

Direkte Demokratie

Chancen und Risiken

herausgegeben von

Gerhard Benn-Ibler
und
Peter Lewisch

mit Beiträgen von

Gerhard Benn-Ibler
Harald Eberhard
Reiner Eichenberger
Florian Herbst
Peter Lewisch
Franz Merli
Eckart Ratz
Stefan Voigt



Wien 2019

MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Reiner Eichenberger, Fribourg)*

Direkte Demokratie ist besser

Ökonomische Einsichten und Schweizer Erfahrungen

Übersicht:

- Kurzzusammenfassung
- I. Einleitung
 - II. Reformen bringen Erfolg
 - III. Die fruchtbare Rolle direkter Demokratie
 - A. Theoretische Überlegungen
 1. Politik als Markt: Die ökonomische Analyse der Politik
 2. Vergleichende Analyse
 - B. Empirischer Befund
 - IV. Einschränkungen schaden
 - A. Sachliche Einschränkungen: Haushaltsentscheidungen
 - B. Prozessuale Einschränkungen: Quoren
 1. Quoren setzen falsche Anreize
 2. Repräsentativität und Demokratieverständnis
 3. Quoren sind überflüssig
 - V. So wird direkte Demokratie noch besser
 - A. Volksgewählte Kritik- und Kontrollbehörden
 - B. Mehrheitswahl mit mehreren Sitzen
 - VI. Folgerungen

Kurzzusammenfassung

Direkte Demokratie ist nicht nur gut, sondern besser – besser für die Bürger und besser als die realistischen Alternativen. Das ist theoretisch und empirisch gut belegt. Aus vergleichender Perspektive sind auch die Standardeinwände gegen direkte Demokratie hinfällig. Zwar leidet sie an vielerlei Problemen, etwa der Überforderung der Bürger und starkem Interessengruppeneinfluss. Aber die repräsentative Demokratie leidet darunter noch stärker. Direkte Demokratie ist kein Ersatz für repräsentative Demokratie, sondern eine fruchtbare Ergänzung.

*) Dieser Beitrag nutzt Elemente von *Eichenberger (2013)*, Direkte Demokratie ist besser auch bei Haushaltsentscheidungen.

Der Autor dankt *Ann Barbara Bauer* und *Anna Maria Koukal* für hilfreiche Kommentare und Verbesserungsvorschläge.

Sie ist ein höchst effektiver Generator politischer Information – weit effektiver als Meinungsumfragen und Wahlkämpfe. Im gesellschaftlichen Diskurs vor Sachentscheidungen lernen die Bürger und Politiker viel über die Sache selbst, die Bürger lernen viel über die wahren Positionen und Qualitäten der Politiker, und die Politiker lernen viel über die wahren Wünsche der Bürger. Dadurch fördert direkte Demokratie auch die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie. Die gängigen Vorschläge zur Beschränkung der direkten Demokratie, etwa Beteiligungsquoten, sind schädlich. Hingegen gibt es wirkungsvolle Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der direkt-demokratischen Institutionen.

I. Einleitung

Direkte Demokratie ist nicht nur gut, sondern besser – besser für die Bürger und besser als die realistischen Alternativen. Sie mindert aber den Einfluss und die Bedeutung der Politiker. Entsprechend sind diese zumeist gegen die Stärkung der direkt-demokratischen Institutionen. Das illustriert auch die gegenwärtige Entwicklung in Österreich und Deutschland. Viele Bürger wünschen sich mehr direkt-demokratische Rechte. Deshalb greifen Oppositionspolitiker und -parteien das Thema immer wieder auf und machen auch einschlägige Wahlversprechen. Sobald sie aber selbst an der Regierungsmacht sind und die Möglichkeit hätten, direkte Demokratie wirklich umzusetzen, tun sie dies nur widerwillig und in wenig wirksamer Form.

Die Widerstände gegen mehr direkte Demokratie haben verschiedene Ursachen. Häufig spiegeln sie ganz einfach Eigeninteressen; wer unter den heutigen politischen Spielregeln erfolgreich ist, will diese nicht unbedingt ändern. Oft entspringen sie auch dem absolutistischen Denken des ‚Nirwana-Ansatzes‘; dieser misst reale Institutionen und Reformvorschläge – hier die direkte Demokratie – nicht an realistischen Alternativen, sondern an einem makellosen Idealzustand, gegenüber dem alle realen Lösungen schlecht abschneiden. Manchmal sind die Vorbehalte gegen direkte Demokratie aber auch differenzierter und betonen die für ihren Erfolg wichtigen Bedingungen, die mehr oder weniger gut erfüllt sein können.

Im Folgenden wird direkte Demokratie aus moderner politisch-ökonomischer Perspektive betrachtet (siehe zB Frey 1978, Mueller 2003, Blankart 2017) und mit Beobachtungen und Beispielen aus der Schweiz illustriert. Dabei interessiert, wie gut die Präferenzen der Bürger erfüllt werden. Die Analyse ist strikt vergleichend und will konstruktive Verbesserungsvorschläge bieten. Dafür wird im zweiten Abschnitt diskutiert, ob Länder wie Österreich oder Deutschland überhaupt mehr direkte Demokratie brauchen. Im dritten Abschnitt wird aufgrund theoretischer Überlegungen und empirischer Forschungsergebnisse dargelegt, weshalb direkte Demokratie besser abschneidet als ihre Alternativen. Der vierte Abschnitt betont, dass direkte Demokratie nicht wie oft vorgeschlagen sachlich oder prozessual begrenzt werden soll. So soll sie auch auf Haushaltsentscheidungen angewendet werden, und die rechtliche Verbindlichkeit von Entscheidungen soll nicht durch Beteiligungs- und Zustimmungsqoten eingeschränkt werden. Im fünften Abschnitt werden zwei in der Schweiz bewährte Vorschläge zur Wei-

terentwicklung der direkten Demokratie diskutiert. Abschließend werden die Argumente zusammengefasst.

II. Reformen bringen Erfolg

Ein Standardargument gegen mehr direkte Demokratie ist, dass die österreichische und deutsche Politik doch gut funktioniere und deshalb keine grundlegenden Reformen der politischen Institutionen nötig seien. Tatsächlich lebt es sich in Österreich und Deutschland gut. Während die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit pro Einwohner Österreichs kaufkraftbereinigt sehr ähnlich (rund 2,7 Prozent höher) wie die deutsche ist, ist sie deutlich höher als die italienische (30,9 Prozent höher), die französische (22,1), die japanische (19,4) und die britische (18,1).¹⁾ Doch das ist ein Vergleich mit tiefem Anspruchsniveau. All diese Länder haben offensichtliche und schwerwiegende Probleme, und ihre Politik wird kaum je als vorbildlich gesehen. Schon im Vergleich des Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner mit Dänemark (3,0 Prozent hinter Österreich), Schweden (3,8) und den Niederlanden (0,9 Prozent vor Österreich) schneiden Österreich und Deutschland weniger überzeugend ab. Besonders interessant ist schließlich der Vergleich zu den zwei Ländern mit den am weitesten entwickelten direkt-demokratischen Institutionen: den USA, wo rund die Hälfte der Bundesstaaten eine stark ausgebaute direkte Demokratie haben, und der Schweiz, dem Land mit der im weltweiten Vergleich weitaus am stärksten ausgebauten direkten Demokratie auf allen Staatsebenen mit regelmäßigen Volksabstimmungen über Parlamentsbeschlüsse (sog Referenden) sowie Vorschläge aus der Bevölkerung (sog Initiativen).²⁾ So haben die USA ein um 14,4 Prozent und die Schweiz ein

¹⁾ Gemäß Daten der OECD (OECD.StatExtracts), Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 2016, umgerechnet zu aktuellen Kaufkraftparitäten.

²⁾ In der Schweiz ist die direkte Demokratie auf allen drei Staatsebenen – Bund, Kantonen und Gemeinden – stark ausgebaut. Auf Bundesebene sind bei Verfassungsänderungen durch das Parlament Volksabstimmungen obligatorisch. 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. Eine Abstimmung über einen eigenen Verfassungsvorschlag können 100.000 Einwohner in 18 Monaten Sammlungsfrist verlangen. Für Verfassungsänderungen zählt das doppelte Mehr (Mehrheit in der ganzen Schweiz und Mehrheit in der Mehrheit der Kantone), für Gesetzesänderungen das einfache Mehr. Abstimmungsergebnisse sind bindend. Es gibt keinerlei Beteiligungs- und Zustimmungsqoten. Die Unterschriftensammlung ist überall möglich, auch brieflich. Jeder Kanton bestimmt selbst über die Ausgestaltung der direkt-demokratischen Rechte auf kantonaler Ebene und macht seinen Gemeinden eigene Vorgaben über die Ausgestaltung ihrer direkt-demokratischen Rechte, wobei viele Kantone ihren Gemeinden einen großen Spielraum in der Ausgestaltung ihrer Gemeindeinstitutionen lassen. Alle Kantone haben eine stark ausgebaute direkte Demokratie, 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 und Ausgabenentscheide über 6 Millionen

um 26,5 Prozent höheres kaufkraftbereinigtes Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner als Österreich.

Ähnlich ist es mit der Staatsverschuldung. Wiederum schneiden Österreich und Deutschland besser ab als Italien, Frankreich, Großbritannien und Japan. Doch Dänemark, Schweden und die Niederlande stehen besser und die Schweiz (nicht aber die USA) sehr viel besser da als Österreich und Deutschland.

Dieses Bild bestätigt sich beim Vergleich der allgemeinen Lebenszufriedenheit der Bevölkerung. Die aus großen und regelmäßigen Umfragen gewonnenen Daten zur Lebenszufriedenheit (zB European Social Survey, World Value Survey) werden heute in der Wissenschaft intensiv genutzt und analysiert. Die Zufriedenheit der Menschen hängt von einer Vielzahl von persönlichen und gesellschaftlichen Determinanten ab. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Qualität der politischen Institutionen (Frey und Stutzer 2000). Tatsächlich sind die Österreicher und Deutschen zufriedener als die Franzosen, Italiener und auch Briten, jedoch deutlich unzufriedener als die Dänen und wiederum die Schweizer (zB 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 Österreich relativ zu seiner Größe deutlich mehr Einwanderer als Deutschland anzieht, und auch mehr als die meisten anderen europäischen Länder, ist die Einwanderung in 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 pro Jahr.³⁾ Tatsächlich ist nur schwer vorstellbar, wie Österreich und insbesondere Deutschland mit einer Zuwanderung dieses Ausmaßes umgehen würden. Diese Zahlen zeigen zweierlei. Erstens bietet die Schweiz trotz oder wegen ihrer intensiven direkten Demokratie äußerst attraktive politische und wirtschaftliche Bedingungen, und zweitens hat die Schweiz trotz oder wegen ihrer direkten

Franken einmalig oder 600.000 Franken bei wiederkehrenden Ausgaben unterliegen dem fakultativen Referendum bei 3000 Unterschriften. So finden jährlich an zumeist vier Abstimmungsterminen insgesamt rund sieben kantonale und zehn 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⁾ Da der Ausländeranteil über alle Altersgruppen bei rund 25 Prozent und in der Altersgruppe der 30 bis 35-Jährigen bei rund 42 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 40.000 Ausländer eingebürgert und damit pro Einwohner gerechnet ein Vielfaches von Österreich (mit nicht einmal 10.000 Einbürgerungen) und Deutschland (mit gut 110.000 Einbürgerungen).

Demokratie eine außergewöhnliche Leistungsfähigkeit in der Aufnahme und Integration von Zuwanderern.

Oft wird versucht, diese nicht nur positive Einschätzung der österreichischen und deutschen Situation durch zwei Argumente zu relativieren: Erstens wird darauf hingewiesen, dass wenigstens die deutschen Daten durch die Wiedervereinigung verzerrt seien. Werden nur die westlichen Bundesländer berücksichtigt, ergibt sich tatsächlich eine bessere Bewertung. Das Gesamtbild bleibt jedoch erhalten: Deutschland geht es gut, aber nicht wesentlich besser als Ländern wie den Niederlanden und Dänemark, und seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist wesentlich tiefer als die der direkt-demokratischen Schweiz.

Zweitens wird hinsichtlich der Schweizer Erfolge oft behauptet, dass diese nicht Folge des politischen Systems, sondern des Finanzplatzes mit seinem un versteuerten ausländischen Kapital seien. Das trifft nicht zu. Aufgrund von Änderungen in der Gesetzgebung seit 2010 ist der Anteil an un versteuerten ausländischen Vermögen in der Schweiz sehr stark gesunken. Auf das Bruttoinlandsprodukt 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 5600 Milliarden Franken Vermögen, die damals in der Schweiz angelegt waren, gehörten rund 2000 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. 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 Bruttoinlandsprodukts. Weil nur knapp die Hälfte der Wertschöpfung der Banken aus dem Vermögensverwaltungsgeschäft stammte, nur rund 35 Prozent der verwalteten Vermögen ausländischen Privatpersonen gehörten und nur ein Teil davon un versteuert waren, konnte der Anteil der auf un versteuerten Vermögen beruhender Wertschöpfung kaum mehr als 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen. Die Schweiz war und ist also nicht

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

reich wegen der unversteuerten ausländischen Vermögen, sondern trotz all der damit verbundenen Probleme.

III. 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 Österreich, Deutschland und der Schweiz prägen.

A. Theoretische Überlegungen

1. Politik als Markt: Die ökonomische Analyse der Politik

Viele 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, Wahlkampfspenden, andere Zuwendungen), und zwischen Anbietern und Nachfragern besteht ein gewisser Wettbewerb. Damit kann der Markt für Politik mit den typischen ökonomischen Analyseinstrumenten untersucht werden. Zudem unterliegt er sehr ähnlichen Marktversagen wie normale wirtschaftliche Märkte.

Aus der ökonomischen Standardtheorie wissen wir, dass Märkte umso besser funktionieren, je tiefer die Markteintrittskosten sind, je leichter 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.

Hinsichtlich all dieser Aspekte bringt die Einführung direkt-demokratischer 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 die Bürger und die Politiker viel über die zugrundeliegenden 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-Analysen) sind unvergleichlich viel informativer als repräsentative Umfragen in Ländern ohne Volksabstimmungen. Wie stark sich die Meinungen mit und ohne öffentlichem Diskurs unterscheiden, zeigt sich auch in den oft riesigen Unterschieden zwischen den tatsächlichen Abstimmungsergebnissen und den jeweiligen Befragungsergebnissen zu Meinungen und geplante 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 Volkentscheiden ist mit weniger Unsicherheit verbunden und damit glaubwürdiger als die Umsetzung von Wahlversprechen. Deshalb ist der gesellschaftliche Diskurs vor Abstimmungen wesentlich inhaltlicher, fokussierter und weniger ideologisch als derjenige vor Wahlen.
- **Stärkere Eigentumsrechte:** 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 „Erfinder“ des Politikvorschlags sind. Dies wiederum stärkt die Anreize der Politiker, neue Ideen in den politischen Prozess einzubringen.

Schließlich stärkt direkte Demokratie die Funktionsfähigkeit des demokratischen politischen Prozesses nicht nur unmittelbar, sondern auch indem sie andere wichtige politische Institutionen fördert. Drei Aspekte sind besonders interessant:

Direkte Demokratie stärkt die repräsentative Demokratie. Oft wird behauptet, die Referenden verlangsamten die Politik ungebührlich. Nicht nur verunmöglichten Referenden die schnelle Umsetzung von Parlamentsentscheiden, sondern die Politiker könnten angesichts der Androhung von Referenden nicht mehr schnell entscheiden. Tatsächlich dürfte eher das Gegenteil zutreffen. Folgende Analogie soll dies verdeutlichen: Wann fahren Autorennfahrer schneller – wenn sie eine gute oder wenn sie eine schlechte Bremse haben? Natürlich fahren sie mit guten Bremsen schneller. Wer gute Bremsen hat, kann schneller auf Kurven zufahren und insgesamt riskanter fahren. Genau das zeigt sich auch im Wahlverhalten. Leider ist dieser Aspekt noch kaum untersucht. Die Bürger wählen andere Politiker, wenn sie wissen, dass sie sie, falls gewünscht, mit Referenden bremsen können, falls ihnen später die Politik nicht gefällt. Dieser Mechanismus kann am Beispiel der Schweiz 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 müssen. Statt Wahlkampf zu betreiben, können sie arbeiten und gemäß ihrem Verfassungsauftrag gute Politikvorschläge entwickeln. Natürlich ist die Bevölkerung nur bereit, eine nicht volksgewählte Regierung praktisch ohne Wiederwahlrestriktion zu akzeptieren, weil sie weiß, dass sie die Arbeit von Bundesräten, die ihr nicht gefällt, mit Referenden bremsen kann. Aber genau deshalb ist das Referendum nicht wirklich das Bremspedal, sondern das Gaspedal der Demokratie. Dank der Referendumsmöglichkeit wählen die Bürger andere, innovativere Politiker und sind bereit, ihnen mehr Freiheiten zuzugestehen.

Direkte Demokratie stärkt den Föderalismus. Die Bürger treten stärker als Politiker für die Erhaltung des Föderalismus mit seinem Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften ein (Eichenberger 1994, Blankart 2017). Politiker hingegen tendieren zur Zentralisierung von Aufgaben. Diese Diskrepanz ergibt sich, da der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften für Politiker mit Beschwerden verbunden ist, wohingegen eine zentrale Regierung und Verwaltung leicht als eigentliche Kartellorganisation der Gebietskörperschaften dienen kann.

Direkte Demokratie fördert Institutionen für nachhaltige Politik. Ein gewichtiges Beispiel ist die Einführung der eidgenössischen Schuldenbremse im Jahr 2003 durch Parlamentsentscheid und Volksabstimmung 2001. Sie hatte nicht nur für die erfolgreiche Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise in der Schweiz größte Bedeutung,⁵⁾ sondern sie hat auch die Verwirklichung der deutschen Schuldenbremse und dann deren Übertragung auf die europäische Ebene

⁵⁾ Die Schuldenbremse war entscheidend dafür, dass die Schweiz mit einem sehr tiefen Schuldenstand in die Finanzkrise hineinkam und dann auch während der Krise die Ausgaben nicht stark ausgedehnt wurden.

maßgeblich befruchtet und gefördert. Für die Schuldenbremse auf Bundesebene waren die Schuldenbremsen in verschiedenen Kantonen wichtige Vorbilder. Die sehr frühe Einführung von Schuldenbremsen sowohl in den Kantonen als auch auf eidgenössischer Ebene kann als Folge der erfolgreichen Interaktion der repräsentativen und direkt-demokratischen Institutionen verstanden werden. Das bestätigt der damalige Bundesrat *Kaspar Villiger*, der die treibende Kraft hinter der Einführung und Ausgestaltung der Schuldenbremse war. Er betont, dass er als Finanzminister die Schuldenbremse im Parlament nur durchsetzen konnte und diese danach nicht bald wieder unterlaufen wurde, weil die vorbereitenden 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.⁶⁾

2. Vergleichende Analyse

Die Kritik an der direkten Demokratie nimmt kaum je auf die theoretische und empirische Forschung Bezug, sondern baut auf einzelne unbelegte Behauptungen. Diese wirken auf den ersten Blick zwar ganz plausibel. Ihre Hauptschwäche liegt jedoch 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. Viele Kritiker lehnen die direkte Demokratie ab, weil in ihr Interessengruppen großen Einfluss hätten. Das stimmt in gewisser Weise. Wichtig ist aber nicht, ob die Interessengruppen absolut großen Einfluss haben, sondern ob sie in der direkten Demokratie einen größeren Einfluss haben als in einer realistischen anderen Form der Demokratie, also insbesondere in der repräsentativen Demokratie. Wenn die Frage so gestellt wird, wird schnell klar, dass der Einfluss von Interessengruppen in der direkten Demokratie relativ klein ist. Dem Autor ist kein Beitrag bekannt, der entweder theoretisch, empirisch oder argumentativ aufzeigt, dass es Interessengruppen leichter fällt, Volksabstimmungen zu beeinflussen als Parlamentsentscheide.

Kurzfristige Wähler. Immer wieder wird behauptet, die Wähler hätten eine allzu kurzfristige Perspektive und vernachlässigten die längerfristigen Kosten von Entscheidungen. Diese Behauptung entbehrt jeder Evidenz und jeder Theorie. Weshalb sollen Wähler kurzfristiger sein als Politiker? Immerhin tragen Wähler auch die längerfristigen Kosten von politischen Entscheidungen, wohingegen Politiker oft einen auf die Wiederwahl beschränkten Zeithorizont haben. Aber selbst wenn die Wähler tatsächlich kurzfristig wären, ist direkte Demokratie immer noch besser. Denn dann würden die Wähler nicht nur in Sachabstimmun-

⁶⁾ 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 Einfluss bei der Einführung der Schuldenbremse.

gen kurzsichtig entscheiden, sondern auch bei Personenwahlen. Weil gleichzeitig die repräsentative Demokratie die Politiker über die Wiederwahlrestriktion wenigstens teilweise auf die Präferenzen der Bürger verpflichtet, müssten dann auch die weitsichtigsten Politiker kurzsichtig handeln. Die entscheidende Frage ist deshalb, in welchem System die Fehler der Bürger weniger schwerwiegende Konsequenzen haben und leichter behoben werden können. In der direkten Demokratie sind Fehler, zB wenn wegen kurzfristiger Gemütsaufwallungen extremistische Entscheidungen getroffen werden, in ihrer Wirkung nur auf das betreffende Thema beschränkt 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. Genauso irreführend ist die stereotype Kritik, die Bürger würden durch direkt-demokratische Sachentscheide inhaltlich überfordert. Selbstverständlich werden sie das in gewisser Weise. Aber Bürger, die von Sachabstimmungen überfordert werden, sind wohl erst recht überfordert, wenn sie die richtigen Politiker wählen sollten. Dann müssen sie nicht nur zu einem Sachthema eine halbwegs vernünftige 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 also offensichtlich viel komplizierter als Sachentscheidungen. Dagegen argumentieren die Kritiker der direkten Demokratie, dass es doch nicht so schwierig sei, richtig zu wählen, schließlich können Wähler die Politiker 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 besser 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 Verbänden bei jeder Abstimmung ihre Empfehlungen bekannt, die auch in den Medien verbreitet werden. Diese komplizierten Zusammenhänge können durch eine einfache Analogie erhellt werden: Der Unterschied zwischen direkter und repräsentativer Demokratie verhält sich 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 jeder neuen Behandlung von neuem einen Arzt als Berater auszuwählen, so ermöglicht es die direkte Demokratie jedem Bürger, bei jedem neuen wichtigen

politischen Entscheid erneut zu entscheiden, welchem Politiker er vertrauen will und wessen Abstimmungsempfehlung er folgen will.

B. Empirischer Befund

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* in diesem Band). Deshalb liegt es nahe, einzelne Länder mit besonders auffälligen Eigenschaften vertieft zu analysieren. Ein Vergleich der beiden gemäß den im ersten Abschnitt angesprochenen Kriterien besonders erfolgreichen Ländern Dänemark und Schweiz zeigt, dass diese auch unter Berücksichtigung 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 Wahlsystem⁷⁾, 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 der offensichtlichen Probleme von internationalen Vergleichen fokussieren die allermeisten empirischen Arbeiten zur direkten Demokratie auf Vergleiche von unterschiedlich direkt-demokratischen Gebietskörperschaften innerhalb von Staaten, insbesondere von Kantonen in der Schweiz und Bundesstaaten in den USA. So bieten die Schweizer Kantone ihren Bürgern ganz unterschiedlich stark ausgeprägte direkt-demokratische 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 (zB Steuerhöhe, Ausgaben, Zufriedenheit der Bevölkerung) trennen. Insgesamt belegen sie den großen Erfolg der direkten Demokratie eindrücklich (siehe zB *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 weniger Defiziten, sie schränkt die Staatsquote ein (zB *Freitag, Vatter* und *Müller* 2003), sie begünstigt wirtschaftliche Aktivitäten und damit den Wohlstand (zB *Feld* und *Savioz* 1997), sie verhindert übermäßige Zentralisierung der Staatstätigkeit (zB

⁷⁾ In der Schweiz werden anders als überall sonst alle Mitglieder aller Regierungen auf kantonaler und kommunaler Ebene direkt und persönlich von den Bürgern zumeist in Mehrheitswahlen mit mehreren Sitzen (multi seat majority) gewählt, und auf nationaler Ebene werden die Regierungsmitglieder persönlich vom Parlament in Mehrheitswahlen mit mehreren Sitzen gewählt. Das gibt allen Politikern, die gerne Regierungsmitglieder würden, Anreize, sich tendenziell in der Mitte des politischen Spektrums zu positionieren und führt zu einer parteilichen Durchmischung aller Regierungen (dazu auch Abschnitt V.B.; *Eichenberger, Portmann* und *Stadelmann* 2018).

Feld, Schaltegger und *Schnellenbach* 2008), sie bewegt die Regierungen zu effizienterer Leistungserbringung (zB *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 Einfluss der Wähler mit hohem Einkommen relativ zu den Wählern mit tiefen Einkommen ist bei Parlamentsentscheiden größer als bei Volksentscheiden (*Stadelmann, Portmann* und *Eichenberger* 2015). Aber 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.

Tatsächlich muss davon ausgegangen werden, dass diese Studien 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 zB 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, 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. Durch ihn werden die Unterschiede verkleinert, 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.

IV. Einschränkungen schaden

A. Sachliche Einschränkungen: Haushaltsentscheidungen

Regelmäßig wird behauptet, dass die direkt-demokratischen Instrumente, wenn überhaupt, dann keinesfalls für haushaltsrelevante Entscheidungen eingesetzt werden sollten. Schon angesichts der bisher angeführten Argumente und Beispiele ist diese Forderung kaum verständlich. Trotzdem wird sie sogar von manchen Schweizer Parlamentariern vertreten, die die direkte Demokratie sonst in salbungsvollen Worten preisen. Das Hauptargument ist zumeist, dass die Budgethoheit des Parlaments unbedingt bewahrt werden müsse, damit die Verantwortlichkeiten nicht verwischt würden. Diese Argumentation lässt zum einen offen, weshalb dieses angebliche Problem ausschließlich für Budgetentscheide gelten soll. Die Verantwortung würde ja auch in allen anderen Bereichen verwischt. Zum anderen fehlt dem Loblied auf die Budgetverantwortung des Parlaments jedes vernünftige Fundament. Parlamentarier und Politiker tragen 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 scheiden sie bei schlechten Haushaltsergebnissen automatisch aus dem Parlament aus. Ihr Abwahlrisiko nimmt zwar zu, wenn ihre Haushaltsentscheidungen unbefriedigende Resultate zeitigen (zB *Brender* und *Drazen* 2008). Das gilt aber generell 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 ist deshalb völlig unklar, weshalb die Einführung der direkt-demokratischen Kontrolle bei Haushaltsentscheiden 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 direkt-demokratischen Instrumenten analysiert, mit denen die Bürger auf Ausgaben und Steuern einwirken können. Dabei schneidet die direkte Demokratie ausgesprochen positiv ab. Auch für haushaltsrelevante direkt-demokratische Entscheidungen gibt es viele Studien, die positive Effekte auf die Qualität der Haushaltspolitik finden (zB *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 die zwei Länder mit der weitest gehenden direkten Demokratie, die Schweiz und Liechtenstein, wenigstens nicht ins finanzielle Chaos geführt.

Schließlich zielt der Ausschluss von Haushaltsentscheidungen auch an den politischen Realitäten vorbei. Vorlagen zuverlässig danach zu klassieren, ob sie eine Haushaltswirkung haben oder nicht, ist zumeist unmöglich (Eichenberger, Stadelmann und Portmann 2012). Natürlich behaupten Parlamentarier regelmäßig, diese oder jene Entscheidung habe keine finanziellen Konsequenzen, weil sie keinen klar zurechenbaren Zahlungsstrom bedingen. Dabei ist offensichtlich, dass die meisten dieser Entscheide wenigstens längerfristige 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 erhalten die Initianten von Volksbegehren Anreize, die Finanzwirksamkeit der Vorlagen herunterzureden. 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 Standardargument, die Bürger sollten nicht über haushaltsrelevante Vorlagen befinden dürfen, weil sie kurzfristig und verantwortungslos handeln. Natürlich gilt wieder das vergleichende Standardgegenargument. Wenn die Bürger kurzfristig und verantwortungslos handeln, hat das bei repräsentativ demokratischen Wahlen noch viel schwerwiegendere Auswirkungen als bei Sachabstimmungen. Trotzdem sind die wenigsten Kritiker von direkt-demokratischen 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. Zudem 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 Gemeindegewohnern, sondern die gegenwärtige Generation der Bodenbesitzer (Stadelmann und Eichenberger 2012, 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.

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 direkt-demokratischen 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, zB die Einführung oder Abschaffung gewisser Initiativformen, die für Initiativen und Referenden notwendigen Unterschriftenzahlen oder die Ausgabenbeträge, ab denen für einen 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 direkt-demokratischer Selbstbeschränkung ist die Einschränkung einer extremen Form der Bürgerbeteiligung: Im Kanton Zürich mit heute rund 1,5 Millionen Einwohner gibt es die sog 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.

B. Prozessuale Einschränkungen: Quoren

Vielorts wird die direkte Demokratie durch Quoren eingeschränkt. Bei Beteiligungsquoren muss sich ein gewisser Mindestanteil (oft 50 Prozent) der Wahlberechtigten an einem 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 direkt-demokratischen 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 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. Verunsicherung 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 Informationen 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 direkt-demokratischen Sachabstimmungen kann er sich hingegen im Laufe der vier Jahre viele Male 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.

V. So wird direkte Demokratie noch besser

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 (zB *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 zB mittels repräsentativen Umfragen oder schnellem Abstimmen über elektronische Verfahren keine Alternative zu den heutigen Abstimmungsverfahren dar.

Wichtig ist sodann, dass die direkt-demokratischen 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 zur Abstimmung gestellt werden können.

Doch wie kann die Qualität des öffentlichen Diskurses weiter verbessert werden?

A. Volksgewählte Kritik- und Kontrollbehörden

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, dh die vorliegenden Vorschläge evaluieren, kritisieren und vielleicht sogar aktiv eigene Gegenanschläge vorbringen. Wichtig

ist, dass sie keine eigene Entscheidungsmacht haben, sondern einzig und allein Informationen bereitstellen. Dafür sollten die wichtigsten Mitglieder dieser Gremien volksgewählt werden, idealerweise in einem Einheitswahlkreis mit Mehrheitswahl. Das bewirkt, dass die Kandidaten parteipolitisch unabhängig bleiben.

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 sog Rechnungsprüfungscommission 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 Politikerfolg 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 nach dem Abschluss von Projekten die Rechnung prüfen, anderenorts kann sie nur die gesamte Rechnung aber keine Einzelprojekte prüfen, mancherorts kann sie im vornherein alle Aspekte jedes Teilgeschäfts prüfen, und in andern Kantonen kann sie sogar formelle Änderungsanträge stellen. Die in der Gemeindeversammlung anwesenden Bürger diskutieren dann die Vorschläge der Gemeinderregierung sowie die Kritik der RPK und stimmen anschließend über die verschiedenen Vorschläge und Abänderungsanträge ab. Nach unseren Analysen (*Schelker* und *Eichenberger* 2010) hat die RPK einen sehr starken Einfluss auf die Finanzpolitik einer Gemeinde. Ihr Einfluss wird umso größer, je mehr die RPK im vornherein kontrollieren und kritisieren kann, und wenn sie Einzelprojekte statt nur die gesamte Rechnung beurteilen darf.

B. 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 ausführlich *Eichenberger, Portmann und Stadelmann* 2018). Es kombiniert Proporz- und Majorzwahlrecht (Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht) in ingenieurer 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, bei den Gemeinde- und Kantonsregierungen zumeist fünf bis neun Sitze, und bei den Ständeratswahlen zumeist zwei Sitze. 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 Regierungsentscheidungen keine grundlegenden Unterschiede bestehen und die Volksabstimmungen wirklich Sachentscheidungen bleiben und von den Wählern praktisch nie als Referendum über die Regierung ausgelegt werden.

VI. Folgerungen

Die direkt-demokratischen 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 von Schuldenbremsen, und sie fördern die Funktionsfähigkeit der repräsentativ-demokratischen Mechanismen. Die fruchtbare Wirkung der di-

rekten 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. Dieser Aufwand 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 aufgewendet wird? Direkte Demokratie hat deshalb ausschließlich Vorteile. Die Politikergebnisse sind besser und die Bürger haben Freude daran, sowohl als Mitbestimmende 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 Heineemann (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.
- 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* (Hg), *Adäquate Institutionen: Voraussetzung für „gute“ und bürgernahe Politik?* Berlin: Duncker und Humblot: 259–288.
- Eichenberger, Reiner (2013), Direkte Demokratie ist besser auch bei Haushaltsentscheidungen. In: *Mörschel, Tobias und Michael Efler* (Hg), *Direkte Demokratie auf Bundesebene. Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem*, Baden-Baden: Nomos: 113–130.
- 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.
- Feld, Lars P. und John G. Matsusaka (2003), Budget referendums and government spending: evidence from Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87 (12): 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 (2): 129–149.
- Frey, Bruno S. und Alois Stutzer (2000), Happiness, Economy and Institutions, *Economic Journal* 110 (466): 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 (557): 1252–1280.
- Kirchgässner, Gebhard, Lars Feld und Marcel Savioz (1999), *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Basel/München: Helbing und Lichtenhahn/Vahlen.
- Matsusaka, John G. (1995), Fiscal effects of the voter initiative: evidence from the last 30 years, *Journal of Political Economy* 103 (3): 587–623.
- Matsusaka, John G. (2018), Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence, *Public Choice* 174 (1-2): 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 (3): 466–473.
- Schelker, Mark und Reiner Eichenberger (2010), Auditors and Fiscal Policy: Empirical Evidence on a Little Big Institution, *Journal of Comparative Economics* 38 (4): 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 (2012), Consequences of Debt Capitalization: Property Ownership and Debt versus Tax Choice, *Southern Economic Journal* 78 (3): 976–998.
- 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: 117–20.
- 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.
- Wittman, Donald (1997), *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions Are Efficient*, Chicago: Chicago University Press.