen können und die je nach Kanton bis viermal jährlich tagt. Rund 50 Prozent der Gesamtbevölkerung wohnt in Gemeinden mit Gemeindeversammlung.

3 Die Nettozuwanderung in die Schweiz wird anders als diejenige nach Deutschland oder Schweden größtenteils durch Zuwanderung aus entwickelten Ländern getrieben. Gleichwohl ist auch die Zuwanderung von Asylsuchenden im längerfristigen Vergleich und relativ zur inländischen Bevölkerung höher als in Deutschland. Da der Ausländeranteil über alle Altersgruppen bei rund 25 Prozent und in der Altersgruppe der 30- bis 40-Jährigen bei gut 40 Prozent liegt, wird vor allem die Nettozuwanderung thematisiert. Die verbreitete Meinung, die Schweiz hätte einen hohen Ausländeranteil, weil sie nur wenige Zuwanderer einbürgere, ist falsch. Pro Jahr werden rund

vorstellbar, wie Deutschland mit einer Nettozuwanderung dieses Ausmaßes umgehen würde.

Die bisher diskutierten Zahlen zeigen zweierlei. Erstens führt die sehr stark ausgebauten direkte Demokratie die Schweiz nicht ins wirtschaftliche Chaos. Vielmehr bietet die Schweiz trotz oder wegen ihrer intensiven direkten Demokratie äußerst attraktive politische und wirtschaftliche Bedingungen. Zweitens hat die Schweiz trotz oder wegen ihrer direkten Demokratie eine außergewöhnliche Leistungsfähigkeit in der Aufnahme und Integration von Zuwanderern.

II. Was macht die Unterschiede?

Oft wird versucht, die Unterschiede zwischen Deutschland und der Schweiz durch zwei Argumente zu relativieren: Erstens sind die deutschen Daten immer noch durch die Wiedervereinigung geprägt. Werden nur die westlichen Bundesländer berücksichtigt, ergibt sich tatsächlich eine bessere Bewertung. Das Gesamtbild bleibt jedoch erhalten: Der Wohlstand in Deutschland ist sehr ähnlich wie in Österreich, den Niederlanden und Dänemark, aber wesentlich tiefer als in der direktdemokratischen Schweiz.

Zweitens wird behauptet, der Wohlstand der Schweiz beruhe auf ihrem Finanzplatz mit seinem un versteuerten ausländischen Kapital. Das ist falsch. Aufgrund von Änderungen in der Gesetzgebung seit 2010 ist der Anteil an un versteuerten ausländischen Vermögen in der Schweiz sehr stark gesunken. Auf das Bruttoinlandprodukt hat sich dies kaum ausgewirkt. Alles andere wäre auch überraschend gewesen. Vor der Abschwächung des Bankgeheimnisses für ausländische Kunden war die Schweiz ähnlich wie heute der führende Finanzplatz für Privatvermögen. Seine Bedeutung für die gesamte Volkswirtschaft war aber erstaunlich klein. So erreichte der Weltmarktanteil im grenzüberschreitenden „private banking“ auf seinem Höhepunkt um 2010, vor der Schwächung des Bankgeheimnisses für ausländische Kunden, rund 27 Prozent. Von den insgesamt 5.600 Milliarden Franken Vermögen, die damals in der Schweiz angelegt waren, gehörten rund 2.000 Milliarden direkt oder indirekt über juristische Konstruktionen ausländischen Individuen (Schweizerische Bankiervereinigung 2011) und standen deshalb im Verdacht, teilweise in ihren Herkunftsländern nicht ordentlich versteuert zu sein.⁴ Da die Vermögen ja weiterhin den ausländischen Eigentümern gehörten und aus der Schweiz hinaus frei auf dem internationalen Finanzmarkt investiert wurden, bestand der Nutzen für die Schweizer Volkswirtschaft hauptsächlich aus den Gewinnen, die die Banken mit der Verwaltung der Vermögen erzielten.

40.000 Ausländer eingebürgert und damit pro Einwohner gerechnet ein Vielfaches von Deutschland (mit gut 110.000 Einbürgerungen) und Österreich (mit nicht einmal 10.000 Einbürgerungen).

⁴ Normalerweise wird davon ausgegangen, dass die Vermögen im Besitz von ausländischen institutionellen Anlegern ordentlich versteuert sind.

Selbst wenn man als obere Grenze annimmt, dass 80 Prozent dieser Werte nicht versteuert waren und die Banken mit der Verwaltung dieser Vermögen eine hohe Bruttomarge von 1 Prozent erzielten, erreichte ihr gesamter Bruttoertrag darauf 16 Milliarden Franken und der Nettoertrag nach Abzug der Kosten etwa 6 bis 9 Milliarden Franken, also rund 1 bis 1,5 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in der Schweiz. Eine zweite Überschlagsrechnung kommt zum gleichen Ergebnis: Die gesamte Wertschöpfung des Bankensektors betrug damals knapp 7 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Weil nur knapp die Hälfte der Wertschöpfung der Banken aus dem Vermögensverwaltungsgeschäft stammten, nur rund 35 Prozent der verwalteten Vermögen ausländischen Privatpersonen gehörten und nur ein Teil davon unversteuert waren, konnte der Anteil der auf unversteuerten Vermögen beruhender Wertschöpfung kaum mehr als 1,5 Prozent des Bruttoinlandprodukts betragen. Die Schweiz war und ist also nicht reich wegen der unversteuerten ausländischen Vermögen, sondern trotz all der damit verbundenen Probleme.

C. Die fruchtbare Rolle direkter Demokratie

Damit stellt sich die Frage, inwiefern sich die unterschiedlichen politischen Institutionen und insbesondere das unterschiedliche Ausmaß an direkter Demokratie auf die Qualität der Politik und deren wirtschaftliche Ergebnisse auswirken und so auch die Unterschiede zwischen Deutschland und der Schweiz prägen.

I. Theoretische Überlegungen

1. Politik: Markt für politische Dienstleistungen

Die Wirkungsmechanismen der direkten Demokratie können leichter verstanden werden, wenn der politische Prozess als Markt interpretiert wird. Die Politik ist sogar ein besonders wichtiger, wenn nicht der wichtigste Markt. Hier treffen Anbieter und Nachfrager von politischen Dienstleistungen aufeinander und tauschen Leistungen (politische Maßnahmen) gegen Gegenleistungen (Wählerstimmen, Parteispenden, andere Zuwendungen). Unter den Anbietern und Nachfragern besteht ein gewisser Wettbewerb. Damit kann der Markt für Politik nicht nur mit den typischen ökonomischen Analyseinstrumenten untersucht werden, sondern unterliegt sehr ähnlichen Marktversagen wie normale wirtschaftliche Märkte.

Aus der ökonomischen Standardtheorie wissen wir, dass Märkte umso besser funktionieren, je tiefer die Markteintrittskosten sind, je einfacher die Nachfrager die Anbieter wechseln können, je besser die Nachfrager über die Leistungen der Anbieter informiert sind, je besser die Anbieter über die Präferenzen der Nachfrager Bescheid wissen, je glaubwürdiger die Versprechen

der Anbieter sind, je bindender die Verträge zwischen Anbietern und Nachfragern sind und je stärker die Eigentumsrechte an Innovationen gesichert sind.

2. Direkte Demokratie heilt Politikversagen

Hinsichtlich all dieser Aspekte bringt die Einführung direktdemokratischer Instrumente Vorteile. Besonders wichtig sind folgende:

Tiefere Markteintrittskosten. Direkte Demokratie erleichtert es den Bürgern, in den politischen Prozess einzutreten und Einfluss auszuüben. Für Bürger, die sich im heutigen politischen Prozess nicht ausreichend vertreten fühlen, ist es wesentlich einfacher, ein Initiativ- oder Referendumskomitee zu gründen und die nötigen Unterschriften für ein Bürgerbegehren zu sammeln, als eine neue Partei zu gründen.

Mehr Wettbewerb. Die Wähler können in der direkten Demokratie viel leichter ihre Politikanbieter wechseln. In der repräsentativen Demokratie sind sie gezwungen, ihre Stimme für vier Jahre an dieselben Politiker zu delegieren. In der direkten Demokratie hingegen können sie regelmäßig selbst an politischen Entscheidungen teilnehmen. So finden in der Schweiz üblicherweise viermal im Jahr Abstimmungen auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene statt. Natürlich entscheiden dann nur die wenigstens Wähler ausschließlich aufgrund eigener Überlegungen und aufwändigem Aktenstudium. Die meisten berücksichtigen neben eigenen Überlegungen auch die Abstimmungsempfehlungen, die sog. Parolen, der verschiedenen politischen Parteien, Interessengruppen und der Medien. Dabei können sie ihr Vertrauen einem Parolenanbieter jederzeit – und nicht nur alle vier Jahre – entziehen. Das schränkt die Möglichkeiten der Parteien stark ein, über längere Zeit von den Präferenzen ihrer Wähler abzuweichen.

Bessere Information über Probleme. Im intensiven öffentlichen Diskurs vor Abstimmungen lernen sowohl die Bürger als auch die Politiker viel über die herrschenden Probleme und möglichen Lösungsansätze.

Bessere Information der Bürger über Politiker. Der intensive öffentliche Diskurs hilft den Bürgern, die Positionen und Leistungen von Amtsinhabern und Kandidaten besser einzuschätzen.

Bessere Information der Politiker über Bürger. Der intensive öffentliche Diskurs sowie die Abstimmungsentscheidung der Wähler helfen den Politikern, die Präferenzen und Wünsche der Wähler besser einzuschätzen. Die Abstimmungsergebnisse nach der langen gesellschaftlichen Auseinandersetzung sowie die Nachbefragungen von Stimmenden (in der Schweiz die sog. VOX- und neuerdings VOTO-Analysen) sind unvergleichlich viel informativer als repräsentative Umfragen in Ländern ohne Volksabstimmungen. Wie stark

sich die Meinungen mit und ohne öffentlichen Diskurs unterscheiden, zeigt sich auch in den oft riesigen Unterschieden zwischen den tatsächlichen Abstimmungsergebnissen und den jeweiligen Befragungsergebnissen zu Meinungen und geplantem Abstimmungsverhalten am Anfang des Abstimmungskampfs. So werden nach „geschlagener Abstimmungsschlacht“ viele Abstimmungen deutlich angenommen (abgelehnt), die in den Vorbefragungen noch deutlich abgelehnt (angenommen) wurden.

Höhere Verbindlichkeit von Versprechen. Die Umsetzung von Volksentscheiden ist mit weniger Unsicherheit verbunden und damit glaubwürdiger als die Umsetzung von Wahlversprechen. Deshalb ist der gesellschaftliche Diskurs vor Abstimmungen wesentlich inhaltlicher, sachlicher und weniger ideologisch als derjenige vor Wahlen.

Sicherung geistigen Eigentums. Initiativen helfen politischen Unternehmern, die Eigentumsrechte an innovativen Vorschlägen zu sichern. In der repräsentativen Demokratie können Politiker und Parteien leicht die Ideen von anderen Politikanbietern übernehmen und sie als eigene Ideen ausgeben. Das senkt die Anreize von Politikern und Parteien, eigene gute Ideen und Konzepte zu entwickeln. Können hingegen Volksbegehren lanciert werden, wird viel klarer, wer die wahren „Urheber“ des Politikvorschlags sind. Dies wiederum stärkt die Anreize der Politiker, neue Ideen in den politischen Prozess einzubringen.

3. Fruchtbare Wirkung auf andere Institutionen

Direkte Demokratie unterstützt die Funktionsfähigkeit des demokratischen politischen Prozesses auch, indem sie andere wichtige politischen Institutionen fördert. Drei Mechanismen sind besonders interessant:

Direkte Demokratie befreit Politiker. Oft wird behauptet, Referenden brächten eine unangemessene Verlangsamung der Politik. Sie gefährdeten die zeitgerechte Umsetzung von Parlamentsentscheiden, und die Referendumsdrohungen der negativ betroffenen Gruppen hinderten das Parlament daran, zeitgerecht zu entscheiden. Tatsächlich aber gibt es eine wichtige Gegenkraft, die leicht durch eine Analogie erklärt werden kann: Welche Autorennfahrer sind schneller? Die mit guten oder die mit schlechten Bremsen? Natürlich die mit guten Bremsen. Sie können schneller auf Kurven zufahren und riskanter fahren. Genau das zeigt sich auch im Wahlverhalten. Die Bürger wählen andere Politiker, wenn sie wissen, dass sie deren Politik bei Nichtgefallen bremsen können. Leider ist dieser Aspekt noch kaum untersucht, kann aber am Beispiel der Schweiz gut illustriert werden: Die eidgenössische Regierung, der Bundesrat, wird nicht vom Volk gewählt, sondern vom Parlament. Ob das so bleiben soll, wird immer wieder intensiv diskutiert. So hat vor einigen Jahren die Schweizerische Volkspartei SVP eine Volksinitiative für den Übergang zur

Volkswahl des Bundesrates eingereicht, über die im Juli 2013 abgestimmt wurde. Die Initiative wurde von 76,3 Prozent der Wähler abgelehnt. Bei der Wahl durch das Parlament, die seit 1848 alle vier Jahre stattfindet, wurde bisher nur viermal einer der sieben amtierenden Bundesräte abgewählt. Als Vorteil dieses Verfahrens wird angeführt, es sei gut, wenn sich die Bundesräte nicht alle vier Jahre der Wiederwahl durch das Volk stellen müssten. Statt Wahlkampf zu betreiben, könnten sie arbeiten und gute Politikvorschläge entwickeln. Die Bevölkerung aber dürfte nur deshalb bereit sein, eine nicht volksgewählte Regierung ohne harte Wiederwahlrestriktion zu akzeptieren, weil sie weiß, dass sie die Arbeit von Bundesräten, die ihr nicht gefällt, mit Referenden bremsen kann. Damit wird das Referendum vom Brems- zum Gaspedal der Demokratie. Dank der Referendumsmöglichkeit wählen die Bürger andere, innovativere Politiker und sind bereit, ihnen mehr Freiheiten zuzugestehen.

Direkte Demokratie stärkt Dezentralisierung. Bürger haben stärkere Präferenzen für Dezentralisierung und Föderalismus als Politiker und Parteien. Der mit Föderalismus verbundene Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften stellt für Politiker und Parteien eine unangenehme Restriktion dar, die sie durch Harmonisierung und Zentralisierung ausschalten können, wobei die zentrale Regierung und Verwaltung den Regierungen der Gebietskörperschaften als Kartellwächter dient (Eichenberger 1994, Blankart 2017). Die Stärkung des Einflusses der Bürger durch direkte Demokratie macht deshalb übermäßige Zentralisierung der Staatstätigkeit unwahrscheinlicher (dazu z.B. die empirische Studie von Feld, Schaltegger und Schnellenbach 2008).

Direkte Demokratie fördert Institutionen für nachhaltige Politik. Ein gewichtiges Beispiel ist die Einführung der eidgenössischen Schuldenbremse durch Parlamentsentscheid und Volksabstimmung 2001. Sie war für die erfolgreiche Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise um 2008 in der Schweiz von größter Bedeutung. Dank ihr kam die Schweiz mit tiefen Schulden, finanziell gesund und widerstandsfähig in die Finanzkrise, und das Parlament konnte als kurzfristige Reaktion auf die Krise nicht einfach die Ausgaben erhöhen, sondern musste sich auf längerfristig wirksame Maßnahmen konzentrieren. Dank ihrem offensichtlichen Erfolg befruchtete sie auch die Einführung der deutschen Schuldenbremse 2009 und deren spätere Übertragung auf die europäische Ebene maßgeblich. Für die Schweizer Schuldenbremse auf Bundesebene waren die Schuldenbremsen in verschiedenen Kantonen wichtige Vorbilder (der Kanton St. Gallen führte als erster bereits 1929 eine Schuldenbremse ein). Ihre Einführung kann als Folge der erfolgreichen Interaktion der repräsentativ- und direktdemokratischen Institutionen verstanden werden. Der ehemalige Bundesrat Kaspar Villiger, der die treibende Kraft hinter der Einführung und Ausgestaltung der Schuldenbremse war, sagt explizit, dass er als Finanzminister die Schuldenbremse im Parlament nur durchsetzen konnte und diese danach nicht bald wieder unterlaufen wurde, weil die vorbereiten-

den Bundesbeschlüsse von 1995 und 1998 über eine Ausgabenbremse sowie Maßnahmen zum Haushaltsausgleich mit 83,4 bzw. 70,7 Prozent Ja-Stimmen überwältigende Zustimmung im Volk fanden und auch die Schuldenbremse mit 84,7 Prozent Ja-Stimmen angenommen wurde.⁵

4. Vergleichende Analyse

Die Kritik an der direkten Demokratie nimmt kaum je auf theoretische und empirische Forschung Bezug. Vielmehr bedient sie sich einfacher unbelegter Argumentationsmuster. Ihre Hauptschwäche liegt darin, dass sie nicht auf einer vergleichenden Analyse beruhen, sondern dem Nirwana-Ansatz folgen: Sie messen die realen Institutionen an einem absoluten, aber völlig unrealistischen Ideal. Aus vergleichender Sicht hingegen – also wenn verschiedene realistische Alternativen verglichen werden – sind die traditionellen Kritikpunkte an der direkten Demokratie hinfällig. Dazu drei Beispiele (siehe ausführlicher Eichenberger 1999):

Interessengruppeneinfluss. Politiker und auch Akademiker begründen ihren Widerstand gegen mehr direkte Demokratie oft damit, dass Interessengruppen großen Einfluss auf direktdemokratische Entscheidungen hätten. Das ist vielleicht richtig, aber nicht wichtig. Die entscheidende Frage ist nicht, ob Interessengruppe absolut großen Einfluss haben, sondern ob sie in der direkten Demokratie mehr Einfluss haben als in anderen realistischen Formen der Demokratie, also insbesondere in der repräsentativen Demokratie. Wenn die Frage so gestellt wird, erscheint der Einfluss von Interessengruppen in der direkten Demokratie relativ klein. Dem Autor ist kein Beitrag bekannt, der theoretisch oder empirisch aufzeigt, dass es Interessengruppen leichter fällt, Volksabstimmungen zu beeinflussen als Parlamentsentscheide.

Kurzsichtige Wähler. Immer wieder wird behauptet, die Wähler hätten eine allzu kurzfristige Perspektive und vernachlässigten die längerfristigen Kosten von Entscheidungen. Mag sein; aber wieder ist die wichtige Frage, ob Wähler kurzfristiger als Politiker handeln. Immerhin tragen Wähler auch die längerfristigen Kosten von politischen Entscheidungen, wohingegen Politiker oft einen auf die Wiederwahl beschränkten Zeithorizont haben. Und selbst wenn die Wähler tatsächlich kurzfristiger wären, spricht das nicht gegen direkte Demokratie. Denn solche Wähler würden ja wohl nicht nur in Sachabstimmungen kurzfristig entscheiden, sondern auch bei Wahlen. Weil aber Politiker in der repräsentativen Demokratie über die Wiederwahlrestriktion wenigstens teilweise an die Präferenzen der Bürger gebunden sind, müssten dann auch die weitsichtigsten Politiker kurzfristig handeln. Die entschei-

⁵ Diese Aussagen machte Alt-Bundesrat *Kaspar Villiger* unter anderem bei einer Ansprache am 30.10.2012 in Zürich anlässlich der Verleihung des ‚Liberal Award‘ an ihn für seinen maßgeblichen Beitrag zur Einführung der Schuldenbremse.

dende Frage ist deshalb, in welchem System die Fehler der Bürger weniger schwerwiegende Konsequenzen haben und leichter behoben werden können. In der direkten Demokratie wirken Fehler, z. B. wenn wegen kurzfristiger Gemütsaufwallungen extremistische Entscheidungen getroffen werden, nur auf das betreffende Thema und können leicht behoben werden, indem einfach nochmals über die Frage abgestimmt wird. Wenn hingegen in einer repräsentativen Demokratie wegen einer kurzfristigen Gemütsaufwallung eine extremistische Partei gewählt wird, bleibt diese zumeist vier Jahre an der Macht. Dann wirkt sich der Fehler in allen Bereichen aus, und es ist durchaus möglich, dass die extremistische Partei in der ihr zur Verfügung stehenden Zeit die politischen Spielregeln so ändern kann, dass ihr Einfluss noch lange über ihre ursprüngliche Amtszeit hinaus verlängert wird.

Wählerüberforderung. Viele Kritiker der direkten Demokratie argumentieren, die Bürger würden durch direktdemokratische Sachentscheide inhaltlich überfordert. Absolut betrachtet haben sie selbstverständlich recht. Aber Bürger, die von Sachabstimmungen überfordert werden, sind wohl erst recht überfordert, wenn sie die richtigen Politiker wählen sollten. Denn dann müssen sie nicht nur zu einer aktuellen Sachfrage eine Antwort geben, sondern sie müssen vorausahnen, welche Themen in den nächsten vier Jahren behandelt werden, was die richtigen Lösungen wären, und wie sich die Politiker verhalten werden. Wahlentscheidungen sind deshalb viel komplexer als Sachentscheidungen. Dagegen argumentieren die Kritiker der direkten Demokratie, die Wähler könnten durchaus treffsicher wählen, denn sie könnten die Kandidaten aufgrund ihrer ideologischen Position recht gut einordnen (siehe Wittman 1997). Das stimmt, doch wiederum bedarf es der vergleichenden Perspektive: Wähler können nicht nur in der repräsentativen, sondern auch in der direkten Demokratie aufgrund ideologischer Aspekte einfach entscheiden. In der direkten Demokratie können sie einfach den Abstimmungsempfehlungen der ihnen ideologisch am nächsten stehenden Politiker vertrauen. So geben in der Schweiz alle Parteien und wichtigen Verbände bei Abstimmungen ihre Empfehlungen bekannt, die auch in den Medien verbreitet werden. Wiederum kann eine einfache Analogie die komplizierten Zusammenhänge erhellen: Der Unterschied zwischen direkter und repräsentativer Demokratie ist analog zum Unterschied von freier und nicht-freier Arztwahl. Den Bürgern geht es gleich wie Patienten. Sie wissen zwar selbst nicht genau, was die politischen Probleme (ihre Krankheiten) sind und wie sie zu lösen (zu behandeln) wären, aber sie sind selbst einigermaßen fähig, den richtigen Politiker (Arzt) zu wählen. In dieser Analogie spielt die direkte Demokratie die gleiche Rolle wie die freie Arztwahl. Kein potentieller Patient möchte sich verpflichten, während der nächsten vier Jahre unabhängig von seinen Leiden und seiner Zufriedenheit mit der Behandlung immer zu demselben Arzt zu gehen. Genau wie die freie Arztwahl jedem Patienten erlaubt, bei jedem neuen Leiden von neuem einen Arzt als Gesundheitsberater auszuwählen, so er-

möglicht es die direkte Demokratie jedem Bürger, bei jeder neuen wichtigen politischen Entscheidung von neuem einen Politiker oder eine Partei als Abstimmungsberater auszuwählen.

II. Empirischer Befund

1. Eindeutig und positiv

Da sich die Länder in vielerlei Hinsicht unterscheiden und nur wenige Länder direkte Demokratie auf nationaler Ebene haben, sind quantitative statistische Vergleiche über viele Länder hinweg nur sehr schwer interpretierbar (siehe Blume, Müller und Voigt 2009, Blume und Voigt 2012, Voigt 2019). Deshalb liegt es nahe, einzelne Länder mit besonders auffälligen Eigenschaften vertieft zu analysieren. Ein Vergleich der beiden gemäß den im ersten Abschnitt angeführten Kriterien und insbesondere der allgemeinen Lebenszufriedenheit ihrer Bürger besonders erfolgreichen Länder Dänemark und Schweiz zeigt, dass diese auch unter Berücksichtigung vieler weiterer Indikatoren außerordentlich erfolgreich sind (Christoffersen et al. 2014). Verantwortlich dafür sind wohl Eigenschaften ihrer politischen Systeme, insbesondere ihre ausgeprägt diskursive, konsensuale und gleichzeitig wettbewerbliche Orientierung. Diese wird in den beiden Ländern durch unterschiedliche Institutionen geschaffen: in der Schweiz durch die direkte Demokratie und das spezielle Wahlsystem⁶, in Dänemark durch ein Wahlsystem, das meistens Minderheitsregierungen hervorbringt, die nur entscheidungs- und regierungsfähig bleiben, wenn sie Teile der Opposition von der Qualität ihrer Vorschläge überzeugen können.

Wegen den offensichtlichen Nachteilen von Ländervergleichen im Falle der direkten Demokratie fokussieren die allermeisten empirischen Arbeiten auf Vergleiche von unterschiedlich direktdemokratischen Gebietskörperschaften innerhalb von Staaten, insbesondere von Bundesstaaten in den USA und Kantonen in der Schweiz. So bieten die Schweizer Kantone ihren Bürgern ganz unterschiedlich stark ausgeprägte direktdemokratische Instrumente – aber alle deutlich mehr als Bayern, dem deutschen Bundesland mit der am stärksten ausgeprägten direkten Demokratie. Diese Studien können dank moderner statistischer Verfahren die Wirkung der vielen unterschiedlichen Einflussfaktoren auf die interessierende Variable (z. B. Steuerhöhe, Ausgaben, Zufriedenheit der Bevölkerung) trennen. Insgesamt belegen sie den

6 In der Schweiz werden – international einmalig – die meisten wichtigen Politiker (die Mitglieder der meisten Regierungen auf kantonaler und kommunaler Ebene sowie die Mitglieder des Ständerates) direkt und persönlich von den Bürgern in Mehrheitswahlen mit mehreren Sitzen (multi seat majority) gewählt. Das gibt allen Politikern, die besonders viel Einfluss haben möchten, Anreize, sich tendenziell in der Mitte des politischen Spektrums zu positionieren und führt zu einer parteilichen Durchmischung aller Regierungen (dazu auch Abschnitt E.II.; *Eichenberger, Portmann und Stadelmann 2018*).

großen Erfolg der direkten Demokratie eindrücklich (siehe z.B. Frey 1994, Eichenberger 1999, Kirchgässner, Feld und Savioz 1999, Funk und Gathmann 2012, Matsusaka 2018). So führt direkte Demokratie insbesondere zu einer nachhaltigeren Finanzpolitik mit tieferen Defiziten, Schulden und Staatsquoten (z.B. Freitag, Vatter und Müller 2003), sie begünstigt wirtschaftliche Aktivitäten und damit den Wohlstand (z.B. Feld und Savioz 1997), sie bewegt die Regierungen zu effizienterer Leistungserbringung (z.B. Pommerehne 1983), und sie führt zu Investitionsprojekten, die aus Sicht übergeordneter Staatsebenen besser sind und deshalb von diesen finanziell stärker unterstützt werden (Asatryan et al. 2017). Zudem bringt direkte Demokratie eine Umverteilung des politischen Einflusses. Der relative Einfluss der Wähler mit hohem Einkommen ist bei Parlamentsentscheiden größer als bei Volksentscheiden (Stadelmann, Portmann und Eichenberger 2015).

Natürlich gibt es, wie in der Wissenschaft üblich, keinen festen Konsens über die Auswirkungen der direkten Demokratie. Wissenschaftler leben ja zu einem gewissen Teil vom Widerspruch gegen die Mehrheitsmeinung. Bemerkenswert ist aber, dass trotz der mittlerweile großen Zahl von Arbeiten die allermeisten klar vorteilhafte Wirkungen der direkten Demokratie finden. Demgegenüber existieren weit weniger Studien, die keine eindeutigen Ergebnisse erbringen, und es gibt kaum Studien, die negative Ergebnisse finden. Deshalb kann die wissenschaftliche Evidenz zur Wirkung der direkten Demokratie vorbehaltlos als insgesamt klar positiv bezeichnet werden.

2. In Wahrheit noch besser

Die empirischen Studien dürften die vorteilhafte Wirkung der direkten Demokratie aus zwei Gründen sogar noch unterschätzen:

Erstens hat direkte Demokratie nicht nur einen unmittelbaren Einfluss auf die interessierenden Größen wie z.B. die Staatsverschuldung, sondern sie wirkt indirekt über viele verschiedene Kanäle auf diese ein. Beispielsweise werden unter direkter Demokratie weniger Aufgaben und Einnahmen zentralisiert, als wenn die Politiker alleine entscheiden. Folglich fördert die direkte Demokratie die Gemeindeautonomie und den Föderalismus, die wiederum die Staatsausgaben senken. Direkte Demokratie begünstigt darüber hinaus weitere Größen, die sich vorteilhaft auf die Staatsverschuldung auswirken, wie zum Beispiel Volkseinkommen, Beschäftigung und institutionelle Vorkehrungen wie eine Schuldenbremse. Wenn nun in statistischen Analysen so wie heute üblich der Einfluss all dieser Größen auf die Staatsschulden kontrolliert wird, wird der direkten Demokratie nur noch ihr unmittelbarer Einfluss zugeschrieben, also ein Bruchteil ihrer gesamten Wirkung über direkte und indirekte Kanäle.

Zweitens sind statistische Analysen besonders dann sinnvoll, wenn möglichst ähnliche Einheiten untereinander verglichen werden, also eben Schweizer Kantone oder US-Bundesstaaten. Dabei ergibt sich aber das Problem, dass

gerade zwischen diesen Gebietskörperschaften ein intensiver Wettbewerb herrscht, der die Unterschiede in den Politikergebnissen einebnet, weil die Regierungen der Gebietskörperschaften mit relativ wenig direkter Demokratie aufgrund der Erfolge von Gebietskörperschaften mit viel direkter Demokratie unter Druck kommen und sich wenigstens tendenziell so verhalten müssen, als ob es in ihrer Gebietskörperschaft direkte Demokratie geben würde. Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften überdeckt daher in den meisten Forschungsarbeiten die Stärken der direkten Demokratie.

D. Braucht es Einschränkungen?

I. Sachliche Einschränkungen: Haushaltsentscheidungen

Viele Politiker argumentieren, die direktdemokratischen Instrumente dürften keinesfalls für haushaltsrelevante Entscheidungen gelten, denn die Budgethoheit des Parlaments und klare Verantwortlichkeiten seien unbedingt zu wahren. Diese Position wird sogar von vielen Schweizer Parlamentariern vertreten, die die direkte Demokratie sonst salbungsvoll preisen, aber die Einführung des Finanzreferendums auf Bundesebene ablehnen. Angesichts der angeführten theoretischen und empirischen Ergebnisse ist diese Argumentation kaum verständlich. Sie lässt zum einen offen, weshalb das Verantwortlichkeitsproblem gerade für Budgetentscheide gelten soll. Die Verantwortung würde ja auch in allen anderen Bereichen verwischt. Zum anderen tragen Parlamentarier und Politiker abgesehen vom Abwahlrisiko keine wirkliche Verantwortung. So existiert weder eine Pflicht für Parlamentarier, einen Teil der Defizite selbst zu tragen, noch hängen ihre Gehälter von der Finanzlage des Staates ab oder scheidet sie bei schlechten Haushaltsergebnissen automatisch aus dem Parlament aus. Ihr Abwahlrisiko nimmt zwar zu, wenn ihre Haushaltsentscheidungen unbefriedigende Resultate zeitigen (z.B. Brender und Drazen 2008). Das Gleiche gilt aber für Parlamentsentscheidungen in den verschiedensten Bereichen (Stadelmann, Portmann und Eichenberger 2013) und bietet deshalb keine Rechtfertigung dafür, Haushaltsentscheidungen von direkter Demokratie auszunehmen. Hinzu kommt, dass die Verantwortlichkeit des Parlaments sowieso sehr klein ist, weil viele vom Parlament nicht kontrollierbare Umstände auf das Haushaltsergebnis und damit das Abwahlrisiko einwirken. Beispiele sind etwa die Entwicklung der Weltwirtschaft, der Konjunktur, der Steuereinnahmen sowie des Zinsniveaus oder auch Naturkatastrophen. Zudem können schlechte Haushaltszahlen von den Wählern kaum den einzelnen Parlamentariern zugerechnet werden. Schließlich ist die Angst, dass die Wähler zuerst in Abstimmungen dümmlich in den Haushaltsprozess hineinreden und dann bei den nächsten Wahlen die Parlamentarier für die Fehler der Wähler verantwortlich machen, kaum begründet. Insgesamt bleibt deshalb unklar, weshalb die Einführung der direktdemokratischen

Kontrolle bei Haushaltsentscheidungen negative Anreize für das Verhalten der Parlamentarier setzen soll.

Tatsächlich konzentriert sich der größte Teil der wissenschaftlichen Literatur zur Wirkung der direkten Demokratie auf haushaltsrelevante Entscheidungen. Bei den Vergleichen von US-Bundesstaaten und von Schweizer Kantonen, wird die Wirkung von unterschiedlich ausgeprägten direktdemokratischen Instrumenten analysiert, mit denen die Bürger auf Ausgaben und Steuern einwirken können. Dabei schneidet die direkte Demokratie ausgesprochen positiv ab. Auch für haushaltsrelevante direktdemokratische Entscheidungen gibt es viele Studien, die positive Effekte auf die Qualität der Haushaltspolitik finden (z. B. Feld und Matsusaka 2003, Funk und Gathmann 2012, Matsusaka 2018), aber kaum Studien, die negative Effekte identifizieren. Das Gesamtbild der Auswirkung von direkter Demokratie auf Haushaltsentscheidungen ist deshalb eindeutig: Direkte Demokratie führt tendenziell zu tieferen Steuern und insbesondere zu tieferen Schulden sowie Defiziten. Gegenüber Studien skeptische Leser können beruhigt sein: Die regelmäßige Durchführung von haushaltsrelevanten Volksentscheiden hat den zwei Ländern mit der weitestgehenden direkten Demokratie, der Schweiz und Liechtenstein, kein finanzielles Chaos gebracht.

Schließlich zielt der Ausschluss von Haushaltsentscheidungen auch an den politischen Realitäten vorbei. Vorlagen zuverlässig danach zu klassieren, ob sie Haushaltswirkungen haben oder nicht, ist zumeist unmöglich (Eichenberger, Stadelmann und Portmann 2012). Zwar behaupten Urheber von parlamentarischen Vorlagen immer wieder, diese hätten keine finanziellen Konsequenzen. „Keine finanziellen Konsequenzen“ heißt aber in der Politikersprache nur, dass eine Vorlage keine klar zurechenbaren Zahlungsströme bedingt. Hingegen ist offensichtlich, dass die allermeisten dieser Vorlagen wenigstens längerfristig finanzielle Auswirkungen haben. Fast jeder politische Entscheid hat über kurz oder lang Einfluss auf die staatlichen Ausgaben und Einnahmen und wird damit haushaltswirksam. Wer Volksentscheide zu haushaltswirksamen Fragen ablehnt, ist deshalb genau genommen gegen alle Arten von Volksentscheiden – außer er vertritt gleichzeitig eine willkürliche Abgrenzung von haushaltswirksamen und -unwirksamen Vorlagen. Gerade diese Strategie kann perverse Wirkungen auf die Haushaltsstabilität haben. Bei den vielen Vorlagen, die offiziell als nicht-haushaltswirksam gelten, aber eben trotzdem haushaltswirksam sind, sind die Haushaltswirkungen zumeist komplex und schwer durchschaubar. Deshalb müsste es – aus Sicht der Kritiker der direkten Demokratie – doch eigentlich besonders problematisch sein, wenn die Bevölkerung gerade über diese Vorlagen abstimmen kann.

Der Ausschluss haushaltswirksamer Vorlagen von Volksentscheiden schränkt die direkte Demokratie nicht nur unnötig ein, sondern verursacht auch hohe Kosten. Er gibt dem Parlament und der Regierung Anreize, eigene Vorlagen als finanzwirksam zu bezeichnen, selbst wenn sie es nicht sind. Zugleich müssen die Initianten von Volksbegehren die finanziellen Auswirkungen

gen ihrer Vorlagen ignorieren und bestreiten. Für das Funktionieren der repräsentativen sowie der direkten Demokratie ist es jedoch höchst schädlich, wenn die Akteure Anreize haben, die Vorlagen möglichst verfälscht darzustellen.

Abschließend noch einige Bemerkungen zum oft gehörten Argument, die Bürger sollten nicht über haushaltsrelevante Vorlagen befinden dürfen, weil sie kurzsichtig und verantwortungslos handelten. Da gilt wiederum das vergleichende Standardgegenargument. Wenn die Bürger kurzsichtig und verantwortungslos handeln, hat das bei repräsentativ-demokratischen Wahlen noch viel schwerwiegendere Auswirkungen als bei Sachabstimmungen. Trotzdem sind die wenigsten Kritiker von direktdemokratischen Haushaltsentscheidungen auch offen gegen repräsentative Demokratie. Tatsächlich gibt es vielerlei Argumente dafür, dass Politiker unverantwortlicher mit den öffentlichen Mitteln umgehen als die Bürger. Wie schon diskutiert tragen Politiker kaum echte Verantwortung. Auch haben sie oft einen durch die Wiederwahlrestriktion verkürzten Zeithorizont von höchstens vier Jahren, wohingegen Wähler zumeist eine längerfristige Perspektive haben. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass viele Vorlagen, die auf den ersten Blick nur eine sehr langfristige Wirkung haben, zumeist die heute lebende Generation trotzdem schon stark betreffen. Denn die zukünftigen Belastungen und Vorteile schlagen sich heute schon in den Bodenpreisen nieder. Die Hauptlastträger etwa von Schulden auf Gemeindeebene sind deshalb weniger die zukünftigen Generationen von Gemeindeeinwohnern, sondern die gegenwärtige Generation der Bodenbesitzer (Stadelmann und Eichenberger 2014). Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass Politiker strategische Anreize haben, möglichst viel Geld auszugeben (Alesina und Passalacqua 2015). Sobald eine Regierung spart und Schulden abbaut, nützt sie damit vor allem ihren Nachfolgern. Also ist es für Politiker nur rational, in ihrer Regierungszeit so viel Geld wie möglich auszugeben und einen möglichst großen Teil für eigene Projekte einzusetzen, von denen vor allem ihre eigene Klientel profitiert.

II. Prozessuale Einschränkungen: Quoren

Vierorts wird die direkte Demokratie durch Beteiligungs- und Zustimmungsquoren eingeschränkt. Bei Beteiligungsquoren muss sich ein gewisser Mindestanteil (oft 50 Prozent) der Wahlberechtigten an einer Bürgerentscheid beteiligen und bei Zustimmungsquoren muss ein gewisser Mindestanteil (oft 25 Prozent) der Wahlberechtigten einem Bürgerbegehren zustimmen; ansonsten erwächst den Abstimmungsergebnissen keine Rechtskraft. Viele Politiker wollen diese Einschränkungen lieber aus- als abbauen. Sie argumentieren, Vorgaben zur Mindestbeteiligung und -zustimmung bewirkten repräsentativere Entscheidungen und verhinderten eine Diktatur von Minderheiten. Doch diese Argumente für Quoren sind falsch. Quoren schädigen die Demokratie.

1. Quoren setzen falsche Anreize

Mit Quoren sind Bürgerbegehren nur dann erfolgreich, wenn ihnen sehr große Mehrheiten zustimmen. Beispielsweise bewirkt das in Deutschland auf kommunaler Ebene verbreitete Zustimmungsquorum von 25 Prozent der Wahlberechtigten, dass bei Volksentscheiden mit einer Wahlbeteiligung von 40 Prozent mindestens 62,5 Prozent der Wählenden dem Begehren zustimmen müssen. Damit führen Quoren zu einer Verzerrung des politischen Prozesses zugunsten des Status quo und zu Reformunfähigkeit. Noch schlimmer ist, dass sie den politischen Gruppierungen Anreize geben, den direktdemokratischen Entscheidungsprozess zu torpedieren.

Erstens verweigern die Befürworter des Status quo den öffentlichen Diskurs, um die öffentliche Aufmerksamkeit und damit die Wahlbeteiligung am Volksentscheid tief zu halten. Durch die Schwächung des öffentlichen Diskurses verliert die direkte Demokratie einen entscheidenden Teil ihrer Wirkung. Zudem wird sie längerfristig geschädigt. Je mehr Volksentscheide die Quoren nicht erfüllen und nicht rechtskräftig werden, desto weniger sind die Bürger bereit, sich an weiteren Bürgerentscheiden zu beteiligen.

Zweitens erschweren es Quoren, die Ergebnisse von Volksentscheiden zu interpretieren. Mit Quoren ist es für die Vertreter des Status quo oft sinnvoll, ihren Anhängern zu empfehlen, nicht an der Abstimmung teilzunehmen. Das Abstimmungsergebnis spiegelt dann nicht mehr die tatsächlichen Präferenzen der Bürger, weil die Wahlbeteiligung der Gegner der Vorlage systematisch tiefer als diejenige der Befürworter ist. Selbst bei sehr hoher Zustimmung bleibt dann oft unklar, wie die wahren Mehrheitsverhältnisse aussehen. Wenn Bürgerbegehren mit großer – aber eben überhöhter Zustimmung – angenommen werden, jedoch wegen des verfehlten Quorums nicht rechtskräftig sind, empfinden das viele Bürger als undemokratisch. Verunsicherungen und Politikverdrossenheit sind die Folge.

Drittens bewirken Quoren, dass Fehlentscheidungen kaum noch korrigiert werden können. Ist eine Vorlage einmal angenommen, wird sie zum neuen Status quo und genießt den Schutz durch die Quoren. Bekanntlich sind aber alle politischen Systeme fehleranfällig. Entscheidend ist deshalb, dass Fehler leicht korrigiert werden können. Genau diese Eigenschaft ist eine Stärke der quorenfreien direkten Demokratie. Wenn sich die Meinungen ändern oder neue Information verfügbar werden, können alte Entscheide wieder aufgegriffen und angepasst werden.

Als Folge schaffen Quoren, viertens, Anreize zu Manipulation. In der quorenfreien direkten Demokratie lohnt sich Manipulation zur Verfälschung von Abstimmungsergebnissen wenig. Sobald sie aufgedeckt wird, kann der manipulierte Bürgerentscheid durch eine erneute Abstimmung leicht rückgängig gemacht werden. Quoren hingegen erschweren es dann, ein rechtsgültiges Ergebnis zur Aufhebung des fehlgeleiteten Entscheids zu erreichen und geben so den Manipulatoren ungebührlichen Einfluss.

2. Repräsentativität und Demokratieverständnis

Eine hohe Stimmbeteiligung bedeutet nicht automatisch hohe Repräsentativität. Vielmehr kann auch eine sehr tiefe Stimmbeteiligung hohe Repräsentativität bewirken. Entsprechend reagieren Politiker stark auf Meinungsumfragen, obwohl auch eine sehr große Befragung mit 5000 Beteiligten nur einer „Wahlbeteiligung“ von weit unter einem Prozent entspricht. Befragungsergebnisse basieren auf Meinungen von zufällig ausgewählten Personen. Sie sind in diesem Sinne repräsentativ und für die Politik von Bedeutung. Bei Bürgerbegehren ist also entscheidend, dass sich die Gruppe der Wählenden nicht systematisch von den Nicht-Wählenden unterscheidet. In der quorenfreien direkten Demokratie sind diejenigen, die sich beteiligen, zumeist einigermaßen repräsentativ für die gesamte Bevölkerung. Demgegenüber führen Quoren, wie gezeigt, zu einer systematischen Verzerrung, weil die Gegner einer Vorlage oft als Folge ihrer Strategie mit einer kleineren Wahrscheinlichkeit zur Wahl gehen als die Befürworter.

Die Befürworter von Quoren vertreten ein veraltetes Bild von Demokratie. Sie reden über Demokratie, als ob diese nur ein Mechanismus zur Addition individueller Meinungen zu einer gesellschaftlichen Entscheidung sei. Die moderne Demokratietheorie sieht dies anders. Gute Demokratie ist ein gesellschaftlicher Diskursprozess, in dem individuelle Meinungen überhaupt erst gebildet werden. Entscheidend für die Qualität dieses Diskurses ist die Beteiligung möglichst aller Gruppen. Quoren geben politischen Gruppen Anreize, den Diskurs zu verweigern. Dies schadet der Qualität der öffentlichen demokratischen Auseinandersetzung und damit auch der Qualität der politischen Entscheide.

3. Quoren sind überflüssig

Die Befürworter von Quoren haben ein unzureichendes Verständnis der Bedeutung und des Wesens der Wahlbeteiligung. Erstens ist die Wahlbeteiligung bei Sachabstimmungen keineswegs immer tiefer als bei Wahlen. So ist die Beteiligung in der Schweiz bei Volksabstimmungen auf Bundesebene ähnlich hoch wie bei Wahlen. In vielen anderen Ländern ist die Beteiligung bei Lokal- und Europawahlen deutlich tiefer als die Stimmbeteiligung in gut funktionierenden direkten Demokratien.

Überdies muss berücksichtigt werden, dass die Beteiligung bei Sachentscheidungen und bei Wahlen zwei völlig unterschiedliche Dinge sind. Bei repräsentativ-demokratischen Wahlen beteiligt sich ein Wähler einmal alle vier Jahre an der Ausgestaltung der Politik. Bei direktdemokratischen Sachabstimmungen kann er sich hingegen im Laufe der vier Jahre vielfach zu konkreten Fragen äußern. Damit ist die Beteiligung der meisten Bürger in der direkten Demokratie insgesamt wesentlich höher als in der repräsentativen Demokratie.

Wenn überhaupt müssten Quoren also für Wahlen eingesetzt werden. Natürlich werden nun die meisten Politiker rufen, das sei offensichtlich unsinnig und undemokratisch. Damit haben sie Recht! Die Analogie ist aber gut, denn sie zeigt, was Quoren wirklich sind: unsinnig und undemokratisch.

III. Einschränkungen sind Bürgersache

So oder so gilt: Trotz aller Vorteile von direkter Demokratie sollen natürlich nicht alle Entscheidungen durch die Bürger getroffen werden. Vieles kann und soll ans Parlament und die Regierung delegiert werden. Was aber ist der optimale Grad von direkter Demokratie? Dazu braucht es keine Vorgaben durch Regierung, Parteien und Politiker. Sie sind in dieser Sache nicht neutral. Die Bürger sollen und können selbst am besten entscheiden, was für sie der optimale Grad an direkter Demokratie ist. Die einzige unabänderbare Regelung sollte sein, dass die Bürger ihre direktdemokratischen Rechte nicht unwiderruflich aufgeben können. In der Schweiz finden auf kantonaler, kommunaler und Bundesebene regelmäßig Abstimmungen sowohl über Erweiterungen als auch Einschränkungen der Volksrechte statt, z. B. die Einführung oder Abschaffung gewisser Initiativformen, die für Initiativen und Referenden notwendigen Unterschriftenzahlen oder die Ausgabenbeträge, ab denen für ein Ausgabenentscheid des Parlaments eine Volksabstimmung verlangt werden kann. Dabei stimmen die Bürger keinesfalls jeder Erweiterung der Volksrechte zu, sondern votieren zuweilen auch für die Einschränkung bestehender Rechte. Ein besonders schönes Beispiel direktdemokratischer Selbstbeschränkung ist die Einschränkung einer extremen Form der Bürgerbeteiligung: Im Kanton Zürich, mit heute rund 1,5 Millionen Einwohnern, gibt es die sogenannte Einzelinitiative. Bis vor einigen Jahren konnte eine einzelne Person eine Volksabstimmung verlangen und auslösen, wenn 25 Prozent der Mitglieder des kantonalen Parlaments die Einzelinitiative unterstützten. Für manche klang das ziemlich chaotisch: Deshalb wurde die Hürde auf 33 Prozent der Parlamentarier erhöht. Wie kam es dazu? Durch eine Einzelinitiative! Ein einzelner Bürger beantragte mittels Einzelinitiative, dass die Institution der Einzelinitiative durch Erhöhung der dafür notwendigen Zustimmung im Kantonsparlament eingeschränkt werden soll, was dann sowohl das Parlament wie auch das Volk annahm.

E. So wird direkte Demokratie noch besser

I. Entscheidende Details

Die positiven Auswirkungen der direkten Demokratie hängen stark von verschiedenen Bedingungen ab. Wichtig ist, dass die für Volksabstimmungen notwendigen Unterschriftenzahlen nicht zu hoch sind. So zeigen verschiedene Studien, dass die Wirkung schon bei Unterschriftenerfordernissen von

um die 5 Prozent deutlich abnehmen (z.B. Matsusaka 1995, Kirchgässner, Feld und Savioz 1999). In der Schweiz sind die Hürden auf allen Ebenen weit tiefer und selten über 2 Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung. Wichtig ist sodann, dass vor Abstimmungen ein intensiver und fokussierter öffentlicher Diskurs über die anstehenden Probleme und Problemlösungen stattfindet (Frey und Kirchgässner 1993). Voraussetzung dafür ist, dass die Entscheidungen bindend sind und keine schwierig zu erreichenden Beteiligungsquoten existieren. In der Schweiz läuft dieser Diskurs relativ gut, weil nicht allzu viele Vorlagen gleichzeitig zur Abstimmung kommen und zwischen den normalerweise vierteljährlich stattfindenden Abstimmungen genügend Zeit für einen intensiven öffentlichen Diskurs zur Verfügung steht. Im Gegensatz dazu ist der öffentliche Diskurs in Kalifornien, wo typischerweise nur alle zwei Jahre, dann aber über sehr viele Vorlagen gleichzeitig abgestimmt wird, zumeist weniger ergiebig. Wegen der großen Bedeutung des öffentlichen Diskurses stellen auch alternative Bürgerbeteiligungsverfahren z. B. mittels repräsentativer Umfragen oder schnellem Abstimmen über elektronische Verfahren keine Alternative zu den heutigen Abstimmungsverfahren dar.

Wichtig ist sodann, dass die direktdemokratischen Institutionen auf allen staatlichen Ebenen ähnlich stark ausgebaut sind, weil sonst die Politiker Anreize haben, Aufgaben gezielt auf die Ebene zu verlagern, auf denen die Bürger weniger Einfluss nehmen können. Schließlich hat das einfache Mehr gegenüber höheren Mehrheitserfordernissen gewichtige Vorteile. Hohe Mehrheitserfordernisse wirken asymmetrisch zugunsten des Status quo und geben den Akteuren Anreize, Abstimmungen durch falsche Informationen zu beeinflussen, da einmal getroffene falsche Entscheidungen dann nur schwer wieder rückgängig gemacht werden können. Aus dem gleichen Grund sollte eine sofortige und mehrmalige Wiedertraktandierung von Themen, über die gerade abgestimmt wurde, zulässig sein. Das ist gerade auch angesichts des großen Lerneffekts von Abstimmungen wichtig. Oft zeigt sich im gesellschaftlichen Diskurs vor Abstimmungen, dass es bessere als die zur Abstimmung stehenden Alternativen gibt. Solche Verbesserungen müssen dann schnell nach der Entscheidung über die ursprünglichen Vorlagen zu Abstimmung gestellt werden können.

II. Volksgewählte Kritik- und Kontrollbehörden

Wie kann die Qualität des öffentlichen Diskurses weiter verbessert werden? Besonders wirkungsvoll sind volksgewählte Kritik- und Informationsgremien. Dazu können neue Institutionen geschaffen oder die bisherigen Rechnungshöfe weiterentwickelt werden. Diese Gremien könnten vor Volksentscheidungen aus neutraler Sicht Stellung nehmen, d. h. die vorliegenden Vorschläge evaluieren, kritisieren und vielleicht sogar aktiv eigene Gegenvorschläge vorbringen. Wichtig ist, dass sie keine eigene Entscheidungsmacht haben, sondern einzig und alleine Informationen bereitstellen. Dafür sollten die wich-

tigsten Mitglieder dieser Gremien volksgewählt werden, idealerweise in einem Einheitswahlkreis mit Mehrheitswahl. Das bewirkt, dass die Kandidaten parteipolitisch unabhängig bleiben (dazu auch Abschnitt E. III.).

Die Einrichtung solcher volksgewählter Kritik- und Informationsgremien ist kein abstrakter Vorschlag, sondern längst Realität. In allen Schweizer Gemeinden, in denen die Bürger in einer Gemeindeversammlung die wichtigsten Entscheidungen treffen – in solchen Gemeinden mit typischerweise unter 15.000 Einwohnern leben rund 50 Prozent der Schweizer – existieren solche Gremien. Die Bürger wählen sowohl die Gemeinderregierung von zumeist fünf bis sieben Mitgliedern *ad personam* im Mehrheitswahlrecht, und sie wählen die sogenannte Rechnungsprüfungskommission RPK (in manchen Kantonen wird sie auch Finanzkommission oder Geschäftsprüfungskommission genannt) mit typischerweise drei bis fünf Mitgliedern, ebenfalls *ad personam* und im Mehrheitswahlrecht. Weil die Zeitbeanspruchung von RPK-Mitgliedern deutlich tiefer als diejenige von Gemeinderäten ist, können für die Position häufig hochqualifizierte Berufstätige rekrutiert werden, die parteipolitisch oft wenig gebunden sind.

Der entscheidende Vorteil von RPK verglichen mit alternativen Kritikmechanismen ist, dass die RPK-Mitglieder starke Anreize haben, die Politikvorschläge der Regierung konstruktiv-kritisch zu evaluieren. Oppositionsparteien hingegen haben Anreize, die Politik der Regierung möglichst zu torpedieren und zu blockieren. Denn Politikerfolge werden von den Wählern tendenziell der Regierung zugerechnet. Deshalb müssen alle Oppositionspolitiker, die normalerweise selbst an die Macht wollen, möglichst jeden Politikerverfolg der Regierung verhindern. Im Gegensatz zu Oppositionspolitikern wollen RPK-Mitglieder zumeist nicht selbst an die Regierungsmacht kommen, sondern als RPK-Mitglied wiedergewählt werden. Die beste Strategie, dies zu erreichen, ist die Regierungsvorschläge konstruktiv-kritisch zu evaluieren und realistische Verbesserungsvorschläge vorzubringen, die von den Bürgern gegenüber dem Regierungsvorschlag vorgezogen werden.

Der Aufgabenbereich der kommunalen RPK variiert von Kanton zu Kanton. In manchen Kantonen kann sie nur *ex post*, also nach dem Abschluss von Projekten die Rechnung prüfen, anderenorts kann sie nur die gesamte Rechnung aber keine Einzelprojekte prüfen, manchenorts kann sie *ex ante*, also bevor die Entscheidungen getroffen werden, alle Aspekte jedes Teilgeschäfts prüfen, und in anderen Kantonen kann sie sogar formelle Änderungsanträge stellen. Die in der Gemeindeversammlung anwesenden Bürger diskutieren die Vorschläge der Gemeinderregierung sowie die Kritik der RPK und stimmen dann über die verschiedenen Vorschläge und Abänderungsanträge ab. Nach unseren Analysen (Schelker und Eichenberger 2010) hat die RPK einen sehr starken und vorteilhaften Einfluss auf die Finanzpolitik einer Gemeinde. Ihr Einfluss wird umso größer und vorteilhafter, je mehr die RPK *ex ante* kontrollieren und kritisieren kann, und wenn sie Einzelprojekte statt nur die gesamte Rechnung beurteilen darf.

III. Mehrheitswahl mit mehreren Sitzen

Schließlich gibt es noch eine weitere Institution, die das Funktionieren der direkten Demokratie unterstützt und deren Bedeutung bisher verkannt wurde. In der Literatur über die Schweiz standen bisher zwei Institutionen im Vordergrund: direkte Demokratie und Föderalismus. Doch diese traditionelle Sicht greift zu kurz. Es gibt eine dritte für die Schweiz typische Institution, die von ähnlicher Bedeutung ist: Die Schweiz hat ein weltweit wohl einmaliges Wahlsystem (dazu Eichenberger, Portmann und Stadelmann 2018, 2019, Schafer 2019). Es kombiniert Proporz- und Majorzwahlen (Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht) in besonders fruchtbarer Weise dank zwei Elementen:

- Ein großer Teil der politischen Ämter, insbesondere die Mitglieder der vielen Gemeinde- und Kantonsparlamente sowie des Nationalrats, werden im Proporzverfahren gewählt. Die aus Sicht vieler Politiker attraktiveren Ämter auf der jeweiligen Staatsebene werden aber im Majorzverfahren gewählt, also die Mitglieder der meisten kommunalen und kantonalen Regierungen sowie der Ständerat (vom Volk) und der Bundesrat (vom Parlament) auf nationaler Ebene.
- Die Mehrheitswahlen finden zumeist in Wahlkreisen mit mehreren Sitzen statt, für Gemeinde- und Kantonsregierungen zumeist mit 5 bis 9 Sitzen, und für den Ständerat zumeist mit 2 Sitzen. International üblich sind hingegen Mehrheitswahlen mit Wahlkreisen mit nur einem Sitz.

Die Proporzwahlen sorgen für große parteiliche Vielfalt. Sie geben den Parteien und Politikern Anreize, sich auf dem gesamten politischen Spektrum gleich wie die Wähler zu verteilen. Damit steigen die Anreize, extremere politische Positionen einzunehmen, was der Idee einer breiten Repräsentation entspricht. Deshalb sitzen die meisten stark ideologisch orientierten Politiker im proporzgewählten Nationalrat und nicht im majorzgewählten Ständerat.

Die Majorzwahlen mit mehreren Sitzen geben allen Politikern, die ein besonders gewichtiges Amt anstreben, Anreize, sich in die politische Mitte zu bewegen. Entsprechend müssen sich in allen Parteien gerade die besonders einflussorientierten und fähigen Kandidaten tendenziell zur Mitte des politischen Spektrums bewegen. Damit wirkt das starke Majorz-Element wie ein Trichter, der den vielfältigen Fluss von Proporzpolitikern in die politische Mitte kanalisiert. Das bringt eine ungewöhnlich hohe Kompromissorientierung, Regierungsfähigkeit, gesamtheitliche Orientierung und Konsistenz der Politik über die Zeit.

Das dürfte ein wichtiger Grund dafür sein, dass zwischen Volks- und Regierungsentscheiden keine systematischen Unterschiede bestehen und die Volksabstimmungen wirklich Sachentscheide bleiben und von den Wählern praktisch nie als Referendum über die Regierung ausgelegt werden.

F. Folgerungen

Die direktdemokratischen Instrumente, insbesondere Referenden und Initiativen, haben vielerlei Vorteile und kaum Nachteile. Sie stärken durch verschiedene Mechanismen den politischen Wettbewerb und führen so zu besserer Politik. Gleichzeitig unterstützen sie die Einführung und Bewahrung anderer wichtiger politischer Institutionen wie starker Autonomie der Gebietskörperschaften oder Schuldenbremsen, und sie fördern die Funktionsfähigkeit der repräsentativ-demokratischen Mechanismen. Die fruchtbare Wirkung der direkten Demokratie hängt nicht vom Ort und Anwendungsbereich ab. So kann sie völlig problemlos auf Haushaltsentscheidungen angewendet werden. Ihre Wirkung kann noch verbessert werden, indem der politische Diskurs vor den Abstimmungen gestärkt wird, insbesondere indem unabhängige, volksgewählte Kritik- und Informationsgremien eingeführt werden, deren Aufgabe es ist, die Vorschläge der Regierung in konstruktiv-kritischer Weise zu prüfen.

Abschließend bleibt noch ein möglicher Einwand zu diskutieren: Ist direkte Demokratie nicht sehr teuer? So wird regelmäßig kritisiert, der Versand der Abstimmungsunterlagen bringe hohe Kosten und der Informations- und Abstimmungsaufwand für die Bürger sei beträchtlich. Entscheidend ist auch hier wieder die vergleichende Perspektive. Tatsächlich kosten die Herstellung und der Versand der Abstimmungsunterlagen rund 70 Cent bis einen Euro pro Haushalt und Abstimmung. Aber verglichen mit all dem anderen Papier und der vielen Werbung, die man tagtäglich im Briefkasten findet, ist das wenig. Zudem sind die Kosten verglichen mit den potentiellen finanziellen Folgen von Abstimmungsvorlagen sehr klein. Wenn direkte Demokratie nur schon eine minimale Verbesserung der Politik bringt, betragen die zusätzlichen Erträge ein Vielfaches der Kosten. Schließlich muss auch der zeitliche Aufwand der Bürger für Informationsbeschaffung und Abstimmungen relativiert werden. Diese Aufwendungen sind keine Kosten, sondern sie spiegeln den Nutzen, den die Bürger aus den Abstimmungen ziehen. Oder kritisiert jemand am Fußball, er verursache hohe Kosten dadurch, dass viele Zuschauer zu den Spielen gehen und viel Zeit für Fernsehen und Diskussionen über Fußball aufwenden? Direkte Demokratie hat deshalb ausschließlich Vorteile. Die Politikergebnisse sind besser und die Bürger haben Freude daran, sowohl als Mitspieler wie auch als Zuschauer.

Literatur

- Alesina, Alberto und Andrea Passalacqua (2015), The Political Economy of Government Debt, *NBER Working Paper* No. 21821.
- Asatryan, Zareh, Thushyanthan Baskaran, Theocharis Grigoriadis und Friedrich Heinemann (2017), Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism, *The Scandinavian Journal of Economics* 119 (3): 801–820.
- Blankart, Charles B. (2017), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 9. Aufl. München: Vahlen.
- Blume, Lawrence, Jens Müller und Stefan Voigt (2009), The Economic Effects of Direct Democracy – A First Global Assessment, *Public Choice* 140 (3): 431–461.
- Blume, Lorenz und Stefan Voigt (2012), Institutional details matter – more economic effects of direct democracy, *Economics of Governance* 13 (4): 287–310.
- Brender, Adi und Allan Drazen (2008), How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Panel of Countries, *American Economic Review* 98 (5): 2203–2220.
- Christoffersen, Henrik, Michelle Beyeler, Reiner Eichenberger, Martin Paldam und Peter Nannestad (2014), *The good society: A comparative study of Denmark and Switzerland*. Berlin: Springer.
- Demsetz, Harold (1969), Information and Efficiency: Another Viewpoint, *The Journal of Law and Economics* XII (1): 1–22.
- Eichenberger, Reiner (1994), The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, *Kyklos* 47 (3): 403–420.
- Eichenberger, Reiner (1999), Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie. In: Von Arnim, Hans Herbert (Hrsg.). *Adäquate Institutionen: Voraussetzung für „gute“ und bürgernahe Politik?* Berlin: Duncker und Humblot: 259–288.
- Eichenberger, Reiner (2019), Direkte Demokratie ist besser. Ökonomische Einsichten und Schweizer Erfahrungen. In: Gerhard Benn-Ibler und Peter Lewisch (Hrsg.), *Direkte Demokratie: Chancen und Risiken*. MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien: 31–53.
- Eichenberger, Reiner, Marco Portmann und David Stadelmann (2012), A Comparative Analysis of the Voting Behavior of Constituents and their Representatives for Public Debts, *Constitutional Political Economy* 23 (3): 244–260.
- Eichenberger, Reiner, Marco Portmann und David Stadelmann (2018), Gute politische Institutionen: Eine Neuinterpretation für die Schweiz. *CREMA Working Paper* 2018-01.
- Eichenberger, Reiner, Marco Portmann und David Stadelmann (2019). Schweizer Wunderwaffe. *Weltwoche*, Nr. 09.19: 42–43.
- Feld, Lars P. und John G. Matsusaka (2003), Budget referendums and government spending: evidence from Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87: 2703–2724.
- Feld, Lars und Marcel Savioz (1997), Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation, *Kyklos* 50 (3): 507–538.

- Feld, Lars, Christoph Schaltegger und Jan Schnellenbach (2008), On Government Centralization and Fiscal Referendums, *European Economic Review* 52 (4): 611–645.
- 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.
- Frey, Bruno S. (1978), *Modern political economy*, New York: Wiley.
- Frey, Bruno S. (1994), Direct Democracy: Politico-economic Lessons from Swiss Experience. *American Economic Review* 84 (2): 338–342.
- Frey, Bruno S. und Gebhard Kirchgässner (1993), Diskursethik, Politische Ökonomie und Volksabstimmungen, *Analyse und Kritik* 15: 129–149.
- Frey, Bruno S. und Alois Stutzer (2000), Happiness, Economy and Institutions, *Economic Journal* 110: 918–938.
- Funk, Patricia und Christina Gathmann (2011), Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890–2000, *The Economic Journal* 121: 1252–1280.
- Kirchgässner, Gebhard, Lars Feld und Marcel Savioz (1999), *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Basel/München: Helbing und Lichtenhahn/Vahlen.
- Matususaka, John G. (1995), Fiscal effects of the voter initiative: evidence from the last 30 years, *Journal of Political Economy* 103: 587–623.
- Matususaka, John G. (2018), Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence, *Public Choice* 174: 107–143.
- Moog, Stefan und Bernd Raffelhüschen (2011), Ehrbare Staaten? Tatsächliche Staatsverschuldung in Europa im Vergleich. *Argumente zur Marktwirtschaft und Politik* Nr. 115, Stiftung Marktwirtschaft, Dezember 2011.
- Mueller, Dennis C. (2003), *Public choice III*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Pommerehne, Werner (1983), Private vs. öffentliche Müllabfuhr – nochmals betrachtet, *Finanzarchiv* 41: 466–473.
- Schafer, Patricia (2019), Multi-Seat-Majority Voting: Electoral Process, Ideological Positioning, and Political Outcomes. A Literature Review and Empirical Testing in Switzerland. Master Thesis, Universität Freiburg i. Ue.
- Schelker, Mark und Reiner Eichenberger (2010), Auditors and Fiscal Policy: Empirical Evidence on a Little Big Institution, *Journal of Comparative Economics* 38: 357–380.
- Schweizerische Bankiervereinigung (2011), *Banking im Wandel – Zukunftsperspektiven für Banken in der Schweiz*, Gemeinsame Studie der Schweizerischen Bankiervereinigung und The Boston Consulting Group, September 2011.
- Stadelmann, David und Reiner Eichenberger (2014), Public Debts Capitalize into Property Prices: Empirical Evidence for a New Perspective on Debt Incidence, *International Tax and Public Finance* 21 (3): 498–529.
- Stadelmann, David, Marco Portmann und Reiner Eichenberger (2013), Voters elect politicians who closely matched their preferences, *Economics Bulletin* 33 (2): 1001–1009.

- Stadelmann, David, Marco Portmann und Reiner Eichenberger (2015), Income and policy choices. Evidence from parliamentary decisions and referenda, *Economics Letters* 135: 117–120.
- Veenhoven, Ruut (2018), *Average happiness in 158 nations 2005–2014*, World Database of Happiness. Rank report Average Happiness. Eingesehen am 8.10.2018 auf: worlddatabaseofhappiness.eur.nl/hap_nat/findingreports/RankReport_AverageHappiness.php.
- Voigt, Stefan (2019), Direkte Demokratie: Ausprägungen, Wirkungen, Gründe – Ein Überblick zum Stand der Forschung. In: Gerhard Benn-Ibler und Peter Lewisch (Hrsg.), *Direkte Demokratie: Chancen und Risiken*. MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien: 13–29.
- Wittman, Donald (1997), *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions Are Efficient*, Chicago: Chicago University Press.