

Direkte Demokratie in der Schweiz

Neue Erkenntnisse aus der
Abstimmungsforschung

Hans-Peter Schaub
Marc Bühlmann (Hrsg.)

demokratie schweiz / démocratie suisse

Direkte Demokratie in der Schweiz

Neue Erkenntnisse aus der
Abstimmungsforschung

Hans-Peter Schaub und Marc Bühlmann (Hrsg.)

Die Reihe «ds démocratie.suisse/demokratie.schweiz», herausgegeben von Marc Bühlmann, Sean Mueller und Pascal Sciarini, bietet eine Plattform für politikwissenschaftliche Beiträge zur Schweiz. Beleuchtet werden die spezifischen Eigenheiten des politischen Systems, seine Institutionen und politischen Prozesse, seine Akteure sowie ausgewählte Politikfelder und Entscheide.

ds démocratie.suisse / demokratie.schweiz

Direkte Demokratie in der Schweiz

Neue Erkenntnisse aus
der Abstimmungsforschung

Hans-Peter Schaub

Marc Bühlmann (Hrsg.)



Die Herausgeber bedanken sich sehr herzlich bei den drei folgenden Stiftungen, die das Erscheinen dieses Buches mit Beiträgen an die Druckkosten unterstützt haben:

UniBern Forschungsstiftung

UniBern | Forschungsstiftung
| Berne University Research Foundation

Fondation Johanna Dürmüller-Bol



Schweizer Demokratie Stiftung. Die Schweizer Demokratie Stiftung setzt sich für die nachhaltige Demokratieförderung unter besonderer Berücksichtigung von bürgerorientierten, partizipativen und direktdemokratischen Entwicklungen weltweit ein.

www.swissdemocracy.foundation

**SWISS
DEMOCRACY
FOUNDATION
SCHWEIZER
DEMOKRATIE
STIFTUNG**

Publiziert von
Seismo Verlag, Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen AG
Zürich und Genf
www.seismoverlag.ch
buch@seismoverlag.ch

Texte © 2022 Die Autor:innen

Umschlag: Wessinger und Peng, Zürich und Stuttgart



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen (CC BY-NC-ND 4.0) International Lizenz

ISBN 978-3-03777-257-7 (Print)
ISBN 978-3-03777-822-7 (PDF)
ISSN 2674-1008 (Print)
ISSN 2674-1016 (PDF)

<http://doi.org/10.33058/seismo.30822>

Der Seismo Verlag wird vom Bundesamt für Kultur für die Jahre 2021–2024 unterstützt.

Inhalt

	Vorwort: Volksrechte in der Schweiz – vom historischen Sonderfall zum modernen Referenzfall <i>Adrian Schmid und Bruno Kaufmann</i>	7
1	Einleitung: Funktioniert die direkte Demokratie in der Schweiz? <i>Hans-Peter Schaub und Marc Bühlmann</i>	11
2	Die Volksinitiative: Nur ein weiteres parlamentarisches Instrument? <i>Philippe E. Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder</i>	23
3	Die Unterschriftensammlung: Ein geeigneter Prüfstein für die Relevanz von Initiativen und Referenden? <i>Hans-Peter Schaub und Karin Frick</i>	43
4	Zur Ambivalenz der Digitalisierung direkter Demokratie <i>Wolf Linder</i>	69
5	Der Einfluss von «Multipack-Abstimmungen» auf die Entscheidungsqualität <i>Thomas Milic</i>	97
6	Mobilisierung durch Themen? Eine Analyse der Stimmbeteiligung an nationalen und kommunalen Abstimmungen <i>Martina Flick Witzig und Adrian Vatter</i>	117
7	Den Röschtigraben vermessen: Breite, Tiefe, Dauerhaftigkeit <i>Sean Mueller und Anja Heidelberger</i>	137
8	Wo die typischen Schweizer Stimmbürger:innen wohnen: Eine «Bellwether»-Analyse der Schweizer Kantone <i>Julien Jaquet und Pascal Sciarini</i>	159
9	Im Spannungsfeld zwischen Pariser Abkommen und direkter Demokratie: Unter welchen Bedingungen sind klimapolitische Abstimmungsvorlagen erfolgreich? <i>Isabelle Stadelmann-Steffen und Sophie Ruprecht</i>	179
10	Fluch oder Segen? Die Rolle der direkten Demokratie bei der Entwicklung der Frauen- und Gleichstellungspolitik seit 1971 <i>Anja Heidelberger und Marlène Gerber</i>	203
11	Synthese: Neue Erkenntnisse zum Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz <i>Marc Bühlmann und Hans-Peter Schaub</i>	235
	Die Autorinnen und Autoren	249
	Online-Anhang: http://doi.org/10.48350/166932	

Vorwort

Volksrechte in der Schweiz – vom historischen Sonderfall zum modernen Referenzfall

Adrian Schmid und Bruno Kaufmann

Lange diente die kleine Schweiz der grossen Welt der Demokratie nur bedingt als Vorbild. Dies ist aus zwei Gründen wenig erstaunlich: Auf der einen Seite gelang mit der 1848 beschlossenen und per Volksabstimmung abgesegneten Bildung des Bundesstaates eine der damals ganz seltenen demokratischen Revolutionen. Auf der anderen Seite blieb in den ersten 123 Jahren des Bundesstaates mit den Frauen die Mehrheit der Bevölkerung vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen, in den ersten Jahrzehnten zudem auch die Juden und die Armen. Die Mischung aus frühzeitiger Männer-Inklusion und langfristiger Frauen-Exklusion machte die Schweiz zu einem demokratiepolitischen Sonderfall.

Zu diesem Sonderfall wurden lange auch die direktdemokratischen Volksrechte gerechnet: dabei ist die «direkte Demokratie» so alt wie die «Demokratie» als solche. So dürften direktdemokratische Entscheide bereits in prähistorischer Zeit bei Gruppen von Jäger:innen und Sammler:innen verbreitet gewesen sein. Zweifelsfrei belegt sind direktdemokratische Entscheide für Athen, wo vor über 2500 Jahren die Bürger nicht mehr einem König, einer Adelskaste oder einem Tyrannen gehorchen mussten – sondern sich selbst. Dort wurde auch der Begriff der «Demokratie» (Volksherrschaft als Kompositum aus *demos* [Volk] und *kratos* [Macht, Herrschaft]) geboren.

«Das 19. Jahrhundert war das Zeitalter der Weltreiche, das 20. Jahrhundert das Zeitalter der Nationalstaaten und das 21. Jahrhundert wird das Zeitalter der Städte sein», sagte Wellington Webb, der frühere Bürgermeister von Denver, vor zwanzig Jahren. Heute spielen Städte bei der Entwicklung demokratischer Praktiken eine herausragende Rolle. Gleichzeitig ist die Demokratie jedoch einer aktuellen Studie zufolge weltweit auf dem Rückgang. Wie die britische «Economist»-Gruppe in ihrem jährlichen «Demokratieindex» ermittelte, lebte im Jahre 2021 nur eine Minderheit der Weltbevölkerung in einer Form von Demokratie.

Nach den jüngsten Jahresbilanzen bekannter Demokratiemessinstitute wie «Varieties of Democracy», «Freedom House» und «Economist Intelligence Unit» erlebt die Demokratie auf der nationalen und internationalen Ebene im Jahre 2022 zum zehnten Mal in Folge einen Rückschritt, auf der lokalen Ebene ist sie jedoch einmal mehr auf dem Vormarsch.

Die globalen Überblicke machen zudem deutlich, dass sich viele politische Parteien in ihrem Auftrag, die Wähler:innen zu vertreten, zunehmend schwer tun. Auch rechtsstaatliche Defizite werden deutlich. Gestärkt aber wer-

den gleichzeitig weltweit die direktdemokratischen Volksrechte. An verschiedenen Orten, wiederum allen voran in den Städten und Gemeinden der Welt, wird versucht, Defiziten bei der Repräsentanz mit verstärkter Partizipation der Bürger:innen zu begegnen. Das gilt auch für die Schweiz. Während Vorstösse für die Senkung des Stimmrechtsalters oder Wahlrechte für Ausländer:innen regelmässig an der Urne scheitern, machen viele Gemeinden in diesen Fragen vorwärts: etwa durch die Einführung partizipativer und deliberativer Mitbestimmungsmöglichkeiten für alle Einwohner:innen.

Die direktdemokratischen Volksrechte gehören unterdessen zum festen Bestandteil jeder Demokratie – fast überall. Gemäss der umfassendsten internationalen Datenbank zur direkten Demokratie, dem Navigator (www.direct-democracy-navigator.org), gibt es heute über 2000 verschiedene formelle Verfahren der direktdemokratischen Mitsprache – verteilt über 111 Staaten in allen Kontinenten.

Die direktdemokratische Schweiz ist dabei nicht mehr wie früher der seltsame Sonderfall, sondern vielmehr eine nützliche Referenz für die moderne Demokratieentwicklung. Seit der im internationalen Vergleich sehr späten Einführung des Stimm- und Wahlrechtes für Frauen im Jahre 1971 wurde über mehr als 430 Sachthemen abgestimmt.

Nimmt damit die Schweiz bei der Volksrechtepraxis auf der nationalen Ebene auch weiterhin den Spitzenplatz ein, lässt sich das Vorhandensein und die Nutzung von Initiativen und Referenden auf den subnationalen Ebenen – in der Schweiz Kantone und Gemeinden – in vielen Fällen mit anderen föderalistischen Staaten vergleichen: etwa den Vereinigten Staaten von Amerika (mit entsprechenden Instrumenten in 26 von 51 Staaten) oder der Bundesrepublik Deutschland (mit Volksrechten in allen Kommunen und Bundesländern).

Die vorliegende Publikation macht am Referenzfall der Schweiz deutlich, dass die ursprünglich als Oppositionsinstrumente gegen die «Eliten» entstandenen Volksrechte heute nicht nur viel häufiger als früher, sondern auch aus verschiedenen Motivationen und zu unterschiedlichen Zwecken genutzt werden. Dabei wird ersichtlich, dass die direktdemokratischen Instrumente weniger als drohender Hammerschlag des «Volkes» gegen die «Elite», sondern als feiner Schraubenzieher zur genaueren Justierung verschiedenster Interessen eingesetzt werden.

Mit anderen Worten: in einer modernen direkten Demokratie gibt es nicht einfach ein Ja oder Nein, ein Schwarz oder Weiss, sondern unzählige Nuancen verschiedenster Farben. Diese Publikation macht dies eindrücklich deutlich und bildet eine wertvolle Grundlage für vertiefende Gespräche und den Austausch. Genau dazu trägt die 2016 gegründete Schweizer Demokratie Stiftung mit der Unterstützung dieses Buchs wie auch der Förderung zahlreicher Demokratieprojekte im In- und Ausland bei.

Die modernen Volksrechte funktionieren nicht perfekt, haben aber ein grosses Potenzial, zu Lösungen beizutragen. Dafür braucht es Erfahrung, Ausdauer und Dialog. In der Schweiz – und der ganzen Welt.

Wir sind deshalb sehr glücklich, gemeinsam mit den Herausgebern sowie den Autor:innen dieses Bandes die Ergebnisse und Vorschläge in unserer Tätigkeit, wie etwa den Weltkonferenzen der Volksrechte (Global Forum on Modern Direct Democracy), Interessierten und Fachleuten aus der ganzen Welt zu präsentieren und zur Diskussion stellen zu können.

Adrian Schmid

Präsident des Stiftungsrates der Schweizer Demokratie Stiftung

Bruno Kaufmann

Stiftungsrat und Co-Präsident der Weltkonferenz der Volksrechte

1 Einleitung: Funktioniert die direkte Demokratie in der Schweiz?

Hans-Peter Schaub und Marc Bühlmann

1.1 Viel Kritik am Funktionieren der direkten Demokratie

Die direkte Demokratie stösst an ihre Grenzen: Die Menge und Komplexität der Vorlagen überfordert die Stimmberechtigten, Mehrheitsentscheide fördern Spaltung und Ausschluss statt Integration, und die aus dem vorletzten Jahrhundert stammenden Spielregeln behindern die Lösung dringlicher Probleme!

Solche und ähnliche Kassandrarufer ertönten in den letzten Jahren oft. Sie nehmen Bedenken und Sorgen um das Funktionieren der direkten Demokratie auf, die seit Jahrzehnten immer wieder zu hören sind. Und aktuelle Beobachtungen scheinen der Kritik besondere Dringlichkeit zu verleihen:

Hatten die Stimmberechtigten zwischen 1874 und 1970 durchschnittlich über 2,2 Vorlagen pro Jahr zu befinden, ist diese Zahl seither auf 8,5 Vorlagen pro Jahr gestiegen (Bühlmann 2018; Swissvotes 2021). Viele dieser Vorlagen sind heute zudem von erheblicher Komplexität. So umfasste das Abstimmungsbüchlein zu den fünf Vorlagen vom Juni 2021 über 140 Seiten; 40 davon wurden alleine durch die 87 Artikel des CO₂-Gesetzes [644]¹ gefüllt, die mit vielen technischen Details gespickt waren. Ist eine seriöse Meinungsbildung so noch möglich? Oder wird die Stimmbürger:innenschaft zu einem leichten Opfer manipulativer Informationen, die sich durch Internet und soziale Medien heute ohnehin viel einfacher verbreiten lassen als früher?

Auch hinsichtlich der Gestaltung der Abstimmungsagenda wird Manipulationspotenzial vermutet. So führten viele Medienkommentare die überraschende Ablehnung ebendieses CO₂-Gesetzes darauf zurück, dass die gleichzeitig zur Abstimmung kommenden Trinkwasser- [641] und Pestizidinitiativen [642] die Landbevölkerung ungewohnt stark mobilisiert hätten, bei der das CO₂-Gesetz auf unterdurchschnittliche Unterstützung stiess (Neuhaus 2021; Rigidinger 2021). Der Bundesrat könnte demnach die Erfolgsaussichten der Abstimmungsvorlagen beeinflussen, indem er sie gleichzeitig mit der einen oder aber der anderen Vorlage an die Urne bringt. Und wie spielen da die oft gleichzeitig stattfindenden kantonalen und kommunalen Urnengänge hinein – sind auch sie mitentscheidend dafür, wer an die Urne geht, und/oder werden sie ihrerseits von

1 Die in diesem Sammelband erwähnten Abstimmungsvorlagen werden mit ihren offiziellen Nummern in eckigen Klammern versehen. Dies ermöglicht es den Leser:innen, via swissvotes.ch rasch mehr über die Vorlage zu erfahren. Die Eingabe von [swissvotes.ch/vote/\[NUMMER\]](https://swissvotes.ch/vote/[NUMMER]) in den Browser führt zu den zahlreichen von Swissvotes zur Verfügung gestellten Daten, Analysen und Originaldokumenten.

der Mobilisierung durch die eidgenössischen Abstimmungsthemen verfälscht (Selb 2008)?

Welche Anliegen überhaupt irgendwann an die Urne kommen, hängt davon ab, wer die nötigen Unterschriften dafür zu sammeln vermag. Die ursprünglich «als Oppositionsinstrument der Bürger gegen die Elite geschaffen» (Caroni & Vatter 2016, 190) direktdemokratischen Institutionen werden heute oft von grossen Parteien und politisch gut verankerten, organisations- und ressourcenstarken Akteur:innen eingesetzt, gerne auch als Wahlkampfvehikel (Rühli & Adler 2015; Linder & Müller 2017, 323). Weil Minderheitenanliegen es gar nicht in die direktdemokratische Arena schafften oder von den grossen Akteur:innen übertönt würden, forderte etwa die ehemalige Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz im Jahr 2014, dass die Volksinitiative nur noch Interessenorganisationen und Nichtregierungsparteien vorbehalten sein sollte (Bühlmann 2021).

Unbehagen weckt auch der Umstand, dass die Abstimmungsdemokratie nicht nur ein Barometer für Spaltungen in der Gesellschaft ist, sondern mit ihren Ja-/Nein-Entscheiden geradezu darauf angelegt ist, solche Spaltungen und Differenzen immer wieder zu aktualisieren und zu provozieren (Linder et al. 2008). Die notorische Suche nach Stadt-Land-, Sprach- oder Generationengraben gehört heute zu den Ritualen jedes Schweizer Abstimmungsnachmittags. Und auch schon in den Abstimmungskämpfen bilden sich in der Regel zwei scharf getrennte Lager, die mit möglichst drastischer Kommunikation versuchen, ihre jeweiligen Anhänger:innenschaften zu mobilisieren – und das in einer als zunehmend polarisiert empfundenen Politiklandschaft.

In einer vernetzten Welt, in der nicht nur Informationen, sondern auch Viren, Waffen und andere Bedrohungen immer rascher ausgetauscht werden, stellt auch die geforderte Entscheidungsgeschwindigkeit die Demokratie vor Herausforderungen. Die Politik hat in der Schweiz gerade wegen der direkten Demokratie gelernt, Entscheide mit ausgeklügelten, langwierigen Vorverfahren breit abzustützen, damit sie im Fall einer Volksabstimmung dann auch an der Urne Bestand haben (Neidhart 1970; Trechsel & Sciarini 1998). Ein Misserfolg an der Urne wiederum wird oft als Auftrag verstanden, offene Probleme nach kürzerer oder längerer Wartezeit mit neuen Lösungsvorschlägen wieder aufzugreifen (was etwa bei der Mutterschaftsversicherung sechs Jahrzehnte gebraucht hat [139, 323, 349, 458, 513], bei der jüngsten Reform der Unternehmenssteuern hingegen nur zwei Jahre [611, 627]). Doch was, wenn ein Problem schnell gelöst werden muss? Ein Beispiel für dieses Dilemma liefert die Corona-Pandemie, deren Verlauf immer wieder rasche Entscheide erforderte. Dank dem Epidemien-gesetz wäre dies zwar eigentlich möglich, allerdings wurden Ende 2021 zahlreiche Vorwürfe an den Bundesrat laut, er zögere Entscheide über Massnahmen vor allem deshalb heraus, weil er die Bürger:innen vor der anstehenden Abstimmung zur Änderung des Covid-Gesetzes [650] nicht zu vergraulen wage – was in Anbetracht der rasch steigenden Ansteckungszahlen mitunter auch als fahrlässig bezeichnet wurde (Zanni & Blumer 2021). Auch in anderen Politikbereichen wie

etwa dem Klimaschutz machen viele sich Sorgen, ob die verschlungenen, dornigen Pfade der direkten Demokratie innert nützlicher Frist zum Ziel führen. Doch selbst wenn die Behörden Wege finden, ihr Tempo zu erhöhen: Was geschieht mit der direkten Demokratie und der Gesellschaft, wenn immer rascher entschieden werden soll, ohne Zeit für den demokratischen Dialog zu haben? Vermindert das nicht wiederum die Integrationsfähigkeit der direkten Demokratie und die Meinungsbildungsqualität der Stimmberechtigten? Erhöht die direkte Demokratie in einem solchen Szenario nicht zusätzlich die Gefahr, dass die Schweiz «definitiv zur Republik von Wutbürgern verkomm[t]» (Parma 2016, 48)?

Es gibt also zumindest anekdotische Evidenz, die die Sorgen und Bedenken um die direkte Demokratie nährt. Doch inwiefern halten diese auch einer wissenschaftlich-analytischen Betrachtung stand, wenn die langjährigen Erfahrungen der Schweiz mit Volksabstimmungen systematisch ausgewertet werden? Diese Frage steht im Zentrum des vorliegenden Sammelbands, der mit der Präsentation neuer Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung einen empirisch fundierten Blick auf das Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz ermöglicht. Die insgesamt neun Beiträge zeigen auf, dass die diskutierten Behauptungen nicht völlig an der direktdemokratischen Realität vorbeiziehen, diese aber wesentlich komplexer ist und manches dafür spricht, dass die Institutionen der direkten Demokratie nach wie vor viel Vertrauen schaffen, hohes Integrationspotenzial aufweisen und eine nachhaltige Lösung von Problemen begünstigen.

1.2 Drei übergeordnete Fragen und neun Beiträge

Die einleitend aufgeworfenen Problemstellungen lassen sich drei grossen Fragen zuordnen, die in der wissenschaftlichen wie auch der politischen Diskussion um die direkte Demokratie seit Langem eine prägende Rolle spielen: den Fragen zur Manipulierbarkeit, zur Integrationskraft und zur Problemlösungsfähigkeit der direkten Demokratie.

Manipulierbarkeit: Sind die direktdemokratischen Institutionen anfällig für Missbrauch? Begünstigen sie eine einseitige Einflussnahme mächtiger und ressourcenstarker Akteur:innen? Oder funktionieren sie blind gegenüber Themen, Kontext und Urheber:innen und sind darum ein vertrauenswürdiges Vehikel für politischen Dialog und für wohlinformierte, breit abgestützte Entscheide? Entfalten Abstimmungen eher manipulative oder aufklärende Wirkung?

In der bisherigen Forschung wird teilweise vermutet, dass sich die Nutzung der Volksinitiative von einem Minderheiteninstrument hin zu einem reinen Wahlkampfvehikel wandle (Lutz 2011). Dieses werde nur noch von Parteien benutzt, die damit ihre Kernthemen propagierten (kritisch: Caroni & Vatter 2016). Allerdings gibt es auch Befunde, die verneinen, dass die «Parteien die heimlichen Regenten der direkten Demokratie» seien (Milic et al. 2014, 333; Trechsel 2002).

Ambivalent sind die Forschungsbefunde auch hinsichtlich der Kompetenz der Stimmbürger:innen: Je nachdem, wie hoch die Latte angelegt und woran Kompetenz gemessen wird, erscheinen die Stimmberechtigten als ziemlich ignorant (Gruner & Hertig 1983) oder ziemlich kompetent (Bütschi 1993), als gut informiert (Marquis 2002) oder mit geringem Bewusstsein für die Problemstellungen (Kriesi 2005). Eine wichtige Rolle scheinen dabei die jeweilige Vorlage und die Intensität der Kampagne im Vorfeld einer Abstimmung zu spielen.

Integrationskraft: Wie steht es um die Integrationskraft direktdemokratischer Institutionen? Haben Abstimmungen eher einen spaltenden oder einen einenden Effekt auf die Gesellschaft?

Die meisten Forschungsbeiträge, die sich mit Konfliktlinien in der Schweiz beschäftigen (z.B. Nef 1980; Linder et al. 2008; Bolliger 2007; Seitz 2014), kommen zum Schluss, dass Gräben zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen bei Abstimmungen immer wieder aufbrechen – sei es der Konfessions-, der Sprach- oder der Stadt-Land-Graben. Wie stark spaltend diese bereits in den Kampagnen ausgehobenen Gräben wirken und wie rasch sie wieder zugeschüttet werden, scheint aber nicht nur vom jeweiligen Thema abzuhängen, sondern auch davon, wie stark sie «von den politischen Eliten bewirtschaftet und mitgeprägt werden» (Bolliger 2015, 370). Verschiedene Studien zeigen zudem, dass direkte Demokratie bisweilen minderheitenfeindlich sein kann (Gamble 1997; Marxer 2012; Vatter 2011). Andererseits ermöglicht es die direkte Demokratie Minderheiten, ihre Interessen zu artikulieren und sich mit ihren Anliegen einzubringen (Kirchgässner 2010; Stojanović 2021, 66–67). Während in der ersten Sichtweise die direkte Demokratie Konflikte verschärft oder gar neue schafft, kann sie in der zweiten Sichtweise dazu beitragen, diese zu reduzieren oder gar zu lösen, weil sie die politischen Eliten zu Kompromissen zwingt, die für die meisten politischen Akteur:innen – einschliesslich (mächtiger) Minderheiten – akzeptabel sind (Fleiner & Basta Fleiner 2009; Linder & Müller 2017). Inwieweit der «institutionalisierte Zwang zum Dialog» (Bühlmann 2022), den die direkte Demokratie ausübt, langfristig befriedende und integrierende Wirkung entfaltet, war bisher vor allem Gegenstand politphilosophischer Überlegungen (Cheval & El Wakil 2018; Landemore 2018; für einen neueren empirischen Ansatz vgl. Stojanović 2021).

Problemlösungsfähigkeit: Behindert die direkte Demokratie die Lösung wichtiger Probleme, oder bietet sie im Gegenteil geeignete Instrumente, um die heutigen Herausforderungen anzugehen? Braucht es dafür Anpassungen der aus dem vorletzten Jahrhundert stammenden Spielregeln?

Die wissenschaftlichen Diskussionen um negative Effekte der direkten Demokratie drehen und drehen sich stets auch um den Vorwurf, dass sie Innovationen und Reformen bremse und den Status Quo bevorteile. Während diese Kritik in den 1990er Jahren vor allem von ökonomischer Seite stammte (z.B. Borner et al. 1990, 1994; Wittmann 2001), wird heute öfter angeprangert, dass die direkte Demokratie kurzfristig orientiert sei und deshalb als Hindernis

für die Lösung langfristiger gesellschaftlicher und ökologischer Probleme wirke (Carattini et al. 2018; van Reybrouck 2016). Häufig wird dabei auch eine Erhöhung der Hürden für die Nutzung direktdemokratischer Instrumente gefordert – insbesondere dann, wenn eine «Initiativenflut» das System zu überfordern scheint (Bühlmann 2015; Rühli & Adler 2015). Allerdings werden die als überwiegend positiv betrachteten «wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wirkungen der Volksrechte» auch ins Feld geführt, um die direkte Demokratie im Gegenteil noch weiter auszubauen (Vatter 2014, 386).

Die neun Beiträge im vorliegenden Sammelband liefern neue Analysen und Anstösse zur Diskussion um diese drei grossen Fragestellungen. Ihre jeweilige Stossrichtung wird nachfolgend entlang der drei leitenden Fragestellungen kurz präsentiert.

1.2.1 Direkte Demokratie zwischen Manipulierbarkeit und Vertrauenswürdigkeit

Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder gehen in ihrem Beitrag von der Idee aus, dass die Volksinitiative als Instrument ursprünglich geschaffen wurde, um Gruppen von ausserhalb des Parlaments die Möglichkeit zu geben, Themen auf die politische Agenda zu setzen. Doch wer hat das Initiativrecht seit dem 19. Jahrhundert tatsächlich genutzt? Dient es heute noch seinem ursprünglich beabsichtigten Zweck als Oppositionsinstrument gegen die Parlamentsmehrheit, oder wird es lediglich von den Parlamentsmitgliedern selbst, grossen Parteien und mächtigen Organisationen genutzt, die sich eigentlich auch über andere Kanäle Gehör verschaffen könnten? Können wir also darauf vertrauen, dass das Instrument der Volksinitiative so funktioniert wie ursprünglich geplant, oder wirkt dieses vielmehr dysfunktional, weil es keine Möglichkeiten zum Einbezug von Minderheiten zu schaffen vermag, sondern nur ressourcenstarke, ohnehin gut integrierte Akteur:innen weiter stärkt?

Auch *Hans-Peter Schaub und Karin Frick* untersuchen in ihrem Beitrag, ob eine für die direkte Demokratie zentrale Institution tatsächlich den Zweck erfüllt, der ihr zugedacht ist: Ist die Unterschriftensammlung eine vertrauenswürdige Prüfgrösse dafür, ob eine Initiative oder ein Referendum genügend relevant ist, um den Stimmberechtigten vorgelegt zu werden? Der Beitrag untersucht die Unterschriftenzahlen aller Initiativen und fakultativen Referenden seit dem 19. Jahrhundert und setzt sie mit deren politischer Relevanz in Beziehung. Im Hintergrund des Beitrags steht ähnlich wie bei *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder* die Frage, wovon eine erfolgreiche Unterschriftensammlung abhängt – vom Inhalt und dem politischen Gewicht des Anliegens oder doch vielmehr von den Ressourcen der Urheber:innen, die dahinterstehen?

Martina Flick Witzig und Adrian Vatter fragen in ihrem Beitrag, wie die einmal bestimmte Abstimmungsagenda die Stimmberechtigten zu einer Teilnahme mobilisiert: Gibt es bestimmte Politikbereiche, die generell für eine höhere Stimmbeteiligung sorgen als andere? Wenn ja, könnte das Ergebnis einer

Abstimmung auch davon abhängen, mit welchen anderen Vorlagen sie gleichzeitig an die Urne kommt – und würde also von Zufälligkeiten oder sogar vom Willen des Bundesrats beeinflusst, da dieser bestimmt, welche Vorlagen zusammen zur Abstimmung gelangen. Spill-over-Effekte bei der Mobilisierung sind aber nicht nur zwischen Vorlagen des Bundes denkbar, sondern auch über die Staatsebenen hinweg. Der Beitrag analysiert deshalb auch den Einfluss der Themen auf die Stimmbeteiligung bei Gemeindeabstimmungen.

Auch *Thomas Milic* untersucht, welche Auswirkungen das vom Bundesrat zusammengestellte Abstimmungsmenü hat – und zwar auf die Meinungsbildung der Stimmberechtigten: Leidet die Qualität der Entscheidungsfindung darunter, wenn die Stimmberechtigten über zu viele Abstimmungsvorlagen gleichzeitig entscheiden sollen? Oder können wir auch bei vollgepackten Urnengängen darauf vertrauen, dass die Abstimmenden sich seriös mit jeder einzelnen Vorlage auseinandersetzen?

Wolf Linder betont in seinem Thesenbeitrag ebenfalls, dass die Phase vor der Abstimmung – die Phase des Informationsaustauschs und des politischen Diskurses – zentral sei für die direkte Demokratie. Doch welche Rolle spielt diesbezüglich die Digitalisierung? Ermöglicht sie eine breitere, verlässlichere Basis an Informationen und Diskursteilnehmenden? Oder macht sie die direkte Demokratie verletzlich gegenüber Manipulationsversuchen wie Fake News, Hassrede und Wahlfälschung sowie unseriösen, unüberlegten Stimmentscheiden per Mausklick?

1.2.2 Direkte Demokratie zwischen Integrationskraft und Spaltpotenzial

Vertieft die direkte Demokratie gesellschaftliche Gräben, macht sie diese bloss sichtbar oder hilft sie sogar, sie zu überbrücken? Diese Frage ist leitend für den Beitrag von *Sean Mueller und Anja Heidelberger*, die sich an die Vermessung des berühmt-berüchtigten Röstigrabens zwischen französisch- und deutschsprachiger Schweiz machen. Ihre dialektische Auseinandersetzung mit dem Phänomen zeigt, dass es ebenso erstaunen muss, wenn sich der Röstigraben trotz 170 Jahren gemeinsamem Bundestaat immer wieder auftut, wie auch, wenn trotz aller sprachlich-kulturellen Unterschiede oftmals keine Differenzen im Abstimmungsverhalten der Landesteile zu beobachten sind. Vor allem aber löst sich der Beitrag von jeder pauschalisierenden Betrachtung und untersucht das Phänomen empirisch differenziert: Hat sich der Röstigraben über die Zeit verändert? Weichen bestimmte Gemeinden in ihrem Abstimmungsverhalten besonders stark von der anderen Sprachregion ab? Und kann sogar der Graben selbst verbindend wirken?

Auch beim Beitrag von *Julien Jaquet und Pascal Sciarini* steht das regional unterschiedliche Abstimmungsverhalten im Zentrum: Gibt es Kantone, die so abstimmen wie die Durchschnittsschweizer:innen und somit in der Regel auf der Seite der landesweiten Sieger:innen stehen? Welche Kantone werden umgekehrt am häufigsten überstimmt? So viel sei hier vorweggenommen: Die bei-

den Autoren zeigen, dass der «typischste» Kanton der Schweizer Abstimmungsdemokratie in den letzten Jahrzehnten nicht der gern zitierte Kanton Aargau war. Doch worauf lassen sich die unterschiedlichen Erfolgsquoten der Kantone zurückführen: Sind es die politischen Präferenzen ihrer Bewohner:innen oder ist es etwa die Grösse der Kantone – gibt es also die oft beklagte Spaltung zwischen grossen und kleinen Kantonen?

Wolf Linder setzt sich mit den ambivalenten Folgen der Digitalisierung auseinander. Insbesondere diskutiert er, was die Digitalisierung für das Dilemma zwischen dem integrierenden und dem spaltenden Potenzial der direkten Demokratie bedeutet: Kann der Austausch zwischen Bürger:innen unterschiedlichster Herkunft, der dank digitaler Kanäle möglich wird, verbindend wirken? Oder vertieft die Digitalisierung Spaltungen, weil sie einen ausgrenzenden Diskurs fördert und ihre Möglichkeiten vor allem den ohnehin privilegierten Gesellschaftsschichten zugutekommen?

Die Integration weniger privilegierter Interessen durch die direktdemokratischen Instrumente wird auch in den Beiträgen von Hans-Peter Schaub und Karin Frick sowie von Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder untersucht: Vermögen das Initiativ- und das Referendumsrecht dafür zu sorgen, dass auch Gruppierungen ohne grosse Ressourcen ihre Anliegen in die politische Arena tragen können, solange es sich um populäre Anliegen handelt? Oder kommen die Volksrechte faktisch nur den ohnehin Mächtigen zugute und vertiefen somit vielmehr die Kluft zu den Aussenseiter:innen? Der Beitrag von Anja Heidelberger und Marlène Gerber behandelt ebenfalls die Frage, ob die direkte Demokratie für strukturelle Minderheiten² wie die Frauen eher als Segen oder – auch noch über das lange verweigerte Stimmrecht hinaus – als Fluch zu betrachten ist.

1.2.3 Direkte Demokratie zwischen Problemlösungsfähigkeit und Blockadegefahr

Wenn die direkte Demokratie zahlreiche Interessen(gruppen) berücksichtigt, um Mehrheiten zu schaffen, mag das ihrer Integrationskraft zuträglich sein – doch es hat auch seinen Preis: Verhandlungen, Überzeugungsarbeit und die Suche nach tragfähigen Kompromissen brauchen oft Umwege und viel Zeit. Isabelle Stadelmann-Steffen und Sophie Ruprecht untersuchen, was dies in Politikbereichen wie dem Klimaschutz bedeutet, in denen auch aufgrund internationaler Vereinbarungen dringlicher Handlungsbedarf besteht und rein individuelle Interessenabwägungen der einzelnen Bürger:innen meist das Nichtstun begünstigen: Sind Reformen unter solch ungünstigen Bedingungen in der direkten Demokra-

2 Als strukturelle Minderheiten werden Gruppen von Menschen bezeichnet, deren Schlechterstellung und Diskriminierung im Vergleich zu privilegierten Gruppen mit der gesellschaftlichen Organisation, Konventionen, Gebräuchen, Traditionen oder gewachsenen Normen erklärt und als vermeintlich «normal» begründet wird (vgl. Rieder 2009).

tie überhaupt möglich, und was für Eigenschaften hatten erfolgreiche Umweltvorlagen in den letzten Jahrzehnten?

Der besonderen Ambivalenz der direkten Demokratie zwischen Lösungsmotor und Reformhürde gehen *Anja Heidelberger und Marlène Gerber* nach: Sie zeigen, dass Initiativen nicht immer als Innovationstreiber wirken und Referenden nicht immer als Blockademittel. Am Beispiel der Schweizer Frauen- und Gleichstellungspolitik seit den 1970er Jahren führt der Beitrag aus, wie vielfältig die direkten und indirekten, bremsenden und dynamisierenden Effekte sind, die die direktdemokratischen Instrumente auf Reformen entfalten.

1.3 Struktur des Buchs

Die neun Beiträge des Buchs decken den gesamten Zyklus direktdemokratischer Entscheidungsprozesse ab, von der Lancierung von Volksinitiativen und Referenden bis zur Entscheidung in der Volksabstimmung. Die Reihenfolge der Beiträge richtet sich danach, welche Phasen des politischen Prozesses sie ins Zentrum stellen:

Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder fokussieren mit der Bildung und Zusammensetzung der Initiativkomitees auf den ersten Schritt zur Lancierung eines neuen Anliegens. *Hans-Peter Schaub und Karin Frick* nehmen mit der Unterschriftensammlung den nächsten Schritt in den Blick.

Die Phase des Abstimmungskampfs, der öffentlichen Debatte und der individuellen Meinungsbildung steht im Vordergrund der Beiträge von *Wolf Linder* und von *Thomas Milic*. Auch *Martina Flick Witzig und Adrian Vatter* betrachten die Zeit vor der eigentlichen Abstimmung, nämlich die Mobilisierung und den Einfluss der Abstimmungsthemen darauf.

Das – regional bisweilen deutlich unterschiedliche – Abstimmungsverhalten an der Urne steht dann in den Beiträgen von *Sean Mueller und Anja Heidelberger* sowie von *Julien Jaquet und Pascal Sciarini* im Fokus.

Isabelle Stadelmann-Steffen und Sophie Ruprecht sowie *Anja Heidelberger und Marlène Gerber* schliesslich fragen (auch) nach den Auswirkungen direktdemokratischer Entscheide: Können sie die Lösung politischer Probleme beschleunigen, und unter welchen Umständen verzögern sie diese?

Die Synthese von *Marc Bühlmann und Hans-Peter Schaub* gibt schliesslich einen Überblick über wichtige Befunde der Beiträge aus der Perspektive der drei leitenden Fragestellungen.

1.4 Literatur

- Bolliger, Christian. 2007. *Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, 1945 bis 2003*. Bern: Haupt.
- Bolliger, Christian. 2015. Book Review zu Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz. *Swiss Political Science Review* 21(2): 367–370.
- Borner, Silvio, Aymo Brunetti & Thomas Straubhaar. 1990. *Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?* Zürich: NZZ.
- Borner, Silvio, Aymo Brunetti & Thomas Straubhaar. 1994. *Die Schweiz im Alleingang*. Zürich: NZZ.
- Bühlmann, Marc. 2015. Reformbedarf in der direkten Demokratie? Elitistische Einsprüche, partizipatorische Ansprüche und prozedurale Gelassenheit. *LeGes* 2015(3): 571–583.
- Bühlmann, Marc. 2018. Elite gegen Basis. Das spannungsreiche Verhältnis zwischen Parlament und Stimmbürgerschaft. In Adrian Vatter (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht des Parlaments* (S. 131–164). Zürich: NZZ.
- Bühlmann, Marc. 2021. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Erhöhung der Hürden für das Einreichen von Volksinitiativen (Po. 13.4155), 2014–2015*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss (07.12.2021).
- Bühlmann, Marc. 2022. Institutionalisierte Zwang zum Dialog – Alternative Betrachtungen zum Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz. In Alexandra Hauenstein & Juliane Schröter. *Politisches Argumentieren in der Schweiz*. Hamburg: Buske (i.E.).
- Bütschi, Danielle. 1993. *Compétence pratique*. In Hanspeter Kriesi (Hrsg.), *Citoyenneté et démocratie directe* (S. 99–119). Zürich: Seismo.
- Carattini, Stefano, Maria Carvalho & Sam Fankhauser. 2018. *Overcoming Public Resistance to Carbon Taxes*. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change e531.
- Caroni, Flavia & Adrian Vatter. 2016. Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative. *LeGes* 27(2): 189–210.
- Cheneval, Francis & Alice El-Wakil. 2018. Do Referendums Enhance or Threaten Democracy? *Swiss Political Science Review* 24(3): 291–293.
- Fleiner, Thomas & Lidija Basta Fleiner. 2009. *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*. Heidelberg: Springer.
- Gamble, Barbara. 1997. Putting Civil Rights to a Popular Vote. *American Journal of Political Science* 41(1): 245–269.
- Gruner, Erich & Hans Peter Hertig. 1983. *Der Stimmbürger und die «neue» Politik*. Bern: Haupt.

- Kirchgässner, Gebhard. 2010. Direkte Demokratie und Menschenrechte. In Lars P. Feld, Peter M. Huber, Otmar Jung, Christian Welzel & Fabian Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2009 (S. 123–145). Baden-Baden: Nomos.
- Kriesi, Hans Peter. 2005. *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*. Lanham: Lexington.
- Landemore, Hélène. 2018. Referendums Are Never Merely Referendums: On the Need to Make Popular Vote Processes More Deliberative. *Swiss Political Science Review* 24(3): 320–327.
- Linder, Wolf & Sean Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf, Regula Zürcher & Christian Bolliger. 2008. *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz: Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*. Baden: hier+jetzt.
- Lutz, Georg. 2011. Geringer Reformbedarf trotz Funktionswandel der Volksinitiative. *LeGes (H3)*: 371–380.
- Marquis, Lionel. 2002. *Emotions et raisons des choix populaires. Politique étrangère et opinion publique suisse*. Genf: Universität Genf.
- Marxer, Wilfried. 2012. *Direct Democracy and Minorities*. Wiesbaden: Springer.
- Milic, Thomas, Bianca Rousselot & Adrian Vatter. 2014. *Handbuch der Abstimmungsforschung*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Nef, Rudolf. 1980. Struktur, Kultur und Abstimmungsverhalten. Zur interregionalen Variation von politischen Präferenzen in der Schweiz 1950–1977. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 6(2): 155–190.
- Neidhart, Leonhard. 1970. *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Franke.
- Neuhaus, Christina. 10.07.2021. Einfamilienhaus, Auto und Bauern – woran das CO2-Gesetz gescheitert ist. *NZZ.ch*, <https://www.nzz.ch/schweiz/co2-gesetz-woran-es-wirklich-gescheitert-ist-ld.1634676> (07.01.2022).
- Parma, Viktor. 2016. Kritik an der demokratischen Praxis in der Schweiz. In Daniel Brühlmeier & Philippe Mastronardi (Hrsg.), *Demokratie in der Krise. Analysen, Prozesse und Perspektiven* (S. 43–48). Zürich: Chronos Verlag.
- Rieder, Andreas. 2009. Strukturelle Diskriminierung – ein Überblick. *Tangram. Bulletin der EKR* 24: 31–35.
- Rigendinger, Balz. 13.06.2021. Volk lehnt CO2-Gesetz mit 51,6% ab. *swissinfo.ch*, <https://www.swissinfo.ch/ger/co2-gesetz-resultat/46698004> (30.12.2021).
- Rühli, Lukas & Tibère Adler. 2015. *Die Volksinitiative. Durch Fokussierung zu mehr Demokratie*. Zürich: Avenir Suisse.

- Seitz, Werner. 2014. *Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz: Eine Darstellung anhand der eidgenössischen Wahl- und Abstimmungsergebnisse von 1848 bis 2012*. Zürich/Chur: Rüegger.
- Selb, Peter. 2008. Supersized Votes: Ballot Length, Uncertainty, and Choice in Direct Legislation Elections. *Public Choice* 135: 319–336.
- Stojanović, Nenad. 2021. *Multilingual Democracy. Switzerland and Beyond*. London: ECPR Press.
- Swissvotes. 2021. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen: Datensatz*. Année Politique Suisse, Universität Bern. Online: www.swissvotes.ch (30.12.2021).
- Trechsel, Alexander H. 2002. Volksabstimmungen. In Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder & Yannis Papadopoulos (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 557–588). Zürich: NZZ Libro.
- Trechsel, Alexander H. & Pascal Sciarini. 1998. Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter? *European Journal of Political Research* 33(1): 99–124.
- Van Reybrouck, David. 2016. *Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist*. Göttingen: Wallstein.
- Vatter, Adrian. 2011. *Vom Schächt- zum Minarettverbot*. Zürich: NZZ Libro.
- Vatter, Adrian. 2014. *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Wittmann, Walter. 2001. *Direkte Demokratie. Bremsklotz der Revitalisierung*. Frauenfeld: Huber.
- Zanni, Bettina & Claudia Blumer. 19.12.2021. Zögert Bundesrat mit der Booster-Impfung wegen der Covid-Abstimmung? 20minuten, <https://www.20min.ch/story/bundesrat-will-sich-maximalen-support-sichern-430311381044> (07.01.2022).

2 Die Volksinitiative: Nur ein weiteres parlamentarisches Instrument?

Philippe E. Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder

2.1 Einleitung

Die schweizerische Bundesverfassung definiert die Bundesversammlung als oberste Gewalt im Bund (Art. 148 Abs. 1 BV). Sie besteht aus zwei einander gleichgestellten Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat, und übt ihre Rechte vorbehaltlich der Rechte von Volk und Ständen aus. Den Mitgliedern der beiden Kammern des schweizerischen Bundesparlaments stehen hierzu verschiedene parlamentarische Instrumente zur Verfügung. Sie können mittels einer Motion den Bundesrat beauftragen, einen Erlassentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen (Art. 120 Abs. 1 ParlG). Mit dem Instrument des Postulats können sie den Bundesrat zur Prüfung der Notwendigkeit eines Erlasses oder einer Massnahme auffordern (Art. 123 Abs. 1 ParlG). Mit einer Interpellation oder einer Anfrage kann der Bundesrat aufgefordert werden, über Angelegenheiten des Bundes Auskunft zu geben (Art. 125 Abs. 1 ParlG). Mittels einer parlamentarischen Initiative kann das Parlament, sofern die zuständigen Kommissionen beider Räte der Initiative zustimmen, die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs gleich selbst übernehmen (Art. 107 ff. ParlG).

Als Gegengewicht zu den im Parlament tonangebenden Gruppierungen wurde 1891 die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung eingeführt. Besonders das bis 1918 noch geltende Majorzwahlverfahren für die Nationalratswahlen führte dazu, dass im Nationalrat bestimmte Bevölkerungsgruppen untervertreten waren. Diese sollten sich mit dem Instrument der Volksinitiative auf Partialrevision Gehör verschaffen können. Insbesondere Linke, Radikale und Katholisch-Konservative befürworteten das vom Ständerat vorgeschlagene Instrument, da sie sich davon mehr Mitsprache erhofften, während die damals im Parlament tonangebenden Freisinnigen die formulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung klar ablehnten (Michel 2021, 252 ff.). Seit Einführung der formulierten Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung können minderheitliche Gruppen eine Volksabstimmung über Sachfragen verlangen, «die das Parlament nicht zu behandeln wünscht oder die ihm gar nicht erst in den Sinn gekommen sind» (Kaufmann et al. 2008, 12; siehe auch Kley 2015, 497). Im Gegenzug erhielt das Parlament die Möglichkeit des parlamentarischen Gegenentwurfs für den Fall, dass es einer Volksinitiative nicht oder zumindest nicht völlig zustimmt (Burckhardt 1931, 812).

Auf den ersten Blick und vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung erscheint die Volksinitiative damit als antiparlamentarisches Instrument, mit dem «von aussen» auf das Parlament eingewirkt bzw. der Rechtsetzungspro-

zess von ausserhalb des Parlaments angestossen werden kann. Aber entspricht dies den tatsächlichen Verhältnissen? Immer wieder werden lancierte Volksinitiativen mit einer der im Parlament vertretenen politischen Parteien in Verbindung gebracht, da politische Parteien Volksinitiativen auch als Wahlkampfinstrument nutzen (siehe etwa Caroni & Vatter 2016; Rohner 2012, 267–282). Ausserdem drohen Parlamentsmitglieder zuweilen mit der Lancierung einer Volksinitiative, wenn sie ein Anliegen nicht innerhalb des parlamentarischen Verfahrens durchbringen können.

Es entsteht der Eindruck, dass parlamentarische Gruppierungen das Instrument der Volksinitiative durchaus für ihre eigenen Zwecke zu nutzen wissen. Ist die Volksinitiative de facto also eher ein weiteres parlamentarisches Instrument? Dieser Frage geht der vorliegende Beitrag nach, indem er die Nutzung der Institution Volksinitiative durch parlamentarische Akteur:innen empirisch untersucht.¹ Dabei geht es keineswegs um eine normative Wertung dahingehend, ob das Ergreifen einer Volksinitiative durch parlamentarische Gruppierungen «gut» oder «schlecht» sei. Vielmehr besteht das Ziel des vorliegenden Beitrags darin, die Diskussion um den wahrgenommenen und wiederholt kritisierten Rückgriff auf die Volksinitiative durch etablierte parlamentarische Akteur:innen mit objektiver, empirischer Evidenz anzureichern.

Zu diesem Zweck wird in einem ersten Schritt die Nutzung der Volksinitiative durch parlamentarische Akteur:innen aus theoretischer Perspektive skizziert (2.2). Anschliessend wird geprüft, wer hinter Volksinitiativen steht. Hierfür wird zum einen die Zusammensetzung der Initiativkomitees analysiert (2.3), zum anderen wird untersucht, welche Gruppierungen eidgenössische Volksinitiativen lancieren bzw. unterstützen (2.4). Anschliessend folgt ein Fazit (2.5).

2.2 Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente und eidgenössischer Volksinitiativen

Dass Mitglieder der Bundesversammlung Volksinitiativen lancieren, ist erklärungsbedürftig. Schliesslich stehen ihnen verschiedene Instrumente zur Verfügung, mit denen sie im Rahmen ihrer parlamentarischen Tätigkeit direkten Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen können. An erster Stelle sind die Instrumente der Motion und der parlamentarischen Initiative zu nennen, die sich einer grossen und gesteigerten Beliebtheit erfreuen. Zwischen 1994 und 2014 sind 7 112 Motionen und 1 763 parlamentarische Initiativen eingereicht worden (Brüschweiler & Vatter 2018, 76). Besonders aktiven Gebrauch dieser Instrumente

1 Der Beitrag basiert auf einer Studie der Autorenschaft, die 2020 in Form einer Monografie veröffentlicht wurde (Braun Binder et al. 2020). Dank gilt all jenen, welche die Studie unterstützt haben, namentlich (in alphabetischer Reihenfolge) Flavia Caroni, Prof. Dr. Andreas Glaser, Rudolf Joder, Claudio Kuster, Olaf Nöhring, Prof. Dr. Heribert Rausch, Barbara Schaub, Reto Wiesli und Dr. Hans-Urs Wili.

machten die Abgeordneten der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP) und der Schweizerischen Volkspartei (SVP) (Brüschweiler & Vatter 2018, 94f.). Hinzu kamen im selben Zeitraum total 3553 Postulate. Für rund 60 Prozent dieser Postulate zeichneten die Parlamentarier:innen der Polparteien SP und SVP sowie der Grünen Partei Schweiz (GPS) verantwortlich (Brüschweiler & Vatter 2018, 82). Darüber hinaus sind zwischen 1994 und 2015 insgesamt 8835 Interpellationen eingereicht und zwischen 1995 und 2015 gesamthaft 3210 Anfragen gestellt worden (Brüschweiler & Vatter 2018, 76). Diese Zahlen belegen, dass Parlamentarier:innen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel rege nutzen. Des Weiteren lässt sich beobachten, dass «das Parlament und seine Mitglieder immer initiativfreudiger werden» (Lüthi 2017, 176). Weshalb also lancieren sie Volksinitiativen?

Zunächst ist festzuhalten, dass die direkte Wirkung von Motionen, parlamentarischen Initiativen und Postulaten beschränkt ist (Vatter 2014, 285). So beläuft sich die Erfolgsquote von Postulaten auf lediglich gut 37 Prozent, während diejenige der Motionen mit gut 18 Prozent sogar noch tiefer liegt (Brüschweiler & Vatter 2018, 83). Eine besonders tiefe Erfolgsquote haben dabei die Motionen der Polparteien (Brüschweiler & Vatter 2018, 87). Ähnlich präsentiert sich die Situation bei parlamentarischen Initiativen. Brüschweiler und Vatter (2018, 91) errechnen eine allgemeine Erfolgsquote von rund 14 Prozent, wobei auch hier die Erfolgsquoten der Polparteien klar tiefer sind als diejenigen der Mitteparteien (Brüschweiler & Vatter 2018, 91 f.).

Diese insgesamt niedrigen Erfolgsquoten weisen darauf hin, dass es auch den Parlamentsfraktionen und ihren Mitgliedern trotz der vorhandenen Möglichkeiten zur Auslösung eines Rechtsetzungsprozesses nicht immer leichtfällt, ihre Anliegen im Parlament in die Debatte einzubringen und eine Änderung der Rechtslage herbeizuführen. Schliesslich befinden sie sich in einer fallweisen Opposition zu wechselnden Mehrheiten. Vor diesem Hintergrund erscheint die Volksinitiative als valable Alternative, um den parlamentarischen Prozess zu umgehen und einen Volksentscheid zu erzwingen. Indes führen nur die wenigsten Volksinitiativen ohne Umwege zu einer Änderung der Verfassung. Seit ihrer Einführung auf Bundesebene im Jahr 1891 wurden Stand Mitte März 2022 493 eidgenössische Volksinitiativen lanciert.² Von den 348 Initiativen, die zustande gekommen sind, wurden 105 Initiativen zurückgezogen. 227 Initiativen wurden

2 Die Zahl der tatsächlich lancierten Initiativbegehren liegt allerdings höher, da bis 1976 eidgenössische Volksinitiativen aufgrund des Fehlens einer maximalen Sammelfrist nicht angemeldet werden mussten (vgl. dazu auch den Beitrag von Hans-Peter Schaub und Karin Frick in diesem Sammelband). Hans-Urs Wili dokumentiert für die 1970er Jahre 20 zur Unterschriftensammlung gestartete Volksinitiativen, die nie eingereicht wurden (Wili 1982, 79 ff.). Wir berücksichtigten in unserer Studie (Fussnote 1) – sofern nicht ausdrücklich anders festgehalten – nur die von der Bundeskanzlei registrierten Initiativbegehren.

Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet,³ welche davon aber nur 25 Initiativen in der Volksabstimmung annahmen.⁴

Die geringe Zahl an eidgenössischen Volksinitiativen, die es über die Hürde des doppelten Mehrs geschafft haben, darf aber nicht zum voreiligen Schluss führen, dass das Instrument der Volksinitiative nur in Ausnahmefällen Wirkung entfalte. Längst ist nämlich klar, dass der Effekt einer eidgenössischen Volksinitiative nicht allein am Erfolg an der Urne und der bewirkten Änderung der Bundesverfassung abgelesen werden kann. Als indirekt erfolgreich kann eine Volksinitiative betrachtet werden, wenn sie zwar in der Volksabstimmung abgelehnt, in Teilbereichen in der Gesetzgebung aber dennoch berücksichtigt wird (sogenannte Schwungradfunktion der Initiative, Linder & Müller 2017, 322) bzw. zu einem Gegenentwurf führt, zu dessen Gunsten sie dann zurückgezogen wird (Initiative als Verhandlungspfand, Linder & Müller 2017, 322). Gegenvorschläge nehmen zwar meist nur gewisse Teile der Initiativanliegen auf, haben aber eine deutlich grössere Aussicht auf einen Urnenerfolg als die jeweilige mit ihnen konkurrierende Initiative (Linder & Müller 2017, 324 f.).⁵ Wiederum andere Akteur:innen verbinden längerfristige Ziele mit der Lancierung ihrer Volksinitiative (Epple-Gass 1991). Mit Volksinitiativen können neue, meist auch als extrem empfundene Themen in die öffentliche Diskussion eingeführt werden, auch wenn sie in der Regel von vornherein als an der Urne chancenlos einzustufen sind (sogenannte Katalysatorfunktion, Linder & Müller 2017, 322 f.). Die Öffentlichkeit ist dabei nicht auf die Schweiz beschränkt. Mittels einer Volksinitiative kann durchaus auch die Lancierung einer weltweiten Debatte angestrebt wer-

3 Die restlichen 16 Initiativen waren Mitte März 2022 bereits eingereicht, aber noch beim Bundesrat oder Parlament hängig, wurden vom Parlament für ungültig erklärt oder abgeschrieben.

4 Die folgende empirische Analyse beruht auf dem Stand Ende März 2019. Zu diesem Zeitpunkt wurden 470 eidgenössische Volksinitiativen lanciert. Von den 334 zustande gekommenen Initiativen wurden 100 Initiativen zurückgezogen, 216 Initiativen wurden Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet (22 Initiativen wurden angenommen) und 18 eingereichte Initiativen waren entweder beim Bundesrat oder Parlament hängig, wurden vom Parlament für ungültig erklärt oder abgeschrieben.

5 Rohner (2012) kommt in ihrer Analyse zum Schluss, dass das Parlament zu 14 Prozent aller Initiativen einen direkten und zu 39 Prozent aller Initiativen einen indirekten Gegenvorschlag vorlegte, wobei die entsprechende Initiative in etwa einem Viertel der Fälle zurückgezogen wurde. Lange war ein Gegenvorschlag nur möglich, wenn das Parlament der Volksinitiative nicht zustimmte (Art. 121 Abs. 6 aBV) bzw. diese ablehnte (Art. 139 Abs. 5 BV i. d. F. vom 18. April 1999). Im Zuge der sogenannten Volksrechtsreform im Jahr 2003 (angenommen in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 [493]) wurde die Neuerung eingeführt, dass die Bundesversammlung einen direkten Gegenentwurf gänzlich unabhängig von ihrer Stellungnahme zur Initiative formulieren kann. Mithin kann sie also die Initiative zur Annahme empfehlen und gleichzeitig einen Gegenentwurf ausarbeiten, den sie ebenfalls zur Annahme empfiehlt (Art. 139 Abs. 5 BV, in der seit dem 1. August 2003 geltenden Fassung, sowie explizit: Art. 102 Abs. 1 lit. b ParlG).

den, wie etwa die eidgenössischen Volksinitiativen «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» [601]⁶ und «Für krisensicheres Geld: Geldschöpfung allein durch die Nationalbank! (Vollgeld-Initiative)» [618] zeigen.⁷ Solche Initiativen können neue politische Tendenzen anstossen (Leemann 2015, 597) und Proteste in der Bevölkerung verhindern, indem sie eine institutionalisierte Möglichkeit politischer Beteiligung bieten (Fatke & Freitag 2013). Langfristig können Initiativen mit Katalysatorfunktion ausserdem ebenfalls eine Wirkung auf die Rechtsordnung entfalten (Moeckli 2013, 129 f.; Linder & Müller 2017, 325 ff.). Die Chancen, mit einer eidgenössischen Volksinitiative inhaltlich auf den Rechtsetzungsprozess bzw. die politische Agenda einzuwirken, sind folglich weitaus vielfältiger, als allein der Abstimmungserfolg an der Urne vermuten liesse.

Neben der (direkten und indirekten) inhaltlichen Wirkung können Initiativen für Parlamentarier:innen auch mit Blick auf die eigene Urheberschaft von Bedeutung sein. Eine Initiative kann dazu genutzt werden, die Urheberschaft bekannt zu machen, Mitglieder zu mobilisieren und den inneren Zusammenhalt einer Organisation zu stärken. Dies gilt für kleine, zivilgesellschaftliche Akteur:innen genauso wie für grosse, seit langem bestehende Verbände. Häufig werden Initiativen mit Mobilisierungsfunktion von Parteien lanciert. Diesfalls spricht man auch von der Initiative als Wahlhelferin (Linder & Müller 2017, 323; Caroni & Vatter 2016, 195 f.). Parteien hegen mit der Lancierung eines solchen Volksbegehrens die Absicht, sich entweder ein schärferes sachpolitisches Profil zu geben (Imagepflege) oder anstehende Wahlkämpfe thematisch zu dominieren. In beiden Fällen ist damit die Hoffnung verbunden, bei Wahlen Kapital aus diesem Vorgehen schlagen zu können (Caroni & Vatter 2016, 195; Lutz 2006, 51; Rühli & Adler 2015, 30; Rohner 2012, 44).⁸ Derweil sind Initiativen wohl nur sel-

6 Die in diesem Sammelband erwähnten Abstimmungsvorlagen werden mit ihren offiziellen Nummern in eckigen Klammern versehen. Dies ermöglicht es den Leser:innen, via swissvotes.ch rasch mehr über die Vorlage zu erfahren. Die Eingabe von [swissvotes.ch/vote/\[NUMMER\]](http://swissvotes.ch/vote/[NUMMER]) in den Browser führt zu den zahlreichen von Swissvotes zur Verfügung gestellten Daten, Analysen und Originaldokumenten.

7 Siehe die Aussagen einzelner Initianten und Initiantinnen beider Initiativen bei Geiser 2018. Auch kantonale Initiativen können als «Türöffner» für globale Anliegen instrumentalisiert werden (Renninger 2018).

8 Es ist unklar, inwieweit Letzteres – also die Beeinflussung der Wahlkampfagenda durch eigene Initiativen – zeitlich planbar ist. Der Bundesrat setzt in den nationalen Wahljahren oftmals nur einen oder zwei (anstatt wie üblich vier) Abstimmungstermine fest. Sodann hat das Parlament noch einen gewissen Spielraum bei der Behandlung der Initiative (innert 30 Monaten seit ihrer Einreichung hat die Bundesversammlung gemäss Art. 100 ParlG eine Empfehlung zu beschliessen). Der Zeitpunkt einer Initiativabstimmung wird also nicht von den Initiant:innen selbst festgelegt und kann bei der Lancierung nur sehr grob eingeschätzt werden. Allerdings erhoffen sich Parteien allein durch die Lancierung einer Initiative im Wahljahr einen positiven Effekt auf das Wahlergebnis (Caroni & Vatter 2016, 195). Ein solcher Effekt ist indessen bislang – trotz anekdotischer Evidenz – noch nicht empirisch nachgewiesen worden.

ten ein reines Kampagneninstrument. In den meisten Fällen verfolgen die Parteien auch noch andere Ziele (Caroni & Vatter 2016, 200). Bei der Lancierung einer Parteiinitiative dürfte aber häufig die Absicht miteinfließen, die Wahlkampfagenda thematisch zu besetzen. Dient eine Initiative primär Mobilisierungszwecken, wird naturgemäss grosser Wert darauf gelegt, dass dem Elektorat die Urheber- oder Trägerschaft der Initiative bekannt ist. Das Stimmvolk soll beispielsweise wissen, dass die Steuergerechtigkeitsinitiative [553] eine Forderung der SP ist, die Durchsetzungsinitiative [597] aus den Reihen der SVP stammt und die Initiative zur Stärkung von Familien [590] von der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP) lanciert wurde. In den genannten Beispielen wollten sich die drei Parteien klar als Themenführerinnen im Bereich der Sozial-, Ausländer:innen- oder Familienpolitik profilieren. Eine solche Profilierung oder Inszenierung gelingt indes nur, wenn die Initiative unmittelbar mit dem eigenen Parteinamen in Verbindung gebracht wird.⁹

Kurz, mit einer Volksinitiative können ganz unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Neben der Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Verfassungsrecht, einer indirekten Einflussnahme auf die Rechtsordnung oder dem Agenda-Setting kann insbesondere auch die Steigerung des Bekanntheitsgrades einer Gruppierung bezweckt werden. Entsprechend ist das Instrument der Volksinitiative für unterschiedliche Akteur:innen von Interesse. Diese finden sich sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Parlaments. Selbstverständlich können sich parlamentarische und ausserparlamentarische Akteur:innen auch gemeinsam für eine Volksinitiative einsetzen.

Im Zentrum der folgenden Abschnitte steht die Frage, welche Rolle Bundesparlamentsmitglieder sowie etablierte Organisationen einerseits und ausserparlamentarische Akteur:innen bzw. Ad-hoc-Organisationen aus der Zivilgesellschaft andererseits im Initiativprozess spielen. Dazu betrachten wir in einem ersten Schritt die Mitglieder der Initiativkomitees als sichtbare, rückzugsberechtigte Repräsentant:innen des Initiativbegehrens etwas genauer (2.3). In einem zweiten Schritt wenden wir uns den oftmals weniger direkt sichtbaren Institutionen und Personengruppen zu, die hinter der Volksinitiative stehen (2.4).

2.3 Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees

Die Frage, ob die Volksinitiative lediglich als weiteres parlamentarisches Instrument betrachtet werden muss, ergibt sich zunächst aus dem Umstand, dass

9 Dass diese enge Verknüpfung zwischen Volksinitiative und Parteinamen gelingen kann, davon zeugen zahlreiche Vox- und VOTO-Analysen. Bei der Frage, um was es bei der Vorlage ging bzw. weshalb man sich für oder gegen die Vorlage entschieden habe, antworten nicht wenige, dass das jeweilige Begehren beispielsweise eine SP- oder SVP-Initiative (usw.) gewesen sei. Als Beispiel: Bei der Abstimmung über die Selbstbestimmungsinitiative [624] gab rund ein Sechstel aller Nein-Stimmenden an, die Vorlage (u. a.) abgelehnt zu haben, weil sie von der SVP stamme (Milic et al. 2019).

Mitglieder der Bundesversammlung selbst Volksinitiativen lancieren können. Damit rücken die Initiativkomitees ins Zentrum des Interesses. Das Initiativkomitee ist der Zusammenschluss derjenigen natürlichen, stimmberechtigten Personen, deren Namen und Adressen auf den Unterschriftenlisten abgedruckt und (seit 1982) im Bundesblatt veröffentlicht werden. Mit dieser namentlichen Nennung treten sie als «Urheber:innen» des Initiativbegehrens in Erscheinung und repräsentieren die hinter dem Volksbegehren stehenden Akteur:innen (siehe hierzu 2.4). Jedoch erschöpft sich die Rolle der Komiteemitglieder nicht allein in dieser sichtbaren Repräsentation gegen aussen. Darüber hinaus steht ihnen – und nur ihnen – das Recht zu, die Initiative vor der Ansetzung der Volksabstimmung zurückzuziehen. Ferner können die Mitglieder der Initiativkomitees ihre Argumente ohne jegliche behördliche Mitwirkung auf einer Seite in den Abstimmungserläuterungen (dem sogenannten «Abstimmungsbüchlein») darlegen.

Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees spielen demnach eine Art «doppelte Repräsentationsrolle» als gewählte Repräsentant:innen im Parlament und als formell berechtigte Vertreter:innen des Initiativbegehrens. Wie wir im vorangehenden Abschnitt gezeigt haben, können Parlamentsmitglieder als gewählte Repräsentant:innen zwar via Motionen, Postulate und parlamentarische Initiativen direkt auf die Bundespolitik Einfluss nehmen. Es kann aber argumentiert werden, dass seit Einführung der Proporzwahl für die Nationalratswahlen 1919 keine Partei mehr über eine absolute Mehrheit an Sitzen in den beiden Kammern verfügt. Anstatt einer institutionalisierten kennt die Schweiz eine fallweise, von den jeweiligen Geschäften abhängige Opposition. Die Volksinitiative kann folglich auch für individuelle Parlamentsmitglieder ein Mittel der direkten politischen Einflussnahme sein, wenn sie mit den ihnen zu Gebote stehenden parlamentarischen Instrumenten nicht durchdringen. Darüber hinaus kann die Mitgliedschaft von Parlamentsmitgliedern in einem Komitee auch für die weiteren Komiteemitglieder und die hinter der Initiative stehenden Akteur:innen von Nutzen sein. Denn auch wenn das Parlament keinen Einfluss auf den Wortlaut einer eingereichten Initiative nehmen kann, spielt es doch eine wichtige Rolle bei deren Behandlung. So entscheidet das Parlament über die Gültigkeit der Initiative, gibt eine Empfehlung auf Annahme oder Ablehnung der Initiative in der Volksabstimmung und kann einen direkten oder indirekten Gegenentwurf beschliessen. Gerade die Diskussion im Parlament prägt nicht selten die mediale Berichterstattung sowie die öffentliche Meinungsbildung und legt die Argumentationslinien im folgenden Abstimmungskampf offen. Aus dieser Perspektive kann es für ein Komitee einen Mehrwert bringen, eines seiner Mitglieder im Parlament zu wissen. Die öffentliche Wirkung eines Parlamentsmitglieds in einem Komitee kann sich weiter verstärken, wenn es sich um eine national bekannte, gut vernetzte und medial präsente Persönlichkeit handelt. Letztlich kann die aktive Mitgliedschaft in einem Initiativkomitee auch für ein Parlamentsmitglied selbst von Interesse sein, um auf sich aufmerksam zu machen.

Im Folgenden werden wir die Vertretung von Parlamentsmitgliedern in Initiativkomitees genauer betrachten, ohne dabei Aussagen über ihre individuellen Beweggründe zur Teilnahme in Komitees machen zu wollen oder zu können. Basis dieser Untersuchung bilden 346 von der Bundeskanzlei registrierte Volksinitiativen¹⁰, deren Komiteemitglieder namentlich vollständig bekannt sind. Seit 1978¹¹ umfassen Initiativkomitees mindestens sieben und seit 1997¹² maximal 27 Mitglieder, wobei die Mitgliedschaft nach Erlass der Vorprüfungsverfügung durch die Bundeskanzlei nicht mehr geändert werden kann und ein Austritt aus dem Komitee aus rechtlicher Sicht nicht möglich ist. Die älteste von uns analysierte Initiative ist die Volksinitiative vom 2. Juli 1973 (Sammelbeginn) «betreffend die vollständige Trennung von Staat und Kirche» [299]. Davon ausgehend wurden alle Volksinitiativen bis zum Stand Ende März 2019 (Zeitpunkt der Vorprüfung) berücksichtigt.

Für jedes dieser 346 Initiativkomitees wurden die einzelnen Mitglieder erhoben und dahingehend geprüft, ob es sich um Angehörige des National- oder Ständerates handelt.¹³ Die Angaben zu den Komiteemitgliedern ab Mitte Oktober 1982 stammen aus dem Bundesblatt.¹⁴ Für den Zeitraum vor 1982 konnte auf das private Archiv von Dr. Hans-Urs Wili, dem ehemaligen und langjährigen Leiter der Sektion Politische Rechte der Schweizerischen Bundeskanzlei, zurückgegriffen werden. Die Autorin und die Autoren sind ihm zu grösstem Dank verpflichtet.

Da ein Komiteemitglied während der Laufzeit einer Initiative – d. h. von der Vorprüfung des Initiativtextes durch die Bundeskanzlei bis zum Scheitern der Unterschriftensammlung, der Ungültigerklärung durch das Parlament, dem Rückzug oder der Volksabstimmung – neu ins Parlament gewählt werden oder aus diesem ausscheiden kann, wird seine Identität als Parlamentsmitglied als «zukünftig», «aktiv» oder «ehemalig» gekennzeichnet. Wird ein Komiteemitglied

10 Vor 1976 wurden Unterschriftensammlungen für weitere Volksbegehren gestartet. Diese wurden aber nicht offiziell erfasst, da bis dahin keine Registrierung zum Start der Unterschriftensammlung nötig war (siehe Fussnote 2).

11 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), in Kraft seit dem 1. Juli 1978. Siehe BBl 1976 III 1450; AS 1978 688; Botschaft des Bundesrates in BBl 1975 I 1317.

12 Revision des BPR vom 21. Juni 1996, in Kraft seit dem 1. April 1997. Siehe BBl 1996 III 39, AS 1997 753; Botschaft des Bundesrates in BBl 1993 III 445.

13 Diese Identität von Parlaments- und Komiteemitglied wurde auf Basis der Vor- und Nachnamen, der Lebens- und Parlamentsmitgliedschaftsdaten sowie der zeitlichen Angaben der betreffenden Volksinitiative eruiert. Die Daten wurden manuell kontrolliert. Falls nötig wurden weitere Abklärungen getroffen. Angaben zu den Mitgliedern des National- und Ständerates seit 1848 sind auf der Internetseite des Parlaments verfügbar und wurden stellenweise ergänzt (<https://www.parlament.ch/de/search-councilors-advanced> [30.07.2021]).

14 In Art. 23 Abs. 4 der Verordnung über die politischen Rechte wurde damals statuiert, dass neben Titel und Text der Initiative auch die Namen und Adressen aller Urheber:innen der Initiative im Bundesblatt zu publizieren sind; AS 1982 1787, in Kraft seit 15. Oktober 1982. Damit sollte den daran interessierten Stimmberechtigten mitgeteilt werden, wer hinter der Volksinitiative steht.

beispielsweise erst nach der Einreichung der Unterschriftenlisten ins Parlament gewählt, erscheint es zunächst als zukünftiges, danach als aktives Parlamentsmitglied. Sitzt ein Parlamentsmitglied demgegenüber in einem Komitee und tritt in der Phase zwischen Einreichung der Unterschriftenliste und dem Parlamentsentscheid zurück, erscheint es zunächst als aktives, später als ehemaliges Parlamentsmitglied. Aus diesem Grund haben wir für jeden Tag zwischen dem 25. Oktober 1979¹⁵ und dem 4. April 2019 geprüft, wie viele Komitees zum jeweiligen Zeitpunkt existierten und wie viele Parlamentsmitglieder in mindestens einem dieser Komitees Einsitz nahmen.¹⁶

Die meisten hängigen Volksinitiativen gab es im Februar 2012 mit insgesamt 54 Volksinitiativen in verschiedenen Stadien der Behandlung (vgl. Abbildung 2.1 im Online-Anhang¹⁷). Ein weiterer Höhepunkt ist im Herbst 1998 mit 48 Volksinitiativen zu erkennen. Dazwischen befindet sich der Tiefpunkt im Frühling 2004, als es lediglich zwölf hängige Volksinitiativen gab.

In den entsprechenden Komitees sassen je nach Zeitpunkt jeweils zwischen 22 und 139 aktive Mitglieder von National- oder Ständerat (vgl. Abbildung 2.2 im Online-Anhang). Damit waren jeweils zwischen 9 und 57 Prozent der Mitglieder der Bundesversammlung für mindestens eine Initiative tätig. Dabei wird berücksichtigt, dass ein Parlamentsmitglied mehreren Komitees gleichzeitig angehören kann. Tatsächlich sass eine aktive Parlamentarierin zwischen Juni und September 1998 gleichzeitig in zehn Initiativkomitees. Insgesamt war sie im betrachteten Zeitraum in 18 Initiativkomitees tätig. Dies ist der höchste beobachtete Wert.

Bei der Interpretation der Daten ist zu beachten, dass die maximale Anzahl zulässiger Komiteemitglieder auf den 1. April 1997 auf 27 Personen beschränkt wurde und es zuvor Komitees mit bis zu 180 Mitgliedern gab¹⁸. Mit der entsprechenden Verzögerung ist denn auch nach 1997 tendenziell eine Abnahme aktiver Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees zu beobachten, bevor ihre Anzahl wieder zunimmt und im Herbst 2011 den Höhepunkt erreicht. Im Schnitt über den ganzen Zeitraum waren jeweils rund 77 aktive Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees tätig, was einem Anteil von etwa 30 Prozent der Bundesver-

15 Der 25. Oktober 1979 ist der erste Tag, für den alle Mitglieder aller zu diesem Zeitpunkt existierenden Komitees namentlich bekannt sind.

16 Die diesem Beitrag zugrundeliegende Studie (siehe Fussnote 1) nimmt eine statischere Perspektive ein. Für jedes Komitee wurde die Anzahl aktiver, ehemaliger und zukünftiger Parlamentsmitglieder zu einem fixen Zeitpunkt erhoben. Entsprechend werden die einzelnen Parlamentsmitglieder für die gesamte Laufzeit der Initiative als (aktive, ehemalige oder zukünftige) Parlamentsmitglieder aufgefasst. Als Zeitpunkt wählten die Autorin und die Autoren das Datum der Einreichung der Unterschriftenliste bei der Bundeskanzlei, respektive das Ablaufdatum der Sammelfrist.

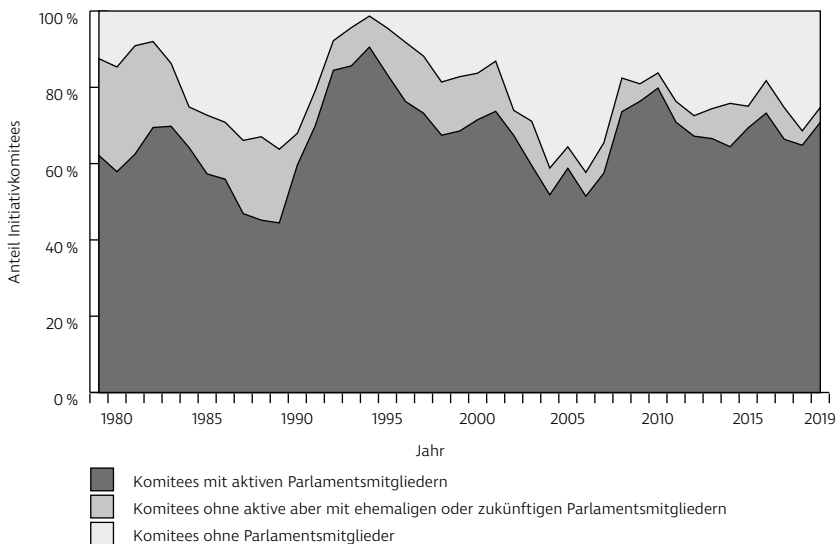
17 Der Online-Anhang findet sich unter <http://doi.org/10.48350/166932>.

18 Volksinitiative «für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative)» vom 28. September 1993 (Sammelbeginn), <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis237.html> (30.07.2021).

sammlung entspricht. Hinzu kommen jeweils zwischen 22 und 89 Personen, die zuvor oder danach im National- oder Ständerat sassen. Im Mittel beträgt ihre Anzahl 46 Personen (vgl. Abbildung 2.2 im Online-Anhang).

Bezogen auf die einzelnen Komitees bedeutet dies, dass es über den gesamten Zeitraum betrachtet in durchschnittlich beinahe 2 von 3 Initiativkomitees mindestens ein aktives Parlamentsmitglied gab. Zu keinem Zeitpunkt kamen weniger als 39 Prozent der Initiativkomitees gänzlich ohne aktive Parlamentsmitglieder aus (Abbildung 1). Im Oktober 1994 fand sich sogar in 93 Prozent aller Komitees mindestens ein aktives Parlamentsmitglied. In dieser Phase – von Mai 1994 bis April 1995 – gab es kein einziges Initiativkomitee ohne eine Person mit direktem Bezug zum National- oder Ständerat, denn in den restlichen Komitees sass jeweils mindestens ein zukünftiges oder ehemaliges Parlamentsmitglied. Insgesamt kann also festgehalten werden, dass Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees eher der Normal- als der Spezialfall sind.

Abbildung 1: Anteil Initiativkomitees nach Einsitz von Parlamentsmitgliedern (Jahresdurchschnitte)



Quelle: Eigene Darstellung.

Auffällig ist dabei die Korrelation zwischen der Zusammensetzung der Komitees und dem Zustandekommen des Begehrens ($\varphi = 0,400$): Volksinitiativen mit aktiven Parlamentsmitgliedern in ihren Komitees sind häufiger zustande gekommen als Initiativen mit Komitees ohne Parlamentsmitglieder (Tabelle 1). Weniger als ein Viertel der Volksinitiativen mit aktiven Parlamentsmitgliedern in ihren Komitees ist bereits in der Phase der Unterschriftensammlung gescheitert (23%). Demgegenüber haben es beinahe 2 von 3 Initiativen ohne Parlamentsmitglieder

nicht über die Hürde der Unterschriftensammlung geschafft (64%). Selbstverständlich kann aber alleine aufgrund der Präsenz aktiver Parlamentsmitglieder in Komitees noch keine kausale Schlussfolgerung auf die Erfolgswahrscheinlichkeit bei der Unterschriftensammlung gezogen werden. Die Auswertung legt jedoch die Vermutung nahe, dass der komplexe Prozess bis zur Einreichung einer Volksinitiative auf Expertise angewiesen ist, zu der Parlamentsmitglieder wesentlich beitragen können.

Nicht in Tabelle 1 dargestellt sind die 37 Initiativen, deren Komitees zwar keine aktiven, aber zukünftige und/oder ehemalige Parlamentsmitglieder in ihren Reihen haben. Rund drei Viertel dieser Initiativen (76%) sind zustande gekommen.

Tabelle 1: Volksinitiativen mit und ohne aktive Parlamentsmitglieder (PM) in ihren Komitees, nach Ausgang der Unterschriftensammlung und Rückzugsentscheiden/Volksabstimmungen

		Volksinitiativen mit aktiven PM in Komitees	Volksinitiativen ohne PM in Komitees
Unterschriften-sammlung	Zustande gekommen	149 (77%)	36 (36%)
	Gescheitert	45 (23%)	64 (64%)
	Total	194 (100%)	100 (100%)
Rückzugsentscheid vs. Volksabstimmung	Initiative zurückgezogen	39 (27%)	13 (41%)
	Volksabstimmung	103 (73%)	19 (59%)
	Total	142 (100%)	32 (100%)

Erläuterung: Diese Angaben beziehen sich auf das Datum der Einreichung der Unterschriftenliste (für zustande gekommene Initiativen) respektive des Ablaufs der Sammelfrist (für gescheiterte Initiativen). Nicht berücksichtigt wurden die hängigen Volksinitiativen sowie zwei vom Parlament für ungültig erklärte Begehren.

Quelle: Eigene Auswertung.

Ebenfalls einen Unterschied gibt es mit Blick auf den Rückzugsentscheid (Tabelle 1). Die Korrelation zwischen der Zusammensetzung der Komitees und dem Rückzugsentscheid ist aber eher schwach ($\varphi = 0,111$). Von den gültig zustande gekommenen Initiativen mit mindestens einem aktiven Parlamentsmitglied im Komitee wurden 27 Prozent zurückgezogen, während die restlichen 73 Prozent der Volksabstimmung unterbreitet wurden. Die entsprechenden Anteile bei Komitees ohne Parlamentsmitglieder betragen 41 Prozent (Rückzugsentscheid) respektive 59 Prozent (Volksabstimmung). Wiederum begründet allein die Beteiligung von Parlamentsmitgliedern noch keine hinreichende kausale Evidenz. Aber eine – empirisch indessen noch zu überprüfende – Vermutung lautet, dass es Komitees mit Parlamentsmitgliedern allenfalls stärker um die Profilierung geht, weshalb sie eher auf einer Volksabstimmung beharren.

In obiger Tabelle 1 nicht aufgenommen wurden die Initiativen, in deren Komitees sich zwar keine aktiven, aber weitere (zukünftige, ehemalige) Parla-

mentsmitglieder befinden. Von diesen 24 Initiativen wurden vier zurückgezogen (17 %) und die restlichen 20 der Volksabstimmung unterbreitet.

2.4 Wie viel «Volk» steckt in den Volksinitiativen?

Die ursprüngliche Funktion, welche die Gesetzgebung der Volksinitiative zudachte, bestand darin, politisch Aussenstehenden und Minderheiten, die im parlamentarischen Prozess ungenügend zum Zuge kommen, die Möglichkeit zu geben, mittels politischer Forderungen eine Veränderung des Status quo auszulösen (Linder & Müller 2017, 308; Lutz 2011, 374). Ab und an wird das Volksbegehren deshalb gar als «Oppositionsinstrument der Bürger gegen die Eliten» (Caroni & Vatter 2016, 189) bezeichnet. Doch wie viel «Volk» – und zwar Volk im Sinne von politischen Aussenseiter:innen¹⁹ – steckt wirklich in den Volksinitiativen? Nicht sonderlich viel, lautet die Kritik mancher Autor:innen. Vielmehr werde die Volksinitiative von Parteien oder anderen etablierten Akteur:innen zu Wahlkampfzwecken oder als Vehikel zur Imagepflege «missbraucht» (Lutz 2011, 375; Neidhart 2002, 386; Rühli & Adler 2015, 30). Immer seltener, so die Kritik weiter, stünden zivilgesellschaftliche Kleinst- oder Outsidergruppen hinter einer Volksinitiative.

Um diese These empirisch zu überprüfen, muss zunächst geklärt werden, was bzw. wer mit diesen Individuen oder Gruppen gemeint ist, die «hinter einer Initiative stehen». Diese Präzisierung dient nicht primär der Beantwortung einer akademischen Frage, sondern die Bürger:innen, die ein Initiativbegehren unterschreiben, haben darauf – wie in der Botschaft zum Bundesgesetz über die politischen Rechte festgehalten wird – sogar Anspruch.²⁰ Sind also etwa die geis-

19 Der Begriff «Volk» wurde mit Absicht in Anführungszeichen gesetzt. Es ist keineswegs auf Anhieb klar, wer im Kontext der Lancierung von Volksinitiativen mit «Volk» gemeint ist. Der Ausgangspunkt unserer Definition im Zusammenhang mit der zentralen Fragestellung dieser Studie ist die ursprüngliche, der Volksinitiative zugeordnete Funktion: Aussenseitergruppierungen, die im bestehenden Entscheidungssystem *übergangen* werden, sollten die Möglichkeit erhalten, Forderungen an das Volk zu tragen, welche die *etablierte Politik* bisher nicht zu behandeln wünschte. In diesem Sinne unterscheiden wir zwischen *Insider:innen* (d.h. fest institutionalisierten, meist dauerhaften Gruppierungen, die über einen privilegierten Zugang zu politischen Entscheidungsträger:innen verfügen) und *Outsider:innen* (d.h. Gruppierungen, die ausserhalb der institutionalisierten Entscheidungsstrukturen stehen und nicht über eine dauerhafte Organisationsstruktur verfügen). Eine Initiative, die von einer Outsidergruppierung lanciert wurde, ist im Rahmen dieses Beitrags als eine aus dem «Volk» heraus lancierte Initiative zu verstehen, während eine von etablierten und im Initiativgeschäft erfahrenen Insidergruppierungen stammende Initiative dieser Definition gemäss nicht aus dem «Volk» stammt.

20 In der Botschaft zum BPR (BBI 1975 I 1348) heisst es, dass «der Unterzeichner, der mit seiner Unterschrift ein Initiativbegehren unterstützt, [...] Anspruch darauf [hat], zu wissen, wer hinter einer Initiative steht».

tigen Väter und Mütter eines Volksbegehrens gemeint, denen die grundlegenden Ideen einer Initiative zu verdanken sind? Oder ist es doch eher die Autorenschaft des Verfassungstextes, über den letztlich in einer Volksabstimmung entschieden wird? Oder ist in erster Linie das Initiativkomitee gemeint, dessen Mitglieder mit Namen und Adressen auf den Unterschriftenlisten aufgeführt sein müssen? Sind es die freiwilligen Helfer:innen, welche das Begehren bei der Unterschriftensammlung und während der Kampagne unterstützen? Oder sind es am Ende vielleicht diejenigen, die eine Volksinitiative (heimlich) sponsern? Aus praktischen²¹ und inhaltlichen²² Gründen definieren wir diejenigen, die «hinter einer Initiative stehen», hier als jene Gruppe, welche die Gesamtheit all derer umfasst, die mit der Lancierung, Promotion und Organisation einer Initiative betraut ist. Wir nennen diese Gruppe die «Trägerschaft» einer Initiative. Dieser Begriff ist keine neue Wortschöpfung. Tatsächlich wird der Begriff der Trägerschaft in der wissenschaftlichen Literatur und den Medien oftmals genutzt, um die Herkunft einer Initiative kurz und bündig zu charakterisieren (erinnert sei z.B. an «die links-grüne Trägerschaft einer Initiative»).²³

Der einzige Hinweis auf die Trägerschaft einer Volksinitiative findet sich in der Korrespondenzadresse des Initiativkomitees. Diese muss der Bundeskanzlei vor dem Start der Unterschriftensammlung bekanntgegeben werden. Schliesslich muss die Bundeskanzlei nach Beglaubigung der Unterschriftenlisten jemandem mitteilen können, ob die Initiative erfolgreich zustande gekommen ist oder nicht. Als Korrespondenzpartner:in kann im Prinzip irgendeine Person oder Gruppe angegeben werden. Unter der Rubrik «Komitee»²⁴ der offiziellen Chronologie der Volksinitiativen der Bundeskanzlei figurieren denn auch sowohl Namen von Einzelpersonen, die nicht immer Mitglied des entsprechenden Initiativkomitees sind, als auch die Sekretariate von Parteien, Vereinen und Verbänden. Die Korrespondenzadresse gehört oftmals einem Verein bzw. einem Komitee, dessen Name gleichlautend mit dem Titel der Initiative ist. Weder der

21 In der Regel fällt es schwer, diese genannten Gruppen empirisch zu identifizieren. Nur selten dringt an die Öffentlichkeit, wer beispielsweise den Verfassungstext geschrieben hat oder wer hierzu ursprünglich die Idee hatte.

22 Die Verfasser:innen eines Initiativtextes stehen längst nicht immer hinter der Volksinitiative. Oft werden zwecks Abfassung eines Initiativtextes Fachpersonen hinzugezogen, welche die Initiativforderungen nicht notwendigerweise mitunterstützen. Die geistige Urheberschaft wiederum wird sich in der Regel mit den Initiativzielen identifizieren, ist aber zumeist nur eine kleine Minderheit innerhalb der Gruppe, die hinter der Initiative steht.

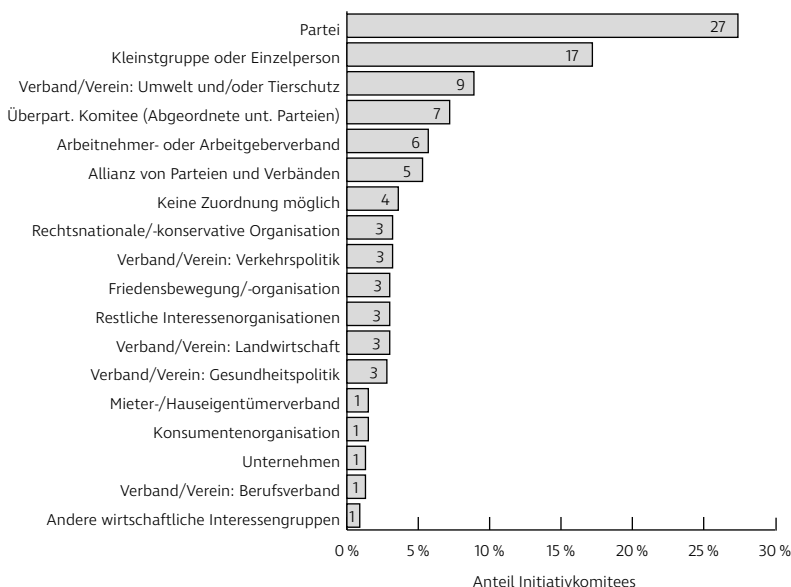
23 Mit der Trägerschaft ist nicht zwingend ein Trägerverein gemeint. Solche Vereine werden dann und wann zum Zwecke der Lancierung, Promotion und Organisation einer Initiative gegründet und es können ihnen – im Gegensatz zu Initiativkomitees – auch juristische Personen beitreten. Im Zusammenhang mit der Lancierung eines Volksbegehrens gibt es allerdings kein gesetzliches Erfordernis zur Gründung eines solchen Vereins.

24 Der Rubrikname «Komitee» ist etwas irritierend, weil er impliziert, dass die in der Korrespondenzadresse angeführte Adressatin (z.B. das Parteisekretariat der SVP bzw. die SVP selbst) auch das Initiativkomitee sei.

Vereins- oder Komiteename noch der Initiativtitel sagen aber viel darüber aus, wer (d. h. welche Personen oder Gruppen) hinter der Initiative steht (Rohner 2012, 267 ff.). Die Trägerschaften solcher Initiativen wurden im vorliegenden Bericht daher zusätzlich recherchiert, in der Regel mithilfe der Datenbank Swissvotes (2021).

Die nachfolgende Abbildung 2 informiert über die Trägerschaften der Initiativen zwischen 1891 und 2019. Mehr als ein Viertel aller Volksbegehren geht auf einzelne Parteien zurück. Bei weiteren rund 5 Prozent aller Initiativen bildete eine Allianz verschiedener Parteien (und auch von Verbänden) die Trägerschaft. 7 Prozent der Begehren wurden von einem überparteilichen Komitee lanciert, bei welchem meist bekannte Parteiangehörige an der Spitze standen. Insgesamt waren Parteien also bei etwa 4 von 10 Volksinitiativen in der einen oder anderen Form involviert. Parteien haben aber – wie wir oben schon ausgeführt haben – in der Regel die Möglichkeit, politische Veränderungen auf parlamentarischem Wege zu initiieren und wären insofern auf das ausserparlamentarische Instrument der Volksinitiative nicht zwingend angewiesen.

Abbildung 2: Initiativen, aufgeschlüsselt nach Typ der Trägerschaft



Quelle: Korrespondenzadressen und eigene qualitative Recherchen, 1891–2019; N = 470.

Werden die restlichen 6 von 10 Initiativen «aus d

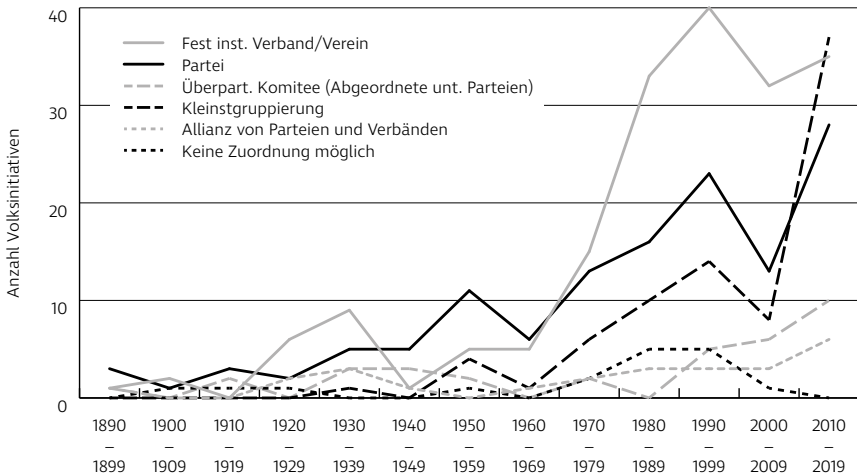
em Volk» initiiert? Die meisten nicht, jedenfalls nicht, wenn man Vereine, Verbände und anderweitige Interessengruppen bzw. Organisationen, die meist über eine dauerhafte Organisationsstruktur verfügen, den etablierten Akteur:innen, also den Insider:innen zuordnet. Nur 17 Prozent aller Volksinitiativen können auf zivilgesellschaftliche Outsidergruppierungen zurückgeführt werden. Dieser Anteil ist noch niedriger, wenn wir nur die abgestimmten Initiativen betrachten. Unter jenen Begehren, die zustande kamen und anschliessend zur Abstimmung vorgelegt wurden, beträgt der Anteil zivilgesellschaftlicher Outsidergruppierungen gar weniger als zehn Prozent. Der Anteil Parteiinitiativen beträgt in dieser Gruppe hingegen sogar rund 35 Prozent. Mit anderen Worten: Dank ihrer Ressourcen, Erfahrungen und Verbindungen sind die etablierten Akteur:innen, allen voran die Parteien, eher imstande, Volksinitiativen zu lancieren und gar viel eher in der Lage, sie erfolgreich an die Urne zu bringen als zivilgesellschaftliche Kleinstgruppierungen (Lutz 2006: 50; zur Bedeutung der Ressourcen und Organisationsfähigkeit für die Nutzung der direktdemokratischen Instrumente siehe auch den Beitrag von *Hans-Peter Schaub und Karin Frick* in diesem Band).

In Abbildung 3 betrachten wir die Initiativträgerschaften über die Zeit hinweg. Es fällt auf, dass die These vom Funktionswandel der Initiativen, wonach diese immer seltener als Oppositionsinstrument von Aussenstehenden fungieren und immer öfter zu Wahlkampf- oder Imagepflegezwecken lanciert werden, im empirischen Material kaum oder zumindest nicht ohne Weiteres bestätigt werden kann (Caroni & Vatter 2016, 206). Aussenseiter:innen «aus dem Volk» haben die Initiativagenda zu keinem Zeitpunkt dominiert. Bereits bei ihrer Einführung zum Ende des 19. Jahrhunderts war die Volksinitiative kein Instrument, das exklusiv von der ausserparlamentarischen Opposition genutzt wurde. Die Anzahl zivilgesellschaftlicher Outsidergruppierungen unter den Trägerschaften hat in der letzten Dekade gar beträchtlich zugenommen. Das liegt gewiss auch an der generellen «Initiativflut», also dem Umstand, dass Volksinitiativen mittlerweile häufiger lanciert werden als früher (Leemann 2015): Auch Parteiinitiativen haben an der Zahl zugenommen.

Ein näherer Blick auf die Parteiinitiativen offenbart, dass es selbst unter den Parteien nicht zwingend die Aussenseiter:innen sind, welche Volksbegehren lancieren (vgl. Abbildung 2.3 im Online-Anhang). Denn an erster Stelle der Parteiinitiativ-Rangliste steht die Regierungspartei SP. Zugegeben, die SP ist erst seit 1959 permanent im Bundesrat vertreten und bei Abstimmungen im Parlament öfter in Opposition als die anderen Bundesratsparteien (Traber 2015; Linder & Müller 2017). Aber die SP hat auch nach ihrer Einbindung in die Exekutive regelmässig Volksbegehren lanciert. Ähnliches gilt für die SVP: Obwohl Regierungspartei, ist sie durchaus initiativfreudig – vor allem in jüngerer Vergangenheit. Gewiss, das hat auch mit der Aussenseiter:innenrolle zu tun, welche die SVP sowohl im Parlament als auch in der Regierung z. B. bei europapolitischen Fragen einnimmt (Traber 2015). Ebenso wie die SP kann allerdings auch die SVP nicht ernsthaft als politische Aussenseiterin bezeichnet werden, der mit

Ausnahme der Volksinitiative keine weiteren politischen Einflussmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Abbildung 3: Initiativen, aufgeschlüsselt nach Typ der Trägerschaft und Dekaden



Quelle: Korrespondenzadressen und eigene qualitative Recherchen, 1891–2019; N=470.

Neben den beiden grossen Polparteien lancieren auch kleinere Rechts- und Linksparteien verhältnismässig oft Volksinitiativen. Diese Kleinparteien aus beiden Polen des ideologischen Spektrums gehören schon eher der Gruppe politischer Aussenseiter:innen an, die zur Erreichung ihrer Ziele nicht wie die etablierteren Parteien auf die herkömmlichen politischen Instrumente und Einflussmöglichkeiten zurückgreifen können. Die beiden Zentrumsparteien CVP (seit Januar 2021: die Mitte) und FDP (bzw. seit 2009 FDP.Die Liberalen) hingegen nutzen das Instrument der Volksinitiative zurückhaltend. Selten einmal lancieren sie eine solche und wenn sie das tun, dann sehen sie im Begehren wohl oftmals eine Art Verhandlungspfand (siehe 2.2). Häufig ziehen diese beiden Parteien ihre Initiativen nämlich zugunsten eines Gegenvorschlags zurück.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass «hinter einer Initiative» eher selten Outsider:innen, klassische Bürgerbewegungen oder zivilgesellschaftliche Gruppierungen stehen. Die politromantische Vorstellung, wonach in der Schweiz «das Volk» Verfassungsänderungen initiieren kann, ist sowohl aus einer formalrechtlichen Perspektive (Braun Binder et al. 2020, 10) als auch in einem übertragenen Sinne (wenn wir das «Volk» mit Graswurzelbewegungen oder politischen Outsider:innen gleichsetzen) oftmals unzutreffend. Volksinitiativen werden vor allem von etablierten Akteur:innen, allen voran den Parteien, genutzt. Trotzdem wäre es falsch zu glauben, der empirische Befund zu den Trägerschaften von Ini-

tiativen würde die zuvor erwähnte Vorstellung von «Volksinstrumenten» vollständig entzaubern. Es gibt tatsächlich auch Initiativen, die aus den Reihen von politischen Aussenstehenden oder zivilgesellschaftlicher Kleinstgruppierungen stammen. Meist bleiben sie an der Urne erfolglos, vereinzelt werden solche Initiative aber auch angenommen.²⁵ Ihre Zahl ist in jüngerer Vergangenheit zudem angestiegen, auch wenn sie nach wie vor eine klare Minderheit unter allen eingereichten Volksinitiativen bilden. Kurz, ein bisschen «Volk» steckt durchaus in den Volksinitiativen.

2.5 Fazit

Die Entstehung und Organisation einer eidgenössischen Volksinitiative folgt keinem einheitlichen Ablaufschema. Die Lancierung einer Initiative kann aus einer spontanen Idee bei einem Bier entstehen. Es kann aber auch sein, dass eine Gruppe von Personen mit ihren Wünschen und Präferenzen im Parlament nicht durchdringt (etwa mittels Motionen, Postulaten oder parlamentarischen Initiativen) und deswegen den Weg der Volksinitiative einschlägt. Ebenso kann eine Initiative lanciert werden, um auf eine Gruppe (und deren Wünsche) aufmerksam zu machen. Letztlich verbirgt sich hinter jeder Initiative eine individuelle Geschichte.

Gewisse Tendenzen lassen sich dennoch festhalten. So stehen hinter 8 von 10 Volksinitiativen Parteien und/oder etablierte Verbände und Organisationen und nur etwa 3 von 10 Initiativkomitees kommen ohne aktive Parlamentsmitglieder aus. Der Einsitz von Parlamentsmitgliedern in Initiativkomitees ist also eher der Normal- als der Spezialfall. Das Bild der Volksinitiative als antiparlamentarisches Instrument wird damit zumindest teilweise relativiert. Tatsächlich ist die Volksinitiative nicht nur ein Instrument der ausserparlamentarischen Opposition, sondern vor allem auch ein Instrument der parlamentarischen Opposition.

Die erste grosse Hürde für eine Volksinitiative besteht in der erfolgreichen Unterschriftensammlung. Nur mit einer zustande gekommenen Volksinitiative kann Druck auf Parlament und Regierung ausgeübt oder eine breite öffentliche Diskussion angekurbelt werden. Volksinitiativen ohne Parlamentsmitglieder in ihren Reihen scheitern relativ häufig bereits bei der Unterschriftensammlung: von den 100 Volksinitiativen ohne Parlamentsmitglieder im Initiativkomitee sind nur 36 Prozent zustande gekommen, von den 194 Volksinitiativen mit aktiven Parlamentsmitgliedern im Initiativkomitee hingegen 77 Prozent. Es kann vermutet werden, dass parlamentarische Akteur:innen über Expertise und/oder

25 Die besten Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit sind die Initiativen der Gruppe «Marche Blanche», die beide an der Urne reüssierten. Es handelt sich um die Verwahrungsinitiative [506] und die Initiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» [582].

Netzwerke verfügen, die im komplexen Prozess von der Formulierung eines Volksbegehrens bis hin zu dessen Einreichung äusserst wertvoll sind.

In der Konsequenz beschäftigen sich Bundesrat und Parlament häufig mit Volksinitiativen, zu deren Komitees auch Parlamentsmitglieder gehören. Im Untersuchungszeitraum sind 213 Volksinitiativen gültig zustande gekommen. Nur 17 Prozent davon hatten keine Parlamentsmitglieder in ihren Komitees. Demgegenüber verfügten 70 Prozent der gültig zustande gekommenen Volksinitiativen über mindestens ein aktives Parlamentsmitglied im Komitee. Zusammen mit den Volksinitiativen, in deren Komitees zwar keine aktiven, dafür aber ehemalige oder zukünftige Parlamentsmitglieder sitzen, machen die vom Parlament behandelten Volksinitiativen mit personellem Bezug zu ebendiesem Parlament rund 83 Prozent aus.

Das Bild der Volksinitiative als Instrument nicht nur der ausserparlamentarischen, sondern ebenso der parlamentarischen Opposition zeigt sich auch mit Blick auf die Trägerschaften: 35 Prozent der dem Volk zur Abstimmung vorgelegten Volksinitiativen sind Parteiinitiativen und weniger als 10 Prozent stammen von Outsidergruppierungen.

Die schweizerische Konkordanzdemokratie kennt eine fallweise Opposition mit wechselnden Mehrheiten. Die Mehrheitsmacherinnen sind dabei häufig die Parteien in der Mitte des politischen Spektrums. Die Vertreter:innen grosser Polparteien sowie kleiner Parteien sind deshalb besonders häufig in Komitees vertreten. Auch stammen die meisten Parteiinitiativen von der SP und kleinen Parteien. Das sind just jene Parteien, die mit ihren parlamentarischen Vorstössen häufiger scheitern. Der Eindruck, die SVP sei die grosse Treiberin im Ergreifen von Volksinitiativen, muss denn auch etwas relativiert werden. Die SP nimmt die klar prominenteste Stellung ein, wobei die SVP vor allem seit der Jahrtausendwende in diesem Feld aktiv ist.

Alles in allem zeigt der vorliegende Befund, dass Akteur:innen, denen eine ganze Reihe weiterer politischer Einflussinstrumente zur Verfügung stehen – dazu gehören namentlich die Mitglieder der eidgenössischen Räte, aber auch die Parteien – gleichwohl ziemlich oft zum Instrument der Volksinitiative greifen. Sie tun dies auf jeden Fall öfter als politische Outsidergruppierungen, die sich eigens und ausschliesslich zur Lancierung einer Volksinitiative zusammentun und neben der Volksinitiative keine weiteren politischen Einflussmöglichkeiten von ähnlicher Tragweite haben. Für diese intensive Nutzung des Instruments der Volksinitiative seitens der politischen Insider:innen gibt es verschiedene Gründe. Wie eingangs gezeigt wurde, ist die effektive politische Durchsetzungsfähigkeit mittels parlamentarischer Instrumente oftmals begrenzt. Anders als in klassischen parlamentarischen Systemen gehört man im schweizerischen Konkordanzsystem bei Legislativabstimmungen im Parlament selbst als Regierungspartei keinesfalls immer zu den Siegern. Für einzelne Parlamentsmitglieder wie auch ganze Parteien besteht daher ein Anreiz, die Grenzen des Konkordanzsystems auszuloten und politische Forderungen am Parlament vorbei dem Volk vorzulegen. Sodann lässt sich mit einer Volksinitiative mehr als bloss

ein einziges Ziel – wie etwa die Änderung der Verfassung – anpeilen. Initiativen können unter Umständen auch als Werbemittel für Wahlen eingesetzt werden, was für etablierte Parteien selbstredend eine attraktivere Funktion ist als für Ad-hoc-Organisationen aus der Zivilgesellschaft. Schliesslich wird es auch Outsidergruppierungen geben, die gezielt Parlamentarier:innen als Mitglieder im Initiativkomitee anwerben, um von deren Know-how, Ressourcen und Netzwerken zu profitieren und allenfalls bestehende eigene Defizite zu kompensieren. Auf jeden Fall aber dürften die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Zustandekommen eines Volksbegehrens und die Multifunktionalität von Volksinitiativen dafür sorgen, dass Parlamentarier:innen und Parteien weiterhin wichtige Player im Initiativgeschäft bleiben.

2.6 Literatur

- Braun Binder, Nadja, Thomas Milic & Philippe E. Rochat. 2020. *Die Volksinitiative als (ausser-) parlamentarisches Instrument? Eine Untersuchung der Parlamentsmitglieder in Initiativ-komitees und der Trägerschaft von Volksinitiativen*. Zürich et al.: Schulthess.
- Brüschweiler, Jonas & Adrian Vatter. 2018. Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung. In Adrian Vatter (Hrsg.), *Das Parlament in der Schweiz* (S. 69–99). Zürich: NZZ Libro.
- Burckhardt, Walther. 1931. *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*. Bern: Stämpfli.
- Caroni, Flavia & Adrian Vatter. 2016. Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative. *LeGes* 27(2): 189–210.
- Eppler-Gass, Ruedi. 1991. Neue Formen politischer Mobilisierung: (k)eine Herausforderung der schweizerischen Demokratie? *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft SJPW* 31: 151–171.
- Fatke, Matthias, & Markus Freitag. 2013. Direct Democracy: Protest Catalyst or Protest Alternative? *Political Behavior* 35(2): 237–260.
- Geiser, Urs. 26.08.2018. Direkte Demokratie Schweiz oder Wenn Verlierer die Oberhand gewinnen. *swissinfo*, https://www.swissinfo.ch/ger/paradox-der-direkten-demokratie_politik--wenn-verlierer-oberhand-gewinnen/44314436 (30.07.2021).
- Kaufmann, Bruno, Rolf Büchi & Nadja Braun. 2008. *Handbuch zur Direkten Demokratie in der Schweiz und Weltweit*. Bülach: Initiative & Referendum Institute Europe.
- Kley, Andreas. 2015. Die Umsetzung von Volksinitiativen aus politisch-historischer Sicht. *LeGes* 26(3): 497–520.

- Leemann, Lucas. 2015. Political Conflict and Direct Democracy: Explaining Initiative Use 1920–2011. *Swiss Political Science Review* 21(4): 596–616.
- Linder, Wolf & Sean Müller. 2017. *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Lüthi, Ruth. 2017. Parlament. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter & Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 169–192). Zürich: NZZ Libro.
- Lutz, Georg. 2006. The Interaction between Direct and Representative Democracy in Switzerland. *Representation* (42)1: 45–57.
- Lutz, Georg. 2011. Geringer Reformbedarf trotz Funktionswandel der Volksinitiative. *LeGes* 22(3): 371–380.
- Michel, Pascal. 2021. «Wer soll König und Herr im Lande sein?» Die Kontroverse um die Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision 1891. *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte SZG/RSH/RSS* 71(2): 251–266.
- Milic, Thomas, Alessandro Feller & Daniel Kübler. 2019. VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. November 2018. Aarau/ Lausanne/ Luzern: ZDA, FORS, Link.
- Moeckli, Silvano. 2013. *Direkte Demokratie. Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse*. Zürich/Chur: Rüegger.
- Neidhart, Leonhard. 2002. *Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Renninger, Suzann-Viola. 2018. Der Fuss in der Tür. Das Schweizerische Initiativrecht als Instrument für globale Anliegen. In Nadja Braun Binder, Lars P. Feld, Peter M. Huber, Klaus Poier & Fabian Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2017 (S. 11–35). Baden-Baden: Nomos.
- Rohner, Gabriela. 2012. *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund, 1848–2010*. Zürich et al.: Schulthess.
- Rühli, Lukas & Tibère Adler. 2015. *Die Volksinitiative. Durch Fokussierung zu mehr Demokratie*. Zürich: Avenir Suisse.
- Swissvotes. 2021. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. *Année Politique Suisse*. Universität Bern. Online: www.swissvotes.ch (25.09.2021).
- Traber, Denise. 2015. Disenchanted Swiss Parliament? Electoral Strategies and Coalition Formation. *Swiss Political Science Review*, 21(4): 702–723.
- Vatter, Adrian. 2014. *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos UTB.
- Wili, Hans-Urs. 1982. Befristung der Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriften- zahlen bei Volksbegehren: Erste Bilanz ihrer Auswirkungen. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht ZSR* 101(I): 61–86.

3 Die Unterschriftensammlung: Ein geeigneter Prüfstein für die Relevanz von Initiativen und Referenden?

Hans-Peter Schaub und Karin Frick

3.1 Einleitung

Die halbdirekte Demokratie baut auf der Idee der Arbeitsteilung auf: Fast alle politischen Entscheide werden von Regierung und Parlament getroffen, aber die Stimmberechtigten können mit Volksinitiativen und Referenden eingreifen, wenn die Behörden wichtige Anliegen ignorieren oder an ihren Präferenzen vorbeipolitisieren (vgl. Linder & Mueller 2017, 296–297; Hangartner & Kley 2000, 238; vgl. auch den Beitrag von *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder* in diesem Sammelband). Dabei sollen nur wichtige Fragen den Stimmberechtigten vorgelegt werden: Behörden, Öffentlichkeit und Stimmberechtigte sollen nicht mit einer ungefilterten Masse von Volksabstimmungen über marginale Anliegen überhäuft werden, sondern ihre begrenzten Ressourcen auf «relevante» Anliegen fokussieren können (Bisaz 2020, 505).¹

Um zu bestimmen, ob eine Vorlage so relevant ist, dass sie den vielfältigen mit einer Volksabstimmung verbundenen Aufwand² rechtfertigt, sieht die Schweizer Bundesverfassung seit über 170 Jahren die Institution der Unterschriftensammlung vor: Jene und nur jene Anliegen, die innert einer genügend kurzen Frist von einer genügend hohen Anzahl Stimmberechtigter unterstützt werden, werden anschliessend der gesamten Stimmbevölkerung vorgelegt. Im Idealfall sind die Unterschriftenzahl so hoch und die Sammelfrist so kurz angesetzt, «dass nur relevante und gleichzeitig alle relevanten Anträge aus dem Volk

1 Gleichzeitig sollen die direktdemokratischen Instrumente ausdrücklich auch Minderheiten den Zugang zum politischen Prozess ermöglichen. Aus diesem Grund sollen die Hürden auch nicht zu hoch angesetzt werden.

2 Bei Volksinitiativen müssen Verwaltung, Bundesrat und Parlament das Anliegen diskutieren und sich dazu positionieren. Anschliessend folgt – wie auch bei Referenden – der Abstimmungskampf, in dem die Vorlagen von Parteien, Medien und Zivilgesellschaft verhandelt und beworben oder bekämpft werden. Schliesslich müssen die Stimmberechtigten die Informationen verarbeiten, sich eine Meinung bilden und die Abstimmungsunterlagen ausfüllen. Bei fakultativen Referenden kommt hinzu, dass sich der Gesetzgebungsprozess verlängert und die Inkraftsetzung einer Vorlage verzögert wird, wenn es zu einer Volksabstimmung kommt (Bisaz 2020, 513; Braun Binder 2014, 544; Hangartner & Kley 2000, 348; Bundesrat 1975, 138, 140). Der Gesamtaufwand geht also deutlich über die rein finanziellen Kosten für die logistische Durchführung der Abstimmung hinaus, welche von der Bundeskanzlei auf eine Grössenordnung von schweizweit rund CHF 7,5 Mio. pro Abstimmungssonntag geschätzt werden (SRF 2016).

der Volksabstimmung zugeführt werden» (Bisaz 2020, 505).³ Dabei wird schon seit mindestens hundert Jahren in Politik und Wissenschaft intensiv darüber diskutiert, wie hoch genau die Hürden anzusetzen seien, damit sie weder zu durchlässig noch zu undurchlässig sind (Tanner 2021; Rühli & Adler 2015, 47; Bühlmann 2015; Braun Binder 2014, 541; Rielle 2010a, 364; AB NR 2017, 1076–1077).

Bemerkenswerterweise fehlen bisher aber Untersuchungen zur grundsätzlichen Frage, ob Unterschriftenzahlen und Sammeldauern überhaupt etwas über die Relevanz eines Anliegens aussagen. Dieser Frage geht der vorliegende Beitrag nach: Inwiefern lassen sich aus dem Erfolg, mit dem für ein Anliegen Unterschriften gesammelt werden, Rückschlüsse auf dessen politische Relevanz ziehen? Einen solchen Zusammenhang überprüfen wir anhand von Daten aus den letzten 130 Jahren Schweizer Abstimmungsgeschichte. Dabei fokussieren wir auf die politische Relevanz, die einem Anliegen in der zeitgenössischen demokratischen Auseinandersetzung zukam,⁴ und messen diese anhand des erzielten Abstimmungsergebnisses, der Stimmbeteiligung und der Medienresonanz.

Der Beitrag gibt zunächst einen Überblick über die historische Entwicklung der formellen Unterschriftenhürden seit 1848 und über Eckdaten der bisherigen Unterschriftensammlungen (3.2). Abschnitt 3.3 diskutiert das Konzept der politischen Relevanz und legt dar, inwiefern theoretisch (k)ein Zusammenhang zur Unterschriftensammlung zu erwarten ist. Abschnitt 3.4 beschreibt die verwendeten Daten und Methoden, bevor in Abschnitt 3.5 die empirischen Ergebnisse präsentiert werden. Abschnitt 3.6 fasst diese zusammen und ordnet sie ein.

3.2 Unterschriftensammlungen: Rechtlicher Rahmen und praktische Erfahrungen

3.2.1 Grosse Stabilität der formellen Hürden

Während in Versammlungsdemokratien wie etwa den schweizerischen Landsgemeindeorten seit jeher typischerweise jeder einzelne Stimmberechtigte antragsberechtigt war (Ryffel 1903, 87–90), wurden für grössere demokratische

3 Hangartner und Kley (2000, 348, 413) nennen daneben noch weitere Funktionen der Sammelfristen: Diese gewährleisten, dass die einzelnen Unterzeichnenden unter einigermassen gleichen Voraussetzungen unterschreiben, dienen der Rechtssicherheit im politischen Prozess und ermöglichen es den Behörden, ihre Tätigkeit besser dem Verfahrensstand der Initiativen anzupassen. Die Sammelfrist für fakultative Referenden begrenzt zudem die Verzögerung, die bei allen referendumpflichtigen Geschäften durch das Abwarten der Frist bis zur Inkraftsetzung entsteht.

4 Hingegen kann und soll die inhaltlich-materielle Relevanz der Initiativ- und Referendumsvorlagen hier nicht untersucht werden; sie liesse sich auch kaum objektiv messen. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich also auf die Relevanz in der «Politics»-Dimension, nicht in der «Policy»-Dimension.

Einheiten wohl erstmals 1793 in der französischen Montagnard-Verfassung Regeln erlassen, nach denen eine Minderheit der Stimmberechtigten eine Volksabstimmung auslösen konnte, wenn innert einer begrenzten Frist ein bestimmtes Quorum zustande kam (Kölz 1992, 84–85). Während diese Konzeption in Frankreich wegen der Revolutionswirren nie zur Anwendung kam, wurde sie in der Schweiz zunächst in Kantonsverfassungen wie jenen von St. Gallen (1831 zum Veto, 1838 zur Verfassungsinitiative), Luzern (1841 zum Veto und zur Initiative) und der Waadt (1845 zur Initiative) realisiert (Kölz 1992, 308–309, 313–315, 472–477; Graber 2013, 374–375).

Auf Bundesebene wurden Unterschriftenhürden erstmals 1848 etabliert: Für die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung wurde ein Quorum von 50000 Unterschriften festgelegt. Vorgaben zur Sammelfrist wurden keine gemacht (Kölz 1992, 602). Dieselbe Regelung (50000 Unterschriften, keine Sammelfrist) wurde dann auch auf die 1891 geschaffene Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung übertragen (Kölz 2004, 644). Theoretisch konnten für eine Volksinitiative also während einer unbegrenzten Zeit Unterschriften gesammelt werden.⁵

Von Anfang an beschränkt war die Sammelfrist beim fakultativen Gesetzesreferendum, das 1874 eingeführt wurde: Die geforderten 30000 Unterschriften mussten innert 90 Tagen gesammelt werden. Eine Begrenzung der Sammeldauer war hier eine sachliche Notwendigkeit, damit die vom Parlament unter dem Vorbehalt des Referendums verabschiedeten Gesetze in Kraft treten konnten.

Jahrzehntelang blieben die Unterschriftenhürden unverändert. Nachdem sich aber die Anzahl Stimm- und Unterschriftsberechtigter mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1971 auf einen Schlag verdoppelt hatte, wurden die geforderten Unterschriftenzahlen angehoben: Seit 1977 müssen für Volksinitiativen 100000 und für fakultative Referenden 50000 gültige Unterschriften eingereicht werden.⁶ Zudem ist seit 1978 auch für Volksinitiativen die Sammelfrist

5 Eine Einschränkung bestand lediglich insofern, als die Bescheinigung der Unterschriften durch die Gemeinden maximal sechs Monate vor der Einreichung bei der Bundeskanzlei erfolgt sein durfte; damit wurde verhindert, dass alte Unterschriften von Personen, die in der Zwischenzeit verstorben oder weggezogen waren, mitgezählt wurden.

6 Die neuen Hürden wurden von Volk und Ständen in der Abstimmung vom 25.09.1977 gutgeheissen [272, 273]. Sie traten am 26.12.1977 in Kraft und galten damit für alle Initiativen, deren Unterschriftensammlung nach diesem Datum begann, sowie für alle fakultativen Referenden gegen Parlamentsbeschlüsse, die nach diesem Datum gefällt wurden. (Hinweis: In den eckigen Klammern stehen jeweils die offiziellen Nummern der Abstimmungsvorlagen. Dies ermöglicht es den Leser:innen, via swissvotes.ch rasch mehr über die Vorlage zu erfahren. Die Eingabe von [swissvotes.ch/vote/\[NUMMER\]](http://swissvotes.ch/vote/[NUMMER]) in den Browser führt zu den zahlreichen von Swissvotes zur Verfügung gestellten Daten, Analysen und Originaldokumenten.)

begrenzt: Die erforderlichen Unterschriften müssen nun spätestens 18 Monate nach dem Sammelstart bei der Bundeskanzlei eingereicht werden.⁷

Seither kam es nur noch einmal zu einer Änderung bei den Unterschriftenhürden: Die Sammelfrist für fakultative Referenden, die seit 1874 bei 90 Tagen gelegen hatte, wurde 1996 auf 100 Tage ausgedehnt. Bezweckt wurde damit jedoch nicht eine materielle Lockerung, vielmehr sollte damit die Zuweisung zusätzlicher Aufgaben an die Referendumsführenden kompensiert werden.⁸

Insgesamt sind die Regelungen zu den Unterschriftenhürden also von grosser Stabilität geprägt. Diese Stabilität ist durchaus bemerkenswert vor dem Hintergrund, dass bereits ab 1922 und auch nach den Reformen von 1977 immer wieder Anläufe für Veränderungen unternommen worden sind; diese zielten in der Regel auf eine Erhöhung der Unterschriftenquoten oder eine Verkürzung der Sammelfristen, scheiterten aber jeweils spätestens in den eidgenössischen Räten (Rühli & Adler 2015, 47; Leemann 2015, 598; Braun Binder 2014, 541; Rielle 2010a, 364; AB NR 2017, 673–674, 1076–1077).

3.2.2 Eckdaten zu erzielten Unterschriftenzahlen und Sammeldauern seit 1874

Ein Blick auf die letzten 130 Jahre Sammelpraxis bei *Volksinitiativen* zeigt, dass die Unterschriftenhürden für die Mehrheit der Initiativkomitees echte Hürden darstellten und – wenn überhaupt⁹ – nur relativ knapp übersprungen wurden: Bei 59 Prozent der 223 Volksinitiativen, die von 1891 bis im Juni 2021 zur Abstimmung gekommen sind, betrug die Zahl gültiger Unterschriften weniger als das 1,2-fache¹⁰ der geltenden Mindestzahl. Seitdem 1977/78 die heute geltenden Vorgaben (100000 Unterschriften in 18 Monaten) eingeführt wurden, stieg dieser Anteil auf 71 Prozent (104 von 147 Initiativen). In den meisten dieser Fälle scheint das Quorum eine echte Herausforderung gewesen zu sein, wurde doch die Sammelfrist meist weitgehend ausgeschöpft: Bei 72 Prozent (75) dieser 104 knapp

7 Die Sammelfrist wurde im Bundesgesetz über die politischen Rechte festgeschrieben, das in der Volksabstimmung vom 04.12.1977 angenommen wurde [276]. Es trat am 01.07.1978 in Kraft.

8 So wurde mit derselben Vorlage festgeschrieben, dass die Referendumsführenden zwingend innerhalb der Referendumsfrist die Bestätigung, dass die unterzeichnenden Personen auch stimmberechtigt sind, bei den Gemeinden einholen und bei der Bundeskanzlei einreichen müssen (BBl 1993 III, 490–491, 493).

9 Seit 1978 – d. h. seitdem alle lancierten Initiativen erfasst werden – ist rund jede dritte Initiative an den Unterschriftenhürden gescheitert (Bühlmann 2015, 8–9). Der vorliegende Beitrag konzentriert sich hingegen auf die zustande gekommenen Vorlagen, weil sich nur für diese der Zusammenhang mit dem Abstimmungserfolg, der Stimmbeteiligung und der ausgelösten öffentlichen Debatte analysieren lässt.

10 Oft streben Initiativkomitees eine Sicherheitsmarge von 20 Prozent über dem formellen Quorum an, um sich gegen Schwierigkeiten bei der Bescheinigung und gegen die Ungültigerklärung eines Teils der gesammelten Unterschriften zu wappnen (vgl. etwa GSoA 2007; MV 2016).

zustande gekommenen Volksinitiativen konnten die Unterschriften weniger als einen Monat vor Ablauf der Sammelfrist eingereicht werden.¹¹

Freilich zeigen diese Zahlen auch, dass ein durchaus nennenswerter Anteil von Initiativkomitees bei den geltenden Unterschriftenhürden noch Spielraum hatte für strategische Überlegungen, die sich nicht bloss auf das Erreichen der Mindestanforderungen beschränkten. So kann es eine plausible Strategie sein, auch über das geforderte Quorum hinaus und unter Inkaufnahme einer längeren Sammeldauer eine möglichst hohe Zahl von Unterschriften zu erreichen: Zum einen können mit einer besonders hohen Unterschriftenzahl Medien und Öffentlichkeit beeindruckt werden, was als frühe Werbung für den Abstimmungskampf dienen kann. Zum anderen signalisiert eine hohe Unterschriftenzahl mutmasslich einen verbreiteten Rückhalt des Anliegens in der Stimmbevölkerung, womit möglicherweise die Chancen steigen, dass die Behörden das Anliegen ernst nehmen und mit einem Gegenvorschlag entgegenkommen. Ausserdem lassen sich mit einer intensiven und langen Unterschriftensammlung die interne Mobilisierung und die öffentliche Profilierung der initiiierenden Organisationen verstärken (vgl. Linder & Mueller 2017, 323). Empirisch gesehen übertrafen 41 Prozent (seit 1891) bzw. 28 Prozent (seit 1977) der zustande gekommenen Initiativen das geforderte Unterschriftenquorum um mehr als das 1,2-fache.¹²

Andererseits kann auch versucht werden, die erforderlichen Unterschriften in besonders kurzer Zeit zu sammeln. Gelingt dies, kann der schnelle Sammelerfolg mitunter ebenso öffentlichkeitswirksam genutzt werden, um den vermeintlich grossen Rückhalt in der Stimmbevölkerung zu demonstrieren. Tatsächlich wurde seit Einführung der Sammelfrist 1978 mehr als ein Drittel (37%) der Initiativen mit einem Polster von mindestens 55 Tagen (also mindestens 10 Prozent der 18-monatigen Sammelfrist, die jeweils rund 550 Tagen entspricht) vor Fristablauf eingereicht.¹³ Auch vor 1978, als es noch keine Begrenzung der Sammeldauer gab, waren die meisten Initiativkomitees durchaus zielstrebig: Nur für 10 von 77 zustande gekommenen Initiativen wurde länger als die heute

11 Am knappsten wurde das geforderte Quorum bisher von der SVP-Initiative «für demokratische Einbürgerungen» [532] überschritten, die 2006 mit 100 038 gültigen Unterschriften zustande kam; wenn nur schon 2,28 Prozent statt 2,24 Prozent der 102 326 eingereichten Unterschriften ungültig gewesen wären, wäre diese Initiative nicht zustande gekommen (Swissvotes 2021).

12 Den Rekord hält die Initiative «zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise» von SP und Gewerkschaften [121], die 1934 mit mehr als dem 6-fachen der geforderten Mindestzahl gültiger Unterschriften eingereicht wurde (334 699 statt 50 000 Unterschriften).

13 Am kürzesten war die Sammeldauer bei der Initiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» (F/A-18-Initiative [393]), die 1992 nach bloss 34 Tagen mit über 180 000 gültigen Unterschriften eingereicht wurde.

zulässigen 18 Monate gesammelt. Die durchschnittliche Sammeldauer lag mit rund 10 Monaten deutlich darunter.¹⁴

Bei den *fakultativen Referenden* bewegten sich die erzielten Unterschriftenzahlen zwischen dem 1,001-fachen und dem 11-fachen der notwendigen Hürde.¹⁵ Dabei zeigt sich teilweise ein anderes Muster als bei den Volksinitiativen: Bei den fakultativen Referenden ist es eher der Regel- als der Ausnahmefall, dass die Unterschriftenzahlen deutlich über der geforderten Mindestgrenze liegen. So erzielten 79 Prozent der 199 fakultativen Referenden, die zwischen 1874 und Juni 2021 zur Abstimmung gelangt sind,¹⁶ mehr als den 1,2-fachen Wert des nötigen Unterschriftenquorums; auch seit der Erhöhung des Quorums auf 50000 Unterschriften im Jahr 1977 liegt dieser Wert mit 74 Prozent (84 von 113 Referenden) noch fast gleich hoch. Indessen wird bei den Referenden die Sammelfrist fast immer weitgehend ausgeschöpft: In 68 von 73 bekannten Fällen¹⁷ wurden die Referendumsunterschriften weniger als vier Tage vor Fristablauf eingereicht, und in keinem Fall betrug die Reserve mehr als acht Tage.

Die hohe Ausschöpfung der Sammelfrist bei fakultativen Referenden dürfte sich damit erklären lassen, dass sie mit 100 Tagen so knapp bemessen ist, dass eine deutliche Unterschreitung von vornherein nur schwer zu bewerkstelligen ist;¹⁸ auch gibt sie den Referendumsführenden nur wenig Spielraum, um nach einem Teil der Frist eine Zwischenbilanz zu ziehen und die weitere Sammlung gegebenenfalls abubrechen. Insofern dürfte beim fakultativen Referendum in aller Regel schlicht die rasche Sammlung möglichst vieler Unterschriften im Vordergrund stehen, um das Quorum sicher zu erreichen und im Idealfall die eigene Macht und Referendumsfähigkeit zu demonstrieren, während eine

14 Am längsten wurden Unterschriften für die 1973 lancierte Volksinitiative «betreffend die vollständige Trennung von Kirche und Staat» [299] gesammelt, nämlich 1173 Tage oder mehr als drei Jahre lang (Swissvotes 2021; vgl. auch Rühli & Adler 2015, 17).

15 Das Referendum gegen den Alpen transitbeschluss (NEAT-Vorlage [382]) kam 1992 mit 50051 gültigen Unterschriften denkbar knapp zustande. Demgegenüber erzielte das Referendum gegen die Herabsetzung der Löhne des Bundespersonals [117] in den 1930er Jahren 325622 statt der damals geforderten 30000 Unterschriften (Swissvotes 2021).

16 Für das fakultative Referendum ist nicht bekannt, wie viele Unterschriftensammlungen gestartet worden sind, aber am Quorum scheiterten. Der Grund ist, dass Unterschriftensammlungen für fakultative Referenden – anders als seit 1978 solche für Volksinitiativen – nicht bei der Bundeskanzlei angemeldet werden müssen.

17 Die entsprechenden Daten liegen für 73 der 85 fakultativen Referenden von 1993 bis 2021 vor. Für die übrigen Referendumsvorlagen (darunter alle vor 1993) sind in den Datensätzen, die dem Autor und der Autorin von der Bundeskanzlei zur Verfügung gestellt worden sind, lediglich die Termine des Parlamentsbeschlusses und der Unterschrifteneinreichung enthalten, nicht aber die Termine der amtlichen Veröffentlichung des Beschlusstexts (die den Start der Sammelfrist markiert) oder des Fristablaufs.

18 Auch unter den 224 Volksinitiativen seit 1891 gab es lediglich fünf Fälle, in denen die Unterschriften nach weniger als 100 Tagen eingereicht wurden.

Ausrichtung der Unterschriftensammlung an weitergehenden strategischen Überlegungen deutlich seltener sein dürfte als bei der Volksinitiative.

3.3 Theoretische Überlegungen zum Zusammenhang zwischen Unterschriftensammlung und Relevanz

Abschnitt 3.2.2 hat illustriert, dass die Anzahl erzielter Unterschriften je nach Vorlage stark variiert. Bei Initiativen, nicht aber bei fakultativen Referenden, gibt es auch bei der dafür benötigten Sammelzeit grosse Unterschiede. Stehen diese Unterschiede in einem Zusammenhang mit der unterschiedlichen Relevanz der Anliegen, und woran bemisst sich diese Relevanz überhaupt? Die folgenden Abschnitte widmen sich diesen Fragen zunächst aus einer theoretischen Perspektive.

3.3.1 Kriterien für die Relevanz eines Anliegens

Wie in der Einleitung zu diesem Beitrag dargelegt, beruht die Institution der Unterschriftenhürden auf der Logik, dass Behörden, Öffentlichkeit und Stimmberechtigte ihre begrenzten Ressourcen auf «relevante» Anliegen fokussieren sollen. Deshalb sollen weniger relevante Anliegen frühzeitig aus dem aufwändigen Prozess, der mit einer Volksabstimmung verbunden ist, herausgefiltert werden (Bisaz 2020, 505; Braun Binder 2014, 544; Bundesrat 1975, 138, 140). Doch welche Anliegen sind relevant? Wie lässt sich – wenigstens im Nachhinein – beurteilen, ob ein Anliegen «die Mobilisierung der gesamten Aktivbürgerschaft [ge]rechtfertigt» hat (Bundesrat 1975, 140)? Der vorliegende Beitrag versucht die politische Relevanz, die den verschiedenen Anliegen in der zeitgenössischen demokratischen Auseinandersetzung zukam, mithilfe von drei verschiedenen Ansätzen zu fassen.

Der erste und wohl naheliegendste Ansatz misst die Relevanz eines Anliegens am *Abstimmungsergebnis*, das letztlich erzielt wird. Demnach rechtfertigt sich die Belastung von Behörden, Öffentlichkeit und Stimmberechtigten mit einer Volksabstimmung dann, wenn die Initiant:innen bzw. die Referendumsführer:innen in der Volksabstimmung letztlich eine *Mehrheit* oder zumindest einen grossen *Stimmenanteil* hinter sich bringen. Dieser Ansatz lässt sich mit der Ventilfunktion des direktdemokratischen Kanals in Verbindung bringen, bei der eine direkte Beeinflussung der Rechtsordnung durch Volksentscheide im Vordergrund steht (Linder & Mueller 2017, 321–322).

Ein zweites Kriterium für die Relevanz eines Anliegens ist die *Stimmbeteiligung*, die bei der Abstimmung darüber resultiert: Beteiligen sich die Stimmberechtigten in hoher Zahl, liegt die Vermutung nahe, dass die aufgeworfene Frage einen Nerv der Zeit getroffen hat und in der Stimmbevölkerung als wichtig empfunden wird – unabhängig davon, wie viele Ja-Stimmen das Anliegen letztlich erreicht. Dieses Kriterium lässt sich in der Legitimations- und Inte-

grationsfunktion der direkten Demokratie (Linder & Mueller 2017, 319, 327) und in Forderungen der partizipatorischen Demokratietheorie verorten, wonach die Bürger:innen wenn schon nicht über alle, dann doch zumindest über alle als wichtig empfundenen Fragen selbst entscheiden sollen (Barber 1984; Pateman 1970).

Drittens kann ein direktdemokratisches Anliegen auch dann politische Bedeutung entfalten, wenn es die *öffentliche Debatte* anzustossen vermag: Über die Katalysatorfunktion erzeugt eine Initiative oder ein Referendum unabhängig vom Abstimmungsergebnis inhaltliche Wirkung, «wenn sie die Themenkonjunktur in Politik, Medien und Öffentlichkeit [beeinflusst] und zu einer langfristigen Sensibilisierung sowie zur Mobilisierung neuer politischer Tendenzen und Themen [führt]» (Caroni & Vatter 2016, 194–195; siehe auch Linder & Mueller 2017, 322–323; Leemann 2015, 613–614; Hangartner & Kley 2000, 335). Als Triebfedern des politischen Diskurses erbringen Initiativen und Referenden eine bedeutende Integrationsleistung, indem sie einen fortwährenden Austausch zwischen «Elite» und «Basis», die Aufnahme allenfalls vernachlässigter Themen und die laufende Neujustierung der Politik fördern (Bühlmann 2018, 157–159). Aus dieser Perspektive erscheint die Relevanz eines Anliegens umso höher, je intensiver die öffentliche Debatte ist, die es auszulösen vermag.

3.3.2 Was spricht für einen Zusammenhang zwischen Sammelerfolg und politischer Relevanz, was dagegen? Argumente und Hypothesen

In diesem Abschnitt präsentieren wir zunächst vier Argumente, die dafür sprechen, dass der Sammelerfolg mit der politischen Relevanz eines Anliegens zusammenhängt. Anschliessend diskutieren wir zwei Gegenargumente. Zum Ende des Abschnitts formulieren wir vier Hypothesen, mit deren Hilfe wir die theoretisch offenen Fragen empirisch überprüfen können.

Die Unterschriftensammlung wird, erstens, oft als *Gradmesser für den Rückhalt* eines Anliegens in der Bevölkerung betrachtet – so etwa, wenn argumentiert wird, dass an den Unterschriftenhürden solche Anliegen hängenbleiben sollen, die im Stimmvolk nicht «eine gewisse Unterstützung» haben und somit von vornherein «chancenlos» erscheinen (Bisaz 2020, 107, 513; vgl. auch Braun Binder 2014, 542–544; Rielle 2010b, 369). Die dahinterstehende Annahme, dass eine erfolgreichere Unterschriftensammlung ein Indikator für bessere Erfolgsaussichten in der Volksabstimmung ist, erscheint naheliegend: Je mehr Stimmberechtigte es gibt, die ein Anliegen unterstützen, desto einfacher können Unterschriften dafür gesammelt werden und desto stärker wird auch die Unterstützung in der Volksabstimmung ausfallen.¹⁹ In ähnlicher Weise kann

19 Diese Überlegung geht also nicht davon aus, dass es eine kausale Wirkung vom Erfolg der Unterschriftensammlung auf das Abstimmungsergebnis gibt, sondern dass beide vom Rückhalt des Anliegens abhängen, der in der Bevölkerung latent vorhanden ist.

die Unterschriftensammlung auch als Gradmesser für die *Bedeutung* gesehen werden, die einer Frage in der breiten Bevölkerung beigemessen wird und die sich auch positiv auf die Stimmbeteiligung und die Intensität der öffentlichen Debatte zur Vorlage auswirken dürfte: Bei Fragen, die die Stimmbewölkerung stark umtreiben, sollten einerseits mehr Unterschriften zusammenkommen und andererseits auch eine höhere Stimmbeteiligung und eine intensivere öffentliche Debatte resultieren.

Ein zweites Argument, das für einen positiven Zusammenhang zwischen Sammelerfolg und Relevanz spricht, geht von einer Art Schwarmintelligenz aus; demnach lasse sich aus der Anzahl gesammelter Unterschriften auf die *Qualität* eines Anliegens schliessen. Diese sollte auch die Erfolgchancen des Anliegens in der Abstimmung steigern. So argumentierte der Thurgauer Nationalrat Adolf Deucher 1872, als es um die Einführung der Volksinitiative ging: Wenn es einer Initiative gelinge, für ihr Anliegen 30 000 Bürger zusammenzubringen, so werde das, «was sie wollen, etwas Überlegtes, Rechtes sein, so dass die Rätche keine vergebliche Arbeit haben werden» (zit. bei Kölz 2004, 540).

Verläuft eine Unterschriftensammlung besonders erfolgreich, kann dies drittens auch dazu führen, dass die Medien das Anliegen stärker wahrnehmen und in der Folge mehr darüber berichten – was wiederum zu einer grösseren Popularität des Anliegens unter den Stimmberechtigten und/oder zu einer höheren Stimmbeteiligung beitragen kann. Auch die Urheber:innen selbst können eine besonders hohe Zahl gesammelter Unterschriften oder eine besonders schnell zum Abschluss gebrachte Sammlung *im Abstimmungskampf propagandistisch verwenden* als «Beleg» dafür, dass es sich für viele Leute um ein wichtiges Problem und eine überzeugende Lösung handle. In diese Richtung argumentierte der Bundesrat (1960, 1438), als er begründete, weshalb die Verwaltung sich nicht mit der blossen Feststellung begnügt, ob eine Initiative den nötigen Mindestwert erreicht hat, sondern den «sehr grossen» Mehraufwand für die Ermittlung der genauen Anzahl gültiger Unterschriften leistet: «[D]ie Zahl der Unterschriften [ist] politisch-psychologisch von nicht zu unterschätzender Bedeutung, namentlich für die politische Durchsetzung im Abstimmungskampf.»

Als viertes Argument kann ein *Mobilisierungseffekt der Sammelkampagne* selbst vermutet werden, was vor allem einen Zusammenhang zwischen Unterschriftensammlung und Stimmbeteiligung nahelegt. So haben Barankay et al. (2003) gezeigt, dass in Kantonen mit höheren Unterschriftenquoten die durchschnittliche Stimmbeteiligung bei den kantonalen Abstimmungen höher ist. Sie erklären dies damit, dass die Unterschriftensammlung bereits der erste Teil der Abstimmungskampagne sei und die Gelegenheit biete, das Anliegen durch die Präsenz im öffentlichen Raum der breiten Bevölkerung bekannt zu machen: «Having to gather more signatures apparently increases the awareness in the population at large, creates more information about the issues at hand, and thus induces more voters to turn out» (Barankay et al. 2003, 169). Wenn sich ein solcher Effekt bereits für die formellen Quoten zeigt, wäre er umso mehr für die Zahl effektiv gesammelter Unterschriften zu erwarten. Dieser Mobilisierungseff-

fekt würde vor allem für einen Zusammenhang zwischen der Anzahl gesammelter Unterschriften und der Stimmbeteiligung sprechen; eine kurze Sammeldauer (mithin ein hohes Sammeltempo) könnte sich aus dieser Perspektive hingegen sogar negativ auf die Partizipationsrate auswirken, weil für die Bevölkerung dadurch weniger ausgiebig Gelegenheit besteht, mit dem Anliegen in Berührung zu kommen.

Neben dem fehlenden Mobilisierungseffekt bei einer kurzen Sammeldauer gibt es insbesondere zwei Argumente, die in Frage stellen, ob von einer erfolgreichen Unterschriftensammlung tatsächlich auf die politische Relevanz eines Anliegens geschlossen werden kann:

Erstens wird oft argumentiert, dass eine erfolgreiche Unterschriftensammlung nicht so sehr den Rückhalt eines Anliegens in der breiten Bevölkerung spiegle, sondern vielmehr die *Organisationsfähigkeit* der dahinterstehenden Interessen. Dass ein Anliegen populär sei, sei weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Unterschriftensammlung: Einerseits sei der Rückhalt in der breiten Bevölkerung nicht notwendig, weil mitglieder- und/oder finanzstarke Organisationen praktisch im Alleingang die erforderlichen Unterschriften zusammenbringen könnten, auch wenn das propagierte Anliegen eigentlich auf keine grosse Resonanz über ihre begrenzte Klientel hinaus stosse (Bisaz 2020, 312, 513; vgl. auch Bundesrat 1975, 136; Braun Binder et al. 2020, 123).²⁰ Gleichzeitig sei ein eigentlich zugkräftiges Anliegen auch keine hinreichende Bedingung dafür, dass eine Initiative oder ein Referendum zustande kommt: Das Erreichen der Unterschriftenhürden setzt erhebliche Ressourcen finanzieller, personeller und/oder organisatorischer Art voraus (Möckli 1994, 256; Caroni 2021, 84–85; Linder & Mueller 2017, 331), über die kleine, nicht in einer vorbestehenden Struktur organisierte und finanziell schwache Gruppen oft nicht verfügen.²¹

20 Möckli (1994, 198) verweist zudem auf Beispiele von der lokalen Ebene, bei denen es mit einer guten Organisation gelungen sei, selbst für sinnfreie Jux-Initiativen genügend Unterschriften zu sammeln: So sind in der Stadt Luzern in den 1980er Jahren eine Initiative für die «Wiederinstandstellung des zerstörten Herbert-von-Karajan-Denkmal» (obwohl ein solches Denkmal überhaupt nie existiert hat) sowie eine Initiative für eine richtungsgetrennte Fussgängerbrücke, «damit die Hausfrauen, die Eier eingekauft haben, nicht in Gefahr geraten, ihre Einkaufstaschen gegeneinanderzustossen», zustande gekommen.

21 Genau diese Befürchtung klingt in wissenschaftlichen und politischen Diskussionen um die Höhe der Unterschriftenhürden oft an (Bisaz 2020, 108; Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2017; Braun Binder 2014, 543, 556; Rielle 2010a, 2010b; Sciarini & Trechsel 1996, 217; Bundesrat 1975, 136, 140–141). Auf den Punkt gebracht wurden sie in den Slogans gegen die Erhöhung der Unterschriftenzahl von 1977: «Initiative und Referendum nur noch für die Mächtigen?», «Volksrechte für wen?» und «Verbandsrechte statt Volksrechte?» (POCH 1977; Referendumskomitee 1977). Gegenbeispiele wie etwa die erfolgreichen Unterschriftensammlungen für die Vollgeld-Initiative [618] oder das Referendum gegen die Überwachung von Versicherten («Versicherungsspione», [625]), hinter denen keine ressourcenstarken

Ist die Unterschriftenhürde einmal überwunden, können die Karten für die Volksabstimmung indessen neu gemischt werden: Zwar haben organisationsfähige Interessen gegenüber ressourcenschwachen Akteur:innen zweifellos auch im Abstimmungskampf Vorteile (Hangartner & Kley 2000, 1077), Initiant:innen und Referendumsführer:innen erhalten aber mit der parlamentarischen Debatte, den Parolenfassungen in den Parteien, den Diskussionen in der Zivilgesellschaft und den Informationen in den behördlichen Abstimmungsunterlagen doch Plattformen, in denen ihr Anliegen zumindest teilweise auch unabhängig von ihren Ressourcen zur Sprache kommt. Durch die breiteren Plattformen und/oder eine breitere Unterstützung kann sich die Ausgangslage bis zur Abstimmung damit deutlich verändern und die Organisationsfähigkeit der Urheber:innen an Bedeutung verlieren. Nach dieser Argumentation sagt der Erfolg in der Unterschriftensammlung also kaum etwas über das Abschneiden in der Volksabstimmung, über die Stimmbeteiligung oder über die mediale Resonanz aus; der Sammelerfolg hängt demnach vor allem von der Organisationsfähigkeit der Urheber:innen ab, wohingegen für die politische Relevanz, die ein Anliegen entfaltet, viele weitere Faktoren ausschlaggebend sind.

Zweitens kann die Aussagekraft von Unterschieden beim Sammelerfolg auch deshalb angezweifelt werden, weil die *Meinungsbildung bei den Unterschreibenden womöglich noch nicht weit fortgeschritten* ist. Dass eine Person eine Initiative oder ein Referendum unterschreibt, bedeutet nicht zwingend, dass diese Person das Anliegen auch in der Abstimmung – nachdem sie im Lauf des Abstimmungskampfs mit weiteren Informationen konfrontiert worden ist – unterstützt oder überhaupt an der Abstimmung teilnimmt. Selbst falls die Unterschriftensammlung – wie oben argumentiert – tatsächlich den Rückhalt eines Anliegens in der breiten Bevölkerung abbilden sollte, wäre dieses Bild demnach nur für den Zeitpunkt der Unterschriftensammlung verlässlich, nicht aber für den Zeitpunkt der Abstimmung. In den USA haben gemäss Möckli (1994, 201) Erhebungen gezeigt, dass sich nur die Hälfte jener, die eine Initiative oder ein Referendum unterschreiben, am Abstimmungstag dann tatsächlich zugunsten dieses Anliegens entscheiden. Bisaz (2020, 311–312) führt die möglichen Abläufe dahinter plastisch aus: «Häufig besteht ein frappantes Informationsgefälle zwischen gut vorbereiteten, manipulativ vorgehenden [...] Unterschriftensammlern und den von ihnen angesprochenen Personen, die sich möglicherweise noch nicht weitergehend mit dem betreffenden Thema [...] auseinandergesetzt haben und in erster Linie aus der ihnen unangenehmen Situation herauskommen möchten. Im Wissen darum, dass mit der Unterzeichnung noch kein Beschluss gefällt wird und in einer allfälligen Volksabstimmung immer noch anders entschieden werden kann, ist schnell unterzeichnet.» In der Schweizer Abstimmungsgeschichte fin-

Organisationen standen (Burger 2019; Caroni & Heidegger 2021), stellen nach diesem Argument bloss rare Ausnahmen dar. Der Beitrag von *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder* in diesem Band zeigt denn auch, dass die Mehrheit der zustande gekommenen Initiativen von etablierten Parteien oder Verbänden getragen wurden.

den sich sogar drei Initiativen, die in der Volksabstimmung weniger Ja-Stimmen auf sich vereinigten als sie zuvor gültige Unterschriften erhalten hatten (Swiss-votes 2021). Zwar handelt es sich bei allen drei um besondere Fälle, weil das Parlament alternative Lösungen zu den Initiativen entwickelt hatte;²² dennoch illustrieren diese Fälle eindrücklich, dass insbesondere bei Volksinitiativen die Sammelphase oft erst den Beginn des politischen Prozesses markiert und sich die Haltung der Stimmberechtigten – und auch ganzer Parteien und Organisationen – in dessen Lauf mitunter stark verändern kann. Aber auch bei Referendumsvorlagen werden die Karten nach dem Zustandekommen des Referendums bis zum Abstimmungstag bisweilen neu gemischt (Linder & Mueller 2017, 306–307; Sciarini & Trechsel 1996, 227). Durch den zeitlichen Abstand zwischen Sammelphase und Abstimmungstag können sich ebenso wie die Unterstützung auch die *Salienz und die wahrgenommene Bedeutung* eines Themas verändern (sei es aufgrund von Kampagneneffekten oder der allgemeinen politischen Themenkonjunktur), was gegen einen Zusammenhang zwischen Sammelerfolg einerseits und Abstimmungsergebnis, Stimmbeteiligung sowie Intensität der öffentlichen Debatte im Vorfeld der Abstimmung andererseits spricht.

Verschiedentlich wird in der bisherigen Debatte zu den Unterschriftenhürden zudem auf Einzelfälle verwiesen, die «nur mit relativ bescheidenen Unterschriftenzahlen eingereicht wurden» und nichtsdestoweniger «zu überaus harten Auseinandersetzungen und zu knappen Abstimmungsergebnissen geführt» haben (Bundesrat 1975, 141; siehe auch Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2017; Wili 1982, 62–63; Referendumskomitee 1977), wobei die angeführte Evidenz allerdings anekdotisch bleibt.

Theoretisch gibt es also Argumente, die einen Zusammenhang zwischen dem Sammelerfolg und der Relevanz eines Anliegens erwarten lassen, aber auch Argumente, die gegen einen solchen Zusammenhang sprechen. Inwiefern tatsächlich ein Zusammenhang besteht, ist eine empirische Frage. Wir suchen diese im Folgenden zu beantworten, indem wir die folgenden vier Hypothesen überprüfen; die Hypothesen nehmen je einen der vier Aspekte auf, an denen wir die politische Relevanz eines Anliegens messen (siehe 3.3.1):

22 Der Initiative zur Getreideversorgung 1929 [107.1] und der Kaufkraftinitiative 1951 [156.1] standen direkte Gegenentwürfe gegenüber, ein doppeltes Ja war damals noch nicht zulässig. Bei der Getreideinitiative bevorzugte im Abstimmungskampf sogar das Initiativkomitee selbst den Gegenentwurf, allerdings war damals der Rückzug einer Initiative noch nicht möglich (Bolliger 2010b). Beim dritten Fall handelt es sich um die Schutzhaftinitiative [94]: Diese wurde 1923 erst zur Abstimmung gebracht, nachdem das Volk bereits über den indirekten Gegenvorschlag dazu entschieden hatte [92]; dieser wäre weniger weit gegangen als die Initiative, wurde aber dennoch verworfen. Damit war die Initiative «materiell überholt» und wurde im Abstimmungskampf auch nicht mehr ernsthaft verfochten (Bolliger 2010a, 145).

Hypothese 1: Anliegen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder schneller gesammelt werden können, erzielen in der Volksabstimmung einen höheren Stimmenanteil.

Hypothese 2: Anliegen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder schneller gesammelt werden können, erzielen in der Volksabstimmung öfter eine Mehrheit der Stimmen.

Hypothese 3: Anliegen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder schneller gesammelt werden können, mobilisieren in der Volksabstimmung eine höhere Stimmbeteiligung.

Hypothese 4: Anliegen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder schneller gesammelt werden können, lösen eine intensivere öffentliche Debatte aus.

3.4 Daten, Operationalisierung und Methodik

Zur Prüfung der aufgestellten Hypothesen ziehen wir grundsätzlich alle fakultativen Referenden und Volksinitiativen heran, die seit der Einführung dieser beiden Instrumente (fakultatives Referendum 1874, Volksinitiative 1891) bis und mit dem Abstimmungssonntag vom 13. Juni 2021 zur Abstimmung gelangt sind. Es fallen insgesamt 223 Volksinitiativen und 198 fakultative Referenden in diesen Zeitraum. Aufgrund von Datenlücken konnten indessen die fakultativen Referenden vor 1891 und die (einzige) Volksinitiative vor 1894 [40] nicht berücksichtigt werden; auch einzelne spätere Vorlagen mussten wegen unvollständiger Daten ausgeschlossen werden.²³

Alle Daten für die Überprüfung der Hypothesen konnten dem Swissvotes-Datensatz (Swissvotes 2021) entnommen werden. Dieser stützt sich für die hier relevanten Daten seinerseits auf Behördenunterlagen²⁴, Analysen anderer Institute²⁵ sowie Erhebungen aus Primärquellen und Sekundärliteratur²⁶. Tabelle 3.1

23 Beispielsweise ist für die Initiative für einen Beitrag der öffentlichen Unternehmungen an die Kosten der Landesverteidigung [157], die 1951 zur Abstimmung kam, das Datum des Sammelbeginns nicht bekannt. Ausgeschlossen wurden auch die 2021er Referenden zum CO₂-Gesetz [644] und zum Gesetz über polizeiliche Massnahmen gegen Terrorismus [645], weil bei diesen aufgrund der Covid-19-Sonderregelungen nicht für alle eingereichten Unterschriften die Stimmrechtsbescheinigung durchgeführt wurde (vgl. BBl 2021 461, BBl 2021 462).

24 Unterschriftenzahlen, Sammeldauern, Abstimmungsergebnisse, Stimmbeteiligung, Anzahl Stimmberechtigte, Unterstützung und Umstrittenheit im Parlament.

25 Auswertungen zur Medienresonanz durch das Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich.

26 Politikbereich.

im Online-Anhang²⁷ gibt eine Übersicht über alle verwendeten Variablen und deren Operationalisierung.

Die *unabhängige Variable* – die sich unter dem Oberbegriff «Sammelerfolg» zusammenfassen lässt – operationalisieren wir einerseits anhand der *relativen Unterschriftenzahl* (Anzahl gültiger Unterschriften im Verhältnis zur vorgegebenen Mindestzahl) und andererseits anhand des erzielten *Sammeltempos* (gültige Unterschriften pro eingesetzten Sammeltag). Das Sammeltempo verwenden wir nur für die Analysen zu den Volksinitiativen, nicht für die fakultativen Referenden; der Grund ist, dass für die Mehrheit der fakultativen Referenden das Datum der amtlichen Veröffentlichung der Referendumsvorlage, die den Beginn der Sammelfrist markiert, nicht bekannt ist und dass für jene Referenden, für die diese Angaben vorliegen, kaum Varianz besteht: Alle Referendumskomitees schöpften die Sammelfrist ganz oder fast ganz aus (siehe oben, 3.2.2).

Die *abhängigen Variablen* sind der an der Urne erzielte *Ja-Stimmenanteil*, der *Abstimmungserfolg* (Dummy-Variable: Volksmehr erreicht oder nicht), die *Stimmbeteiligungsrates* sowie die *Medienresonanz*. Der Indikator für die Medienresonanz misst die Intensität der medialen Behandlung der Vorlage anhand der Anzahl Medienbeiträge zur Vorlage, die in den zwölf Wochen vor der Abstimmung erschienen sind; entsprechende Daten liegen erst für die Abstimmungen seit 2013 vor.

Mit Blick auf die *Kontrollvariablen* ist zu erwarten, dass das Ergebnis der Volksabstimmung (Ja-Anteil und Abstimmungserfolg) auch vom Grad der *Zustimmung in den eidgenössischen Räten* und damit von einer breiten politischen Abstützung abhängt (Sciarini & Trechsel 1996, 225). In diese Modelle flossen daher die Ja-Anteile im Nationalrat und im Ständerat ein. Die Stimmbeteiligung und die Medienresonanz werden dagegen mutmasslich vom Grad der politischen *Umstrittenheit* des Anliegens beeinflusst, indem umstrittenere Anliegen höhere Aufmerksamkeit generieren und stärker mobilisieren (vgl. auch Barankay et al. 2003, 185). In den entsprechenden Modellen wurde deshalb für die Umstrittenheit im Parlament kontrolliert. Zusätzlich wurde bei allen Modellen die *Anzahl Stimmberechtigter* einbezogen, um dafür zu kontrollieren, dass sich potenziell umso mehr Unterschriften sammeln lassen, je mehr Stimmberechtigte es gibt. Gleichzeitig lassen sich mit der Stimmberechtigten-Variable grob auch Zeiteffekte kontrollieren, da die Anzahl Stimmberechtigter über den gesamten Untersuchungszeitraum stets gestiegen ist.²⁸ Ebenso kontrolliert wurde für einen möglichen Einfluss des *Politikbereichs*, dem das Anliegen zuzuordnen ist (z.B. Aussenpolitik, Sicherheitspolitik oder Sozialpolitik; für Details siehe Tabelle 3.1 im Online-Anhang).

27 Der Online-Anhang findet sich unter <http://doi.org/10.48350/166932>.

28 Alternativ haben wir alle Modelle auch mit einer kategorialen Variable überprüft, die den Untersuchungszeitraum in Anlehnung an Bühlmann (2018) in sieben Epochen einteilt. Es ergeben sich dadurch keine wesentlichen Veränderungen gegenüber den hier präsentierten Ergebnissen. Die Anzahl Stimmberechtigter korreliert denn auch sehr stark mit der Epochenvariable ($r=0,91$).

Initiativen und fakultative Referenden wurden grundsätzlich separat analysiert; wo dies nicht der Fall war, wurde für die *Rechtsform* kontrolliert. Bei Initiativen wurde ausserdem berücksichtigt, ob mit der Initiative auch ein direkter *Gegenentwurf* zur Abstimmung gelangt ist, weil dies Auswirkungen auf die Erfolgsaussichten der Initiative in der Volksabstimmung haben könnte. Bei den Analysen zum Sammeltempo bei Volksinitiativen kontrollierten wir auch dafür, ob die *Sammeldauer formell begrenzt* war (Sammelbeginn nach 1978) oder nicht. Bei den Modellen zur Stimmbeteiligung wurde schliesslich für die *Anzahl Vorlagen* kontrolliert, die am selben Tag zur Abstimmung kamen, da dies aufgrund von Mitnahmeeffekten zu einer höheren Partizipation führen könnte (vgl. Barankay et al. 2003, 186). Um die Problematik der Mitnahmeeffekte weiter zu reduzieren, stützen sich die Analysen zur Stimmbeteiligung zudem auf einen Datensatz, der nur die «*Lokomotiv-Vorlagen*» enthält, also nur jene Vorlagen, welche die höchste Stimmbeteiligung aller gleichentags zur Abstimmung stehenden Vorlagen erzielten.²⁹

Als *Analysemethoden* setzten wir einerseits lineare Regressionsmodelle ein, um die Zusammenhänge zwischen Unterschriftenzahl bzw. Sammeltempo und Ja-Stimmenanteil in der Volksabstimmung (Hypothese 1), Stimmbeteiligung (Hypothese 3) und erzeugter Medienresonanz (Hypothese 4) zu schätzen. Zur Überprüfung der Hypothese 2 wurde in einem Logit-Modell der Zusammenhang zwischen Unterschriftenzahl bzw. Sammeltempo und dem Abstimmungserfolg (Volksmehr ja/nein) untersucht.

3.5 Ergebnisse

3.5.1 Zusammenhang zum erzielten Ja-Stimmenanteil: nur bei Volksinitiativen

Die Auswertung der Daten zeigt: Über die letzten 130 Jahre hinweg haben Volksinitiativen, für die im Verhältnis zum jeweils geltenden Quorum eine höhere Anzahl Unterschriften gesammelt werden konnte, schliesslich auch einen höheren Ja-Stimmenanteil in der Volksabstimmung erzielt. Dieser Zusammenhang gilt auch dann, wenn verschiedene Kontrollvariablen berücksichtigt werden (Abbildung 1).³⁰ Bei einer Volksinitiative, die mit 200 000 Unterschriften zustande gekommen war, resultierte gemäss dem statistischen Modell im Durchschnitt ein um immerhin 3 Prozentpunkte höherer Ja-Stimmenanteil als für eine Ini-

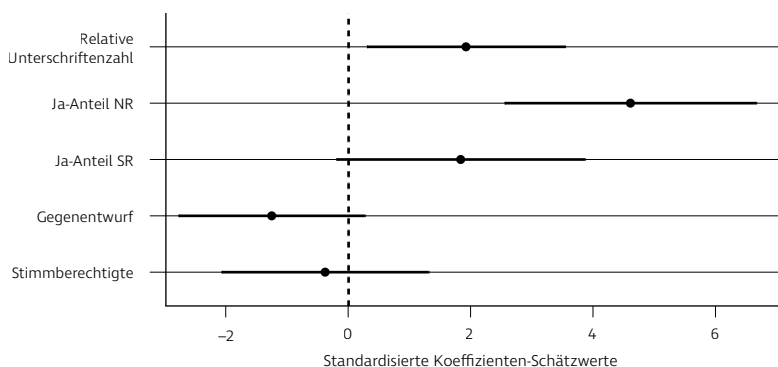
29 Der Beitrag von Thomas Milic im vorliegenden Band wählt dieselbe Operationalisierung der Lokomotiv-Vorlagen und diskutiert diese sowie mögliche Mitnahmeeffekte ausführlicher.

30 Der Zusammenhang erweist sich als robust auf einem Signifikanzniveau von 95 Prozent, auch wenn die Kontrollvariablen variiert werden. So ändert sich nichts Wesentliches an den Ergebnissen, wenn zusätzlich noch für den Politikbereich kontrolliert wird oder wenn für historische Epochen statt für die Anzahl Stimmberechtigter kontrolliert wird (Tabelle 3.2 im Online-Anhang).

tiative, die mit lediglich 100000 gültigen Unterschriften eingereicht worden war (siehe Tabelle 3.2 im Online-Anhang). Ebenfalls einen höheren Ja-Stimmenanteil erzielten Initiativen, die bereits in den Reihen des Nationalrats mehr Unterstützung erhalten hatten, wohingegen die Effekte der weiteren Kontrollvariablen nicht signifikant sind.

Dieser Zusammenhang gilt tendenziell – auf einem Signifikanzniveau von 90 Prozent – auch dann, wenn statt der Gesamtzahl gesammelter Unterschriften das Sammeltempo betrachtet wird: Volksinitiativen, für welche mehr Unterschriften pro eingesetzten Sammeltag zusammenkamen, erreichten in der Regel einen höheren Ja-Stimmenanteil (Tabelle 3.2 im Online-Anhang).

Abbildung 1: Einflussfaktoren für den Ja-Stimmenanteil bei Volksinitiativen, 1894–2021



Erläuterung: OLS-Regression. Abgebildet werden die standardisierten Schätzwerte der Koeffizienten und deren 95-Prozent-Konfidenzintervalle: Für jene Einflussfaktoren, deren schwarze Linie die gestrichelte Nulllinie nicht schneidet, besteht ein Zusammenhang zum Ja-Stimmenanteil in der Volksabstimmung, der mindestens auf 95-Prozent-Niveau signifikant ist.

Für Details zur Operationalisierung der einzelnen Variablen siehe Tabelle 3.1 im Online-Anhang. N=199. Korrigiertes Bestimmtheitsmass $R^2 = 0,288$.

Quelle: Eigene Auswertung mit Daten von Swissvotes (2021).

Betrachten wir statt der Volksinitiativen hingegen die fakultativen Referenden, zeigt sich kein solcher Zusammenhang. Zwar erreichten Vorlagen, gegen die ein Referendum mit vielen Unterschriften zustande gekommen war, erwartungsgemäss tendenziell weniger Ja-Stimmen.³¹ Der Zusammenhang besteht aber nur in der Tendenz und ist statistisch nicht signifikant.³²

-
- 31 Bei Referenden ist ein niedriger Ja-Anteil im Sinn der Referendumsführenden.
 32 Bloss bei einer bivariaten Auswertung erscheint ein signifikanter Zusammenhang; dieser fällt jedoch weg, wenn Kontrollvariablen einbezogen werden. Bedeutender als die Anzahl gesammelter Unterschriften ist bei den fakultativen Referenden die Anzahl Stimmberechtigter bzw. die Epoche: Je mehr Personen stimmberechtigt waren – also je näher die Referendumsabstimmung an der Gegenwart liegt –, desto höher war der Ja-Stimmenanteil; namentlich bei Referen-

Das Fazit zur Hypothese 1 fällt also differenziert aus: Volksinitiativen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder schneller gesammelt werden können, erzielen in der Volksabstimmung einen höheren Stimmenanteil; bei fakultativen Referenden besteht hingegen kein Zusammenhang. Eine denkbare Erklärung für diesen Unterschied ist, dass der Sammelerfolg bei fakultativen Referenden stärker von der Organisationsfähigkeit der Urheber:innen und weniger stark vom Rückhalt des Anliegens in der breiten Bevölkerung abhängt als bei Volksinitiativen (vgl. Abschnitt 3.3.3). Denn zum einen ist die Sammelfrist bei Referenden viel kürzer und der Zeitpunkt des Sammelbeginns kann nicht von den Urheber:innen selbst gewählt werden, womit ressourcenschwache Gruppen viel weniger Möglichkeiten haben, um Organisationsdefizite aufzuholen (vgl. auch Wili 1982, 83). Zum anderen ist möglicherweise das Quorum von 50000 Unterschriften ein weniger verlässlicher Prüfstein für den Rückhalt der Urheber:innen in der breiten Bevölkerung als das immerhin doppelt so hohe Quorum für Initiativen. Für die Überprüfung dieser Erklärungsansätze wären jedoch vertiefte Untersuchungen nötig.

3.5.2 Kein Zusammenhang zum Abstimmungserfolg

Wird der Abstimmungserfolg nicht am genauen Stimmenanteil gemessen, sondern lediglich daran, ob ein Anliegen in der Abstimmung eine Mehrheit erzielt oder nicht, so ergeben sich etwas andere Befunde. Nach dieser Betrachtungsweise erlaubt nämlich auch und gerade bei den Volksinitiativen die Unterschriftensammlung keinerlei verlässliche Rückschlüsse auf den Abstimmungserfolg: Die 23 Volksinitiativen, die bis Mitte 2021 angenommen wurden, waren in der Unterschriftensammlung nicht erfolgreicher als die 200 abgelehnten Initiativen. Dies gilt bei Auswertungen für die Anzahl gesammelter Unterschriften ebenso wie für das Sammeltempo (Tabelle 3.4 im Online-Anhang).

Bei den fakultativen Referenden besteht für den Abstimmungserfolg ein tendenzieller Zusammenhang in der erwarteten Richtung: Referenden mit höherer Unterschriftenzahl vermochten die bekämpften Vorlagen im Durchschnitt etwas häufiger zu Fall zu bringen, allerdings ist dieser Zusammenhang statistisch nur auf dem 90-Prozent-Niveau signifikant.³³

Die Hypothese 2 kann also weder für Volksinitiativen noch für fakultative Referenden bestätigt werden: Anliegen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder höherem Tempo gesammelt werden können, erzielen in der Volksabstimmung nicht öfter eine Mehrheit der Stimmen.

33 dumsabstimmungen, die nach 1990 stattfanden, war der Ja-Anteil signifikant höher als bei solchen im 19. Jahrhundert (siehe Tabelle 3.3 im Online-Anhang). Bei einer bivariaten Analyse ist der Zusammenhang auf 99-Prozent-Niveau signifikant, hingegen fällt das Signifikanzniveau auf 90 Prozent, sobald Kontrollvariablen in das Modell einbezogen werden (Tabelle 3.5 im Online-Anhang).

3.5.3 Höhere Stimmbeteiligung bei höherer Unterschriftenzahl

Je stärker eine Volksinitiative oder ein fakultatives Referendum bei der Unterschriftensammlung mobilisierte, desto höher fiel schliesslich auch die Beteiligung an der Abstimmung aus (Abbildung 2).³⁴ Bei einer Vorlage, die mit 200000 Unterschriften zustande gekommen war, lag die Stimmbeteiligung durchschnittlich um 3,6 Prozentpunkte höher als bei einer Vorlage, zu der bloss 100000 Unterschriften zusammengekommen waren; dies unter Kontrolle aller anderen Einflussgrössen in Abbildung 2. Weitere Analysen zeigen, dass dieser Zusammenhang sowohl für Volksinitiativen als auch für fakultative Referenden gilt (vgl. Tabellen 3.7 und 3.8 im Online-Anhang).

Ein Blick auf die Kontrollvariablen zeigt im Weiteren, dass die Stimmbeteiligung bei solchen Vorlagen höher war, die im Nationalrat weniger umstritten waren und bei denen die Anzahl Stimmberechtigter geringer war.³⁵

Präzisiert werden muss dieser Befund dann, wenn man sich nicht dafür interessiert, wie deutlich das Unterschriftenquorum übertroffen wurde (relative Unterschriftenzahl), sondern für die Anzahl gesammelter Unterschriften pro Tag (Sammeltempo): In diesem Fall fällt der statistische Zusammenhang zur Stimmbeteiligung je nach Ausgestaltung des Modells weg.³⁶

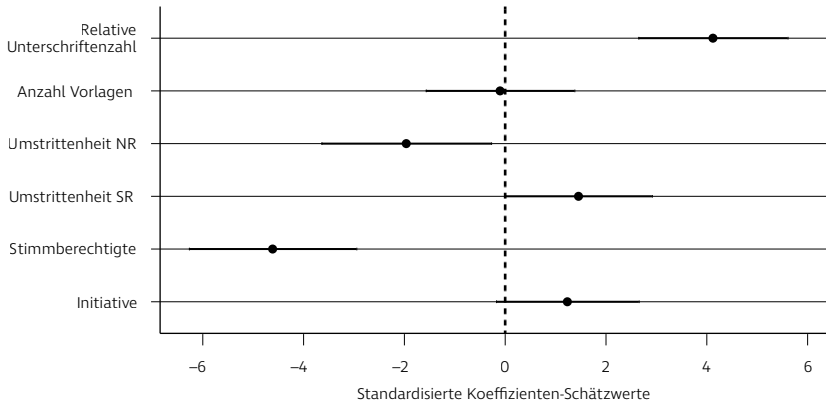
Insgesamt ergibt sich damit auch zur Hypothese 3 ein differenziertes Resultat: Anliegen, für die Unterschriften in höherer Zahl gesammelt werden, erzielen in der Volksabstimmung eine höhere Stimmbeteiligung; ein hohes Sammeltempo lässt hingegen nicht eindeutig eine höhere Stimmbeteiligung erwarten. Gemäss diesen Ergebnissen scheint es eher der *Mobilisierungseffekt* einer breit

34 Dieser Befund ist auf 99-Prozent-Niveau signifikant und bleibt gegenüber allen getesteten Abwandlungen des Modells robust (vgl. Tabelle 3.6 im Online-Anhang). Getestet wurden namentlich auch separate Auswertungen für Volksinitiativen und fakultative Referenden, ein Einbezug sämtlicher Vorlagen statt nur der «Lokomotiv-Vorlagen», die Berücksichtigung des Politikbereichs als zusätzlicher Kontrollvariable sowie eine Kontrolle für historische Epochen statt für die Anzahl Stimmberechtigter.

35 Wie die zusätzlichen Modelle in Tabelle 3.6 des Online-Anhangs zeigen, ist der negative Zusammenhang zur Anzahl Stimmberechtigter primär als Zeiteffekt zu interpretieren: Die Stimmbeteiligung nahm über den Untersuchungszeitraum hinweg grösstenteils ab, während die Anzahl Stimmberechtigter parallel dazu anstieg. – Der negative Zusammenhang zur Umstrittenheit im Nationalrat ist überraschend, da bei umstrittenen Geschäften eher eine stärkere Mobilisierung zu erwarten wäre; wie dies zu erklären ist, muss hier offengelassen werden. Weitergehende Analysen zeigen jedenfalls, dass der überraschende Zusammenhang sowohl für Volksinitiativen als auch für Referenden gilt und dass er auch dann gilt, wenn statt der Umstrittenheit im Nationalrat die Umstrittenheit unter den Parteien (gemessen an den Parteiparolen) herangezogen wird. Für die Umstrittenheit im Ständerat besteht demgegenüber tendenziell ein Zusammenhang in der erwarteten Richtung, dieser ist allerdings nicht signifikant.

36 Kein signifikanter Zusammenhang ergibt sich dann, wenn man die Untersuchung auf die Volksinitiativen unter den Lokomotiv-Vorlagen beschränkt (N=113) und für den Politikbereich kontrolliert (Tabelle 3.7 im Online-Anhang).

Abbildung 2: Einflussfaktoren für die Stimmbeteiligung bei Volksinitiativen und fakultativen Referenden, 1891–2021



Erläuterung: OLS-Regression. Abgebildet werden die standardisierten Schätzwerte der Koeffizienten und deren 95-Prozent-Konfidenzintervalle: Für jene Einflussfaktoren, deren schwarze Linie die gestrichelte Nulllinie nicht schneidet, besteht ein Zusammenhang zur Stimmbeteiligung, der mindestens auf 95-Prozent-Niveau signifikant ist. – Für die hier abgebildete Analyse wurden lediglich jene Vorlagen berücksichtigt, die an ihrem Abstimmungstag die höchste Stimmbeteiligung aller Vorlagen erzielten («Lokomotiv-Vorlagen»).

Für Details zur Operationalisierung der einzelnen Variablen siehe Tabelle 3.1 im Online-Anhang. N=203. Korrigiertes Bestimmtheitsmass $R^2=0,390$.

Quelle: Eigene Auswertung mit Daten von Swissvotes (2021).

angelegten Unterschriftensammlung zu sein, der zu einer höheren Stimmbeteiligung führt, wohingegen das schnelle Erreichen der Unterschriftenhürde kein zuverlässiger Gradmesser dafür ist, dass ein Thema die breite Bevölkerung bis zum Abstimmungstag beschäftigt (vgl. Abschnitt 3.3.2 und Barankay et al. 2003).

3.5.4 Zusammenhang zur Medienresonanz: nur bei Volksinitiativen

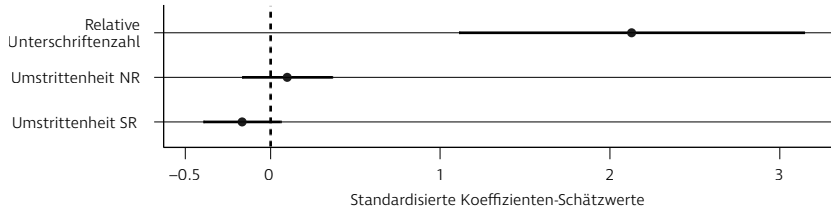
Als viertes und letztes Kriterium für die Relevanz direktdemokratischer Anliegen untersuchen wir die Intensität der öffentlichen Debatte, gemessen an der Medienresonanz in den zwölf Wochen vor der Abstimmung.³⁷

Für Volksinitiativen ergibt sich ein deutlicher Befund: Je erfolgreicher die Unterschriftensammlung zu einer Initiative verlaufen war, desto intensiver beschäftigte diese Vorlage im Abstimmungskampf die Öffentlichkeit bzw. die Medien. Dieser Zusammenhang bleibt auch dann auf dem 99-Prozent-Niveau signifikant, wenn für die Umstrittenheit der Vorlage in den beiden Parlaments-

³⁷ Als alternatives Mass für die Intensität der ausgelösten Debatten wurde geprüft, ob Volksinitiativen mit höheren Unterschriftenzahlen oder höherem Sammeltempo für umfangreichere Diskussionen im Parlament sorgen, gemessen an der Anzahl Wörter, die in den Parlamentsdebatten von 1995 bis 2018 geäußert wurden (Zumbach 2019). Hier zeigte sich indessen keinerlei statistischer Zusammenhang.

kammern kontrolliert wird (Abbildung 3).³⁸ Der Zusammenhang gilt gleichermaßen für die Anzahl insgesamt gesammelter Unterschriften wie auch für das Sammeltempo (siehe Tabelle 3.9 im Online-Anhang).

Abbildung 3: Einflussfaktoren für die Medienresonanz von Volksinitiativen, 2013–2021



Erläuterung: OLS-Regression. Abgebildet werden die standardisierten Schätzwerte der Koeffizienten und deren 95-Prozent-Konfidenzintervalle: Für jene Einflussfaktoren, deren schwarze Linie die gestrichelte Nulllinie nicht schneidet, besteht ein Zusammenhang zur Medienresonanz, der mindestens auf 95-Prozent-Niveau signifikant ist.

Für Details zur Operationalisierung der einzelnen Variablen siehe Tabelle 3.1 im Online-Anhang. N=40. Korrigiertes Bestimmtheitsmass $R^2=0,317$.

Quelle: Eigene Auswertung mit Daten von Swissvotes (2021).

Deutlich ist das Analyseergebnis auch für die fakultativen Referenden, allerdings auf andere Weise: Hier zeigt sich kein Zusammenhang zwischen Unterschriftensammlung und Medienresonanz, weder bei einer bivariaten Analyse noch mit einer Kontrolle für die Umstrittenheit (Tabelle 3.10 im Online-Anhang).

Anzumerken bleibt, dass diese Analysen auf geringen Fallzahlen (40 Volksinitiativen und 26 fakultativen Referenden) beruhen, weil Daten zur Medienresonanz erst ab 2013 vorhanden sind. Die Ergebnisse sind insofern mit Zurückhaltung zu interpretieren und sollten überprüft werden, wenn dereinst eine breitere Datenbasis vorliegt.

Mit diesem Vorbehalt kann zur Hypothese 4 Folgendes festgestellt werden: Volksinitiativen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder schneller gesammelt werden können, vermögen eine intensivere öffentliche Debatte – gemessen an der Medienresonanz – auszulösen. Für fakultative Referenden besteht hingegen kein solcher Zusammenhang.

3.6 Fazit

Lassen sich daraus, wie erfolgreich die Unterschriftensammlung zu einem Anliegen verläuft, Rückschlüsse auf seine politische Relevanz ziehen? Dieser Frage ist der vorliegende Beitrag mit einer Analyse zu den letzten 130 Jahren

³⁸ Im Übrigen ist der Zusammenhang auch dann robust, wenn zusätzlich für den Politikbereich und für die Anzahl Stimmberechtigter kontrolliert wird (Tabelle 3.9 im Online-Anhang).

Schweizer Abstimmungsgeschichte nachgegangen. Denn der Institution der Unterschriftensammlung ist in der halbdirekten Demokratie der Schweiz eine bedeutende Rolle zugedacht: Sie soll dafür sorgen, «dass nur relevante und gleichzeitig alle relevanten Anträge aus dem Volk der Volksabstimmung zugeführt werden» (Bisaz 2020, 505).

Die Antwort auf unsere Forschungsfrage fällt gemischt aus – je nachdem, woran man die Relevanz misst, ob man Volksinitiativen oder fakultative Referenden anschaut und ob man sich für die erzielte Unterschriftenzahl oder für das Sammeltempo interessiert. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Ergebnisse.

Tabelle 1: Festgestellte Zusammenhänge zwischen Sammelerfolg und politischer Relevanz

Kriterium für Relevanz	Erzielter Stimmenanteil	Abstimmungserfolg	Stimmbeteiligung	Medienresonanz
Fak. Referenden: Unterschriftenzahl	(0)	(0)	X	0
Volksinitiativen: Unterschriftenzahl	X	0	X	X
Volksinitiativen: Sammeltempo	(0)	0	(0)	X

Erläuterung: X: Es besteht ein Zusammenhang in die theoretisch erwartete Richtung, der robust auf dem 95-Prozent-Niveau signifikant ist. – (0): Je nach Ausgestaltung des statistischen Modells besteht ein signifikanter Zusammenhang in die theoretisch erwartete Richtung, aber dieser erreicht nur das 90-Prozent-Niveau und/oder ist nicht robust. – 0: Es besteht kein signifikanter Zusammenhang.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Zusammenstellung zeigt, dass die Zahl der gesammelten Unterschriften bei Volksinitiativen tatsächlich Hinweise darauf gibt, welchen Widerhall eine Initiative im weiteren Verlauf des politischen Prozesses findet: Initiativen, für die mehr Unterschriften zusammenkommen, vermögen eine intensivere mediale Debatte anzustossen, locken mehr Stimmberechtigte an die Urne und erzielen auch einen höheren Ja-Stimmenanteil; für einen Abstimmungssieg reicht es ihnen allerdings ebenso selten wie Initiativen mit weniger Unterzeichnenden. Ein höheres Sammeltempo geht hingegen nur mit einer stärkeren Medienresonanz verlässlich einher. Eine höhere Unterschriftenzahl bei fakultativen Referenden schliesslich lässt zwar eine höhere Stimmbeteiligung zur Vorlage erwarten, sagt aber sonst nichts Zuverlässiges über die Relevanz des Referendums aus.

Damit ergibt sich ein differenziertes Fazit zu unserer Forschungsfrage: Bei Initiativen erweist sich die Unterschriftensammlung tatsächlich als zweckmässiges Kriterium, um früh im politischen Prozess Anhaltspunkte zum Rückhalt und zur Resonanz eines Anliegens in der breiten Bevölkerung zu gewinnen. Beim fakultativen Referendum sieht das jedoch anders aus: Hier trägt die Unterschriftensammlung – so, wie die Anforderungen heute ausgestaltet sind – offenbar nichts dazu bei, um zu erkennen, welche Parlamentsbeschlüsse in der

breiten Bevölkerung besonders umstritten sind und/oder für besonderen Diskussionsbedarf sorgen.

Worauf lässt sich diese unterschiedliche Funktionsweise der Unterschriftensammlung bei fakultativen Referenden und bei Volksinitiativen zurückführen? Ein plausibler Erklärungsansatz könnte in den unterschiedlichen Anforderungen an die Organisationsfähigkeit der Urheber:innen liegen: Bei Initiativen fällt diese etwas weniger stark ins Gewicht, denn wer eine Initiative lanciert, kann sich bereits vor Sammelbeginn auf die Sammelphase vorbereiten und organisieren (Wili 1982, 83). Wer hingegen ein Referendum ergreifen will, muss sehr viel rascher handlungsfähig sein, denn nachdem das Parlament ein Geschäft verabschiedet hat, beginnt die verhältnismässig kurze Referendumsfrist automatisch zu laufen. Dank der relativ langen Sammelfrist braucht es bei Initiativen auch einen etwas weniger konzertierten Effort, um die Unterschriften zusammenzubringen – ein Durchschnitt von 182 gültigen Unterschriften pro Tag ist ausreichend; bei einem fakultativen Referendum sind hingegen durchschnittlich 500 Unterschriften pro Tag nötig. In der Konsequenz heisst das, dass für die Unterschriftensammlung bei Initiativen die Ressourcen der Urheber:innen wohl eine etwas kleinere, der Inhalt des verfolgten Anliegens und sein Anklang in der Bevölkerung aber eine grössere Rolle spielen als bei Referenden. Dieser Erklärungsansatz wird auch dadurch gestützt, dass das Sammeltempo – das wiederum stärker von der Organisationsfähigkeit bestimmt sein dürfte – bei Initiativen der weniger zuverlässige Indikator für die Relevanz des Anliegens ist als die Unterschriftenzahl (siehe Tabelle 1). Auch dass bei Initiativen insgesamt doppelt so viele Unterschriften gesammelt werden müssen wie bei Referenden, mag dazu beitragen, dass die Unterschriftensammlung bei Initiativen ein zuverlässigeres Bild von der Stimmung in der Bevölkerung gibt als bei Referenden.

Welche Implikationen ergeben sich aus diesen Erkenntnissen für die virulente Diskussion um die optimale Ausgestaltung der Unterschriftenhürden (siehe etwa Tanner 2021; Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2017; Rühli & Adler 2015; Braun Binder 2014)? Dafür ist zunächst auf eine wichtige Limitierung der vorliegenden Studie hinzuweisen: Diese beschränkt sich auf die vergleichende Untersuchung jener Anliegen, die zustande gekommen sind; Initiativen und Referenden, die an den Unterschriftenhürden gescheitert sind, wurden hingegen nicht einbezogen.³⁹ Insofern ist keine direkte Aussage dazu möglich, wie gut die Unterschriftenhürden ihre staatsrechtliche Hauptfunktion – die Herausfilterung jener und nur jener Vorlagen, die nicht relevant sind – erfüllen.

39 Ebenfalls ausgeklammert haben wir Volksinitiativen, die zwar zustande gekommen, aber zurückgezogen oder aus einem anderen Grund nicht zur Abstimmung gebracht worden sind. Auch indirekte Wirkungen von Initiativen, etwa in Form von indirekten Gegenvorschlägen oder längerfristigen Auswirkungen auf die Gesetzgebung, haben wir nicht berücksichtigt (sogenannte Schwungradfunktion der Initiative, siehe Linder & Mueller 2017, 322; Rohner 2012; siehe auch den Beitrag von Anja Heidelberg und Marlène Gerber in diesem Band).

Unsere Analysen lassen aber die Formulierung dreier Thesen zu, die durch weitere Studien einer eingehenderen Prüfung unterzogen werden müssten:

Erstens deutet die differenzierte Natur unserer Ergebnisse darauf hin, dass das Verhältnis zwischen dem Erfolg in der Unterschriftensammlung und der politischen Wirkung, die ein Anliegen entfaltet, kein simples ist, sondern sich je nach Rechtsform, Kontext und genauer Ausgestaltung der Hürden unterscheidet. Mechanistische Vorstellungen, dass sich die Filterwirkung der Unterschriftenhürden quasi mit einem einfachen Handgriff zielgenau justieren lasse, erscheinen insofern wenig adäquat.

Zweitens legen unsere Analysen nahe, dass bei den Hürden für die fakultativen Referenden eher Handlungsbedarf besteht als bei jenen für Volksinitiativen. Denn während bei Initiativen der Erfolg in der Unterschriftensammlung tatsächlich mit der späteren Relevanz des Anliegens zusammenhängt, tut er das bei den fakultativen Referenden bisher kaum. Dass die öffentliche Diskussion sich bisher meist auf allfälligen Reformbedarf bei den Initiativhürden konzentriert (vgl. Rühli & Adler 2015, 7–8), wäre insofern zu hinterfragen.

Drittens erscheinen Reformen, die das erforderliche Sammeltempo verschärfen würden, als besonders riskant; solche Reformen liefen Gefahr, dass sie nicht jene Anliegen aussortieren würden, die sich für die politische Auseinandersetzung als weniger relevant erweisen, sondern vielmehr jene Anliegen, deren Urheber:innen über weniger Ressourcen verfügen. Sofern man überhaupt Handlungsbedarf ortet und den Anteil von Anliegen erhöhen möchte, die den demokratischen Prozess wirksam beleben, würden sich demnach eher grosszügigere Sammelfristen bei allenfalls erhöhten Unterschriftenzahlen anbieten.

3.7 Literatur

- Barankay, Iwan, Pascal Sciarini & Alexander H. Trechsel. 2003. Institutional Openness and the Use of Referendums and Popular Initiatives: Evidence from Swiss Cantons. *Swiss Political Science Review* 9: 169–199.
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Bisaz, Corsin. 2020. *Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz*. Zürich/St.Gallen: Dike.
- Bolliger, Christian. 2010a. Antisozialistische Staatsschutz-Initiative ist nach dem Nein zum Umsturzgesetz abgehakt. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 144–145). Bern: Haupt.
- Bolliger, Christian. 2010b. Bundesrat schmiedet mehrheitsfähige Getreideordnung ohne Monopol. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle

- (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 160–161). Bern: Haupt.
- Braun Binder, Nadja. 2014. Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting). *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* (I): 539–557.
- Braun Binder, Nadja, Thomas Milic & Philippe E. Rochat. 2020. *Die Volksinitiative als (ausser)parlamentarisches Instrument? Eine Untersuchung der Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees und der Trägerschaft von Volksinitiativen*. Zürich: Schulthess.
- Bühlmann, Marc. 2015. Semidirekte Demokratie als Spiel. Zum Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Parlament. *Parlament, Parlement, Parlamento* 18(1): 4–15.
- Bühlmann, Marc. 2018. «Elite» gegen «Basis»: Das spannungsreiche Verhältnis zwischen Parlament und Stimmbürgerschaft. In Adrian Vatter (Hrsg.), *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung* (S. 131–163). Zürich: NZZ Libro.
- Bundesrat. 1960. *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf für eine Neufassung des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung (vom 25. April 1960)*. BBl 1960 I, S. 1431–1448.
- Bundesrat. 1975. *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum (vom 9. Juni 1975)*. BBl 1975 II, S. 129–149.
- Burger, Rudolf. 2019. Das Schweizer Geldsystem bleibt, wie es ist. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*. www.swissvotes.ch (04.08.2021).
- Caroni, Flavia. 2021. Unterschriftensammlungen in Zeiten des «Social Distancing». In Christian Ewert & Lea Heyne (Hrsg.), *One Year with Covid-19* (S. 81–85). DemocracyNet.
- Caroni, Flavia & Anja Heidelberger. 2021. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Parlament schafft eine gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten (Pa. Iv. 16.479), 2016–2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss (04.08.2021).
- Caroni, Flavia & Adrian Vatter. 2016. Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative. *LeGes* 27(2): 189–210.
- Graber, Rolf. 2013. *Wege zur direkten Demokratie in der Schweiz. Eine kommentierte Quellenauswahl von der Frühneuzeit bis 1874*. Wien: Böhlau.
- GSoA (Gruppe für eine Schweiz ohne Armee). 01.02.2007. Die Unterschriftensammlung geht voran. *GSoA-Zitig*, S. 2.

- Hangartner, Yvo & Andreas Kley. 2000. *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich: Schulthess.
- Kölz, Alfred. 1992. *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien vom Ende der alten Eidgenossenschaft bis 1848*. Bern: Stämpfli.
- Kölz, Alfred. 2004. *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*. Bern: Stämpfli.
- Leemann, Lucas. 2015. Political Conflict and Direct Democracy: Explaining Initiative Use 1920–2011. *Swiss Political Science Review* 21: 596–616.
- Linder, Wolf & Sean Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Menzi, Brigitte. 2010. Die Interessen der Rechten und der Linken treffen sich am Bundesfeiertag. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 509–510). Bern: Haupt.
- Möckli, Silvano. 1994. *Direkte Demokratie*. Bern: Haupt.
- MV (Mieterinnen- und Mieterverband). 30.08.2016. Medienmitteilung «Wir haben es geschafft!». <https://mieterverband.ch/mv/politik-positionen/news/wohnnitiative/unterschriften-gesammelt.html> (19.01.2022).
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: University Press.
- POCH. 1977. Abziehbild «Demokratie-Abbau Nein». Datenbank Bild+Ton des Schweizerischen Sozialarchivs, https://www.bild-video-ton.ch/bestand/objekt/Sozarch_F_5053-Ob-156 (04.08.2021).
- Referendumskomitee. 1977. «Volksrechte für wen?» Tonbildschau des Referendumskomitees gegen den Abbau der Volksrechte. Datenbank Bild+Ton des Schweizerischen Sozialarchivs, https://www.bild-video-ton.ch/bestand/objekt/Sozarch_F_5031-Dx-004 (04.08.2021).
- Rielle, Yvan. 2010a. Einschränkung der Volksrechte oder Anpassung ans Frauenstimmrecht? In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 364–365). Bern: Haupt.
- Rielle, Yvan. 2010b. Das «Abstimmungsbüchlein» wird aus der Taufe gehoben. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 368–370). Bern: Haupt.
- Rohner, Gabriela. 2012. *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund, 1848–2010*. Zürich: Schulthess.
- Rühli, Lukas & Tibère Adler. 2015. *Die Volksinitiative. Durch Fokussierung zu mehr Demokratie*. Zürich: Avenir Suisse.
- Ryffel, Heinrich. 1903. *Die schweizerischen Landsgemeinden*. Zürich: Schulthess.

- Sciarini, Pascal & Alexander H. Trechsel. 1996. *Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires*. *Swiss Political Science Review* 2: 201–236.
- SRF. 21.05.2016. Der günstige Preis der direkten Demokratie. SRF, <https://www.srf.ch/news/schweiz/der-guenstige-preis-der-direkten-demokratie> (19.01.2022).
- Staatspolitische Kommission des Nationalrats. 2017. *Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 19. Januar 2017 zur Parlamentarischen Initiative der BDP-Fraktion 16.443 «Schutz der Volksrechte. Mehr Sorgfalt in der direkten Demokratie»*, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista> (10.08.2021).
- Swissvotes. 2021. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen: Datensatz*. *Année Politique Suisse*, Universität Bern, www.swissvotes.ch (10.08.2021).
- Tanner, Samuel. 13.06.2021. Volksinitiativen kommen zu leicht zustande. Das ist ein Problem. *NZZ am Sonntag*, <https://magazin.nzz.ch/hintergrund/voelksinitiativen-kommen-zu-leicht-zustande-das-ist-ein-problem-ld.1630149> (09.03.2022).
- Wili, Hans-Urs. 1982. Befristung der Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren: Erste Bilanz ihrer Auswirkungen. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* (I): 61–86.
- Zumbach, David. 2019. *Datensatz: Wortmeldungen im eidgenössischen Parlament (1995–2018)*. Zürich/Bern: Grünenfelder Zumbach GmbH & Année Politique Suisse.

4 Zur Ambivalenz der Digitalisierung direkter Demokratie

Wolf Linder

4.1 Einleitung

Die Digitalisierung der Demokratie schreitet voran. Ihre Ziele und Folgen sind weitläufig (Gilardi et al. 2019; Bieri et al. 2021). E-Demokratie betrifft nicht nur die formalen Prozesse von Abstimmungen, Wahlen, Parlament und Regierung, sondern auch die Meinungsbildungsprozesse unter Beteiligung der Medien, Parteien, Interessengruppen und politischer Bewegungen. Social Media verändern die Prozesse, wenn nicht gar die Struktur der öffentlichen Mobilisierung und Meinungsbildung. Deren Ziele sind vielfältig und schwer überschaubar. Das gleiche gilt für ihre Folgen. Diese sind zwar noch wenig untersucht, erweisen sich aus heutiger Sicht aber jedenfalls als ambivalent für die längerfristige Entwicklung von Demokratie. Das gilt in besonderem Masse für die direkte Demokratie, in der die Digitalisierung auch bei Volksabstimmungen zum Zuge kommt. Die Diskussion dieser Ambivalenzen steht im Zentrum dieses Beitrags. Ich behandle sie in den Abschnitten 4.3 bis 4.7 des Beitrags anhand aktueller, aber völlig unterschiedlicher Bereiche und Instrumente, nämlich des E-Voting, des E-Collecting, der elektronischen Wahlhilfe und Abstimmungsempfehlung, der politischen Meinungsbildung durch Social Media, sowie des digitalen Strukturwandels politischer Öffentlichkeit. Eine kohärente Beurteilung der Ambivalenzen der Digitalisierung verlangt freilich einen normativ-konzeptionellen Rahmen. Ich stelle ihn an den Anfang (4.2). Er erlaubt mir im abschliessenden Abschnitt 4.8 zu begründen, warum in der Diskussion über das Verhältnis von Digitalisierung und Demokratie nicht der technische Fortschritt im Vordergrund stehen sollte, sondern die Kommunikationsqualität von Demokratie samt den Eigenheiten direkter Partizipation.

4.2 Zur Kommunikationsqualität direkter Demokratie

Die Digitalisierung der Demokratie betrifft vornehmlich Fragen politischer Teilnahme und politischer Kommunikation. Die Instrumente der Digitalisierung, so wird zumeist angenommen, seien eine echte Innovation: Sie böten Chancen einer breiteren demokratischen Beteiligung und einer besseren Informationsgrundlage der Stimmbürgerschaft. Dieser Denkansatz verkehrt freilich Zwecke und Mittel. So hat Serdült in einer Diskussion zu seinen vielen Forschungsarbeiten zur E-Demokratie einmal das prägnante Fazit gezogen: «Die Fragestellung lautet nicht: Wie kann das Internet die Demokratie unterstützen? Sondern: Wel-

ches Internet brauchen wir, damit Demokratie weiterhin möglich ist?» Das heisst nichts anderes, als die Diskussion vom Kopf auf die Füsse zu stellen. Sie muss beginnen mit dem Nachdenken über das, was die Informations- und Kommunikationsqualität von partizipativer Demokratie – in unserem Fall der schweizerischen – ausmacht. Das bedingt die Verbindung zweier Elemente: Normative Aussagen über die Grundideen von Demokratie und empirische Aussagen über die Partizipationsfähigkeit ihrer Bürgerschaft. Dazu möchte ich die folgenden acht Thesen formulieren:

- › Die Repräsentativ- und Wahldemokratie ist als «Minimalmodell» gerade deshalb erfolgreich, weil sie den Wissensstand und die Urteilstkraft der Wählerinnen und Wähler nicht überanstrengt. Für die meisten Menschen sind die meisten Dinge im Leben wichtiger als die Politik. Wahlen verändern scheinbar wenig: Sie korrigieren allenfalls politische Tendenzen. Aber sie verhindern die dauernde Machtausübung durch einzelne Personen oder Gruppen. Die politische Wahl, als einfachster politischer Akt, garantiert die umfassendste demokratische Partizipation: Jede Person besitzt eine gleiche und eigene Stimme, zwar eingefärbt, aber am wenigsten verfälschbar durch wirtschaftlich-soziale Ungleichheiten.
- › Die Abstimmungsdemokratie zwingt die politischen Eliten, den Mehrheitswillen der Bürgerschaft zu antizipieren und ihre Entscheidungen der dauernden Nachkontrolle an der Urne zu unterwerfen. Dieser Prozess ist anspruchsvoll. Von Politiker:innen verlangt er, dass sie ihre Entscheide vernünftig begründen und der Wählerschaft plausibel kommunizieren. Von der Stimmbürgerschaft verlangt er, neben einem ausreichenden Wissensstand, Gemeinsinn: Die Stimmenden nehmen sich Zeit für das Studium der Vorlage, auch wenn dieser Aufwand zumeist den individuellen Nutzen übertrifft, den sie selbst vom Entscheid erwarten können. Im Durchschnitt leisten sich weniger als die Hälfte der Stimmberechtigten diesen Aufwand. Und doch: Eine Stimmbeteiligung von 50 Prozent kann auch heissen, dass jeder:r Stimmbürger:in immerhin jedes zweite Mal an einem Urnengang teilnimmt. In der Tat zeigen Studien (Sciarini et al. 2016; Dermont 2016; Serdült 2013), dass lediglich ein Fünftel der Berechtigten nie oder selten abstimmt, was auf mangelndes politisches Interesse und auf die Überforderung sozial benachteiligter Schichten bei komplizierten Vorlagen zurückgehen dürfte (Kriesi 2005).
- › Ein Teil der politisch Interessierten dagegen will mehr: Seit fünf Jahrzehnten versuchen neue soziale Bewegungen und Bürgerinitiativen vermehrten Einfluss auf die Politik zu nehmen. So sind auf lokaler Ebene mannigfaltige Formen qualifizierter Teilnahme entstanden, welche die Agenda der Behörden erweitern oder verändern. Diese Aktivisten fordern die inhaltlich weitreichendste und anspruchsvollste Form zivilgesellschaftlicher Partizipation. Ihr Kreis bleibt aber weitgehend

beschränkt auf Gutgebildete, die über ausreichend Zeit und sonstige Ressourcen verfügen, um sich zu engagieren.

- › Je grösser die Komplexität von Inhalt und Verfahren, desto einseitiger und geringer die Zahl der Teilnehmenden: Das demokratische Ideal gleicher und unverfälschter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger wird am ehesten erreicht bei Wahlen, deutlich weniger bei Abstimmungen und am wenigsten bei der zivilgesellschaftlichen Direkt-Partizipation (Scharpf 1972, 54ff.; Linder & Müller 2017, 348f.).
- › Der Verfassungsrechtler Müller bezeichnet den «Dialog als Lebensnerv der Demokratie» seit Sokrates (Müller 2021). Diese normative Bestimmung findet sich heute, im Anschluss an Habermas (1981), in der Theorie der «deliberativen» Demokratie. Zu den Qualitätskriterien deliberativer Entscheidungsfindung gehören unter anderem die Achtung des Gegners und der Verzicht auf persönliche Herabsetzung, die sachliche Begründung der eigenen Position und das Eingehen auf die Argumente der anderen Seite sowie die gemeinsame Suche nach mehrheitsfähigen Lösungen (Bächtiger et al. 2007). Diese normative Rückbesinnung auf den «Lebensnerv» der Demokratie sollte gerade in einer Zeit zunehmender gesellschaftlicher Polarisierung und Konflikte nicht vergessen werden.
- › Die Qualität von Demokratie hängt deshalb wesentlich davon ab, ob sie günstige Voraussetzungen für den Dialog schafft – und zwar für alle Beteiligten sowie alle Verfahren und Phasen der Entscheidungsfindung. Der möglichst herrschaftsfreie Diskurs und die Wirkung des Arguments werden durch den Mehrheitsentscheid beendet. Dieser ist eine Machtentscheidung. Legitim wird diese Machtentscheidung aber nur durch die Verbindung von Partizipation und Diskurs.
- › Ohne die Mobilisierung neuer gesellschaftlicher Tendenzen gibt es keine Innovation und keine Korrektur alter Machtverhältnisse: Protestdemonstrationen sind nicht der Ort und Moment rationaler Deliberation. Aber einzelne Merkmale der Deliberation müssen auch für sie gelten: Gewaltfreiheit, Transparenz der Absichten, ein Mindestmass an Fairness.¹
- › Den Medien fällt eine zentrale Rolle in der politischen Kommunikation und in der öffentlichen Meinungsbildung zu. In der Demokratie verant-

1 Selbstverständlich vermag die Praxis solche normativen Kriterien von Demokratiequalität nur unvollständig zu erfüllen, und teilweise widersprechen sie sich. So bieten Proporzwahlen in der Schweiz mit den Möglichkeiten des Panaschierens und des Kumulierens den Wähler:innen zwar die denkbar grössten Möglichkeiten personeller Kandidat:innenauswahl, haben aber wegen der Parteienkonkordanz nur geringe politische Auswirkungen. Als Paradoxon muss erscheinen, dass anspruchsvoller bürgerschaftlicher Partizipation hohe Diskursqualität zukommen kann, gerade dann aber die Kriterien unabhängiger und gleicher Teilnahme stark verletzt werden. Oder: Parlamentarische Konkordanz fördert die Diskursqualität. Aber «ewige» Mehrheitsverhältnisse begünstigen Diktate der Mehrheit ohne vorangehende sachliche Diskussion.

worten sie die unabhängige Informationsauswahl und -bewertung. Sie tragen eine Mitverantwortung für die Faktentreue der Berichterstattung, für die Zivilität politischer Meinungsbildung und für den demokratischen Meinungspluralismus (Leopoldina 2021, 27–33).

In den folgenden Abschnitten (4.3 bis 4.7) diskutiere ich Auswirkungen und Folgen der Digitalisierung für die politische Kommunikation und Partizipation, soweit sie empirischer Beobachtung aktuell zugänglich sind. Ihre Beurteilung am Schluss (4.8) erfolgt im Rahmen obiger Thesen zur Kommunikationsqualität direkter Demokratie.

4.3 E-Voting

Im Jahr 2000 schufen Bundesrat und Parlament die Voraussetzungen für das Experiment «E-Voting». Der Bund erlaubte den Kantonen die versuchsweise Einführung der elektronischen Stimmabgabe und unterstützte sie dabei. 14 Kantone machten mit. Seit 2004 wurden rund 300 Versuche mit Abstimmungen und Wahlen durchgeführt, wobei jeweils nur ein Teil der Stimmbürgerschaft das E-Voting als dritten Kanal neben der persönlichen und brieflichen Stimmabgabe benutzen konnte. Eigentlich plante der Bund 2018 die Überführung des Versuchs in den ordentlichen Betrieb, doch fand das Vorhaben in der Vernehmlassung keine Mehrheit. Zunehmende Skepsis und technische Schwierigkeiten, die allmählich zum Vorschein kamen, beeinflussten den Entscheid. Genf verzichtete aus Kostengründen auf die Weiterentwicklung seiner eigenen Software; das zuletzt übrig gebliebene System der Post offenbarte Sicherheitslücken und zeigte, dass die Anforderungen einer sogenannten universellen und individuellen Verifizierbarkeit² nicht ohne weiteres erfüllt werden konnten. 2019 entschied sich der Bundesrat für eine Neuausrichtung von E-Voting: Es galt, die bisher ungelösten Sicherheitsprobleme³ abzuklären bzw. zu lösen.

Ein Blick auf die bisherigen Erfahrungen (Germann & Serdült 2017) zeigt, dass E-Voting eine zentrale Erwartung nicht einlösen konnte: Eine erhöhte Stimmbeteiligung, vor allem der Jungen, liess sich nicht nachweisen. Zu diesen Hauptergebnissen kommt auch die detaillierte Genfer Studie von Petitpas et al. (2021): Positive Effekte liessen sich nur bei jenem Fünftel der Abstimmenden finden, die selten zur Urne gehen. Dieser Gesamtbefund steht im Gegensatz zur Einführung der Briefwahl, die nach einzelnen Studien keine, nach Lüchinger et al. (2011) jedoch eine erhöhte Beteiligung von vier Prozentpunkten bewirkte. Dafür lassen sich zwei Gründe vermuten: erstens, dass die Vorteile des E-Voting gegenüber der Urnen- oder Briefwahl gering sind, und zweitens, dass die Stimm-

2 «Universelle» Verifizierbarkeit bedeutet, dass systematische Fehlfunktionen (Manipulationen, Software usw.) durch unabhängige Mittel erkannt werden können; «individuelle» Verifizierbarkeit erlaubt es den Stimmenden, nachzuprüfen, ob ihre Stimme korrekt registriert wurde.

3 Als Überblick aus amtlicher Sicht siehe Bundeskanzlei (2021).

und Wahlbeteiligung in erster Linie vom politischen Interesse abhängt (Sciarini et al. 2016) und nicht von den Modalitäten der Stimmabgabe.⁴ Beruhigend ist dagegen die Erkenntnis, dass E-Voting keine Verzerrung des Abstimmungs- oder Wahlergebnisses bewirkt; insbesondere wurde kein «digital divide», d.h. keine unterschiedliche Nutzung elektronischer Stimmabgabe durch verschiedene Bevölkerungsgruppen, festgestellt. Allerdings berichten Petitpas et al. (2021) von einer Erhöhung des Gendergaps: Frauen beteiligen sich weniger. Eindeutige Vorteile bietet E-Voting immerhin für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die auf dem Postweg Unzuverlässigkeiten oder lange Übermittlungszeiten ihrer Stimmabgabe in Kauf nehmen müssen (Germann & Serdült 2014). Aufgrund bisheriger Erfahrungen sind darüber hinaus jedoch kaum Vorteile von E-Voting auszumachen. Das liegt an der ausgezeichneten Alternative der brieflichen Stimmabgabe. Diese kann genau wie die elektronische von jedem beliebigen Ort und zu beliebiger Zeit ausgeübt werden, und das Briefgeheimnis erlaubt auch Behinderten oder Kranken die Abgabe des Abstimmungscouverts durch vertrauenswürdige Dritte. Schliesslich ist die briefliche Stimmabgabe bisher bedeutend einfacher und erfordert weniger Zeit als die elektronische, welche z.B. das fehlerfreie Abtippen mehrerer langer Codes für die sichere Identifizierung verlangt.⁵

Ausschlaggebend aber ist die Frage der Sicherheit gegenüber Wahlfälschung und Wahlbetrug. So ist die Handauszählung der schriftlich abgegebenen Stimmen in den Gemeinden nicht völlig fehlerfrei. Unregelmässigkeiten kommen vor, sind in grösserem Ausmass aber selten und können aufgeklärt und korrigiert werden. Anders bei E-Voting-Systemen. Zwar wurden sie ursprünglich als besonders sicher propagiert. Doch sind es ausgerechnet IT-Spezialisten, die dazu die grössten Bedenken anmelden, so etwa Nationalrat Grüter (svp, LU): Er verwies im Parlament im Jahr 2017 auf die zunehmenden Cyberbedrohungen für Wahlen im Ausland sowie auf die Restrisiken von Manipulationen, die etwa in Norwegen zur Abschaffung des E-Voting-Systems geführt hätten. Absolute Sicherheit könne nicht erreicht werden, und mögliche Hackerangriffe hätten weit grösseres Schadenspotential als die lokal begrenzten Unregelmässigkeiten bei der Handauszählung von Stimmen. Grüters parlamentarische Initiative 17.471 mit den Forderungen nach einer Sistierung und einem Moratorium für E-Voting fand allerdings keine Mehrheit.⁶ Zusammen mit weiteren parlamentarischen Vorstössen veranlasste sie jedoch den Bundesrat zur bereits erwähnten Neuausrichtung des Projekts.⁷

4 Mit Ausnahme selbstverständlich von Restriktionen in der Ausübung des Wahlrechts, wie z.B. der Registrierungspflicht, wie sie etwa Einzelstaaten der USA kennen.

5 Viele Nicht-Politologen beurteilen E-Voting weniger nüchtern, z.B. Ammann & Schnell (2019) oder Barco et al. (2019).

6 Initiativtext und Behandlung des Vorstosses: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20170471> (21.09.2017)

7 Zum aktuellen Stand siehe Bundeskanzlei (2021) und Bühlmann & Hirter (2021).

4.4 E-Collecting

E-Collecting ist das zweite Instrument der Digitalisierung, das direkt in den formellen Prozess politischer Willensbildung eingreift. Seit geraumer Zeit nutzen politische Parteien und Interessengruppen die Möglichkeiten des Internets für Aufrufe an ihre Sympathisanten, um die nötigen Unterschriften für ein Referendum oder eine Volksinitiative zu sammeln. Dabei haben Interessierte die Möglichkeit, den Unterschriftenbogen auszudrucken, selbst zu unterschreiben, an Dritte weiterzureichen und an die Organisatoren des Volksbegehrens zur Beglaubigung einzusenden. Gleichzeitig haben sich parteipolitisch ungebundene Plattformen wie *wecollect.ch* etabliert, welche ihren Sammeldienst den Initiant:innen verschiedenster Themen anbieten. Und schliesslich gibt es Initiant:innen, die eine entsprechende Plattform ad hoc für ihr eigenes Volksbegehren einrichten. E-Collecting in dieser Form erleichtert die Unterschriftensammlung. Zwar werden dem Vernehmen nach längst nicht alle heruntergeladenen Unterschriftenbogen unterzeichnet und eingereicht. Trotzdem ist E-Collecting erfolgreich. So hat WeCollect von 2015 bis Ende 2021 rund 600 000 Unterschriften für 49 Referenden und Initiativen gesammelt. Darüber hinaus bietet E-Collecting einen weiteren Vorteil. Es erlaubt den Initiant:innen, die Sammlung mit dem Crowd-Funding für ihre Anliegen zu verbinden.

Technisch gesehen ist das nicht das Ende der Entwicklung. Die digitale Lücke im derzeitigen Sammelprozess – nämlich das Ausdrucken des Unterschriftenbogens, die Unterzeichnung und die postalische Rücksendung an die Initiant:innen – könnte durch eine gültige elektronische Signatur geschlossen werden. Eine solche wird in einigen Jahren wohl auch in der Schweiz zur Verfügung stehen.⁸ Sie könnte – zusammen mit einem Identifizierungscode – die rechtsgültige Unterzeichnung eines Referendums- oder Initiativbegehrens ermöglichen. Viele politische Akteure werden eine solche Fortentwicklung von E-Collecting begrüßen: Sie sehen darin einen weiteren Schritt für eine erleichterte und effiziente Unterschriftensammlung.

Aus politologischer Sicht haben sich Bisaz und Serdült (2017) mit diesem Verfahren vertieft auseinandergesetzt und dabei über die ersten Erfahrungen aus den Niederlanden berichtet: Dort fand 2016 eine konsultative Volksabstimmung zu einem Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine statt. Kurz vor Ende der Sammelfrist war die erforderliche Zahl von 300 000 Unterschriften noch nicht erreicht. Doch dann ermöglichte die App einer bekannten Kampagnenorganisation, die Unterschrift mit einem Stift oder dem Finger zu zeichnen, und mit einer E-Mail wurden die Unterstützer:innen des Referendums aufgefordert, weitere Unterschriften beizubringen. Sie erbrachte innert weniger Tage gegen 150 000 elektronische Unterzeichnungen. Mit über 450 000 Stimmen wurde das Quorum deutlich übertroffen. Aufgrund dieser Erfahrung ver-

8 Eine erste Vorlage zur Einführung der elektronischen Identität scheiterte 2021 im Referendum gegen das E-ID-Gesetz [639] wegen der Streitfrage öffentlicher oder privater Verantwortlichkeit.

langte das Parlament die Verdoppelung der erforderlichen Unterschriftenzahl auf 600 000.⁹

Was zunächst ins Auge springt, ist die ausserordentliche Beschleunigung des Sammelprozesses durch E-Plattformen – vor allem bei begleitender Unterstützung durch E-Mail-Versände oder (soziale) Medien. Bisaz und Serdült (2017) haben das Niederländer Beispiel (150 000 Unterschriften in drei Tagen) auf die Schweiz umgerechnet. Unter vergleichbaren Bedingungen wäre es demnach theoretisch möglich, die 100 000 Unterschriften, die für eine eidgenössische Volksinitiative nötig sind, in einer Woche statt innerhalb von 18 Monaten zu sammeln.

E-Collecting ist nicht nur schneller, sondern auch bedeutend billiger. Es müssen nicht mehr Hunderte von Helfer:innen organisiert, instruiert und auf belebte Plätze oder in Einkaufszentren geschickt werden. Zu erwarten ist, dass die Zahl der Akteur:innen wachsen wird, die elektronische Sammel-Plattformen permanent für Volksbegehren oder ad hoc für Kampagnen im eigenen Interesse einsetzen. Das alles verspricht zunächst eine Öffnung der direkten Demokratie für eine Vielzahl von Organisationen oder spontan gebildete Gruppen, die sich bisher finanziell oder organisatorisch ausserstande sahen, Referenden oder Volksinitiativen zu lancieren.

Das E-Collecting wäre damit eine weitreichende Neuerung, denn es könnte die bisherigen Einrichtungen direkter Demokratie völlig umkrempeln. Wenn E-Collecting so schnell und billig wird, müsste mit einer Flut von Referenden und Volksinitiativen zu rechnen sein. Eine verfassungsrechtliche Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahl wäre wohl nötig, um zu vermeiden, dass die parlamentarische Gesetzgebung lahmgelegt wird. Zudem könnte die viel grössere Effizienz des E-Collecting gegenüber der Unterschriftensammlung auf der Strasse dazu führen, dass letztere gar nicht mehr benutzt wird. Will man beide Wege offenhalten, könnte die Verfassung verlangen, dass ein fixer Mindestanteil der Unterschriften (z.B. vier Fünftel) von Hand gesammelt werden muss (Bisaz & Serdült 2017). Eine Reihe weiterer technischer Fragen ist möglicherweise einfacher zu lösen als beim E-Voting (z.B. die individuelle und universelle Verifizierbarkeit), andere dagegen – wie die Wahrung des Stimmgeheimnisses – bleiben heikel. Zwar sind die 1980er Jahre vorbei, eine Zeit, in der ein Kandidat für die Regierungswahlen im Kanton St. Gallen seine Kandidatur zurückziehen musste, weil durch eine Amtsgeheimnisverletzung bekannt wurde, dass er die GSoA-Initiative für eine Abschaffung der Armee [357]¹⁰ unterzeichnet hatte (Holenstein 2021). Problematisch am E-Collecting bleibt aber,

9 Für einen internationalen Vergleich siehe Serdült et al. (2016).

10 Die in diesem Sammelband erwähnten Abstimmungsvorlagen werden mit ihren offiziellen Nummern in eckigen Klammern versehen. Dies ermöglicht es den Leser:innen, via [swissvotes.ch](https://www.swissvotes.ch) rasch mehr über die Vorlage zu erfahren. Die Eingabe von [swissvotes.ch/vote/\[NUMMER\]](https://www.swissvotes.ch/vote/[NUMMER]) in den Browser führt zu den zahlreichen von Swissvotes zur Verfügung gestellten Daten, Analysen und Originaldokumenten.

dass Sammeldaten für weitere Volksbegehren gespeichert und genutzt werden können. Wie weit kann und soll die Verwendung solcher Daten durch private E-Plattformen geregelt werden?

Was bedeutet das nun aber für die Strukturen der halbdirekten Demokratie? Politische Parteien und grosse Wirtschaftsorganisationen verlieren an Einfluss und Kontrolle. Sie galten bisher als die «Verwalter» der Referendumsmacht und konnten erwirken, dass ihre Partialinteressen im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt wurden.¹¹ Dieses «Machtkartell» war insofern ausserordentlich erfolgreich, als nur gegen rund 7 Prozent aller Gesetze ein Referendum ergriffen wurde (Linder & Müller 2017). Die erweiterten Chancen des E-Collecting lassen eine grössere Zahl von Referenden durch Aussenseiter:innen und Opponenten erwarten, die nicht in den parlamentarischen Prozess eingebunden sind. Ein einschlägiges Beispiel dafür ist das zweite Referendum gegen das Covid-Gesetz [650]: Obwohl von keiner politischen Partei ausser einer Jungpartei unterstützt, sammelten die Opponenten fast 190000 Stimmen in nur drei Wochen. Der Verein «Freunde der Verfassung», der sich als spontane Opposition gegen das erste Covid-Gesetz [643] gebildet hatte, trug mit 100000 E-Mail-Adressen seines Newsletters massgeblich dazu bei (Ryhn 2021). Mit dem zunehmenden Einfluss ausserparlamentarisch lancierter Referenden und Initiativen entfällt das Machtkartell der referendumsfähigen Parteien und Wirtschaftsorganisationen zwar keineswegs, wenn es darum geht, ein Gesetz zu Fall zu bringen. Aber es reicht nicht mehr, um eine Vorlage so zuverlässig wie bisher zum Erfolg zu bringen.¹²

Schliesslich, und das ist die wohl problematischste Seite, verändert E-Collecting die politische Kommunikation im Sammelprozess: Die kürzere oder längere Diskussion, mit der Unterschriftensammler:innen mögliche Interessenten zur Unterschrift bringen, entfällt. Elektronische Werbung für Volksbegehren funktioniert anders: Sie muss kurz und emotional ausfallen und tut dies in der Regel auch. Wie Serdült (2018) andeutet, könnte etwa eine Werbung «Neuer Raubzug auf das Geld der Autofahrer», platziert auf Scout 24, der Website für den Auto-Occasionshandel und täglich von mehr als 50000 Interessenten besucht, jeder Benzinpreiserhöhung des Parlaments den Wind aus den Segeln nehmen: Mit einem Klick auf die Zeile «Unterzeichnen» käme wohl jedes Referendum innert Tagen zustande. Emotional und sekundenschnell ausgelöste «Like»- oder «Dislike»-Klicks ersetzen dann die diskursive Auseinandersetzung mit dem Volksbegehren.

11 Auch bei den meisten Volksinitiativen sind Parteien oder grosse Verbände massgeblich an der Lancierung und Unterschriftensammlung beteiligt; siehe dazu den Beitrag von *Philippe Rochat*, *Thomas Milic* und *Nadja Braun Binder* im vorliegenden Sammelband.

12 Auf die Bedeutung der Ressourcenstärke und Organisationsfähigkeit für die Unterschriftensammlung geht der Beitrag von *Hans-Peter Schaub* und *Karin Frick* im vorliegenden Sammelband näher ein.

4.5 Elektronische Wahlhilfe und Abstimmungsempfehlungen

Längst hat sich eingebürgert, dass politische Parteien ihre Wahl- und Abstimmungsempfehlungen samt Parolen elektronisch über ihre Internet-Plattformen verbreiten. Das Gleiche gilt für Verbände und soziale Bewegungen. In der Umweltpolitik haben sich z. B. Pro Natura, VCS und WWF in der Plattform *Ecorating.ch* zusammengeschlossen. Ihr jährlich aktualisiertes Umweltrating berechnet, wie umweltfreundlich Nationalrätinnen und Nationalräte abstimmen. Solche Plattformen sind insofern konventionell, als sie sich überwiegend der Einweg-Kommunikation bedienen. Das gilt auch für die politisch neutrale Plattform *Easyvote.ch*, die sich vor allem an jüngere Wählerinnen und Wähler richtet und mit umfassenden Themen-Dossiers den im Schulsystem eher vernachlässigten Auftrag politischer Bildung bereichert.

Allerdings hält sich die Stimmbürgerschaft bei Wahlen und Abstimmungen weiterhin an die klassischen Medien von Zeitungen, Radio und Fernsehen sowie das «Bundesbüchlein» im Falle von Sachvorlagen. Online-Quellen sowie soziale Medien wie Facebook und Twitter wurden in jüngerer Zeit nur von rund einem Viertel der Stimmenden für ihren Entscheid verwendet, und auch deren Nutzungsintensität war nur etwa halb so gross wie diejenige der klassischen Medien (Bieri et al. 2021).

Neu ist nun aber der interaktive Austausch mit der Wählerschaft. Eine der ersten interaktiven, zugleich grössten und politisch unabhängigen Plattformen ist die Wahlhilfe von *Smartvote.ch* (Ladner & Fivaz 2012). Kandidierende einer Wahl werden eingeladen, ihre Präferenzen zu zwölf Themenbereichen mit aktualisierten Teilfragen anzugeben. Ihre Präferenzen, visualisiert in sogenannten «Spider»-Profilen, sind öffentlich einsehbar. Personen, die wählen möchten, können ihre eigenen Präferenzen eingeben und ihr Profil mit demjenigen der Kandidierenden vergleichen. Zudem liefert Smartvote den Wählerinnen und Wählern eine Rangliste der Kandidierenden, die am ehesten mit ihren eigenen Präferenzen übereinstimmen. Smartvote-Wahlinformationen gab es in den letzten zwei Jahren für über 30 Wahlgänge von Bund, Kantonen, Gemeinden und in Liechtenstein. Laut der Selects-Wahlstudie nutzten für die eidgenössischen Wahlen 2019 18 Prozent der Wählenden die Informationen von Smartvote (Tresch et al. 2020). Entgegen den direkten Empfehlungen von NGOs oder Verbänden ist Smartvote politisch neutral, und die Smartvote-Empfehlungen ergeben sich ausschliesslich aus den Angaben der Nutzerinnen und Nutzer.

Gegenüber der klassischen Wahlwerbung bietet Smartvote einige unbestreitbare Vorzüge. Sie ermöglicht Wählenden, ihre eigenen politischen Haltungen und Interessen mit jenen der Kandidierenden zu vergleichen und im eigenen Wahlentscheid zu berücksichtigen, und dies parteiübergreifend sowie auf relativ objektiver Basis. Der demokratische Mehrwert dieser Digitalisierung ist offenkundig: Wählerinnen und Wähler haben eine ausgesprochene Vorliebe dafür, die vorgegebenen Parteilisten durch Streichen, Kumulieren und Panaschieren

von Kandidierenden nach eigenem Gusto zu verändern.¹³ Diese Möglichkeiten des Wahlsystems können mithilfe von Smartvote tatsächlich «smarter» genutzt werden (Fivaz et al. 2016). Allerdings erfasst das Verfahren die sozialen Fähigkeiten der Kandidierenden wie Verhandlungsgeschick, Kompromissfähigkeit, Kontakt mit der Wählerschaft etc. nicht (Ammann et al. 2019). Zudem sind die Kandidierenden nicht nur Einzelmasken im Parlament. Relevant ist ihre Tätigkeit als Mitglied einer Fraktion. Diese sozialen und kommunikativen Anforderungen kommen bei den Smartvote-Empfehlungen so wenig zum Zug wie die Rolle der Parteien.¹⁴

4.6 Die verschiedenen Rollen der Social Media in der politischen Kommunikation

Social Media, also Webseiten, Plattformen und Blogs, auf denen sich Internet-Nutzer miteinander austauschen, haben das Potential, die Kommunikationsprozesse in der Politik nachhaltig und am stärksten zu verändern. Denn über die generelle Digitalisierung der Informationsangebote von Behörden, Politikern, Parteien, Verbänden, Bewegungen und klassischen Medien hinaus leisten Social Media etwas Zusätzliches: Ihre Technologien gestatten zunächst, dass ein offener Kreis von Nutzer:innen und Nutzern miteinander kommuniziert und Inhalte austauscht. So ermöglichen etwa Facebook oder Twitter den Politiker:innen, sich auf ihren Accounts jederzeit und zu jedem Ereignis direkt mit ihren Wähler:innen und Anhänger:innen auszutauschen. Sodann hat sich dank Social Media die Zahl der Akteure vervielfacht, die über digitale Plattformen an der öffentlichen Meinungsbildung teilnehmen und potenziell politischen Einfluss nehmen. Über diese lässt sich schneller und zu vergleichsweise geringeren Kosten eine grössere Zahl von Interessierten für politische Anliegen mobilisieren. Themen, die von der Politik wenig beachtet oder gemieden werden, können auf digitalen Plattformen Echo finden und das politische Agenda-Setting beeinflussen (Ingold 2017). Dabei lassen sich unterschiedliche Funktionen und widersprüchliche Folgen beobachten, die in den folgenden Abschnitten diskutiert werden.

4.6.1 Mobilisierung und Protest von unten

Soziale Protestbewegungen in der Schweiz haben eine lange Tradition. Viele von ihnen hatten eine kurze Blütezeit und verschwanden wieder, andere beeinflussten die Agenda der Politik oder führten, wie die Umweltbewegungen in den 1980er Jahren, zur Bildung einer neuen Partei, in diesem Fall der Grünen.

13 So wurden beispielsweise bei den Nationalratswahlen 2015 im Kanton Zürich rund 50 Prozent der Listen verändert (Moser 2016).

14 Darauf, dass die Verbindung zweier für sich genommen unbedenklicher digitaler Instrumente wohl überlegt sein muss, um unerwünschte Folgen zu vermeiden, weist Uwe Serdült (2018) am Beispiel von E-Wahlempfehlung und E-Voting hin.

Nun eröffnet die Digitalisierung seit geraumer Zeit den Protestbewegungen neue Horizonte der Massenmobilisierung und der internationalen Vernetzung (Linder & Müller 2017). Der «arabische Frühling» von 2010, der zum Sturz mehrerer Regimes führte, wurde, weil über Handies und Internet ausgelöst, denn auch als eine digitale Revolution gefeiert. Ihr Erfolg blieb allerdings beschränkt. Ähnliches könnte über die Demonstrationen «Fridays for Future» gesagt werden: Die Tweets von Greta Thunberg mobilisierten und begeisterten Zehntausende von Jugendlichen in vielen Ländern. Dafür, dass die «Klimajugend» monatelang zum politischen Hauptthema avancierte, waren aber nicht nur die Social Media wichtig, sondern auch das überwältigende Echo in den nationalen und internationalen Massenmedien von Presse, Radio und Fernsehen. In der Schweiz sollte vor den Eidgenössischen Wahlen 2019 ein Fragebogen der Bewegung an alle Kandidat:innen – öffentlich einsehbar gemacht – den Wähler:innen Aufschluss über deren Haltung in der Klimafrage geben. Ein «Klimablatt» aus den Reihen der Bewegung – inhaltlich überprüft von Wissenschaftern der ETH – wurde am Tag der CO₂-Debatte im Nationalrat an ein Viertel der Haushalte in allen Sprachregionen verteilt ¹⁵. Anzunehmen ist, dass all dies mit zum guten Abschneiden grüner Parteien bei den Wahlen beitrug. Dennoch vermochte die Klimajugend den weiteren Gang der institutionellen Politik bisher nur beschränkt zu beeinflussen. Die Frage der Unterstützung oder Ablehnung des CO₂-Gesetzes 2021 spaltete die Bewegung: Ein Teil davon ergriff neben weiteren Opponenten das Referendum und half damit – gegen einen anderen Teil der Bewegung – die Vorlage an der Urne zu Fall zu bringen. Vielleicht fehlten Erfahrung, Zeit oder Wille zu einer Diskussion, die beide «Flügel» zusammengebracht hätten. Der Fall bestätigt jedenfalls Erfahrungen von unterschiedlichen politischen Logiken: Protestbewegungen leben von kurzfristigen Emotionen und starken, einfachen Erwartungen für «ihr» einziges Thema; institutionelle Politik hingegen ist das «langsame Bohren von harten Brettern» (Max Weber), heute mit allen Widersprüchlichkeiten in allen Bereichen vom Lokalen bis zum Globalen. Als Fazit ergibt sich: Digitalisierung ermöglicht den Protestbewegungen neue Dimensionen und Qualitäten der Massenmobilisierung, doch eröffnet sie anscheinend noch wenig neue Optionen diskursiver Auseinandersetzung innerhalb der Bewegungen und in deren Einflussnahme auf die institutionelle Politik.

4.6.2 Erweiterte Partizipation der Zivilgesellschaft

Wie schon dem Internet in den 1990er Jahren wurde später den Social Media eine Schlüsselrolle für eine verstärkte Basis-Partizipation der Bürgerschaft vorausgesagt (Hindmann 2009; Kneuer 2013). Social Media würden die Selbstorganisation von Bürger:innen stärken, um nach gegenseitigem Austausch ihre eigenen Forderungen an die Politiker:innen zu richten. So werden etwa auf der Platt-

¹⁵ Klimablatt, <https://www.klimablatt.ch>

form *Civictech4democracy*¹⁶ weltweit Tools und Erfahrungen zur digital gestützten Partizipation ausgetauscht. Hier sollte also stattfinden, was den Protestbewegungen zumeist fehlt: die Kommunikation mit ihren Anhänger:innen, die diskursive Auseinandersetzung innerhalb der Bewegung sowie ihre wirksame Einflussnahme auf die Politik der Behörden. So bietet die Digitalisierung zweifellos Möglichkeiten für eine bessere Mobilisierung und Kooperation im Rahmen von Netzwerken oder für den internationalen Erfahrungsaustausch.

Hingegen bleibt bei der Erprobung neuer digitaler Werkzeuge eine der wichtigsten Grundfragen der Direktpartizipation weiterhin ungelöst: Die Teilnahme der verschiedenen Gesellschaftsschichten ist überaus ungleich. So liegen die Grenzen von unzähligen Bürgerinitiativen bekanntlich nicht in der Erweiterung des Kreises der Teilnehmenden, sondern in ihrer Vereinnahmung durch die Behörden und in ihrer sozialen Selektivität (Münkler 2002; Boedecker 2012; Keim 2014): Weniger Gebildete, untere Einkommensschichten, weniger Sesshafte sowie Ausländerinnen und Ausländer beteiligen sich deutlich weniger an Bürgerinitiativen. Zur Beseitigung dieses Demokratiedefizits vermögen Social Media kaum etwas beizutragen. Denn das Problem sozialer Selektivität berührt Fragen der Digitalisierung nur am Rande. Zentral ist dagegen die Entwicklung anderer Grundformen der Teilnahme an Bürgerinitiativen, welche die sozial einseitige Selbstrekrutierung durch die Betroffenen vermeiden. Eine wichtige Frage wäre daher, wie und ob eine gleichmässiger Partizipation auch in digitalen Foren möglich sein könnte. Darauf komme ich in Abschnitt 4.8.3 zurück.

4.6.3 Mobilisierung von oben

Der Aufstieg und die Präsidentschaft von Donald Trump in den USA haben gezeigt, was Social Media im Extremfall in der Hand eines machbesessenen Politikers bewirken können: Anstelle der dosierten, mit Stab und Administration abgesprochenen öffentlichen Auftritte seiner Vorgänger als US-Präsidenten pflegte Trump mit seinen Tweets die tägliche Mobilisierung seiner Anhängerschaft, und zwar polternd und polarisierend, wie in den heissesten Momenten eines Wahlkampfes. Es wäre falsch, daraus allgemeine Schlüsse zu ziehen. Im Gegenteil: Die direkte Mobilisierung von oben durch Politikerinnen und Politiker scheint wenigstens hierzulande rasch an Grenzen zu stossen, wie eine der wenigen Studien für die Schweiz nahelegt. Gilardi et al. (2019) haben die politische Kommunikation auf Twitter bei den Nationalratswahlen 2019 und im Abstimmungskampf vor dem 9. Februar 2020 (Volksinitiative für bezahlbare Wohnungen [629], Erweiterung des Strafgesetzbuchs um den Tatbestand der Diskriminierung wegen sexueller Orientierung [630]) untersucht. Bei den Wahlen von 2019 verfügten etwas mehr als ein Viertel der Kandidierenden über ein Twitter-Profil. Im Vorfeld der Wahl wurden 38414 Tweets von 1041 Kandidat:innen abgesetzt. Geringer war die Aktivität für den Abstimmungskampf: Die Autoren zählten

16 <https://hivos.org/news/introducing-the-eus-global-civictech4democracy-com-petition/> (15.12.2021).

24352 Tweets von 868 Politiker:innen. Gemäss dieser Studie veranlassten Wahlen die Politiker:innen also zu intensiverer Tätigkeit als die beiden Abstimmungen. Die Twitter-Aktivität der erfassten Politiker:innen blieb insgesamt gering im Vergleich zu den fast 1,2 Millionen Tweets aus rund 28000 erfassten Accounts, welche die Autoren als politisch relevant für den Abstimmungskampf einstufen. Schliesslich beobachteten die Verfasser der Studie kaum Reaktionen auf ausserordentliche Ereignisse wie die beginnende Covid-19-Epidemie: Das Ereignis fand bei Politiker:innen weniger Aufmerksamkeit als bei sonstigen politisch Interessierten. Ob Tweets den Politikerinnen und Politikern neben der Imagepflege für ihre Wählerschaft auch grössere Wahlchancen eröffneten, bleibt in der Studie offen. Die Autoren halten als provisorische Erkenntnis jedoch fest, dass «die Bedeutung der sozialen Medien für politische Meinungsbildung und Wahlkampf sich noch in Grenzen hält» (Gilardi et al. 2019, 35).

4.6.4 Diskursive Meinungsbildung

Eine unerlässliche Basis gewaltlos-demokratischer Problemlösung ist die argumentative und öffentliche Auseinandersetzung über Interessengegensätze und Konflikte. Sachbezogene Kontroversen schärfen den Sinn für die Komplexität einer Problematik, bevor Dialog und Verständigung es ermöglichen, Konflikte auf friedliche Weise beizulegen und praktische Probleme zu lösen – sei es durch Kompromiss oder Mehrheitsbeschluss. Demokratie verlangt also nach ausreichender öffentlicher Diskussion und Deliberation, bevor entschieden wird. Daher gilt das Parlament, das alle Gesellschaftsschichten repräsentieren soll – bei allen Unzulänglichkeiten – als ein der Demokratie angemessenes Forum.

Lässt sich solches auch für die Meinungsbildung im digitalen Raum sagen? Das Experiment einer Gruppe amerikanischer Forscher der Universität New York ist aufschlussreich (Bail et al. 2018): 529 Republikaner und 691 Demokratinnen fanden sich bereit, während eines Monats einem Twitter-Bot zu folgen, der sie stündlich mit Botschaften des politischen Gegners versorgte. Die Erwartung war, dass beide Gruppen toleranter und kompromissbereiter würden, wenn sie sich täglich mit den Meinungen der anderen Seite auseinandersetzen. Es kam aber anders: Beide Lager fanden sich bestärkt in ihren bisherigen Meinungen, und die Polarisierung zwischen den politischen Gegner:innen verminderte sich nicht. Ein solcher «dialogue des sourds» erstaunt wenig: Das Experiment bestätigt die These, dass die E-Kommunikation und ihre Echokammern in den heutigen Formen nicht das leisten, was wir «live» in unseren Alltagsdiskussionen erleben: die offene Auseinandersetzung mit den Argumenten jener Personen, die eine andere Meinung haben. Dagegen ist der digitale Raum anfällig für die Polarisierung von Einstellungen und Meinungen.¹⁷ Zu teilweise anderen Schlüssen kommt ein ähnliches Experiment im Rahmen des NFP-Programms «Digital Lives» unter schweizerischen Teilnehmenden: Wie in den USA

17 Zu solchen Effekten in partizipativen Netzwerken siehe Garcia et al. (2015).

wurde keine Veränderung der politischen Positionen registriert, aber im Gegensatz zum amerikanischen Experiment auch keine stärkere Polarisierung.

Ein weiteres Problem ist zu beachten: In den Social Media können sich die Nutzer als Avatar, also als Alibi-Persona, der direkten Verantwortlichkeit für ihre Aussagen entziehen. Falschmeldungen, persönliche Verunglimpfungen etc. werden dann zum Teil des Spiels. Ohne die Verantwortlichkeit und das Geradestehen für die eigene Position fehlen im digitalen Raum der Social Media zentrale Voraussetzungen für eine deliberative Meinungsbildung, die der Demokratie angemessen wären. Sogenannte «bubbles» Gleichgesinnter entstehen, die ihr eigenes Meinungsbild verstärken und sich gegenüber anderen abschliessen. Der öffentliche Meinungspluralismus, den die traditionellen Medien bislang zu garantieren versucht haben, wird damit zurückgedrängt (Leopoldina 2021).

Zerfällt auf diese Weise die politische Öffentlichkeit in unzählige digitale «Stammesgesellschaften Gleichgesinnter», wie viele Kulturkritiker befürchten? Wissenschaftliche Untersuchungen schliessen dies nicht aus, doch für eine robuste Beurteilung ist es wohl zu früh (Rau & Stier 2019; Bieri et al. 2021). Immerhin ist zu bedenken, dass die politische Kommunikation nach wie vor und prominent über traditionelle Kanäle wie Printmedien, Fernsehen sowie die Publikationsorgane von Parteien, Verbänden und Interessengruppen erfolgt. Diese bleiben redaktionell verantwortet, auch wenn die klassischen Medien sich zunehmend der elektronischen Verbreitung ihrer Inhalte bedienen und nicht selten ebenfalls zu jener Skandalisierung neigen, die höhere Aufmerksamkeit und mehr Einschaltquoten bringt. Der politische Einfluss von Social Media scheint bislang dann am grössten zu sein, wenn deren Themen von den traditionellen Medien aufgegriffen werden. Über den Einfluss, den Social Media auf die öffentliche Meinungsbildung insgesamt haben, gibt es allerdings noch kaum gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse.

4.7 Digitale Medien und der Strukturwandel politischer Öffentlichkeit

Ungeachtet der obigen Kritik an den Social Media steht fest: Mit den digitalen Plattformen verfügen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger heute über ein so grosses Angebot politischer Information wie noch nie. Digital informieren politische Parteien, Verbände und NGOs intensiver als früher. Online-Portale und soziale Netzwerke vervielfachen und vereinfachen den Zugang zu politischen Informationsangeboten. In der Schweiz etwa erreichen digitale Politik-Informationsplattformen wie *vimentis.ch* oder *napoleonsnightmare.ch* neue Interessentenkreise. Dasselbe versuchen klassische Medien über ihre e-Versionen und eigenen e-Plattformen, z. B. die SRG mit *swissinfo.ch*. Aus dieser Optik können wir von der Digitalisierung ein erhebliches Potential für die demokratische Öffentlichkeit erwarten. Zudem verstehen sich gewisse Internet-Medien als Alternativen

zur Mainstream-Presse, so wie *infosperber.ch*, der «sieht, was andere übersehen». Das alles scheint durchaus der demokratischen Öffentlichkeit zu dienen.

Die eigentliche digitale Revolution liegt allerdings nicht nur im Prozess der Kommunikation zwischen beliebigen Nutzerkreisen. Ähnlich wie E-Plattformen den E-Commerce hervorgebracht und damit die Strukturen des Handels völlig verändert haben, bringen digitale Medien auch einen Strukturwandel politischer Öffentlichkeit mit sich. Digitale Medien weisen eine Angebotsstruktur aus, die sich von den klassischen Medien unterscheidet und gleichzeitig die Interaktion zwischen beiden bedeutsam macht, wie der Bericht «Digitalisierung und Demokratie» der deutschen Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina ausführt (Leopoldina 2021). Die wichtigsten Veränderungen der digitalen Angebotsstruktur lassen sich, ergänzt durch weitere Quellen, in den folgenden fünf Punkten zusammenfassen:

- › Die meisten Social Media stellen Informationsbeiträge Dritter oder ihrer Nutzer ins Netz. Im Gegensatz zu den «klassischen» Medien nehmen sie keine redaktionelle und professionelle Selektion der Inhalte vor. Dies bringt sowohl grössere Offenheit als auch den grossen quantitativen Zuwachs an politischer Information. Nutzerinnen und Nutzern wird dabei eine grössere Fähigkeit abverlangt, aus der Masse der Informationen jene auszuwählen, die für ihre Absichten relevant sind. Noch grösser wird das Problem, wenn sie die Vertrauenswürdigkeit und Verlässlichkeit der Informationen beurteilen möchten (Pfetsch 2020).
- › Die Offenheit von Plattformen erlaubt einerseits die Verbreitung von sozial Unerwünschtem: Fake News, Hassreden, Denunzierungen, Verschwörungstheorien usw. zirkulieren im Netz (Geschke et al. 2019). Andererseits wird es möglich, im öffentlichen Interesse vermehrt vertrauliche oder geheime Behördeninformationen oder politisch unterdrückte Meinungen zu verbreiten.¹⁸
- › Wirtschaftliche Skaleneffekte bringen Plattformen durch grosse Nutzerzahlen zum Erfolg. Das hat in der Vergangenheit zur Bildung von Angebotsoligopolen wie Facebook oder Twitter geführt. Deren Machtposition ist vor allem im wirtschaftlichen und im Bildungsbereich spürbar, kann sich aber auch in der Struktur politischer Informationsangebote auswirken: Der Wettbewerb zwischen konkurrierenden Plattformanbietern wird durch Netzwerk- und Lock-in-Effekte¹⁹ erheblich beeinträchtigt, und das Angebotsoligopol gefährdet den Pluralismus politischer Meinungsvielfalt (Leopoldina 2021). Allerdings: Eine ähnlich oligopolistische Struktur findet sich auch bei den Medienkonzer-

18 Den prominentesten Fall bietet wohl Julian Assange mit seiner Gründung der Enthüllungs-Plattform «Wikileaks».

19 Vom Netzwerkeffekt wird gesprochen, wenn der Nutzen des Guts mit der Zahl der Kunden steigt. Der Lock-in Effekt bezeichnet die Kundenbindung, die das Wechseln des Anbieters erschwert.

nen, welche die Selektion und Bewertung der Informationen klassischer Mainstream-Medien beherrschen.

- › Die Anbindung einer grossen Zahl von Nutzer:innen erfolgt über Algorithmen, die personalisierte Werbung erlauben. Das mag unproblematisch sein, soweit es «nur» um kommerzielle Interessen geht. In der politischen Kommunikation führt es aber dazu, dass Konsumentendaten intransparent ausgewertet und für politische Zwecke missbraucht werden können.²⁰
- › Was wir oben am Beispiel der mangelnden diskursiven Meinungsbildung kritisiert haben, scheint generell zu gelten: Den digitalen Netzwerken wird nachgesagt, dass Nutzer:innen und Nutzer vor allem jene Plattformen aufsuchen, deren Inhalte mit ihren eigenen Interessen, Werten und Überzeugungen übereinstimmen (Leopoldina 2021).

Beim Strukturwandel öffentlicher Meinung zeigen sich die Ambivalenzen der Digitalisierung am stärksten. Einerseits bringt die Digitalisierung ein noch nie gekanntes Angebot politisch relevanter Information hervor, das, zusammen mit den klassischen Medien, der inhaltlichen Qualität und Vielfalt öffentlicher Meinungsbildung dienen kann. Die eigentliche Revolution nun besteht in der interaktiven Kommunikation zwischen beliebigen Nutzer:innen, und diese hat im Bereich politischer Kommunikation auch problematische Folgen. Digitale Plattformen stellen vorwiegend Inhalte Dritter zu Verfügung, überprüfen diese nicht redaktionell auf ihre inhaltliche Substanz und nutzen die Möglichkeit, über Algorithmen persönliche Daten auch für politische Zwecke zu nutzen. Hinzu kommt das Oligopol weniger grosser Anbieter. Zusammen befördert dies einen Strukturwandel politischer Öffentlichkeit, der nachteilig sein könnte für einen Meinungspluralismus, welcher der politischen Relevanz und Faktentreue verpflichtet ist. Freilich wissen wir noch wenig über diese und weitere Ambivalenzen des digital herbeigeführten Strukturwandels politischer Öffentlichkeit (Ingold 2017).

20 Der «Cambridge-Analytica-Skandal», nach dem Nutzerdaten von Privaten durch Mikro-Targeting für die Beeinflussung von Wahlen benutzt wurden, wird heute kontrovers beurteilt (Thier 2020). Solche Debatten erschütterten allerdings das Vertrauen der europäischen Internetnutzer:innen: Gemäss einer Eurobarometer-Umfrage im Jahre 2018 waren 76 Prozent der Befragten besorgt, dass die personenbezogenen Daten, die sie im Internet angeben, dazu verwendet werden, ihnen gezielt bestimmte politische Botschaften anzuzeigen, und so der freie und faire Wettbewerb zwischen allen politischen Parteien beeinträchtigt wird. Die EU reagierte mit neuen Regulierungen (Europäisches Parlament 2019).

4.8 Ausblick

4.8.1 Volksabstimmungen: Von der diskursiven Abstimmungs- zur Stimmungsdemokratie?

Ein Rückblick auf 150 Jahre direkte Demokratie im schweizerischen Bundesstaat zeigt uns zunächst eine Erfolgsgeschichte, die alles andere als selbstverständlich ist. Sie hat sich, entgegen verbreiteter Skepsis der Wissenschaft und den Unkenrufen mancher Politiker, auf allen Ebenen des Politiksystems bewährt. Mehr noch: Sie hat es erlaubt, Leitplanken auf dem schmalen Pfad geglückter Gesellschaftsentwicklung in die Moderne zu setzen: Der schweizerische Verfassungsstaat ist das Resultat von gegen 700 Abstimmungen, in denen das Volk und in den wichtigsten Fragen auch die Stände das letzte Wort hatten (Swiss-votes 2021).

Die Geschichte der Volksabstimmungen (Linder et al. 2010) zeigt aber auch das hohe Konfliktpotential, das, in normalen Zeiten schlummernd, in den Abstimmungskämpfen der direkten Demokratie zum Ausbruch kommen kann. In Volksabstimmungen zeigt sich oft das zweite Gesicht schweizerischer Politik: Statt zur Verständigung und Kompromissfindung wie im Parlament kommt es zu stürmischen Wogen im Abstimmungskampf. Der Schlagabtausch bei umstrittenen Vorlagen ist oft geprägt von hochgehenden Emotionen, Übertreibungen, Polemik und Halbwahrheiten, bei der die «Sachfrage» manchmal aus dem Blick gerät. Linder et al. (2008) haben gezeigt, dass in einem Gutteil der Abstimmungen auch strukturell angelegte politische Konflikte wieder ausbrechen und angeheizt werden. Das gilt heute vor allem für die gesellschaftliche Spaltung zwischen Kapital und Arbeit sowie für die Gegensätze zwischen Stadt und Land.²¹ Im Abstimmungskampf werden diese Interessen- und Wertkonflikte neu thematisiert und inszeniert, mobilisiert und auf die Spitze getrieben. In solchen Situationen ist die direkte Demokratie nicht friedensstiftend, sondern spaltend. Erst nach der Entscheidung kehrt der Friede wieder ein: Das Verdikt des Volkes geniesst die höchste demokratische Legitimation und wird akzeptiert, weil es als Selbstentscheidung erlebt und empfunden wird.

Wie konnte in der Vergangenheit vermieden werden, dass die Volksrechte zu politischer Instabilität, gar ins Chaos führten? Nicht von ungefähr sistierte der Bundesrat die Volksrechte während der beiden Weltkriege und in der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre ganz oder teilweise. Die Landesregierung befürchtete damals, dass in den Abstimmungskämpfen grosse, nicht mehr zu kontrollierende Konfliktpotentiale zum Ausbruch kommen könnten. Auch das heutige Krisenregime gibt der Regierung in «besonderen Lagen» wie z.B. der Covid-19-Pandemie Vollmachten unter Ausschluss oder Aufschub der Volksrechte in die Hand. Und zu allen Zeiten hatten die politischen Parteien gerade

21 Mit Blick auf den «Röstigraben» zwischen französisch- und deutschsprachiger Schweiz geht der Beitrag von Sean Müller und Anja Heidelberger im vorliegenden Band dem ambivalenten Verhältnis zwischen direkter Demokratie und gesellschaftlicher Integration und Spaltung nach.

wegen des Konsensdrucks direkter Demokratie kein Interesse daran, Abstimmungskämpfe über die Massen hinaus ausarten zu lassen. So kann der schweizerische Populismus als «gezähmter» Populismus bezeichnet werden, weil auch die Polparteien ein dauerhaftes Interesse an der Regierungsbeteiligung haben. Indessen ist in den letzten Jahren vieles ins Rutschen geraten. In der Europafrage sind die Fronten – vor allem die parteipolitischen – erstarrt. Mit der Annahme der Minarett-, Einwanderungs- und Ausschaffungsinitiativen [547, 552.1, 580] in Grauzonen des internationalen und des Europarechts wurde deutlich, dass die Regierungskonkordanz die Agenda direkter Demokratie heute weniger zu beeinflussen vermag als früher. Die zunehmende politische Polarisierung – sei es zwischen Stadt und Land oder zwischen Kapital und Arbeit – hat zwar tieferliegende wirtschaftlich-soziale Gründe. Doch hat dabei nach Meinung vieler Beobachter die politische Kultur unter den Parteien wie im Volk erheblich gelitten: Die politische Auseinandersetzung lässt zunehmend Tugenden vermissen wie «die Achtung des Gegners», «das Hinhören auf dessen Argumente», «die Bereitschaft zur Verständigung durch Dialog».²²

Für Abstimmungskämpfe in der direkten Demokratie könnte dieser Verlust politischer Kultur folgeschwer sein. Zwar beschädigen Parolen und Schlagworte, Halbwahrheiten und Angstmacherei, rhetorische Übertreibungen und einseitige Propaganda auch die Wahldemokratien. Jedoch ist – wie oben ausgeführt – die Diskursfähigkeit in der direkten Demokratie nicht nur besonders verletzlich, sondern auch besonders nötig. Verlagert sich die politische Meinungsbildung generell, besonders aber in Abstimmungskämpfen auf die Social Media, so dürfte sich die immer schon latente Gefahr verschärfen, dass eine emotionale Stimmungsdemokratie gegenüber einer relativ sachlichen Abstimmungsdemokratie überhandnimmt.

Kann man solche Bedenken zur Digitalisierung der direkten Demokratie als kulturpessimistische Schwarzmalerei abtun? Es ist ja möglich, dass E-Voting eine Mehrheit bei der Stimmbürgerschaft findet, obwohl das viel kostet und für die Stimmbürger:innen nicht einfacher zu handhaben ist als die briefliche Stimmabgabe. Und es kann sein, dass Verfahren für ein faires E-Collecting gefunden werden und tatsächlich zu einer Belebung direkter Demokratie führen. Und eventuell sind die Verkürzung und Verhärtung des Dialogs in den Social Media und die oberflächliche Beurteilung politischer Fragen durch «Posten, Teilen und Liken» nur eine vorübergehende Erscheinung. Vielleicht lässt sich der Datenschutz, der heute sowohl durch das private Oligopol grosser Anbieter als auch durch staatliche Institutionen infrage gestellt wird, eines Tages für den politischen Bereich befriedigend lösen.

22 Näher dazu Vatter (2014, 561–567), Linder & Mueller (2017, 464–465) sowie Bühlmann et al. (2019a, 49–52).

4.8.2 Welche Digitalisierung braucht direkte Demokratie?

Aber vieles in der heutigen Diskussion zum Verhältnis von Digitalisierung und Demokratie läuft schief. Schnell gilt als rückständig, wer nicht jede technische Neuerung auch für die Demokratie befürwortet.²³ Und während ein Teil der spezialisierten IT-Fachleute auf die Ungewissheit der Datensicherheit hinweist, sehen andere die E-Democracy als neues Geschäftsfeld. Die Letzteren gehen davon aus, dass auch Demokratie als Business-Modell funktioniert, in dem die gleichen Effizienzkriterien gelten wie in der privaten Wirtschaft. Wer etwa die Erleichterung der Stimmabgabe oder die Erweiterung des «Kundenkreises» direkter Partizipation kritiklos befördern will, behandelt die Stimmbürger:in letztlich nicht anders als die Konsumenten eines Convenience-Artikels im E-Shop.

Ich vertrete hier eine andere Perspektive. Hinter den eingangs formulierten Thesen zur Kommunikationsqualität direkter Demokratie steht das Postulat: Demokratie hat sich nicht der Eigenlogik, den Zwängen oder Verlockungen der Digitalisierung anzupassen, sondern umgekehrt: Grundwerte der Demokratie und empirische Möglichkeiten und Grenzen politischer Partizipation sollten den Rahmen sinnvoller Digitalisierung bilden. Das bedeutet die Suche nach einer demokratiefreundlichen Digitalisierung.²⁴

4.8.3 Prioritäten für eine demokratiefreundliche Digitalisierung

Generelle Priorität verdient die Sicherung der demokratiefreundlichen Strukturen politischer Öffentlichkeit. Ihr demokratischer Wert hängt davon ab, wie weit sie «Offenheit und Transparenz, Ausgewogenheit, Inklusion, Zivilität und Diskursivität ermöglichen» (Leopoldina 2021, 11; Müller 2021). Wie erwähnt, realisiert der digitale Strukturwandel solche Zielwerte nur beschränkt: Die Digitalisierung schafft Probleme, die durch Digitalisierung nicht zu lösen sind. Hier müsste die Medienpolitik reagieren, wie in den abschliessenden fünf Punkten gezeigt wird.²⁵

- › *Zum Spannungsverhältnis zwischen Mobilisierung und demokratischem Dialog:* Digitalisierung erleichtert und fördert die politische Mobilisierung einer grossen Zahl von Menschen. Demgegenüber hat sie wenig zur Förderung des politischen Dialogs beitragen können. Im Gegenteil: Gewisse

23 Dies der Grundtenor selbst differenzierter Berichte wie Cahlikova (2021).

24 Mit dieser Stossrichtung auch Bieri et al. (2021) im Sammelband «Digitalisierung der Schweizer Demokratie»; prononciert in der Kurzfassung der Technologiefolgenabschätzung TA-Swiss (2021).

25 Selbstverständlich weist auch die Struktur «analoger» Medien ernsthafte Mängel auf. Diese werden aber in der Medienpolitik prominent artikuliert und diskutiert – so etwa die Fragen der Medienkonzentration, der Erhaltung redaktioneller Substanz und ihrer finanziellen Förderung durch den Bund. Demgegenüber erhalten Fragen des digitalen Strukturwandels politischer Kommunikation (noch) kaum Beachtung.

Kommunikationsformen der Social Media behindern ihn. Eine Kluft tut sich auf zwischen den gesteigerten Möglichkeiten politischer Mobilisierung und den stagnierenden Gefässen des demokratischen Dialogs. Diese Kluft ist auch der Grund für meine Skepsis gegenüber der «reinen Form» des E-Collecting, die ich in Abschnitt 4.4 einlässlich begründet habe. Die Diskrepanz zwischen Mobilisierung und politischem Dialog zeigt sich auch am Beispiel der Klimajugend: Ihre Bewegung hat die Errungenschaften der Digitalisierung für die Mobilisierung hervorragend genutzt, vermochte aber ihr «Momentum» nicht als diskursives Verhandlungspfund gegenüber institutioneller Politik umzusetzen. Gegenüber den stark gewachsenen Mobilisierungsmöglichkeiten durch Social Media sind elektronische Plattformen, die zu diskursiver Meinungsbildung über die Stammesgemeinschaften Gleichgesinnter hinausführen, im Rückstand. Dieser sollte aufgeholt werden.

- › Zur *politischen Kultur*: Politische Kultur hängt ab von der Diskursqualität öffentlich-politischer Kommunikation. Seit je ist umstritten, wie weit in Wahl- und Abstimmungskämpfen – neben korrekten Verfahren – auch Wahrhaftigkeit und Fairness der inhaltlichen Auseinandersetzung verlangt werden kann und soll. In Wahlen und Abstimmungen spielt Geld eine wichtige Rolle, und im Kampf um die politische Macht werden Wahllügen gestreut, die jenseits der Grenzen einseitiger, aber einigermaßen faktenbasierter Propaganda liegen.²⁶ Inzwischen haben Social Media die Möglichkeit der Manipulation durch Fake News, die Verunglimpfung des politischen Gegners etc. beträchtlich erweitert (Geschke et al. 2019), und zwar nicht nur in Zeiten des Wahl- oder Abstimmungskampfs. In Deutschland wird deshalb die «Kuratierung» von Social Media diskutiert, mit der die Verbreitung bestimmter Inhalte unterbunden werden soll (Leopoldina 2021). Ein weiteres Problem: Gezielte Werbung bei bestimmten Personenkreisen ist im Marketing privater Güter und Dienste üblich, im politischen Bereich aber fragwürdig: Die Algorithmen, mit denen Wähler:innen ausgelesen und geschubst werden, sind Geschäftsgeheimnis der Anbieter. Ihre personalisierten Wahlbotschaften entziehen die Wahl der Transparenz und Kontrolle durch die politische Öffentlichkeit.
- › Fraglich ist, wie weit mit gesetzlichen Regelungen der Sache der Demokratie geholfen wird. Denn die Frage der Zensur gewisser Inhalte müsste auch beantworten: Wer zensiert? Und nach welchen Kriterien? Mit Blick auf die personalisierte Wahlwerbung müsste auch die schwie-

26 Solche Auseinandersetzungen sind in der Schweiz freilich nicht neu und haben im Fall einiger Abstimmungsplakate auch das Bundesgericht beschäftigt (so beispielsweise beim Bundesgerichtsurteil vom 13. April 2017 zum SVP-Inserat «Kosovaren schlitzten Schweizer auf»).

rige Unterscheidung gefunden werden zwischen kommerzieller (erlaubter) und politischer (unerwünschter) Werbung.

Aussichtsreicheres «Gegengift» dürfte das Bemühen von Parteien, Verbänden und den klassischen Medien sein, die demokratische Qualität der öffentlichen Kommunikation durch redaktionell verantwortete digitale Diskussionsforen zu verbessern. Auch politisch unabhängige Plattformen sind auf dem Weg dazu und nutzen heute die gesteigerten Möglichkeiten der Verbindung von Wort, Bild und Ton in beträchtlichem Ausmass. Über eigene Social Media versuchen sie zudem, interaktiv mit ihren Adressaten zu kommunizieren. Die Qualität dieser Diskussionsforen hängt allerdings davon ab, welche programmatische oder sachlich-inhaltliche Substanz sie in den politischen Diskurs einzubringen vermögen.

- › *Die Behebung von Defiziten politischer Kommunikation:* Zwei Topoi seien erwähnt, in denen die Digitalisierung offensichtliche Defizite politischer Kommunikation vermindern kann. Der erste Bereich betrifft die Wahlen. Wie in Abschnitt 4.5 gezeigt, erlauben unabhängige Plattformen wie Smartvote Wähler:innen den Vergleich ihrer eigenen Präferenzen mit denjenigen der Wahlkandidat:innen und ihren Parteien. Das ist kein Ersatz bisheriger Wahlwerbung durch Plakate, Flyers, Inserate und persönliche Auftritte der Kandidat:innen, aber eine wertvolle Ergänzung. Die im internationalen Vergleich herausragenden Vorzüge des Schweizer Wahlsystems, Partei- und Personalwahl durch Kumulieren, Streichen und Panaschieren zu verbinden, können damit vernünftiger genutzt werden.

Der zweite Bereich betrifft die politische Bildung. Die Qualität direkter Demokratie hängt wesentlich vom politischen Wissensstand der Bürgerinnen und Bürger ab: Er ist die Basis für deren Urteilskraft. Um die politische Bildung ist es in der Schweiz allerdings nicht sonderlich gut bestellt. Dieses Defizit wird – nachdem die traditionelle Staatsbürgerkunde weitgehend abgeschafft wurde – erst in jüngerer Zeit ernst genommen. Ansätze politischer Bildung leben heute vor allem vom Engagement dezentraler zivilgesellschaftlicher Akteure und werden durch die technischen Neuerungen der Digitalisierung begünstigt. Denn diese vermitteln Jugendlichen nicht nur den Zugang zu Informationen über Prozesse und Institutionen in für sie geeigneter Form, sondern fördern auch die Aktivierung der jungen Generation über Netzwerke der Simulation und Partizipation (Hubacher & Waldis 2021).

- › *Partizipation:* Der Beitrag der Digitalisierung zur politischen Partizipation muss für soziale Bewegungen, für Bürgerinitiativen sowie für Wahlen und Abstimmungen differenziert eingeschätzt werden. Wir haben bereits auf das Paradoxon hingewiesen: Die für den Einzelnen aussichtsreichste Form der Teilnahme an Bürgergruppen ist zugleich die anspruchsvollste und schliesst damit sozial benachteiligte Schich-

ten am stärksten aus. Die digital angestrebte Vergrößerung des Kreises von Partizipierenden, die Verbesserung der Informationsbasis sowie die gegenseitige Vernetzung bis auf die internationale Ebene bringen wenig Mehrwert für die Demokratie, solange der Mittelschichts- oder gar Oberschichts-Bias der Bürgerpartizipation nicht beseitigt wird. Mischen sich zivilgesellschaftliche Gruppierungen in die Geschäfte institutioneller Politik ein, so dient das zumeist dazu, jene Fragen aufzubringen, die der Aufmerksamkeit des Systems entgehen oder als «non-issues» aus der politischen Arena ferngehalten werden. Nicht alle, aber viele dieser Probleme betreffen jene Gruppen der Unterschicht, die wenig organisations- und konfliktfähig sind (Scharpf 1972, 49). Soll die soziale Selektivität zivilgesellschaftlicher Partizipation überwunden werden, gelingt das wohl weniger über die Digitalisierung als über Verfahren, welche gerade nicht auf der Selbstrekutierung von Bürgerinitiativen beruhen. Dafür scheint z.B. die Zufallsauswahl einer begrenzten Zahl von Bürger:innen für die Bildung von Panels geeignet zu sein. Diese diskutieren und beraten unter Mithilfe von Fachleuten verschiedene Optionen in einer öffentlichen Streitfrage (Dienel 2002; Rieg 2017; Stojanović & Geisler 2019; Reidinger & Wetzel 2017; Frey et al. 2020). Wird das Verfahren institutionell anerkannt und die Gruppe ausgestattet mit Ressourcen, Expertise und Zeit für die deliberative Erörterung ihrer Streitfrage, so könnten sich die Vorteile egalitärer Partizipation mit der Aufklärung von Blindstellen institutioneller Politik verbinden. Freilich bleibt dabei der Personenkreis der Partizipierenden beschränkt. Demokratietheoretisch wäre dies indessen dringlicher als die blosser Erweiterung bürgerschaftlicher Partizipation durch technische Hilfsmittel (siehe auch Bühlmann et al. 2019b).

Während die Digitalisierung in den Mobilisierungsprozessen sozialer Protestbewegungen all ihre Vorzüge ausspielen kann, gilt dies (noch) nicht für Wahlen. Tatsache ist, dass Social Media in der Hand von Kandidat:innen und «Mobilisierung von oben» hierzulande bislang eine geringe Rolle spielen (4.5.3). Das deutet darauf hin, dass versierte Bürgerinnen und Bürger diese einfachste Form politischer Partizipation möglichst autonom bewältigen möchten. Nach bisheriger Erfahrung gering ist schliesslich der Demokratiewert von E-Voting, das bei den allermeisten Wählersegmenten keine höhere Stimmbeteiligung zu erbringen vermochte (siehe 4.3).

- › *Offene Flanken:* Hackerangriffe und Cyberkriminalität nehmen zu und zeigen neue gesellschaftliche Risiken an. Zwar dürften die Institutionen direkter Demokratie als Objekte solcher Übergriffe bedeutend weniger attraktiv sein als Banken und die Geschäftsgeheimnisse innovativer Firmen. Aber letztere können den Schaden begrenzen, indem sie Schweigegeld zahlen; die Demokratie kann dies nicht. Ginge die Integrität der Verfahren von Wahlen und Abstimmungen verloren, wäre das

mit einem drastischen Vertrauensverlust in die Demokratie verbunden, der durch Geld nicht aufgewogen werden könnte. Digitalisierung folgt Geschäftsmodellen von privaten Unternehmen auf dem Markt: Sie ist ein nicht voraussehbarer Prozess, dessen Dynamik in der Hand von internationalen Konzernen liegt. Anzunehmen, diese nähmen Rücksicht auf die Interessen und Voraussetzungen nationaler Demokratien, ist naiv. Wie ich zu zeigen versuchte, sind viele Entwicklungen der Digitalisierung kein Segen für die Demokratie; eher erweisen sie sich – ob intendiert oder nicht – als ambivalent oder sogar schädlich für die Kommunikationsqualität der Demokratie. Es braucht daher eine Politik, die für die Cybersicherheit der Demokratie und die Integrität ihrer Kommunikationsprozesse ebenso viel Aufmerksamkeit und Energie aufwendet wie z.B. für die Sicherung des schweizerischen Luftraums. Anders als die militärische Sicherheitspolitik sollte sie sich aber nicht auf defensive Strategien beschränken. Ihre Aufgabe wäre es, im aktiven Experiment herauszufinden, wo und wie den Ansprüchen der Demokratie Priorität einzuräumen ist und wie sie gegenüber den Ambivalenzen des digitalen Fortschritts durchzusetzen sind.

4.9 Literatur

- Ammann, Matthias & Fabian Schnell. 2019. *Digitale direkte Demokratie*. Zürich/Lausanne: Avenir Suisse.
- Bächtiger, André, Markus Spörndli, Marco Steenbergen & Jürg Steiner. 2007. Deliberation in Legislatures: Antecedents and Outcomes. In Shawn W. Rosenberg (Ed.), *Deliberation, Participation and Democracy* (S. 82–100). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/97802305910805>.
- Bail, Christopher, Lisa Argyle, Tylor Brown, John Bumpus, Haohan Chen, Fallin Unzaker, Jeamin Lee, Marcus Mann, Friedolin Merhout & Alexander Volfovsky. 2018. Exposure to Opposing Views can Increase Political Polarization: Evidence from a Large-Scale Field Experiment on Social Media. 2018. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 115(37): 9216–21. <https://doi.org/10.1073/pnas.1804840115>.
- Barco Daniel, Bastian Gschwendtner, Stephana Müller, Tanja Schär & Gabor Wehrmüller. 2019. *E-Voting in der Schweiz*. Hochschule Luzern, <https://sites.hslu.ch/applied-data-science/e-voting-in-der-schweiz/> (15.12.2021).
- Bieri, Urs, Edward Weber, Nadja Braun Binder, Sébastien Salerno, Tobias Keller & Manuela Kälin. 2021. *Digitalisierung der Schweizer Demokratie*. Zürich: vdf.
- Bisaz, Corsin & Uwe Sedült. 2017. E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie in der Schweiz. *LeGes* (3): 531–545.

- Boedecker, Sebastian. 2012. *Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland – Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft*. Otto Brenner Stiftung, Frankfurt.
- Bühlmann, Marc, Marlène Gerber, Anja Heidelberger & Dominik Wyss. 2019b. *Digital Democratic Innovations to Empower Citizens in the Digital Age*. SNF Research Project project number 407740_187496.
- Bühlmann, Marc, Anja Heidelberger & Hans-Peter Schaub (Hrsg.). 2019a. *Konkordanz im Parlament*. Zürich: NZZ Libro.
- Bühlmann, Marc & Hans Hirter. 2021. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Vote électronique, 2006–2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (15.12.2021).
- Bundeskanzlei. 2021. Vote électronique. Bern: Bundeskanzlei, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting.html> (15.12.2021).
- Cahlikova, Tereza. 2021. *The Introduction of e-Government in Switzerland*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Dermont, Clau. 2016. Taking Turns at the Ballot Box: Selective Participation as a New Perspective on Low Turnout. *Swiss Political Science Review* 22(2): 213–231.
- Dienel, Peter. 2002. *Die Planungszelle*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Europäisches Parlament. 2019. Strafen für Datenmissbrauch bei europäischen politischen Kampagnen, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20190227STO28983/strafen-fur-datenmissbrauch-bei-europaischen-politischen-kampagnen> (15.12.2021).
- Fivaz, Jan, Daniel Schwarz & Andreas Ladner. 2016. VAA's Impact on the Quality of Political Representation. *Paper presented at the ECPR General Conference 2016, 7–10 September 2016 in Prague*.
- Frey, Bruno, Margit Osterloh & Katja Rost. 19.11.2020. Zufallsentscheid in Politik und Wirtschaft kann rational sein. *Infosperber*. <https://www.infosperber.ch/freiheit-recht/buergerrechte/zufallsentscheid-in-politik-und-wirtschaft-kann-rational-sein/>
- Garcia, David, Adiya Abisheva, Simon Schweighofer, Uwe Serdült & Frank Schweitzer. 2015. Ideological and Temporal Components of Network Polarization in Online Political Participatory Media. *Policy & Internet* 7(1): 46–79.
- Germann, Micha & Uwe Serdült. 2014. Internet Voting for Expatriates: The Swiss Case. *JeDEM – eJournal of E-Democracy & Open Government* 6(2): 197–215.
- Germann Micha & Uwe Serdült. 2017. Internet Voting and Turnout. Evidence from Switzerland. *Electoral Studies* 47: 1–12.

- Geschke, Daniel, Anja Kläßen, Matthias Quent & Christoph Richter. 2019. *Hass im Netz: Der schleichende Angriff auf unsere Demokratie*. Jena: Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft.
- Gilardi Fabrizio, Clau Dermont & Mael Kubli. 2019. Die digitale Transformation der Demokratie. In: Braun Binder, Nadja, Feld, Lars P., Huber Peter M., Poier, Klaus, Wittreck, Fabian. *Jahrbuch für direkte Demokratie*, S. 13–37. Baden-Baden: Nomos.
- Habermas, Jürgen. 1981. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hindman, Matthew. 2009. *The Myth of Digital Democracy*. Oxford: Princeton University Press.
- Holenstein, Katrin. 2021. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Ersatzwahl Regierungsrat St. Gallen 1985*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (15.12.2021).
- Hubacher, Manuel & Monika Waldis (Hrsg.). 2021. *Politische Bildung für die digitale Öffentlichkeit – Umgang mit politischer Information und Kommunikation in digitalen Räumen*. Collection SNF: Springer Nature. DOI 10.1007/978-3-658-33255-6.
- Ingold, Albert. 2017. Digitalisierung Demokratischer Öffentlichkeiten. *Der Staat* 56 (4): 491–533.
- Keim, Rolf. 2014. Das Paradigma der Beteiligung: Chance oder Vereinnahmung sozialer Bewegungen? In: Norbert Gestring, Renate Ruhne & Jan Wehrheim (Hrsg.), *Stadt und soziale Bewegungen*. Wiesbaden: Springer.
- Kneuer, Marianne. 2013. *Mehr Partizipation durch das Internet?* Mainz: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz.
- Kriesi, Hanspeter. 2005. *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*. Lanham: Lexington Books.
- Ladner, Andreas & Jan Fivaz. 2012. Voting Advice Applications. In: Norbert Kersting (Ed.) *Electronic Democracy. The World of Political Science – The Development of the Discipline Book Series* (S. 177–198). Leverkusen: Barbara Budrich.
- Leopoldina. 2021. *Digitalisierung und Demokratie*. Halle (Saale): Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Union der deutschen Akademien der Wissenschaften, acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften.
- Linder, Wolf, Christian Bolliger & Yvan Rielle. (Hrsg.). 2010. *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf & Sean Müller. 2017. *Schweizerische Demokratie- Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.

- Linder, Wolf, Regula Zürcher & Christian Bolliger. 2008. *Gespaltene Schweiz- geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*. Baden: Hier und Jetzt.
- Moser, Peter. 2016. Die Wahlentscheidung unter der Lupe. Eine Analyse der Wahlzetteldaten der Zürcher Nationalratswahlen 2015. *statistik.info* 2016 (2): 1–25.
- Müller, Jörg Paul. 2021. *Dialog als Lebensnerv der Demokratie. Vom Athen des Sokrates zur Politik der Gegenwart*.
- Münkler, Herfried. 2002. Neue Oligarchien? Über den jüngsten Wandel der Demokratie unter dem Einfluss von neuen Medien und veränderter Bürgerpartizipation. In: Herfried Münkler, Markus Llanque & Cemens Steppina (Hrsg.), *Der demokratische Nationalstaat in den Zeiten der Globalisierung*. Berlin: DeGruyter.
- Petitpas, Adrien, Julien Jaquet & Pascal Sciarini. 2021. Does E-Voting Matter for Turnout, and to Whom? *Electoral Studies* 71. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379420301244>
- Pfetsch, Barbara. 2020. Democracy and Digital Dissonance: The Co-occurrence of the Transformation of Political Culture and Communication Infrastructure. *Central European Journal of Communication* 13(1): 96–110.
- Rau, Jan Philipp & Sebastian Stier. 2019. Die Echokammer-Hypothese: Fragmentierung der Öffentlichkeit und politische Polarisierung durch digitale Medien? *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 13: 399–417. <https://doi.org/10.1007/s12286-019-00429-1>.
- Reidinger, Fabian & Hannes Wezel. 2017. Deliberation statt Abstimmung? Wie Bürgerbeteiligung und das Zufallsprinzip direkte Demokratie bereichern können. In: Braun Binder, Nadja, Feld, Lars P., Huber Peter M. Poier, Klaus, Wittreck, Fabian. *Jahrbuch für direkte Demokratie*, S. 86–110. Baden-Baden: Nomos.
- Rhyn, Larissa. 12.07.2021. Mächtiger als alle Parteien und Verbände? Wie die Gegner des Covid-Gesetzes in nur drei Wochen fast 190 000 Unterschriften gesammelt haben. *NZZ*. S.7.
- Rieg, Timo. 2017. Repräsentative Bürgervoten dank Teilnehmer-Auslosung. In: Sommer, Jörg (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung #2* (S. 315–331). Berlin: Republik Verlag.
- Scharpf, Fritz. 1972. *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Sciarini, Pascal, Fabio Cappelletti, Andreas C. Goldberg & Simon Lanz. 2016. The Underexplored Species: Selective Participation in Direct Democratic Votes. *Swiss Political Science Review* 22(1): 75–94.
- Serdült, Uwe. 2013. Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie – Entmystifizierung der durchschnittlichen

- Stimmbeteiligung anhand von Stimmregisterdaten aus der Stadt St. Gallen. In Andrea Good & Bettina Platipodis (Hrsg.), *Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Recht und Politik*, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag (S. 41–50). Bern: Stämpfli.
- Serdült, Uwe. 2018. Zur Verbesserung der direkten Demokratie. Die Digitalisierung hält auch für die Demokratie Erneuerungspotenzial bereit. Fünf aktuelle Entwicklungen. *Schweizer Monat*. <https://schweizermonat.ch/zur-verbesserung-der-direkten-demokratie/>
- Serdült, Uwe, Fernando Mendez, Maja Harris & Hyeon Su Seo. 2016. Scaling Up Democracy with E-Collection? In Noella Edelmann & Peter Parycek (Eds.) *CeDem 2016. Conference for E-Democracy and Open Government 2015*, 18–20 May 2016, Danube University Krems, Austria, 25–31. doi=10.1109/CeDEM.2016.13.
- Stojanović, Nenad & Alexander Geisler. 2019. Achtung fertig Los! *Die Zeit*, Ausgabe 40, S. 19.
- Swissvotes. 2021. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. *Année Politique Suisse*, Universität Bern, www.swissvotes.ch (01.09.2021).
- Technologiefolgen-Abschätzung TA-Swiss. 2021. *Wenn Digitalisierung und Demokratie aufeinandertreffen*, www.ta-swiss.ch (15.12.2021).
- Thier, Jenni. 2020. Der Cambridge-Analytica-Hype fällt in sich zusammen. <https://www.nzz.ch/technologie/der-cambridge-analytica-skandal-faellt-in-sich-zusammen-ld.1580708?reduced=true>
- Tresch, Anke, Lukas Lauener, Laurent Bernhard, Georg Lutz & Laura Scaperrotta. 2020. *Eidgenössische Wahlen 2019. Wahlteilnahme und Wahlentscheid*. Lausanne: FORS.
- Vatter, Adrian. 2014. *Das politische System der Schweiz*. Nomos: Baden-Baden.
- Weber, Max. 1919. *Politik als Beruf*. München und Leipzig.

5 Der Einfluss von «Multipack-Abstimmungen» auf die Entscheidungsqualität

Thomas Milic

5.1 Einleitung

Am 13. Juni 2021 lehnte eine knappe Mehrheit (51,6%) der Schweizer Stimmberechtigten das CO₂-Gesetz [644]¹ ab. Die Ablehnung wurde vielfach damit begründet, dass am selben Tag noch weitere Vorlagen, darunter zwei Agrarinitiativen [641, 642], zur Abstimmung angestanden seien. Die beiden Agrarbegehren hätten Stimmberechtigte an die Urne getrieben, die ihr üblicherweise fernbleiben. Aber einmal an der Urne, hätten sich diese Stimmberechtigten (v.a. aus den ländlichen Regionen) nicht nur zu den beiden Agrarinitiativen geäußert, sondern obendrein zu den restlichen Vorlagen, darunter auch zum CO₂-Gesetz. Da die Landbevölkerung dem CO₂-Gesetz gegenüber eher skeptisch eingestellt war, sei das Ergebnis in der Folge ins Nein gekippt. Kurz, so lautete das in den Medien kolportierte Argument,² das Resultat der CO₂-Gesetzesabstimmung sei von der (mehr oder weniger) zufälligen, abstimmungsterminbedingten Kombination von Vorlagen signifikant beeinflusst worden.

Dass das CO₂-Gesetz tatsächlich wegen seiner terminbedingten Kombination mit den Agrarinitiativen scheiterte, erscheint möglich, ist aber nicht gesichert (Milic 2021). Eines aber vermag die Diskussion um das CO₂-Gesetz aufzuzeigen: Nicht nur die Wissenschaft, sondern auch Medien und Behörden beschäftigen sich mit der Frage, welche Auswirkungen Multipack-Abstimmungen³ auf das Stimmverhalten haben. Erstaunlicherweise gibt es hierzu wenig (Schweizer) Forschung (Ausnahmen sind: Gruner & Hertig 1983, 164–166; Kriesi 2005; Selb 2008). Der Grund dafür liegt darin, dass die Forschung sich bislang primär auf die Frage konzentrierte, ob das *Ergebnis* einer Abstimmung (angenommen/ abgelehnt) von der spezifischen Vorlagenzusammensetzung eines Urnenganges beeinflusst werde. Effekte auf das Abstimmungsergebnis sind aber schwer nachweisbar. Im Prinzip müsste man herausfinden, wie eine Abstim-

1 Die in diesem Sammelband erwähnten Abstimmungsvorlagen werden mit ihren offiziellen Nummern in eckigen Klammern versehen. Dies ermöglicht es den Leser:innen, via [swissvotes.ch](https://www.swissvotes.ch) rasch mehr über die Vorlage zu erfahren. Die Eingabe von [swissvotes.ch/vote/\[NUMMER\]](https://www.swissvotes.ch/vote/[NUMMER]) in den Browser führt zu den zahlreichen von Swissvotes zur Verfügung gestellten Daten, Analysen und Originaldokumenten.

2 Siehe zum Beispiel Rigendinger (2021).

3 Mit einer Multipack-Abstimmung ist ein Urnengang mit mehr als einer (nationalen) Vorlage gemeint. Der Begriff geht meines Wissens auf Gruner und Hertig (1983) zurück, wurde dann aber von Joye und Papadopoulos (1994) und Kriesi (2005) in der gleichen Weise verwendet.

mung ausgegangen wäre, hätte man die entsprechende Vorlage einzeln vorgelegt. Der Stimmentscheid ist aber ohnehin nur die letzte Stufe eines mehrstufigen Meinungsbildungsprozesses. Die terminbedingte Kombination von mehreren Vorlagen übt schon auf die frühen Phasen der Meinungsbildung Einfluss aus. Denn: Nicht alle Sachfragen interessieren die Stimmbürger:innen gleichermassen. Manche Sachfragen wecken starkes Interesse oder lösen hohe Betroffenheit aus, während andere Themen das Gros der Stimmbürgerschaft kalt lassen. Werden Sachfragen aber im Multipack vorgelegt, äussern sich die meisten Stimmenden zu *allen* vorgelegten Geschäften, obwohl einige dieser Geschäfte, wie gesagt, kaum interessierten. Wer sich aber für eine Sachfrage nicht interessiert, wird sich wahrscheinlich auch nicht allzu intensiv mit ihr auseinandersetzen wollen. Es besteht demnach Grund zur Annahme, dass Multipack-Abstimmungen die Entscheidungsqualität, die im folgenden Abschnitt noch näher definiert werden soll, beeinträchtigen. Aus demokratietheoretischer Perspektive ist just diese Auseinandersetzung mit der Entscheidungsqualität bei direktdemokratischen Entscheiden nicht minder wichtig als die Beschäftigung mit dem finalen Output einer Volksabstimmung. Mehr noch: Der individuelle Entscheid zu einer vorgelegten Sachfrage ist hochgradig von der Art und Weise abhängig, wie man zu diesem Entscheid gelangt – d. h. abhängig von der Qualität des Entscheidfindungsprozesses. Von genau dieser Entscheidungsqualität handelt der vorliegende Beitrag.

5.2 Was bedeutet Entscheidungsqualität im Kontext einer Sachabstimmung?

Die Legalität eines direktdemokratischen Entscheids ist davon abhängig, ob die formalrechtlichen Bedingungen der Abstimmung eingehalten wurden (Norris 2014). Die Legitimität eines Entscheids ist hingegen zusätzlich von der Qualität des Meinungsbildungsprozesses abhängig: Viele sind wohl eher bereit, ein direktdemokratisches (und unseren eigenen Wunschvorstellungen möglicherweise nicht entsprechendes) Votum zu akzeptieren, wenn es das Resultat einer informierten und freien Meinungsbildung war. Die Qualität eines Entscheids wird also primär dadurch bestimmt, wie gut die Stimmberechtigten imstande waren, ihre sachfragenbezogenen Präferenzen⁴ an der Urne zu verwirklichen (Lau et al. 1997). Dazu bedarf es Wissen darüber, worum es bei einer Vorlage geht und welche Auswirkungen sie auf das eigene Leben oder die Gesellschaft im Allgemeinen hat. Dieses Wissen ist oftmals nicht von vornherein vorhanden, sondern muss zunächst einmal angeeignet werden. Bei Volksabstimmungen geschieht dies häufig während des Abstimmungskampfes, in welchem vor

4 Wenn in diesem Beitrag im Zusammenhang mit Sachabstimmungen von Präferenzen die Rede ist, so sind damit sachfragenbezogene Präferenzen gemeint. Eine Abstrafung der Regierung, die Unterstützung einer Partei oder weitere, nicht auf die Sachfrage selbst bezogene Präferenzen sind damit nicht gemeint.

allein die Medien, aber auch die Behörden (Bundesbüchlein) und die Abstimmungskontrahent:innen (via Kampagnen) Informationsarbeit leisten. Sodann sind die Diskussionen und generell der Gedankenaustausch im näheren sozialen Umfeld nicht zu vergessen. Im Gespräch mit Familienmitgliedern oder *peers* sammeln die Stimmberechtigten ebenfalls Informationen über die zum Entscheid vorgelegte Sachfrage. Die meisten dieser Abstimmungsinformationen haben eine klare «Schlagseite»; sie sind selten neutral und ausgewogen. Aber weil Stimmberechtigte oftmals eine Vielzahl von Informationsquellen nutzen (Sciarini 2014, 505), werden sie im Verlaufe eines Abstimmungskampfes fast zwangsläufig unterschiedlichen Sichtweisen ausgesetzt. Die Entscheidungsqualität hat demnach, zusammenfassend gesagt, viel mit dem Meinungsbildungsprozess zu tun, d. h. dem Prozess der Informierung und der allmählichen⁵ Meinungsbildung durch Abwägung von Pro und Contra (Zaller 1992). Dieser Prozess ist komplex und als Ganzes nur schwer zu messen, aber er schlägt sich in diversen messbaren Eigenschaften nieder.

5.3 Wovon ist die Entscheidungsqualität abhängig?

Die Entscheidungsqualität ist sowohl von individuellen als auch von kontextuellen Faktoren abhängig. Auf individueller Ebene bildet die Motivation des Einzelnen, sich in den Vorlagenstoff zu vertiefen, eine der zentralen Determinanten der Entscheidungsqualität (Lau et al. 2008, 398f.). Dieser Antrieb wiederum kommt oftmals aus der (persönlichen) Betroffenheit, die von der Vorlage ausgelöst wird: Wer von einer bestimmten Vorlage stark betroffen ist (z. B., weil diese Sachfrage erhebliche finanzielle Auswirkungen für diese Person hat), wird sich viel eher mit dem Entscheidungsstoff auseinandersetzen als jemand, der sich von der Vorlage nicht tangiert sieht (Gruner & Hertig 1983, 84ff., 92ff.; generell siehe Eagly & Chaiken 1993; Petty & Cacioppo 1986). Sodann wirkt sich auch das individuelle Kognitionsniveau auf die Entscheidungsqualität aus (Lau et al. 2008, 398f.): Hoch Gebildete oder solche mit hoher politischer Allgemeinbildung werden sich in den meisten Entscheidungsmaterien besser zurechtfinden als Personen mit niedrigem Bildungsabschluss oder politisch Uninteressierte.

Neben diesen individuellen Eigenschaften, die in dieser Untersuchung nur am Rande behandelt werden, dürften aber auch Bestimmungsgründe auf der Vorlagenebene einen Effekt auf die Entscheidungsqualität haben (Payne et al. 1993; Lau et al. 2008). Zu diesen Bestimmungsgründen gehört beispielsweise die materielle Komplexität einer Vorlage: Komplexe, alltagsferne und technische

5 Damit sei nicht gesagt, dass sich Stimmabsichten zwangsläufig erst im Verlaufe eines Abstimmungskampfes bilden. Nicht selten stehen die individuellen Stimmabsichten bereits früh fest. Aber selbst bei diesen früh Entschlossenen wird der Entscheidungsfindung ein Politisierungsprozess vorausgegangen sein, in welchem eine politische Haltung entwickelt wurde, aus welcher sodann die Position zu den konkreten Sachfragen abgeleitet wird.

Vorlagen wie z.B. die Unternehmenssteuerreform III [611] sind schwerere Kost als einfache, alltagsnahe Sachfragen wie etwa die Forderung nach «vier autofreien Sonntagen pro Jahr» [498]. Sich ein genaues Bild von den Auswirkungen einer technisch komplexen Vorlage auf das eigene Leben zu machen, dürfte selbst den «Politikfreaks» unter den Stimmberechtigten Mühe bereiten (Gruner & Hertig 1983, 89 ff.; Kriesi 2005), während sich so gut wie alle zu einer simplen und lebensweltlichen Abstimmungsfrage äussern können. Ein weiterer Kontextfaktor ist die Kampagnenintensität, welche der zuvor erwähnten individuellen Motivation vorgelagert ist (Lau et al. 2008): Eine intensive Kampagne signalisiert den Stimmberechtigten, dass es sich offenbar um eine wichtige Vorlage handeln muss, was nicht nur beteiligungstreibend wirkt, sondern auch dazu führen kann, dass man sich intensiver mit dem Vorlagenstoff auseinandersetzt. Aber selbst wenn ein Motivationseffekt ausbleiben sollte, würde ein intensiver Abstimmungskampf alleine wegen der allgegenwärtigen Berichterstattung und der hohen Werbepräsenz die Informiertheit der Stimmberechtigten ohne ihr weiteres Zutun ankurbeln (Kriesi 2005, 87 ff.; Milic et al. 2014; Nai 2013, 54).

Ein weiterer Kontextfaktor ist im vorliegenden Beitrag von besonderem Interesse: die Anzahl Vorlagen an einem Abstimmungssonntag.⁶ Diese Zahl ist nicht konstant. An gewissen Urnengängen wird dem Schweizer Stimmvolk bloss eine (eidgenössische) Vorlage zum Entscheid vorgelegt, während an anderen Abstimmungssonntagen mehrere Vorlagen zur Abstimmung gelangen (für Überlegungen zu gleichzeitig stattfindenden Urnengängen auf nationaler und kommunaler Ebene vgl. den Beitrag von Martina Flick Witzig und Adrian Vatter in diesem Sammelband).

Die Anzahl Vorlagen kann sich auf unterschiedliche Art und Weise auf die Entscheidungsqualität auswirken: Zum einen ist denkbar, dass die Zeit, die der «kognitive Geizhals»⁷ für die inhaltliche Auseinandersetzung mit Vorlagenthemen aufzuwenden bereit ist, von vornherein limitiert ist (Dubois & Feeney 1998). Je mehr Geschäfte zum Entscheid vorgelegt werden, desto weniger Zeit bleibt *pro* Geschäft übrig (Kriesi 2005; Nicholson 2003; Selb 2008), mit den entsprechenden Konsequenzen für die Entscheidungsqualität (Bowler & Donovan 1998). Im Prinzip sind gar Positionseffekte denkbar: Steht eine Monsterabstimmung mit einer Vielzahl von abzustimmenden Geschäften an, könnte es sein, dass Vorlagen, die zuhinterst auf der individuellen «To-Do-Liste» eines:r Stimm-

6 Diese Variable wird im weiteren Verlauf der Studie als Zufallsvariable behandelt. Aber es ist fraglich, ob dem wirklich so ist. Zwar wurde der Manövierraum des Bundesrates bei der Ansetzung von Abstimmungsthemen seit 1997 stark eingengt. Aber nach wie vor geniesst der Bundesrat diesbezüglich einen gewissen Spielraum (siehe dazu auch Kriesi 2005; Joye & Papadopoulos 1994).

7 Der *Cognitive Miser* (kognitiver Geizhals) ist ein Begriff, der ursprünglich von Taylor (1981) eingeführt wurde, um die menschliche Tendenz, komplexe Probleme auf möglichst einfache und effiziente Weise zu lösen, zu beschreiben.

berechtigten stehen, aufgrund der einsetzenden Stimmüdigkeit ohne grosses Überlegen⁸ entschieden werden (Bowler & Donovan 1998).

Aber auch der in der Einleitung erwähnte Mechanismus ist denkbar: Stimmberechtigte gehen hauptsächlich wegen einer Vorlage zur Urne, füllen aber – wenn man schon mal dabei ist – auch noch die restlichen Stimmzettel aus (Joye & Papadopoulos 1994). Informiert, im Sinne einer sachlichen Auseinandersetzung mit dem Inhalt einer Vorlage, haben sich diese Stimmenden, so die Annahme, aber nur über die Vorlage mit der grössten Reizwirkung, die wir fortan als «Lokomotiv-Vorlage»⁹ bezeichnen, während sie die restlichen Vorlagen des Abstimmungssonntages, die ihr Interesse kaum weckten, überhaupt nicht oder nur flüchtig studierten. Ein solches Verhalten ist plausibel: Die bloss geringen Beteiligungsdifferenzen zwischen Vorlagen desselben Urnenganges¹⁰ sind ein starkes Indiz dafür, dass Stimmberechtigte, die einmal den Entschluss gefasst haben teilzunehmen, sich zumeist zu allen vorgelegten Sachfragen äussern. Der zusätzliche Aufwand, der geleistet werden muss, um sich auch noch zu jenen Sachfragen zu äussern, die nicht im Mittelpunkt stehen, ist gering: Das Stimmcouvert ist bereits aufgerissen, der Stimmrechtsausweis schon unterschrieben und der Wille, die Unterlagen ins Wahllokal zu bringen oder (was viel häufiger ist) in den nächsten Briefkasten zu werfen, ist bereits gefestigt. Kurz: Die «Hauptarbeit» der Beteiligungsmotivation hat die Lokomotiv-Vorlage bereits geleistet, nun braucht es nur noch einen geringen zusätzlichen Anreiz, um sich auch noch zu den restlichen Sachfragen zu äussern.

Beide im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Effekte sind mit der Vorlagenzahl verknüpft. Aber die Art der Verknüpfung unterscheidet sich zwischen den beiden Effekten ebenso wie die den Effekten zugrundeliegenden psychologischen Prozesse. Daraus können unterschiedliche empirische Erwartungen hergeleitet werden:

Der erste Effekt ist in der angelsächsischen Literatur als «choice fatigue effect»¹¹ (Stimmüdigkeit) bekannt. Diese Stimmüdigkeit resultiert aus einer überfordernd hohen Anzahl von Vorlagen (Bowler & Donovan 1998; Selb 2008). Die Stimmüdigkeit sollte für alle Vorlagen zunehmen, je höher die Anzahl Vorlagen pro Urnengang ist.

8 Damit ist primär gemeint, dass Bürger:innen in solchen Situationen nicht systematisch-inhaltlich vorgehen, sondern hauptsächlich mentale Abkürzungen (Status-quo-Heuristik, Behördenempfehlung etc.) nutzen.

9 Joye und Papadopoulos (1994, 258) verwenden hierfür den Begriff «projet moteur» und Kriesi (2005, 115) den Begriff «mobilizing project».

10 Die Standardabweichung der Beteiligungsdifferenz beträgt 0,23 Prozentpunkte. Mit anderen Worten: 68 Prozent aller Beteiligungsdifferenzen zwischen Vorlagen desselben Abstimmungswochenendes bewegen sich zwischen 0 und 0,23 Prozentpunkten (vgl. Abbildung 5.1 im Online-Anhang; der Online-Anhang findet sich unter <http://doi.org/10.48350/166932>).

11 Die Stimmüdigkeit kann sich zum einen in einen sog. «roll-off» (Nicht-Teilnahme) niederschlagen, aber auch in einem bestimmten Verhalten (der Status quo wird bevorzugt). Siehe dazu Bowler & Donovan (1998).

Der zweite Effekt wird in diesem Beitrag «Lokomotiv-» oder «Multipack-Effekt» genannt. Um diesen Effekt auszulösen, braucht es zumindest zwei Vorlagen: Eine Lokomotiv-Vorlage, welche die Stimmberechtigten an die Urne lockt, und (mindestens) eine weitere Vorlage, die aber im Schatten der Lokomotiv-Vorlage steht. Kurz, es macht einen wesentlichen Unterschied, ob über die Lokomotiv-Vorlage oder über eine in ihrem Schatten stehende Vorlage abgestimmt wird (Verknüpfung zur Vorlagenzahl). Aber *wie viele weitere Vorlagen* neben der Lokomotiv-Vorlage zur Abstimmung gebracht werden, ist für diesen Effekt im Prinzip irrelevant. Das liegt daran, dass für den Multipack-Effekt nicht die Stimmüdigkeit ausschlaggebend ist, sondern geringe Motivation und geringes Interesse an anderen Sachfragen als jener der Lokomotiv-Vorlage.

Was ist aufgrund dieser beiden Effekte zu erwarten, wenn wir Lokomotiv-Vorlagen miteinander vergleichen? Falls eine steigende Anzahl Vorlagen die Beschäftigungszeit pro Vorlage mehr oder weniger linear verringert, dann würden wir auf der Basis des Stimmüdigkeits-Effektes Unterschiede in der Entscheidungsqualität zwischen Lokomotiv-Vorlagen mit variierender Anzahl Vorlagen pro Abstimmungssonntag erkennen. Beispielsweise würde die Entscheidungsqualität bei einer Vorlage wie der Durchsetzungs-Initiative [597], die nachweislich hohe Reizwirkung hatte, in einem fiktiven Gedankenexperiment abnehmen, je höher die Anzahl der gleichzeitig vorgelegten Sachfragen wäre.

Wenn hingegen vor allem der zweite Mechanismus spielen würde, dürften zwischen Lokomotiv-Vorlagen mit ähnlicher Reizwirkung keine Unterschiede in der Entscheidungsqualität bei variierender Vorlagenzahl zu beobachten sein.

Zwei weitere Dinge gilt es zu beachten, wenn es um den Zusammenhang zwischen der Anzahl Vorlagen eines Urnenganges und der Entscheidungsqualität geht. Erstens gibt es Stimmberechtigte, die immer teilnehmen – ungeachtet dessen, ob die vorgelegten Sachfragen sie interessieren oder nicht (Serdült 2013; Tawfik et al. 2012; Dermont 2016). In der Mehrheit dürfte es sich dabei um Stimmberechtigte handeln, welche die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen als «Bürger:innenpflicht» betrachten (Galais & Blais 2014; Heidelberger 2018). Was die Entscheidungsqualität dieser «Musterbürger:innen» anbelangt, so sind zwei entgegengesetzte Hypothesen denkbar:

Erstens: Die regelmässigen Urnengänger:innen sind zumeist gut informiert, weil sie nicht nur die Teilnahme, sondern auch eine inhaltliche Beschäftigung mit dem Vorlagenstoff als Pflicht ansehen. Aber denkbar wäre zweitens auch, dass sie dürftig informiert sind, weil sie sich mit wenig Begeisterung und aus reiner Pflichterfüllung zur Urne begeben, ohne sich mit der Materie näher auseinandergesetzt zu haben.

Hinzu kommt, dass das Zusammenspiel zwischen dem Komplexitätsgrad einer Vorlage, der Beteiligung und der Entscheidungsqualität nicht trivial ist. Technisch komplexe, alltagsferne Vorlagen haben in der Regel eine tiefe Beteiligung, weil es den Stimmberechtigten aufgrund der geringen Alltagsnähe der Vorlage schwerer fällt, darin irgendeine persönliche Betroffenheit zu

erkennen. Ausserdem bereiten solche Vorlagen jenen, die teilnehmen, grössere Verständnisschwierigkeiten, was mutmasslich in eine tiefere Entscheidungsqualität münden dürfte. Es gibt also gute Gründe anzunehmen, dass die Entscheidungsqualität bei alltagsfernen, komplexen Vorlagen im Schnitt tiefer ausfallen dürfte. Aber gleichzeitig locken solche Vorlagen neben den regelmässigen Urnengänger:innen oftmals nur jene an die Urnen, die vom Entscheidstoff auch tatsächlich eine Ahnung haben. Mit anderen Worten: Komplexe Vorlagen überfordern zwar viele Stimmberechtigte sachlich und intellektuell, aber die meisten von ihnen bleiben der Urne in der Folge fern, so dass am Ende – überspitzt formuliert – nur noch die «Spezialist:innen» teilnehmen, die ihrerseits für einen qualitativ hochstehenden Entscheid sorgen könnten (Milic 2016). Auf jeden Fall sollte es nicht verwundern, wenn es zwischen Lokomotiv-Vorlagen mit unterschiedlich hoher Beteiligung und Komplexität durchaus Unterschiede in der Entscheidungsqualität gibt.

5.4 Datengrundlage und Fallauswahl

Die verwendeten Daten stammen aus unterschiedlichen Quellen: Einige der hier genutzten Kontextinformationen (Anzahl Vorlagen pro Urnengang, Beteiligungshöhe, Anzahl Leerstimmen) stammen von Swissovoting (2021). Andere Informationen (die einzelnen Indikatoren des Index der Entscheidungsqualität) sind hochaggregierte Werte aus den VOX- und VOTO-Erhebungen. Die VOX-¹² und VOTO-Erhebungen¹³ sind regelmässig durchgeführte telefonische Nachbefragungen zu den eidgenössischen Urnengängen. Der Stichprobenumfang variiert zwischen 1000 und 1500 Befragten. Zu Beginn handelte es sich um proportional geschichtete Stichproben, ab 2009 wurde auf ein disproportional geschichtetes Sample gewechselt, in welchem die Romandie und das Tessin überproportional vertreten sind. Zu Analysezwecken wurden die Daten entsprechend gewichtet. Für die vorliegende Untersuchung wurden in einem ersten Schritt sämtliche eidgenössischen Urnengänge zwischen dem 12.03.2000 und dem 27.09.2020 berücksichtigt.¹⁴ Allerdings liegen nicht alle Variablenwerte für den gesamten Untersuchungszeitraum vor. Der vollständige Index der Entscheidungsqualität konnte beispielsweise nur für 139 Vorlagen zwischen dem 03.12.2000 und 06.05.2016 erstellt werden.¹⁵ Die multivariate Analyse wurde demnach nur für

12 <https://forsbase.unil.ch/project/study-public-overview/15436/0/> (09.03.2022).

13 <https://www.voto.swiss/> (09.03.2022).

14 Seit November 2020 werden die Nachbefragungen zu den eidgenössischen Urnengängen nicht mehr telefonisch durchgeführt. Für eines der zentralen hier verwendeten Items hat das womöglich erhebliche Auswirkungen: Die Frage nach dem Motiv wird nicht mehr mündlich und offen gestellt, sondern schriftlich und halb-offen. Das verunmöglicht einen Vergleich der «Weiss nicht»-Anteile zwischen den Erhebungsmethoden.

15 Das liegt beispielsweise daran, dass die für das «Correct Voting» nötigen Argumente nicht für alle Vorlagen abgefragt wurden.

diese 139 Vorlagen durchgeführt. Einzelne Auswertungen (z.B. Zusammenhang zwischen Leerstimmen und Vorlagenanzahl) schliessen indessen alle Vorlagen (n = 180) zwischen 2000 und 2020 mit ein.

5.5 Operationalisierung

Die Entscheidungsqualität bildet die abhängige Variable dieser Untersuchung. Sie charakterisiert die Qualität des Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses. Wie erwähnt, handelt es sich dabei um einen komplexen, mehrdimensionalen Prozess, der durch einen Index aus mehreren Teilindikatoren abgebildet werden soll. Eine hohe bzw. tiefe Entscheidungsqualität zeichnet sich dabei durch folgende Merkmale aus:

- › Ein hohes bzw. tiefes Vorlagenwissen: Gemessen wurde dies mit dem Anteil «Weiss nicht»-Antworten, falscher Antworten und Antwortverweigerungen auf die Frage nach dem Inhalt der Vorlage. Damit wird bloss eine negative Differenzierung vorgenommen, d.h. nur der Anteil derer, die gar nichts wussten, wird ermittelt. Gewiss wird es aber auch Qualitätsunterschiede zwischen jenen gegeben haben, die bei dieser Frage eine substanzielle und inhaltsbezogene Antwort gaben. Einige werden eher dürftig informiert gewesen sein (und dabei auf die Frage nach dem Inhalt bloss Kampagnenslogans etc. wiederholt haben), während andere sehr viel mehr wussten. Allein, eine feinkörnigere qualitative Klassifikation von gültigen Inhaltsangaben wäre mit einem immensen Codieraufwand verbunden (Milic 2015; Colombo 2016). Nicht verschwiegen werden soll die eingeschränkte Validität dieses Teilindikators. Die Antworten auf die Inhaltsfrage sind nämlich auch vom Titel der Vorlage abhängig, der im Interview vorgängig genannt wird (siehe dazu Milic et al. 2014, 278).
- › Die Fähigkeit, den Entscheid auch inhaltsbezogen zu begründen (Gruner & Hertig 1983; Bütschi 1993): Gemessen wurde dies mit dem Anteil «Weiss nicht»-Antworten, Antwortverweigerungen, allgemeiner Angaben¹⁶ und Empfehlungsbefolgungen¹⁷ als Erstnennungen auf die Frage nach dem Motiv des Entscheids.¹⁸ Dieser Indikator ist vermutlich der am häufigsten verwendete Indikator der Vorlagenkompetenz in der

16 Gemeint sind damit inhaltsferne Antworten, die keinen Bezug zur konkreten Sachfrage aufweisen, wie etwa «Ist eine gute Sache» oder «Ist eine unsinnige Idee».

17 Gemeint sind damit Antworten, die den Entscheid auf eine Empfehlung (z.B. des Bundesrates oder der bevorzugten Partei) zurückführten (z.B. «Ich habe die Empfehlung des Bundesrates befolgt.»).

18 Es wurde nur die erste Nennung auf die erste Motivfrage berücksichtigt. Die Annahme dahinter ist jene, dass jemand, dessen erste Motivnennung schlicht «Weiss nicht» lautete, als Zweitnennung kaum ein inhaltsbezogenes Motiv angeben wird.

Schweizer Abstimmungsforschung (Milic et al. 2014). Aber auch hier gibt es gewisse Vorbehalte betreffend die Validität. Die Klassifikation der allgemeinen Angaben ist mutmasslich vom jeweiligen Codierteam abhängig und ausserdem reflektieren diese allgemeinen Angaben (z.B. «Ist (k)eine gute Sache») nicht nur die Problemlösungskapazität¹⁹ der Befragten, sondern auch deren generelle Artikulationsfähigkeit (Milic et al. 2014, 278).

- › Die Fähigkeit, seine Präferenzen auch in einen entsprechenden Entscheid umzusetzen («Compétence pratique», Bütschi 1993): Gemessen wurde dies mithilfe des Konzepts des «Correct Voting». Dieser Teilindikator gibt an, wie hoch (bzw. wie tief) der Anteil derer war, die einen Entscheid fällten, der mit ihren konkreten Sachfragenpräferenzen übereinstimmte.²⁰
- › Geringe bzw. hohe Ambivalenz beim Entscheid (Selb 2008): Gemessen wurde dies mit dem Anteil Leerstimmen am Total aller abgegebenen Stimmen. Anzumerken ist hier, dass jene, die leer stimmten, keine materielle Stimme abgaben. Mit anderen Worten: Ihr Entscheid hatte keinen Einfluss auf das Verhältnis zwischen Ja- und Nein-Stimmen. Bezogen auf die Entscheidungsqualität haben diese Stimmenden also weder «gut» noch «schlecht» abgestimmt, ganz einfach deshalb, weil sie auf eine materielle Stellungnahme gänzlich verzichteten. Aber ihr Anteil wurde deshalb verwendet, weil davon ausgegangen werden darf, dass die Leerstimmen auch *stellvertretend* für die Unsicherheit jener stehen, die materiell teilnahmen.

Die vier Indikatoren wurden sodann zu einem Index der Entscheidungsqualität zusammengesetzt, wobei das geometrische Mittel²¹ aller Teilindikatoren errechnet wurde.²²

19 Der Begriff «(Materielle) Problemlösungskompetenz» wurde von Gruner und Hertig (1983, 48) eingeführt und meint die Fähigkeit, «den vorgelegten Entscheidungssstoff zu verstehen, darin eigene Betroffenheit zu erkennen und ihren Interessen und Wertvorstellungen entsprechend zu entscheiden.»

20 Kurz zusammengefasst, wird anhand der in den Vox-/Voto-Umfragen abgefragten Argumente (bzw. den Antworten der Befragten dazu) für alle Befragten eine inhaltliche Position eruiert. Diese inhaltliche Position wird sodann abgeglichen mit dem Stimmentscheid des:der jeweiligen Befragten. Stimmen inhaltliche Position und Entscheid überein, wurde korrekt, andernfalls inkorrekt entschieden. Das Messverfahren sowie die Validität und Reliabilität werden detailliert in Milic (2012) beschrieben.

21 Das geometrische Mittel wurde verwendet, weil es erstens ein «resistentes» Mass der zentralen Tendenz ist, und weil es zweitens Veränderungen in den Einzelindikatoren proportional in gleichem Ausmass in den Gesamtindex einfließen lässt.

22 Das empirische Minimum beträgt 60,6, das empirische Maximum 95,5. Dieser Wert ist inhaltlich nur bedingt interpretierbar, weil er die n-te Quadratwurzel des Produkts der oben genannten Teilindikatoren ist. Aber je höher dieser Wert, desto höher die Entscheidungsqualität. Je geringer also der Anteil Leerstimmen,

Die hauptsächlich interessierende unabhängige Variable ist die Anzahl Vorlagen an einem Urnengang. Wie im Abschnitt 5.3 beschrieben, kann die Vorlagenanzahl zwei unterschiedliche Effekte auslösen: Stimmüdigkeit und den Multipack-Effekt, der sich dann ergibt, wenn man wegen einer Lokomotiv-Vorlage teilnimmt, aber auch noch gleich die restlichen Stimmzettel ausfüllt, ohne sich über diese näher zu informieren. Die Stimmüdigkeit ist eine Funktion der Anzahl Vorlagen, während der Multipack-Effekt nur bei jenen Vorlagen einsetzt, die zusammen mit einer Lokomotiv-Vorlage zur Abstimmung gebracht werden. Um beide Effekte messen zu können, wurde eine kategoriale Variable «Anzahl bzw. Typ von Vorlage» mit den folgenden Merkmalsausprägungen gebildet:

- › Die Lokomotiv-Vorlage eines Urnenganges bildet eine erste Kategorie (erste Zeile in Tabelle 1). Als Lokomotiv-Vorlage wurde jeweils jene Vorlage identifiziert, welche die höchste Beteiligung am entsprechenden Abstimmungssonntag erzielte.²³ Ein Beispiel: Die Lokomotiv-Vorlage des Urnenganges vom 28.02.2016 war die Durchsetzungsinitiative (DSI) [597], weil sie von den vier vorgelegten Geschäften die höchste Beteiligung erzielte.²⁴
- › Sodann bilden Vorlagen, die einzeln zur Abstimmung vorgelegt wurden, eine zweite Kategorie (Zeile «Einzelvorlage» in Tabelle 1). Dem vorliegenden Verständnis nach können einzeln vorgelegte Sachfragen *nicht gleichzeitig* Lokomotiv-Vorlagen sein, da sie – um im Bild der Lokomotive zu bleiben – keine weiteren «Zugwagen» hinter sich herziehen: Sie wurden ja einzeln vorgelegt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass alle Vorlagen, die unter der Kategorie «Lokomotiv-Vorlage» subsumiert wurden, immer als Teil eines Abstimmungspakets mit mindestens einer weiteren Vorlage vorgelegt wurden.

je höher das Correct Voting, etc., desto näher ist dieser Wert bei 100. Theoretisch wäre ein Maximalwert von 100 möglich, aber in der Realität kam dieser nicht vor. Dazu müsste beispielsweise alleine schon der Anteil Leerstimmen exakt 0 betragen.

23 Joye und Papadopoulos erheben in ihrem Beitrag (Joye & Papadopoulos 1994) die Lokomotiv-Vorlage anhand der Leerstimmen und der ungültigen Stimmen.

24 Es versteht sich, dass die Vorlage mit der höchsten Beteiligungsrate nicht für alle Stimmenden zwingend den Beteiligungsmotor des Urnengangs darstellte. Im Prinzip wäre es möglich, die individuelle Lokomotiv-Vorlage auf der Basis der VOX/VOTO-Frage nach der persönlichen Vorlagenbedeutung zu erheben. Wir haben darauf verzichtet, weil die Frage zum einen nicht immer sonderlich gut geeignet ist, um die Lokomotiv-Vorlage zu identifizieren. Beispiel: Die Burka-Initiative [638] war für viele Stimmenden *persönlich* bedeutungslos, aber trotzdem gingen viele hauptsächlich wegen dieser Initiative zur Abstimmung. Zum anderen, weil die Unterschiede zwischen beiden Messvarianten gering sind. Bei Vorlagen mit überdurchschnittlich hoher Beteiligung ist die Vorlage mit der höchsten Beteiligungsrate in aller Regel auch jene Vorlage, welcher die VOX-/VOTO-Befragten im Schnitt die höchste Bedeutung zuwiesen.

- › Schliesslich wurden Gruppen von Vorlagen gebildet, über die an Urnengängen mit zwei, drei, vier und mehr als vier Vorlagen befunden wurde (siehe Zeilen 3–6 in Tabelle 1). Ein Beispiel: Die drei weiteren Vorlagen, über die nebst der DSI (Lokomotiv-Vorlage) am 28.02.2016 abgestimmt wurde, wurden demnach der Kategorie «Urnengang mit vier Vorlagen» zugewiesen (DSI [Lokomotiv-Vorlage] plus drei weitere Vorlagen = vier Vorlagen).

Tabelle 1: Vorlagenanzahl und -typ (alle 65 Urnengänge zwischen dem 12.03.2000 und dem 27.09.2020)

Vorlagentyp	Anzahl	Bet. Min.	Bet. Max.
Lokomotiv-Vorlage	53	28.7	63.7
Einzelvorlage	12	27.6	54.3
Zugwagen-Vorlage bei Urnengang mit 2 Vorlagen	17	28.7	58.3
Zugwagen-Vorlage bei Urnengang mit 3 Vorlagen	46	36.8	56.4
Zugwagen-Vorlage bei Urnengang mit 4 Vorlagen	12	43.4	63.5
Zugwagen-Vorlage bei Urnengang mit mehr als 4 Vorlagen	40	37.8	59.4

Bemerkungen: Bet. Min und Bet. Max. stehen jeweils für den tiefsten bzw. höchsten Beteiligungswert, der in dieser Gruppe von Vorlagen erzielt wurde. Initiativen und direkte Gegenentwürfe wurden als je eigene Vorlagen gezählt.

Quelle: BFS.

Zwischen dem 12.03.2000 und dem 27.09.2020 wurde an insgesamt zwölf Urnengängen über eine einzige Vorlage, an 17 Urnengängen über zwei, an 23 Urnengängen über drei, an vier Urnengängen über vier, an acht Urnengängen über fünf und an einem einzigen Urnengang über neun eidgenössische Vorlagen abgestimmt (Tabelle 1).²⁵

5.6 Deskriptive Auswertungen

Das nachfolgende Kastendiagramm (Abbildung 1) zeigt, dass die Entscheidungsqualität bei Lokomotiv-Vorlagen tatsächlich höher ist als bei Vorlagen, die gleichzeitig mit einer dieser Lokomotiv-Vorlagen vorgelegt wurden. Der Medianwert der Entscheidungsqualität von Lokomotiv-Vorlagen liegt rund 5 Prozentpunkte über jenem anderer Vorlagen.²⁶ Bei Abstimmungen mit überdurchschnittlicher

25 Berücksichtigt wurden nur eidgenössische Vorlagen, was bedeutet, dass – abhängig vom Kanton und der Gemeinde – unter Umständen auch noch über weitere kantonale und lokale Vorlagen befunden wurde (vgl. dazu den Beitrag von Martina Flick Witzig und Adrian Vatter in diesem Sammelband).

26 Weil dieser Index das geometrische Mittel unterschiedlicher Indikatoren bildet, fällt es schwer, sich unter dieser Differenz (etwa 5 Prozentpunkte) etwas Inhaltliches vorzustellen. Die Abbildungen im Online-Anhang, die für jeden der einzelnen Teilindikatoren erstellt wurden, vermitteln ein besseres Bild, was

Beteiligung ist dieser Unterschied zudem etwas deutlicher erkennbar als bei Urnengängen mit geringer Mobilisierung. Das war auch zu erwarten: Denn hin und wieder kann es vorkommen, dass an einem Abstimmungssonntag zwar mehrere Vorlagen zum Entscheid anstehen, aber keine dieser Vorlagen die Massen zu elektrisieren vermag. Am 09.02.2003 wurden beispielsweise zwei Abstimmungsfragen²⁷ zum Entscheid vorgelegt. Beide Vorlagen waren technischer Natur, alltagsfern und komplex. Nur wenige Stimmberechtigte konnten sich für diese beiden Vorlagen erwärmen, was sich auch in einer tiefen Beteiligung von knapp 29 Prozent niederschlug. Aber der hier verwendeten Definition gemäss war die Änderung der Volksrechte [493] die Lokomotiv-Vorlage dieses Abstimmungswochenendes. Einen allzu starken Mobilisierungsmotor hatte diese Lokomotive indes nicht. Folgerichtig erzielte sie auch einen tiefen Wert bei der Entscheidungsqualität – was einer der Gründe dafür ist, dass sich die Medianwerte zwischen den einzelnen Vorlagentypen mit unterdurchschnittlicher Beteiligung (linkes Panel der Abbildung 1) vergleichsweise geringfügig unterscheiden.

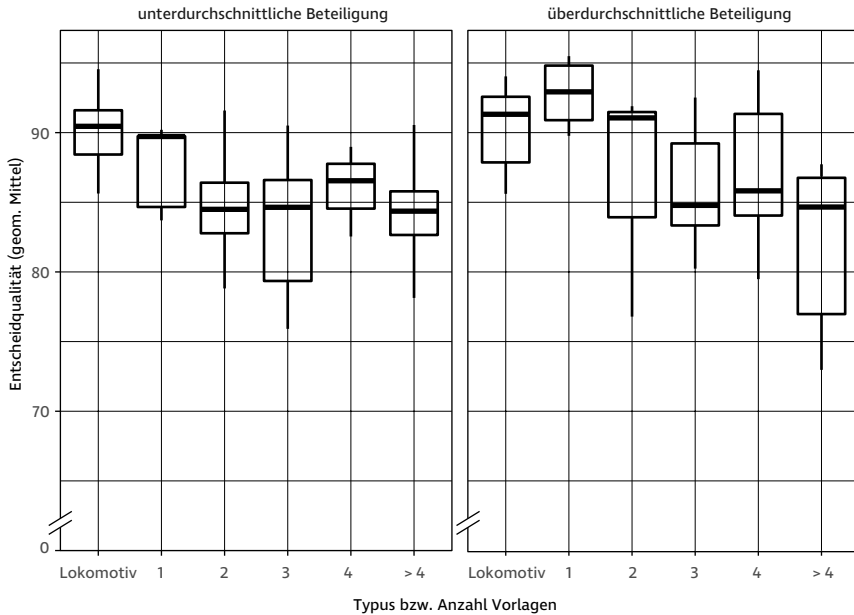
Dieselbe Angleichung bei Vorlagen mit überdurchschnittlicher Beteiligung kommt hingegen deshalb zustande, weil an gewissen Abstimmungssonntagen nicht bloss eine Vorlage mobilisierte, sondern zwei oder gar drei Vorlagen gemeinsam. So wurde am 18.05.2014 beispielsweise über die kontroverse Mindestlohninitiative [583], aber auch über den Gripen-Kampfjet [584] (und weitere Vorlagen) abgestimmt. Der Beteiligungsunterschied zwischen Mindestlohn und Gripen war äusserst gering (1779 Stimmen oder 0,03 Prozentpunkte), weshalb es wohl angebrachter wäre, von zwei statt bloss einer Lokomotiv-Vorlage auszugehen. Auf jeden Fall ist angesichts dieser Konstellation zu erwarten, dass die Entscheidungsqualität beider Vorlagen etwa gleich hoch sein dürfte, obwohl die eine Vorlage (Mindestlohninitiative) formal gesprochen die Lokomotiv-Vorlage war, während die andere (Gripen) wegen eines minimalen Beteiligungsunterschieds «bloss» als Zugwagen-Vorlage klassifiziert wurde.

Zwischen Lokomotiv- und Einzelvorlagen sind die Unterschiede betreffend Entscheidungsqualität indessen gering – vor allem, wenn die Beteiligung hoch ausfällt. Bei solchen Abstimmungen verwischen die Differenzen zwischen den beiden Kategorien deshalb, weil beide Vorlagentypen ganz offensichtlich über einen starken Mobilisierungsmotor verfügen. Wenn wir nur jene Urnengänge mit mehr als bloss einer Vorlage miteinander vergleichen, so erkennen wir, dass sich die Entscheidungsqualität zwischen diesen Urnengängen nur sehr geringfügig unterscheidet. Ob also zwei oder, sagen wir, fünf eidgenössische Sachfragen vorgelegt wurden, scheint für die mittlere Entscheidungsqualität von Zugwagen-Vorlagen keine wesentliche Rolle zu spielen.

dies inhaltlich bedeutet. So beträgt beispielsweise der Medianwert des Anteils Leerstimmen für Lokomotiv-Vorlagen nur etwa die Hälfte oder einen Drittel des Wertes für Abstimmungen mit mehr als vier Vorlagen (siehe Abbildungen 5.2a–5.2d im Online-Anhang).

27 Der Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte [493] und das Gesetz über die kantonalen Beiträge an Spitalbehandlungen [494].

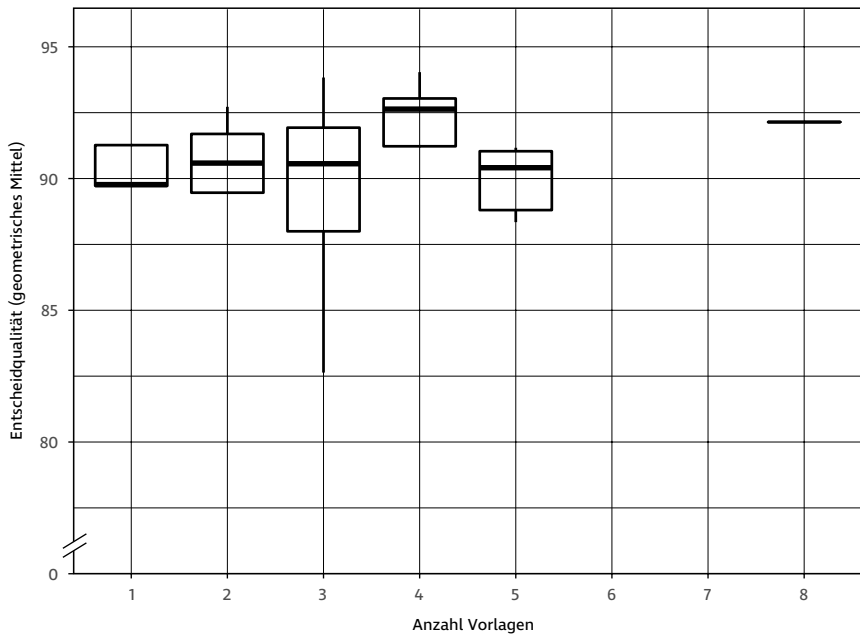
Abbildung 1: Streuung und Median der Entscheidungsqualität aufgeschlüsselt nach Vorlagentyp und Beteiligungshöhe



Quelle: Swissvotes, Vox/Voto. Eigene Berechnungen. N=139. Unterdurchschnittliche Beteiligung ($\leq 47,5\%$): N=84. Überdurchschnittliche Beteiligung ($> 47,5\%$): N=55.

Wenn wir die Analyse auf jene Vorlage beschränken (Abbildung 2), die jeweils die höchste Beteiligung erzielte – und zwar unabhängig davon, ob gleichzeitig auch noch über weitere Vorlagen abgestimmt wurde oder nicht (d.h. Vergleich zwischen Lokomotiv-Vorlagen und Einzelvorlagen) –, so stellen wir fest, dass es zwischen diesen beiden Vorlagentypen im Schnitt (Median) ebenfalls nur geringfügige Unterschiede in der Entscheidungsqualität gibt. Die These, wonach bei steigender Anzahl Vorlagen auch die zeitliche Auseinandersetzung (und infolgedessen auch die Entscheidungsqualität) pro Vorlage abnimmt, scheint sich auf den ersten, deskriptiven Blick empirisch nicht zu erhärten. Es spielt für die Entscheidungsqualität demnach eine Rolle, ob die Vorlage eine Lokomotiv-Vorlage war oder nicht. Es spielt aber keine Rolle, über wie viele zusätzliche Vorlagen entschieden wurde. Stimmüdigkeit scheint demnach nicht das Problem zu sein bei Multipack-Abstimmungen, sondern eher der Umstand, dass unregelmässig teilnehmende Stimmberechtigte von einer bestimmten Vorlage an die Urne gelockt werden, den restlichen Vorlagen aber kaum inhaltliche Aufmerksamkeit schenken.

Abbildung 2: Streuung und Median der Entscheidungsqualität der Lokomotiv-Vorlage aufgeschlüsselt nach Anzahl Vorlagen pro Urnengang (n=51)



Quelle: Swissvotes, Vox/Voto, eigene Berechnungen.

5.7 Multivariate Auswertung

Die Schätzung eines Multilevel-Modells²⁸ (Tabelle 2) bestätigt die meisten deskriptiven Befunde. In diesem Modell bildet die Entscheidungsqualität die abhängige Variable, während die Anzahl der Vorlagen (bzw. der Typus) eine der unabhängigen Variablen darstellt. Die in der Tabelle 2 ausgewiesenen Effekte der einzelnen Ausprägungen dieser kategorialen Variablen beziehen sich alle auf die Referenzkategorie²⁹ der Lokomotiv-Vorlagen. Neben der Vorlagenzahl (bzw. dem Typus) wurden drei weitere unabhängige Variablen berücksichtigt: erstens der Komplexitätsgrad der Vorlage, denn wie in Abschnitt 5.3 erwähnt, ist die materielle Komplexität einer Sachfrage mitentscheidend dafür, wie gut

28 Weil die Daten hierarchisch strukturiert sind (Vorlagen sind einzelnen Urnengängen zuzuweisen), wurde mit dem R-Package lme4 ein Multilevel-Modell geschätzt.

29 Das bedeutet, dass die Effektwerte immer im Vergleich zur Lokomotiv-Vorlage zu interpretieren sind.

die Abstimmenden über die vorgelegte Frage Bescheid wissen.³⁰ Sodann wurde auch die Partizipationsrate der Vorlage als unabhängige Variable ins Modell miteinbezogen. Was die Richtung des Effekts der Beteiligung auf die Entscheidungsqualität betrifft, so ist, wie im Abschnitt 5.3 ausgeführt, beides prinzipiell denkbar: Eine hohe Beteiligungsbereitschaft im eigenen sozialen Umfeld ist für Stimmberechtigte ein Ansporn, sich näher mit der interessierenden Vorlage auseinanderzusetzen. Aber vorstellbar ist auch, dass eine stark mobilisierende Vorlage Stimmende an die Urnen treibt, die von Politik wenig wissen. Zuletzt wurde auch die Kampagnenintensität als Determinante der Entscheidungsqualität miteinbezogen unter der Annahme, dass eine intensive Kampagne die Entscheidungsqualität *ceteris paribus* erhöht.³¹

Tabelle 2: Determinanten der Entscheidungsqualität (OLS-Schätzung)

	Entscheidungsqualität	
Einzelvorlage	2.275	(1.501)
Zugwagen-Vorlage bei Urnengang mit 2 Vorlagen	-2.261**	(1.665)
Zugwagen-Vorlage bei Urnengang mit 3 Vorlagen	-3.143***	(0.952)
Zugwagen-Vorlage bei Urnengang mit 4 Vorlagen	-2.222	(1.463)
Zugwagen-Vorlage bei Urnengang mit mehr als 4 Vorlagen	-3.160***	(1.015)
Beteiligung	0.173***	(0.057)
Komplexität	-0.0334***	(0.037)
Kampagnenintensität	0.639***	(0.189)
Konstante	86.778***	(2.971)
Beobachtungen	139	
Log Likelihood	-384.883	
Akaike Informationskriterium	791.766	

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

Quelle: Swissvotes, Vox/Voto, eigene Berechnungen.

30 Gemessen wurde die Komplexität mit dem Anteil Stimmender, die angaben, der Entscheid zur abgefragten Vorlage sei ihnen schwergefallen. Wortlaut der entsprechenden VOX-Frage: «Ist es bei [Titel der Vorlage] eher leicht oder eher schwer gewesen, sich mit den erhaltenen Informationen ein Bild von den persönlichen Auswirkungen zu machen?»

31 Die Kampagnenintensität wurde mit einem Mischindikator gemessen. Grundlage bildete die von Kriesi (2005) erhobene Anzahl Inserate in sechs Tageszeitungen. Aus denselben Gründen (Sättigungseffekt) wie bei Kriesi (2005) wurde die logarithmierte Anzahl der Inserate ermittelt. Diese Erhebung wurde ab 2015 nicht mehr weitergeführt. Deshalb wurde für rund 25 Vorlagen eine Regression zwischen dem Kriesi-Indikator und der APS-Inserateerhebung (siehe Swissvotes 2021) durchgeführt und für die fehlenden Werte die entsprechenden Schätzwerte der Regression eingesetzt.

Die Vorlagenzahl bzw. der Umstand, ob es sich um eine Lokomotiv-Vorlage handelte oder um eine Zugwagen-Vorlage, hat einen signifikanten Effekt auf die Entscheidungsqualität – und dies selbst dann, wenn für Komplexität, Beteiligungshöhe und Kampagnenintensität kontrolliert wird. Dieser Effekt beträgt zwischen zwei und drei Prozentpunkte auf der Entscheidungsqualitätsskala.³² Wie erwartet wirkt sich eine hohe materielle Komplexität negativ auf die Entscheidungsqualität aus. Eine hochkomplexe Vorlage zu durchschauen, fällt generell schwerer. Die Beteiligungshöhe hat hingegen einen positiven Effekt auf die Entscheidungsqualität. Der mit einer höheren Mobilisierung einhergehende Informationsimperativ dürfte hier zur besseren Entscheidungsqualität beitragen. Auch der Effekt der Kampagnenintensität ist signifikant und weist das erwartete Vorzeichen auf: Je intensiver für oder gegen eine Vorlage geworben wird, desto eher können sich die Stimmenden ein Bild von ihr machen und umso wahrscheinlicher ist eine hohe Entscheidungsqualität, wie sie hier gemessen wurde. Dieser Befund betrifft die zentrale Fragestellung dieses Beitrags zwar nicht direkt, ist aber gleichwohl interessant. Er impliziert, dass die Entscheidungsqualität – entgegen der landläufigen Meinung, wonach sich das Volk insbesondere nach aufwühlenden Kampagnen irrt – dann hoch ist, wenn Informationen reichlich fließen. Informationen wiederum sind in Überfluss vorhanden, wenn der Abstimmungskampf und die Kampagnen intensiv geführt werden.

Die multivariaten Befunde sprechen zudem wie schon die deskriptive Auswertung eher für die Multipack-Hypothese als für die These der Stimmüdigkeit. In unserem Modell schneiden Einzelvorlagen zwar etwas besser ab als Lokomotiv-Vorlagen, bei welchen ja mit Bestimmtheit über mindestens zwei Vorlagen gleichzeitig abgestimmt wurde. Aber die Differenz ist nicht signifikant, ebenso wenig wie jene zwischen den weiteren Vorlagengruppen. Mit anderen Worten: Ob über, sagen wir, zwei oder über fünf Vorlagen gleichzeitig abgestimmt wird, ist für die Entscheidungsqualität kaum von Bedeutung. Stimmüdigkeit sollte sich aber umso stärker auf die Entscheidungsqualität niederschlagen, je «ermüdender» (sprich: höher) die Anzahl der Vorlagen ist.

5.8 Fazit

Die direkte Demokratie verlangt den Bürger:innen einiges ab. Sie auferlegt ihnen Entscheide über Sachfragen aus allerlei Themengebieten. Nicht mit allen Themen sind die Stimmberechtigten gleich vertraut und sie interessieren sich auch nicht für alle Sachfragen gleichermaßen. Manche Vorlagen sind alltagsfern, komplex und lösen bei den meisten nur geringe persönliche Betroffenheit aus. Für einige wenige können aber auch solche Vorlagen von hoher oder gar

32 Die Differenz zwischen der Entscheidungsqualität bei Lokomotiv-Vorlagen und Vorlagen, die an Urnengängen mit vier Vorlagen zur Abstimmung gelangten, ist nicht signifikant. Das dürfte aber hauptsächlich an der tiefen Fallzahl dieser Kategorie liegen (N=24).

höchster Bedeutung sein – sei es aus finanziellen, ideell-moralischen oder weiteren Gründen. Ein «legitimes» Resultat – und damit ist ein Resultat gemeint, dem ein qualitativ zufriedenstellender Meinungsbildungsprozess vorausgeht – wird bei solchen Abstimmungen realistisch³³ dadurch gewährleistet, dass sich die Uninteressierten, Nicht-Betroffenen und Gleichgültigen freiwillig aus dem Willensbildungsprozess ausschliessen, indem sie der Urne fernbleiben. Im Stimmkörper bleiben sodann nur noch die Betroffenen, die Spezialist:innen und die Interessierten übrig. Sie sorgen für eine hohe oder zumindest ausreichend hohe materielle Qualität des Volksentscheides. Natürlich kommt es nur selten zu einer derart rigorosen Selbstselektion. So gibt es beispielsweise eine Minderheit von Stimmberechtigten (schätzungsweise 20–25%),³⁴ die aus Pflichterfüllung keinen einzigen Urnengang auslassen. Bestimmt werden nicht alle von ihnen zu jeder vorgelegten Sachfrage ein hohes, geschweige denn vollständiges Expert:innenwissen nachweisen können. Aber der Umstand, dass bei bestimmten Urnengängen die Beteiligung auf unter 30 Prozent fällt, ist ein Hinweis darauf, dass sich nebst diesen regelmässigen Urnengänger:innen nur noch die an der vorgelegten Sachfrage genuin interessierten Gruppen am Entscheid beteiligen. Das mag aus einer bestimmten demokratietheoretischen Perspektive – wir denken hier insbesondere an die normative Partizipationstheorie – bedauerlich erscheinen, aber immerhin wird so gewährleistet, dass sich vor allem jene Stimmberechtigte zu den Abstimmungsfragen äussern, die darüber auch Bescheid wissen.

Diese Selbstzensur durch Stimmabstinenz wird aber dann ausgehebelt, wenn mehrere Vorlagen in einem Paket gleichzeitig zum Entscheid vorgelegt werden. Bei einer Multipack-Abstimmung mag es nämlich durchaus sein, dass eine (oder manchmal auch mehrere) Vorlage(n) eine hohe Reizwirkung ausübt (bzw. ausüben). Diese Lokomotiv-Vorlage «zieht» sodann die Massen an die Urnen, darunter auch Stimmberechtigte, die sonst kaum je teilnehmen und sich zu den restlichen, mit der Lokomotiv-Vorlage gleichzeitig vorgelegten Sachfragen üblicherweise auch nicht äussern würden. Einmal an der Urne, nehmen diese Gelegenheitsstimmenden aber trotzdem voll und ganz teil. Das heisst: Es werden samt und sonders alle Stimmzettel ausgefüllt. Das aber hat Folgen für die Entscheidungsqualität. Sie leidet mutmasslich unter der Teilnahme dieser Gelegenheitsstimmenden. Ahnungslosigkeit betreffend Inhalt der Vorlage, direkte Umsetzung von Empfehlungen und Entscheide, die mit den eigentlichen Sachfragenpräferenzen nicht übereinstimmen, nehmen in solchen Fällen zu. Die Zunahme ist zwar nicht dramatisch und eines der verblüffenden Resultate dieser Untersuchung besteht darin, dass viele Stimmberechtigte selbst bei ungünstigen Bedingungen (viele, zum Teil komplexe und unvertraute Sachfragen an

33 Idealerweise, aber eben nicht realistisch³³, würden sich immer alle Stimmberechtigten möglichst vollständig über den Entscheidungstoff informieren. Aber die Vorstellung, dass ein Elektorat sich aus lauter Musterbürger:innen zusammensetzt, ist schlichtweg unrealistisch (Achen & Bartels 2017).

34 Vgl. hierzu Dermont (2016); Serdült (2013); Tawfik et al. (2012).

einem Urnengang) nach wie vor einen zumindest halbwegs informierten und interessengeleiteten Stimmentscheid zu fällen imstande sind. Aber auch wenn sich die Qualitätseinbussen beim Stimmentscheid im Rahmen halten, so sind solche doch erkennbar. Und sie haben möglicherweise Auswirkungen auf das Ergebnis einer Volksabstimmung. So steigt bei grösseren Multipacks die Gefahr, dass es bei insgesamt knappen Mehrheitsverhältnissen die Schlechtinformierten sind, die den Ausschlag für die eine oder die andere Seite geben.

5.9 Literatur

- Achen, Christopher H. & Larry M. Bartels. 2017. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Bowler, Shaun & Todd Donovan. 1998. *Demanding Choices: Opinion, Voting, and Direct Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bütschi, Danielle. 1993. Compétence pratique. In Hanspeter Kriesi (dir.), *Citoyenneté et démocratie directe* (S. 99–119). Zürich: Seismo.
- Colombo, Céline. 2016. *Partisan, not Ignorant – Citizens’ Use of Arguments and Justifications in Direct Democracy*. Dissertation. Florence: European University Institute.
- Dermont, Clau. 2016. Taking Turns at the Ballot Box: Selective Participation as a New Perspective on Low Turnout. *Swiss Political Science Review* 22(2): 213–231.
- Dubois, Philip L. & Floyd Feeney. 1998. *Lawmaking by Initiative: Issues, Options, and Comparisons*. New York: Agathon Press.
- Eagly, Alice & Shelly Chaiken. 1993. *The Psychology of Attitudes*. Fort Worth, TX: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Galais, Carol & André Blais. 2014. Beyond Rationalization: Voting Out of Duty or Expressing Duty after Voting? *International Political Science Review* 37(2): 213–229.
- Gruner, Erich & Hans Peter Hertig. 1983. *Der Stimmbürger und die «neue» Politik*. Bern: Haupt.
- Heidelberger, Anja. 2018. *Die Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz. Psychologische und soziale Einflüsse auf die Abstimmungsbeteiligung*. Baden-Baden: Nomos.
- Joye, Dominique & Yannis Papadopoulos. 1994. Votations moteur : les logiques du vote blanc et de la participation. In Yannis Papadopoulos (dir.), *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales : 1970–1987* (S. 245–275). Lausanne: Editions Réalités.
- Kriesi, Hanspeter. 2005. *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*. Lanham, MD: Lexington.

- Lau, Richard R. & David P. Redlawsk. 1997. Voting Correctly. *The American Political Science Review* 91(3): 585–598.
- Lau, Richard R., David J. Andersen & David P. Redlawsk. 2008. An Exploration of Correct Voting in Recent U.S. Presidential Elections. *American Journal of Political Science* 52(2): 395–411.
- Milic, Thomas. 2012. Correct Voting in Direct Legislation. *Swiss Political Science Review* 18(4): 399–427.
- Milic, Thomas. 2015. “For They Knew What They Did” – What Swiss Voters Did (Not) Know About The Mass Immigration Initiative. *Swiss Political Science Review* 21(1): 48–62.
- Milic, Thomas. 2016. Wann das Volk recht hat und wann es irrt. *Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau*, Nr. 11.
- Milic, Thomas. 2021. *Brachten die Agrarinitiativen das CO2-Gesetz zu Fall?* Liechtenstein-Institut LI FOCUS 2/2021.
- Milic, Thomas, Bianca Rousselot & Adrian Vatter. 2014. *Handbuch der Abstimmungsforschung*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Nai, Alessandro. 2013. What Really Matters is which Camp Goes Dirty. Differential Effects of Negative Campaigning on Turnout during Swiss Federal Ballots. *European Journal of Political Research* 52, 44–70.
- Nicholson, Stephen P. 2003. The Political Environment and Ballot Proposition Awareness. *American Journal of Political Science* 47: 403–410.
- Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Payne, John W., James R. Bettman & Eric J. Johnson. 1993. *The Adaptive Decision Maker*. Cambridge University Press.
- Petty, Richard E. & John T. Cacioppo. 1986. *Communication and Persuasion: Central and Peripheral Routes to Attitude Change*. New York: Springer-Verlag.
- Rigendinger, Balz. 13.06.2021. Volk lehnt CO2-Gesetz mit 51,6% ab. [swissinfo.ch](https://www.swissinfo.ch/ger/co2-gesetz-resultat/46698004), <https://www.swissinfo.ch/ger/co2-gesetz-resultat/46698004> (19.12.2021).
- Sciarini, Pascal. 2014. Processus législatif. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter, Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 527– 562). Zürich: NZZ Libro.
- Selb, Peter. 2008. Supersized Votes: Ballot Length, Uncertainty, and Choice in Direct Legislation Elections. *Public Choice* 135(3): 319–336.
- Serdült, Uwe. 2013. Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie – Entmystifizierung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung anhand von Stimmregisterdaten aus der Stadt St. Gallen. In Andrea Good & Bettina Platipodis (Hrsg.), *Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Recht und Politik, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag* (S. 41–50). Bern: Stämpfli.

- Swissvotes. 2021. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen: Datensatz*. Année Politique Suisse, Universität Bern, www.swissvotes.ch (01.09.2021).
- Tawfik, Amal, Pascal Sciarini & Eugène Horber. 2012. Putting Voter Turnout in a Longitudinal and Contextual Perspective: an Analysis of Actual Participation Data. *International Political Science Review* 33(3): 352–371.
- Taylor, Shelley E. 1981. The Interface of Cognitive and Social Psychology. In John H. Harvey (Ed.), *Cognition, Social Behavior, and the Environment*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Zaller, John R. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

6 Mobilisierung durch Themen? Eine Analyse der Stimmbeteiligung an nationalen und kommunalen Abstimmungen

Martina Flick Witzig und Adrian Vatter

6.1 Einleitung

Im internationalen Vergleich zeichnet sich die Schweiz durch eine relativ geringe Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen auf nationaler Ebene aus (Merkel & Ritzi 2017a, 29). Allerdings lassen sich zwischen den beiden Partizipationsformen deutlich unterschiedliche Streuungen feststellen. Während die Beteiligung bei Nationalratswahlen seit Ende der 1970er Jahre weitgehend stabil ist und sich zwischen 42 und 49 Prozent bewegt, sehen wir bei nationalen Abstimmungen eine grössere Varianz. Zwar erreichte die Hälfte aller eidgenössischen Vorlagen zwischen 2001 und 2018 Beteiligungswerte, die sich auf demselben Niveau bewegen wie die der Nationalratswahlen. Die andere Hälfte der Abstimmungen liegt jedoch ausserhalb dieses Bereichs und weist Extremwerte von 27 bzw. 63 Prozent auf¹. Die Vermutung liegt nahe, dass vorlagenspezifische Merkmale wie das Thema für die grosse Streuung verantwortlich sind und dazu führen, dass sich ein Teil der Stimmberechtigten selektiv beteiligt (Sciarini et al. 2016).

Dieser Vermutung möchten wir mit unserem Beitrag nachgehen und untersuchen, welche Themenbereiche bei Abstimmungen in der Schweiz auf nationaler und kommunaler Ebene wie häufig zur Debatte stehen. In einem zweiten Schritt geht es darum, für beide Staatsebenen zu untersuchen, ob die Themen mit der Höhe der Beteiligung in Zusammenhang stehen.

Relevant ist die Fragestellung unter anderem deshalb, weil die Beteiligung für die Akzeptanz (Input-Legitimität) und das Ergebnis (Output-Legitimität) einer Abstimmung mitentscheidend sein kann (Vatter et al. 2018).² Gemäss der «issue public»-Hypothese (Converse 1964) ist davon auszugehen, dass sich Bürger:innen für verschiedene Themen unterschiedlich stark interessieren. Dies beeinflusst ihren Informationsgrad (Iyengar 1990) und ihre Neigung, sich für ein bestimmtes Issue zu engagieren (Goidel & Nisbet 2006; Becker et al.

1 Eine noch etwas höhere Beteiligung (65,7 Prozent) wurde am 28.11.2021 beim fakultativen Referendum über die Änderung des Covid-19-Gesetzes erzielt. Diese Abstimmung liegt allerdings ausserhalb unseres Untersuchungszeitraums.

2 Wie relevant die Beteiligung für die Akzeptanz direktdemokratischer Entscheidungen ist, zeigt sich eindrücklich darin, dass einzelne Länder wie Dänemark, Irland, Italien, Holland und Portugal die rechtliche Gültigkeit von Volksentscheiden von einer Mindeststimmeteiligung abhängig machen (Vatter 2009, 140).

2010). So wurde das Scheitern des CO₂-Gesetzes [644]³ im Juni 2021 auch darauf zurückgeführt, dass gleichzeitig über die beiden Agrarinitiativen [641, 642] abgestimmt wurde. Vor allem Letztere sollen zu einer überaus hohen Mobilisierung der Stimmberechtigten in ländlichen Regionen geführt haben, wo die Skepsis gegenüber den beiden Initiativen wie auch gegenüber dem CO₂-Gesetz stark ausgeprägt war (Forster & Schäfer 2021). Das Beispiel verweist zugleich auf die Bedeutung des Abstimmungszeitpunkts und die Frage, welche Vorlagen zeitgleich an die Urne gelangen (Meredith 2009).

Überraschenderweise gibt es vergleichsweise wenig Forschung zur Frage, inwieweit die Beteiligung vom Thema der Abstimmung abhängt (Milic et al. 2014). Soweit hierzu Untersuchungen vorliegen, betreffen sie grösstenteils die USA und deuten auf einen positiven Zusammenhang zwischen moralpolitischen Abstimmungsvorlagen (z. B. Abtreibung, gleichgeschlechtliche Ehe) und der Beteiligung hin. Für die Schweiz gibt es hingegen kaum Studien, die diese Fragestellung in den Mittelpunkt rücken, obwohl die Bevölkerung hier bei einer Vielzahl von Sachbereichen die Möglichkeit zur direktdemokratischen Mitsprache geniesst.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zunächst geben wir in Abschnitt 6.2 einen Überblick über die einschlägigen theoretischen Ansätze sowie zum bisherigen Forschungsstand über den Zusammenhang von Themen und Beteiligung. In Abschnitt 6.3 beschreiben wir die verwendeten Daten und Methoden. Darauf folgt die Präsentation der Resultate (6.4). Diskussion und Fazit beschliessen den Beitrag.

6.2 Theorie und Forschungsstand

Erklärungen der Wahl- und Abstimmungsbeteiligung basieren häufig auf einem von drei klassischen theoretischen Ansätzen (Milic et al. 2014, 384 ff.; Heidelberg 2018, 28): Der mikrosoziologische Ansatz untersucht insbesondere den Einfluss von Variablen wie Alter, Geschlecht, Bildung, Einkommen oder Arbeitssituation auf die Abstimmungsbeteiligung. Der sozialpsychologische Ansatz geht demgegenüber davon aus, dass sich die genannten mikrosoziologischen Merkmale nicht direkt auf das politische Verhalten von Personen auswirken, sondern durch nachgelagerte psychologische Variablen vermittelt werden (Heidelberg 2018, 65). Als solche Variablen werden beispielsweise das Interesse an Politik, das Wissen darüber, das Pflichtbewusstsein oder Gewohnheitsaspekte verstanden (Heidelberg 2018, 52). Für unsere Frage, welchen Einfluss

3 Die in diesem Sammelband erwähnten Abstimmungsvorlagen werden mit ihren offiziellen Nummern in eckigen Klammern versehen. Dies ermöglicht es den Leser:innen, via [swissvotes.ch](https://www.swissvotes.ch) rasch mehr über die Vorlage zu erfahren. Die Eingabe von [swissvotes.ch/vote/\[NUMMER\]](https://www.swissvotes.ch/vote/[NUMMER]) in den Browser führt zu den zahlreichen von Swissvotes zur Verfügung gestellten Daten, Analysen und Originaldokumenten.

die Abstimmungsthemen auf die Beteiligung haben, erscheint der dritte Ansatz am ertragreichsten, nämlich das Modell des rationalen Wählens, das auf Downs (1957) zurückgeht. Die Teilnahmeentscheidung wird dabei als rein instrumenteller Akt verstanden, dem Kosten-Nutzen-Abwägungen zugrunde liegen (Vatter & Nabholz 1995, 486). Variablen, die bei dieser Abwägung eine Rolle spielen können, sind die persönliche Betroffenheit von der Vorlage, die ihr zugeschriebene Relevanz, ihre Komplexität und Bindungswirkung sowie Erwartungen über die Knappheit des Abstimmungsergebnisses: Je weniger klar der Ausgang einer Abstimmung ist, desto eher übersteigt der erwartete Nutzen der Teilnahme die individuellen Kosten (Kirchgässner & Schulz 2005, 2). Das Abstimmungsthema spielt insbesondere in Zusammenhang mit der zugeschriebenen Relevanz (Suksi 1996; Svensson 1996; Wyller 1996; Nidegger 1993; Hedrick & Gherghina 2020) und der persönlichen Betroffenheit eine Rolle.

Die bisherige Forschungsliteratur hat unterschiedliche Befunde zu der Frage erbracht, welche Themen ein erhöhtes Mobilisierungspotenzial aufweisen. Für die USA vermuten Damore und Nicholson (2014) einen positiven Effekt auf die Anzahl der Gruppen, die sich für oder gegen eine Vorlage engagieren, wenn es um «social issues» geht. Darunter verstehen sie ein recht umfangreiches Feld von Themen, das sowohl Fragen der Moralpolitik als auch die Festlegung von Minderheitenrechten umfasst (z.B. Zugang zu öffentlichen Ämtern für Personen ohne Bürgerrecht, Bestimmung von Amtssprachen). Die Autoren begründen ihre Annahme damit, dass es sich hierbei um Fragen handelt, die oft kontrovers diskutiert werden und tief verankerte Überzeugungen betreffen. Daneben sehen Damore und Nicholson (2014) bei Steuerfragen ein hohes Konfliktpotential innerhalb der amerikanischen Öffentlichkeit, was ebenfalls zu einer hohen Mobilisierung führen sollte. Auch weitere Studien stellen fest, dass gleichzeitig stattfindende Abstimmungen zu «social issues» (Biggers 2011, 8) bzw. zu Fragen der Moralpolitik (Grummel 2008; Schecter 2009) die Wahlbeteiligung erhöhen, dies insbesondere bei Zwischenwahlen. Unter «social issues» versteht Biggers (2011, 8) vor allem Fragen, die der Moralpolitik zugeordnet werden können (z.B. Abtreibung, Rechte von Homosexuellen, Stammzellenforschung), aber auch strafrechtliche Themen (Todesstrafe, Legalisierung von Drogen). Die Ergebnisse von LaCombe und Juelich (2019) lassen darauf schliessen, dass sich gewisse Themen unterschiedlich auf die Beteiligung bestimmter Altersgruppen auswirken. Sie finden heraus, dass «Millennials» sich vor allem dann an Abstimmungen beteiligt, wenn es um Massnahmen geht, von denen sie direkt betroffen ist (beispielsweise Legalisierung von Marihuana oder Hochschulreformen).

Für die Schweiz wurde die Frage, welche Themen besonders mobilisieren, bislang kaum untersucht. Dies dürfte unter anderen darauf zurückzuführen sein, dass häufig mehrere Vorlagen zu verschiedenen Themengebieten an demselben Termin zur Abstimmung kommen (vgl. dazu auch den Beitrag von Thomas Milic in diesem Band). Dies erschwert es, Aussagen über das Mobilisierungspotenzial der einzelnen Themen zu machen (siehe unten). Trotz dieses Umstands gehen Goldberg und Sciarini (2021) davon aus, dass vor allem Fragen

der internationalen Politik und der Energieversorgung ein hohes Mobilisierungspotenzial aufweisen. Auch Nai (2013, 63) findet positive Beteiligungseffekte, wenn die Abstimmung die Themenbereiche Aussenpolitik oder Verteidigung betrifft, zusätzlich sieht er auch bei sozialpolitischen Fragen eine erhöhte Mobilisierung. Als weitere für die Abstimmungsbeteiligung relevante Kontextfaktoren werden in der Literatur beispielsweise Merkmale der Kampagnen (Nai 2013), die Komplexität der Vorlagen (Goldberg et al. 2015), die Parteipolarisierung oder makroökonomische Grössen (Bühlmann 2006) genannt.

Zum Zusammenhang zwischen Themen und der Beteiligung an kommunalen Abstimmungen gibt es nur wenig Forschung. So klammern beispielsweise Bützer (2007) oder Vetter und Velinsky (2019) diese Frage in ihren Untersuchungen aus. Merkel und Ritzi (2017b, 140) verweisen allgemein auf die Bedeutung der Themensalienz und im Speziellen auf die hohe Beteiligung bei Abstimmungen in Berlin zur Nutzung des früheren Geländes des Flughafens Tempelhof. Unter Kontrolle für gleichzeitig stattfindende Urnengänge auf übergeordneten Ebenen ist aber von geringeren Beteiligungswerten auf kommunaler Ebene auszugehen, da die Relevanz hier als grundsätzlich niedriger einzuschätzen ist (Bützer 2011, 140).

6.3 Daten und Methoden

Die folgenden Auswertungen beruhen auf zwei Datensätzen: Die Untersuchung der Urnenabstimmungen auf kommunaler Ebene beruht auf einer eigenen Erhebung für den Zeitraum von 2001 bis 2018. Dazu wurde die Grundgesamtheit aller Schweizer Gemeinden in vier Grössenkategorien eingeteilt: Gemeinden mit bis zu 2000, solche mit 2001 bis 7000, jene mit 7001 bis 50000 und schliesslich Städte mit mehr als 50000 Einwohner:innen. Für die Kategorie der grossen Schweizer Städte wurde eine Vollerhebung durchgeführt (vgl. hierzu auch Bützer 2007).⁴ Für die übrigen drei Grössenkategorien wurde eine geschichtete Zufallsstichprobe gezogen, mit dem Ziel, jeden Kanton durch je eine Gemeinde der drei Grössenordnungen zu repräsentieren. Ausnahmen wurden für jene Kantone gemacht, die aus höchstens 30 Gemeinden bestehen. Diese Kantone sind in unserer Stichprobe nur mit einer Gemeinde vertreten, die jene Grössenkategorie repräsentiert, die im jeweiligen Kanton am häufigsten vorkommt.

Die ausgewählten Gemeinden wurden um Zusendung der Angaben zu den Urnenabstimmungen im Untersuchungszeitraum gebeten.⁵ Zu den erho-

4 Die Stadt Basel nimmt eine Sonderrolle ein, denn dort kann nicht zwischen städtischen und kantonalen Vorlagen unterschieden werden. Daher kommen Gegenstände zur Abstimmung, die für die kommunale Ebene untypisch sind (z. B. Zustimmung zu Anpassungen der Kantonsverfassung). Trotz dieser Besonderheit wurden die basel-städtischen Vorlagen in die Untersuchung einbezogen.

5 Bei dieser Gelegenheit möchten wir uns herzlich bei denjenigen Gemeinden bedanken, die uns durch ihre Kooperation die Möglichkeit zur Auswertung der

benen Angaben gehören beispielsweise der Titel der Vorlage, ihre Rechtsform sowie Zahlen zu den Stimmberechtigten, den abgegebenen (gültigen, ungültigen und leeren) Stimmen, den Ja- und Nein-Stimmen sowie zur Beteiligung. Wenn eine Gemeinde unsere Anfrage trotz mehrfacher Erinnerung nicht beantwortet hatte, wurde eine Ersatzgemeinde ausgelost, die denselben Kanton und dieselbe Grössenkategorie repräsentiert. Auf diese Weise konnten für 66 Gemeinden Daten erhoben werden, die der vorliegenden Auswertung zugrunde liegen (vgl. die Tabelle 6.1 im Online-Anhang⁶). Für die Abstimmungen auf eidgenössischer Ebene verwenden wir den Datensatz von Swissvotes (2021) für dieselbe Untersuchungsperiode.

Die Analyse umfasst einerseits deskriptive Elemente, indem wir Auswertungen zur Anzahl durchgeführter Abstimmungen nach Themengebieten und zur Beteiligung für beide Staatsebenen vornehmen. In einem zweiten Schritt prüfen wir, ob ein Zusammenhang zwischen Themengebieten und Beteiligung unter Berücksichtigung mehrerer Kontrollvariablen festgestellt werden kann und welche Parallelen und Unterschiede zwischen den Staatsebenen hier zu erkennen sind.

Dem Aspekt des Abstimmungszeitpunkts und der Tatsache, dass in der Regel mehrere Vorlagen gleichzeitig an die Urne gelangen, tragen wir durch die Berechnung von Mehrebenenmodellen Rechnung. Dabei bilden die Abstimmungstermine die übergeordnete Ebene. Dies erlaubt Aussagen zur Frage, ob die beobachtete Varianz bei der Stimmbeteiligung überwiegend auf die Ebene der einzelnen Vorlagen oder der Abstimmungstermine zurückzuführen ist.

6.4 Analyse

6.4.1 Themen auf nationaler und lokaler Ebene im Vergleich

In einem ersten Schritt unserer Analyse betrachten wir deskriptiv die Themengebiete, die während des Untersuchungszeitraums auf eidgenössischer und lokaler Ebene zur Abstimmung gelangten. Auf eidgenössischer Ebene konnten die Stimmberechtigten zwischen 2001 und 2018 über insgesamt 154 Vorlagen entscheiden. Dabei standen mit deutlichem Abstand sozialpolitische Fragen im Vordergrund. 45 Vorlagen entfallen auf diesen Bereich. Die weiteren Themenbereiche folgen erst mit grossem Abstand, wobei Abstimmungen zur Staatsordnung (17 Vorlagen) und zur Wirtschaft (13 Vorlagen) die Ränge zwei und drei belegen. Am Ende der Skala liegen die Themenbereiche Energie, Landwirtschaft sowie Kultur/Religion/Medien (siehe Abbildung 6.1 im Online-Anhang).

Eine genauere Betrachtung der sozialpolitischen Abstimmungen zeigt, dass knapp die Hälfte der Fälle (22 von 45) auf sozialversicherungsrechtliche

Daten gegeben haben. Ein grosses Dankeschön geht auch an Nina Fink und Madelaina Ganzeboom, die uns bei der Datenerhebung tatkräftig unterstützt haben.

6 Der Online-Anhang findet sich unter <http://doi.org/10.48350/166932>.

Fragen entfiel. An zweiter Stelle stehen 16 Urnengänge zu sozialen Gruppen, wobei hier Abstimmungen zu Migrant:innen und Flüchtlingen neunmal und damit besonders prominent vertreten sind. Die Sozialpolitik nimmt nicht nur bei der Gesamtzahl der betrachteten Abstimmungen den Spitzenplatz ein, sondern auch bei den Volksinitiativen und fakultativen Referenden. Von den 77 eidgenössischen Volksinitiativen, die wir in unsere Analyse einbeziehen, entfielen 20 (26%) auf diesen Bereich, bei den fakultativen Referenden waren es sogar 17 von 47 (36%). Bei den obligatorischen Referenden steht die Sozialpolitik mit 4 von 19 (21%) Vorlagen dagegen nur an zweiter Stelle, hier dominieren Fragen zur Staatsorganisation (32%).

Bei den Abstimmungen in den 66 von uns untersuchten Gemeinden wurde im Untersuchungszeitraum über 1419 Vorlagen entschieden, wobei die Häufigkeit von Abstimmungen zwischen den Gemeinden extrem unterschiedlich verteilt ist. 20 der einbezogenen Gemeinden hatten während der untersuchten 18 Jahre keine einzige Urnenabstimmung, darunter sechs der insgesamt acht in unserer Stichprobe vertretenen Gemeinden der Kantone Waadt und Genf. Weitere 32 Gemeinden kamen im Untersuchungszeitraum auf weniger als 20 Abstimmungen. Auf der anderen Seite zeichnen sich insbesondere die grossen Deutschschweizer Städte durch eine hohe Zahl an Abstimmungen aus. Spitzenreiter sind hierbei Bern und Zürich mit 177 bzw. 169 Vorlagen.

Die kommunalen Abstimmungen wurden so weit als möglich den Themenbereichen bei Swissvotes (2021, Variable d1e1) zugeordnet. Allerdings gibt es verschiedene Themen, die nur auf einer der beiden Ebenen relevant sind. Dies gilt beispielsweise für die Aussenpolitik, die für die Gemeinden keine Rolle spielt – es sei denn man wertet die interkommunale Zusammenarbeit als «Aussenpolitik der Gemeinden». Auf kommunaler Ebene bilden dagegen häufig Angelegenheiten der Ver- und Entsorgung sowie Grundstücksgeschäfte die Inhalte der Vorlagen, was wiederum auf Bundesebene nicht vorkommt.

Vergleicht man die Themenbereiche, die auf beiden Ebenen vertreten sind, fällt zunächst auf, dass im Gegensatz zum Bund sozialpolitische Angelegenheiten in den Gemeinden eine eher untergeordnete Rolle spielen. Zahlenmässig weit aus bedeutsamer sind Vorlagen zu den Themen Umwelt, Gemeindeorganisation sowie Verkehr und Infrastruktur, die alle auf mehr als 200 Volksentscheide kommen. Am Ende der Häufigkeitsskala rangieren die interkommunale Zusammenarbeit, die öffentliche Sicherheit sowie Vorlagen zur lokalen Wirtschaft (siehe Abbildung 6.2 im Online-Anhang). Die hohe Zahl umweltpolitischer Vorlagen mag auf den ersten Blick überraschen. Sie lässt sich vor allem dadurch erklären, dass in Anlehnung an die Kategorisierung bei Swissvotes darunter auch Fragen der Raumplanung und des Baurechts gruppiert sind. Allein auf diesen Bereich entfallen 194 Abstimmungen. An zweiter Stelle stehen auf kommunaler Ebene Abstimmungen zur Gemeindeorganisation, was in gewisser Weise das Pendant zum ebenfalls zweitplatzierten Bereich Staatsordnung bzw. -organisation auf eidgenössischer Ebene darstellt. Typische Fragen betreffen hier Änderungen der Gemeindeordnungen (beispielsweise in Zusammenhang mit Gemeindefusionen

oder der Anpassung von Zuständigkeiten) sowie die Zustimmung zu neuen oder veränderten kommunalen Reglementen. Bei Vorlagen in den Bereichen Verkehr und Infrastruktur geht es häufig um die Sanierung oder den Neubau von Strassen und Parkplätzen oder um die Beschaffung von Fahrzeugen für den öffentlichen Nahverkehr.

6.4.2 Einfluss der Themen auf die Beteiligung auf nationaler Ebene

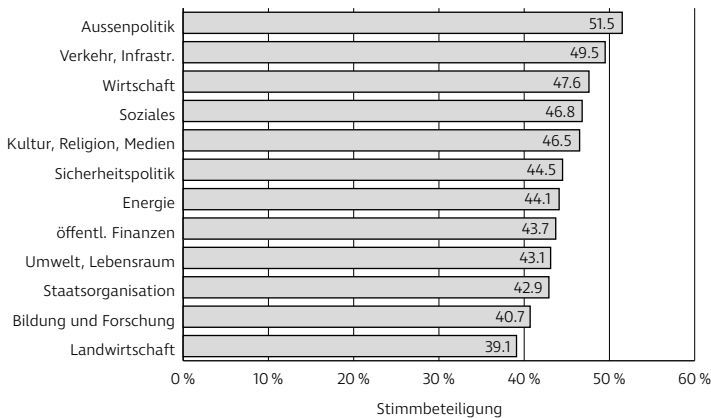
In einem zweiten Analyseschritt untersuchen wir nun, ob sich ein Zusammenhang zwischen den Themen der Vorlagen und der Beteiligung⁷ feststellen lässt. Unabhängig vom Thema lässt sich für die eidgenössische Ebene festhalten, dass der Medianwert der Partizipationsraten bei 45 Prozent liegt. Die Hälfte aller Abstimmungen erreicht Beteiligungswerte zwischen 42 und 49 Prozent und deckt damit genau den Bereich ab, der für die Beteiligung an Nationalratswahlen seit Ende der 1970er Jahre zu beobachten ist. Nur wenige Vorlagen können mehr als 60 Prozent der Stimmbevölkerung mobilisieren, doch auch Beteiligungswerte von unter 30 Prozent sind selten (vgl. Abbildung 6.3 im Anhang).

Eine Auswertung der Beteiligung nach Themenbereich lässt auf den ersten Blick darauf schliessen, dass tatsächlich erhebliche Unterschiede bestehen (siehe Abbildung 1). Demnach sind es vor allem Vorlagen zu den Themen Ausenpolitik sowie Verkehr und Infrastruktur, die ein hohes Mobilisierungspotenzial aufweisen (im Durchschnitt 51,5 bzw. 49,5%). Am Ende der Skala rangieren die Bereiche Bildung und Forschung sowie Landwirtschaft mit durchschnittlich 40,7 bzw. 39,1 Prozent. Die Differenz zwischen den durchschnittlichen höchsten und niedrigsten Beteiligungswerten nach Themengebiet beträgt 12,4 Prozentpunkte. Lässt sich daraus schliessen, dass das Abstimmungsthema einen solch erheblichen Einfluss auf die Beteiligung hat?

Um dies zu überprüfen, ist es nötig, für verschiedene Einflussgrössen zu kontrollieren. Dabei gehen wir davon aus, dass die Anzahl der zur Abstimmung stehenden Vorlagen einen positiven Einfluss auf die Beteiligung haben kann (Riklin & Kley 1981; Nidegger 1993). Von Bedeutung ist darüber hinaus die Intensität der Medienberichterstattung, die ebenfalls positiv mit der Beteiligung korrelieren sollte. Auch kontrollieren wir für die Rechtsform der Vorlagen, da verschiedene Studien gezeigt haben, dass Volksinitiativen mit einer stärkeren Beteiligung einhergehen (Hertig 1981, 13; Joye & Papadopoulos 1994; Papadopoulos 1994, 285; Bowler & Donovan 1998, 53; Peters 2016). Und schliesslich gehen wir davon aus, dass Vorlagen, für die ein klares Ergebnis prognostiziert wird, weniger mobilisieren als solche, deren Ausgang im Vorfeld knapp erscheint (Søberg & Tangerås 2003; Kirchgässner & Schulz 2005) und dass die Beteiligung umso stärker ausfällt, je wichtiger die Vorlage aus Sicht der Abstimmenden ist. Tabelle 6.2 im Online-Anhang enthält eine Übersicht zu den Kontrollvariablen.

7 Wir operationalisieren die Beteiligung über die gültigen Stimmen, um Verzerrungen über unterschiedlich grosse Anteile an leeren bzw. ungültigen Stimmen auszuschliessen.

Abbildung 1: Stimmbeteiligung gemessen an den gültigen Stimmen bei eidgenössischen Volksabstimmungen nach Themenbereich, 2001 bis 2018



Quelle: eigene Auswertung auf der Grundlage von Swissvotes (2021).

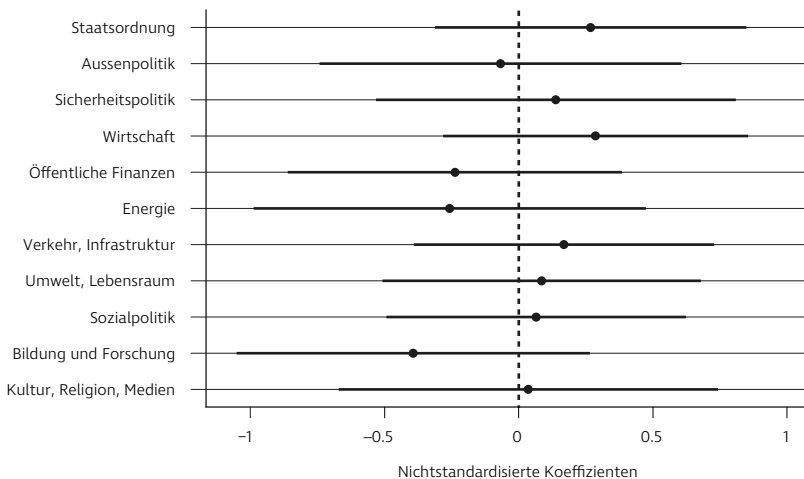
Die Ergebnisse der Mehrebenenanalyse in Bezug auf die Themen sind aus Abbildung 2 ersichtlich. Es zeigt sich, dass kein Themengebiet die Stimmbeteiligung in signifikanter Weise beeinflusst, wenn wir Kontrollvariablen beiziehen und der besonderen Datenstruktur Rechnung tragen. Die vom Modell geschätzten Stimmbeteiligungen liegen für alle Themengebiete praktisch gleichauf: Zwischen dem Bereich mit der höchsten und niedrigsten Beteiligung (Wirtschaft bzw. Bildung) liegen nur 0.7 Prozentpunkte.⁸ Und selbst wenn die Analyse ohne die Einschätzungen der Abstimmenden zur Wichtigkeit der Vorlagen durchgeführt wird, bleibt die Kernaussage dieselbe. Man könnte argumentieren, dass diese Einschätzungen auch von den Themenbereichen abhängen, was für deren mangelnde Signifikanz verantwortlich sein könnte. Zwar gibt es unter Ausschluss der Variablen auch tatsächlich einzelne signifikante Ergebnisse. So fällt die Stimmbeteiligung für die Themen Sozialpolitik, Staatsordnung, Aussen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik im Vergleich zu Landwirtschaftsvorlagen in diesem Fall signifikant höher aus. Allerdings beläuft sich die Differenz zwischen den Bereichen mit der niedrigsten (Landwirtschaft) und der höchsten Beteiligung (Aussenpolitik) nur gerade auf 1,0 Prozentpunkte, was kaum als relevanter Unterschied angesehen werden kann.

Viel bedeutender als die Themen sind demnach Kontextfaktoren. Dies zeigt sich anhand der Verteilung der Varianz auf die Ebenen Vorlage versus

⁸ An diesem Befund ändert sich nichts Substanzielles, wenn eine abweichende Themenzuteilung (Variablen d2e1 bzw. d3e1 in Swissvotes 2021) verwendet wird.

Abstimmungstermin durch ein entsprechendes Nullmodell: Fast die gesamte beobachtete Varianz ist auf der Ebene der Abstimmungstermine angesiedelt, nur gerade ein Prozent auf der Ebene der Vorlagen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass auf eidgenössischer Ebene häufig an einem Termin mehrere Vorlagen zu unterschiedlichen Themen zur Abstimmung stehen, wobei nur sehr geringe Unterschiede in Bezug auf die Beteiligung festzustellen sind. Es ist davon auszugehen, dass es hier zu Spill-over-Effekten kommt: Vorlagen, die von der Bevölkerung als weniger wichtig angesehen werden, profitieren in Bezug auf die Beteiligung, wenn gleichzeitig eine Vorlage mit hohem Mobilisierungspotenzial zur Abstimmung kommt (siehe zu diesem «Lokomotiv»-Effekt auch den Beitrag von Thomas Milic im vorliegenden Band). Im Vergleich dazu entfalten die Abstimmungsthemen keine nennenswerte Mobilisierungswirkung.

Abbildung 2: Einfluss der Themen auf die Stimmbeteiligung auf eidgenössischer Ebene unter Berücksichtigung von Kontrollvariablen, 2001 bis 2018



Anmerkung: Referenzkategorie ist der Themenbereich Landwirtschaft, der in Abbildung 1 den niedrigsten Beteiligungswert erreicht hat. Dargestellt sind die geschätzten Koeffizienten und die 95-Prozent-Konfidenzintervalle unter Einbezug von Kontrollvariablen.

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage von Swissvotes (2021), N=154.

6.4.3 Einfluss der Themen auf die Beteiligung auf kommunaler Ebene

Für die von uns untersuchten Abstimmungsvorlagen auf kommunaler Ebene fällt die Beteiligung insgesamt ein wenig niedriger aus als für eidgenössische Vorlagen. Der Medianwert liegt bei 41 Prozent gegenüber 45 Prozent auf Bundesebene. Dies dürfte auf ein geringeres Interesse an lokaler gegenüber nationaler Politik zurückzuführen sein (Ladner & Bühlmann 2007, 101). Zudem ist die

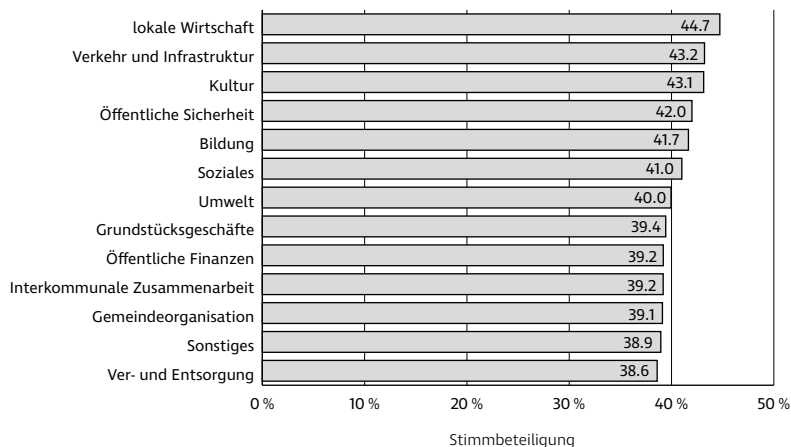
Streuung auf der Gemeindeebene stärker ausgeprägt. Die mittleren 50 Prozent aller Abstimmungen erreichen Werte zwischen 34 und 47 Prozent (gegenüber 42 bis 49% auf Bundesebene). Hinzu kommen mehr Vorlagen, die weniger als 30 Prozent der Stimmbevölkerung mobilisieren (vgl. Abbildung 6.4 im Online-Anhang), was bei eidgenössischen Abstimmungen nur sehr selten der Fall ist. Auf der anderen Seite haben wir eine Abstimmung in unserem Sample, die sogar mehr als 70 Prozent Beteiligung verzeichnen kann.⁹

Für die kommunale Ebene ist die Quantifizierung des Einflusses der Themenbereiche auf die Beteiligung noch schwieriger als für die eidgenössische. Wie beim Bund kommen auch auf Gemeindeebene häufig mehrere thematisch unterschiedliche Vorlagen zeitgleich an die Urne. Über die Intensität etwaiger Kampagnen oder über die Häufigkeit von Medienberichten, die einen Einfluss auf die Mobilisierung haben könnten, liegen uns allerdings keine Informationen vor. Erschwerend kommt hinzu, dass die kommunalen Abstimmungen oft zeitlich mit solchen auf Bundes- oder Kantonsebene zusammenfallen. Für die jeweilige Gemeinde bestehen in diesen Fällen praktisch keine Unterschiede bei den Beteiligungswerten. Es ist davon auszugehen, dass in der Regel die Vorlagen auf den höheren staatlichen Ebenen einen stärkeren Mobilisierungseffekt entfalten als jene in der Gemeinde (Bützer 2011, 148f.). Aus diesem Grund sind die in Abbildung 3 dargestellten Zahlen nur unter dem Vorbehalt der fehlenden Kontrolle für externe Einflüsse zu interpretieren. Demnach liegt die Differenz zwischen der höchsten Beteiligungsquote (lokale Wirtschaft) und der niedrigsten (Ver- und Entsorgung) bei 6,1 Prozentpunkten und ist damit etwa halb so gross wie auf eidgenössischer Ebene (ohne Einbezug von Kontrollvariablen).

Aus diesem Grund beschränken wir eine zweite Auswertung auf die 15 kommunalen Abstimmungen, die unabhängig von Wahlen oder Abstimmungen auf eidgenössischer oder kantonaler Ebene stattgefunden haben. In diesem Fall liegen zwischen dem Thema mit der höchsten Beteiligung (öffentliche Sicherheit) und der niedrigsten (Sonstiges) volle 15 Prozentpunkte. Zudem wird deutlich, dass die erwarteten Spill-over-Effekte von den höheren Ebenen tatsächlich existieren: Während der Mittelwert der Beteiligung für alle erhobenen kommunalen Vorlagen bei 42 Prozent liegt, sind es für die in Abbildung 4 einbezogenen Abstimmungen nur 32 Prozent, der Unterschied ist hochsignifikant

9 Die Abstimmung mit der höchsten Beteiligung fand in Göschenen statt und war an sich wenig spektakulär: Es ging um eine werterhaltende Fassadensanierung an einer Wohnung im Mehrzweckgebäude für 160000 CHF. Der sehr hohe Beteiligungswert ist mit grosser Wahrscheinlichkeit den zeitgleich stattfindenden eidgenössischen Abstimmungen vom 28.02.2016 zuzuschreiben (Durchsetzungsinitiative [597], Initiative gegen die Heiratsstrafe [596], Initiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln» [598] und Sanierung des Gotthard-Strassentunnels [599]), die stark mobilisierten (Beteiligung schweizweit bei etwa 63%). Es ist davon auszugehen, dass insbesondere der Entscheid über die Sanierung des Gotthard-Strassentunnels von der Göschener Bevölkerung als hochrelevant angesehen wurde (siehe Vatter & Heidelberger 2013; Nový 2016).

Abbildung 3: Beteiligung bei kommunalen Volksabstimmungen nach Themenbereich, 2001 bis 2018

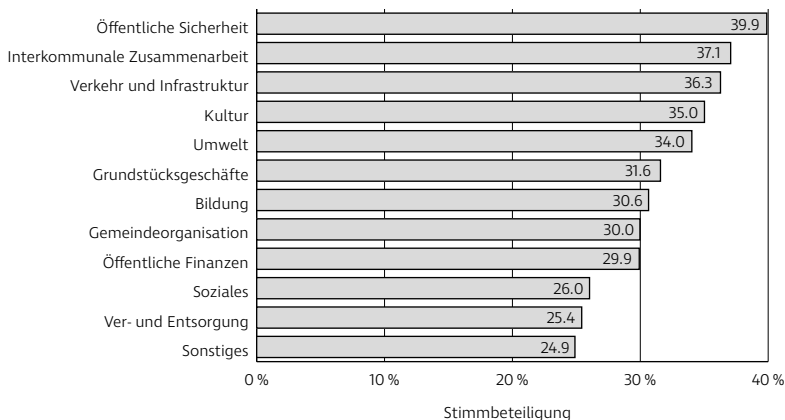


Quelle: eigene Auswertung für 66 Gemeinden und 1401 Vorlagen.

Auch für die Gemeindeebene wurden Kontrollvariablen in die Auswertung einbezogen, um den Einfluss der Themenbereiche auf die Abstimmungsbeteiligung präziser einschätzen zu können (vgl. Tabelle 6.3 im Online-Anhang). Zum einen kontrollieren wir, ob zeitgleich eidgenössische oder kantonale Wahlen oder Abstimmungen stattfinden, da dies offensichtlich die Stimmbeteiligung in die Höhe treibt (Butler & Ranney 1978; Lee 1978; Nidegger 1993; Magleby 1994; Gallagher 1996; Bützer 2011). Auch die Anzahl der auf den verschiedenen Ebenen zeitgleich zur Abstimmung gelangenden Vorlagen dürfte positiv mit der Beteiligung auf Gemeindeebene korrelieren. Auf der anderen Seite ist jedoch das Phänomen der Stimmüdigkeit zu beachten, aufgrund dessen gerade umgekehrt von einem negativen Zusammenhang zwischen der Häufigkeit von Abstimmungen und der Beteiligung auszugehen ist (Bowler & Donovan 1998; Selb 2008). Deshalb teilen wir die Gemeinden in Kategorien ein, die durch die Abstimmungshäufigkeit im Untersuchungszeitraum bestimmt werden. Mit steigender Gemeindegrosse erwarten wir eine Abnahme bei der Beteiligung (Ladner 2002, 823). Zudem kontrollieren wir für die Organisationsform der Gemeinde (Parlament versus andere Form; Bühlmann 2006, 168), die Rechtsform der Vorlage und das Sprachgebiet¹⁰. Wie bei den Abstimmungen auf Bundesebene gehen wir ausserdem davon aus, dass Vorlagen, für die ein klares Ergebnis erwartet wird, weniger mobilisieren als solche, deren Ausgang im Vorfeld knapp erscheint (Søberg & Tangerås 2003;

10 Da Urnenabstimmungen auf Gemeindeebene ganz überwiegend ein Deutschschweizer Phänomen sind (gut 92 % der von uns erfassten Vorlagen kamen in Deutschschweizer Gemeinden zur Abstimmung), wurde lediglich zwischen der Deutschschweiz und den lateinischen Sprachgebieten unterschieden.

Abbildung 4: Beteiligung bei kommunalen Volksabstimmungen, die zeitlich unabhängig von kantonalen oder eidgenössischen Urnengängen stattgefunden haben, nach Themenbereich, 2001 bis 2018



Quelle: eigene Auswertung für 66 Gemeinden und 156 Vorlagen.

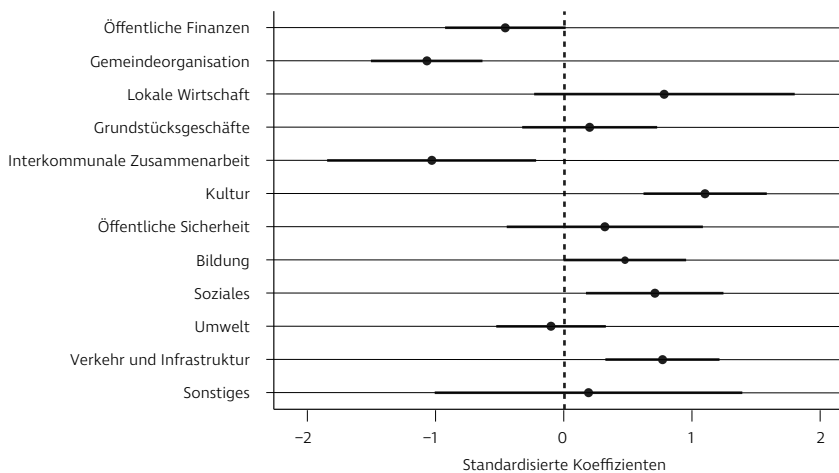
Kirchgässner & Schulz 2005). Schliesslich kontrollieren wir für die im Kanton Schaffhausen geltende Abstimmungspflicht, die zu höheren Beteiligungswerten führen sollte (Milic et al. 2014, 392 ff.)

Wie schon bei den eidgenössischen Vorlagen wurde eine Mehrebenenanalyse vorgenommen, um der hierarchischen Datenstruktur (Vorlagen gruppiert nach Abstimmungsterminen und Gemeinden) Rechnung zu tragen.

In einem ersten Schritt berechnen wir ein Modell mit allen kommunalen Vorlagen, also auch mit jenen, über die gleichzeitig mit einem eidgenössischen Urnengang abgestimmt wurde. Wie schon für die eidgenössische Ebene zeigt auch hier ein Nullmodell, dass nur ein sehr geringer Teil (1,5%) der beobachteten Varianz in der Stimmbeteiligung der Vorlagenebene zugerechnet werden kann. Auf die Gemeindeebene entfallen demgegenüber 30,5% und auf den Abstimmungstermin 68%. Unter Einbezug der Kontrollvariablen resultieren für die Themen die Ergebnisse in Abbildung 5. Dabei wurde der Bereich Ver- und Entsorgung als Referenzkategorie gewählt, da er die geringste Beteiligung aufweist (vgl. Abbildung 3). Es zeigt sich, dass einzelne Themen Beteiligungswerte erzielen, die im Vergleich dazu signifikant tiefer oder höher ausfallen. Demnach erreichen Abstimmungen zum Thema Kultur die höchsten Beteiligungswerte. Hier geht es vor allem in den grösseren Städten häufig um Subventionen für Kultureinrichtungen wie Theater, Museen oder Bibliotheken. Zur Kultur zählen auch Vorlagen aus dem Sportbereich, die unabhängig von der Gemeindegrösse recht häufig sind. An zweiter Stelle rangieren Abstimmungen zur lokalen Wirtschaft, die allerdings zahlenmässig kaum ins Gewicht fallen. Am Ende der Skala

finden wir die Themen interkommunale Zusammenarbeit sowie Gemeindeorganisation. Der Abstand zwischen dem beteiligungsstärksten und -schwächsten Bereich beträgt 2,2 Prozentpunkte und ist damit etwa dreimal so gross wie auf der eidgenössischen Ebene. Trotz einzelner signifikanter Ergebnisse tragen die Themenbereiche aber nur wenig zur Erklärung der Beteiligung bei. Nur ein Prozent der Varianz kann allein durch die Themenbereiche erklärt werden (das heisst durch ein Mehrebenenmodell, in dem die Themen die einzigen unabhängigen Variable darstellen). Dagegen erklärt das Modell mit Kontrollvariablen immerhin 33 Prozent der Varianz.

Abbildung 5: Einfluss der Themen auf Stimmbeteiligung auf kommunaler Ebene unter Berücksichtigung von Kontrollvariablen, 2001 bis 2018



Anmerkung: Referenzkategorie ist der Themenbereich Ver- und Entsorgung. Dargestellt sind die geschätzten Koeffizienten und 95-Prozent-Konfidenzintervalle unter Einbezug von Kontrollvariablen.

Quelle: Eigene Auswertung für 66 Gemeinden und 1'389 Vorlagen.

Wird die obige Analyse wiederum auf die kommunalen Abstimmungen beschränkt, die zeitlich unabhängig von Urnengängen auf kantonaler oder eidgenössischer Ebene stattgefunden haben, tragen die Themen praktisch nichts mehr zur Erklärung der Stimmbeteiligung bei. In diesem Fall stellen sich die interkommunale Zusammenarbeit und die Gemeindeorganisation als die am stärksten bzw. am schwächsten mobilisierenden Thema heraus. Die Differenz der Beteiligungswerte beträgt jedoch nur 1,2 Prozentpunkte, zudem liegen der Schätzung einzelner Koeffizienten (z. B. der interkommunalen Zusammenarbeit) nur wenige Fälle zugrunde. Ein Nullmodell zeigt, dass trotz Wegfalls zeitgleicher Urnengänge auf kantonaler oder eidgenössischer Ebene zwei Drittel der beobachteten Varianz dem Abstimmungstermin zugerechnet werden können. Dies

entspricht der Grössenordnung unter Einbezug aller kommunaler Abstimmungen (siehe oben). Nur ein Prozent der gesamten Varianz wird allein durch die Themenbereiche erklärt, während das Modell mit Kontrollvariablen 17 Prozent der Varianz statistisch erklären kann.

6.5 Diskussion und Fazit

Ziel unseres Beitrags war die Klärung der Frage, ob und inwieweit die Beteiligung an Abstimmungen von den Themen der Vorlagen abhängt. Dabei haben wir sowohl nationale wie auch kommunale Abstimmungen betrachtet. Erwartungsgemäss wird auf den beiden Ebenen über unterschiedliche Gegenstände abgestimmt und nicht jeder Themenbereich auf der einen Staatsebene findet sein Pendant auf der anderen. Dies wird insbesondere bei aussenpolitischen Fragen deutlich, die in den Gemeinden keine Rolle spielen. Trotzdem lassen sich gewisse Parallelen festmachen: Unter den fünf häufigsten Sachthemen auf den beiden Staatsebenen findet man drei Entsprechungen: Demnach bilden Fragen der Staats- bzw. Gemeindeorganisation, des Verkehrs und der Infrastruktur sowie der öffentlichen Finanzen sowohl national wie kommunal besonders häufig den Gegenstand von direktdemokratischen Abstimmungen. Im Gegensatz dazu besteht zwischen den Ebenen ein deutlicher Unterschied, was Fragen der Sozialpolitik angeht: Während dieser Themenbereich in Bezug auf die Häufigkeit den ersten Platz bei nationalen Abstimmungen einnimmt, rangiert er in den Gemeinden abgeschlagen auf Rang neun.

In Bezug auf den Zusammenhang zwischen Themen und Stimmbeteiligung lässt sich festhalten, dass weder für die nationale noch für die kommunale Ebene nennenswerte Mobilisierungseffekte der Themen erkennbar sind. Berücksichtigt man die besondere Datenstruktur (in der Regel mehrere Abstimmungsvorlagen pro Termin) und eine Reihe von Kontrollvariablen, ergibt sich für die nationale Ebene eine Differenz von nur 0,7 Prozentpunkten zwischen den Themengebieten mit der höchsten bzw. niedrigsten Beteiligung. Für die Gemeinden liegt der entsprechende Wert etwas höher, wobei hier Vorlagen aus dem Kulturbereich am stärksten mobilisieren und solche zur interkommunalen Zusammenarbeit und zur Gemeindeorganisation am wenigsten. Die Differenz von 2,2 Prozentpunkten ist aber auch auf kommunaler Ebene nur gering. Berücksichtigt man bei der Auswertung nur solche Vorlagen, die zeitlich unabhängig von Urnengängen auf übergeordneten Staatsebenen stattgefunden haben, verringert sich die Differenz auf nur 1,2 Prozentpunkte.

Die Analyse hat gezeigt, dass es für die Beteiligung von weitaus grösserer Bedeutung ist, ob Vorlagen zeitgleich an die Urne gebracht werden. Bei nationalen Abstimmungen sind 99 Prozent der beobachteten Varianz auf der Ebene der Abstimmungstermine angesiedelt, nur ein Prozent entfällt auf die jeweilige Vorlage. Für die kommunalen Vorlagen verteilt sich die Varianz auf die Ebenen der

Gemeinde (30,5%), des Abstimmungstermins (68%) und der Vorlage (1,5%). Dies unterstreicht die Bedeutung des Entscheids über die Terminierung. Im Rahmen der vorgegebenen Behandlungsfristen haben sowohl der Bundesrat als auch die Verantwortlichen in den Gemeinden hier einen Hebel in der Hand, mit der sie die Beteiligung und möglicherweise auch den Ausgang von Abstimmungen auf den jeweiligen Staatsebenen beeinflussen können.

Die zukünftige Abstimmungsforschung sollte sich deshalb vertiefter mit den spezifischen Auswirkungen von Agenda Setting und Timing von Abstimmungsvorlagen auseinandersetzen. Dies nicht zuletzt auch deshalb, um die grundlegenden Auswirkungen der Stimmbeteiligung auf die Input- und Output-Legitimität von direktdemokratischen Entscheidungen fundierter beurteilen zu können (Vatter et al. 2018).

6.6 Literatur

- Becker, Amy, Kajsa Dalrymple, Dominique Brossard, Dietram Scheufele, & Albert Gunther. 2010. Getting Citizens Involved: How Controversial Policy Debates Stimulate Issue Participation during a Political Campaign. *International Journal of Public Opinion Research* 22(2): 181–203. <https://doi.org/10.1093/ijpor/edp047>.
- Biggers, Daniel R. 2011. When Ballot Issues Matter: Social Issue Ballot Measures and Their Impact on Turnout. *Political Behavior* 33(1): 3–25. <https://doi.org/10.1007/s11109-010-9113-1>.
- Bowler, Shaun & Todd Donovan. 1998. *Demanding Choices: Opinion, Voting, and Direct Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bühlmann, Marc. 2006. *Politische Partizipation im kommunalen Kontext: Der Einfluss lokaler Kontexteigenschaften auf individuelles politisches Partizipationsverhalten*. Bern: Haupt.
- Butler, David & Austin Ranney (Eds.). 1978. *Referendums*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Bützer, Michael. 2007. *Direkte Demokratie in Schweizer Städten. Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Bützer, Michael. 2011. Second-Order Direct Democracy in Switzerland: How Sub-National Experiences Differ from National Ballots. In Theo Schiller (Ed.), *Local Direct Democracy in Europe* (S. 138–156). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Converse, Philip E. 1964. The Nature of Belief Systems in Mass Publics. In David A. Apter (Ed.), *Ideology and Discontent* (S. 206–261). New York: Free Press.
- Damore, David F. & Stephen P. Nicholson. 2014. Mobilizing Interests: Group Participation and Competition in Direct Democracy Elections. *Political Behavior* 36(3): 535–552. <https://doi.org/10.1007/s11109-013-9252-2>.

- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Brothers.
- Forster, Christof & Fabian Schäfer. 14.06.2021: Die politische Klimawende. *Neue Zürcher Zeitung*, S. 1.
- Gallagher, Michael. 1996. Ireland: The Referendum as a Conservative Device? In Michael Gallagher & Pier V. Uleri (Eds.), *The Referendum Experience in Europe* (S. 86–105). New York: St. Martin's Press.
- Goidel, Kirby & Matthew C. Nisbet. 2006. Exploring the Roots of Public Participation in the Controversy over Embryonic Stem Cell Research and Cloning. *Political Behavior* 28(2): 175–192. <https://doi.org/10.1007/s11109-006-9007-4>.
- Goldberg, Andreas C., Simon Lanz & Pascal Sciarini. 2015. To Vote or Not to Vote? How the Context Shapes Selective Turnout, Paper presented at the ECPR general conference, University of Montreal, Canada, August 26, 2015.
- Goldberg, Andreas C. & Pascal Sciarini. 2021. Voter Turnout in Direct Democracy: A Joint Analysis of Individual, Referendum and Community Factors. *European Journal of Political Research*. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12493>.
- Grummel, John A. 2008. Morality Politics, Direct Democracy, and Turnout. *State Politics & Policy Quarterly* 8(3): 282–292. <https://doi.org/10.1177/153244000800800304>.
- Hedrick, Samuel & Sergiu Gherghina. 2020. Why People Vote in Local Level Referendums: Comparing Germany and the United States. *European Politics and Society* 22(5): 716–732. <https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1820703>.
- Heidelberger, Anja. 2018. *Die Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz: Psychologische und soziale Einflüsse auf die Abstimmungsneigung*. Baden-Baden: Nomos.
- Hertig, Hans-Peter. 1981. *Direkte Demokratie in den USA: Fakten, Tendenzen, Probleme*. Zürich: Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung.
- Iyengar, Shanto. 1990. Shortcuts to Political Knowledge: The Role of Selective Attention and Accessibility. In John A. Ferejon & James H. Kuklinski (Eds.), *Information and Democratic Processes*, (S. 160–185). Urbana: University of Illinois Press.
- Joye, Dominique & Yannis Papadopoulos. 1994. Votations moteurs: les logiques du vote blanc et de la participation. In Yannis Papadopoulos (dir.), *Elites politiques et peuple en Suisse: analyse des votations fédérales: 1970–1987* (S. 245–276). Lausanne: Ed. Réalités sociales.
- Kirchgässner, Gebhard & Tobias Schulz. 2005. Was treibt die Stimmbürger an die Urne? Eine empirische Untersuchung der Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz, 1981–1999. *Swiss Political Science Review* 11(1): 1–56. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2005.tb00047.x>.

- LaCombe, Scott J. & Courtney Juelich. 2019. Salient Ballot Measures and the Millennial Vote. *Politics and Governance* 7(2): 198–212. <https://doi.org/10.17645/pag.v7i2.1885>.
- Ladner, Andreas. 2002. Size and Direct Democracy at the Local Level: The Case of Switzerland. *Environment and planning C: Government & Policy* 20(6): 813–828. <https://doi.org/10.1068%2Fc0226>.
- Ladner, Andreas & Marc Bühlmann. 2007. *Demokratie in den Gemeinden: Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*. Zürich/Chur: Rüegger.
- Lee, Eugene C. 1978. California. In David Butler & Austin Ranney (Eds.), *Referendums* (S. 87–122). Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Magleby, David B. 1994. Direct Legislation in the American States. In David Butler & Austin Ranney (Eds.), *Referendums Around the World* (S. 218–257). Houndsmills: MacMillan.
- Meredith, Marc. 2009. The Strategic Timing of Direct Democracy. *Economics & Politics* 21(1): 159–177. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2008.00342.x>.
- Merkel, Wolfgang & Claudia Ritzi. 2017a. Theorie und Vergleich. In Wolfgang Merkel & Claudia Ritzi (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie* (S. 9–48). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Merkel, Wolfgang & Claudia Ritzi. 2017b. Direkte Demokratie oder Repräsentation? Zum Reformbedarf liberal-repräsentativer Demokratie im 21. Jahrhundert. In Wolfgang Merkel & Claudia Ritzi (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie* (S. 227–250). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Milic, Thomas, Bianca Rousselot & Adrian Vatter. 2014. *Handbuch der Abstimmungsforschung*. Zürich: NZZ Verlag.
- Nai, Alessandro. 2013. What Really Matters is Which Camp Goes Dirty: Differential Effects of Negative Campaigning on Turnout During Swiss Federal Ballots. *European Journal of Political Research* 52(1): 44–70. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2012.02060.x>.
- Nidegger, Marie-Claude. 1993. La participation en fonction des caractéristiques du scrutin et de la compétence des citoyens. In Hanspeter Kriesi (dir.), *Citoyenneté et démocratie directe: Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses* (S. 145–165). Zürich: Seismo.
- Nový, Michal. 2016. Explaining Turnout in Local Referenda in the Czech Republic: Does a NIMBY Question Enhance Citizen Engagement? *East European Politics* 32(4): 487–504. <https://doi.org/10.1080/21599165.2016.1183486>.
- Papadopoulos, Yannis (dir.). 1994. *Elites politiques et people en Suisse: analyse des votations fédérales: 1970–1987*. Lausanne: Ed. Réalités sociales.

- Peters, Yvette. 2016. Zero-Sum Democracy? The Effects of Direct Democracy on Representative Participation. *Political Studies* 64(3): 593–613. <https://doi.org/10.1177%2F0032321715607510>.
- Riklin, Alois & Roland Kley. 1981. *Stimmabstinenz und direkte Demokratie*. Bern, Stuttgart: Haupt.
- Schechter, David L. 2009. Legislating Morality Outside of the Legislature: Direct Democracy, Voter Participation and Morality Politics. *The Social Science Journal* 46(1): 89–110. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2008.12.002>.
- Sciarini, Pascal, Fabio Cappelletti, Andreas C. Goldberg & Simon Lanz. 2016. The Underexplored Species: Selective Participation in Direct Democratic Votes. *Swiss Political Science Review* 22(1): 75–94. <https://doi.org/10.1111/spsr.12178>.
- Selb, Peter. 2008. Supersized Votes: Ballot Length, Uncertainty, and Choice in Direct Legislation Elections. *Public Choice* 135(3): 319–336. <http://doi.org/10.1007/s11127-007-9265-7>.
- Søberg, Morten & Thomas P. Tangerås. 2003. Voter Turnout in Direct Democracy: Theory and Evidence: IUI Working Paper, No. 596, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/81245/1/wp596.pdf> (10.01.2021).
- Suksi, Markku. 1996. Finland: The Referendum as a Dormant Feature. In Michael Gallagher & Pier V. Uleri (Eds.), *The Referendum Experience in Europe* (S. 52–65). New York: St. Martin's Press.
- Svensson, Palle. 1996. Denmark: The Referendum as a Minority Protection. In Michael Gallagher & Pier V. Uleri (Eds.), *The Referendum Experience in Europe* (S. 33–51). New York: St. Martin's Press.
- Swissvotes. 2021. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Datensatz, www.swissvotes.ch (03.04.2021).
- Vatter, Adrian. 2009. Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries? *European Political Science Review* 1(1): 124–154. <https://doi.org/10.1017/S1755773909000071>.
- Vatter, Adrian & Anja Heidelberger. 2013. Volksentscheide nach dem NIMBY-Prinzip? – Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens zu Stuttgart 21. *Politische Vierteljahresschrift* 54(2): 317–336. <http://www.jstor.org/stable/24201234>.
- Vatter, Adrian & Ruth Nabholz. 1995. Der Stimmbürger als Homo Oeconomicus? Ein empirischer Theorientest des Stimmbürgerverhaltens bei kantonalen Kreditvorlagen aus der Schweiz. *Politische Vierteljahresschrift* 36(3): 484–501. <http://www.jstor.org/stable/24198155>.
- Vatter, Adrian, Bianca Rousselot & Thomas Milic. 2018. The Input and Output Effects of Direct Democracy: A New Research Agenda. *Policy & Politics* 47(1): 169–186. <https://doi.org/10.1332/030557318X15200933925423>.

- Vetter, Angelika & Jan A. Velimsky. 2019. Soziale Selektivität bei Wahlen und direktdemokratischen Abstimmungen auf kommunaler Ebene in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift* 60: 487–512. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00176-8>.
- Wyller, Thomas C. 1996. Norway: Six Exceptions to the Rule. In Michael Gallagher & Pier V. Uleri (Eds.), *The Referendum Experience in Europe* (S. 139–152). New York: St. Martin's Press.

7 Den Röschtigraben vermessen: Breite, Tiefe, Dauerhaftigkeit

Sean Mueller und Anja Heidelberger

7.1 Einleitung

Der Röschtigraben ist eines jener Phänomene, welche die politische Schweiz seit gut 100 Jahren beschäftigen (Kreis 2012; Büchi 2000, 2003, 2015). Im engeren Sinne bezeichnet er Unterschiede im Abstimmungsverhalten dies- und jenseits der Grenze zwischen französisch- und deutschsprachiger Schweiz. Im weiteren Sinne bezieht er sich auf allgemeinere kulturelle Unterschiede zwischen diesen beiden Bevölkerungsgruppen. Wenn wir in diesem Beitrag versuchen, den Röschtigraben zu «vermessen», so meinen wir ein besseres Verständnis für sein Auftreten bei eidgenössischen Volksabstimmungen, d. h. für sein Ausmass und die Art der Unterschiede im Stimmmentscheid zwischen den zwei Sprachregionen, ebenso wie mögliche Erklärungen. Dazu beleuchten wir als Erstes kurz die Entstehungsgeschichte dieses Begriffs sowie die politikwissenschaftliche Forschung dazu. Dann schauen wir uns die Ergebnisse aller 663 Schweizer Volksabstimmungen zwischen 1848 und September 2021 auf Ebene der Kantone und Sprachregionen an. Anschliessend nutzen wir die viel feineren, leider aber erst seit 1960 verfügbaren Abstimmungsergebnisse auf Gemeindeebene zur Falsifizierung möglicher Erklärungen. Der letzte Abschnitt fasst die Erkenntnisse zusammen und bietet einen Ausblick.

7.2 Entstehungsgeschichte und Forschungsstand

Heutzutage wird der Begriff «Röschtigraben» oft als Synonym für die *territoriale Grenze* zwischen der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz schlechthin verwendet. Eine solche fixe Grenze gibt es, weil in der Schweiz alle vier nationalen Sprachen ihre eigenen Hoheitsgebiete haben (sog. «Territorialitätsprinzip»; sehe etwa Art. 70 BV 1999). In Analogie zu jenem wird die Grenze zur italienischsprachigen Schweiz als «Polenta-», die zum rätoromanischsprachigen Gebiet als «Capuns-Graben» bezeichnet.¹ Allerdings ist unklar, wo die Sprachgrenze in (faktisch) zweisprachigen Gemeinden wie Biel/Bienne oder Fribourg/Freiburg verläuft.

Eine zweite Bedeutung des Begriffs bezieht sich auf kulturelle Unterschiede, die zwar durch eine eigene Sprache gekennzeichnet und gesellschaft-

1 So zum Beispiel Bundesrat Ignazio Cassis (2019) in einer Rede in Zuoz. Wir befassen uns hier jedoch einzig mit den Unterschieden zwischen Deutschschweiz und Romandie.

lich übertragen werden, aber eigentlich genauso gut davon losgelöst bestehen könnten. Gemäss dieser Interpretation haben deutsch- und französischsprachige Schweizer:innen grundsätzlich unterschiedliche Vorstellungen in Sachen Arbeit, Familie, Leben, Staat etc. Oft hört man etwa, Deutschschweizer:innen lebten, um zu arbeiten, während Romand:es arbeiteten, um zu leben. Weil sich «Kultur» aber immer nur auf die Gesamtheit einer Gruppe beziehen kann, werden solche Unterschiede dann zu Stereotypen oder, etwas wissenschaftlicher, zu durchschnittlichen Differenzen zwischen den Sprachregionen.

Eine dritte Bedeutung, die dem Röschtigraben gemeinhin zugeschrieben wird, verbindet die ersten beiden und wird auch in diesem Beitrag verwendet. Gemäss dieser Lesart bezeichnet der Röschtigraben jene *Unterschiede in den politischen Ansichten* zwischen Romandie und Deutschschweiz, die sich üblicherweise in eidgenössischen Volksabstimmungen manifestieren. Wie bei der zweiten Bedeutung zählen hier einzig durchschnittliche Zustimmungsraten in der einen wie der anderen Sprachgruppe, welche wie bei der ersten Bedeutung territorial eingegrenzt werden – aufgrund des Territorialitätsprinzips sind die Sprachgemeinschaften und «ihre» Gebiete deckungsgleich.

In Übereinstimmung lokalisiert Kreis (2012) den Ursprung des Begriffs in der Zeit um den Ersten Weltkrieg und im damals aufgetretenen «Graben» zu verschiedenen aussen- und innenpolitischen Fragen zwischen deutsch- und französischsprachigen Schweizern – die Schweizerinnen konnten noch nicht mitentscheiden. Ab den 1970er Jahren wurde dieser Graben durch immer häufigere Verbindung mit «Röschi» zum vor allem medial sehr beliebten Neologismus (Büchi 2003, 5; siehe auch Büchi 2000, 2015).

Die politikwissenschaftliche Forschung hat sich dem Thema Röschtigraben bzw. den politisch-kulturellen Differenzen zwischen Romandie und Deutschschweiz bereits ausgiebig gewidmet. Eine der am breitesten angelegten Studien dazu ist jene von Kriesi et al. (1996); davor entstanden etwa die Dissertation von Knüsel (1994) oder die Arbeiten von Knüsel und Seiler (1984), Gilg (1987) und Nef (1980). Einem Forschungsprojekt von Wolf Linder entstammen drei Publikationen (Linder al. 2008; Bolliger 2007; Zürcher 2006), gefolgt von Seitz' (2014) Exegese der Sprach- und anderer Gräben. Darauf baute nicht zuletzt Goldberg (2017; ähnlich auch Trechsel 1995; Hug & Trechsel 2002) auf, der sich unter anderem dem Einfluss von Sprache auf Parteipräferenzen widmet.

Insgesamt kristallisieren sich hierbei drei Haupterkenntnisse heraus. Erstens sind die Unterschiede im politischen Verhalten dies- und jenseits der Sprachgrenze weder allumfassend noch vernachlässigbar, sondern vielmehr sporadisch und wiederkehrend. Der Röschtigraben trat zwar immer wieder zu Tage, wurde aber nie zum alleinigen Spaltpilz der Schweiz. Gerade weil der Röschtigraben in verschiedenen Formen so oft auftritt, gehört er also ein Stück weit zur direktdemokratischen *Normalität*. Zweitens fehlen allerdings *erklärende* Analysen des Phänomens, die eine grosse Anzahl Abstimmungen anhand von quantitativen Methoden untersuchen würden. Drittens bringen es die bestehenden Mehrheitsverhältnisse mit sich, dass vor allem *das Abweichen der Romandie*

von der Deutschschweiz thematisiert wird; der welsche Sonderfall im helvetischen sozusagen. Abweichungen vom Durchschnitt finden aber immer beidseits einer wie auch immer gezogenen Grenze statt. Wie stark die innere Homogenität der beiden Sprachgruppen ist und was dortige Abweichungen erklärt, wurde zudem bislang nur sehr spärlich untersucht (etwa Seitz 2014).

Das Fehlen erklärender Analysen ist umso erstaunlicher, als dass dem Röschtigraben theoretisch ein enormes Sprengpotential innewohnt. Denn die hiesige (halb-)direkte Demokratie ist nur im Vorfeld sowie im Nachgang von Volksabstimmungen konsensual, nämlich während der Vernehmlassung, durch parteipolitische Kompromisse in und zwischen den beiden Parlamentskammern sowie in der föderalen Umsetzung. Am Tag der Abstimmung aber entscheidet eine einfache Mehrheit der Stimmbürger:innen sowie, bei Vorlagen auf Verfassungsstufe, eine einfache Mehrheit der Kantone. In beiden Dimensionen sind Französischsprachige mit lediglich 24 Prozent der hier lebenden Schweizer Staatsangehörigen (BFS 2021) und 6 von 23 Kantonen (= 26%) eine klare Minderheit. Auch eine Koalition aller Nicht-Deutschsprachigen (Romandie plus Tessin) könnte von der Deutschschweizer Mehrheit leicht überstimmt werden. Dass direktdemokratischen Entscheiden durch die unmittelbare Volksteilnahme eine höhere Legitimität zukommt als rein parlamentarischen verschlimmert Niederlagen umso mehr, als sie schwieriger angreifbar werden – hat doch eben «der Souverän» entschieden.

Folglich geht es beim Begriff des Röschtigrabens meist nicht «nur» um unterschiedliches Stimmverhalten beidseits der Sprachgrenze, sondern immer auch ein wenig um das *Überstimmtwerden* der einen, meistens eben der frankophonen Seite (Seitz 2014; Knüsel 1994). Für ein demokratisches System wie jenes der Schweiz, das trotz permanentem Aushandeln auf das verbindliche Verdikt einer Volksmehrheit angewiesen ist, spielt es eine umso stärkere Rolle, ob sich Deutschschweiz und Romandie lediglich im Grad der Zustimmung unterscheiden (z.B. 55% vs. 65% Ja) oder ob in den beiden Sprachregionen auch unterschiedliche Mehrheiten (z.B. 45% Ja vs. 55% Ja) bestehen. Die territoriale Kompaktheit beider Sprachgruppen kann die Stimmung zusätzlich anheizen, werden die Mehr- und Minderheitsverhältnisse durch die Abstimmungskarten doch für alle sichtbar. Nicht nur eine bestimmte Gruppe, sondern auch ein ganzes Gebiet hätte sich demnach dem Deutschschweizer Diktat zu beugen.

Vertiefen wir uns noch ein wenig mehr in die politische Dynamik des Röschtigrabens, erkennen wir zwei Paradoxe. Das erste besteht darin, dass er einer gemeinsamen, nationalen Arena bedarf, um das Ausmass der sprachregionalen Unterschiedlichkeit darzustellen – erst das gemeinsame, gleichzeitige Handeln lässt solche Differenzen erkennen. Gleichzeitig gelten die Instrumente, mittels welcher sich der Röschtigraben entfalten kann – also die obligatorischen und fakultativen Referenden und Volksinitiativen auf eidgenössischer Ebene – auch als Mittel zur Überwindung sprachlicher (und anderer) Gegensätze. Denn indem die Stimmbürger:innen von Genf bis Romanshorn immer wieder über die genau gleichen Fragen abstimmen, dominieren auch im öffentlichen Diskurs

dieselben Themen und Argumente zum gleichen Zeitpunkt.² Diese politische Nähe zueinander ist umso eindrücklicher, als sie topographischen, religiösen, wirtschaftlichen und eben auch sprachlichen Unterschieden trotzt. Ob direkte Demokratie gesellschaftlich verbindend oder spaltend wirkt, ist zweifellos eine grosse Frage, die hier nicht abschliessend behandelt werden kann. Fakt ist: Sowohl des Röschtigrabens Präsenz (trotz über 170 Jahren gemeinsamen Staates) wie auch seine Absenz (trotz sprachlich-kultureller Unterschiede) müssen überraschen.

Das zweite Paradox des Röschtigrabens ist seine Wirkung gegen innen. Denn abgesehen von der nur theoretisch existierenden Möglichkeit, dass alle Stimmbürger:innen einer Sprachregion zu 100 Prozent geschlossen für oder gegen eine Vorlage stimmen, führt jeder Graben einer politischen Mehrheit in der einen Sprachregion das Vorhandensein einer *gleichdenkenden* Minderheit in der anderen Sprachregion vor Augen und umgekehrt. Genau solche internen Unterschiede, also heterogenes Abstimmungsverhalten innerhalb der Deutschschweiz oder der Romandie, erschweren dann eine Stereotypisierung durch die andere Seite – obwohl ja gerade das Auftreten eines Röschtigrabens solchen Vorurteilen gegenüber grundsätzlich förderlich wäre (siehe Stojanović 2009, 13). Auch Goldberg (2017, 71) weist daraufhin, dass der Röschtigraben durch eine allzu starke Mediatisierung fast schon zur Self-Fulfilling-Prophecy werden kann. Trotzdem entspricht jeder Röschtigraben nicht nur einer Teilung zwischen den Regionen, sondern eben auch innerhalb beider – und wirkt durch diese Gleichbehandlung erneut nivellierend, da beide Seiten mit «ihren» Minderheiten klarzukommen haben.

Unklar bleibt allerdings trotz aller bisherigen Forschung, worauf der Röschtigraben genau beruht, respektive welche tektonischen Schichtungen ihn, bildlich gesprochen, hervorgebracht haben und erhalten, in welchen Situationen er besonders stark zutage tritt, wann er angesichts anderer Unterschiede oder übergrosser Gemeinsamkeiten verschwindet und wie er sich über die Zeit entwickelt hat. Zusammengefasst lautet unsere Forschungsfrage deshalb: Was erklärt die unterschiedliche Intensität des Röschtigrabens bei Volksabstimmungen zwischen den beiden grössten Schweizer Sprachregionen?

Nach einem kurzen Überblick über alle Abstimmungsvorlagen der modernen Schweiz (1848–September 2021) im nächsten Abschnitt betrachten wir vor allem das Innere der beiden Sprachregionen. Beide bestehen ja aus mehreren Kantonen und noch mehr Gemeinden. Konkret untersuchen wir, warum sich das Stimmverhalten bestimmter Gemeinden besonders stark oder schwach von der anderen Seite der Sprachgrenze unterscheidet. Damit versuchen wir herauszufinden, was genau hinter dem Phänomen des Röschtigrabens steckt. Sind die Unterschiede dort am grössten, wo die beiden Kulturen aufeinanderprallen, also direkt entlang der Sprachgrenze, und flachen nachher in beide Richtungen ab?

2 Zur Integrationswirkung der direkten Demokratie siehe Stojanović (2009; 2021) sowie Lacey (2017, 204f.).

Oder stehen sich umgekehrt die Grenzgemeinden gegenseitig am nächsten und ist der Röschtigraben vor allem in jenen Gegenden ausgeprägt, die am weitesten von der Sprachgrenze entfernt liegen? Wir untersuchen somit erstens die Breite des Röschtigrabens. Zweitens wollen wir erklären, warum es manchmal zum Röschtigraben kommt und manchmal nicht. Wann treten die politischen Unterschiede zwischen Romandie und Deutschschweiz am stärksten auf – in welchen Themenbereichen ist der Graben also am tiefsten? Damit einher geht ein Blick auf seine Dauerhaftigkeit: Hat die Tiefe des Röschtigrabens über die Zeit eher zu- oder abgenommen?

7.3 Abstimmen, zustimmen, überstimmen: Kantonsergebnisse seit 1848

Zwischen 1848 und September 2021 stimmten die Schweizer – und seit 1971 auch die Schweizerinnen – über insgesamt 663 Vorlagen ab (Swissvotes 2021).³ Während sich Seitz (2014) und Linder et al. (2008) der Bezirksebene widmen, schauen wir uns in diesem Abschnitt die Kantonsergebnisse an und nehmen uns dann im nächsten Abschnitt die noch genauere Gemeindeebene vor.

Interessanterweise kam es seit 1848 erst fünfmal vor, dass sich eine einheitliche Romandie (fünf Kantone bis Dezember 1978, sechs mit dem Kanton Jura ab Januar 1979) einer einheitlich abstimmenden Deutschschweiz (19 Kantone, inklusive Bern und Graubünden) gegenüberfand.⁴ Bei insgesamt 663 Abstimmungen bedeutet das einen Anteil von gerade einmal 0,75 Prozent. Allerdings setzte sich natürlich in allen fünf Fällen die Deutschschweizer Mehrheit durch. Auch beim bisher prominentesten Auftritt des Röschtigrabens, anlässlich der EWR-Abstimmung im Dezember 1992 [388],⁵ war die politische Trennung der Sprachregionen unvollständig: Zwar sprachen sich alle französischsprachigen Kantone mit bis zu 80 Prozent für den EWR-Beitritt aus, während ihn Inner-schweizer Kantone wie Uri, Obwalden und Schwyz mit weniger als 30 Prozent Ja-Stimmen ablehnten. Auch insgesamt wurde die französischsprachige Min-

3 Nicht dabei sind hier und im Folgenden die drei Stichfragen über Volksinitiativen und Gegenentwürfe.

4 Ja in der Deutschschweiz, Nein in der Romandie: 1931 Ordensverbot ([112], Tessin: 76 % Ja); Nein in der Deutschschweiz, Ja in der Romandie: 1989 Tempo 130 ([358], Tessin: 43 % Ja); 1995 Lockerung Lex Friedrich ([424], Tessin: 57 % Ja); 2000 Volksinitiative flexibles Rentenalter ab 62 ([470], Tessin: 68 % Ja); 2012 Bundesgesetz zur Buchpreisbindung ([559], Tessin: 47 % Ja) (Quelle: eigene Berechnungen mit Daten von Swissvotes 2021). In den eckigen Klammern stehen jeweils die offiziellen Nummern der Abstimmungsvorlagen. Dies ermöglicht es den Leser:innen, via [swissvotes.ch](https://swissvotes.ch/vote/[NUMMER]) rasch mehr über die Vorlage zu erfahren. Die Eingabe von [swissvotes.ch/vote/\[NUMMER\]](https://swissvotes.ch/vote/[NUMMER]) in den Browser führt zu den zahlreichen von Swissvotes zur Verfügung gestellten Daten, Analysen und Originaldokumenten.

5 Damals wurde der Begriff in den auf e-newspaperarchives.ch verzeichneten Zeitungen 300 Mal gezählt [Zugriff: 01.10.2021].

derheit – wenn auch sehr knapp – von der ablehnenden Deutschschweiz überstimmt (Swissvotes 2021). Jedoch nahmen beide Basel den EWR-Beitritt an, während ihn die Kantone Bern und Zürich nur sehr knapp ablehnten.

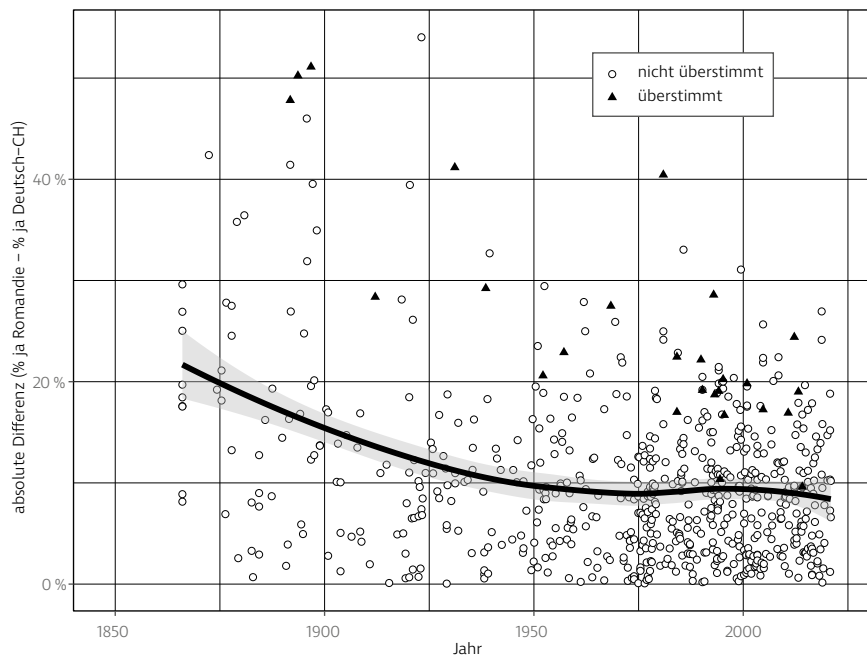
Sogar wenn wir das Kriterium einer gleichzeitig einheitlich stimmenden Deutschschweiz fallen lassen und uns lediglich für jene Fälle interessieren, in denen gleich abstimmende frankophone Kantone überstimmt wurden, lassen sich «nur» 26 Vorlagen ausmachen. Dies entspricht einem Anteil von 3,9 Prozent. In genau der Hälfte dieser Fälle war die Romandie zudem für die vorgeschlagene Veränderung, aber wurde ausgebremst; in der anderen Hälfte hätte sie am Status quo festhalten wollen. Verändern und beharren wollen halten sich so die Waage. Insgesamt verlor also die vereinte Romandie zwischen 1848 und September 2021 in knapp 4 Prozent aller 663 eidgenössischen Volksabstimmungen. Daneben kam es bei 55 Prozent aller Abstimmungen zu einer einheitlich abstimmenden und siegreichen Romandie; in den restlichen 41 Prozent scherte mindestens ein französischsprachiger Kanton aus.

Weiter nehmen die Unterschiede zwischen den Sprachregionen in Sachen Zustimmung zu einer Vorlage über die Zeit ab: In Abbildung 1 lässt sich eine Angleichung des Stimmverhaltens zwischen den Sprachregionen feststellen. Hierzu wurde die Differenz zwischen dem Anteil Ja-Stimmen aller Stimmenden der fünf (bis 1978) bzw. sechs (1979) mehrheitlich frankophonen Kantone und dem Anteil Ja-Stimmen aller Stimmenden der 19 mehrheitlich deutschsprachigen Kantone berechnet. Der Absolutwert dieses Unterschiedes stellt das Ausmass der Differenz im Abstimmungsverhalten zwischen den Sprachregionen dar und wird auf der y-Achse abgetragen.⁶ Die x-Achse bildet der Zeitstrahl. Die scheinbare Zunahme der frankophonen Niederlagen (in Abbildung 1 als Dreiecke dargestellt) über die Zeit ist dabei einzig der absoluten Zunahme von Volksabstimmungen geschuldet; anteilmässig haben solche Fälle *abgenommen*.

Gleichzeitig stimmen sowohl die französischsprachigen wie auch die Deutschschweizer Kantone untereinander immer häufiger gleich ab. Von 663 Abstimmungen waren denn auch in einem Drittel der Fälle sowohl alle französisch- wie auch alle deutschsprachigen Kantone zusammen für oder gegen einen Vorschlag. Das zeigt die verbindende Wirkung der schweizerischen direkten Demokratie. In einem weiteren Drittel der Fälle war nur eine der beiden Regionen geteilt, während in 30 Prozent der Fälle beide Regionen uneinheitlich abstimmten. Dies wiederum entspricht der oben erwähnten sprachregionsinternen Heterogenität, die letzten Endes das gesamtstaatliche Zusammenbleiben fördert: Die schweizerische Stabilität rührt eben nicht von einem Mangel an Konfliktlinien, sondern von ihrer Vielzahl und Überkreuzung, sodass sich Mehr- und Minderheiten stets neu zusammenfügen (Linder & Müller 2017, 429ff.). Als Nächstes betrachten wir die Gemeindeebene, um mögliche Erklärungen für das Auftreten und Ausmass des Röschtigrabens zu überprüfen.

6 Die Sprachregionen wurden allerdings aufgrund der Kantone gebildet, nicht der Bezirke oder Gemeinden.

Abbildung 1: Tiefe des Röschtigrabens auf Kantonsebene, 1866–Sept. 2021



Anmerkung: Detaillierte Kantonsresultate erst ab 1866 vorhanden, deswegen N=662. Linie=LOESS-Korrelationen mit 95-Prozent-Konfidenzintervall als grauem Balken.

Quelle: Eigene Auswertungen mit Daten von Swissvotes (2021).

7.4 Erklärungen der Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Sprachregionen auf Gemeindeebene

7.4.1 Definition und deskriptive Statistik der abhängigen Variablen

Um die Konturen und möglichen Treiber des Röschtigrabens besser zu verstehen, verwenden wir hier Gemeindedaten, die für die ganze Schweiz zu 464 Vorlagen ab 1960 verfügbar sind. Auch wenn der Röschtigraben als Aggregatphänomen üblicherweise über die gesamte Sprachregion hinweg betrachtet wird und die Kantone ihre wichtigsten politischen Akteure sind, gehen wir davon aus, dass die Unterschiede im Stimmverhalten zur anderen Sprachregion nicht in allen Gemeinden gleich gross sind. Folglich definieren wir im Folgenden den Röschtigraben als absoluten Unterschied in der Zustimmungsrate zu einer Vor-

lage zwischen einer frankophonen (bzw. germanophonen) Gemeinde und der aggregierten Zustimmung der Deutschschweiz (bzw. der Romandie).⁷

Diese Stimmdifferenz bildet somit unsere *abhängige Variable*, wobei wir nicht berücksichtigen, welche inhaltlichen Positionen die beiden Seiten bevorzugen. Deshalb verwenden wir erneut den Absolutbetrag der Differenz. Die Sprachregionen selber definieren wir anhand der relativen Mehrheitssprache der Einwohner:innen einer Gemeinde in der entsprechenden Dekade, wobei wir nur Gemeinden mit einer relativen Mehrheitssprache Französisch oder Deutsch in die Analyse miteinbeziehen.⁸

Abbildung 2 zeigt, wie deutlich die französisch- und deutschsprachigen Gemeinden in ihrem Stimmverhalten seit 1960 von der jeweils anderen Sprachregion abgewichen sind. Dabei wird ersichtlich, dass die grössten Stimmdifferenzen östlich der Sprachgrenze zu finden sind; am stärksten ausgeprägt sind sie in den deutschsprachigen Gemeinden Unteriberg (SZ), Seehof (BE, direkt an der Sprachgrenze) und Alpthal (SZ). Die Abstimmungsergebnisse in diesen drei Gemeinden unterscheiden sich durchschnittlich um bis zu 27 Prozentpunkte von denen der Romandie. Auffallend sind auch die relativ hohen Stimmdifferenzen der Gemeinde Ederswiler (23%p⁹), der einzigen deutschsprachigen Gemeinde im Kanton Jura. Auf der Gesamtrangliste der höchsten durchschnittlichen Stimmdifferenzen erscheint die erste französischsprachige Gemeinde erst auf Platz 56 (Lajoux JU).

Am anderen Ende der Skala finden sich die niedrigsten Stimmdifferenzen in drei Freiburger Gemeinden: in den mehrheitlich französischsprachigen Gemeinden Courtepin und Mont-Vully sowie im mehrheitlich deutschsprachigen Düringen (alle knapp 8%p). Alle drei liegen sehr nahe an der Sprachgrenze. Neben dem Kanton Freiburg weist auch der Kanton Bern einige Gemeinden mit sehr niedriger Stimmdifferenz auf; die niedrigste Differenz zur anderen Sprachregion ausserhalb dieser beiden Kantone findet sich in Rheinfelden AG (9%p), das auf Platz 14 der niedrigsten Stimmdifferenzen liegt.

Die Stimmdifferenzen sind jedoch weder über die Zeit noch in den verschiedenen Themenbereichen gleich stark – der Röschtigraben ist also nicht immer und überall gleich tief. Besonders augenscheinlich wird er gemäss Linder et al. (2008) bei Fragen der EWR-/EU-Integration. Dies bestätigt sich auch in unserer Analyse: Wie Tabelle 1 verdeutlicht, weisen Vorlagen zur Aussenpolitik vergleichsweise grosse Stimmdifferenzen zwischen den Sprachregionen auf. Die höchsten Werte treten jedoch im Bereich «Landwirtschaft» auf; hier beträgt die durchschnittliche Stimmdifferenz aller Gemeinden gut 16 Prozentpunkte, schwankt jedoch zwischen den Jahrzehnten beträchtlich (11–21%p). Die wei-

7 Stimmdifferenz französischsprachige Gemeinde i

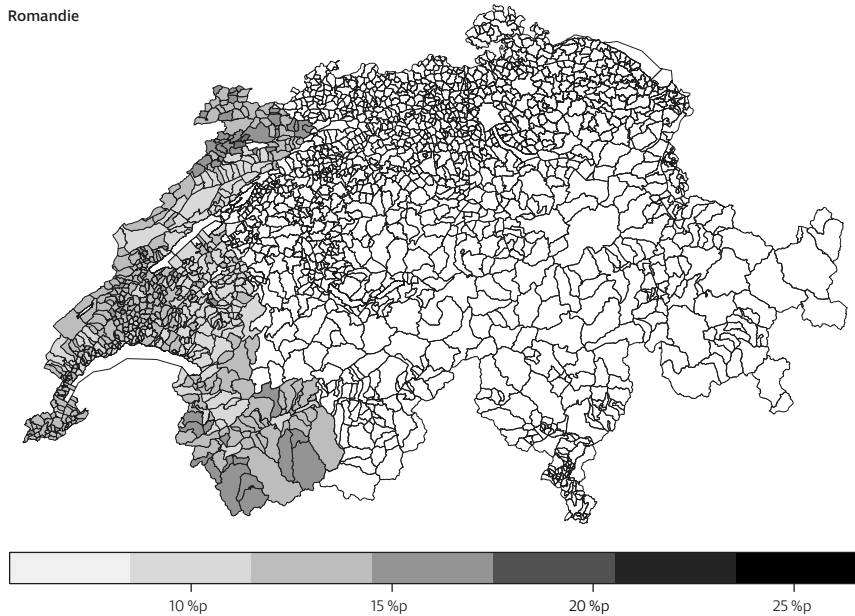
$$= \text{abs} \left(\frac{\text{Ja-Stimmen Gemeinde i}}{\text{Gültige Stimmen Gemeinde i}} - \frac{\sum \text{Ja-Stimmen deutschsprachige Gemeinden}}{\sum \text{Gültige Stimmen deutschsprachige Gemeinden}} \right)$$

8 Die relative Mehrheitssprache ist diejenige Sprache, die von den meisten Einwohner:innen einer Gemeinde gesprochen wird.

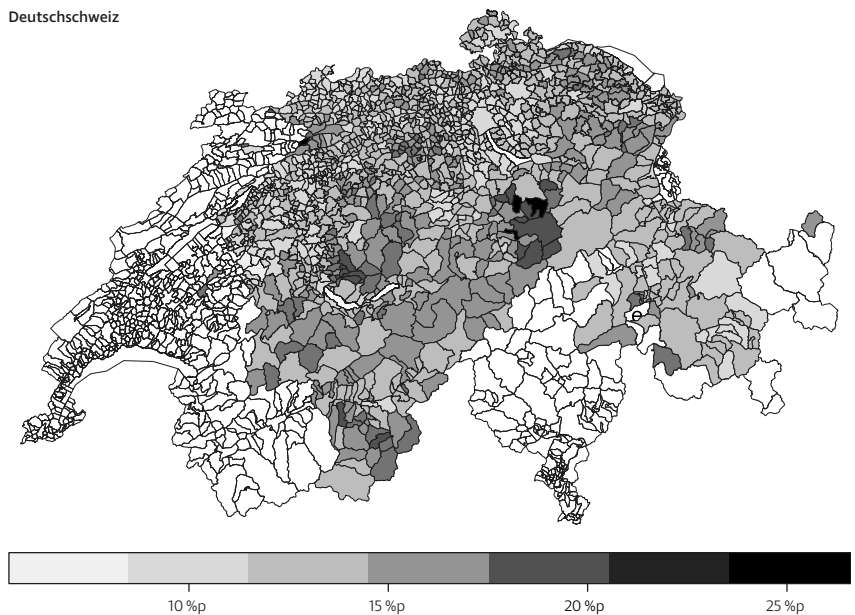
9 %p steht für Prozentpunkte.

Abbildung 2: Durchschnittliche Differenz im Abstimmungsverhalten der Gemeinden zur anderen Sprachregion, 1960–2021

Romandie



Deutschschweiz



%p: Prozentpunkte.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf BFS (2021). (N=464).

teren Spitzenplätze belegen Aussenpolitik, Bildung und Forschung sowie Verkehr und Infrastruktur (alle über 14%p). Am niedrigsten sind die Unterschiede im Bereich öffentliche Finanzen mit unter 10 Prozentpunkten Stimmdifferenz. Ähnlich zahn ist der Röschtigraben zudem im Bereich der Wirtschaft und der Energie (je 11%p). Die grössten Unterschiede zwischen den Jahrzehnten sind dabei für die Sicherheitspolitik feststellbar, die im Jahr 1960 eine riesige durchschnittliche Stimmdifferenz von fast 35 Prozentpunkten aufwies.¹⁰ Kaum Verschiebungen gab es hingegen in der Umweltpolitik.

Doch worauf lassen sich diese Unterschiede zurückführen? Dass der Röschtigraben bei gewissen Themen deutlich stärker zutage tritt als bei anderen, könnte daran liegen, dass nicht bei allen Themen dieselben Faktoren auf das Stimmverhalten wirken. So könnten kommunale wirtschaftliche Faktoren zum Beispiel vor allem bei Abstimmungen zu makroökonomischen Themen zentral sein, während die Zugehörigkeit zu einem zweisprachigen Kanton vor allem in Bildungsfragen zum Tragen kommen könnte, da die Kantone in diesem Politikbereich nach wie vor federführend sind. Dies muss hier jedoch eine These bleiben.

Tabelle 1: Durchschnittliche Stimmdifferenz aller Gemeinden zur jeweils anderen Sprachregion nach Themenbereich und Jahrzehnten in Prozentpunkten, 1960–2021

	1960er	1970er	1980er	1990er	2000er	2010er	2020er	Durchschnitt	N
Landwirtschaft	12.8	13.7	18.7	14.3	10.9	20.9	10.8	15.7	25
Aussenpolitik	11.4	13.4	9.0	16.8	14.6	11.6	14.8	14.4	23
Bildung und Forschung	16.8	15.2	15.4	13.8	12.2	11.1		14.2	22
Verkehr und Infrastruktur		14.3	18.1	16.2	8.3	10.1		14.1	41
Umwelt und Lebensraum	17.5	16.1	15.2	13.1	14.8	10.0	12.0	13.7	39
Sozialpolitik	14.0	13.0	10.6	12.3	14.1	13.4	19.8	13.2	103
Sicherheitspolitik	34.7	16.6	9.0	10.4	11.4	13.3	11.7	12.8	31
Kultur, Religion, Medien		18.4	8.8	12.4	11.8	15.8		12.8	13
Staatsordnung	13.2	13.9	12.2	12.7	12.2	11.7	6.6	12.4	58
Energie	10.5	16.5	11.9	9.3	9.5	16.4		11.4	18
Wirtschaft	14.5	11.2	13.1	10.1	10.1	8.7	15.9	11.2	42
Öffentliche Finanzen	15.1	10.,4	14.7	11.1	8.3	7.7	17.1	10.9	49
Durchschnitt	16.2	13.3	13.2	13.1	12.2	12.1	13.5	12.9	464

Quelle: Eigene Auswertungen basierend auf BFS (2021).

10 Dies ist auf die Initiativen für ein Verbot der Atomwaffen [199] sowie für ein Referendum gegen Atomwaffen [203] zurückzuführen, die beide sehr hohe Stimmdifferenzen von über 30 Prozentpunkten aufwiesen.

Neben diesen thematischen Unterschieden lässt sich auch eine Abnahme der Stimmdifferenz über die Zeit von durchschnittlich über 16 Prozentpunkten auf gegen 12 Prozentpunkte beobachten (vgl. Abbildung 7.1 im Online-Anhang¹¹). Jedoch ist die abnehmende Tendenz grösstenteils auf die hohen Durchschnittswerte in den 1960er Jahren mit jährlichen Spitzenwerten bis 24 Prozentpunkten (1969) zurückzuführen. Im Jahr 1962 findet sich auch die Vorlage mit der bisher höchsten Stimmdifferenz von 37 Prozentpunkten, nämlich die Initiative «für ein Verbot der Atomwaffen» [199] (siehe Tabelle 7.1 im Online-Anhang). Diese Werte wurden seither nie wieder erreicht; im Gegenteil sind sie im Mehrjahreschnitt relativ stabil. Zwischen einzelnen Jahren gibt es jedoch beträchtliche Schwankungen; der tiefste Jahres-Wert wurde im Jahr 1987 mit 9 Prozentpunkten erreicht (sieben Vorlagen, Stimmdifferenzen alle zwischen 6%p und 13%p), auch wenn sich die tiefsten Stimmdifferenzen bei einzelnen Abstimmungen in den 2010er Jahren häufen (siehe Tabelle 7.1 im Online-Anhang).

7.4.2 Theoretische Erklärungsfaktoren für das unterschiedliche Stimmverhalten der Sprachregionen

Eine erste mögliche Erklärung für die Unterschiede im (durchschnittlichen) Abstimmungsverhalten zwischen Deutschschweiz und Romandie bildet die *Sprachthese*. So lassen sich an den sprachlichen vor allem kulturelle Unterschiede festmachen, aufgrund derer sich gemäss Theorie dann auch unterschiedliche politische Präferenzen herausgebildet hätten (Mueller & Dardanelli 2014; Kriesi et al. 1996). Die Mechanismen beinhalten Sozialisation zu Hause, in der Schule und mit Bekannten sowie auch Medienkonsum (Stadelmann-Steffen & Gundelach 2015; Goldberg 2017). Es ist also weniger die Sprache an sich entscheidend; vielmehr erleichtert ein gemeinsames Medium die Diffusion allgemein akzeptierter und rezipierter Werte und Wünsche, während Sprachgrenzen diese behindern. Bücher, Zeitungen, Filme und Fernsehen, staatliche Produkte wie Gesetze, Kampagnen oder Informationsbroschüren sowie auch der persönliche Austausch unter Freund:innen und Bekannten sind ohne ein gemeinsames Kommunikationsmedium – also eine gemeinsame Sprache – unmöglich. Sind diese sprachlich-kulturellen Unterschiede für den Röschtigraben (mit-)verantwortlich, sollte also der Anteil französischsprachiger (bzw. deutschsprachiger) Personen in einer Gemeinde deren Unterschied zum Abstimmungsergebnis der Deutschschweiz (bzw. der Romandie) vergrössern.

Eine gemeinsame Sprache ist zudem nicht bloss Kommunikationsmedium, sondern auch Träger einer bestimmten Identität. Subnationale Identitäten festigen sich weiter durch die in der Schweizer Eidgenossenschaft bestehende Möglichkeit, sich die eigenen Institutionen weitestgehend selbstbestimmt einzurichten. So ist die frankophone Schweiz bekannt für ihre eher repräsentative oder «liberale» – im Gegensatz zu einer eher direkt-demokratischen oder «radikalen» – Lesart der Demokratie (Bühlmann et al. 2013; Stadelmann-Steffen & Gun-

11 Der Online-Anhang findet sich unter <http://doi.org/10.48350/166932>.

delach 2015, 25). Ebenso ist sie staatlicher Regulierung und Zentralisierung zur Herstellung von Gleichheit jeglicher Art eher zugeneigt als die Deutschschweiz (Mueller & Dardanelli 2014). All dies fliesst hier in die Sprachthese hinein.

Zweitens ist denkbar, dass gewisse Unterschiede in den Haltungen der Romandie gegenüber der Deutschschweiz, gerade zum Beispiel ihre eher repräsentativ-demokratische oder etatistischere Haltung, auf die Nähe zu Frankreich zurückzuführen sind (*Frankreich-These*). Frankophone haben demgemäss nicht einfach immer und überall andere politische Präferenzen als Germanophone, sondern vor allem dann, wenn diese durch die Nähe zu Frankreich «hinübergeschwappt» sind oder verstärkt werden. Der Austausch über die Aussengrenze erfolgt demgemäss auf die gleiche Art und Weise wie im Inneren der Sprachgruppe, nur dass hier die französischen Vorstellungen eine Art Leitkultur darstellen. Anders als die Deutschschweizer Mehrheit wäre die französischsprachige Schweiz qua Minderheitenstatus besonders auf diesen «Leitstern» angewiesen und für ihn empfänglicher als etwa die Deutschschweiz gegenüber ihren deutschsprachigen Nachbarländern. Wenn die Frankreich-These zutrifft, so würde eine Gemeinde in der Romandie umso stärker vom Deutschschweizer Abstimmungsverhalten abweichen, je näher sie sich an der Landesgrenze zu Frankreich befindet. Für die Deutschschweiz erwarten wir aufgrund der Mehrheitsstellung der Deutschschweizer Bevölkerung einen geringeren «Ausland-Effekt», werden aber für einen solchen kontrollieren.

Eine dritte Erklärung für das Auftreten des Röschtigrabens kann als *Wirtschaftsthese* bezeichnet werden. Sie bezieht sich auf den Status der Romandie als demografische Minderheit (z.B. Knüsel 1994). Damit können sowohl bestimmte Ängste einhergehen, z.B. vor einer wirtschaftlichen (Seitz 2014), kulturellen oder politischen Dominanz der Mehrheit (Mazzoleni & Pilotti 2015), als auch Wünsche, z.B. nach Unterstützungsleistungen zum Erhalt der Sprache oder anderen Konzessionen. Das Verhältnis einer sprachlichen Minderheit zum Gesamtstaat und/oder zur Mehrheit kann also durchaus ambivalent sein, indem Zurückhaltung und Unterstützung zugleich gefordert werden. Eine der klarsten Unterscheidungen unter Minderheiten ist hierbei die wirtschaftliche Stellung: «Reichere» Gebiete wie Katalonien in Spanien oder Flandern in Belgien fordern mehr Autonomie und weniger Zentralstaat, ärmere Gegenden wie Galizien in Spanien oder Süditalien fordern mehr zentralstaatliche Umverteilung (Keating 2013; Massetti 2009). Entsprechend könnten auch in der Romandie wirtschaftliche Variablen auf Gemeindeebene einen Einfluss auf die Stimmdifferenz aufweisen.

Viertens ist in der Schweiz besonders speziell, dass die Sprachgrenze gerade *nicht* den Kantonsgrenzen folgt. Der Röschtigraben teilt vielmehr die Kantone Bern, Freiburg und Wallis und verläuft nur zu einem kleinen Teil entlang von Kantonsgrenzen (Jura mit Basel-Landschaft und Solothurn sowie Bern mit Solothurn, Neuenburg, Freiburg, Waadt und Wallis). Verschiedene innerkantonale Gemeinsamkeiten – Parteien, Persönlichkeiten, Schulen oder staatliche Leistungen – könnten somit zwischensprachliche Unterschiede dämpfen oder

ganz zum Verschwinden bringen (*Kantonsthese*). Gleichzeitig kann fünftens auch die räumliche Nähe zur anderen Sprachregion mit einer personellen und mentalen Nähe einhergehen, eventuell gar mit Auswirkungen auf die politischen Präferenzen (*Distanzthese*). Somit sollten sowohl Sprachgrenz- wie auch Gemeinden aus zweisprachigen Kantonen geringere Differenzen zur anderen Sprachregion aufweisen als Gemeinden aus einsprachigen Kantonen und solche, die weiter von der Sprachgrenze entfernt liegen.

7.4.3 Operationalisierung

Als *erklärende Variablen* verwenden wir den Anteil französisch- respektive deutschsprachiger Personen in einer Gemeinde für die unterschiedlichen (Sprach-)Kulturen, das Pro-Kopf-Einkommen in einer Gemeinde für ihre wirtschaftliche Situation,¹² eine Dummyvariable für die Zugehörigkeit zu einem zweisprachigen Kanton (BE, FR und VS) sowie die Distanz einer Gemeinde zur Sprach-¹³ sowie zur Landesgrenze (Fahrtweg in Stunden).¹⁴

Als Kontrollvariablen beziehen wir *auf Gemeindeebene* die Anteile Katholik:innen und Protestant:innen in einer Gemeinde sowie ihre Bevölkerungsgrösse und -dichte ein. Auf *Vorlagenebene* kontrollieren wir für die Rechtsform der Vorlagen (Initiative, fakultatives oder obligatorisches Referendum, da alle stark unterschiedlich hohe Annahmequoten haben; Linder & Mueller 2017, 303 ff.) und für den Wähler:innenanteil des grösseren Lagers für oder gegen eine Vorlage.¹⁵ Wie eben gezeigt, beeinflussen auch das Jahr und der Themenbereich einer Abstimmung die Stimmdifferenz, weshalb diese beiden ebenfalls als Kontrollvariablen berücksichtigt werden. Die Zuteilung der Vorlagen zu Politikbereichen basiert auf dem *Swissvotes*-Datensatz. Schliesslich beziehen wir die absolute Differenz im aggregierten Stimmverhalten von Deutschschweiz und Romandie ein, um die aggregierten Unterschiede zwischen den beiden Sprachregionen bei der jeweiligen Vorlage herauszufiltern – uns interessieren ja weniger die Unter-

12 Leider sind die vorhandenen wirtschaftlichen Variablen auf Gemeindeebene (auch aufgrund von Datenschutzproblemen) sehr eingeschränkt und nur für die neusten Jahre erhältlich. Entsprechend wird hier der Wert des Jahres 2018 stellvertretend für alle untersuchten Abstimmungen verwendet. Dies muss bei der Interpretation von Resultaten zu dieser Variable mitberücksichtigt werden.

13 Die Sprachgrenze wird definiert durch jene Gemeinden, die eine gemeinsame Grenze mit einer Gemeinde der anderen Sprache (Deutsch oder Französisch) haben. Ausgeschlossen wurden dabei jedoch deutsch- oder französischsprachige Exklaven (= nur anderssprachige Nachbargemeinden).

14 Hier wurde die Fahrtzeit aus den französischsprachigen Gemeinden zu Grenzübergängen nach Frankreich und aus den deutschsprachigen Gemeinden zu Grenzübergängen nach Deutschland, Österreich oder Liechtenstein verwendet. Als Alternative wurde auch die Distanz in Luftlinie in die Untersuchung einbezogen, die Effekte sind jedoch für die Fahrtzeit grösser, weshalb wir diese darstellen.

15 Ob wir zudem für die Stimmbeteiligung auf nationaler Ebene kontrollieren oder nicht, macht keinen Unterschied.

schiede zwischen den Vorlagen als die Unterschiede einzelner Gemeinden zur jeweils anderen Sprachregion.

Unsere Beobachtungseinheiten sind die Abstimmungsergebnisse zu allen eidgenössischen Abstimmungen in allen Schweizer Gemeinden zwischen 1960 und 2021. Folglich sind die Daten nach Vorlagen (mehrere Gemeinderesultate pro Vorlage) und Gemeinden (mehrere Vorlagen pro Gemeinde) geschachtelt, weshalb wir Mehrebenenmodelle mit den Gemeinden (Ebene 2) und Vorlagen (Ebene 3) als den höheren Ebenen berechnen. Um sicherzustellen, dass verschiedene Variablen, inklusive der abhängigen, normalverteilt sind, logarithmieren wir sie wo nötig vor der Regression.¹⁶

7.4.4 Resultate zu den Erklärungsfaktoren für die Stimmdifferenz

Bei der Suche nach den Ursachen für den Röschtigraben werden die zwei Sprachregionen getrennt analysiert. Tabelle 2 enthält die geschätzten Effekte der erklärenden Variablen auf die Stimmdifferenz für die Gemeinden der Romandie und für jene der Deutschschweiz.¹⁷ In Übereinstimmung mit der *Sprachthese* weist der Anteil französischsprachiger Personen in einer Gemeinde einen vergleichsweise starken und hochsignifikanten Effekt auf die Stimmdifferenz zur Deutschschweiz auf: Nimmt er um 1 Prozent zu, steigt die Stimmdifferenz um 0,72 Prozent.¹⁸ Dies legt nahe, dass in der Tat eine Art «frankophone Kultur» zu existieren scheint, die sich deutlich von derjenigen der Deutschschweiz unterscheidet und sich auf den Stimmentscheid auswirkt. Inwiefern die Minderheitensituation der Romand:es diesen Effekt verstärkt, hervorbringt oder gar abschwächt, lässt sich mit unseren Daten nicht ausweisen. Jedenfalls findet man für den Anteil Deutschsprachiger keinen vergleichbaren Effekt; dies vielleicht auch deswegen, weil die Deutschschweiz grösser und entsprechend heterogener bestellt ist (siehe auch Abbildung 2).

Auch der Fahrtweg von einer Gemeinde zur Sprachgrenze im Sinne der *Distanzthese* erweist sich vor allem in der Romandie als relevant: Je schneller man von einer Gemeinde aus die Sprachgrenze erreicht, desto *geringer* ist die Stimmdifferenz zur Deutschschweiz. Wenn wir diese Distanz als Mass für die Wahrscheinlichkeit des Kontakts mit Personen der anderen Sprachregion verstehen, vermag in der Romandie häufigerer Kontakt mit der anderen Seite

16 Enthält eine zu logarithmierende Variable einen Nullwert, wird dieser vor der Logarithmierung durch einen sinnvollen Alternativwert ersetzt. Bei der abhängigen Variable ist dies nicht nötig, da sie keinen Nullwert aufweist.

17 Um den Effekt der einzelnen erklärenden Variablen sorgfältig untersuchen zu können, haben wir verschiedene Modelle gerechnet, bei denen jeweils nur eine erklärende Variable integriert wurde. ANOVA-Modellvergleiche haben jedoch gezeigt, dass die Gesamtmodelle für beide Sprachregionen am aussagekräftigsten sind.

18 Dieser Effekt ist aufgrund der Logarithmierung nicht linear: Ein 10-prozentiger Anstieg des Anteils Französischsprachiger führt beispielsweise zu einem 7,1-prozentigen Anstieg der Stimmdifferenz.

den Röschtigraben zuzuschütten. In der Deutschschweiz ist jedoch genau das Gegenteil der Fall: Die Stimmdifferenz ist in den Gemeinden nahe der Sprachgrenze besonders gross und nimmt mit zunehmender Distanz ab. Dieser Effekt ist auch nicht den speziell hohen Werten in der Zentralschweiz geschuldet, wie man es aufgrund von Abbildung 2 vermuten könnte: Selbst wenn man für die Grossregionen kontrolliert, bleibt die Stimmdifferenz in den Deutschschweizer Gemeinden nahe der Sprachgrenze grösser. Insofern scheint bei den Deutschsprachigen der vermehrte Austausch über die Grenze hinweg der Herausbildung oder Festigung politischer Unterschiede eher förderlich.

Gleichzeitig lässt sich aber auch die *Institutionen-These* bestätigen, wenn auch nur für die östliche Seite der Sprachgrenze: Deutschsprachige Gemeinden aus zweisprachigen Kantonen stimmen ähnlicher wie die Romandie als deutschsprachige Gemeinden aus einsprachigen Kantonen. Während also die Nähe zur Romandie alleine den Röschtigraben vergrössert, bewirken gemeinsame Institutionen das Gegenteil. In der Romandie dagegen findet sich kein Unterschied in der Stimmdifferenz zwischen Gemeinden aus zwei- und einsprachigen Kantonen. Dies aber wohl nur deswegen, weil sich die Effekte für die mehrheitlich französischsprachigen Kantone Freiburg und Wallis und für den mehrheitlich deutschsprachigen Kanton Bern gegenseitig aufheben. So ist die Stimmdifferenz zur Deutschschweiz in den französischsprachigen Gemeinden der Kantone Freiburg und Wallis durchschnittlich 6 Prozentpunkte *kleiner* als in den einsprachigen französischen Kantonen, in den entsprechenden Gemeinden des Kantons Bern jedoch 6 Prozentpunkte *grösser*. Mit anderen Worten: (Nur) für Französischsprachige, die sich in einer doppelten Minderheit wiederfinden (national und kantonale), führt Nähe zur fremden Sprachregion zu politischer Abgrenzung.

Einen signifikanten Effekt findet man auch für die *Distanz zur Landesgrenze* mit Frankreich: Je näher eine Gemeinde bei Frankreich liegt, desto stärker weicht ihr Stimmverhalten von der Deutschschweiz ab. Die Distanz zur Grenze mit Deutschland, Österreich oder Liechtenstein wirkt sich dagegen nicht signifikant auf die Stimmdifferenz aus. Kontrolliert man jedoch auch hier für die Grossregionen, stimmen innerhalb der Grossregionen diejenigen Gemeinden ähnlicher wie die Romandie, welche sich *näher* bei der Landesgrenze befinden. Auch hier findet man somit zwei konträre Effekte für die zwei Sprachregionen. Wahrscheinlich bringt die Stellung als Grenzgemeinde eine ähnliche Offenheit mit sich wie die als Sprachminderheit.

Keinen signifikanten Einfluss weist schliesslich das Pro-Kopf-Einkommen in einer Gemeinde aus, womit sich die *Wirtschaftsthese* nicht bestätigt. Dies könnte einerseits an der eingeschränkten Datenlage und der Variable aus dem Jahr 2018 liegen. Andererseits könnten sich aber je nach Politikbereich und/oder Vorlage entweder die reicheren oder aber die ärmeren französischsprachigen Gemeinden stärker von der Deutschschweiz unterscheiden – je nachdem, ob es eher um finanzielle Autonomie oder um wirtschaftliche Unterstützung geht.

Entsprechend würde man womöglich für Vorlagen einzelner Themenbereiche durchaus einen Effekt finden.

Bei den Kontrollvariablen sind in beiden Sprachregionen mässige Effekte des Anteils Protestant:innen und Katholik:innen feststellbar. Mässigend wirken sich in der Deutschschweiz auch die Bevölkerungsgrösse sowie die Bevölkerungsdichte auf die Stimmdifferenz aus. Dies stimmt mit der empirischen Beobachtung überein, wonach deutschsprachige Städte häufig ähnlicher

Tabelle 2: Erklärungen für die Stimmdifferenz zur anderen Sprachregion

	Modell R1 Romandie	Modell D1 Deutschschweiz
(Intercept)	15.89*** (2.55)	4.98 (2.59)
Anteil Französischsprachige (log) ^a	0.72*** (0.04)	
Anteil Deutschsprachige (log) ^a		0.00 (0.03)
Einkommen pro Kopf (in CHF 1000, log) ^a	-0.01 (0.01)	-0.02 (0.02)
Zweisprachiger Kanton (RK: einsprachiger Kanton) ^b	0.35 (2.21)	-7.73*** (1.55)
Distanz zur Sprachgrenze (in Std.) ^b	3.43*** (0.66)	-1.85*** (0.49)
Distanz zur Landesgrenze (in Std.) ^b	-13.96*** (1.54)	-1.31 (1.02)
Anteil Katholiken (log) ^a	-0.03*** (0.01)	-0.06*** (0.00)
Anteil Protestanten (log) ^a	-0.07*** (0.01)	-0.07*** (0.00)
Einwohnerzahl (log) ^a	-0.05*** (0.01)	-0.04*** (0.00)
Bevölkerungsdichte (log) ^a	0.03*** (0.01)	-0.05*** (0.00)
Wähleranteil stärkeres Lager ^b	-0.11 (0.12)	-0.21 (0.12)
Initiative (RK: fak. Ref.) ^b	-13.04** (4.76)	-3.79 (4.84)
Obl. Referendum (RK: fak. Ref.) ^b	-5.62 (5.19)	-5.62 (5.27)
Differenz FR-DE (log) ^a	0.32*** (0.02)	0.40*** (0.02)
Jahr ^b	-0.84*** (0.12)	-0.12 (0.13)
Random Effects, Fallzahlen und Modellgüte		
σ^2	0.97	0.86
τ_{00} : Gemeinden.	0.16	0.17
τ_{00} : Vorlagen	0.01	0.02
ICC	0.13	0.17
N: Fälle	281014	620746
N: Gemeinden.	635	1417
N: Vorlagen	463	463
Marg. R ² / Kond. R ²	0.131 / 0.248	0.178 / 0.316
AIC	792465	1673137

* p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001. RK=Referenzkategorie.

^a Anstieg der abhängigen Variable in Prozent, wenn unabhängige Variable um x Prozent ansteigt: $((1+x/100)^{\text{Koeffizient}}-1)*100$, Lesebeispiel: steigt der Anteil Französischsprachiger um 10 Prozent, steigt die Stimmdifferenz um 7 Prozent: $((1.1^{0.72})-1)*100=7.10$.

^b Anstieg der abhängigen Variable in Prozent, Lesebeispiel: Wenn die Distanz zur Sprachgrenze in der Romandie um 10 Prozent steigt, sinkt die Stimmdifferenz um 34 Prozent.

Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten von BFS (2021).

stimmen wie die Romandie als die ländlicheren Gebiete oder die Agglomerationen. In der Romandie senkt zwar die Bevölkerungsgrösse einer Gemeinde die Stimmdifferenz, ihre Bevölkerungsdichte vergrössert sie jedoch.

Bei den vorlagenspezifischen Faktoren scheint in der Romandie insbesondere ein Unterschied zwischen Behördenvorlagen – also fakultativen und obligatorischen Referenden – und von der Stimmbürger:innenschaft initiierten Vorlagen zu bestehen: So liegt die Stimmdifferenz der frankophonen Gemeinden zur Deutschschweiz bei Initiativen deutlich tiefer als bei Referenden. Dies deutet auf den oben angesprochenen einigenden Effekt direkter Demokratie hin: Indem Volksinitiativen sehr selten von Erfolg gekrönt sind, finden sich die beiden grössten Sprachregionen häufiger im gemeinsamen Ablehnen allzu weitgehender Vorschläge. Eine Entwicklung über die Zeit sieht man schliesslich nur in der Romandie, wo die Stimmdifferenz in jüngerer Zeit kleiner war als in den früheren Jahren des Untersuchungszeitraums. In der Deutschschweiz nimmt die Stimmdifferenz ebenfalls tendenziell, aber nicht signifikant, ab. Der Röschtigraben scheint sich somit seit 1960 nicht verstärkt zu haben, sondern nimmt im Gegenteil eher ab, worauf ja auch schon die Kantonsergebnisse hindeuteten (Abbildung 1).

7.4.5 Veränderungen der Einflüsse über die Zeit

Womit lässt sich die Abnahme der Stimmdifferenz – insbesondere in der Romandie – über die Zeit erklären? Eine Möglichkeit wäre, dass sich die Ursachen des Röschtigrabens verändern. So könnte man beispielsweise bei räumlichen und institutionellen Faktoren aufgrund der zunehmenden Mobilität der Schweizer:innen (Stichwort Pendler:innen-Nation) und der abnehmenden Wichtigkeit kantonaler Identitäten einen Bedeutungsverlust erwarten. Dadurch würden sich dann auch die Unterschiede innerhalb einer Sprachregion verkleinern.

Abbildung 7.2 im Online-Anhang zeigt, wie sich die Einflüsse der verschiedenen erklärenden Variablen über die Zeit verändert haben. An Bedeutung für die Stimmdifferenz gewonnen haben in der Romandie die Distanzen zur Sprach- und Landesgrenze. Wirkten sich beide Faktoren zu Beginn des Untersuchungszeitraums nur schwach auf die Stimmdifferenz aus, hat ihr Einfluss bis heute stark zugenommen. Gleichzeitig hat der Einfluss des Anteils französischsprachiger Personen abgenommen; die Sprachthese verliert somit in der Romandie an Einfluss. Nicht so jedoch in der Deutschschweiz: Der Anteil Deutschsprachiger hat hier einen zunehmenden Einfluss auf die Stimmdifferenz (während er in den 1960er Jahren sogar noch negativ war). Wichtiger wird auch hier die Distanz zur Sprachgrenze, wobei Gemeinden, die nahe bei der Sprachgrenze liegen, über die Jahre eine *grössere* Stimmdifferenz zur Romandie entwickeln. Keine signifikante Entwicklung zeigt sich schliesslich für die Distanz zur Landesgrenze, und für das Einkommen (nicht abgebildet) findet sich weder ein signifikanter Einfluss noch eine signifikante Entwicklung. Die Resultate deuten darauf hin, dass die Ursachen des Röschtigrabens in beiden Sprachregionen alles andere als

statisch sind, sondern sich im Wandel befinden – was im Übrigen eine weitere Gemeinsamkeit darstellt, wobei der Wandel aber freilich in entgegengesetzte Richtungen verläuft.

7.5 Fazit und Ausblick

Die Schweiz ist bekannt als viersprachiges, föderales, (halb-)direkt-demokratisches Land. Dabei interagieren diese drei Faktoren in teils sehr komplexen, gar widersprüchlichen Formen miteinander: So können die Resultate von eidgenössischen Volksabstimmungen ebenso gut politische Unterschiede zwischen den Sprachregionen aufzeigen wie auch vereinigend wirken. Ebenso verlaufen die Sprachgrenzen teils entlang der Kantone und verstärken so bestehende politische Unterschiede, teils durch jene hindurch und schwächen diese somit ab.

In unserem Beitrag haben wir uns mit dem Röschtigraben einem Phänomen gewidmet, bei dem die politischen Präferenzen der beiden grössten nationalen Sprachgruppen bzw. der von ihnen bewohnten Regionen regelmässig aufeinanderprallen. Dazu haben wir neben den historisch-konzeptionellen auch die empirischen Koordinaten des Röschtigrabens beleuchtet. Auf kantonaler Ebene finden sich seit 1848 gerade einmal fünf Abstimmungen, die einer strikten Definition des Röschtigrabens – alle Kantone der Deutschschweiz gegen alle der Romandie – entsprechen. Überstimmt wurde eine vereinte Romandie in weniger als 4 Prozent von insgesamt 663 Abstimmungen bis September 2021. Auch auf der Gemeindeebene haben die Unterschiede zwischen den Regionen seit 1960 abgenommen, wobei dies- und jenseits der Sprachgrenze teils dieselben, teils unterschiedliche Faktoren für die Stimmdifferenzen und somit für den Röschtigraben verantwortlich sind:

- › In der *Romandie* sind die politischen Unterschiede zur Deutschschweiz dort am grössten, wo anteilmässig mehr Frankophone wohnen, und je weiter weg von der Sprachgrenze bzw. je näher an der Grenze zu Frankreich sich eine Gemeinde befindet.
- › In der *Deutschschweiz* dagegen sind die Unterschiede zur Romandie umso grösser, je näher an der Sprachgrenze sich eine Gemeinde befindet. Der Anteil Deutschsprachiger und die Distanz zur Grenze mit deutschsprachigen Nachbarländern haben keinen signifikanten Einfluss.
- › In *beiden Regionen* kleiner sind die Unterschiede zur jeweils anderen Sprachregion in zweisprachigen Kantonen – in der Romandie jedoch nur in den Kantonen Freiburg und Wallis, nicht aber in Bern –, was wir auf institutionalisierte gemeinsame Kontakte zurückführen. Auch wirtschaftliche Faktoren spielen nirgends eine Rolle; dagegen sind die Unterschiede in grösseren Gemeinden eher geringer.

Auch die Stärke des Einflusses verschiedener Variablen hat sich über die Zeit verändert. So sind die Distanz zur Sprach- sowie zur Landesgrenze in der Romandie

für die Unterschiede im Stimmverhalten zur Deutschschweiz wichtiger geworden, während in Letzterer insbesondere die Wirkung des Anteils Deutschsprachiger zugenommen hat. Während sich also die Unterschiede zwischen den Sprachregionen tendenziell abschwächen, scheinen sich gleichzeitig auch die Ursachen der Unterschiede zu verändern. Solche Unterschiede treten in allen Politikbereichen auf, am deutlichsten aber in den Bereichen Landwirtschaft und Aussenpolitik (mit durchschnittlichen Stimmdifferenzen um die 15%p). Aber auch in zwischen den Sprachregionen weniger umstrittenen Bereichen wie öffentliche Finanzen und Wirtschaft finden sich noch unterschiedliche politische Präferenzen zwischen Romandie und Deutschschweiz von gut 11 Prozentpunkten.

Trotz all dieser teils grossen und signifikanten Unterschiede zwischen den Sprachregionen ist es aber nach wie vor unwahrscheinlich, dass – wie in den Medien ab und zu befürchtet – der Röschtigraben zum Grab der Schweiz wird. Erstens bestehen hüben wie drüben verbindende Faktoren in Form von Wirtschaftskraft, Religion oder Urbanisierung. Zweitens fehlt – anders als etwa in Kanada oder Belgien – hierzulande eine politische Organisation der sprachregionalen Unterschiede, und zwar für alle vier national anerkannten Sprachgruppen. So gibt es keine dem Bloc Québécois vergleichbare politische Partei, die postulieren würde: «*L'indépendance est la seule option permettant à la nation québécoise de s'épanouir pleinement*» (Bloc Québécois 2019, 2).

Drittens bewohnen die Schweizer Frankophonen nicht bloss eine einzige, staatsrechtlich anerkannte *Communauté française* wie etwa in Belgien (Belgium.be 2021), sondern verteilen sich auf vier offiziell ein- und drei zweisprachige Kantone. Und die gleichen eben angesprochenen Faktoren, die Verbindungen zwischen den beiden Sprachgruppen schaffen, teilen sie in ihrem Inneren in wirtschaftlich besser oder schlechter gestellte, historisch katholische oder protestantische, urbane oder ländliche Gebiete. Somit bleibt der Röschtigraben eine zwar wichtige und punktuell gar entscheidende politische Kluft. Er wirkt aber gerade auch als Warnung einigend.

7.6 Literatur

- Belgium.be. 2021. La Communauté française (appelée Fédération Wallonie-Bruxelles), https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/communautes/communaute_francaise (13.08.2021).
- BFS – Bundesamt für Statistik. 2021. Verschiedene Daten, auf <https://www.bfs.admin.ch/> (01.12.2021).
- Bloc Québécois. 2019. *Programme du Bloc Québécois*, <http://www.blocquebecois.org/documents/> (13.08.2021).
- Bolliger, Christian. 2007. *Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, 1945–2003*. Bern: Haupt.

- Büchi, Christophe. 2000. *Röstigraben*. Zürich: NZZ Libro.
- Büchi, Christophe. 2003. «Röstigraben». Die Geschichte einer erfolgreichen Metapher: eine sprachliche Spurensuche. *Zeitschrift für schweizerische Archäologie und Kunstgeschichte* 60 (1/2): 4–8.
- Büchi, Christophe. 2015. *Mariage de raison. Romands et Alémaniques: une histoire suisse*. Carouge: Zoé.
- Bühlmann, Marc, Adrian Vatter, Oliver Dlabac & Hans-Peter Schaub. 2013. Liberale Romandie, radikale Deutschschweiz? Kantonale Demokratien zwischen Repräsentation und Partizipation. *Swiss Political Science Review* 19(2): 157–188.
- BV – Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 1999. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de> (01.12.2021).
- Cassis, Ignazio. 02.08.2019. 100 Jahre Lia Rumantscha. Rede gehalten in Zuoz, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75970.html> (21.10.21).
- Gilg, Peter. 1987. Stabilität und Wandel im Spiegel des regionalen Abstimmungsverhaltens. *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 27: 121–158.
- Goldberg, Andreas. 2017. *The Impact of Cleavages on Swiss Voting Behaviour: A Modern Research Approach*. Cham: Springer.
- Hug, Simon & Alexander H. Trechsel. 2002. Clivage et identification partisane. In S. Hug & Pascal Sciarini (dir.), *Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse* (S. 207–235). Paris: Harmattan.
- Keating, Michael. 2013. *Rescaling the European State: The Making of Territory and the Rise of the Meso*. Oxford: Oxford University Press.
- Knüsel, René. 1994. *Les minorités ethnolinguistiques autochtones à territoire: l'exemple du cas helvétique*. Lausanne: Payot.
- Knüsel, René & Daniel L. Seiler (dir.). 1984. *Vous avez dit «Suisse romande»? Lausanne* : Institut de science politique.
- Kreis, Georg. 2012. Röstigraben. *Historisches Lexikon der Schweiz*, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/047131/2012-01-05/> (10.06.2021).
- Kriesi, Hanspeter, Boris Wernli, Pascal Sciarini & Matteo Gianni. 1996. *Le clivage linguistique. Problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Berne: Office fédéral de la statistique.
- Lacey, Joseph. 2017. *Centripetal Democracy: Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland, and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Linder, Wolf & Sean Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf, Regula Zürcher & Christian Bolliger. 2008. *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz*. Baden: hier+jetzt.

- Massetti, Emanuele. 2009. Explaining Regionalist Party Positioning in a Multidimensional Ideological Space: A Framework for Analysis. *Regional & Federal Studies* 19(4/5): 501–31.
- Mazzoleni, Oscar und Andrea Pilotti. 2015. The Outcry of the Periphery? An Analysis of Ticino's No to Immigration. *Swiss Political Science Review* 21(4): 63–75.
- Mueller, Sean & Paolo Dardanelli. 2014. Langue, culture politique et centralisation en Suisse. *Revue Internationale de Politique Comparée* 21(4): 83–104.
- Nef, Rolf. 1980. Struktur Kultur und Abstimmungsverhalten: Zur interregionalen Variation von politischen Präferenzen in der Schweiz 1950–1977. *Schweizer Zeitschrift für Soziologie* 6(2): 155–190.
- Seitz, Werner. 2014. *Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz*. Zürich/Chur: Rüegger Verlag.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle, und Birte Gundelach. 2015. Individual socialization or politico-cultural context? The cultural roots of volunteering in Switzerland. *Acta Politica* 50(1): 20–44.
- Stojanović, Nenad. 2009. Is Democracy Possible in a Multilingual Country? The Swiss Experience and the Paradox of Direct Democracy. In Dave Sinar-det & Marc Hooghe (Ed.) *Is Democracy viable without a unified public opinion? The Swiss Experience and the Belgian case* (S. 10–18). Brussels, rethinking-belgium.eu.
- Stojanović, Nenad. 2021. *Multilingual Democracy: Switzerland and Beyond*. London & New York: ECPR Press/Roman & Littlefield.
- Swissvotes. 2021. Datenbank zu den Schweizer Volksabstimmungen, <https://swissvotes.ch/> (01.12.2021)
- Trechsel, Alexander H. 1995. *Clivages en Suisse: Analyse des impacts relatifs des clivages sur l'électorat suisse lors des élections fédérales* (Vol. 31). Genève: Université de Genève Dép. de Science Politique.
- Zürcher, Regula Christina. 2006. *Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz*. Bern: Haupt.

8 Wo die typischen Schweizer Stimmbürger:innen wohnen: Eine «Bellwether»-Analyse der Schweizer Kantone

Julien Jaquet und Pascal Sciarini

8.1 Einleitung

Sogenannte «Bellwether»-Wahlkreise ziehen insbesondere in den USA regelmässig die Aufmerksamkeit der Medien auf sich, weil sie als gute Grundlage für die Vorhersage von Wahlergebnissen gelten. Die Idee dahinter ist einfach und einleuchtend: Bestimmte Wahlkreise – seien es Gliedstaaten, Bezirke oder Gemeinden – weisen ein sehr ähnliches, wenn nicht identisches Wahlverhalten auf wie die grösseren Einheiten, zu denen sie gehören, und können deshalb als Barometer für die nationalen Ergebnisse dienen. Das Bellwether-Konzept wurde primär im Kontext der US-Wahlen entwickelt (siehe etwa Tufte & Sun 1975; Broh 1980; Wright 2009; Kondik 2016). Bis zur Präsidentenwahl 1936 galt als Faustregel die Maxime «as Maine goes, so goes the nation». In jüngerer Zeit hat Kondik (2016) Ohio als Bellwether-Staat ausgemacht: Zwischen 1896 und 2020 stimmte das Ergebnis in Ohio in 29 von 32 Fällen mit dem nationalen Resultat überein.

Während das Bellwether-Konzept bisher vor allem im Kontext nationaler Wahlen in den USA diskutiert wurde, schlagen wir hier eine Anwendung auf direktdemokratische Abstimmungen in der Schweiz vor, dem Land mit dem weltweit grössten Erfahrungsschatz an Volksabstimmungen auf nationaler Ebene (Altman 2011; Kriesi 2005; Morel & Qvortrup 2017; Sciarini & Tresch 2022). Unsere Forschungsfrage lautet wie folgt: Welche Kantone der Schweiz sind die Bellwether-Kantone? Mit anderen Worten: In welchen Kantonen finden sich die Stimmbürger:innen, die am ähnlichsten wie die Schweiz als Ganzes abstimmen? Diese Frage ist sowohl aus wissenschaftlicher aber auch aus praktischer Sicht von Bedeutung. So gibt es kaum empirische Untersuchungen dazu in der Schweiz und zu wissen, welches die Bellwether-Kantone sind, kann etwa für Abstimmungskampagnen durchaus von einigem Interesse sein.

Ebenso wie Wahlen in einem Zweiparteiensystem zeichnen sich direktdemokratische Abstimmungen durch eine binäre Entscheidungsmöglichkeit aus (Ja oder Nein). Dies macht es einfacher, einen Bellwether-Kanton zu eruieren als im Fall von Wahlen in fragmentierten Mehrparteiensystemen. Zudem ist die Ausgangslage in den Schweizer Kantonen ähnlich wie in den US-Staaten, was den Einfluss auf das Abstimmungsergebnis betrifft: Ebenso wie grössere US-Staaten für das Gesamtergebnis im Electoral College bei Präsidentschaftswahlen ein höheres Gewicht haben, haben in der Schweiz grössere Kantone ein höheres Gewicht für das Gesamtergebnis von Volksabstimmungen – jedenfalls bei jenen

Abstimmungen, bei denen nur das Volksmehr massgebend ist. Und nicht zuletzt ist die Schweiz, auch wenn sie als paradigmatischer Fall politischer Integration gilt (Deutsch 1976), ein föderalistisches und stark dezentralisiertes Land, in dem jeder Kanton ein politisches System für sich darstellt. Daraus ergibt sich, dass Parteiensysteme und Abstimmungsverhalten der verschiedenen Kantone sich nach wie vor deutlich unterscheiden, und dies trotz einer zunehmenden Nationalisierung der Politik in den letzten 30 Jahren (Bochsler et al. 2016).

Die einzigartige Kombination von kantonaler Vielfalt und stark entwickelten direktdemokratischen Institutionen macht die Schweiz zu einem fruchtbaren Forschungsfeld, um die Bellwether-Kantone bei Volksabstimmungen zu identifizieren. Unsere empirischen Analysen stützen sich auf die 182 Volksabstimmungen zwischen 2000 und 2020.¹ Sie ergeben, dass Basel-Landschaft – und nicht etwa «der seit Jahrzehnten immer wieder zitierte Aargau» (Jermann 2015) – der Kanton mit dem höchsten Bellwether-Wert ist.

Unser Beitrag gliedert sich wie folgt: In Abschnitt 8.2 erläutern wir das Bellwether-Konzept und präsentieren die Methode, die wir zur Eruierung der Bellwether-Kantone verwenden. Dies bildet die Grundlage für den empirischen Abschnitt 8.3, in dem wir die Ergebnisse von zwei unterschiedlichen, einander ergänzenden Bellwether-Berechnungen diskutieren. Die erste Bellwether-Quote basiert auf dem binären Abstimmungsergebnis (Annahme oder Ablehnung der Vorlage), die zweite auf der Differenz zwischen den kantonalen und den nationalen Ja-Stimmenanteilen.

Zusätzlich zur übergreifenden Untersuchung sämtlicher Abstimmungen von 2000 bis 2020 führen wir eine feinere Analyse der Bellwether-Kantone für zwei Untergruppen von Abstimmungsvorlagen durch: einerseits für Wirtschafts- und Umverteilungsvorlagen, andererseits für Vorlagen, die sich auf der Dimension zwischen Modernisierung und Konservatismus bewegen. Ausserdem prüfen wir, ob sich die Bellwether-Rangliste über die Zeit verändert hat, indem wir eine zusätzliche Analyse für die Periode 1980–1999 durchführen. Im Abschnitt 8.4 unternehmen wir den Versuch, die Unterschiede zwischen den Kantonen in der Bellwether-Rangliste zu interpretieren und Erklärungsansätze dafür zu liefern. Konkret überprüfen wir, inwieweit der Bellwether-Wert eines Kantons mit den politischen Präferenzen der ansässigen Stimmbevölkerung zusammenhängt. Für jene Abstimmungsvorlagen, bei denen das Erfordernis des doppelten Mehrs galt (Volks- und Ständemehr), analysieren wir zudem, ob ein Zusammenhang besteht zwischen dem Bellwether-Wert eines Kantons und seiner Rolle als «Swing State» fürs Ständemehr. Der abschliessende Abschnitt 8.5 fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen, diskutiert die Grenzen der durchgeführten Analysen und skizziert Stossrichtungen für vertiefende Untersuchungen.

1 Dieser Untersuchungszeitraum stellt einerseits sicher, dass sich unsere Analysen auf eine genügende Anzahl von Volksabstimmungen stützen, und dass die Ergebnisse andererseits möglichst aktuell sind.

8.2 Konzeptuelle und methodische Überlegungen

Im wörtlichen Sinn bezeichnet der Begriff «Bellwether» entweder den Schafbock, der die Herde anführt (Leithammel), oder eine Wetterfahne. In seiner übertragenen Bedeutung wird er als Synonym für «Barometer» oder für «Trendindikator» verwendet. Im Kontext von Wahlen sind damit geographische Einheiten gemeint, die normalerweise sehr ähnliche Abstimmungsmuster aufweisen wie ihre übergeordnete (z.B. nationale) Körperschaft und deshalb helfen können, das Gesamtergebnis der Wahlen zu antizipieren. Ursprünglich wurde dieses Konzept nicht in der Wissenschaft, sondern in den Medien verwendet, und es herrschte die Meinung vor, dass das Abstimmungsmuster der kleinen Einheiten das nationale Resultat *vorhersage*. Diese Überlegung war offensichtlich nicht korrekt, da keine kausale Beziehung besteht zwischen dem Ergebnis in einem einzelnen Wahlbezirk und jenem auf nationaler Ebene (Broh 1980). Dennoch können Bellwether-Bezirke als *Indikatoren* für Wahlergebnisse dienen. Manche Gliedstaaten oder Bezirke können bestimmte Eigenschaften aufweisen, die sie besonders empfänglich für Veränderungen in der öffentlichen Meinung und deshalb zu besonders geeigneten Indikatoren für gesamtstaatliche Trends machen. Forschende und Medienschaffende können solche Bellwether-Gebiete nutzen, um Wahlergebnisse zu antizipieren, beispielsweise indem sie sie zur Ergänzung und Optimierung von Prognosen auf der Basis von Umfragen heranziehen (Paleologos & Wilson 2011; Wilson & Paleologos 2018).

In unserem Beitrag wenden wir das Bellwether-Konzept auf direktdemokratische Abstimmungen in der Schweiz an, um Bellwether-Kantone zu eruieren. Unsere Analyse stützt sich auf alle 182 Volksabstimmungen auf Bundesebene zwischen 2000 und 2020; darunter sind 126 Abstimmungen, bei denen das doppelte Mehr galt, also Stände- und Volksmehr. Indem wir uns auf die letzten 20 Jahre konzentrieren, können wir Ergebnisse präsentieren, die aktuell sind und sich gleichzeitig doch auf eine ausreichende Anzahl von Abstimmungen stützen.

Die Schweizer Kantone unterscheiden sich in ihrer Bevölkerungsgrösse beträchtlich. Somit haben bereits aus mathematischer Sicht nicht alle Kantone dieselben Aussichten, bei nationalen Abstimmungen auf der Sieger:innenseite zu stehen. Bevölkerungsstarke Kantone wie Zürich oder Bern tragen mehr Stimmen zum nationalen Abstimmungsergebnis als kleine Kantone bei. Die Wahrscheinlichkeit, dass die kantonale Mehrheit mit der nationalen Mehrheit übereinstimmt, ist in grossen Kantonen höher. Um eine Verzerrung unserer Ergebnisse zu vermeiden, müssen wir also die Unterschiede in den Kantonsgrössen berücksichtigen. Wir interessieren uns also dafür, ob bestimmte Kantone häufiger auf der Sieger:innenseite standen als andere, wenn die rein grössenbedingten Siegeschancen jedes Kantons herausgerechnet werden. Wir folgen zu diesem Zweck dem Vorgehen von Broh (1980, 566–567) und betrachten in einem ersten Schritt die Häufigkeit, mit der jeder Kanton auf der Sieger:innenseite stand. Als zweiten Schritt berechnen wir die Häufigkeit, mit der jeder Kanton

rein zufällig auf der Sieger:innenseite gestanden hätte.² Schliesslich berechnen wir die Bellwether-Quote, indem wir das erste Mass (tatsächlich beobachtete Häufigkeit) durch das zweite Mass (simulierte zufällige Häufigkeit) dividieren.

Zusätzlich ermitteln wir noch eine zweite Bellwether-Quote. Diese ergibt sich aus einem ähnlichen Verfahren wie die erste, allerdings misst sie nicht, ob ein Kanton auf der Sieger:innen- oder Verlierer:innenseite stand, sondern wie gross die absolute Abweichung zwischen dem Ja-Stimmenanteil in einem Kanton und dem Ja-Stimmenanteil auf nationaler Ebene war. Auch für diesen zweiten Bellwether-Wert berechnen wir zwei Ausgangswerte – einen tatsächlichen und einen simulierten (d. h. aus einem Zufallsszenario generierten) – und ermitteln daraus die Bellwether-Quote.

8.3 Ergebnisse

8.3.1 Die zwei Bellwether-Quoten

Tabelle 1 fasst die Ergebnisse zusammen. Die Spalten II bis IV zeigen die Resultate für die erste Bellwether-Quote (A), die sich auf die binären Abstimmungsergebnisse (Vorlage angenommen/abgelehnt) stützt: In Spalte II ist der Häufigkeitsanteil aufgeführt, mit dem ein Kanton in der Realität auf der Sieger:innenseite stand, in Spalte III der simulierte Häufigkeitsanteil, mit dem ein Kanton bei rein zufälliger Verteilung zu den Sieger:innen gehört hätte. In Spalte IV präsentieren wir die Bellwether-Quote A, die sich durch Division der Werte in Spalte II durch die Werte in Spalte III ergibt. Eine Quote von über 1,0 bedeutet, dass der Kanton häufiger zu den Sieger:innen gehörte als es bei einer Zufallsverteilung zu erwarten wäre, und dies unter Berücksichtigung der Bevölkerungsgrösse und einer plausiblen Stimmbeteiligung. Es zeigt sich, dass sämtliche Kantone eine positive Bellwether-Quote haben; dies ist nicht überraschend, denn in der Realität ist bei Abstimmungen jeder einzelne Kanton nicht unabhängig von allen anderen Kantonen – anders als es die Zufallssimulation unterstellt (Broh 1980, 568). Der Kanton, der die nationalen Tendenzen am zuverlässigsten widerspiegelt, ist jener mit der höchsten Bellwether-Quote: Es handelt sich dabei um den Kanton Basel-Landschaft, der 1,73-mal häufiger mit der gesamtschweizerischen Mehrheit übereinstimmte als es bei reinem Zufall zu erwarten wäre.

Die Spalten V bis VII zeigen das Ergebnis für die zweite Bellwether-Quote (B), die sich aus den genauen Stimmverhältnissen ergibt (Prozentanteil der Ja-Stimmen). Die in der Realität beobachtete durchschnittliche Abweichung zwi-

2 Dieser Zufallswert wird durch eine Simulation mit 10000 Iterationen generiert. Bei jeder Iteration wird jedem Kanton eine zufällige Zahl von Ja- und Nein-Stimmen zugeteilt, die ausserdem auf einer zufälligen Stimmbeteiligungsrate basiert, welche irgendwo zwischen der minimalen und der maximalen tatsächlich beobachteten Stimmbeteiligungsrate des jeweiligen Kantons liegt. Die simulierte zufällige Häufigkeit ist dann der Durchschnittswert aus diesen 10000 Iterationen.

schen dem Ja-Anteil im jeweiligen Kanton und dem Ja-Anteil auf Bundesebene erscheint in Spalte V, die simulierte zufällige Abweichung in Spalte VI und die resultierende Bellwether-Quote B in Spalte VII. Weil dieses zweite Bellwether-Mass sich auf die Abweichung zwischen Kanton und Bund stützt, ist der Bellwether-Kanton hier jener mit dem *niedrigsten* Wert (geringste Abweichung von den Stimmenanteilen des Bundes). Auch nach dieser Berechnungsweise handelt es sich dabei um den Kanton Basel-Landschaft; seine Bellwether-Quote B von 0,10 bedeutet, dass die Abweichung zwischen den Baselbieter Ja-Anteilen und den eidgenössischen Ja-Anteilen im Durchschnitt zehnmal geringer war als bei einem Zufallsszenario. Demgegenüber beträgt die Bellwether-Quote B beispielsweise bei Neuenburg 0,33. Hier ist die Abweichung in der Realität also nur dreimal geringer als bei einem Zufallsszenario.

Wie Spalte II zeigt, gehören sämtliche Kantone bei den weitaus meisten Abstimmungen zum Lager der Sieger:innen. Das impliziert, dass oft alle oder fast alle Kantone gleich abstimmen, dass also viele Vorlagen entweder von (fast) allen Kantonen angenommen oder von (fast) allen Kantonen abgelehnt werden. Allerdings legt Spalte II auch deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen offen. Im Grossen und Ganzen bestätigt sie, dass grosse Kantone bessere Aussichten haben, zum Lager der Sieger:innen zu gehören: Zürich und Bern, die beiden grössten Kantone, gehören zu jenen Ständen, die am häufigsten auf der Seite der landesweiten Mehrheit stehen. Der Zusammenhang zwischen Kantonsgrösse und Erfolgsquote ist jedoch bei weitem nicht deterministisch: Drei mittelgrosse Kantone (Solothurn, Luzern und Basel-Landschaft) gehören ebenso häufig zu den Abstimmungssieger:innen wie Zürich und Bern. Auf der anderen Seite gibt es auch grosse Kantone wie etwa die Waadt, die relativ selten zu den Sieger:innen zählen.

Wie in Spalte III zu sehen ist, weisen grössere Kantone wie erwartet auch höhere Werte beim Zufallswert auf;³ dies ist wiederum verantwortlich dafür, dass grössere Kantone bei der Bellwether-Quote A (Spalte IV) nicht besser abschneiden als kleinere Kantone. Tatsächlich liegen sogar alle sechs grössten (d. h. bevölkerungsreichsten) Kantone (Zürich, Bern, Waadt, Aargau, St. Gallen und Genf) in der zweiten Ranglistenhälfte. Die beiden Kantone mit den höchsten Bellwether-Quoten sind Basel-Landschaft und Appenzell Ausserrhoden, knapp vor Zug, Nidwalden, Solothurn und Obwalden. Freilich sind die Unterschiede zwischen den Kantonen in der Bellwether-Quote gering. Im Übrigen weisen alle Kantone eine Quote über eins auf, was bedeutet, dass alle Kantone häufiger auf der Seite der Sieger:innen stehen als auf der Seite der Verlierer:innen.

Betrachten wir die zweite Berechnungsweise, die sich aus den prozentualen Ja-Stimmenanteilen ergibt, so zeigen hier die beiden bevölkerungsstärks-

3 Ausserdem ist festzustellen, dass auch beim Zufallswert alle Kantone Werte über 50 Prozent aufweisen, allerdings liegen diese Werte hier deutlich näher bei 50 Prozent als es für die tatsächliche Siegquote der Fall ist. Im Übrigen sind die Unterschiede zwischen den Kantonen beim simulierten Wert weit geringer als beim tatsächlichen Wert.

Tabelle 1: Die Kantone als Indikatoren für die nationalen Abstimmungsergebnisse

Kanton	Tatsächliche Siegquote %	Simulierte Siegquote %	Bellwether- Quote A (Annahme/ Ablehnung)	Tatsächliche Abweichung vom nationa- len Stimmen- anteil (Mittelwert)	Simulierte Abweichung vom nationa- len Stimmen- anteil (Mittelwert)	Bellwether- Quote B (Ja-Anteil %)
I	II	III	IV	V	VI	VII
BL	93.96	54.22	1.73	2.54	24.73	0.10
AR	90.11	52.02	1.73	4.97	25.23	0.20
ZG	93.41	54.22	1.72	5.48	25.16	0.22
NW	88.46	51.74	1.71	8.17	25.17	0.32
SO	94.51	55.51	1.70	3.73	24.82	0.15
OW	87.91	51.68	1.70	8.05	25.11	0.32
SH	91.21	53.99	1.69	4.30	25.21	0.17
GR	92.31	54.83	1.68	3.93	25.00	0.16
LU	93.96	57.11	1.65	4.13	24.30	0.17
GL	86.81	53.23	1.63	6.15	24.99	0.25
TG	89.56	55.18	1.62	5.97	24.90	0.24
AI	82.42	51.13	1.61	10.38	24.48	0.42
FR	89.01	55.60	1.60	4.40	24.79	0.18
VS	88.46	55.76	1.59	5.87	24.71	0.24
AG	92.86	58.57	1.59	4.48	23.81	0.19
UR	84.62	53.38	1.59	7.41	25.12	0.29
BS	84.07	53.35	1.58	6.80	24.97	0.27
SG	90.66	57.58	1.57	4.86	24.15	0.20
BE	93.96	62.91	1.49	2.39	22.38	0.11
SZ	81.32	54.71	1.49	9.75	25.05	0.39
NE	80.22	54.84	1.46	8.25	25.03	0.33
JU	77.47	53.72	1.44	9.60	25.19	0.38
VD	83.52	58.95	1.42	8.44	23.69	0.36
TI	79.12	56.04	1.41	7.14	24.64	0.29
ZH	93.96	67.66	1.39	2.92	21.06	0.14
GE	76.37	56.59	1.35	9.90	24.47	0.40

Erläuterung: Berechnet anhand der 182 Abstimmungsvorlagen zwischen März 2000 und November 2020. Spalte IV=II / III. Spalte VII=V / VI. Die Kantone sind nach der Bellwether-Quote A geordnet.

Quelle: Eigene Berechnungen (Basis: Swissvotes und BFS).

ten Kantone (Zürich und Bern) zusammen mit Basel-Landschaft die geringsten Abweichungen von den nationalen Ja-Anteilen (Spalte V). Auch beim simulierten Wert (Spalte VI) ergeben sich für Bern und Zürich die geringsten Differenzen, und auch bei der resultierenden Bellwether-Quote B (Spalte VII) nehmen sie vordere Plätze ein. Den besten Wert erreicht aber auch hier weder Zürich noch Bern, sondern erneut Basel-Landschaft. Wenig überraschend sehen wir, dass die

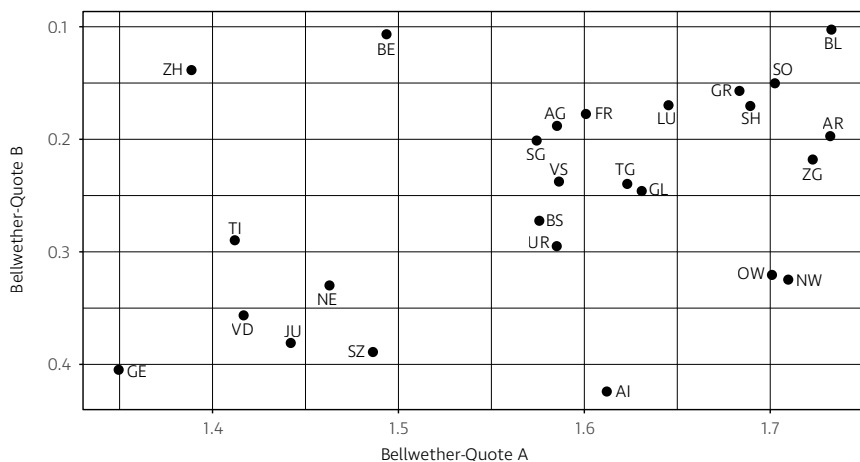
Unterschiede zwischen den Kantonen bei der Quote B (Spalte VII) vergleichsweise grösser sind als bei der Quote A (Spalte IV).

Auch wenn Basel-Landschaft bei beiden Quoten an der Spitze steht und auch einige weitere Kantone in beiden Fällen zur Spitzengruppe gehören (etwa Solothurn, Schaffhausen und Graubünden), korrelieren die beiden Bellwether-Quoten nur mässig. Dies geht aus Abbildung 1 hervor, die die Werte aller 26 Kantone für beide Bellwether-Quoten darstellt. Wie erwartet gibt es eine gewisse negative Korrelation zwischen den beiden Massen (je höher die Quote A, desto niedriger die Quote B), sie ist jedoch nicht sonderlich stark (der Korrelationskoeffizient nach Pearson beträgt $-0,42$). Da die beiden Quoten auf unterschiedlichen Massen beruhen – Abstimmungserfolg vs. Ja-Stimmenanteil – überrascht die bloss mässige Korrelation nicht besonders. Doch sowohl die Gemeinsamkeiten als auch die Unterschiede zwischen den Ergebnissen zu den beiden Quoten sind äusserst aufschlussreich.

Erstens macht Abbildung 1 nochmals die Position von Basel-Landschaft als Bellwether-Dominator deutlich. Zwar hat der Kanton bei jeder der beiden Quoten dichte Verfolger (Appenzell Ausserrhoden, Zug, Solothurn und Nidwalden bei Quote A, Bern, Zürich, Solothurn und Graubünden bei Quote B), aber er ist der einzige, der bei beiden Massen so gut abschneidet. Auf der entgegengesetzten Seite liegt der Kanton Genf, der bei beiden Bellwether-Quoten schlechte Werte aufweist.

Zweitens richtet Abbildung 1 den Blick auf jene Kantone, die zwar beim einen Mass als gute Bellwether-Indikatoren für das nationale Ergebnis dienen

Abbildung 1: Die Beziehung zwischen den beiden Bellwether-Quoten



Erläuterung: Bellwether Quote-A (Annahme vs. Ablehnung) in Tabelle 1; Bellwether-Quote B in Tabelle 1 (Ja-Stimmenanteil).

Quelle: Eigene Berechnungen (Basis: Swissvotes und BFS).

könnten, aber nicht beim anderen. Dies ist beispielsweise bei Bern und Zürich der Fall, die wie bereits erwähnt bei Quote B einen sehr hohen Wert haben, bei Quote A hingegen einen sehr niedrigen. Umgekehrt schneiden manche Kantone bei Quote A gut oder sehr gut ab, bei Quote B hingegen schlecht (Nidwalden, Obwalden, Appenzell Innerrhoden). Diese drei kleinen Kantone könnten also gut als Indikatoren für den nationalen Abstimmungsentscheid (Annahme oder Ablehnung der Vorlage) herangezogen werden. Sucht man hingegen nach einem Indikator für den genauen Ja-Stimmenanteil, so wären die beiden grössten Kantone besser geeignet. Wählt man gleichzeitig beide Indikatoren, schwingt Basel-Landschaft obenaus.

8.3.2 Vertiefende Analysen zu Politikbereichen und Veränderungen über die Zeit

Mit zwei zusätzlichen Analysen gehen wir nun einen Schritt weiter und untersuchen, ob unsere Befunde von der Auswahl der direktdemokratischen Abstimmungen abhängen. Erstens wollen wir mögliche Unterschiede zwischen Politikfeldern eruieren: Zu diesem Zweck unterteilen wir die Abstimmungen des Zeitraums 2000–2020 in zwei Kategorien, nämlich jene zu Fragen der Wirtschaft und der Umverteilung einerseits und jene zum Wertekonflikt zwischen Modernisierung und Konservatismus andererseits; die Unterteilung ähnelt jener, die Leemann (2015) für Volksinitiativen verwendet.

Die Tabellen 8.1 (ökonomische Dimension) und 8.2 (kulturelle Dimension, d. h. Dimension zu Fragen von Modernisierung oder Konservatismus) im Online-Anhang⁴ zeigen sehr ähnliche Ergebnisse wie Tabelle 1. Für beide Politikdimensionen ist Basel-Landschaft wiederum Spitzenreiter (bei der Bellwether-Quote B) oder zumindest unter den drei Spitzenkantonen (bei der Bellwether-Quote A). Auf der entgegengesetzten Seite ist es Genf, das in der kulturellen Dimension bei beiden Quoten den geringsten Wert aufweist und bei der ökonomischen Dimension den geringsten (Quote A) respektive zweitgeringsten (Quote B) Wert. Generell stehen bei Umverteilungsvorlagen weitgehend dieselben Kantone an der Spitze der Rangliste wie in Tabelle 1, und zwar sowohl für die Bellwether-Quote A als auch für Quote B. Auch bei der kulturellen Dimension ist das Muster der Kantonsrangliste ähnlich wie für die Gesamtergebnisse in Tabelle 1.⁵

Zweitens replizieren wir unsere Analyse für den Zeitraum 1980–1999, um allfällige Veränderungen der Bellwether-Rangfolge über die Zeit zu identifizieren (siehe Tabelle 8.3 im Online-Anhang). In der Tat zeigen sich einige Unterschiede zum Zeitraum 2000–2020. Insbesondere war Basel-Landschaft im früheren Zeitraum noch weit entfernt von seiner heutigen Spitzenposition, nahm es doch lediglich den sechsten Rang bei Quote A und den achten Rang bei Quote B

4 Der Online-Anhang findet sich unter <http://doi.org/10.48350/166932>.

5 Eine bemerkenswerte Ausnahme ist der Kanton Freiburg, der in Tabelle 1 nur im Mittelfeld liegt, bei kulturellen Vorlagen hingegen zu den drei besten Bellwether-Kantonen gehört.

ein. Bei anderen Kantonen können wir mehr Stabilität beobachten: Zug, Nidwalden, Solothurn und Appenzell Ausserrhoden lagen bei der Bellwether-Quote A schon 1980–1999 weit vorne, und Bern, Zug, Solothurn und Luzern waren bereits damals bei der Bellwether-Quote B an der Spitze.⁶ Stabilität herrscht auch bei den Kantonen am Ende der Liste; so hatten insbesondere französischsprachige Kantone (Jura, Genf, Waadt und Neuenburg) schon früher niedrige Bellwether-Werte.

8.4 Erklärungsansätze für die Ergebnisse

8.4.1 Der kombinierte Bellwether-Index

Wir kehren nun wieder zurück zur Gesamtbetrachtung für sämtliche Abstimmungsvorlagen. Um die Informationen aus den beiden Bellwether-Quoten zusammenzuführen, berechnen wir einen Bellwether-Index, der die beiden Quoten kombiniert. Der Index wird als Mittelwert der Ränge jedes Kantons bei den beiden Quoten berechnet. So kommt beispielsweise der Kanton Solothurn auf einen Bellwether-Index von 4,5, weil er bei der Quote A auf Rang 5 liegt und bei Quote B auf Rang 4. Die Ergebnisse für alle Kantone sind in Tabelle 2 dargestellt (Spalte II). Basel-Landschaft wird als der Bellwether-Kanton schlechthin bestätigt, mit deutlichem Abstand folgen Solothurn, Appenzell Ausserrhoden und Graubünden. Auffallend ist, dass die ersten grossen Kantone, Bern und Aargau, erst auf den Rängen 8 und 10 folgen;⁷ Zürich als grösster Kanton liegt sogar nur auf dem 16. Platz. Weiter fällt auf, dass die meisten lateinischen Kantone (vier der sechs französischsprachigen sowie Tessin) am Ende der Bellwether-Rangordnung erscheinen. Die beiden französischsprachigen Kantone, die etwas besser abschneiden, sind interessanterweise jene mit einer deutschsprachigen Minderheit, nämlich Freiburg und Wallis.

Bemerkenswert ist, dass die grössten Kantone (Zürich, Bern, Waadt und Aargau) im kombinierten Bellwether-Index keine sehr hohen Werte erreichen, obwohl sie aufgrund ihrer Bevölkerungsstärke am meisten zu den Ergebnissen eidgenössischer Abstimmungen beitragen. Besonders ausgeprägt gilt dies für den Kanton Waadt, der wie auch andere französischsprachige Kantone auf den hinteren Rängen zu finden ist.

Um die Bellwether-Analyse zu ergänzen und besser interpretieren zu können, berechnen wir zwei weitere Masse. Beide haben zwar eine gewisse Nähe zu den Bellwether-Quoten, sind aber eigenständig. Das erste Mass ergibt sich aus einer exploratorischen Faktoranalyse (logistische Hauptkomponenten-

6 Der damalige Bellwether-Spitzenreiter bei einer kombinierten Betrachtung beider Quoten war Zug, gefolgt von Solothurn.

7 Während der Kanton Aargau oft als «Standard»-Kanton gilt und von vielen Medien dementsprechend als Indikator für das Ergebnis nationaler Abstimmungen und vor allem Wahlen herangezogen wird, unterstützen unsere Ergebnisse diese verbreitete Annahme nicht.

Tabelle 2: Der Bellwether-Index, das ideologische Distanzmass und das Pivot-Mass

Kanton	Bellwether- Index	Ideologische Distanz zum nationalen Durchschnitt	Durchschnittliche absolute Distanz vom Pivot-Kanton
I	II	III	IV
BL	1	3.76	4.60
SO	4.5	6.58	3.64
AR	6	16.14	4.35
GR	6.5	8.39	4.16
SH	7	11.38	5.56
LU	7.5	7.11	3.81
ZG	7.5	8.89	5.60
BE	10.5	5.72	4.75
FR	10.5	23.20	6.06
AG	12	13.03	4.26
NW	12	16.43	8.45
TG	12.5	15.14	5.89
GL	12.5	17.37	5.99
OW	12.5	20.00	8.19
VS	13.5	14.67	6.10
ZH	14	6.30	5.58
SG	14.5	15.81	4.36
BS	16.5	26.86	8.67
UR	17	17.52	6.74
AI	19	19.89	<i>9.90</i>
TI	20.5	19.94	7.37
NE	21	<i>43.74</i>	8.31
SZ	22	22.36	<i>9.55</i>
VD	<i>22.5</i>	36.71	8.42
JU	<i>22.5</i>	<i>47.36</i>	9.19
GE	<i>25.5</i>	<i>49.02</i>	<i>9.68</i>

Erläuterung: Schätzwerte basierend auf den Abstimmungen mit doppeltem Mehr (N=126). Die drei Kantone mit den besten Werten in einem Mass sind jeweils fett hervorgehoben, die drei Kantone mit den schlechtesten Werten kursiv.

Quelle: Eigene Berechnungen (Basis: Swissvotes und BFS).

analyse; siehe Landgraf & Lee 2020) aller eidgenössischen Vorlagen 2000–2020, während das zweite Mass nur die Vorlagen mit doppeltem Mehr berücksichtigt und sich auf die Pivot-Kantone (analog zu den «Swing States» in den USA) bei diesen Vorlagen bezieht. Diese beiden Masse werden in den Abschnitten 8.4.2 und 8.4.3 präsentiert, in 8.4.4 analysieren wir dann ihren Zusammenhang zum Bellwether-Index. In Abschnitt 8.4.5 untersuchen wir schliesslich, ob der Bellwether-Index mit der Verteilung der Parteienstärken in einem Kanton zusammenhängt.

8.4.2 Faktoranalyse zu den ideologischen Präferenzen der Kantone

Haben die Bellwether-Werte eines Kantons damit zu tun, welche ideologischen Präferenzen seine Stimmbevölkerung hat? Theoretisch scheint es plausibel anzunehmen, dass Kantone, deren Politikpräferenzen nahe beim landesweiten Durchschnitt liegen, auch in ihrem Abstimmungsverhalten ähnlich sind wie die Gesamtbevölkerung und deshalb auch hohe Werte beim Bellwether-Index aufweisen. Um dies zu überprüfen, bestimmen wir die ideologischen Positionen der Kantone anhand einer Faktoranalyse (PCA).⁸

Die PCA stützt sich auf die Abstimmungsentscheide (Annahme/Ablehnung) der einzelnen Kantone sowie den nationalen Entscheid.⁹ Sie unterscheidet sich von der Bellwether-Analyse in zweierlei Hinsicht. Erstens ergibt sich die PCA aus den Korrelationen zwischen allen Paarungen kantonaler Ergebnisse, während die Bellwether-Analyse die kantonalen Ergebnisse und die nationalen Ergebnisse miteinander vergleicht. Zweitens werden die Unterschiede zwischen den kantonalen Bevölkerungszahlen bei der PCA nicht berücksichtigt, wohingegen die Bellwether-Quote dafür korrigiert.

Bei der resultierenden Struktur der PCA zeigen sich deutliche regionale Unterschiede (Abbildung 2).¹⁰ Die Verortung der Kantone auf der ersten, horizontalen Dimension stimmt im Grossen und Ganzen mit deren tatsächlichen geographischen Verteilung von West nach Ost überein: Die französischsprachigen Kantone sind hauptsächlich auf der linken Seite der Abbildung zu finden, die deutschsprachigen auf der rechten Seite; der Kanton Tessin wiederum liegt

8 Die Hauptkomponentenanalyse (englisch «Principal component analysis» oder eben PCA) ist ein statistisches Verfahren, das die Fülle an Informationen, die in einer Menge von Variablen enthalten sind, zu einer reduzierten Zahl von Dimensionen zusammenfasst, sodass eine einfachere Visualisierung und Auswertung möglich wird. Die Logik der PCA besteht darin, Variablen, die untereinander in einem Zusammenhang stehen, in Dimensionen (die sogenannten Hauptkomponenten) umzuwandeln, welche nicht miteinander korreliert sind, also orthogonal zueinander stehen. Für die Reduktion der Dimensionalitäten werden zuerst Paare von Korrelationskoeffizienten zwischen Beobachtungen für alle vorhandenen Variablen gebildet und anschliessend orthogonale Dimensionen «konstruiert», die die zugrundeliegende Struktur am besten zusammenzufassen vermögen. Dies erleichtert es schliesslich, in der resultierenden mehrdimensionalen Struktur Trends, Sprünge, Cluster und Ausreisser unter den Beobachtungen zu identifizieren.

9 Auch wenn wir den nationalen Entscheid aus der Analyse ausschliessen, ergeben sich fast identische Resultate. Als weiteren Robustheitstest haben wir eine multidimensionale Skalierung (MDS) durchgeführt, die statt einer binären Messung (Annahme/Ablehnung) die Distanz zwischen jedem Kantonspaar in Bezug auf den Ja-Stimmenanteil berücksichtigt. Auch die Ergebnisse der MDS stimmen weitgehend mit jenen in Abbildung 2 überein.

10 Die ersten beiden Faktoren, die sich aus der PCA ergeben, klären 58,4 Prozent der gesamten Varianz auf. Dabei ist die erste Dimension (horizontale Achse) mit Abstand die wichtigste, klärt sie doch 43 Prozent der Varianz auf; auf die zweite Dimension entfallen 15 Prozent.

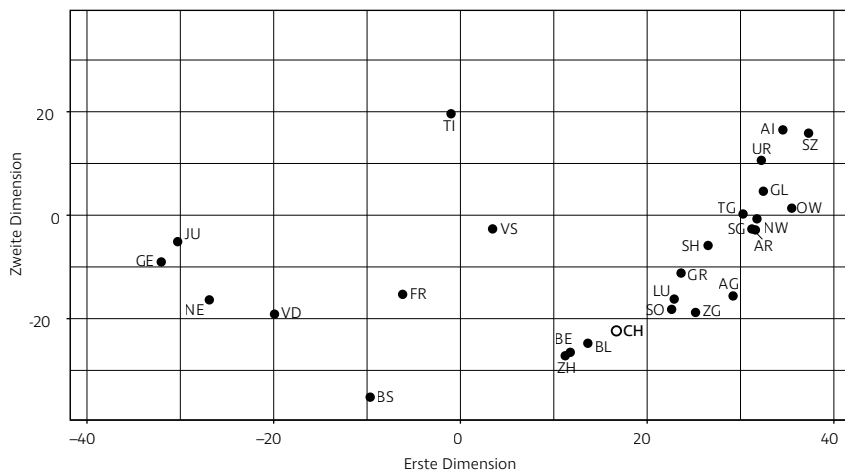
etwas isoliert im oberen Bereich der Abbildung. Unter den deutschsprachigen Kantonen kann weiter differenziert werden zwischen den kleinen Kantonen der Inner- und Ostschweiz (auf der äusseren rechten Seite) und den grossen Kantonen (eher in der Mitte der Abbildung 2); die vergleichsweise grösseren Kantone der Inner- und Ostschweiz (Luzern, Graubünden und St. Gallen) liegen dazwischen. Interessant ist auch die Position der beiden zweisprachigen Kantone Freiburg und Wallis, die in der horizontalen Dimension zwischen den französisch- und den deutschsprachigen Kantonen platziert sind. Dasselbe gilt auch für den italienischsprachigen Kanton Tessin und für den deutschsprachigen Kanton Basel-Stadt. Insgesamt bestätigt Abbildung 2 also, dass bei den Politikpräferenzen der Kantone, die sich in Volksabstimmungen äussern, ein Sprachgraben zwischen der Romandie und der Deutschschweiz besteht, und unterstreicht damit die anhaltende Bedeutung dieses Grabens in der Schweiz des 21. Jahrhunderts (siehe auch den Beitrag von Sean Müller & Anja Heidelberger im vorliegenden Band). Ein Stück weit deckt sich dieser Unterschied mit einem Links-Rechts-Konflikt, sind doch Linksparteien (SP und Grüne) in den französischsprachigen Kantonen stärker, während die konservative Rechte (SVP) ihre Hochburgen in den Kantonen der Deutschschweiz hat.

Schwieriger ist die Interpretation der zweiten, vertikalen Dimension, dies auch weil die Positionen der Kantone hier weniger stark variieren. Tendenziell können wir die zweite Dimension aber als Graben zwischen katholischen, konservativeren Kantonen wie Tessin, Appenzell Innerrhoden, Schwyz und Uri einerseits und konfessionell gemischten, progressiveren Kantonen wie Basel-Stadt, Bern und Zürich auffassen.

Die Position der Kantone im zweidimensionalen Raum kann weiter interpretiert werden, indem wir die unterschiedlichen Distanzen zwischen den Kantonen betrachten: Kantone, die nahe beieinanderliegen, weisen Ähnlichkeiten bei ihren politischen Präferenzen (bzw. den Präferenzen ihrer Stimmbevölkerungen) auf, wohingegen weit voneinander entfernte Kantone sich in ihren Präferenzen stärker unterscheiden. Da wir auch die Gesamtergebnisse der Abstimmungen auf Bundesebene in die Analyse einbezogen haben, können wir überdies untersuchen, welche Kantone am nächsten bei den nationalen Präferenzen liegen. Dabei zeigt sich, dass mit Zürich und Bern die beiden grössten zu jenen Kantonen zählen, die am nächsten bei den nationalen Ergebnissen liegen; allerdings sind auch mittelgrosse Kantone wie Basel-Landschaft und Solothurn sehr nahe beim Gesamtschweizer Durchschnitt (Punkt «CH»). Hingegen manifestieren sich in Abbildung 2 keine klaren Cluster von Kantonen. Zwar sind die Inner- und Ostschweizer Kantone der Deutschschweiz alle auf der äusseren rechten Seite der Grafik platziert, aber sie bilden keinen Cluster, der sich eindeutig von den deutschsprachigen Kantonen der Nordwestschweiz unterscheiden liesse. Und die französischsprachigen Kantone sind zwar alle auf derselben Seite der Abbildung zu finden, liegen aber nicht sehr nahe beieinander. Im Weiteren

macht Abbildung 2 die besondere, von den anderen Kantonen isolierte Struktur der politischen Präferenzen der Kantone Tessin und Basel-Stadt deutlich.¹¹

Abbildung 2: Logistische Hauptkomponentenanalyse der kantonalen Ergebnisse bei eidgenössischen Abstimmungen, 2000–2020.



Erläuterung: N=182.

Quelle: Eigene Berechnungen (Basis: Swissvotes und BFS).

Wie können wir nun die Informationen, die wir aus Abbildung 2 gewonnen haben, für den Kontext unserer Bellwether-Untersuchung nutzen? Um unsere zu Beginn dieses Abschnitts geäußerte These zu überprüfen, ob Kantone mit ähnlichen politischen Präferenzen wie der landesweite Durchschnitt auch höhere Werte beim Bellwether-Index aufweisen, errechnen wir zuerst den Abstand (Euklidische Distanz) jedes Kantons vom landesweiten ideologischen Durchschnitt in Abbildung 2. Dieser Wert kann also als Mass für die «ideologische Distanz» zwischen dem Kanton und der Schweiz als Ganzes verstanden werden. Wir listen die Ergebnisse in Spalte III der Tabelle 2 für jeden Kanton auf. Ein grober Blick auf diese Resultate zeigt, dass Basel-Landschaft, Bern und Zürich die drei Kantone sind, die die ähnlichsten politischen Präferenzen haben wie der nationale Durchschnitt. Auf der anderen Seite sind Neuenburg, Jura und Genf die drei Kantone, deren Präferenzen am stärksten von der Schweiz als Ganzes abweicht. Inwiefern ein Zusammenhang zum Bellwether-Index besteht, wird in Abschnitt 8.4.4 diskutiert.

11 Wir kommen damit zu ähnlichen Resultaten wie ältere und neuere Analysen, die die kantonal unterschiedlichen politischen Präferenzen und Konfliktstrukturen auf die konservativ-traditionalistischen gegen progressiven-modernistischen Dimension aufgrund der Abstimmungsergebnisse bei eidgenössischen Urnengängen untersucht haben (Gilg 1987; Nef 1980; Tresch 2005; Walder 2021).

8.4.3 Distanz vom Pivot-Kanton

Unsere zweite Kennziffer zur Erklärung der Bellwether-Werte stützt sich auf das Konzept der Pivot-Kantone oder «Swing states». Wright (2009, 27) bringt die Logik hinter dem Konzept wie folgt auf den Punkt: «The logic of pivoting is that politicians are willing to pay more to entice states into the coalition the closer the coalition comes to minimum winning.» In der Schweiz ist das Konzept des Pivot-Kantons bei jenen Abstimmungen von Bedeutung, bei denen das doppelte Mehr von Volk und Ständen erforderlich ist (d.h. alle Abstimmungen über Verfassungsänderungen, also die Volksinitiativen und die obligatorischen Referenden). Um Pivot- und Fast-Pivot-Kantone zu identifizieren, sortieren wir die Kantone zunächst nach ihrem Stimmenanteil zugunsten des schweizweit siegreichen Lagers (Ja oder Nein). Da die Schweiz aus 20 Kantonen mit einer ganzen Standesstimme und 6 Kantonen mit je einer halben Standesstimme besteht, ergibt sich ein Total von 23 Standesstimmen. Der Pivot-Kanton ist jener, der die zwölfte Standesstimme zum siegreichen Lager beisteuert, der also für das Ständemehr entscheidend ist.

Auch hier können wir die Annahme formulieren, dass Pivot-Kantone auch hohe Bellwether-Werte haben sollten, da sich der Pivot-Status entscheidend für das Abstimmungsergebnis auswirken müsste. Kantone, deren Stimmenanteile dem nationalen Stimmenanteil ähnlich sind, liegen in der Regel in der Mitte der Reihenfolge der Koalitionsbildung (vgl. Wright 2009, 26).¹² Von der Perspektive der Abstimmungskampagnen, «since pivotal states will always be bellwether states in the sense of accurately reflecting the national vote share [...], pivotal states should be important testing grounds for national campaigns» Wright (2009, 33).

Allerdings sind neben dem Pivot-Kanton auch die Fast-Pivot-Kantone politisch bedeutsam (Wright 2009, 27): «If politicians are uncertain about which of a relatively small set of states will pivot, then states close to the pivot should generally get more attention from politicians than states far from the pivot». Für jede Abstimmung, für die das doppelte Mehr galt, berechnen wir deshalb einen Wert für den Abstand jedes Kantons vom jeweiligen Pivot-Kanton: Dem Pivot-Kanton selbst vergeben wir einen Wert von Null. Die beiden Kantone, die direkt vor und hinter dem Pivot-Kanton platziert sind, erhalten den Wert 1, die Kantone

12 Nehmen wir als Beispiel zwei fiktive Abstimmungen an:

Abstimmung A, Ergebnisse in den Kantonen («J»=ja; «N»=nein):

J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Abstimmung B, Ergebnisse in den Kantonen («J»=ja; «N»=nein):

J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Nur in zwei Kantonen sind die Ergebnisse der beiden Abstimmungen unterschiedlich (hervorgehoben). In diesem Beispiel sind diese zwei Kantone die Pivot-Kantone und sie sind auch die Kantone mit den höchsten Bellwether-Werten.

zwei Plätze vor und hinter dem Pivot-Kanton bekommen den Wert 2, usw.¹³ Als letzten Schritt errechnen wir die durchschnittliche Distanz jedes Kantons vom Pivot-Kanton bei allen Abstimmungen mit doppeltem Mehr (Tabelle 2, Spalte IV).

8.4.4 Zusammenhang der ideologischen Distanz und des Pivot-Masses zum Bellwether-Index

Sowohl die ideologische Distanz zum schweizweiten Durchschnitt als auch die durchschnittliche absolute Distanz zum Pivot-Kanton korrelieren stark mit dem Bellwether-Index (die Pearson's-Korrelationskoeffizienten betragen 0,81 und 0,82, N=26). Eine nähere Betrachtung der Kantonswerte in Tabelle 2 zeigt beispielsweise, dass der Bellwether-Dominator Basel-Landschaft auch beim ideologischen Distanzmass auf dem ersten Platz landet – jedoch nur auf dem siebten Platz beim Pivot-Mass. Solothurn, der Kanton mit dem zweitbesten Bellwether-Indexwert, führt die Rangliste beim Pivot-Mass an und belegt den vierten Rang beim ideologischen Distanzmass. Am anderen Ende der Liste sind es französischsprachige Kantone – insbesondere Neuenburg, Waadt, Jura und Genf –, die bei allen drei Kennzahlen ganz hinten liegen. Besonders sticht Genf heraus, das wegen seiner starken urbanen Prägung eine besondere Ausgangslage hat und auch geographisch im äussersten Westen der Schweiz liegt: Es taugt am wenigsten als Bellwether-Kanton, seine politischen Präferenzen liegen am weitesten entfernt vom landesweiten Durchschnitt und einzig Appenzell Innerrhodens ist im Durchschnitt noch weiter weg vom Pivot-Kanton als Genf.

8.4.5 Parteiensystem und Bellwether-Index

Schliesslich liegt auch die Annahme nahe, dass der Bellwether-Wert eines Kantons mit der Machtverteilung zwischen den politischen Parteien in einem Zusammenhang steht: So wie die Stimmberechtigten ihre politischen Präferenzen in direktdemokratischen Abstimmungen ausdrücken, tun sie dies auf indirektem Weg auch bei Wahlen, indem sie eine bestimmte Partei oder ein bestimmtes Lager unterstützen. Ausserdem ist aus der bestehenden Forschung bekannt, dass die Stimmenscheide der Bürger:innen bei Sachabstimmungen in der Schweiz stark von der Zusammensetzung und Grösse der Parteienkoalitionen beeinflusst werden, die sich im Abstimmungskampf für oder gegen eine Vorlage aussprechen (Jaquet et al. 2022; Kriesi 2005; Sciarini & Trechsel 1996; Tresch 2005).

Zur Messung der Machtverhältnisse im Parteiensystem stützen wir uns auf die Stärke der Parteien in den Kantonsparlamenten. Wir berechnen zunächst die absolute Differenz zwischen dem Sitzanteil jeder Partei in jedem Kanton

13 Diese absoluten Rangpunkte widerspiegeln die Nähe jedes Kantons zum Pivot-Kanton, sie sind aber unabhängig davon, ob ein Kanton zum siegreichen Lager zählte oder nicht.

und dem Sitzanteil derselben Partei in allen Kantonsparlamenten zusammen.¹⁴ Indem wir dies für alle Parteien wiederholen und die jeweiligen Differenzen addieren, erhalten wir einen Gesamtwert, der angibt, wie deutlich die Parteienstärken in jedem Kanton von den durchschnittlichen landesweiten Parteienstärken abweichen. Die Ergebnisse sind in Tabelle 8.4 im Online-Anhang aufgelistet.

Dieser Gesamtwert pro Kanton korreliert nur mässig mit dem Bellwether-Index (Person's Korrelationskoeffizient 0,35, N=25).¹⁵ Offenbar hängt der Bellwether-Status eines Kantons also nur bedingt von dessen Besonderheiten bei den Parteienstärken ab. Ein möglicher Grund für dieses unklare Resultat ist, dass die Abstimmenden, die bei Sachabstimmungen an die Urne gehen, nicht genau dieselben Bevölkerungskreise sind wie jene, die an Wahlen teilnehmen (siehe z. B. Bühlmann et al. 2003).

8.5 Fazit

Angeregt durch die US-amerikanische Literatur zu Bellwether-Bezirken bei Wahlen, haben wir dieses Konzept auf direktdemokratische Abstimmungen in der Schweiz angewendet. Mit ihrer föderalistischen und stark dezentralisierten Staatsordnung und der einzigartig starken Verankerung und Nutzung direktdemokratischer Instrumente auf nationaler Ebene, eignet sich die Schweiz besonders gut für eine Analyse dazu, ob und inwieweit bestimmte Kantone als Trendkantone für das nationale Ergebnis bei Abstimmungen über Initiativen und Referenden dienen können. Die Bellwether-Kantone haben wir anhand von zwei komplementären Kennziffern für die fast 200 Volksabstimmungen zwischen 2000 und 2020 eruiert: Die erste dieser beiden Quoten basiert auf dem binären Abstimmungsergebnis (Annahme oder Ablehnung der Vorlage), die zweite auf der Differenz zwischen den kantonalen und den nationalen Ja-Stimmenanteilen. Auch wenn sämtliche Kantone bei den meisten Abstimmungen zu den Sieger:innen gehören und die Unterschiede in den Bellwether-Werten zwischen den Kantonen nicht sehr gross sind, stechen doch einige Kantone heraus. Zudem sind die Unterschiede zwischen den Kantonen bei der zweiten Bellwether-Quote stärker ausgeprägt.

Insgesamt stellt sich nach unseren Ergebnissen Basel-Landschaft als der Bellwether-Kanton der Schweiz heraus: Das Baselbiet kommt sowohl bei der Quote zum Abstimmungsergebnis als auch bei der Quote zu den Stimmenanteilen – und folglich auch beim Bellwether-Index, der diese beiden Kennziffern zusammenfasst – auf die höchsten Werte und ist also der Kanton, der im Durchschnitt am nächsten bei den gesamtschweizerischen Ergebnissen liegt.

14 Wir verwenden dabei Daten für das Jahr 2011, weil dieses in der Mitte unseres Bellwether-Untersuchungszeitraums liegt.

15 Der Kanton Appenzell Innerrhoden musste aus der Analyse ausgeschlossen werden, da eine Zuordnung der Sitze im Innerrhoder Kantonsparlament zu politischen Parteien nicht möglich ist.

In Anlehnung an den einstigen Merksatz zu Maine in den USA lässt sich etwas zugespitzt sagen: «As Basel-Country goes, so goes the nation.» Einige weitere Kantone weisen aber ebenfalls hohe Bellwether-Werte auf. Bemerkenswert ist, dass unter den fünf Kantonen mit den höchsten Werten beim Bellwether-Index kein einziger grosser Kanton und auch keiner der lateinischen Kantone zu finden ist. Das Tessin und vier französischsprachige Kantone liegen – zusammen mit Schwyz – sogar ganz am Schluss der Bellwether-Rangliste. Von den französischsprachigen Kantonen schaffen es nur jene mit einer deutschsprachigen Minderheit (Freiburg und Wallis) bzw. Mehrheit (Bern) wenigstens ins Mittelfeld der Rangliste.

Eine feinere Analyse, bei der wir Abstimmungen über Umverteilungsfragen und Abstimmungen über kulturelle Fragen separat auswerteten, ergab ein ähnliches Bild; Basel-Landschaft landet bei beiden Abstimmungskategorien an der Spitze der Bellwether-Rangliste. Eine zusätzliche Analyse zum Zeitraum 1980–1999 zeigt eine Mischung aus Stabilität und Veränderungen über die Zeit: Kantone wie Zug oder Solothurn gehörten sowohl 1980–1999 als auch 2000–2020 zu den Bellwether-Spitzenkantonen, hingegen zählte Basel-Landschaft vor der Jahrtausendwende noch nicht zur Spitzengruppe.

Unsere Studie stösst in verschiedener Hinsicht an Grenzen. Erstens konnten wir zwar die Rangfolge der Bellwether-Kantone feststellen, können aber noch keine überzeugenden Erklärungsfaktoren dafür präsentieren. Weitergehende Forschungsarbeiten sind nötig, um zu klären, weshalb es gerade Basel-Landschaft und andere kleinere und mittelgrosse deutschsprachige Kantone sind, die die höchsten Bellwether-Werte aufweisen. Ist es die Grösse, die sozioökonomische Struktur (etwa die spezifische Mischung zwischen urbanen und städtischen Gebieten), der historische Hintergrund oder die Nähe dieser Kantone zur Sprachgrenze (siehe den Beitrag von Sean Müller und Anja Heidelberger in diesem Band), die ausschlaggebend ist? Dieselben Fragen stellen sich umgekehrt natürlich auch mit Bezug auf die lateinischen Kantone, die grösstenteils niedrige Bellwether-Werte aufweisen. Immerhin konnten wir aber einige Evidenz präsentieren für eine Erklärung mithilfe der politisch-ideologischen Ausrichtung der Kantone. Wie Abbildung 2 zeigt, ist die Stimmbevölkerung der Schweiz als Ganzes in diesem politisch-ideologischen Raum Mitte-Rechts positioniert. Kantone, deren Stimmbevölkerung besonders stark von dieser landesweiten Position abweicht, weisen auch besonders niedrige Bellwether-Werte auf. Sowohl Kantone wie Genf oder Jura vom progressiveren Pol als auch Kantone wie Appenzell Innerrhoden und Schwyz vom konservativeren Pol gehören zu den Ständen mit den schlechtesten Bellwether-Werten.

Zweitens hat zwar die Betrachtung der kantonalen Ebene bereits interessante Erkenntnisse ermöglicht, doch Auswertungen für kleinere Einheiten wie Gemeinden oder Stadtbezirke würden zweifellos noch differenziertere Einsichten bringen. Allerdings wäre dafür das Problem der begrenzten Rechnerkapazität zu lösen, denn die Simulationsstrategie stellt in dieser Hinsicht hohe Anforderungen.

Drittens haben wir uns im vorliegenden Beitrag bewusst auf den jüngsten – wenn auch ziemlich ausgedehnten – Zeitraum beschränkt. Wie die Auswertung in Abschnitt 8.3.2 bereits andeutet, ist jedoch anzunehmen, dass sich die Bellwether-Werte über die Zeit verändern. Dies würde für eine dynamischere Herangehensweise sprechen als wir sie hier verfolgt haben.

Viertens schliesslich wären ähnliche Untersuchungen zu den nationalen Wahlen zweifellos eine spannende Ergänzung zur Bellwether-Analyse zu den direktdemokratischen Abstimmungen. Was das Gute an diesen Einschränkungen ist: Die meisten oder sogar alle davon sind lösbar und eröffnen eine durchaus vielversprechende Agenda für die künftige Forschung.

8.6 Literatur

- Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bochsler, Daniel, Sean Mueller & Julian Bernauer. 2016. An Ever Closer Union? The Nationalization of Political Parties in Switzerland, 1991–2015. *Swiss Political Science Review* 22(1): 29–40.
- Broh, C. Anthony. 1980. Whether Bellwethers or Weather-jars Indicate Election Outcomes. *Political Research Quarterly* 33(4): 564–570.
- Bühlmann, Marc, Markus Freitag & Adrian Vatter. 2003. Die schweigende Mehrheit: eine Typologie der Schweizer Nichtwählerschaft. In Pascal Sciarini, Sibylle Hardmeier & Adrian Vatter (Hrsg.), *Schweizer Wahlen 1999* (S. 27–58). Bern: Haupt.
- Deutsch, Karl W. 1976. *Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration*. Bern: Haupt.
- Gilg, Peter. 1987. Stabilität und Wandel im Spiegel des regionalen Abstimmungsverhaltens. *Annuaire suisse de science politique* 27: 121–158.
- Jaquet, Julien M., Pascal Sciarini & Roy Gava. 2022. Can't Buy Me Votes? Campaign Spending and the Outcome of Direct Democratic Votes. *West European Politics* 45(2): 335–359.
- Jermann, Hans-Martin. 04.02.2015. Mark Balsiger: «Baselland ist seit wenigen Jahren der Trendkanton schlechthin». *bz – Zeitung für die Region Basel*. <https://www.bzbasel.ch/basel/baselland/mark-balsiger-baselland-ist-seit-wenigen-jahren-der-trendkanton-schlechthin-ld.1672033>.
- Kondik, Kyle. 2016. *The Bellwether: Why Ohio Picks the President*. Athens, OH: Ohio University Press.
- Kriesi, Hanspeter. 2005. *Direct Democratic Choices: The Swiss Experience*. Lanham, MD: Lexington Books.

- Landgraf, Andrew J. & Yoonkyung Lee. 2020. Dimensionality Reduction for Binary Data through the Projection of Natural Parameters. *Journal of Multivariate Analysis* 180: 1–16.
- Leemann, Lucas. 2015. Political Conflict and Direct Democracy: Explaining Initiative Use 1920–2011. *Swiss Political Science Review* 21(4): 596–616.
- Morel, Laurence & Matt Qvortrup (Eds.). 2017. *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. London: Routledge.
- Nef, Rolf. 1980. Struktur, Kultur und Abstimmungsverhalten. Zur interregionalen Variation von politischen Präferenzen in der Schweiz 1950–1977. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 6(2): 155–190.
- Paleologos, David & Elizabeth J. Wilson. 2011. Use of Bellwether Samples to Enhance Pre-Election Poll Predictions: Science and Art. *American Behavioral Scientist* 55(4): 390–418.
- Sciarini, Pascal & Alexandre H. Trechsel. 1996. Démocratie directe en Suisse: l'élite victime des droits populaires? *Revue suisse de science politique* 2(2): 201–232.
- Sciarini, Pascal & Anke Tresch. 2022. Votations populaires. In Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter, Silja Häusermann, Patrick Emmenegger & Flavia Fossati (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro.
- Tresch, Anke. 2005. Le soutien aux autorités lors des votations fédérales de 1971 à 1999 dans les cantons suisses. *Revue suisse de science politique* 11(2): 1–25.
- Tufte, Edward R. & Richard A. Sun. 1975. Are there Bellwether Electoral Districts? *Public Opinion Quarterly* 39(1): 1–18.
- Walder, Maxime. 2021. *Parties and Voters in Interaction. Lessons from Swiss direct democracy*. PhD Thesis, University of Zurich.
- Wilson, Elizabeth J. & David A. Paleologos. 2018. Usage and Performance of Bellwether Polls for Election Forecasting. *International Journal of Market Research* 60(2): 132–146.
- Wright, John R. 2009. Pivotal States in Electoral College, 1880 to 2004. *Public Choice* 139(1/2): 21–37.

9 Im Spannungsfeld zwischen Pariser Abkommen und direkter Demokratie: Unter welchen Bedingungen sind klimapolitische Abstimmungsvorlagen erfolgreich?

Isabelle Stadelmann-Steffen und Sophie Ruprecht

9.1 Einleitung¹

Die Schweiz mit ihren direktdemokratischen Institutionen steht für eine konsensuale Politik, die zwar durch kleine Schritte, dafür aber durch eine hohe Legitimität gekennzeichnet ist (Linder & Mueller 2017). Auch die kleinen Schritte, so wird oft gesagt, sind nicht unbedingt ein Problem, weil sie sozusagen stetig in die gleiche Richtung gehen, während beispielsweise in stärker mehrheitsgeprägten Systemen eine neue Regierung Reformen wieder umkehren kann. Allerdings: Was, wenn es schnell gehen muss? Die Schweiz hat sich wie die meisten anderen Staaten im Rahmen des Pariser Abkommens zu klimapolitischen Zielen verpflichtet, deren Umsetzung eine nicht nur technologische, sondern vor allem auch politische Herausforderung darstellt (Stadelmann-Steffen & Dermont 2018; Wicki et al. 2019; Carattini et al. 2018). Der geforderte rasche und weitreichende Wandel scheint in einem Widerspruch zu stehen mit der von der direkten Demokratie geprägten konsensualen Politik der kleinen Schritte. Die bisherige Forschung hat diesbezüglich festgestellt, dass es gerade relativ weitreichende Massnahmen im direktdemokratischen Kontext der Schweiz schwer haben (Stadelmann-Steffen et al. 2018; Carattini et al. 2017). Dieser Beitrag widmet sich der Frage, unter welchen Bedingungen effektive klimapolitische Vorlagen im direktdemokratischen Kontext erfolgreich sind, sprich einen hohen Ja-Anteil an der Urne erreichen.² Der Begriff «effektiv» wird dabei nicht konkret in Bezug auf eine (getestete) Wirksamkeit von bestimmten Massnahmen verstanden, sondern soll lediglich die Annahme betonen, dass für die Erreichung der klimapolitischen Ziele Massnahmen nötig sind, die über «kleine Schritte» oder rein freiwillige und informationsbasierte Steuerungsinstrumente (Howlett 2005) hinausgehen.

1 Wir danken Marc Bühlmann, Hans-Peter Schaub, Thomas Milic und Sean Müller für hilfreiche Kommentare zu früheren Versionen dieses Beitrags sowie Manuela Rihm für ihren Beitrag zur Variablenkodierung.

2 Wenn wir im Folgenden von erfolgreichen Abstimmungsvorlagen oder einem hohen Erfolgsgrad von Vorlagen sprechen, dann ist damit ein hoher Ja-Stimmenanteil gemeint, während nicht darauf Bezug genommen wird, ob eine Vorlage schlussendlich angenommen oder abgelehnt wurde. Letzteres hängt von weiteren Faktoren ab, wie beispielsweise die Anforderung des Ständemehrs bei Verfassungsänderungen.

Während sich aktuell viele Forscher:innen mit der Unterstützung «grüner» Policies und vor allem mit ökologischen Steuern³ beschäftigen und dabei den Fokus auf die Ebene der Individuen legen (z.B. Beiser-McGrath & Bernauer 2019; Carattini et al. 2017, 2018; Rausch & Karplus 2014), nehmen wir eine Aggregatperspektive ein. Im Zentrum der Analyse stehen nationale Abstimmungsvorlagen der letzten gut 40 Jahre, die klimapolitisch relevante Aspekte beinhalten. Damit untersuchen wir im Gegensatz zu den meisten umfragebasierten Studien nicht hypothetisches Verhalten, sondern tatsächliche Entscheidungsprozesse. Wir interessieren uns dabei für Themen, Inhalte und Steuerungsmechanismen sowie dahinterstehende Koalitionen der Abstimmungsvorlagen und ergründen, inwiefern diese Faktoren mit der Akzeptanz dieser Vorlagen an der Urne korrelieren. Im Vergleich zu früheren ähnlichen Analysen (Bornstein & Lanz 2008; Stadelmann-Steffen 2011) integrieren wir den jüngeren Zeitraum, in dem Themen wie der Klimawandel oder die Biodiversität stark an Bedeutung gewonnen haben, und kombinieren im Theorie-Abschnitt Erkenntnisse aus der Forschung zur direkten Demokratie mit der Forschung zur Akzeptanz erneuerbarer Energien, um die Hypothesen auf das Feld der Umweltpolitik zuzuspitzen. Empirisch stützt sich der Beitrag auf eine vergleichende Analyse umweltpolitischer Abstimmungen auf nationaler Ebene in der Schweiz zwischen 1983 und 2021⁴ anhand der Daten von Swissvotes (2021).

Im Folgenden werden zuerst der theoretische Hintergrund und die Hypothesen dargelegt (9.2). Nach der Präsentation der Datengrundlage und des methodischen Vorgehens in Abschnitt 9.3 folgt die empirische Analyse (9.4). Im abschliessenden Abschnitt 9.5 fassen wir die wichtigsten Befunde zusammen und diskutieren diese hinsichtlich der politischen Machbarkeit effektiver klimapolitischer Massnahmen im Kontext der direkten Demokratie.

9.2 Theoretischer Hintergrund

Theoretisch bauen wir auf zwei Literatursträngen aus der Abstimmungsfor-schung auf, welche die Chancen von umweltpolitischen Vorlagen an der Urne auf unterschiedliche Faktoren zurückführen. Während der erste Strang ökonomische Kosten-Nutzen-Überlegungen ins Zentrum stellt, betont eine zweite Gruppe von Studien, dass der Ausgang umweltpolitischer Abstimmungen das Resultat politischer Verhandlungen und Auseinandersetzungen ist. Beide Perspektiven werden um Argumente aus der Literatur zur sozialen Akzeptanz von Massnahmen im Bereich der Energietransition⁵ ergänzt und thematisch

- 3 Von ökologischen Steuern spricht man, wenn ökologisch unerwünschtes Verhalten besteuert wird. Beispiele sind etwa Steuern auf Strom, Flugtickets usw.
- 4 Da Umweltschutz und Umweltpolitik in der Schweiz vor allem seit der Waldsterbedebatte der 1980er Jahre ein zunehmend wichtiges politisches Thema darstellen, wählten wir als Untersuchungszeitraum die Jahre 1983 bis 2021.
- 5 Als Energietransition wird die Umwandlung von Energiesystemen von fossilen und nuklearen Energiequellen auf erneuerbare Energie bezeichnet.

zugespitzt. Unsere Argumentation ist von der zentralen Annahme geleitet, dass die Ausgestaltung von umweltpolitischen Vorlagen ihren Erfolg oder Misserfolg an der Urne beeinflussen. Dabei sollen nicht die konkreten Inhalte der Vorlagen angesprochen werden, sondern eher ihre allgemeinen Gestaltungsprinzipien (z. B. welche politischen Instrumente darin enthalten sind, wie weit eine Vorlage vom Status quo entfernt ist oder ob sie vom Parlament oder mittels Volksinitiative von einer Gruppe Stimmberechtigter vorgeschlagen wurde).

9.2.1 Public Choice – Umweltpolitische Vorlagen im Kontext von Kosten-Nutzen-Abwägungen

Gemäss dem Public-Choice-Ansatz geht es bei der Einführung von umweltschützenden Massnahmen grundsätzlich um die Abwägung von kurzfristigen Kosten, welche für das Individuum oder die Wirtschaft entstehen, gegenüber dem langfristigen Nutzen in Form von nachhaltig gesteigerter Umweltqualität (Kirchgässner & Schneider 2003; Shum 2011; Stadelmann-Steffen & Dermont 2018). Aufgrund der Klassifizierung des Umweltschutzes als öffentliches Gut und der damit einhergehenden Trittbrettfahrerthematik hat dessen Bereitstellung seit jeher zu Allokationsproblemen geführt.⁶ Da Massnahmen zum Schutz von Umwelt und Klima von der Bevölkerung mittels Steuerzahlungen und anderen staatlichen Abgaben finanziert werden oder anderweitige Einschränkungen in Kauf genommen werden müssen, dürfte die Bevölkerung nur jene Massnahmen zum Schutz der Umwelt billigen, welche den persönlichen Nutzen erhöhen (Priddat 2008). In der Schweiz kommt diesem Argument besondere Bedeutung zu, weil die Bevölkerung umweltpolitische Massnahmen nicht nur passiv akzeptieren muss, sondern sie oft explizit an der Urne gutheissen muss (Dermont et al. 2017). Faktoren wie die Auswahl der Instrumente, deren Reichweite und die Frage, inwiefern diese für Individuen und Haushalte sicht- und spürbar sind, können diese Kosten-Nutzen-Abwägung und somit den Abstimmungserfolg einer umweltpolitischen Vorlage beeinflussen.

9.2.2 Die Wahl der Instrumente

Um umweltpolitische Ziele zu erreichen, können unterschiedliche Policy-Instrumente, d. h. Arten der staatlichen Steuerung, eingesetzt werden (Howlett 2005). Im Zentrum der Debatte steht typischerweise die Wahl zwischen markt-basierten und regulierenden Massnahmen. Erstere steuern das Verhalten von

6 Ein öffentliches Gut charakterisiert sich durch Nicht-Ausschliessbarkeit (fehlende Eigentumsrechte) und Nicht-Rivalität im Konsum (Priddat 2008). Das führt dazu, dass Angebot und Nachfrage bei öffentlichen Gütern den Preis nicht korrekt regulieren. Im Falle des Umweltschutzes werden die Kosten entsprechender Massnahmen überschätzt gegenüber ihrem Nutzen, weshalb zu wenig von diesen «Gütern» produziert wird. Dies wird dadurch verstärkt, dass es aus Sicht der Einzelnen oft rational scheint, nicht in solche Massnahmen zu investieren, weil sie als sogenannte Trittbrettfahrer:innen trotzdem von deren Nutzen profitieren können.

Akteuren über Anreize wie die schon erwähnten ökologischen Steuern, während Letztere bestimmte Verhaltensweisen verbieten oder vorgeben. Obschon viele Menschen grundsätzlich der Ansicht sind, dass etwas gegen den Klimawandel unternommen werden muss, zeigen sich weit weniger Personen offen gegenüber solchen Massnahmen, vor allem, wenn sie dadurch persönlich Einschränkungen zu tragen hätten (z.B. Bakaki & Bernauer 2017). Nicht alle Policy-Instrumente werden gleichermaßen oft eingesetzt: Insbesondere Massnahmen, welche das individuelle Handeln einschränken, und Steuern, welche bestimmte Verhaltensweisen verteuern (z.B. Abgaben auf fossilen Brennstoffen oder CO₂), sind sehr unbeliebt in der Stimmbevölkerung. Je nach Studie variieren die Befunde zur Akzeptanz verschiedener Massnahmen aber leicht: Im Allgemeinen erweisen sich Subventionen als am beliebtesten in der Stimmbevölkerung, während Verbote nur ungern gesehen werden (Ingold et al. 2019). Wird stärker auf die konkrete Umsetzung fokussiert, lässt sich hingegen in erster Linie eine allgemeine Aversion gegenüber jeglichen Staatsinterventionen feststellen (Stadelmann-Steffen 2011; Stadelmann-Steffen & Dermont 2018; Carattini et al. 2017, wobei Subventionen aber noch eher toleriert werden als Steuern oder auch Regulierungen⁷ (Cherry et al. 2012; Wicki et al. 2020). Diese Befunde deuten an, dass Pull-Massnahmen – also Massnahmen, die erwünschtes Verhalten belohnen und somit fördern – in der Bevölkerung höher angesehen sind als Push-Massnahmen, die unerwünschtes Verhalten bestrafen und somit verhindern sollen (Brückmann & Bernauer 2020; de Groot & Schuitema 2012; Wicki et al. 2019; Larsson et al. 2020).

Generell deutet die bisherige Forschung darauf hin, dass Bürger:innen zwischen verschiedenen Instrumenten differenzieren und entsprechend variierende Vorlieben bzw. Abneigungen gegenüber bestimmten Massnahmen haben (Ingold et al. 2019). Wie bereits erwähnt und im Sinne des Public-Choice-Ansatzes ist die Annahme einer umweltpolitischen Vorlage deshalb unwahrscheinlicher, sobald Kosten auf die Gesellschaft und/oder auf Einzelne zukommen (Halbheer et al. 2006). Diese Kosten sind für marktbasierte Instrumente und besonders Steuern gut sichtbar, obwohl diese eigentlich als effizienteste Lösung für Umweltprobleme gelten; nicht zuletzt weil sie nur die Zielgruppen betreffen⁸ (Pleger et al. 2018). In diesem Zusammenhang wird auch erwähnt, dass Menschen die Kosten von Steuern über- und gleichzeitig die «versteckten» Kosten der anderen Massnahmen unterschätzen (Drews & van den Bergh 2016), ihre Evaluation dieser Instrumente also von einer Kostenillusion beeinflusst wird (Stadelmann-Steffen 2011).

7 Hier findet gemäss Cherry et al. (2012) ein Trade-off zwischen Akzeptanz und Effizienz der Massnahmen statt: Je effizienter die Massnahme wäre, umso weniger wird diese akzeptiert.

8 Der Einsatz solcher Pigou-Steuern dient der Korrektur fehlerhafter Marktpreise. Vor allem in Umweltbereichen kommen solche Lenkungsabgaben oft zum Einsatz, da sie Externalitäten internalisieren (Cerin 2006).

Basierend auf der bisherigen Forschung formulieren wir deshalb die folgende Hypothese:

- H1: Abstimmungsvorlagen, die neue oder erhöhte Steuern vorsehen, stossen auf weniger Akzeptanz an der Urne als Vorlagen, die Subventionen oder Verbote und Gebote enthalten.

9.2.3 Proximität

Die obenstehende Diskussion betreffend die wahrgenommenen Kosten hat bereits darauf hingewiesen, dass die Evaluation von umweltpolitischen Vorlagen durch die Bürger:innen eine subjektive Komponente hat. Wie stark diese Subjektivität spielt bzw. ob eine Vorlage beispielsweise als kostenintensiv wahrgenommen wird, dürfte daher nicht nur davon abhängen, welche Kosten sie tatsächlich generiert⁹, sondern wie gut diese sicht- und spürbar sind (Stadelmann-Steffen & Dermont 2018; Stadelmann-Steffen & Eder 2021; Soss & Schram 2016). Wir gehen deshalb davon aus, dass der Alltagsbezug einer Vorlage, ihre Komplexität sowie die Frage, ob sie eine direkte Verhaltensänderung impliziert, für die individuelle Kosten-Nutzen-Abwägung relevant ist und damit den Erfolg umweltpolitischer Vorlagen an der Urne beeinflussen kann.

Der Komplexität einer Vorlage wird in der Abstimmungsforschung gemeinhin eine wichtige Rolle für die Zustimmung des Souveräns attestiert. Komplexe Vorlagen werden von der Bevölkerung eher abgelehnt, weil sie schlechter verstanden werden (Bornstein & Thalmann 2008; Trechsel & Kriesi 1996), wodurch Unsicherheit gefördert wird und möglicherweise fehlerhafte Kosten-Nutzen-Einschätzungen vorgenommen werden (Hessami & Resnjanskij 2019). Gerade im Bereich ökologischer Steuern weisen Untersuchungen darauf hin, dass ein fehlendes Verständnis für die Funktionsweise dieser Instrumente ihrem politischen Erfolg abträglich ist (Stadelmann-Steffen & Dermont 2018).

Demgegenüber wird in der Abstimmungsforschung im Allgemeinen erwartet, dass eine Vorlage dann bessere Chancen hat, von der Bevölkerung akzeptiert zu werden, wenn es sich um ein *alltägliches Thema* handelt, welches möglichst viele Bürger:innen anspricht (Longchamp 1991). Im Bereich der Umweltpolitik scheint aber eher die umgekehrte Argumentation plausibel. Eine Vorlage, die einen Alltagsbezug aufweist, ist oft konkreter als Vorlagen, welche eher auf der Ebene von abstrakten Strategien und Zielen angesiedelt sind – letzteres hat sich in der Forschung zur sozialen Akzeptanz erneuerbarer Energie aber als Hinderungsgrund für Akzeptanz herausgestellt (Dermont et al. 2017; Wüstenhagen et al. 2007). Der Grund dafür ist, dass die zuvor angesprochenen

9 Während das Argument zwischen objektiven und subjektiven Kosten differenziert, wird hier nicht auf die Frage Bezug genommen, inwiefern die tatsächlichen Kosten einer Vorlage am Abstimmungstag überhaupt bekannt sind. Einerseits unterliegen zukünftige Kosten allgemein einer gewissen Unsicherheit, andererseits beziffern Gegner:innen und Befürworter:innen von Vorlagen die damit verbundenen Kosten oft sehr unterschiedlich (Burger 2019).

kurzfristigen Kosten bei alltagsnahen Vorlagen noch stärker greif- und sichtbar sind als bei Massnahmen, welche den Alltag der Bevölkerung nicht direkt betreffen.

Besonders ausgeprägt dürfte der Widerstand gegen Vorlagen sein, wenn diese eine konkrete *Verhaltensänderung* der Bevölkerung implizieren. Der wahrgenommene Zwang und die eingeschränkte Freiheit gelten als wichtige (immaterielle) Kosten einer Vorlage und reduzieren damit die Wahrscheinlichkeit politischer Akzeptanz (de Groot & Schuitema 2012).

Diese verschiedenen Aspekte von (wahrgenommener) Proximität fassen wir in drei Hypothesen zusammen:¹⁰

- H2: Komplexe umweltpolitische Vorlagen weisen einen geringeren Erfolgsgrad auf als weniger komplexe Vorlagen.
- H3: Umweltpolitische Vorlagen, die einen direkten Alltagsbezug aufweisen, sind an der Urne weniger erfolgreich als Vorlagen ohne Alltagsbezug.
- H4: Umweltpolitische Vorlagen, die individuelle Verhaltensänderungen implizieren, sind an der Urne weniger erfolgreich als Vorlagen, die für Bürger:innen nicht direkt handlungsrelevant sind.

9.2.4 Abweichung vom Status Quo

Den Status Quo zu verändern, erweist sich in der direkten Demokratie regelmässig als steiniger Weg – die Bevölkerung möchte die Welt oft so belassen, wie sie ist. Ein Grund dafür ist, dass die Einführung neuer Gesetze oder Massnahmen immer mit Unsicherheit verbunden ist, während diese deutlich niedriger ist, wenn auf Erfahrungswerte zurückgegriffen werden kann (Ashworth et al. 2006; Upham et al. 2014). Diese Risikoaversion, gerade gegenüber allfälligen Kosten, führt insbesondere in der direkten Demokratie zum bekannten Status-Quo-Bias (Morisi et al. 2021). Je negativer Informationen über eine neue Massnahme zudem formuliert werden, umso seltener werden diese Veränderungen angenommen (Dyck & Pearson-Merkowitz 2019). Generell ist es oft bereits ausreichend für ein Scheitern an der Urne, wenn in der Stimmbevölkerung der Eindruck entsteht, eine Vorlage weiche deutlich vom Status Quo ab. Morisi et al. (2021) zeigen etwa auf, dass in diesen Fällen insbesondere politisch Rechts stehende Personen ein Nein in die Urne legen. Während kleine Abweichungen vom Status Quo noch eher akzeptiert werden, ist zu erwarten, dass mit zunehmendem Innovationsgrad die Zustimmungsraten sinkt (vgl. Stadelmann-Steffen 2011).

10 Wie die theoretische Diskussion zeigt, könnte der Alltagsbezug in Übereinstimmung mit Hypothese 2 auch positiv mit dem Erfolgsgrad von Abstimmungsvorlagen korrelieren. Wir bevorzugen hier jedoch die negative Erwartung, welche einerseits im Bereich der Umweltpolitik besonders relevant erscheint und andererseits der Annahme Rechnung trägt, dass die Komplexität und der Alltagsbezug im Feld der Umweltpolitik weniger stark miteinander verbunden sind als dies in anderen Politikfeldern der Fall ist.

Die Reichweite einer Vorlage hängt in der Schweiz wesentlich mit dem Typ der Vorlage zusammen. Initiativen verfolgen meist radikalere Ziele, sind innovativer und bringen Probleme in den Prozess, welche das Parlament nicht anspricht (Trechsel & Kriesi 1996; vgl. dazu auch die Diskussionen im Beitrag von Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder in diesem Band). Das Referendum gilt hingegen als Blockade-Instrument im politischen Prozess, indem es Policy-Veränderungen erschwert, die eigentlich bereits vom Parlament und somit einer politisch mehr oder weniger breiten Allianz beschlossen worden sind (Hug & Tsebelis 2002). In der Praxis zeigt sich, dass Referendumsvorlagen deutlich häufiger angenommen werden als Initiativen, was damit erklärt wird, dass das Parlament bereits bei der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage verschiedene Interessen einbezieht, um die Akzeptanz in der Bevölkerung bzw. bei wichtigen Interessengruppen zu erhöhen (Stadelmann-Steffen 2011; Trechsel & Kriesi 1996), während Initiativen oft weitreichende Forderungen einer spezifischen Urheber:innenschaft aufstellen.

Entsprechend lauten die fünfte und sechste Hypothese:

H5: Je stärker eine umweltpolitische Vorlage vom Status Quo abweicht, desto geringer ist ihre Erfolgschance an der Urne.

H6: Referendumsvorlagen sind an der Urne erfolgreicher als Initiativen.

9.2.5 Politics – Umweltpolitik als Resultat politischer Aushandlung

Eine zweite Perspektive zur Erklärung des Abstimmungserfolgs von umweltpolitischen Vorlagen argumentiert, dass eine reine Kosten-Nutzen-Abwägung, wie sie in der Public-Choice-Debatte vorzufinden ist, oftmals zu kurz greift: Elemente des politischen Prozesses sowie ideologische Aspekte (z.B. bestimmte Einstellungen) können eine ebenso zentrale Rolle einnehmen, indem sie beeinflussen, was schlussendlich das Resultat politischer Konflikte und Aushandlung ist. Die Umweltschutzthematik selbst und damit auch die Akzeptanz entsprechender Policies ist stark ideologisch geprägt (Bornstein & Lanz 2008). Aus dieser Perspektive werden in den folgenden Abschnitten deshalb der Unterstützungsgrad einer Vorlage in der politischen Elite, der Konfliktgrad und die Frage, wie stark eine Vorlage auf Umwelt und Klima abzielt, als Variablen diskutiert, die den Erfolgsgrad einer Vorlage beeinflussen.

9.2.6 Unterstützende Koalition

Die von Parteien und Behörden ausgesendeten Informationen sind für die Stimmbevölkerung in vielerlei Hinsicht und in den unterschiedlichsten Kontexten von grosser Bedeutung (siehe z. B. Linde 2018; Millar et al. 2021). Auch gemäss dem Modell von Zaller (1992) kommt der Elite beim Meinungsbildungsprozess eine prägende Rolle zu. Ist sich die politische Führungsebene bezüglich eines Themas einig, erhöht dies die durchschnittliche Akzeptanz in der Stimmbevölkerung, unabhängig von bestehenden ideologischen Einstellungen (Dermont &

Stadelmann-Steffen 2020). Zweitens ist auch die Intensität der Kampagnenführung relevant, denn je häufiger und wahrnehmbarer Parteien und andere Interessengruppen sich zugunsten einer Vorlage aussprechen, umso mehr Menschen wird die Botschaft erreichen, was das Bewusstsein für besagtes Thema stärken (Halbheer et al. 2006; Knill et al. 2010; Sciarini et al. 2007) und damit Akzeptanz von Umweltschutzmassnahmen erhöhen kann (Linde 2018; Löfgren & Nordblom 2010; Stadelmann-Steffen 2011). Eine fragmentierte Elite wird hingegen seltener zur Annahme einer Umweltvorlage führen (Ashworth et al. 2006). Dieser Argumentation folgend wird auch hier angenommen, dass der Support in der Stimmbevölkerung umso höher ausfällt, je geschlossener sich die Elite hinter eine Vorlage stellt.

H7: Je grösser die hinter einer Vorlage stehende politische Koalition ist, desto höher ist der Erfolgsgrad dieser Vorlage an der Urne.

9.2.7 Konfliktgrad der Vorlage

Eine wichtige Streitfrage stellt der Umwelt-Wirtschafts-Zielkonflikt dar. Umweltschutz bringt Opportunitätskosten mit sich (Siebert 1985) und ob diese getragen werden, hängt von den Präferenzen der Stimmbevölkerung ab. Als öffentliches Gut kann die Umwelt einerseits von allen Personen gleichermassen konsumiert werden, auf der anderen Seite wird sie «knapp» werden, wenn sie durch Übernutzung – etwa eine einseitig auf Wirtschaftswachstum und Produktivität ausgerichtete wirtschaftliche Tätigkeit – zu stark belastet wird. Aus der Konkurrenz wird ein Trade-off – in der allgemeinen Wahrnehmung können Umweltqualität und Wirtschaftswachstum meist nicht gleichzeitig maximiert werden. Aufgrund der genannten Opportunitätskosten ist es daher unwahrscheinlicher, dass Personen, die für Wirtschaftswachstum plädieren, weitere Umweltpolicies befürworten als Personen, welche Umweltschutz höher gewichten. Entsprechende Muster zeigen u. a. Mildenberger und Leiserowitz (2017) empirisch.

Diese Argumentation lässt sich auf die Ebene von Abstimmungsvorlagen übertragen: Sofern ein Wirtschafts-Umwelt-Konflikt in einer Abstimmungsvorlage vorhanden ist, dürfte dies mit einer geringeren Akzeptanz der Vorlage einhergehen, weil sich Wirtschafts- und Umweltlager in diesem Fall diametral gegenüberstehen.¹¹

11 Nebst dem Zielkonflikt mit der Wirtschaft kann es bei umweltpolitischen Abstimmungen auch zu «innergrünen» Trade-offs kommen, etwa, wenn Landschafts- oder Artenschutz und erneuerbare Energien zueinander in Konkurrenz um die begrenzten natürlichen Ressourcen stehen. Gerade im Bereich erneuerbarer Energieprojekte entsteht Opposition oft von Seiten der Umweltverbände, die mit Infrastrukturprojekten einhergehende Eingriffe in die Natur nicht akzeptieren (Stadelmann-Steffen & Dermont 2021). Enthält eine Abstimmungsvorlage also explizit eine solch innergrüne Kollision, ist aufgrund der Aufspaltung des links-grünen Lagers eine tiefere Zustimmung zu erwarten. Als Beispiele hierfür können der Beschluss zur NEAT 1992 [382] oder das Energiegesetz von 2017 [612] genannt werden, welche zwar den nachhaltigen Verkehr bzw. den Ausbau

H8: Enthält eine umweltpolitische Vorlage spezifisch einen Wirtschaft-Umwelt-Trade-off, reduziert dies ihren Erfolgsgrad an der Urne.

9.2.8 Umweltvorlage ist nicht gleich Umweltvorlage

Die hier untersuchten Vorlagen unterscheiden sich nicht zuletzt im Ausmass, zu dem das Umweltthema überhaupt präsent ist. Während einige der Vorlagen explizit Massnahmen zum alleinigen Wohl der Umwelt fordern, fallen Verbesserungen der Umweltqualität bei anderen Vorlagen nur als Nebenprodukt an. In dieser letzten Hypothese legen wir deshalb dar, inwiefern die Rolle der bisher diskutierten Mechanismen ihrerseits von der Stärke des Bezuges zu Umweltschutz einer Vorlage abhängt.

Spätestens seit der Abstimmung vom 6. Juni 1971 über den Umweltschutzartikel, der mit überwältigenden 92,7 Prozent angenommen wurde ([225]¹²; Graf 2010), zeigen sich die Schweizer:innen immer wieder als ökologisch sensibilisiert. Dies widerspiegelt sich in der Tatsache, dass das Umweltbewusstsein seither stets hoch war (Franzen & Vogl 2013) und mit der «grünen Welle» bei den Wahlen 2019 den bisherigen Höhepunkt erreichte. Ein hohes Umweltbewusstsein und grünes Wählen führen allerdings keineswegs automatisch zu grünem Abstimmen (Blake 1999; Dermont et al. 2017), und die Wähler:innen der grünen Parteien bilden in der Schweiz selbst nach 2019 bei Weitem keine politische Mehrheit. Deshalb stellen wir hier weniger die Frage ins Zentrum, ob Vorlagen erfolgreicher sind, wenn sie einen klaren umweltpolitischen Fokus haben, sondern vielmehr, wie ein klarer Umweltfokus die zuvor präsentierten Mechanismen beeinflusst, also entweder verstärkt oder abschwächt.

Unser Hauptargument ist diesbezüglich, dass die Bevölkerung angesichts ihrer generellen Sensibilisierung für Umweltthemen eher materielle und immaterielle Kosten zu tragen bereit ist, wenn das Umweltthema und damit der längerfristige Nutzen tatsächlich im Zentrum stehen. Gleichzeitig dürfte ein klarer Fokus auf ein Thema, im vorliegenden Kontext also auf die Umwelt, generell den politischen Konfliktgrad und vor allem Trade-offs sowie deren Rolle für den Abstimmungserfolg einer Vorlage reduzieren. Umgekehrt kann vermutet werden, dass Kosten-Nutzen-Argumente und der politische Konfliktgrad im Rahmen der Abstimmungskampagne besonders dann stark zum Tragen kommen – also die Unterstützung einer Vorlage an der Urne schmälern –, wenn das

erneuerbarer Energieproduktion vorsahen, aber durch die damit verbundenen Infrastrukturen auch Eingriffe in die Natur und Landschaft implizierten. Auf diese These wird im Weiteren jedoch nicht eingegangen, weil ein innergrüner Trade-off bisher nur bei ganz wenigen Abstimmungsvorlagen vorhanden war.

- 12 Die in diesem Sammelband erwähnten Abstimmungsvorlagen werden mit ihren offiziellen Nummern in eckigen Klammern versehen. Dies ermöglicht es den Leser:innen, via [swissvotes.ch](https://www.swissvotes.ch) rasch mehr über die Vorlage zu erfahren. Die Eingabe von [swissvotes.ch/vote/\[NUMMER\]](https://www.swissvotes.ch/vote/[NUMMER]) in den Browser führt zu den zahlreichen von Swissvotes zur Verfügung gestellten Daten, Analysen und Originaldokumenten.

übergeordnete und gut akzeptierte Ziel, etwas für die Umwelt zu tun, wenig präsent ist.

Wir testen deshalb auch die folgende Hypothese:

- H9: Eine klare Betonung des Umweltthemas reduziert die Bedeutung der Kostendimension und des Konfliktgrads für die Akzeptanz einer Vorlage an der Urne.

9.3 Daten, Variablen und Methoden

9.3.1 Daten

Die verwendeten Daten stammen in erster Linie von Swisssvotes (2021). Da Umweltschutz und Umweltpolitik in der Schweiz vor allem seit der Waldsterbedebatte der 1980er Jahre ein zunehmend wichtiges politisches Thema darstellen, wählten wir als Untersuchungszeitraum die Jahre 1983 bis 2021. Mittels Schlagwortsuche in der Swisssvotes-Datenbank identifizierten wir jene 57 Vorlagen im Untersuchungszeitraum, deren Inhalte einen Bezug zu den Themen Umwelt, Klima oder Energie hatten (siehe Tabelle 9.1 im Online-Anhang).¹³ Die Swisssvotes-Daten wurden zudem durch weitere Informationen zu den einzelnen Vorlagen bzw. zum Kontext der Abstimmung ergänzt. So wurden das BIP¹⁴ sowie die Parteistärke der Grünen Partei der Schweiz¹⁵ im Jahr der Abstimmung vom Bundesamt für Statistik bezogen. Weitere zentrale unabhängige Variablen kodierten wir basierend auf dem Abstimmungsbüchlein zu den Abstimmungen selbst. Auf die konkret verwendeten Kriterien und Kodierungen wird nachfolgend detaillierter eingegangen.¹⁶

9.3.2 Variablen

Die abhängige Variable ist der Prozentanteil der Abstimmenden, die sich bei einer Vorlage im Sinne des Umweltschutzes aussprachen. In den meisten Fällen

13 Während diese Stichwortsuche 97 Abstimmungsvorlagen identifizierte, wurden 35 nicht in die Vorlage integriert, weil sich der Bezug zur Umwelt als zu wenig eindeutig erwies. Der Online-Anhang findet sich unter <http://doi.org/10.48350/166932>.

14 BFS (2021), für das Jahr 2021 wurde eine Schätzung des SECO verwendet (Seco 2021).

15 BFS (2019). Es wurde jeweils die schweizweite Parteienstärke bei der vorangegangenen Nationalratswahl verwendet.

16 Die Vorlagen wurden von einer Person kodiert. Alle Fälle, die diese als nicht eindeutig einstufte, wurden anschliessend von einer zweiten Person unabhängig kodiert. Schlussendlich wurden die immer noch kritischen Fälle gemeinsam diskutiert und die finale Kodierung bestimmt.

entspricht dies dem Ja-Anteil einer Vorlage, in einigen Fällen jedoch dem Nein-Anteil, nämlich wenn diese «gegen das Umweltinteresse» formuliert war.¹⁷

Für die unabhängigen Variablen wurden die Konzepte der *Public-Choice-Dimension* folgendermassen kodiert. Bezüglich des Instrumententyps wurde dem Abstimmungstext entnommen, ob Steuern, Subventionen und Verbote oder Gebote als Massnahmen aufgelistet waren. Dies wurde für jeden Instrumententyp binär (enthalten/nicht enthalten) kodiert. Auch die Proximität wurde mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse und in Form dreier einzelner und binär gemessener Variablen erfasst. Die Variablen hierzu sind «Alltagsbezug», «niedrige Komplexität» und «keine Verhaltensänderung». Wenn ein Alltagsbezug bestand, wir die Komplexität als gering einstufen und die Vorlage keine direkte Verhaltensänderung implizierte, wurde den Variablen jeweils der Wert 1 zugeordnet, ansonsten der Wert 0. Die Werte für die Status-Quo-Variable reichen von 0 bis 2, wobei 0 den Status Quo beschreibt, 1 eine kleine bis mittlere Veränderung und 2 eine grosse Veränderung darstellt. Der Typ der Vorlage wurde bei Referenden mit 0 und bei Initiativen mit 1 angegeben.

In der *Politics-Dimension* wurde die Grösse der hinter einer Vorlage stehenden Koalition mittels additivem Index gemessen, der sich aus der Empfehlung des Bundesrats sowie der Parolen der Parteien und der Interessenverbände zusammensetzt. Dabei wurden Ja-Parolen mit folgenden Werten integriert und summiert:

- › Bundesrat: 1 Punkt
- › Bundesratsparteien¹⁸ (nationale Parole): Je 1 Punkt
- › Andere Parteien sowie Interessenverbände: Anteil der unterstützenden Organisationen am Total der bei Swissvotes (2021) erfassten Organisationen, die eine Parole veröffentlichten.¹⁹

Während der so generierte Index theoretisch zwischen 0 und 7 betragen kann, nimmt er in unserem Sample Werte zwischen 0,17 und 6,89 an.

17 Es handelt sich um die folgenden Vorlagen: Strassenverkehrsgesetz 1990 [368], Raumplanungsgesetz 1999 [452], Gegenentwurf zur Avanti-Initiative 2004 [504], Verbandsbeschwerderechts-Initiative 2008 [537] und Freihandelsabkommen mit Indonesien 2021 [640]. Es ist anzumerken, dass bei manchen Vorlagen beide Lager Umweltargumente einbringen können. Vorlagen, bei denen deshalb die Pro-/Contra-Einordnung nicht möglich war, wurden nicht in die Analyse integriert. Fälle wie etwa das Freihandelsabkommen mit Indonesien oder Vorlagen im Bereich der Kernkraft, bei denen Umweltargumente *schwerpunktmässig* von einem der beiden Lager stammten, wurden hingegen einbezogen.

18 Die BDP wird trotz vorübergehender Vertretung im Bundesrat zwischen 2008 und 2015 aufgrund ihrer geringen Grösse nicht als Bundesratspartei gezählt, sondern den anderen Parteien zugerechnet.

19 Die Verwendung des Anteils bedeutet, dass in den Index maximal ein weiterer «Unterstützungspunkt» von anderen Parteien und Interessenverbänden einfließt.

Beim Wirtschafts-Umwelt-Zielkonflikt wurde mit einer qualitativen Inhaltsanalyse eruiert, ob ein solcher in der Vorlage vorzufinden war, was wir entsprechend mit 1 kodierten, während wir bei fehlenden Trade-offs den Wert 0 vergaben.

Zudem wurde die Stärke des Umweltfokus einer Vorlage mittels dreier Ausprägungen differenziert. Diese wurde mit 0 taxiert, sofern die Vorlage die Umwelt nur indirekt oder nur als Nebeneffekt tangierte.²⁰ Mit 2 kodiert wurden Vorlagen, deren Inhalte (fast) exklusiv den Umwelt- oder Klimaschutz betrafen, während Vorlagen mit einem mittleren Umweltbezug den Wert 1 zugewiesen erhielten.

Als Kontrollvariablen wurden zudem Variablen integriert, welche den Kontext einer Abstimmung beschreiben. Entsprechend wurde die Wirtschaftslage zur Zeit der Abstimmung (Mayer & Smith 2017; Kenny 2020; Stadelmann-Steffen 2011) durch die Veränderung des Pro-Kopf-Einkommens im Vergleich zum Vorjahr in Prozent erhoben. Um das politische Klima, in dem die Abstimmung stattfand, einzubeziehen (Bornstein & Lanz 2008; Garmann 2014; Neumayer 2003), wurde zudem der Sitzanteil der Grünen im Nationalrat berücksichtigt.

Eine Übersicht über die Variablen, die Quellen und Kodierung sowie deskriptive Statistiken finden sich in Tabelle 9.2 im Online-Anhang.

9.3.3 Methode

Zur Auswertung der gestellten Forschungsfrage bedienen wir uns der Bayes'schen Regressionsanalyse, welche die unbekannten Parameter anhand von Wahrscheinlichkeitsverteilungen schätzt. Im Vergleich zu herkömmlichen frequentistischen Methoden baut die bayessche auf der Annahme bereits existierender Informationen auf, welche anschliessend mit den vorhandenen Daten aktualisiert werden (Jackman 2009; Koch 2007). Dieser Ansatz bietet sich insbesondere in Anwendungen an, welche sich wie die unsrige auf relativ kleine Fallzahlen stützen und nicht auf Zufallssamples aus einer grösseren Grundgesamtheit basieren.

9.4 Ergebnisse

In diesem Abschnitt präsentieren wir die Befunde der Bayes'schen Regressionsanalyse. Wir zeigen die Mittelwerte der sogenannten «posterior distribution» sowie die 95 Prozent «credible intervals». Ähnlich wie bei der frequentistischen Statistik stehen die Mittelwerte für den mittleren Zusammenhang, während die Glaubwürdigkeitsintervalle Auskunft über die Varianz in der Schätzung geben.

20 Beispiele sind der Energieartikel 1983 [313], die Schwerverkehrsabgabe und Autobahnvignette 1984 [316 und 317], Bahn 2000 im Jahr 1987 [348], autofreier Sonntag 2003 [498] oder die Verbandsbeschwerderechts-Initiative 2008 [537].

Schliessen die Intervalle den Wert Null nicht ein, wird von einem systematischen Zusammenhang gesprochen (vergleichbar mit einem signifikanten Zusammenhang in der frequentistischen Statistik). In diesem Fall ist der geschätzte Parameter mit einer Wahrscheinlichkeit von mindestens 95 Prozent (bzw. 90 Prozent im Falle des 90-Prozent-Intervalls) von Null verschieden.

Abbildung 1 präsentiert unser Grundmodell (siehe Tabelle 9.3 im Online-Anhang für die entsprechende Regressionstabelle). Im Sinne der Public-Choice-Argumente und im Einklang mit früheren Studien bestätigt sich, dass Vorlagen, die weit vom Status Quo abweichen, einen systematisch geringeren Ja-Anteil erreichen als Vorlagen, die keine wesentlichen Veränderungen gegenüber der aktuellen Situation mit sich bringen. Ebenso geht ein Alltagsbezug umweltpolitischer Vorlagen mit einem geringeren Ja-Anteil einher. Letzteres kann als Bestätigung dafür gesehen werden, dass eine Mehrheit der Bevölkerung zwar umweltpolitische Anliegen unterstützt, aber weniger bereit ist, konkrete Massnahmen mitzutragen, die direkter im Alltag der Bürger:innen sicht- und spürbar sind (Dermont et al. 2017; Wüstenhagen et al. 2007). In die gleiche Richtung deutet der Befund hinsichtlich der Verhaltensänderung: Eine implizierte Verhaltensänderung geht mit einer geringeren Erfolgsrate einer Vorlage einher.

In Bezug auf die politischen Steuerungsinstrumente sind die Befunde zwar mit mehr Unsicherheit behaftet, es zeigt sich jedoch im Einklang mit früheren Studien eine relative Unbeliebtheit von (ökologischen) Steuern: Im Vergleich zu Subventionen sowie zu Verboten und Geboten weisen Abstimmungsvorlagen, welche Steuern beinhalten, eine geringere Zustimmungsrate auf.²¹ Ebenso sind Initiativen an der Urne in der Tendenz und erwartungsgemäss weniger erfolgreich als Referendumsvorlagen. Hingegen ist die Komplexität einer Vorlage nicht systematisch mit dem Ja-Anteil an der Urne verbunden.

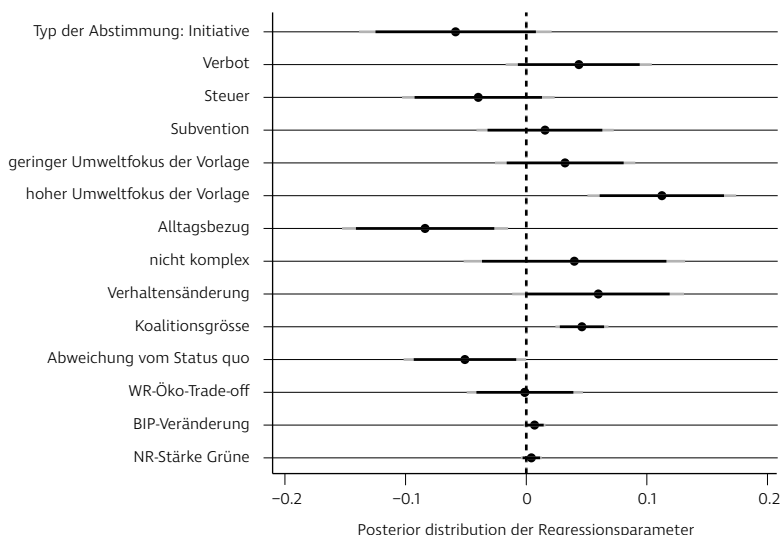
Mit Blick auf die Politics-Dimension erweist sich die Grösse der unterstützenden Koalition als stärkste Variable. Je mehr Akteure die Ja-Parole zu einer umweltpolitischen Abstimmungsvorlage vertreten, desto höher ist die Zustimmungsrate an der Urne. Einerseits spricht dieser Befund dafür, dass gerade in der Schweizer Konsensdemokratie und im Kontext der direkten Demokratie grosse Koalitionen nötig sind, um Reformen im Umweltbereich durchzubringen (Stadelmann-Steffen et al. 2018). Andererseits dürfte der Indikator teilweise auch inhaltliche Aspekte wie die Reichweite umweltpolitischer Vorhaben im Vergleich zum Status Quo sowie den Vorlagentyp (Initiative vs. Referendum) abdecken.²² Demgegenüber ist ein ausgeprägter Wirtschafts-Umwelt-Zielkon-

21 In einem bayesschen Kontext lässt sich auch die Wahrscheinlichkeit berechnen, mit welcher ein Koeffizient grösser oder kleiner als Null ist. Entsprechende Berechnungen zeigen, dass Vorlagen mit Steuern mit einer Wahrscheinlichkeit von 89 Prozent einen geringeren Ja-Anteil erhalten als Vorlagen, die keine Steuern beinhalten. Umgekehrt sind Vorlagen, die Verbote enthalten, mit einer Wahrscheinlichkeit von 92 Prozent beliebter als Vorlagen ohne Verbote.

22 Initiativen sowie Vorlagen, die gegenüber dem Status Quo relativ weitreichende Änderungen vorsehen, gehen einerseits mit kleineren dahinterstehenden Koa-

flukt innerhalb einer Vorlage nicht mit systematisch geringeren Ja-Anteilen verbunden.

Abbildung 1: Bayes'sches Modell zur Erklärung des Ja-Anteils an der Urne



Bemerkung: Bayes'sche lineare Regression (Mittelwert und 95-Prozent- sowie 90-Prozent-Glaubwürdigkeitsintervalle). N=57 Abstimmungen. Für die Schätzung wurde das MCMCglmm package in R (Hadfield 2010) verwendet.

Erklärung der Variablen: «WR-Öko-Trade-off» ist der Wirtschafts-Umwelt-Konflikt, «BIP-Veränderung» ist die prozentuale Veränderung des Bruttoinlandprodukts, «NR-Stärke» ist die Stärke der Grünen Partei im Nationalrat.

Quelle: BFS (2019), BFS (2021), Swissvotes (2021). Eigene Berechnungen und Darstellung.

Auch die beiden Kontrollvariablen, das ökonomische und das politische Umfeld, korrelieren nicht systematisch mit dem Erfolgsgrad klimapolitischer Abstimmungsvorlagen.

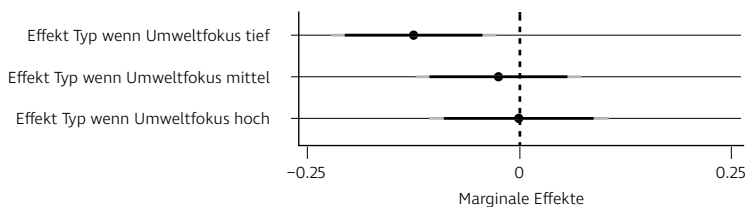
Vor dem Hintergrund der Frage, unter welchen Bedingungen insbesondere *effektive* Massnahmen an der Urne erfolgreich sein können, bestätigen die bisher berichteten Befunde die Vetowirkung der direkten Demokratie (Stadelmann-Steffen 2011). Gerade weitergehende Massnahmen und Steuern, welche gemeinhin als besonders effektive und effiziente Instrumente im Bereich der Klimawandel-Mitigation gelten (Climate Leadership Council 2019; European Association of Environment and Resource Economists 2019), gehen mit geringeren Ja-Anteilen an der Urne einher. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse des

litionen einher und weisen andererseits auch eine niedrigere Zustimmungsrate auf (mit einer Wahrscheinlichkeit von über 90%). Die Korrelation zwischen der Grösse der Koalition und dem Typ der Vorlage beträgt 0,83, jene mit der Abweichung vom Status Quo 0,40.

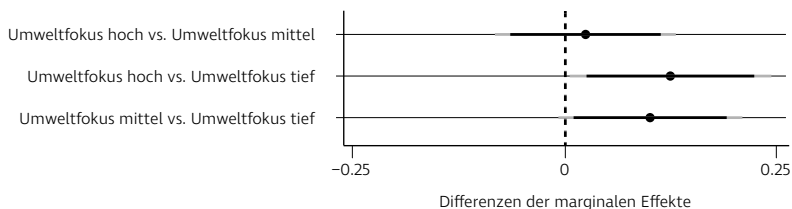
Grundmodells auch, dass ein stärkerer und expliziter Umweltfokus dem Erfolg einer Vorlage an der Urne eher dienlich ist. Dies könnte dahingehend interpretiert werden, dass umweltpolitische Vorlagen dann eine grössere Chance haben, wenn sie auch ganz konkret und prominent als Pro-Umwelt-Vorlage geframt sind. Kann also ein Fokus auf das übergeordnete Ziel, den Zustand der Umwelt zu verbessern, die Unterstützung der Bevölkerung für weitreichendere Massnahmen vergrössern? Um dieser Frage nachzugehen und im Sinne von Hypothese 9, haben wir in einem weiteren empirischen Schritt Interaktionseffekte zwischen dem Umweltfokus und den anderen unabhängigen Variablen berechnet. In zwei Fällen erwiesen sich diese Interaktionen als relevant und von systematischer Natur.²³

Abbildung 2: Interaktionseffekt zwischen Umweltfokus der Vorlage und dem Vorlagentyp (Initiative vs. Referendum)

Marginaler Effekt des Typs nach Umweltfokus der Vorlage



Differenzen in marginalen Typ-Effekten nach Umweltfokus



Bemerkung: Abbildung basierend auf einem Modell, in welchem das in Abbildung 1 präsentierte Grundmodell um einen Interaktionseffekt zwischen den Variablen «Umweltfokus» und «Typ der Vorlage» erweitert wurde.

Erklärung der Grafiken: Oben: «Effekt Typ wenn Umweltfokus ...» beschreibt den Effekt des Typs der Vorlage (Referendum oder Initiative) bei unterschiedlicher Ausprägung des Umweltfokus der Vorlage (0=tangiert Umwelt nicht oder nur als Nebeneffekt, 1=mittlerer Umweltbezug, 2=(fast) exklusiver Umwelt- oder Klimaschutz). Unten: Beschreibt die Differenzen in marginalen Typ-Effekten je nach Stärke des Umweltfokus.

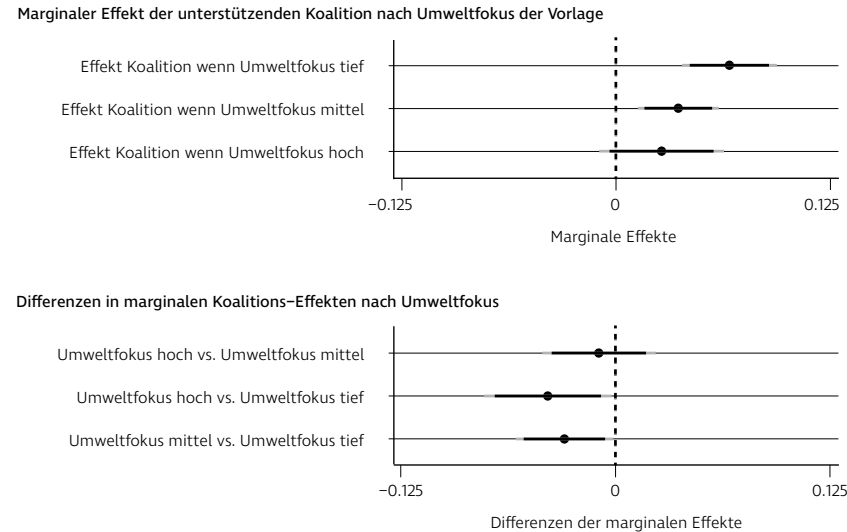
Quelle: BFS (2019), BFS (2021), Swissvotes (2021). Eigene Berechnungen und Darstellung.

²³ Alle anderen Interaktionsterme sind nicht systematisch von Null verschieden und werden hier nicht weiter diskutiert.

Abbildung 2 dokumentiert zunächst die Interaktion zwischen dem Umweltfokus und dem Typ der Vorlage. Initiativen weisen vor allem dann einen geringeren Erfolgsgrad an der Urne auf, wenn sie keinen spezifischen Umweltfokus aufweisen. Bei einem mittleren und starken Umweltfokus hingegen unterscheidet sich der Erfolgsgrad von Initiativen und Referenden nicht systematisch. Dies deutet darauf hin, dass die direkte Demokratie in gewissen Fällen durchaus offen sein kann für eine innovative Wirkung im Umweltbereich. Beispiele hierfür sind in unserem Sample etwa die Rothenthurm-Initiative zum Schutz der Moore 1987 [350], die Initiative «Stopp dem Atomkraftwerkbau» 1990 [366] oder die Alpeninitiative 1994 [408].

Ausserdem moderiert der Umweltfokus auch die Rolle der unterstützenden Koalition in einer systematischen Art und Weise (Abbildung 3). Während eine grosse dahinterstehende Koalition in allen Fällen mit einem systematisch höheren Ja-Anteil verbunden ist, schwächt sich dieser Zusammenhang bei einem stärkeren Umweltfokus von Vorlagen ab. Eine grosse Koalition scheint also

Abbildung 3: Interaktionseffekt zwischen Umweltfokus der Vorlage und der unterstützenden Koalition



Bemerkung: Abbildung basierend auf einem Modell, in welchem das in Abbildung 1 präsentierte Grundmodell um einen Interaktionseffekt zwischen den Variablen «Umweltfokus» und «Unterstützende Koalition» erweitert wurde.

Erklärung der Grafiken: Oben: «Effekt Koalition wenn Umweltfokus ...» beschreibt den Effekt der unterstützenden Koalition der Vorlage bei unterschiedlicher Ausprägung des Umweltfokus. Unten: Beschreibt die Differenzen in marginalen Koalitions-Effekten je nach Stärke des Umweltfokus.

Quelle: BFS (2019), BFS (2021), Swissvotes (2021). Eigene Berechnungen und Darstellung.

besonders bei Vorlagen, die nur geringfügig auf das Umweltthema ausgerichtet sind, wichtig für den Erfolgsgrad. Dies scheint in einem gewissen Widerspruch zur Annahme zu stehen, dass gerade explizite (und möglicherweise effektive) Umweltvorlagen auf eine grosse dahinterstehende Koalition angewiesen sind. Eine Erklärung für diesen Befund dürfte jedoch sein, dass Vorlagen mit starkem Umweltfokus fast durchgehend Initiativen sind, welche kaum je auf eine breite Unterstützung von Seiten der Parteien und Verbände bauen können.

9.5 Fazit

Der Ausgangspunkt dieses Beitrags war die Frage, unter welchen Bedingungen effektive umweltpolitische Vorlagen an der Urne erfolgreich sind. Im Gegensatz zu Ansätzen, die sich stärker auf das individuelle Verhalten von Bürger:innen gegenüber umweltpolitischen Massnahmen konzentrieren (z.B. Beiser-McGrath & Bernauer 2019; Carattini et al. 2017, 2018; Rausch & Karplus 2014), fokussierte der vorliegende Beitrag auf eine Aggregatanalyse nationaler Abstimmungsvorlagen, über die in der Schweiz zwischen 1983 und 2021 an der Urne entschieden wurde, und damit auf tatsächlich abgeschlossene Entscheidungsprozesse.

Unsere Ergebnisse stützen zunächst die prominente Public-Choice-These, wonach die Kosten umweltpolitischer Massnahmen ein Grund für die Bevölkerung sind, diese abzulehnen. Unsere Analyse präzisiert die politische Rolle dieser Kosten, indem sie aufzeigt, dass die Sichtbarkeit der Kosten und damit die direktdemokratische Hürde besonders hoch ist, wenn eine Vorlage direkt Verhaltensänderungen impliziert oder einen Alltagsbezug aufweist. Hingegen haben es abstraktere, stärker auf Ziele und Strategien ausgerichtete Vorlagen leichter, die direktdemokratische Hürde zu überspringen. Analoge Muster zeigen sich auch in Bezug auf den Instrumententyp: Während die Kostendimension bei Steuern besonders offensichtlich ist und entsprechende Massnahmen mit einem geringeren Erfolg an der Urne einhergehen, weisen Vorlagen, die Verbote oder Subventionen enthalten, in der Tendenz eine höhere Zustimmung auf. Dabei sind Letztere nicht zwingend «billiger» als Steuern, werden aber so wahrgenommen (Stadelmann-Steffen 2011). Auch der wenig überraschende Befund, dass stärker vom Status Quo abweichende Vorlagen einen geringeren Erfolgsgrad an der Urne aufweisen, lässt sich in diese Argumentation einordnen. Die Kosten ergeben sich bei weitreichenden Massnahmen nicht zuletzt aus der daraus resultierenden Unsicherheit und dem Anpassungsaufwand.

Diesen Hürden für umweltpolitische Vorlagen stehen zwei Faktoren gegenüber, welche einem Abstimmungserfolg förderlich sind. Dies sind einerseits eine grosse Koalition, welche die Vorlage unterstützt, und andererseits ein klarer Umweltfokus. Hinsichtlich des Umweltfokus zeigen die Interaktionsanalysen auf, dass vor allem Initiativen bei einer starken Fokussierung auf das Umweltthema erfolgreicher sind und die Rolle einer breiten unterstützenden Koalition schwächer ausfällt.

Unsere Analyse hat zweifellos ihre Grenzen. In Bezug auf die Zahl der Fälle sind wir natürlicherweise beschränkt auf tatsächlich an der Urne entschiedene Prozesse und gegebene zeitliche Dynamiken. Beispielsweise können wir einen in jüngerer Zeit wesentlichen innergrünen Konflikt, wie er typischerweise zwischen Verfechter:innen erneuerbarer Energien und Landschaftsschützer:innen auftritt, nicht empirisch untersuchen, weil dieser noch zu selten Gegenstand von Volksabstimmungen war. Ebenso ist durchaus zu erwarten, dass sich die Erfolgsfaktoren umweltpolitischer Abstimmungen nach zeitlichem Kontext unterscheiden. So hat sich etwa der Fokus der Umweltdiskussion über die Jahre verändert und sich jüngst auf die Klimafrage zugespitzt. Es lässt sich vermuten, dass die Hürde der direkten Demokratie für die Klimafrage angesichts von deren hoher Komplexität sowie der übernationalen Dimension besonders relevant ist. Allerdings lassen auch hier die vorhandenen Daten keine differenzierteren Analysen zu. Entsprechend sind unsere Befunde nicht kausal zu interpretieren, bieten jedoch relevante Einsichten bezüglich der Muster bisher erfolgreicherer und gescheiterter umweltpolitischer Abstimmungsvorlagen.

Wie sind nun diese Ergebnisse hinsichtlich der Möglichkeiten zu interpretieren, klimapolitische Massnahmen im direktdemokratischen Kontext politisch umzusetzen? In der Tat zeugen die Befunde in erster Linie von einem realpolitischen Dilemma in der Schweizer Klimapolitik. Zwar scheint die Betonung des Umweltthemas mit höheren Erfolgchancen von Abstimmungsvorlagen einherzugehen und zudem einige kritische Faktoren abzuschwächen. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass umweltpolitische Vorlagen in der direkten Demokratie häufiger erfolgreich sind, wenn sie nicht zu weit gehen, eher abstrakter Natur sind und keine Steuern beinhalten – gerade diese Faktoren zeichnen aber typischerweise effektive klimapolitische Massnahmen aus. Auch unter Einbezug der letzten Jahre, während derer umwelt- und klimapolitische Themen an Bedeutung gewonnen haben, bestätigt sich damit wie schon in früheren Studien (Stadelmann-Steffen 2011) in erster Linie die Vetowirkung der direkten Demokratie. Dies gilt insbesondere für die von Parlament und Regierung initiierten Vorlagen und Massnahmen – wie das jüngste Beispiel des CO₂-Gesetzes, aber auch gescheiterte kantonale Energiegesetze illustrieren. Hier scheint es nicht ohne eine Politik der kleinen Schritte zu gehen, d.h. gut austarierte Vorlagen, die einerseits von einer möglichst grossen Koalition gestützt werden, und andererseits das Potential haben, einen neuen «Status Quo» zu bilden, welcher weitere und effektivere Reformen erleichtert. Unsere Befunde zeigen auf, dass dabei ein klarer Fokus auf das übergeordnete Ziel, sprich die Betonung von Umwelt- und Klimazielen, dem Erfolg von Vorlagen zuträglich ist. Ein solcher Bezug zum langfristigen Gemeinwohl kann möglicherweise ein Gegengewicht zu den sichtbaren, kurzfristigen Kosten bilden (Stadelmann-Steffen & Dermont 2018).

Überdies zeigt ein detaillierter Blick auf die begünstigenden Faktoren sowie die untersuchten Vorlagen, dass die direkte Demokratie durchaus Gelegenheiten bieten kann, insbesondere über Initiativen relativ weitreichende Vor-

lagen im Umweltbereich durchzubringen. In diesem Kontext ist es interessant zu erwähnen, dass von den 15 Initiativen, die in den letzten 40 Jahren an der Urne angenommen wurden, nicht weniger als fünf die Umweltpolitik betrafen. Die konkreten Fälle deuten allerdings darauf hin, dass der Initiativerfolg oft besonderen Konstellationen und Momenten geschuldet war, welche sich kaum statistisch generalisieren lassen. Auch sind erfolgreiche Initiativen im Bereich der Klimapolitik und in jüngster Zeit bisher noch ausgeblieben. Nichtsdestotrotz spricht einiges dafür, dass Initiativen nebst der zuvor skizzierten Politik der kleinen Schritte das Potential haben, der Schweizer Klimapolitik zusätzliche Dynamik zu verleihen – entweder, indem sie in besonderen Momenten eine Mehrheit an der Urne erhalten, oder aber auch indirekter, indem sie ein Thema auf die politische Agenda bringen oder es im politischen Prozess stärken.

9.6 Literatur

- Ashworth, John, Benny Geys & Bruno Heyndels. 2006. Determinants of Tax Innovation: The Case of Environmental Taxes in Flemish Municipalities. *European Journal of Political Economy* 22(1): 223–247. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2005.06.004>.
- Bakaki, Zorzeta & Thomas Bernauer. 2017. Citizens Show Strong Support for Climate Policy, but Are They also Willing to Pay? *Climatic Change* 145(1): 15–26. <https://doi.org/10.1007/s10584-017-2078-x>.
- Beiser-McGrath, Liam F. & Thomas Bernauer. 2019. Could Revenue Recycling Make Effective Carbon Taxation Politically Feasible? *Science Advances* 5(9): 3323–3341. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aax3323>.
- BFS (Bundesamt für Statistik). 2019. Nationalratswahlen: Mandatsverteilung nach Parteien. Neuenburg: BFS, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/nationalratswahlen/mandatsverteilung.assetdetail.11048413.html> (30.05.2021).
- BFS (Bundesamt für Statistik). 2021. Bruttoinlandprodukt, lange Serie. Neuenburg: BFS, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/volkswirtschaft/volkswirtschaftliche-gesamtrechnung/bruttoinlandprodukt.assetdetail.18584979.html> (10.09.2021).
- Blake, James. 1999. Overcoming the “Value-Action Gap” in Environmental Policy: Tensions Between National Policy and Local Experience. *Local Environment* 4(3): 257–278.
- Bornstein, Nicholas & Bruno Lanz. 2008. Voting on the Environment: Price or Ideology? Evidence from Swiss Referendums. *Ecological Economics* 67(3): 430–440. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2007.12.026>.
- Bornstein, Nicholas & Philippe Thalmann. 2008. “I Pay Enough Taxes Already!” Applying Economic Voting Models To Environmental Referendums.

- Social Science Quarterly* 89(5): 1336–1355. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6237.2008.00580.x>.
- Brückmann, Gracia & Thomas Bernauer. 2020. What Drives Public Support for Policies to Enhance Electric Vehicle Adoption? *Environmental Research Letters* 15(9): 094002, <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab90a5>.
- Burger, Rudolf. 2019. Langer Abschied von der Kernkraft mit neuer Strategie und neuem Gesetz. Bern: Swissvotes, <https://swissvotes.ch/attachments/4a7e4d2cd23185ba13acd2e03893a0bb10acac19cf5087739e806e5ecae1194d> (18.01.2022).
- Carattini, Stefano, Andrea Baranzini, Philippe Thalmann, Frédéric Varone & Frank Vöhringer. 2017. Green Taxes in a Post-Paris World: Are Millions of Nays Inevitable? *Environmental and Resource Economics* 68(1): 97–128. <https://doi.org/10.1007/s10640-017-0133-8>.
- Carattini, Stefano, Maria Carvalho & Sam Fankhauser. 2018. Overcoming Public Resistance to Carbon Taxes. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 9: e531. <https://doi.org/10.1002/wcc.531>.
- Cerin, Pontus. 2006. Bringing Economic Opportunity into Line with Environmental Influence: A Discussion on the Coase Theorem and the Porter and van der Linde Hypothesis. *Ecological Economics* 56(2): 209–225. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2005.01.016>.
- Cherry, Todd L., Steffen Kallbekken & Stephan Kroll. 2012. The Acceptability of Efficiency-Enhancing Environmental Taxes, Subsidies and Regulation: An Experimental Investigation. *Environmental Science and Policy* 16(1): 90–96. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2011.11.007>.
- Climate Leadership Council. 2019. Economists' Statement on Carbon Dividends. Washington (D.C.), Climate Leadership Council, <https://clcouncil.org/economists-statement/> (01.09.2021).
- de Groot, Judith I.M., & Geertje Schuitema. 2012. How to Make the Unpopular Popular? Policy Characteristics, Social Norms and the Acceptability of Environmental policies. *Environmental Science and Policy* 19–20: 100–107. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.03.004>.
- Dermont, Clau, Karin Ingold, Lorenz Kammermann & Isabelle Stadelmann-Steffen. 2017. Bringing the Policy Making Perspective in: A Political Science Approach to Social Acceptance. *Energy Policy* 108(1): 359–368. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.05.062>.
- Dermont, Clau & Isabelle Stadelmann-Steffen. 2020. The Role of Policy and Party Information in Direct-Democratic Campaigns. *International Journal of Public Opinion Research* 32(3): 442–466. <https://doi.org/10.1093/ijpor/edz030>.
- Drews, Stefan & Jeroen C.J.M. van den Bergh. 2016. What Explains Public Support for Climate Policies? A Review of Empirical and Experimental Studies.

- Climate Policy 16(7): 855–876. <https://doi.org/10.1080/14693062.2015.1058240>.
- Dyck, Joshua J. & Shanna Pearson-Merkowitz. 2019. Ballot Initiatives and Status Quo Bias. *State Politics & Policy Quarterly* 19(2): 180–207. <https://doi.org/10.1177%2F1532440018815067>.
- European Association of Environment and Resource Economists (EAERE). 2019. Economists' Statement on Carbon Pricing. Marghera-Venice: EAERE, <http://www.eaere.org/statement/> (01.07.2021).
- Franzen, Axel, & Dominikus Vogl. 2013. Time Preferences and Environmental Concern. *International Journal of Sociology* 43(4): 39–62. <https://doi.org/10.2753/IJS0020-7659430401>.
- Garmann, Sebastian. 2014. Do Government Ideology and Fragmentation Matter for Reducing CO₂-Emissions? Empirical Evidence from OECD Countries. *Ecological Economics* 105(C): 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2014.05.011>.
- Graf, Manuel. 2010. Der Umweltschutz erhält eine umfassende Verfassungsgrundlage. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 310–311). Bern: Haupt Verlag.
- Hadfield, Jarrod D. 2010. MCMC Methods for Multi-Response Generalized Linear Mixed Models: The MCMCglmm R Package. *Journal of Statistical Software* 33(2): 1–22. <https://doi.org/10.18637/jss.v033.i02>.
- Halbheer, Daniel, Sarah Niggli & Armin Schmutzler. 2006. What Does it Take to Sell Environmental Policy? An Empirical Analysis of Referendum Data. *Environmental and Resource Economics* 33(4): 441–462. <https://doi.org/10.1007/s10640-005-4993-y>.
- Hessami, Zohal, & Sven Resnjanskij. 2019. Complex Ballot Propositions, Individual Voting Behavior, and Status Quo Bias. *European Journal of Political Economy* 58(1): 82–101. <https://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.10.004>.
- Howlett, Michael. 2005. What is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes and Policy-Implementation Styles. In Pearl Eliadis, Margaret M. Hill & Michael P. Howlett (Eds.), *Designing Government. From Instruments to Governance* (S. 31–50). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Hug, Simon, & George Tsebelis. 2002. Veto Players and Referendums Around the World. *Journal of Theoretical Politics* 14(4): 465–515. <https://doi.org/10.1177%2F095169280201400404>.
- Ingold, Karin, Isabelle Stadelmann-Steffen, & Lorenz Kammermann. 2019. The Acceptance of Instruments in Instrument Mix Situations: Citizens' Perspective on Swiss Energy Transition. *Research Policy* 48(10): 103694. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.10.018>.

- Jackman, Simon. 2009. *Bayesian Analysis for the Social Sciences*. Chichester (UK): John Wiley & Sons.
- Kenny, John. 2020. Economic Conditions and Support for the Prioritisation of Environmental Protection during the Great Recession. *Environmental Politics* 29(6): 937–958. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1680074>.
- Kirchgässner, Gebhard & Friedrich Schneider. 2003. On the Political Economy of Environmental Policy. *Public Choice* 115(3/4): 369–396.
- Knill, Christoph, Marc Debus & Stephan Heichel. 2010. Do Parties Matter in Internationalised Policy Areas? The Impact of Political Parties on Environmental Policy Outputs in 18 OECD Countries, 1970–2000. *European Journal of Political Research* 49(3): 301–336. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01903.x>.
- Koch, Karl-Rudolf. 2007. *Introduction to Bayesian Statistics*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Larsson, Jörgen, Simon Matti & Jonas Nässén. 2020. Public Support for Aviation Policy Measures in Sweden. *Climate Policy* 20(10): 1305–1321. <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1759499>.
- Linde, Stefan. 2018. Political Communication and Public Support for Climate Mitigation Policies: a Country-Comparative Perspective. *Climate Policy* 18(5): 543–555. <https://doi.org/10.1080/14693062.2017.1327840>.
- Linder, Wolf & Sean Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 4., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bern: Haupt Verlag.
- Löfgren, Åsa, & Katarina Nordblom. 2010. Attitudes towards CO2 Taxation – Is There an Al Gore Effect? *Applied Economics Letters* 17(9): 845–848. <https://doi.org/10.1080/13504850802584849>.
- Longchamp, Claude. 1991. Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit. Zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz. In *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* (S. 303–326). Bern: Verlag Paul Haupt.
- Mayer, Adam & E. Keith Smith. 2017. Rethinking Economic Conditions and Environmental Attitudes: Macroeconomic Effects, Individual Experiences, and Subjectivity. *Social Currents* 4(4): 342–359. <https://doi.org/10.1177%2F2329496516670185>.
- Mildenberger, Matto & Anthony Leiserowitz. 2017. Public Opinion on Climate Change: Is There an Economy–Environment Tradeoff? *Environmental Politics* 26(5): 801–824. <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1322275>.
- Millar, Heather, Eve Bourgeois, Steven Bernstein & Matthew Hoffmann. 2021. Self-reinforcing and Self-undermining Feedbacks in Subnational Climate Policy Implementation. *Environmental Politics* 30(5): 791–810. <https://doi.org/10.1080/09644016.2020.1825302>.

- Morisi, Davide, Céline Colombo & Andrea De Angelis. 2021. Who is Afraid of a Change? Ideological Differences in Support for the Status Quo in Direct Democracy. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 31(3): 309–328. <https://doi.org/10.1080/17457289.2019.1698048>.
- Neumayer, Eric. 2003. Are Left-Wing party Strength and Corporatism Good for the Environment? Evidence from Panel Analysis of Air Pollution in OECD Countries. *Ecological Economics* 45(2): 203–220. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(03\)00012-0](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(03)00012-0).
- Pleger, Lyn E., Philipp Lutz, & Fritz Sager. 2018. Public Acceptance of Incentive-based Spatial Planning Policies: A Framing Experiment. *Land Use Policy* 73(3): 225–238. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.01.022>.
- Priddat, Birger P. 2008. Öffentliche Güter als politische Güter. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU/Journal for Public and Nonprofit Services* 31(2): 152–173. 10.5771/0344-9777-2008-2-152.
- Rausch, Sebastian & Valerie J. Karplus. 2014. Market vs. Regulation: The Efficiency and Distributional Impacts of U.S. Climate Policy Proposals. *Energy Journal* 36(1): 199–227. <http://dx.doi.org/10.5547/01956574.35.SI1.11>.
- Sciarini, Pascal, Nicholas Bornstein, & Bruno Lanz. 2007. The Determinants of Voting Choices on Environmental Issues: A Two-level Analysis. In Claes de Vreese (Ed.), *The Dynamics of Referendum Campaigns: An International Perspective* (S. 234–266). Houndmills/Basingstoke/ Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft). 2021. Konjunkturprognosen. Bern/ Genf: SECO. <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/konjunkturprognosen.html> (20.11.2021).
- Shum, Robert Y. 2011. Effects of Economic Recession and Local Weather on Climate Change Attitudes. *Climate Policy* 12(1): 38–49. <https://doi.org/10.1080/14693062.2011.579316>.
- Siebert, Horst. 1985. Zum Zielkonflikt zwischen Wachstum und Umwelt. In Hellmuth Milde und Hans Monissen (Hrsg.), *Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften: Gérard Gäfigen zum 60. Geburtstag* (S. 385–398). Stuttgart: Kohlhammer.
- Soss, Joe & Sanford F. Schram. 2016. A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback *American Political Science Association* 101(1): 111–127. <https://doi.org/10.1017/S0003055407070049>.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle. 2011. Citizens as Veto Players: Climate Change Policy and the Constraints of Direct Democracy. *Environmental Politics* 20(4): 485–507. <https://doi.org/10.1080/09644016.2011.589577>.

- Stadelmann-Steffen, Isabelle & Clau Dermont. 2018. The Unpopularity of Incentive-based Instruments: What Improves the Cost-benefit Ratio? *Public Choice* 175(1–2): 37–62. <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0513-9>.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle & Clau Dermont. 2021. Acceptance through Inclusion? Political and Economic Participation and the Acceptance of Local Renewable Energy Projects in Switzerland. *Energy Research & Social Science* 71: 101818. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101818>.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle & Christina Eder. 2021. Public Opinion in Policy Contexts. A Comparative Analysis of Domestic Energy Policies and Individual Policy Preferences in Europe. *International Political Science Review* 42(1): 78–94. <https://doi.org/10.1177%2F0192512120913047>.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle, Karin Ingold, Stefan Rieder, Clau Dermont, Lorenz Kammermann & Chantal Strotz. 2018. *Akzeptanz erneuerbarer Energie*. Universität Bern, Interface Politikstudien Forschung Beratung, EAWAG.
- Swissvotes. 2021. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen: Datensatz. Bern: Swissvotes, www.swissvotes.ch (01.09.2021).
- Trechsel, Alexander & Hanspeter Kriesi. 1996. Switzerland: the Referendum and Initiative as a Centrepiece of the Political System. In Michael Gallagher und Pier V. Uleri (Eds.), *The Referendum Experience in Europe* (S. 185–208). London: Macmillan Press.
- Upham, Paul, Paula Kivimaa, Per Mickwitz & Kerstin Åstrand. 2014. Climate Policy Innovation: a Sociotechnical Transitions Perspective. *Environmental Politics* 23(5): 774–794. <https://doi.org/10.1080/09644016.2014.923632>.
- Wicki, Michael, Lukas Fesenfeld & Thomas Bernauer. 2019. In Search of Politically Feasible Policy-Packages for Sustainable Passenger Transport: Insights from Choice Experiments in China, Germany, and the USA. *Environmental Research Letters* 14(8): 084048. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab30a2>.
- Wicki, Michael, Robert Alexander Huber & Thomas Bernauer. 2020. Can Policy-packaging Increase Public Support for Costly Policies? Insights from a Choice Experiment on Policies against Vehicle Emissions. *Journal of Public Policy* 40(4): 599–625. <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000266>.
- Wüstenhagen, Rolf, Maarten Wolsink & Mary Jean Bürer. 2007. Social Acceptance of Renewable Energy Innovation: An Introduction to the Concept. *Energy Policy* 35(5): 2683–2691. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.001>.
- Zaller, John. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.

10 Fluch oder Segen? Die Rolle der direkten Demokratie bei der Entwicklung der Frauen- und Gleichstellungspolitik seit 1971

Anja Heidelberger und Marlène Gerber

10.1 Einleitung

Trotz geringer Erfolgschancen – seit 1971 wurden nur 9,8 Prozent der Initiativen angenommen (Swissvotes 2021) – erfreut sich das Instrument der Volksinitiative weiterhin grosser Beliebtheit, durchaus auch bei Gruppen, deren Initiativen bisher nie oder fast nie an der Urne erfolgreich waren. Ein Grund dafür ist, dass Volksinitiativen nicht nur im Fall einer Annahme einen Einfluss auf die Rechtsetzung oder auf die Politik ausüben können, sondern durchaus auch bei ihrer Lancierung, Ablehnung oder bei einem Rückzug durch die Initiant:innen (Rohner 2012; Linder & Mueller 2017). So können Regierung und Parlament etwa einen Teil der Anliegen der Initiative in einen Gegenentwurf oder Gegenvorschlag aufnehmen und diese somit teilweise erfüllen. Gleichzeitig kann das Hauptziel einer Initiative zum Beispiel auch darin liegen, ein Thema bekannt zu machen und eine öffentliche Diskussion dazu anzuregen. Auch Referenden weisen nicht nur einen direkten Effekt auf die Rechtsetzung auf, indem vom Parlament verabschiedete Verfassungsartikel oder Gesetze von den Stimmbürger:innen abgelehnt werden können. Ebenfalls kann das Referendum eine indirekte Wirkung entfalten respektive dazu führen, dass das «Parlament anders entscheidet, als es entscheiden würde, wenn keine direktdemokratischen Instrumente bestünden» (Vatter & Danaci 2010, 207). Hier besteht der indirekte Effekt hauptsächlich darin, dass die unterschiedliche Glaubwürdigkeit von Referendumsdrohungen verschiedener Akteur:innen mitentscheidet, welche Gruppen bereits vorgängig in die Ausarbeitung der Vorlagen eingebunden werden (Neidhart 1970; Kriesi 1991; Christmann 2010).

Solche direkten und indirekten Effekte untersuchen wir für frauenspezifische¹ und gleichstellungspolitische Vorlagen. Dabei wird ersichtlich, dass direktdemokratische Instrumente nicht nur – wie eingangs aufgeführt – positive Effekte, sondern auch negative Effekte haben können. So weist bereits die späte Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz auf einen Verzögerungseffekt direktdemokratischer Instrumente hin (Vatter 2020, 380). Verschiedene Autor:innen machen denn gar hauptsächlich die direkte Demokratie für die späte Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz verantwortlich oder

1 Frauen bilden jedoch keine homogene Gruppe, sondern unterscheiden sich nicht zuletzt auch in ihren politischen Positionen, was für ihr Abstimmungsverhalten oftmals entscheidender ist als ihr Geschlecht (Lloren 2015).

sprechen ihr zumindest eine gewichtige Rolle dabei zu (z. B. Braun Binder & Wili-Luginbühl 2013; Fuchs 2018). Auch für die Zeit nach der Einführung des Frauenstimmrechts gehen Studien von negativen direkten Effekten auf die Gleichstellungspolitik aus, zumal viele frauenspezifische und gleichstellungspolitische² Vorlagen an der Urne abgelehnt wurden (Ballmer-Cao 1994), namentlich die Mutterschaftsversicherung [323, 349, 458]³ und das Recht auf Schwangerschaftsabbruch [274]. In der Forschung bisher weniger Beachtung fand hingegen die Untersuchung von indirekten direktdemokratischen Effekten. Auch verlangt die Forschung in diesem Bereich nach 50 Jahren Frauenstimmrecht nach einer systematischen Überprüfung der bisher festgestellten Effekte. Entsprechend geht unser Beitrag der folgenden Forschungsfrage nach: *Welche Effekte übten die direktdemokratischen Instrumente der Schweiz seit 1971 auf die Durchsetzung gleichstellungspolitischer und frauenspezifischer Anliegen aus?*

Um diese Frage zu beantworten, stellen wir zuerst die verschiedenen möglichen Effekte von Referenden und Volksinitiativen vor (10.2). In 10.3 erörtern wir unsere Daten und unser methodisches Vorgehen. Dann diskutieren wir in 10.4 Beispiele für die postulierten Effekte, wobei wir uns insbesondere auf Fälle aus Gerber und Heidelberger (2021) stützen. Dabei quantifizieren wir diese Effekte soweit wie möglich respektive legen dar, wie häufig sie seit Einführung des Frauenstimmrechts bei frauenspezifischen und gleichstellungspolitischen Vorlagen anzutreffen waren. In 10.5 fassen wir die Ergebnisse zusammen.

10.2 Effekte der direktdemokratischen Instrumente

Die Instrumente der direkten Demokratie weisen unterschiedliche Wirkungen auf die Schweizer Politik auf. Wir unterscheiden diesbezüglich direkte und indirekte Wirkungen der direktdemokratischen Instrumente, wobei sich die direkten Effekte durch den Abstimmungsentscheid (Annahme einer Volksinitiative oder Ablehnung einer Referendumsvorlage) auf die Schweizer Politik ergeben, während sich indirekte Effekte im parlamentarischen und im vorparlamentari-

- 2 Während die rechtliche Gleichstellung, die gleiche Rechte für Frauen und Männer fordert, zwischen 1971 und 2013 schrittweise weitgehend erreicht worden ist (Ballmer-Cao 2006; Engeli 2017), bleibt die tatsächliche (auch substantielle oder materielle) Gleichstellung, die Frauen und Männern zu einer gleichen Stellung verhelfen will (Kägi-Diener 2006, 5), weiterhin unerreicht, wie beispielsweise die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) festhält (Keller 2015). Gleichzeitig wurden bisher auch einige Privilegien der Frauen (tieferes Rentenalter, höhere Witwenrente oder fehlende Militärdienstpflicht) nicht abgeschafft.
- 3 Die in diesem Sammelband erwähnten Abstimmungsvorlagen werden mit ihren offiziellen Nummern in eckigen Klammern versehen. Dies ermöglicht es den Leser:innen, via swissvotes.ch rasch mehr über die Vorlage zu erfahren. Die Eingabe von [swissvotes.ch/vote/\[NUMMER\]](http://swissvotes.ch/vote/[NUMMER]) in den Browser führt zu den zahlreichen von Swissvotes zur Verfügung gestellten Daten, Analysen und Originaldokumenten.

schen Prozess niederschlagen. Indirekte Effekte können ihre Wirkung entweder sofort entfalten, indem die Regierung oder das Parlament einer Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag oder einen direkten Gegenentwurf gegenüberstellen oder bei der Beratung einer eigenen Vorlage versuchen, durch Konzessionen an bedeutende politische Akteur:innen ein Referendum zu verhindern. Indirekte Effekte einer Volksinitiative oder Referendumsvorlage können sich aber auch erst nach der Abstimmung über die entsprechende Vorlage zeigen. So erlauben es Abstimmungen über Initiativen oder Referenden etwa, neue Themen und/oder Argumente in die öffentliche Diskussion einzubringen sowie einem Themenbereich Schub zu verleihen, was sich auch auf die im Nachgang der Abstimmung stattfindenden weiteren parlamentarischen und gesellschaftlichen Diskussionen auswirken kann. Im Unterschied zum ersten Typ von indirekten Effekten spielt es in diesem Fall weniger eine Rolle, welche Akteur:innen von den direktdemokratischen Instrumenten Gebrauch gemacht haben – oder durch Ergreifen des fakultativen Referendums Gebrauch machen könnten –, sondern vielmehr, welche Meinungsbildungsprozesse durch die Ergreifung dieser Instrumente innerhalb und ausserhalb des Parlaments angestossen werden. In der Folge diskutieren wir die insgesamt sieben verschiedenen Effekte, die wir in Abschnitt 10.3.2 überblicksartig darstellen.

10.2.1 Die Effekte des Referendums

Das fakultative Referendum⁴ gilt im Allgemeinen als Bremspedal der Schweizer Politik (Freitag et al. 2003; Linder & Mueller 2017, 317; Vatter 2020, 370). So stellt es einen zusätzlichen Vetopunkt im Gesetzgebungsprozess dar und erlaubt es Stimmberechtigten, vom Parlament gefällte Beschlüsse zu bekämpfen. Auch das obligatorische Referendum, das bei allen Verfassungsänderungen zwingend durchgeführt wird, stellt einen zusätzlichen Vetopunkt dar. Wird eine Referendumsvorlage an der Urne abgelehnt, bezeichnen wir dies als den direkten Effekt des Referendums respektive als den *Bremseffekt des Referendums*. Es reicht für Verfassungs- oder Gesetzesänderungen in der Schweiz somit nicht aus, die Mehrheit der Parlamentarier:innen hinter sich zu wissen, zusätzlich muss in einer Referendumsabstimmung auch eine Mehrheit der Stimmbürger:innen und – im Falle von Verfassungsänderungen – der Kantone überzeugt werden. In unserem Zusammenhang bedeutet das: Wenn eine Reform mit frauenspezifischen oder gleichstellungspolitischen Anliegen im Parlament durchgesetzt werden kann, heisst dies noch lange nicht, dass sie auch eine Urnenabstimmung übersteht. Sie kann also mittels direktdemokratischer Instrumente ausgebremst werden.

Der indirekte *Integrationseffekt des Referendums* bezeichnet die Einbindung sogenannt «referendumsfähiger Kräfte», also derjenigen Gruppen, die glaubwürdig mit einem Referendum drohen können (Neidhart 1970; Kriesi 1991;

4 Mit 50 000 Unterschriften kann eine eidgenössische Volksabstimmung über Gesetzesbeschlüsse oder bestimmte andere Beschlüsse des Parlaments verlangt werden.

Christmann 2010). Diese Referendumsdrohung wird vielfach «als Verhandlungspfund zum Ausgleich der Interessen am Verhandlungstisch» eingebracht, wie Linder und Wirz (2014, 157) betonen. Solche Drohungen werden aufgrund der hohen Ablehnungsquote von fakultativen Referendumsvorlagen in der Höhe von 42 Prozent (Stand Ende 2021; vgl. Swissvotes 2021) oft ernstgenommen. Bei den obligatorischen Referenden liegt die Erfolgsquote zwar höher – bisher waren 75 Prozent der Vorlagen in obligatorischen Referenden erfolgreich –, aber auch hier müssen die Vorlagen vorgängig so ausgestaltet werden, dass sie diese Hürde voraussichtlich überstehen. Insgesamt führt das «Damoklesschwert» (Kriesi 1991) des Referendums dazu, dass die Behörden auch mithilfe von vorgängigen Vernehmlassungen systematisch so viele Meinungen wie möglich einholen (Linder & Mueller 2017, 305f.). Dies allein bedeutet jedoch noch nicht, dass jede Stellungnahme den Gesetzgebungsprozess beeinflussen kann, denn die Verwaltung (und anschliessend das Parlament) entscheidet als Gatekeeper, welchen Stellungnahmen sie wie viel Gewicht beimisst (Bieri 2020) – vermutlich auch in Abhängigkeit der Referendumsfähigkeit der Absender:innen. Denn die «Organisations- und Konfliktfähigkeit gesellschaftlicher Interessen [sind] ungleich» (Linder 2006, 13). Die unterschiedlichen Einflusschancen aufgrund dieser Ungleichheit bezeichnen wir als *Ausgrenzungseffekt des Referendums*. Dass organisierte Gleichstellungsinteressen vor 1971 bloss eine geringe Referendumsmacht hatten, liegt nahe. Doch wie steht es um die Zeit danach? Senti und Schläpfer (2004, 59) präsentierten dazu erste Erkenntnisse auf Basis einer Untersuchung der Vernehmlassungseingaben der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF). Dabei weisen sie zwar eine «gute Resonanz» der Eingaben aus, betonen aber gleichzeitig, dass der politische Einfluss der EKF im Vergleich zu referendumsfähigen Akteur:innen, die andere Interessen vertreten, im untersuchten Zeitraum zwischen 1977 und 2001 nicht besonders bedeutend war.

10.2.2 Die Effekte der Volksinitiativen

Während das fakultative und das obligatorische Referendum vor allem den Einbezug gut organisierter Interessen begünstigen, erlaubt es die Volksinitiative theoretisch auch weniger gut organisierten Gruppen ausserhalb des Parlaments, ihre Interessen ins politische System einzubringen (Linder & Mueller 2017; siehe auch die Beiträge von Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder sowie von Hans-Peter Schaub und Karin Frick im vorliegenden Band). Auf dem Papier den grössten Einfluss weisen dabei die wenigen Initiativen auf, die tatsächlich von Volk und Ständen angenommen wurden – es handelt sich dabei um 10,6 Prozent aller Initiativen, die seit 1891 zur Abstimmung kamen (Stand Ende 2021; vgl. Swissvotes 2021). Sie sind die einzigen, die einen direkten Effekt auf die Rechtsetzung aufweisen, weshalb wir in Anlehnung an Rohner (2012) vom *Rechtsetzungseffekt der Initiative* sprechen. Wie gross der Einfluss einer Initiative auf die Politik in der Realität ist, ist jedoch stark von der Vorlage abhängig. So steht der

Initiativtext bei Annahme einer Initiative zwar in der Verfassung, muss vor seiner Anwendung jedoch üblicherweise noch in einem Gesetz umgesetzt werden.⁵

Als *Schwungrad- oder Verhandlungspfandeffekt* der Initiative bezeichnen wir in Anlehnung an Linder und Mueller (2017, 322) die mit der Hoffnung der Initiant:innen verknüpfte Idee, dass das Parlament auf Basis des Begehrens einen direkten Gegenentwurf oder einen indirekten Gegenvorschlag entwirft, «der das Initiativbegehren zumindest teilweise aufnimmt». Damit verlief also der Effekt der Initiative nicht direkt über ihre Annahme, sondern indirekt, indem die Einreichung einer Initiative das Parlament zur Erarbeitung eines alternativen Vorschlags bewegt. Rohner (2012) nennt als Voraussetzung für einen Gegenvorschlag oder -entwurf, dass eine Initiative an der Urne zumindest minimale Erfolgsaussichten hätte.

10.2.3 Allgemeine Wirkungen von Volksabstimmungen

Eine Wirkung, die sich sowohl für Initiativen als auch für Referenden beobachten lässt, ist der Auftrieb, den verwandte Forderungen durch die Annahme einer Vorlage an der Urne erhalten – wir nennen diesen Effekt hier *Erfolgseffekt*. Demnach wird nach einem Erfolg versucht, bestehende Strukturen und Koalitionen auf Projekte in anderen, ähnlichen Themenbereichen zu übertragen, um diesen damit ebenfalls zum Erfolg zu verhelfen.⁶

Gleichzeitig können Niederlagen in Volksabstimmungen sehr negative Effekte auf verwandte Anliegen haben. Zwar dürfen Inhalte, über die an der Urne entschieden wurde, rechtlich jederzeit wieder eingebracht werden, politisch wird ein solches Verhalten jedoch nicht selten als «Zwängerei» erachtet, wie zahlreiche Diskussionen im Parlament zeigen.⁷ So kann jede Volksabstimmung eine – zumindest temporäre – Entscheidung darstellen und die Debatten in diesem Bereich für die nächsten Jahre einschränken. Insbesondere wenn eine Seite deutlich verliert, könnten ihre Aspirationen in diesem Bereich für die folgenden Jahre stark ausgebremst werden (*Niederlageeffekt*). Im Falle von frauen- und gleichstellungspolitischen Anliegen stellt deren Ablehnung an der Urne für Entscheidungsträger:innen gemäss Ballmer Cao (1994, 257) einen weiteren Beweis für unzureichendes Druckpotential dar. Folglich erachten sie es anschliessend

5 Inwiefern die Annahme einer Volksinitiative tatsächlich zur Erarbeitung griffiger Gesetzesvorlagen führte, wurde bis anhin in der Forschung noch wenig untersucht (Vatter et al. 2019).

6 Gerade im Falle von angenommenen Volksinitiativen könnte das Vorliegen eines solchen Erfolgseffektes aber auch Ausdruck dafür sein, dass die Policy-Implementierung nach Annahme nicht den Vorstellungen der Initiant:innen entspricht respektive ein Implementationsdefizit vorliegt (Vatter et al. 2019).

7 Beispielsweise bezeichnete SVP-Ständerat This Jenny die erneuten Diskussionen um die Einführung einer Mutterschaftsversicherung 2003 als «Zwängerei» (AB SR, 2003, S. 531), genauso wie etwa Thomas Onken (sp, TG) die Erhöhung des Frauenrentenalters im Rahmen der 10. AHV-Revision (AB SR, 1994, S. 570).

nicht als notwendig, dasselbe Anliegen erneut in parlamentarische Entscheidungsprozesse zu integrieren.

Versteht man hingegen Volksabstimmungen nicht nur als «moments of mass voting», sondern auch als Prozess, konzentriert sich die Frage der Auswirkungen der direkten Demokratie nicht ausschliesslich auf das Ergebnis der Abstimmung, sondern auch auf die damit einhergehende Meinungsbildung (Landemore 2018, 322; vgl. auch Chambers 2018; Parkinson 2020). Durch den Abstimmungskampf und die Berichterstattung in den Medien werden Argumente öffentlich zugänglich, die vorher nur in einem kleinen Zirkel diskutiert wurden (Chambers 2004). Während dieses Prozesses können neue Argumente oder Positionen bekannt werden, die in die Überlegungen einer breiteren Bevölkerung miteinfließen und/oder die Bedeutung beeinflussen, die dem Thema beigemessen wird. Auf diesen Effekt zählen viele Initiant:innen von Volksinitiativen. So zielen nicht alle Initiativen in erster Linie auf eine sofortige direkte oder indirekte Wirkung, sondern häufig auch auf das zukünftige Agenda Setting. Gemäss diesem sogenannten *Katalysatoreffekt der Initiative* (Linder & Mueller 2017, 322f.) sollen mithilfe einer Initiative neue Themen in die Diskussion eingebracht werden, wobei diese Diskussionen die Grundlage für allfällige spätere Veränderungen legen sollen. Die Initiative erzielt in diesem Sinne somit vor allem einen mittel- oder langfristigen Effekt, indem sie den Anstoss für weitere politische Vorstösse geben kann.⁸

8 Daneben sind noch zwei weitere Effekte denkbar: Einerseits gibt es eine Ventilfunktion der Initiative, wonach Initiativen in erster Linie dazu dienen können, «Protest, Unzufriedenheit und politische Empörung [...] als politische[n] Dampf» abzulassen (Linder & Mueller 2017, 321f.). Sie sollen somit Politik und Gesellschaft aufzeigen, dass Unzufriedenheit mit dem Status quo in einem Themenbereich besteht. Andererseits können sich Initiativen auch über den eigentlichen Abstimmungszeitraum und -gegenstand hinaus auf die Politik auswirken. Auch Anliegen, die in einer Referendumsabstimmung zu Fall gebracht werden, müssen deshalb nicht zwingend dauerhaft von der politischen Agenda verschwinden. Vielmehr können gerade die Diskussionen im Vorfeld der Abstimmung aufzeigen, welche zentralen Argumente bei der Erarbeitung der Abstimmungsvorlage nicht aufgenommen worden waren, wodurch diese Fehler womöglich bei zukünftigen Projekten vermieden werden können. Demzufolge können die Behörden eine Niederlage in einer Referendumsabstimmung auch als Anlass nehmen, mit einer angepassten Vorlage einen breiteren Kompromiss für ein Anliegen zu finden. Beide Effekte lassen wir hier mangels systematischer Messmöglichkeiten weg.

10.3 Die Messung direkter und indirekter Effekte der direkten Demokratie

10.3.1 Die untersuchten Vorlagen

Thematisch untersuchen wir in diesem Artikel diejenigen Vorlagen, die Frauen besonders stark betreffen, entweder indem es sich um einen Aus- oder Abbau ihrer Rechte oder Privilegien handelt oder indem es darin um die tatsächliche Gleichstellung zwischen den Geschlechtern, also eine Verbreiterung ihrer Handlungsoptionen, geht. Die Definition dieser Vorlagen stellt jedoch eine Herausforderung dar. Wir haben diese Problematik hier gelöst, indem wir die Parlamentsdiskussionen zu einer Vorlage untersucht haben und dabei die Anzahl Erwähnungen des Wortes «Frauen» gezählt haben.⁹ Mithilfe dieses Vorgehens haben wir 50 Vorlagen eruiert, bei denen der Begriff «Frauen» im amtlichen Bulletin entweder mindestens einmal pro zwei Seiten oder insgesamt mindestens 18 Mal vorkommt (eine Liste der entsprechenden Vorlagen findet sich in Tabelle 4 am Schluss dieses Beitrags).¹⁰

Um in einem zweiten Schritt festzustellen, welchen Erfolg die Befürworter:innen der entsprechenden Vorlagen hatten, muss zuerst definiert werden, ob eine Vorlage auf einen Aus- oder einen Abbau der Rechte, Privilegien oder Handlungsoptionen von Frauen abzielte. Insgesamt wurden 25 Vorlagen als Ausbaivorlagen identifiziert. Diese zeichnen sich entweder dadurch aus, dass den Frauen mehr Rechte zugestanden (z.B. Schaffung eines Rechts auf Schwangerschaftsabbruch [274]) oder Privilegien im Vergleich zu den Männern ausgebaut werden sollten (z.B. Samenspende für lesbische Paare durch Ehe für alle [647]), oder dass mit Massnahmen zur Herstellung der tatsächlichen Gleichstellung versucht wurde, die Handlungsoptionen von Frauen auszuweiten (z.B. Bundesbeschluss über die Familienpolitik [567]). Insgesamt 12 Vorlagen wurden als Abbauvorlagen klassiert, da sie entweder auf einen Abbau von Rechten (z.B. Verbot eines Schwangerschaftsabbruchs [330]) oder von Privilegien (z.B. Altersvorsorge 2020 [614]) oder auf eine Verfestigung von traditionellen Rollenbildern und somit eine Einschränkung von Handlungsoptionen abzielten (z.B. Gesetz über die Familienzulagen [527]). Dabei können nicht alle Vorlagen einer dieser beiden Kategorien zugeteilt werden, insbesondere wenn sie gleichzeitig Aspekte beider Kategorien (Aus- und Abbau) aufwiesen. Ein Beispiel hierfür wäre die 10. AHV-Revision, die einerseits eine (mehr oder weniger) zivilstandsunabhängige AHV schuf, andererseits aber auch eine Erhöhung des Frauenrentenalters und somit eine Reduktion der Privilegien der Frauen mit sich brachte. In diesem

9 Wir haben dabei auf das französischsprachige «femmes» verzichtet, zumal Stichproben gezeigt haben, dass die Anzahl des Begriffs «Frauen» mit der Anzahl «femmes» korreliert.

10 Der Schwellenwert 18 wurde so gewählt, dass mindestens alle 23 Vorlagen, die seit 1971 gemäss der Swissvotes-Zuordnung die «Stellung der Frau» thematisierten, enthalten sind.

Fall bezeichnen wir die Vorlagen als «Aus- und Abbau» (N=13) und besprechen sie in der Auswertung separat.¹¹

10.3.2 Operationalisierung

Tabelle 1 gibt Aufschluss darüber, wie wir die entsprechenden Effekte gemessen haben. Insbesondere die indirekte Wirkung direktdemokratischer Instrumente quantitativ zu messen, entpuppte sich als schwierig. Um indirekte Wirkungen

Tabelle 1: Messung der verschiedenen Effekte der direktdemokratischen Instrumente

Effekte	Messung
4.1 Direkter Effekt des fakultativen Referendums: Bremseffekt zulasten (Ausbauvorlagen) und zugunsten (Abbauvorlagen) von Gleichstellungsinteressen	Anzahl erfolgreiche Referenden gegen Ausbauvorlagen und Anzahl erfolgreiche Referenden gegen Abbauvorlagen.
4.2 Indirekter Effekt des fakultativen Referendums: Integrations- respektive Ausgrenzungseffekt	Anzahl beschlossene Ausbauvorlagen pro Dekade im Verhältnis zu allen in diesem Zeitraum verabschiedeten Gesetzen. Anteil Ausbauvorlagen pro Dekade, gegen die das Referendum ergriffen worden ist.
4.3 Direkter Effekt der Volksinitiative: Rechtsetzungseffekt	Angenommene Initiativen, mit denen Frauenrechte und Gleichstellungsanliegen ausgebaut oder abgebaut wurden.
4.4 Indirekter Effekt der Volksinitiative: Schwungradeffekt	Anzahl Initiativen zum Aus- oder Abbau von Frauenrechten und Gleichstellungsanliegen mit direktem Gegenentwurf oder indirektem Gegenvorschlag.
4.5 Indirekter Effekt nach Volksabstimmung: Erfolgseffekt	Nach Annahme eines Ausbauanliegens: Wurden in der Folge vergleichsweise mehr neue Vorstösse zu ähnlichen Ausbauanliegen eingereicht?
4.6 Indirekter Effekt nach Volksabstimmung: Niederlageeffekt	Nach Ablehnung eines Ausbauanliegens: Wurden in den folgenden fünf Jahren keine neuen Vorstösse zu ähnlichen Ausbauanliegen eingereicht?
4.7 Indirekter Effekt nach Volksabstimmung: Katalysatoreffekt der Volksinitiative	Ausbauanliegen, die nach Ablehnung der Initiative in gleicher oder ähnlicher Form im Parlament relativ rasch erneut aufgenommen wurden, zuvor jedoch kaum je oder nie im Parlament thematisiert worden waren.

Quelle: Eigene Einteilung, Daten: Swissvotes (2021).

11 Einzelne Vorlagen, bei denen zwar im Parlament über ihre Wirkung auf die rechtliche oder tatsächliche Gleichstellung diskutiert worden war, die aber Männer genauso stark oder gar noch stärker betrafen als Frauen oder bei denen die diskutierten frauenspezifischen oder gleichstellungspolitischen Elemente nicht in die finale Version der Vorlage aufgenommen wurden (bei fakultativen Referenden und Gegenvorschlägen), haben wir nicht in die Analyse miteinbezogen [226, 357, 398, 489.1, 489.2, 495, 547, 568, 572, 624, 636].

nachzuweisen, war oftmals ein qualitatives Vorgehen nötig; deshalb konzentrieren wir uns hier zu einem grossen Teil auf Fallbeispiele.

10.4 Analyse der direkten und indirekten Effekte von Aus- und Abbauvorlagen

10.4.1 Direkter Effekt des Referendums: Bremseffekt zulasten (Ausbauvorlagen) oder zugunsten (Abbauvorlagen) von Gleichstellungsinteressen

Direkt wirkt sich das Referendum durch seine Bremswirkung auf die Schweizer Politik aus (vgl. Abschnitt 10.2.1). Dass sich die Parlamentarier über die potentielle Bremswirkung des Referendums bewusst waren, zeigte sich im Rahmen der ersten Abstimmung über die Einführung des Frauenstimmrechts [191], die 1959 mit nur 33,1 Prozent Ja-Stimmen scheiterte: Im Parlament hatten sich zuvor zahlreiche Parlamentarier für die Verfassungsänderung zur Einführung des Frauenstimmrechts ausgesprochen, gerade weil sie wussten, dass es in der Folge zwingend zu einer Volksabstimmung kommen würde (Hardmeier 1997). Von dieser erhofften sie sich eine Ablehnung der Mitbestimmung der Frauen und damit einen Rückschlag für die Frauenrechtsbewegung.¹² In Übereinstimmung damit gab von den vier damaligen Bundesratsparteien auch einzig die SP die Ja-Parole aus, während sich die SVP für eine Ablehnung einsetzte und die FDP und die CVP Stimmfreigabe erteilten (Rielle 2010). Hätte also zu diesem Zeitpunkt nur das Parlament – ohne direktdemokratische Nachkontrolle der Stimmbürger – entscheiden können, wäre ein entsprechender Verfassungsartikel womöglich gar nicht erst zustande gekommen. Die Ablehnung des Frauenstimmrechts von 1959 stellte in der Tat einen schweren Schlag für die Frauenrechtsbewegung dar (Hardmeier 1997).

Ein weiteres Beispiel für eine direkte negative Wirkung des Referendums auf die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung stellt der 2013 am obligatorischen Referendum gescheiterte Bundesbeschluss über die Familienpolitik [567] dar. Dieser hätte die Kantone mit dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur Schaffung eines bedarfsgerechten familienexternen Betreuungsangebots verpflichtet. Die Vorlage passierte zwar das Volksmehr, scheiterte aber am Ständemehr (Oehrli 2021a).

Gar über Jahrzehnte hinweg durch die Stimmbevölkerung – unter anderem mithilfe des Referendums – ausgebremst wurde die Errichtung einer Mutterschaftsversicherung. Vorlagen der Regierung und des Parlaments scheiterten

12 Ausdrücklich sagte dies zum Beispiel Karl Wick (cvp, LU): «Obwohl ich Gegner des bundesrätlichen Antrages [zur Einführung des Frauenstimmrechts] bin, wünsche ich doch, dass der Antrag der Volksabstimmung unterbreitet werde, freilich in der Hoffnung, dass der Volksentscheid negativ ausfallen wird» (AB SR, 1958, S. 267).

1974 [245.2; direkter Gegenentwurf¹³] sowie 1987 [349] und 1999 [458] nach Ergreifen des fakultativen Referendums an der Urne (ebenso wie zwei Volksinitiativen mit ähnlicher Stossrichtung 1974 [245.1] und 1984 [323]).

Am fakultativen Referendum scheiterte überdies die Schaffung eines Gesetzes über den Schwangerschaftsabbruch [285], das zwar zum damaligen Zeitpunkt ebenfalls einen Ausbau der Frauenrechte beinhaltete – unter anderem sollte ein Schwangerschaftsabbruch bei einer schweren sozialen Notlage oder schweren Schädigungen des Kindes möglich sein –, von liberalen Kräften aber genauso bekämpft wurde wie von konservativen Kräften: Der Ausbau war Ersteren zu wenig weitreichend und sie befürchteten, damit weiterführende Regelungen zu verhindern (Senti 1994, 387 f.; Storz 2021).

Trotz dieser Beispiele zeigten sich die Stimmbürger:innen bei Abstimmungen über Referenden zu Gleichstellungsanliegen längst nicht immer als Vetospieler:innen: Alle anderen neun Vorlagen mit Ausbauanliegen, gegen die das fakultative Referendum ergriffen worden war, passierten nämlich die Volksabstimmung, die meisten sogar relativ deutlich. Das knappste Resultat zeigte sich bei der Schaffung von gleichen Prämien für Frauen und Männer im neuen Krankenversicherungsgesetz (KVG) im Jahr 1994 (51,8% Ja), das jedoch neben der Prämienungleichheit zwischen Frauen und Männern noch zahlreiche weitere Elemente beinhaltete. Gemessen an der Erfolgsquote bei Referendumsabstimmungen sind Vorlagen mit Gleichstellungsanliegen seit 1971 durchschnittlich gar leicht erfolgreicher als Vorlagen in anderen Themenbereichen, zu denen ein Referendum ergriffen wurde: Im Schnitt scheiterten in fakultativen Referendumsabstimmungen seit 1971 31 Prozent der Behördenvorlagen (Stand Ende 2021; vgl. Swissvotes 2021), bei Gleichstellungsvorlagen sind es hingegen nur 25 Prozent (3 von 12). Auch lässt sich hier über die Zeit ein positiver Trend beobachten: Seit 2000 ist keine Ausbauvorlage mehr am fakultativen Referendum gescheitert. Prozentual genauso erfolgreich waren die obligatorischen Referenden und direkten Gegenvorschläge zu Ausbauvorlagen, wobei es davon nur vergleichsweise wenige gab. Seit 1971 scheiterten 25 Prozent der Behördenvorlagen insgesamt an dieser Hürde und 1 von 4 Ausbauvorlagen, also ebenfalls 25 Prozent. Anders als bei den fakultativen Referenden blieb hingegen noch 2013 eine entsprechende Vorlage an der Urne erfolglos [567].

Neben dem Bremseffekt zulasten der Gleichstellung kann das Referendum aber auch eine Verhinderung des Abbaus von Rechten oder Privilegien von Frauen mit sich bringen. Hier schliessen unsere Erkenntnisse an Vatter und Danaci (2010) an, die festgestellt haben, dass Referendumsvorlagen, die auf einen Abbau von Rechten (und in unserem Falle auch von Privilegien) von Minderheiten abzielen, einen schwereren Stand an der Urne haben als Vorlagen, die Minderheitenrechte (und -privilegien) ausbauen wollen. Ein prominentes Bei-

13 Bei der Parlamentsdebatte zum direkten Gegenentwurf [245.2] und zur Volksinitiative [245.1] war jedoch nur vergleichsweise selten von «Frauen» die Rede – die beiden Vorlagen enthielten relativ breite Forderungen –, weshalb die Vorlagen die Bedingung zur Aufnahme in unseren Datensatz nicht erfüllten.

Tabelle 2: Annahme und Ablehnung von Aus- und Abbauvorlagen, die dem obligatorischen Referendum unterstanden oder zu denen das fakultative Referendum ergriffen wurde (seit 1971)

Nr.	Datum	Vorlage	Rechts- form	Aus-/ Abbau	Annahme	Zustim- mung in % Volk/ Stände
224	07.02.1971	Einführung des Frauenstimmrechts	obl. Ref.	Ausbau	Annahme	65,7/15,5
285	28.05.1978	Gesetz über den Schwangerschafts- abbruch	fak. Ref.	Ausbau	Ablehnung	31,2
306	14.06.1981	Artikel zur Gleichstellung von Mann und Frau	dir. Gge.	Ausbau	Annahme	60,3/15,5
314	04.12.1983	Reform der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung	obl. Ref.	Ausbau	Annahme	60,8/20,5
336	22.09.1985	Neues Ehe- und Erbrecht	fak. Ref.	Ausbau	Annahme	54,7
349	06.12.1987	Krankenversicherungsgesetz	fak. Ref.	Ausbau	Ablehnung	28,7
381	17.05.1992	Reform des Sexualstrafrechts	fak. Ref.	Ausbau	Annahme	73,1
415	04.12.1994	Krankenversicherungsgesetz	fak. Ref.	Ausbau	Annahme	51,8
454	13.06.1999	Asylgesetz	fak. Ref.	Ausbau	Annahme	70,6
458	13.06.1999	Gesetz über die Mutterschaftsver- sicherung	fak. Ref.	Ausbau	Ablehnung	39,0
473	26.11.2000	Bundespersonalgesetz	fak. Ref.	Ausbau	Annahme	66,8
487	02.06.2002	Fristenregelung (Schwangerschafts- abbruch)	fak. Ref.	Ausbau	Annahme	72,2
513	26.09.2004	Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft	fak. Ref.	Ausbau	Annahme	55,5
567	03.03.2013	Bundesbeschluss über die Familien- politik	obl. Ref.	Ausbau	Ablehnung	54,4/10,0
634	27.09.2020	Vaterschaftsurlaub	fak. Ref.	Ausbau	Annahme	60,3
647	26.09.2021	Ehe für alle	fak. Ref.	Ausbau	Annahme	64,1
433	01.12.1996	Arbeitsgesetz	fak. Ref.	Abbau	Ablehnung	33,0
448	29.11.1998	Arbeitsgesetz	fak. Ref.	Abbau	Annahme	63,4
507 & 508	16.05.2004	11. AHV-Revision & Anhebung der Mehrwertsteuer zu Gunsten von AHV und IV	fak. Ref. & obl. Ref.	Abbau	Ablehnung	32,1 & 31,4/0,0
509	16.05.2004	Steuerpaket	fak. Ref.	Abbau	Ablehnung	34,1
527	26.11.2006	Gesetz über die Familienzulagen	fak. Ref.	Abbau	Annahme	68,0
551	26.09.2010	Revision des Arbeitslosenversiche- rungsgesetzes	fak. Ref.	Abbau	Annahme	53,4
614 & 615	24.09.2017	Reform der Altersvorsorge 2020 & Zusatzfinanzierung der AHV	fak. Ref. & obl. Ref.	Abbau	Ablehnung	47,3 & 49,95/9,5

Fortsetzung der Tabelle 2 auf der folgenden Seite.

Fortsetzung der Tabelle 2.

Nr.	Datum	Vorlage	Rechts- form	Aus-/ Abbau	Annahme	Zustim- mung in % Volk/ Stände
379	17.05.1992	Regelung der Fortpflanzungs- und Gentechnologie	dir. Gge.	Aus- und Abbau	Annahme	73,8/15,5
388	06.12.1992	EWB-Beitritt	obl. Ref.	Aus- und Abbau	Ablehnung	49,7/7,0
422	25.06.1995	10. AHV-Revision	fak. Ref.	Aus- und Abbau	Annahme	60,7
524	24.09.2006	Ausländergesetz	fak. Ref.	Aus- und Abbau	Annahme	68,0
592	14.06.2015	Verfassungsbestimmung zur Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich	obl. Ref.	Aus- und Abbau	Annahme	61,9/18,5
603	05.06.2016	Fortpflanzungsmedizinengesetz	fak. Ref.	Aus- und Abbau	Annahme	62,4
633	27.09.2020	Erhöhung der steuerlichen Kinderabzüge	fak. Ref.	Aus- und Abbau	Ablehnung	36,8

Anmerkung: Im Falle der obligatorischen Referenden ist nach der Zustimmung in Prozent Ja-Stimmen jeweils ebenfalls die Anzahl zustimmender Stände aufgeführt. Abkürzungen: fak. Ref./obl. Ref. = fakultativen / obligatorisches Referendum, dir. Gge. = direkter Gegenentwurf.

Quelle: eigene Einteilung, Daten: Swissvotes (2021).

spiel dafür ist die Erhöhung des Frauenrentenalters: War das Rentenalter der Frauen 1956 auf 63 Jahre und 1963 auf 62 Jahre reduziert worden, dominierten seither die Forderungen, dieses wieder zu erhöhen. Das Parlament entschied sich im Jahr 2003 sowie im Jahr 2016, das Rentenalter der Frauen von 64 Jahre auf 65 Jahre zu erhöhen und damit dem Männerrentenalter gleichzustellen. Bereits in der 10. AHV-Reform war es in einer umfassenden Neugestaltung der AHV-Beiträge, durch welche die Benachteiligung der Frauen stark reduziert werden konnte, auf 64 Jahre erhöht worden. Gewerkschaftskreise ergriffen dazu jeweils mit dem Argument der Gleichstellung von Frauen und Männern das Referendum: Solange Frauen noch immer deutlich tiefere Löhne erhalten, sollten sie diesen einen Vorteil nicht aufgeben müssen.¹⁴ In den deshalb bisher ergriffenen Referenden lehnten die Stimmbürger:innen die Reformen in den Jahren 2004 [507] und 2017 [615] ab.

Im Unterschied zu den Ausbauvorlagen lehnten die Stimmberechtigten die Abbauvorlagen mehrheitlich ab: In vier von insgesamt sieben Fällen (57%) scheiterte eine Vorlage zur Minderprivilegierung oder Benachteiligung von Frauen seit 1971 an der Hürde der Volksabstimmung, wenn dagegen ein fakul-

14 Es gibt jedoch durchaus auch Stimmen, welche eine Angleichung des Rentenalters zwischen den Geschlechtern als Zeichen der Gleichstellung erachten. Sie argumentieren, dass zur wahren Gleichstellung nicht zuerst systematisch die Benachteiligungen, sondern gleichzeitig auch die Privilegien abgebaut werden müssen.

tatives Referendum lanciert worden war, ebenso wie bei den beiden einzigen obligatorischen Referenden.

Auffallend ist aber auch, dass solche fakultativen Referenden erst seit Mitte der 1990er Jahre ergriffen worden sind, was ein Indiz für die erstarkte Referendumsmacht von Gleichstellungsbefürworter:innen darstellen könnte. Dabei muss allerdings auch festgehalten werden, dass in Referenden abgelehnte Vorlagen nie alleine von Frauen bekämpft worden sind. In der Mehrheit der Fälle wurden sie etwa von linken Parteien und/oder Gewerkschaften unterstützt. 1996 stellten sich zudem auch christliche Kreise gegen die Aufhebung des Sonntagsarbeitsverbots von Frauen [433] und 2020 wehrten sich wegen der Drittbetreuungsabzüge auch konservative Kräfte gegen die Erhöhung der steuerlichen Kinderabzüge [633].¹⁵ Im Unterschied zu den Ausbauvorlagen zeigt sich hier ferner auch kein Trend über die Zeit: Abbauvorlagen konnten bereits früher erfolgreich an der Urne bekämpft werden.

10.4.2 Indirekter Effekt des Referendums: Integrations- respektive Ausgrenzungseffekt

Indirekt kann sich das Referendum, wie in 10.2.1 ausgeführt, bereits auf die Ausarbeitung einer Vorlage durch Bundesrat und Parlament auswirken (Vatter & Danaci 2010, 207). Demnach kann eine glaubwürdige Referendumsdrohung einer Organisation dabei helfen, ihre Interessen in ein Projekt einfließen zu lassen. Folglich kann die vergleichsweise gute Erfolgsquote der Gleichstellungsanliegen sowohl bei Referenden zu ihren Gunsten als auch bei Referenden zu ihren Lasten ihre perzipierte Referendumsmacht vergrößern. Gleichzeitig muss diese aber stets im Vergleich zu der Referendumsfähigkeit anderer Akteur:innen betrachtet werden. Eine überaus starke Verhandlungsmacht insbesondere in wirtschaftlichen Fragen weisen üblicherweise die Wirtschaftsdachverbände aus; ihre Interessen fließen in zahlreiche Vorlagen ein (Linder & Mueller 2017, 138). Nicht selten stehen diese in Konflikt zu Gleichstellungsinteressen, insbesondere bei Sozialversicherungsfragen, die üblicherweise über Lohnprozente und somit auch durch die Arbeitgebenden finanziert werden. So entschied sich das Parlament etwa bei der Fristenregelung [487], bei der Mutterschaftsversicherung [513] oder auch beim Vaterschaftsurlaub [634] für diejenigen Lösungen, welche die Wirtschaft vergleichsweise wenig kosteten (vgl. auch Ballmer-Cao 2006, 864; Valarino 2014).

15 In sieben Fällen ist unklar, ob die Vorlage, zu der ein Referendum ergriffen wurde, eher einen Aus- oder Abbau der Frauenrechte oder -privilegien beinhaltet. Dabei waren die Projekte meistens erfolgreich (in 5 von 7 Fällen, also zu 71 Prozent der Fälle). Einzig der EWR-Beitritt [388], welcher die Gleichstellungsfrage nur am Rande betraf, und die Erhöhung der steuerlichen Kinder- und Kinderdrittbetreuungsabzüge [633] wurden abgelehnt. Umstritten war bei ersterer Vorlage, ob die wirtschaftlichen Nachteile für die Frauen durch die Markttöffnung oder die Gleichstellungsbemühungen im Rahmen des EWR für die Frauen stärker ins Gewicht fallen würden.

Dass Gleichstellungsinteressen im Parlament längst nicht immer erfolgreich verteidigt werden konnten, zeigt bereits die Tatsache, dass das Parlament diverse Abbauvorlagen beschlossen hat (siehe Tabelle 2 und Online-Anhang 10.1¹⁶). Dass auch Ausbauanliegen aus unterschiedlichen Gründen im Parlament einen schweren Stand hatten, zeigen verschiedene Beispiele. Im Rahmen der Revision des Zivilgesetzbuches (ZGB) für ein neues Ehe- und Erbrecht wurden 1984 zahlreiche verschiedene Namensregelungen diskutiert, wobei sich der Vorschlag durchsetzte, dass die Frau den «Familiennamen [des Mannes] auf jeden Fall übernehmen muss, ihren früheren Namen aber voranstellen kann» (Frick 2021, 99). Gemäss dem damaligen Bundesrat Rudolf Friedrich (fdp¹⁷) entschied man sich für diesen Vorschlag, weil er «weniger Angriffsflächen» beim bevorstehenden Referendum biete als der weiterführende nationalrätliche Vorschlag (Frick 2021, 99), der den Frauen mehr Wahlmöglichkeiten gelassen hätte. Mit dem Entscheid für den konservativeren Vorschlag sollte somit das Revisionsprojekt aufgrund der vermuteten Stärke seiner Gegner:innen nicht gefährdet werden (Frick 2021). Die konservativen Kreise konnten ihre Interessen somit (unter anderem) aufgrund ihrer Referendumsdrohung im Parlament weitgehend durchsetzen. Schliesslich wurde aber dennoch von bürgerlicher Seite das Referendum gegen die Vorlage ergriffen, die an der Urne aber bestätigt wurde [336].

Gleichzeitig gab es aber auch indirekte Effekte zugunsten von Gleichstellungsanliegen. Senti (1994, 386f.) nennt hier den Ausbau des Kündigungsschutzes bei Mutterschaft, den das Parlament auf unkonventionellem Weg im Differenzbereinigungsverfahren einer Arbeitsvertragsrechtsrevision (OR) angefügt hat, nachdem die Mutterschaftsinitiative 1984 [323] und die Krankenversicherungsrevision zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung 1987 [349] abgelehnt worden waren. Senti (1994, 386) geht davon aus, dass der Kündigungsschutz ohne den durch die Mutterschaftsinitiative erzeugten Druck weniger generös ausgefallen wäre.

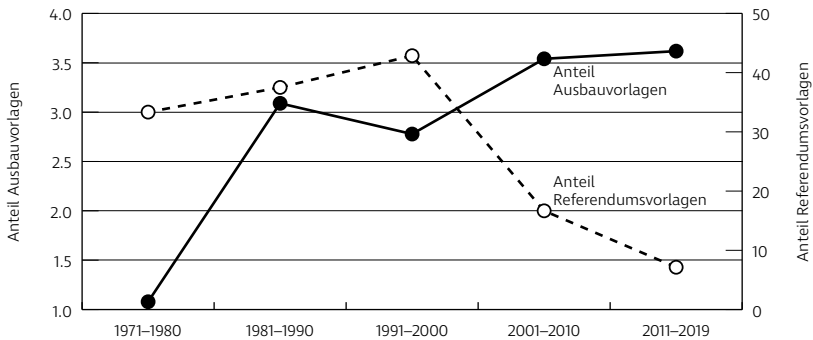
Um die Erfolgsaussichten von Ausbauideen im Parlament zu untersuchen, schauen wir uns zusätzlich sämtliche Bundesratsgesetze oder Umsetzungsvorschläge parlamentarischer Initiativen seit 1971 an. Hierzu berücksichtigen wir neben den aufgrund des fakultativen Referendums zur Abstimmung gelangten Ausbauvorlagen auch alle dem fakultativen Referendum unterstellten Ausbaubeschlüsse, die von Gerber und Heidelberger (2021) thematisiert und/oder in den Publikationen der EKF (2001a; 2017; o.J.) erwähnt worden sind, und gegen die kein Referendum ergriffen worden war. Auf diese Weise lassen sich seit 1971 insgesamt 56 dem fakultativen Referendum unterstellte Beschlüsse mit Auswirkungen auf den Ausbau von Rechten, Privilegien oder Handlungsoptionen für Frauen identifizieren. Im selben Zeitraum fasste das Parlament zehn Abbaubeschlüsse sowie acht weitere Beschlüsse, die sowohl Ausbau- als auch Abbau-elemente beinhalteten (siehe Tabelle 10.1 im Online-Anhang). Abbildung 1 zeigt

16 Der Online-Anhang findet sich unter <http://doi.org/10.48350/166932>.

17 Wenn zu Personen die Parteizugehörigkeit aufgeführt wird, sind die Abkürzungen zugunsten der Lesbarkeit klein geschrieben.

zum einen die Entwicklung der Ausbauvorlagen gemessen am Total aller im selben Zeitraum vom Parlament verabschiedeten Gesetzesbeschlüsse sowie zum anderen den Anteil der Ausbauvorlagen, gegen die tatsächlich das Referendum ergriffen worden ist. Einerseits wird anhand der dargestellten Zahlen ersichtlich, dass Ausbauanliegen seit den 1980er Jahren vergleichsweise häufiger in Vorlagen eingebaut wurden. Hier lässt sich über die Jahre ein leicht positiver Trend feststellen, was auf einen zunehmenden Integrationseffekt hindeuten könnte. Für eine über die Zeit zunehmende Integration von verschiedenen Frauenanliegen spricht auch der Umstand, dass – in den meisten Fällen von Frauen initiierte – parlamentarische Initiativen zu frauenspezifischen oder gleichstellungspolitischen Anliegen lange erfolglos blieben und erst seit der Jahrtausendwende in Parlamentsbeschlüsse mündeten: Vor 1999 handelt es sich bei allen von uns betrachteten Vorlagen um Bundesratsgeschäfte, erst danach waren auch verschiedene parlamentarische Initiativen erfolgreich (siehe Tabelle 10.1 im Online-Anhang). Seit der Jahrtausendwende markant abgenommen hat umgekehrt der Anteil an Ausbauvorlagen, gegen die ein Referendum ergriffen wurde¹⁸, was womöglich auf eine breitere generelle Akzeptanz von Ausbaubestrebungen über

Abbildung 1: Anzahl dem fakultativen Referendum unterstellte Ausbauvorlagen und Anteil Referendumsvorlagen



Anmerkungen: Gestrichelte Linie = Anteil Ausbauvorlagen, gegen die das Referendum ergriffen worden war, im Verhältnis zu allen vom Parlament beschlossenen Ausbauvorlagen. Durchgezogene Linie = Anteil Ausbauvorlagen an allen vom Parlament in derselben Zeit beschlossenen referendumsfähigen Gesetzesbeschlüssen (Vatter 2020, 358f.; Zahlen bis 2019 vorhanden). N=51 (1971–1980: 3; 1981–1990: 8; 1991–2000: 14; 2001–2010: 12; 2011–2019: 14). Über den gesamten Zeitraum hinweg beträgt der Anteil Ausbauvorlagen am Total aller verabschiedeten Gesetze durchschnittlich 2,9 Prozent und der prozentuale Anteil an Ausbauvorlagen, gegen die ein Referendum ergriffen worden war, 25,5 Prozent.

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Gerber und Heidelberg (2021).

18 Aufgrund fehlender Vergleichbarkeit nicht in die Abbildung 1 eingeflossen sind fünf in den Jahren 2020 und 2021 gefasste Beschlüsse zu Ausbauvorlagen. Gegen eine dieser Vorlagen war das Referendum ergriffen worden (siehe Tabelle 10.1 im Online-Anhang), womit der Anteil Referendumsvorlagen in der angebrochenen Dekade momentan eher wieder anzusteigen scheint (20%). Aufgrund

die Zeit hindeutet und somit einen Hinweis auf einen abnehmenden Ausgrenzungseffekt liefert.¹⁹ Festzuhalten ist jedoch, dass der Anteil Ausbauvorlagen, gegen die ein Referendum ergriffen worden ist, über den betrachteten Untersuchungszeitraum bei 25,5 Prozent liegt, während im selben Zeitraum nur gegen 6,5 Prozent aller verabschiedeten Gesetzesvorlagen ein Referendum zustande kam (Vatter 2020, 358 f.). Noch zwischen 2011 und 2019 (7,1 %) lag der beobachtete Anteil also über diesem langjährigen Gesamtschnitt (Abbildung 1).

10.4.3 Direkter Effekt der Volksinitiative: Angenommene Initiativen

Bei den Volksinitiativen zu frauenspezifischen und gleichstellungspolitischen Vorlagen gab es im Unterschied zu den Referenden bisher kaum je direkte Effekte: Von allen 21 Initiativen in unserer Liste wurde einzig die Initiative für ein Verhüllungsverbot [638] angenommen, welche sich nicht eindeutig als Aus- oder Abbauvorlage klassifizieren lässt: Sie wurde von den Befürworter:innen als Zeichen gegen die Unterdrückung der Frauen in einem fundamentalistischen Islam, von den Gegner:innen als Einschränkung der freien Kleiderwahl der Frauen aufgefasst. Abgelehnt wurden hingegen alle neun Volksinitiativen für einen deutlichen Aus- und alle fünf Initiativen für einen Abbau der rechtlichen oder tatsächlichen Gleichstellung sowie sechs weitere Vorlagen sowohl mit Aus- als auch mit Abbauelementen.

Einige Volksinitiativen erfuhren dabei eine überaus deutliche Abfuhr durch die Stimmbevölkerung. So ging die Initiative der Organisation für die Sache der Frau (Ofra) «für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft» (Mutterschaftsinitiative) [323], die unter anderem einen neunmonatigen Elternurlaub gefordert hatte, 1984 mit lediglich 15,8 Prozent Ja-Stimmen als Vorlage mit dem bisher zehntschlechtesten Abstimmungsergebnis in die Geschichte ein (Swissvotes 2021). Ähnlich deutlich scheiterte 2000 die Initiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden» (18,0 % Ja) [461]. Im Schnitt erhielten die Volksinitiativen für einen Ausbau der Gleichstellung jedoch einen Ja-Stimmenanteil von 32,9 Prozent, was nur leicht unter dem durchschnittlichen Ja-Stimmenanteil aller seit 1971 zur Abstimmung gekommenen Volksinitiativen liegt (35,8 %; Swissvotes 2021).

der geringen Zahl an Beobachtungsjahren sind jedoch noch keine definitiven Schlüsse möglich.

- 19 Ein abschliessendes Urteil lässt sich hiermit jedoch nicht bilden, müsste dazu doch auch betrachtet werden, wie umfangreich der Ausbau in den einzelnen Vorlagen inhaltlich ausfiel. Denn eine alternative These könnte lauten, dass aus bisherigen politischen Geschehnissen gefolgert worden war, dass ein Ausbau nur in kleineren Schritten möglich ist. Somit könnten die einzelnen Ausbauvorlagen nach der Beratung des Parlaments in jüngerer Zeit bescheidener ausgefallen sein als früher, womit sich die Referendumsfrage nicht mehr im selben Ausmass stellt.

10.4.4 Indirekter Effekt der Volksinitiative: Schwungrad

Als Schwungrad wirkt die Initiative dann, wenn sie zu einem direkten Gegenentwurf oder einem indirekten Gegenvorschlag durch Bundesrat oder Parlament führt und damit ein Teil ihrer Forderungen umgesetzt wird. Ein Beispiel dafür ist die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau», die ein ausschliesslich aus Frauen bestehendes Initiativkomitee 1975 lancierte und die eine Verankerung von gleichem Lohn bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit in der Bundesverfassung verlangte (Senti 1994, 118). Zudem sollte «Ungleichbehandlung in der Familie, der Erziehung, der Bildung sowie bei der Arbeitsanstellung und Berufsausübung» eingeklagt werden können (Gerber 2021a, 248). Der Bundesrat entschied sich für einen direkten Gegenentwurf in Form eines neuen Verfassungsartikels (Senti 1994, 130; Gerber 2021a). Dabei verzichtete er im Gegensatz zur Initiative auf eine Umsetzungsfrist für den Verfassungsartikel und beschränkte die gerichtliche Durchsetzbarkeit auf den Anspruch auf Lohngleichheit (Gerber 2021a). Nachdem das Initiativkomitee die Initiative aufgrund mangelnder Erfolgsaussichten zurückgezogen und seine Unterstützung des Gegenvorschlags kundgetan hatte, wurde die Vorlage mit 60,3 Prozent Ja-Stimmenanteil und 15½ Ständesstimmen an der Urne gutgeheissen (Swissvotes 2021).

Ein weiteres Beispiel, bei dem zwar nicht das vollständige Ziel, mithilfe des Schwungradeffekts jedoch ein Teilziel erreicht werden konnte, stellt die Volksinitiative «für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub» aus dem Jahr 2017 dar. Die Initiative forderte einen vierwöchigen, über die Erwerbsersatzordnung finanzierten Vaterschaftsurlaub (Strasser 2020; Oehrli 2021b). Diese Idee war zuvor bereits lange Zeit im Parlament debattiert worden, ohne dabei jedoch eine Mehrheit zu finden (Oehrli 2021b). Die «direkte Demokratie [entpuppte sich dabei] als effizientes Druckmittel, um über einen indirekten Gegenvorschlag doch noch zu einer mehrheitsfähigen Regelung im Parlament zu gelangen», wie Oehrli (2021b, 355) erklärt. Dieser Gegenvorschlag des Parlaments sah einen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub vor. Nachdem ein überparteiliches Komitee das Referendum dagegen ergriffen hatte, wurde er im September 2020 von den Stimmbürger:innen mit 60,3 Prozent Ja-Stimmenanteil gestützt [634].

Auch die bereits erwähnte Ofra-Initiative «für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft» vermochte ausreichend Druck aufzusetzen, um das Parlament zur Erarbeitung eines griffigen Gegenvorschlags zu bewegen, der mit der Ausnahme des geforderten Elternurlaubs alle in der Initiative enthaltenen Forderungen berücksichtigte (Gerber 2021b). Gemäss Senti (1994, 386) war der Druck gar so stark, dass er das Parlament dazu bewegte, auch nach Ablehnung der Initiative [323] und des Gegenvorschlags [349] an der Urne einen Teil der Forderungen, nämlich die Ausdehnung des Kündigungsschutzes von der Schwangerschaft bis 16 Wochen nach der Niederkunft, einzuführen (siehe 10.4.2).

Insgesamt finden sich seit 1971 bei zwölf zustandegekommenen Ausbauinitiativen zwei direkte Gegenentwürfe [306, 379] – einer davon aber mit Aus- und Abbauelementen – (Anteil Ausbau-Gegenentwürfe: 8,3%) und drei indirekte

Gegenvorschläge (25,0%), zu denen die Initiativen²⁰ in der Folge zurückgezogen wurden.²¹ Über alle Themenbereiche hinweg waren es in demselben Zeitraum 241 zustandegewordene Initiativen und 19 direkte Gegenentwürfe (7,9%; Swissvotes 2021; Bundeskanzlei 2022) sowie 22 indirekte Gegenvorschläge mit Rückzug der Initiative (9,1%; Bundeskanzlei 2022).²² Somit trat der Schwungrad-effekt bei frauenspezifischen und gleichstellungspolitischen Vorlagen (leicht) häufiger auf als bei anderen Themen.

10.4.5 Nach der Volksabstimmung eintretender indirekter Effekt: Erfolgseffekt

Wie in 10.2.3 dargelegt, können sich neben Referenden und Initiativen auch Volksabstimmungen an sich – unabhängig von ihrer Rechtsform – auf die schweizerische Politik auswirken. So kann die Annahme einer Vorlage an der Urne einen grossen Legitimitätsschub für ein Anliegen bedeuten.

Einen solchen Erfolgseffekt kann beispielsweise der Annahme des Gleichstellungsartikels in der Bundesverfassung 1981 [306] zugeschrieben werden. So zeigen Frick (2021) und die EKF (2001b, 5) auf, dass damit der notwendige Druck für die Bürgerrechtsrevision von 1983 aufgebaut wurde. In verschiedenen parlamentarischen Vorstössen sowie einer Bundesgerichtsentscheidung wurde bereits vor 1981 unter anderem eine bedingungslose Weitergabe des Bürgerrechts durch die Mutter gefordert. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten Schweizer Mütter, die einen Ausländer heirateten, ihr Bürgerrecht nur an die Kinder weitergeben, wenn diese vom Vater keine Staatsbürgerschaft erhalten hatten oder wenn die Eltern in der Schweiz wohnten (Gilg 1979, 16; Frick 2021). Als Folge der Annahme des Gleichstellungsartikels teilte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eine bereits vorhandene, sistierte Vorlage auf und legte 1982 eine entsprechende Botschaft vor (Frick 2021). Die neuen Bürgerrechtsregelungen wurden im Dezember 1983 an der Urne deutlich angenommen (Frick 2021). Auch

20 Initiativen «Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht» (zurückgezogen 1988), «für fairere Kinderzulagen» (zurückgezogen 2006) und «für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub» (zurückgezogen 2020).

21 Wir haben hier lediglich diejenigen Vorlagen in Betracht gezogen, die offiziell aufgrund eines direkten Gegenentwurfs oder eines indirekten Gegenvorschlags zurückgezogen wurden. 25 weitere Vorlagen wurden aufgrund «anderer Gründe» zurückgezogen, worunter womöglich auch eine teilweise Erfüllung der gestellten Forderungen fallen könnte, aber nicht offiziell in Form eines indirekten Gegenvorschlags. Betrachtet man lediglich frauenspezifische und gleichstellungspolitische Volksinitiativen, lässt sich kein solcher Fall beobachten. Das einzige Anliegen in dieser Kategorie, die Volksinitiative für Strafflosigkeit der Schwangerschaftsunterbrechung, wurde 1976 mangels Erfolgsaussichten zurückgezogen, jedoch nicht zugunsten eines Parlamentsbeschlusses, sondern zugunsten der Fristenlösungsinitiative [274].

22 Schwieriger ist es, Vergleichszahlen für indirekte Gegenvorschläge zu finden, wenn die Initiativen in der Folge nicht zurückgezogen wurden. In unserem untersuchten Themenbereich finden sich zwei solche Vorlagen [274, 323].

im Bereich der Lohngleichheit führte die Annahme des Gleichstellungsartikels zur Einreichung neuer Parlamentsgeschäfte. So versuchte etwa Yvette Jaggi (sp, VD) mittels eines Postulats und einer parlamentarischen Initiative, das Klagerrecht zu spezifizieren und die Entwicklung der Lohnungleichheit überwachen zu können (Gerber 2021a). Während das Postulat angenommen wurde, scheiterte die parlamentarische Initiative, zumal das Parlament zuerst die bestehenden Möglichkeiten prüfen lassen wollte (Gerber 2021a). Somit reichte der Schwung der Verfassungsänderung in diesem Bereich nicht aus, um eine rasche Änderung zu erzielen.

Ein weiterer dynamisierender Effekt geht von der Einführung der Mutterschaftsversicherung im Jahre 2004 aus, in deren Folge die Anzahl Forderungen zur Gewährung zusätzlicher Urlaubstage für Väter geradezu explodierte. Stammten solche Anliegen vor Annahme der Mutterschaftsversicherung ausschliesslich aus dem linken Lager, wurden sie im Laufe der Zeit vermehrt auch von Vertreter:innen der bürgerlichen Parteien eingebracht. Diese Bemühungen blieben jedoch lange Zeit erfolglos, zumal die Ansichten im Parlament, insbesondere bezüglich der konkreten Ausgestaltung und der Finanzierung eines Vaterschafts- oder Elternurlaubs, weit auseinandergingen (Oehrli 2021b).

Auch die Annahme des neuen Eherechts 1985 scheint weitere Entwicklungen vorangetrieben zu haben. So wollten die Gleichstellungsbefürworter:innen diesen Schwung nutzen, um das sogenannte «Stammhalter-Privileg» (Senti 1994, 162; Frick 2021), wonach Frauen generell bei der Hochzeit den Nachnamen des Ehemannes übernahmen, mithilfe der sogenannten «Stammhalterinitiative» zu überwinden (Frick 2021). Diese Taktik war jedoch nicht von Erfolg gekrönt, die Unterschriftensammlung blieb erfolglos, genauso wie diejenige einer kurzen Zeit später lancierten Volksinitiative «für gleiche Rechte von Frau und Mann bei der Wahl des Familiennamens (Familiennameninitiative)» (Frick 2021). Auch ein entsprechender Vorstoss im Parlament wurde abgelehnt.

Insgesamt lassen sich also einige Beispiele für einen Erfolgseffekt finden: Nach Annahme in der Volksabstimmung wurden viele verwandte politische Themen rasch wieder auf die politische Agenda gebracht. In keinem unserer Beispiele waren diese Nachfolgeprojekte indessen von direktem Erfolg gekrönt.

10.4.6 Nach der Volksabstimmung eintretender indirekter Effekt: Niederlageeffekt

So wie Erfolge an der Urne weitergehenden Forderungen einen zusätzlichen Schub geben können, kann sich eine deutliche Niederlage an der Urne negativ auf die Interessen der Verlierer:innen auswirken, wie beispielsweise Bühlmann (2021) aufzeigt. So scheiterte die sogenannte Quoteninitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden» im Jahr 2000 an der Urne [461]. Sie stellte den Höhepunkt einer Reihe von entsprechenden Forderungen dar, welche seit den 1980er Jahren eingebracht worden waren, darunter zwei weitere Volksinitiativen, die im Sammelstadium scheiterten, und vier parlamentarische

Vorstösse. Die deutliche Ablehnung der Initiative mit einem Ja-Stimmenanteil von lediglich 18,0 Prozent²³ habe dann der Hochphase dieser Forderung ein Ende beschieden, vermutet Bühlmann (2021), zumal die Ziele der Vorstösse in diesem Themenbereich bescheidener wurden: Neu wurden vor allem Vorstösse eingebracht, mit denen «das Legislativmandat mittels verschiedener Massnahmen auch für Frauen attraktiver» gemacht werden sollte, aber ohne dass ihnen dabei der Zugang ausdrücklich hätte erleichtert werden sollen (Bühlmann 2021: 69f.).

Auch nach der überaus klaren Ablehnung der Ofra-Initiative 1984 verschwanden Forderungen nach einer Elternzeit relativ lange weitgehend von der politischen Agenda. Eine Ausnahme stellte eine parlamentarische Initiative von Thomas Baerlocher (pda) aus dem Jahr 1991 dar, die eine solche Forderung in ein «Programm zur Förderung von Gleichstellung und Partnerschaft» aufnehmen wollte (Oehrli 2021b). Erst ab der Jahrtausendwende wurden Forderungen nach einem Elternurlaub wieder verstärkt ins Parlament getragen (Oehrli 2021b). Dieser Niederlageeffekt gilt jedoch nur für einen Teil der in der Ofra-Initiative enthaltenen Forderungen, denn die Forderung zur Schaffung einer obligatorischen und einheitlichen Mutterschaftsversicherung verschwand trotz zahlreicher Abfuhren an der Urne nie vom Parkett. Betrachtet man die Mutterschaftsversicherung, entsteht vielmehr der Eindruck, dass jeweils rasch versucht wurde, Lehren aus den Gründen für das Scheitern der Vorlagen zu ziehen, um den Verfassungsauftrag von 1945 durch eine mehrheitsfähige Kompromissvorlage endlich umzusetzen (Gerber 2021b).²⁴

Eine eindeutig abschreckende Wirkung nach der Ablehnung eines Ausbauanliegens lässt sich in unseren Daten somit nur bezüglich der Quoteninitiative finden. In beinahe allen anderen untersuchten Fällen, in denen eine Vorlage an der Urne eine Niederlage einfuhr, wurde in den folgenden fünf Jahren mindestens ein Vorstoss im Parlament mit ähnlicher Stossrichtung eingereicht.²⁵

23 Die Quoteninitiative stiess zwar bei den Frauen (28%) auf deutlich mehr Zustimmung als bei den Männern (11%), jedoch lehnten sie auch die Frauen sehr deutlich ab (Milic et al. 2000, 21).

24 Ein ähnliches Bild einer teilweisen Umsetzung nach einer Niederlage zeigte sich jüngst nach der Ablehnung des Bundesbeschlusses zur Erhöhung der steuerlichen Kinderabzüge im Jahr 2020. Die Vorlage wollte ursprünglich die Abzüge für die Kinderdrittbetreuung zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöhen. Während der parlamentarischen Beratung war jedoch eine kostspielige Erhöhung des generellen Kinderabzugs angefügt worden. Bereits weniger als ein Jahr nach der Ablehnung an der Urne sprach sich das Parlament jedoch für eine von Christa Markwalder (fdp, BE) durch eine parlamentarische Initiative initiierte Vorlage aus, die sich auf die Erhöhung der Drittbetreuungsabzüge beschränkte (Heidelberger 2021a). Gegen diese Vorlage wurde kein Referendum mehr ergriffen.

25 Kein Vorstoss findet sich nach ihrer Ablehnung an der Urne daneben einzig für die Forderung nach einer kürzeren Arbeitszeit [486], jedoch wurde diese Forderung auch zuvor mehrheitlich mittels Initiativen gestellt und nur selten ins Parlament getragen (Heidelberger 2021b).

10.4.7 Nach der Volksabstimmung eintretender indirekter Effekt: Katalysatoreffekt

Wie in 10.2.3 dargelegt, können Initiativen auch mit dem Ziel einer Beeinflussung der zukünftigen Diskussion eingereicht werden. Ein Paradebeispiel für diese Katalysatorfunktion der Volksinitiative stellt die Initiative «für Strafflosigkeit der Schwangerschaftsunterbrechung» aus dem Jahr 1971 dar. Dabei konnten die Initiant:innen kaum mit einem direkten Erfolg an der Urne oder auch nur mit einem indirekten Erfolg durch einen Gegenvorschlag rechnen. Dennoch bildete diese Initiative die Grundlage für die späteren Entwicklungen in dieser Frage, unter anderem indem sie die entsprechenden, in ganz Europa stattfindenden Diskussionen auch in der Schweiz ins Gespräch brachte und die Gründung von in diesem Themenbereich engagierten Organisationen begünstigte (Storz 2021). Nachdem sich die fehlenden Erfolgsaussichten der ersten Volksinitiative abzeichneten, wurde sie zurückgezogen und stattdessen 1975 die sogenannte Fristenlösungsinitiative [274] lanciert, mit welcher eine Abtreibung innerhalb der ersten zwölf Schwangerschaftswochen legal werden sollte. Diese wurde nach einem emotionalen Abstimmungskampf relativ knapp mit 48,3 Prozent Ja-Stimmenanteil verworfen. Diese Niederlage an der Urne 1977 sorgte jedoch nicht für eine Entmutigung, vielmehr führten die «enorm grossen kantonalen Unterschiede bei der Abstimmung [...] im Sommer 1978 zu zahlreichen Reaktionen»: zu drei parlamentarischen Initiativen²⁶ und vier Standesinitiativen (Senti 1994, 103; Storz 2021). Das Thema blieb nun solange im Gespräch, bis Stimmbevölkerung und Stände 2002 die Änderung des Strafgesetzbuchs zur Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs während zwölf Wochen mit 72,2 Prozent Ja-Stimmen annahmen [487].

In dem von uns untersuchten Themenbereich bleibt dies seit 1971 das einzige Beispiel für einen Katalysatoreffekt.²⁷ Denkbar sind zwar durchaus weitere solche Effekte, deren erste Abstimmungen fanden jedoch allesamt vor 1971 statt. So hat beispielsweise die Initiative für eine 44-Stunden-Woche [188], über die 1958 abgestimmt wurde, wohl eine solche Funktion erfüllt – die entsprechende Forderung wurde in den folgenden Jahren in unterschiedlicher Ausgestaltung immer wieder gestellt (Heidelberger 2021b).

10.5 Fazit

Initiativen und Referenden wirken sich nicht nur direkt, sondern auch indirekt auf die schweizerische Politik aus. Dies gilt – so zeigen unsere Auswertungen – auch für frauenspezifische und gleichstellungspolitische Vorlagen.

26 Pa.Iv. 78.222 von Gertrude Girard-Montet (fdp, VD); Pa.Iv. 78.224 von André Gautier (lib., GE); Pa.Iv. 78.225 von Amélia Christinat (sp, GE).

27 Erwähnenswert ist ferner, dass auf die Fristenlösungsinitiative nicht nur Ausbaurichtlinien folgten, sondern auch immer wieder Volksinitiativen auf der Agenda standen, die Abtreibungen verbieten oder reduzieren wollten [330, 488, 579].

In Tabelle 3 fassen wir die direkten und indirekten Effekte der direkten Demokratie auf die Gleichstellung seit 1971 zusammen. In Bezug auf die Volksinitiativen ist die Schlussfolgerung zu den direkten Effekten rasch gezogen: Keiner Ausbauinitiative war ein direkter Erfolg an der Urne vergönnt, gleichzeitig fand aber auch keine Abbauinitiative Anklang bei Stimmbürger:innen und Ständen. Ferner haben Ausbauinitiativen an der Urne auch insofern einen schweren Stand, als ihre durchschnittliche Zustimmung gar leicht unter derjenigen aller im selben Zeitraum zur Abstimmung gekommenen Volksinitiativen liegt (Tabelle 3). Jedoch gelang es einigen Volksinitiativen zu unterschiedlichen frauenspezifischen und gleichstellungspolitischen Anliegen, ausreichend Druck aufzusetzen, um das Parlament zur Erarbeitung von griffigen Gegenvorschlägen zu bewegen (Schwungradeffekt, siehe 10.4.4). Insbesondere dieser indirekte Effekt der Volksinitiative hat zu verschiedenen sehr bedeutenden Verbesserungen, etwa dem Gleichstellungsartikel, beigetragen. Im Vergleich mit allen zustandegewonnenen Volksinitiativen gelang es bei den hier betrachteten Anliegen gar etwas häufiger, das Parlament zu direkten Gegenentwürfen oder indirekten Gegenvorschlägen zu bewegen (Tabelle 3). Häufig fanden sich nach einer Ablehnung von Vorlagen an der Urne verwandte Anliegen auch vermehrt auf der politischen Agenda des Parlaments; ein Niederlageeffekt liess sich seltener beobachten (siehe 10.4.6). Die Fristenlösungsinitiative entpuppte sich zudem als wichtiger Katalysator, mit dessen Hilfe die Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs auch im Parlament auf die Traktandenliste gesetzt werden konnte (siehe 10.4.7). Insgesamt können wir somit das von Senti (1994) gezogene Fazit zu den Auswirkungen von Volksinitiativen auf die Gleichstellungspolitik bestätigen: Auch wenn Volksinitiativen zu frauenspezifischen und gleichstellungspolitischen Anliegen kaum je angenommen oder bereits vor der Abstimmung zurückgezogen wurden, sind ihre indirekten Effekte bedeutend.

Auf der anderen Seite wurden mit der Fristenlösung und der Mutterschaftsversicherung zentrale frauenspezifische und gleichstellungspolitische Anliegen durch die Möglichkeit des Referendums bis Ende der 1990er Jahre massgeblich gebremst, weswegen verschiedene Autor:innen der direkten Demokratie in Bezug auf die Gleichstellung von Frau und Mann eine hinderliche Wirkung zuschrieben (Ballmer-Cao 1994; Senti 1994). Hier lässt sich über die Zeit jedoch eine Veränderung feststellen: Seit dem Jahr 2000 waren alle Ausbauvorlagen in fakultativen Referendumsabstimmungen erfolgreich. Zudem konnte das Referendum bisher auch mehrheitlich erfolgreich als Waffe gegen Vorlagen eingesetzt werden, die einen Abbau der Rechte und Privilegien der Frauen bedeutet hätten (siehe auch Vatter & Danaci 2010).

Über den gesamten untersuchten Zeitraum seit 1971 hinweg, insbesondere aber seit dem Jahrtausendwechsel erweisen sich die frauenspezifischen und gleichstellungspolitischen Anliegen in Referenden denn auch erfolgreicher als andere Anliegen: Ausbauvorlagen werden in Referendumsabstimmungen häufiger gutgeheissen, während Abbauvorlagen häufiger abgelehnt werden als Vorlagen aus anderen Themenbereichen. Gleichzeitig zeigt sich, dass frauenspe-

Tabelle 3: Zusammenfassung der festgestellten Effekte

		Anteil bei Aus- oder Abbau- vorlagen	Anteil bei allen Vorlagen
direkter Effekt Referendum	Erfolgsquote fak. Ref. Ausbau (Erfolg=Annahme)	75	69
	Erfolgsquote obl. Ref. Ausbau (Erfolg=Annahme)	75	75
	Erfolgsquote fak. Ref. Abbau (Erfolg=Ablehnung)	57	31
	Erfolgsquote obl. Ref. Abbau (Erfolg=Ablehnung)	100	25
indirekter Effekt Referendum (Ausgrenzungs- und Integrations- effekt)	Anzahl vom Parlament beschlossene Ausbauvorlagen steigt über die Zeit an		Kein Vergleich möglich
	Anteil Ausbauvorlagen, zu denen ein Referendum ergriffen wird, sinkt über die Zeit		Kein Vergleich möglich
	Anteil ergriffener Referenden zu Ausbauvorlagen	25,5 ^b	6,5 ^a
direkter Effekt Initiative	Erfolgsquote Ausbau (Erfolg=Annahme)	0	10
	Erfolgsquote Abbau (Erfolg=Ablehnung)	100	90
	Ja-Stimmen-Anteil	32,9	35,8
indirekter Ef- fekt Initiative (Schwungrad- effekt)	Anteil direkte Gegenentwürfe	8,3	7,9
	Anteil indirekter Gegenvorschläge (mit Rückzug der Initiative)	13,0	9,1
Erfolgseffekt	Urnenenerfolge wirkten sich mehrfach positiv auf verwandte For- derungen aus, allerdings waren diese kaum von direktem Erfolg gekrönt.		Kein Vergleich möglich
Niederlageeffekt	Urnenmisserfolge wirkten sich nur bei Quoteninitiative abschre- ckend aus.		Kein Vergleich möglich
Katalysatoreffekt	Ein Katalysatoreffekt lässt sich im Untersuchungszeitraum für die Fristenlösungsinitiative nachweisen		Kein Vergleich möglich

Anmerkungen: ^a Dieser Wert stammt aus Vatter (2020, 358f.) und bezieht sich auf die Jahre 1971–2019.

^b Zum besseren Vergleich bezieht sich dieser Wert auf den Zeitraum 1971–2019.

Quellen: Swissvotes (2021), Bundeskanzlei (2022), eigene Berechnungen (indirekte Effekte des Referen-
dums, Schwungradeffekt).

zifische und gleichstellungspolitische Ausbauanliegen seit den 1980er Jahren vermehrt in Parlamentsbeschlüsse aufgenommen werden – somit können sich diese Anliegen auch neben der Abstimmurne verstärkt durchsetzen, was auf eine stärkere perzipierte Referendumsfähigkeit und somit stärkere indirekte Effekte des Referendums zugunsten von Ausbauanliegen hindeutet. Weiter erweist sich der Anteil an Ausbauvorlagen, gegen die das fakultative Referendum ergriffen worden war, seit der Jahrtausendwende bisher als stark rückläufig, was auf einen abnehmenden Ausgrenzungseffekt hindeutet.

Unsere Ergebnisse deuten somit darauf hin, dass sich Gleichstellungsbe-
fürworter:innen je länger je mehr zu einer starken politischen Kraft entwickeln, die ihre Interessen an der Urne durchzusetzen vermögen, während gleichzeitig

ihre Referendumsfähigkeit – also die Glaubwürdigkeit ihrer Referendumsdrohung – und somit auch ihre Handlungsmacht innerhalb des Parlaments steigt.

Stehen wir somit kurz vor einer vollständig gleichberechtigten Gesellschaft? Wohl noch nicht so bald. Ein Vergleich mit der von Vatter (2020, 358f.) aufgelisteten Häufigkeit ergriffener Referenden zeigt etwa, dass frauenspezifische und gleichstellungspolitische Ausbauvorlagen seit 1971 im Schnitt deutlich häufiger mittels Referendum bekämpft worden sind als andere Anliegen (Tabelle 3). Auch die Zahlen aus den jüngsten Dekaden liegen noch über dem Durchschnitt aller dem fakultativen Referendum unterstellten Vorlagen. Dies mag mit ein Grund sein, weswegen der gleichstellungspolitische Fortschritt in der Schweiz nach wie vor in kleinen Schritten erfolgt. So hinkt die Schweiz beispielsweise auch mit dem 2020 an der Urne erfolgreichen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub im Vergleich zu anderen europäischen Ländern noch immer hinterher (Janta & Stewart 2018). Und nicht zuletzt drohen auch mit der jüngst beschlossenen Verpflichtung von grösseren Unternehmen zur Durchführung von Lohnanalysen oder der Frauenquote für Verwaltungsräte und Geschäftsführungen keine grossen Konsequenzen, wenn ein Unternehmen gegen die entsprechenden Regelungen verstösst. Somit gilt bis heute: Um frauenspezifische und gleichstellungspolitische Interessen durchzusetzen, braucht es in der Schweiz oft viele Zwischenschritte und einen langen Atem.

10.6 Literatur

- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen. 1994. Femmes et politique: quelques questions pour la science politique suisse. *Annuaire suisse de science politique* 34: 251–75.
- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen. 2006. Les politiques publiques de l'égalité entre femmes et hommes. In Peter Knoepfel, Hans-Peter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos und Pascal Sciarini (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage. (S. 845–869). Zürich: NZZ Libro.
- Bieri, Niklaus. 2020. Die Verwaltung als Gatekeeper im Vernehmlassungsverfahren. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften* 11(1): 1–11.
- Braun Binder, Nadja, Thomas Milic & Philippe E. Rochat. 2020. Die Volksinitiative als (ausser-)parlamentarisches Instrument? Eine Untersuchung der Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees und der Trägerschaft von Volksinitiativen. *Schriften zur Demokratieforschung* 18. Zürich: Schulthess.
- Braun Binder, Nadja & Hans-Urs Wili-Luginbühl. 2013. «Die ersten werden die letzten sein» und «Die Frau soll in der Versammlung schweigen»: Direkte Demokratie und Frauenstimmrecht. In Feld, Lars P., Peter M. Huber, Otmar Jung, Christian Welzel & Fabian Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2012 (S. 9–40). Baden-Baden: Nomos.
- Bühlmann, Marc. 2021. Sensibilisierung, Vereinbarkeit und Quoten – der (fast) erfolglose Kampf für raschere politische Inklusion von Frauen. In

- Marlène Gerber & Anja Heidelberger (Hrsg.), *Dem Laufgitter entkommen: Frauenforderungen im Parlament seit 1950* (S. 61–85). Zürich/Genf: Seismo.
- Bundeskanzlei BK. 2022. Zurückgezogene Initiativen. Bern: BK, https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_4.html (10.01.2022).
- Chambers, Simone. 2004. Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation. *Journal of Political Philosophy* 12(4): 389–410. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2004.00206.x>
- Chambers, Simone. 2018. Making Referendums Safe for Democracy: A Call for More and Better Deliberation. *Swiss Political Science Review* 24(3): 305–311. <https://doi.org/10.1111/spsr.12321>.
- Christmann, Anna. 2010. Damoklesschwert Referendum? Die Indirekte Wirkung ausgebauter Volksrechte auf die Rechte religiöser Minderheiten. *Swiss Political Science Review* 16(1): 1–41. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2010.tb00151.x>.
- EKF – Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. 2001a. *Frauen Macht Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848 – 2000*. Bern: EKF. <https://www.ekf.admin.ch/ekf/de/home/dokumentation/geschichte-der-gleichstellung--frauen-macht-geschichte/frauen-macht-geschichte-18482000.html> (18.01.2022).
- EKF – Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. 2001b. Frauen im Zivilrecht: Mündigkeit, Ehe, Scheidung. Factsheet Nr. 3.5. In *Frauen Macht Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848–2000*. Bern: EKF. https://www.ekf.admin.ch/dam/ekf/de/dokumente/frauen_macht_geschichte/3_5_frauen_im_zivilrechtmuendigkeitehescheidung12seiten.pdf.download.pdf/3_5_frauen_im_zivilrechtmuendigkeitehescheidung12seiten.pdf (18.01.2022).
- EKF – Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. 2017. *Frauen Macht Geschichte. Frauenpolitik und Gleichstellung in der Schweiz 2001– 2017*. Bern: EKF. <https://www.ekf.admin.ch/ekf/de/home/dokumentation/geschichte-der-gleichstellung--frauen-macht-geschichte/frauen-macht-geschichte-ab-2001.html> (18.01.2022).
- EKF – Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. o.J. *Frauen Macht Geschichte. Frauenpolitik und Gleichstellung in der Schweiz ab 2018*. Bern: EKF, <https://www.ekf.admin.ch/ekf/de/home/dokumentation/geschichte-der-gleichstellung--frauen-macht-geschichte/frauen-macht-geschichte-ab-2018.html> (18.01.2022).
- Engeli, Isabelle. 2017. Politique publique de l'égalité entre femmes et hommes. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häuserman (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 6. Auflage (S. 889–909). Zürich: NZZ Libro.

- Fuchs, Gesine. 2018. *Gleichstellungspolitik in der Schweiz: Einführung in ein umstrittenes Politikfeld*. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Freitag, Markus, Adrian Vatter & Christoph Müller. 2003. Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat. *Politische Vierteljahresschrift* 44(3): 348–369. <https://doi.org/10.1007/s11615-003-0068-2>.
- Frick, Karin. 2021. Im Ziel winkt das Ei des Kolumbus: Der erfolgreiche Gleichstellungsmarathon im Bürgerrecht, Heimatrecht und Namensrecht. In Marlène Gerber & Anja Heidelberger (Hrsg.), *Dem Laufgitter entkommen: Frauenforderungen im Parlament seit 1950* (S. 89–111). Zürich/ Genf: Seismo.
- Gerber, Marlène. 2021a. Fixe Zahl, variable Interpretation: die parlamentarischen Debatten zur Lohnungleichheit. In Gerber, Marlène & Anja Heidelberger (Hrsg.), *Dem Laufgitter entkommen: Frauenforderungen im Parlament seit 1950* (S. 245–274). Zürich/Genf: Seismo.
- Gerber, Marlène. 2021b. Die Geschichte einer Zangengeburt: die Mutterschaftsversicherung. In Gerber, Marlène & Anja Heidelberger (Hrsg.), *Dem Laufgitter entkommen: Frauenforderungen im Parlament seit 1950* (S. 313–343). Zürich/Genf: Seismo.
- Gerber, Marlène & Anja Heidelberger. 2021. *Dem Laufgitter entkommen: Frauenforderungen im eidgenössischen Parlament seit 1950*. ds démocratie.suisse / demokratie.schweiz. Zürich/Genf: Seismo.
- Gilg, Peter. 1979. Rechte, Ordnung, Institutionen. In Gilg, Peter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1978* (S. 12–22). Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Hardmeier, Sibylle. 1997. *Frühe Frauenstimmrechtsbewegung in der Schweiz (1890–1930): Argumente, Strategien, Netzwerk und Gegenbewegung*. Zürich: Chronos.
- Heidelberger, Anja. 2018. *Die Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz: psychologische und soziale Einflüsse auf die Abstimmungsneigung*. Baden-Baden: Nomos.
- Heidelberger, Anja. 2021a. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Öffentliche Finanzen 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, www.anneepolitique.swiss (10.01.2022).
- Heidelberger, Anja. 2021b. Geteilte Arbeit – in der Berufswelt und zuhause. In Gerber, Marlène & Anja Heidelberger (Hrsg.), *Dem Laufgitter entkommen: Frauenforderungen im Parlament seit 1950* (S. 245–390). Zürich/Genf: Seismo.
- Janta, Barbara & Katherine Stewart. 2018. *Paternity and Parental Leave Policies across the European Union*. Luxembourg: European Commission.
- Kägi-Diener, Regula. 2006. Impulse des CEDAW-Übereinkommens für die Gleichstellung im Erwerbsleben insbesondere in der Quotenfrage. *AJP/PJA* 11/2006.

- Keller, Elisabeth. 2015. *Viel erreicht – neu herausgefordert. 40 Jahre Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF*. Bern: EKF.
- Kriesi, Hanspeter. 1991. Direkte Demokratie in der Schweiz. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 23: 44–54.
- Landemore, Hélène. 2018. Referendums Are Never Merely Referendums: On the Need to Make Popular Vote Processes More Deliberative. *Swiss Political Science Review* 24(3): 320–327.
- Linder, Wolf. 2006. Direkte Demokratie. In Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (S. 109–129). Zürich: NZZ Libro.
- Linder, Wolf & Sean Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 4., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf & Rolf Wirz. 2014. Direkte Demokratie. In Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos & Pascal Sciarini (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 5. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage (S. 145–167). Zürich: NZZ Libro.
- Lloren, Anouk. 2015. *Pour qui luttent les femmes? De la représentation des intérêts des femmes au Parlement suisse*. Zürich/Genf: Seismo.
- Milic, Thomas, Michael Rorato, Andreas Sidler & Sibylle Hardmeier. 2000. Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 12. März 2000, VOX – Analysen eidgenössischer Urnengänge 69. Zürich: GfS und IPZ.
- Neidhart, Leonhard. 1970. *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Oehrli, Dominique. 2021a. Die umstrittene Rolle des Bundes bei der Förderung familien- und schulergänzender Kinderbetreuung. In Gerber, Marlène & Anja Heidelberger (Hrsg.), *Dem Laufgitter entkommen: Frauenforderungen im Parlament seit 1950* (S. 361–373). Zürich/Genf: Seismo.
- Oehrli, Dominique. 2021b. Vaterschaftsurlaub: Das Ringen um einen (vorläufigen) gleichstellungspolitischen Kompromiss. In Gerber, Marlène & Anja Heidelberger (Hrsg.), *Dem Laufgitter entkommen: Frauenforderungen im Parlament seit 1950* (S. 345–359). Zürich/Genf: Seismo.
- Parkinson, John. 2020. The Roles of Referendums in Deliberative Systems. *Representation* 56(4): 485–500. <https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1718195>.
- Rielle, Yvan. 2010. «Der Staat, das ist der Mann»: Abfuhr für das Frauenstimmrecht. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 268–270). Bern: Haupt.
- Rohner, Gabriela. 2012. *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen beim Bund, 1848–2010*. Zürich: Schulthess.

- Senti, Martin. 1994. *Geschlecht als politischer Konflikt*. Bern: Haupt.
- Senti, Martin & Martina Schläpfer. 2004. Die Wirksamkeit von Vernehmlassungseingaben. *LeGes* 2: 49–63. <https://doi.org/10.4324/9781315231693>.
- Storz, Anna. 2021. Recht auf Schwangerschaftsabbruch der (selbst)bestimmten Frau. In Gerber, Marlène & Anja Heidelberger (Hrsg.), *Dem Laufgitter entkommen: Frauenforderungen im Parlament seit 1950* (S. 177–202). Zürich/Genf: Seismo.
- Strasser, Matthias. 2020. Vaterschaftsurlaub von zwei Wochen Dauer angenommen. *Swissvotes: Die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*, www.swissvotes.ch (07.01.2022).
- Swissvotes. 2021. *Swissvotes: Die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*. *Année Politique Suisse*, Universität Bern. www.swissvotes.ch (30.12.2021).
- Valarino, Isabel. 2014. *The Emergence of Parental and Paternity Leaves in Switzerland: A Challenge to Gendered Representations and Practices of Parenthood?* Dissertation. Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne.
- Vatter, Adrian. 2020. *Das politische System der Schweiz*. 4., aktualisierte Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian & Deniz Danaci. 2010. Mehrheitstyannei durch Volksentscheide? *Politische Vierteljahresschrift* 51(2): 205–222. <https://doi.org/10.1007/s11615-010-0019-7>.
- Vatter, Adrian, Bianca Rousselot, & Thomas Milic. 2019. The Input and Output Effects of Direct Democracy: A New Research Agenda. *Policy & Politics* 47(1): 169–186. <https://doi.org/10.1332/030557318X15200933925423>.

Tabelle 4: Berücksichtigte Vorlagen und Begründung für ihre Einteilung

Nr.	Datum	Kurztitel	Aus- oder Abbau	Begründung der Einteilung
224	07.02.1971	Einführung des Frauenstimmrechts	Ausbau	Einführung des Frauenstimmrechts
274	25.09.1977	Initiative «für die Fristenlösung»	Ausbau	Recht auf Abtreibung soll im Gesetz verankert werden.
281	26.02.1978	Initiative zur Herabsetzung des AHV-Alters	Aus- und Abbau	Rentenalter der Frauen soll gesenkt werden, was als Ausbau der Privilegien verstanden werden kann; rechnerisch wäre es aber wohl ein Abbau der Privilegien der Frauen, zumal das Rentenalter der Männer stärker reduziert werden sollte.
285	28.05.1978	Gesetz über den Schwangerschaftsabbruch	Ausbau	Recht auf Abtreibung soll im Gesetz verankert werden (auch wenn dies viel enger definiert ist als vielfach gewünscht)
306	14.06.1981	Artikel zur Gleichstellung von Mann und Frau	Ausbau	Gleichstellungsartikel
314	04.12.1983	Reform der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung	Ausbau	Übertragung des Bürgerrechts bei Heirat
323	02.12.1984	Initiative «für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft»	Ausbau	Mutterschaftsversicherung
330	09.06.1985	Initiative «Recht auf Leben»	Abbau	Abtreibungen sollen weitestgehend verboten werden, wodurch auch die liberale Praxis in den Kantonen (in einigen Kantonen?) verschärft würde.
336	22.09.1985	Neues Ehe- und Erbrecht	Ausbau	Partnerschaftliches Eherecht
349	06.12.1987	Krankenversicherungsgesetz	Ausbau	Mutterschaftsversicherung
352	12.06.1988	Initiative zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters	Aus- und Abbau	Rentenalter der Frauen soll gesenkt werden, was als Ausbau der Privilegien verstanden werden kann; rechnerisch wäre es aber wohl ein Abbau der Privilegien der Frauen, zumal das Rentenalter der Männer stärker reduziert werden sollte.
373	16.02.1992	«Krankenkassen-Initiative»	Ausbau	Wochenbettbeitrag, Ausgleich der höheren Gesundheitskosten der Frauen
381	17.05.1992	Reform des Sexualstrafrechts	Ausbau	Vergewaltigung in der Ehe soll Antragsdelikt werden.
379	17.05.1992	Regelung der Fortpflanzungs- und Gentechnologie	Aus- und Abbau	Physisch und psychisch grosser Eingriff für die Frauen, kann zu Druck führen, bringt den Frauen aber auch mehr Möglichkeiten
388	06.12.1992	EWB-Beitritt	Aus- und Abbau	Ausbau: EWB fördert Gleichstellung, zwingt Schweiz zu handeln; Abbau: Frauen sind wirtschaftliche Verliererinnen des Deregulierungsprojekts EWB.
415	04.12.1994	Krankenversicherungsgesetz	Ausbau	Gleiche Prämien für Frauen und Männer bei Grundversicherung

Fortsetzung der Tabelle 4 auf der folgenden Seite.

Fortsetzung der Tabelle 4.

Nr.	Datum	Kurztitel	Aus- oder Abbau	Begründung der Einteilung
422	25.06.1995	10. AHV-Revision	Aus- und Abbau	Regelungen zur Gleichstellung wurden stark ausgebaut, gleichzeitig gab es durch die Rentenaltererhöhung der Frauen einen Abbau der Privilegien der Frauen.
433	01.12.1996	Arbeitsgesetz	Abbau	Zwar gab es auch leichte Ausbautendenzen, die Abbaumassnahmen waren jedoch deutlich grösser.
444	27.09.1998	Initiative «für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters»	Ausbau	Ausbauschritte der 10. AHV-Reform ohne Rentenaltererhöhung der Frauen
448	29.11.1998	Arbeitsgesetz	Abbau	Zwar gab es auch leichte Ausbautendenzen, die Abbaumassnahmen waren jedoch deutlich grösser.
454	13.06.1999	Asylgesetz	Ausbau	Zwar gab es keine Aufnahme frauenspezifischer Fluchtgründe ins Asylgesetz, aber Aufnahme sonstiger frauenspezifischer Anliegen.
458	13.06.1999	Gesetz über die Mutterschaftsversicherung	Ausbau	Mutterschaftsversicherung
461	12.03.2000	Initiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden»	Ausbau	Frauenquote für Bundesrat, Parlament und Bundesgericht
462	12.03.2000	Initiative «für menschenwürdige Fortpflanzung»	Aus- und Abbau	Physisch und psychisch grosser Eingriff für die Frauen, kann zu Druck führen, bringt den Frauen aber auch mehr Möglichkeiten
469	26.11.2000	Initiative «für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen»	Aus- und Abbau	Rentenalter der Frauen soll gesenkt werden, was als Ausbau der Privilegien verstanden werden kann; rechnerisch wäre es aber wohl ein Abbau der Privilegien der Frauen, zumal das Rentenalter der Männer stärker reduziert werden sollte.
470	26.11.2000	Initiative «für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann»	Aus- und Abbau	Rentenalter der Frauen soll gesenkt werden, was als Ausbau der Privilegien verstanden werden kann; rechnerisch wäre es aber wohl ein Abbau der Privilegien der Frauen, zumal das Rentenalter der Männer stärker reduziert werden sollte.
473	26.11.2000	Bundespersonalgesetz	Ausbau	Verlangt Massnahmen für die Chancengleichheit von Frau und Mann
486	03.03.2002	Initiative «für eine kürzere Arbeitszeit»	Ausbau	Ausbau des Rechts auf mehr Freizeit; geringere Arbeitszeit ermöglicht gerechtere Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern im Haushalt
487	02.06.2002	Fristenregelung (Schwangerschaftsabbruch)	Ausbau	Recht auf Abtreibung soll im Gesetz verankert werden.

Fortsetzung der Tabelle 4 auf der folgenden Seite.

Fortsetzung der Tabelle 4.

Nr.	Datum	Kurztitel	Aus- oder Abbau	Begründung der Einteilung
488	02.06.2002	Initiative «Für Mutter und Kind»	Abbau	Abtreibungen sollen weitestgehend verboten werden, wodurch auch die liberale Praxis in den Kantonen (in einigen Kantonen?) verschärft würde.
507 & 508	16.05.2004	11. AHV-Revision & Anhebung der Mehrwertsteuer zu Gunsten von AHV und IV	Abbau	Privilegien des früheren Rentenalters der Frauen würden abgebaut, ohne dass (nur) Frauen im Gegenzug davon profitieren.
509	16.05.2004	Steuerpaket	Abbau	Erschwert Einführung der Individualbesteuerung und damit einen Ausbau
513	26.09.2004	Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft	Ausbau	Mutterschaftsversicherung
524	24.09.2006	Ausländergesetz	Aus- und Abbau	Mehr Möglichkeiten für die Behörden bei Menschenhandel; gleichzeitig ist Elitenmigration, also Zugang zum Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte, frauenfeindlich, weil Frauen durchschnittlich geringere Arbeitsqualifikationen aufweisen als Männer.
527	26.11.2006	Gesetz über die Familienzulagen	Abbau	Familienzulagen senken die Erwerbsanreize der Frauen.
551	26.09.2010	Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes	Abbau	Insbesondere Leistungsabbau für Frauen
554	13.02.2011	Initiative «Für den Schutz vor Waffengewalt»	Ausbau	Verbot der privaten Aufbewahrung von besonders gefährlichen Waffen; Frauen als Hauptopfer von Schusswaffen
567	03.03.2013	Bundesbeschluss über die Familienpolitik	Ausbau	Verbessert Vereinbarkeit von Beruf und Beschäftigung
576	24.11.2013	«Familieninitiative»	Abbau	Fördert Hausfrauenmodell als Familienkonzept; Angst vor Rückzug der Frauen aus Arbeitsmarkt, senkt Erwerbsanreize für Frauen
579	09.02.2014	Initiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache»	Abbau	Grundversicherung soll Abtreibungen nicht mehr übernehmen
583	18.05.2014	«Mindestlohn-Initiative»	Ausbau	Frauen sind aufgrund der tieferen Löhne und des grösseren Anteils von Arbeitenden im Tieflohnsektor besonders betroffen.
592	14.06.2015	Verfassungsbestimmung zur Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich	Aus- und Abbau	Physisch und psychisch grosser Eingriff für die Frauen, kann zu Druck führen, bringt den Frauen aber auch mehr Möglichkeiten
596	28.02.2016	Initiative «gegen die Heiratsstrafe»	Abbau	Ehepaarbesteuerung wird festgeschrieben, verhindert damit Einführung der Individualbesteuerung und somit einen Ausbau.
603	05.06.2016	Fortpflanzungsmedizin-gesetz	Aus- und Abbau	Physisch und psychisch grosser Eingriff für die Frauen, kann zu Druck führen, bringt den Frauen aber auch mehr Möglichkeiten

Fortsetzung der Tabelle 4 auf der folgenden Seite.

Fortsetzung der Tabelle 4.

Nr.	Datum	Kurztitel	Aus- oder Abbau	Begründung der Einteilung
606	25.09.2016	Initiative «AHVplus: für eine starke AHV»	Ausbau	AHV ist wichtiger für Frauen als für Männer, weil mehr Frauen als Männer keine Pensionskasse haben.
614 & 615	24.09.2017	Reform der Altersvorsorge 2020 & Zusatzfinanzierung der AHV	Abbau	Privilegien des früheren Rentenalters der Frauen würden abgebaut.
634	27.09.2020	Vaterschaftsurlaub	Ausbau	Ermöglicht eine bessere Verteilung der Betreuungsaufgaben zwischen den Geschlechtern
633	27.09.2020	Erhöhung der steuerlichen Kinderabzüge	Aus- und Abbau	Erhöhung der Kinderabzüge verringert Erwerbsanreize für Frauen, Erhöhung der Fremdbetreuungsabzüge vergrössert sie.
638	07.03.2021	Initiative für ein Verhüllungsverbot	Aus- und Abbau	Soll Zeichen gegen die Unterdrückung der Frauen durch fundamentalistische Strömungen des Islam sein; gleichzeitig wird aber die freie Kleiderwahl der Frauen rechtlich eingeschränkt.
647	26.09.2021	Ehe für alle	Ausbau	Samenspende für lesbische Paare möglich

Quelle: Eigene Einteilung, Daten: Swissvotes (2021); Gerber und Heidelberger (2021).

11 Synthese: Neue Erkenntnisse zum Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz

Marc Bühlmann und Hans-Peter Schaub

11.1 Den Wald statt die Bäume in den Blick nehmen

Die über 170-jährige Geschichte der direkten Demokratie im schweizerischen Bundesstaat bot und bietet immer wieder Beispiele, mit denen Bedenken und Krisendiskussionen genährt werden können. Bereits bei der Einführung der Volksinitiative 1891 wurde etwa gewarnt, dass davon vor allem «hirnwütige und überspannte Projekte» zu erwarten seien und sie den föderativen Staat in seiner «sprachlichen und religiösen Heterogenität» gefährden werde (zitiert nach Rielle 2010a, 71). Und das Referendum wurde als Gefahr für den «planmässigen nationalen Fortschritt» sowie die «geistige und materielle Entwicklung» der Schweiz gesehen (zitiert nach Bolliger 2010, 23). Freilich gab es schon damals auch optimistische Stimmen. Paul Seippel etwa bemerkte um 1900: «Die Praxis der reinen Demokratie dürfte für das Schweizervolk eine gute Schule sein. Es wird vermutlich ein teures Lehrgeld zahlen müssen, aber viel Nützliches lernen und nach und nach seine Geschäfte klar übersehen» (zitiert nach Tanner 2015, 84). Doch auch nach mehr als einem Jahrhundert in dieser «Schule» ist und bleibt die Diskussion um die direkte Demokratie gespickt mit Kassandrarufen, die sich in bemerkenswerter Regelmässigkeit wiederholen: Missbrauch der Volksrechte, Initiativenflut, Überforderung der Stimmbürger:innenschaft, Desinformation, Überlastung des politischen Systems, Ausbremsen wichtiger Reformen. Auch wenn diese Vorwürfe an die direkte Demokratie und ihr Funktionieren in Politik und Medien anhand aktueller Beispiele stets als neu und dringlich verkauft wurden und werden, sind sie so alt wie die direkte Demokratie selbst.

Im vorliegenden Sammelband haben wir drei übergeordnete Fragen gestellt, die diese Vorwürfe und Sorgen einer wissenschaftlich fundierten, systematischen Analyse zugänglich machen:

1. *Manipulierbarkeit*: Sind die direktdemokratischen Institutionen anfällig für Missbrauch? Begünstigen sie eine einseitige Einflussnahme mächtiger und ressourcenstarker Akteur:innen? Oder funktionieren sie blind gegenüber Themen, Kontext und Urheber:innen und sind darum ein vertrauenswürdiges Vehikel für politischen Dialog und für wohlinformierte, breit abgestützte Entscheide? Entfallen Abstimmungen eher manipulative oder aufklärende Wirkung?

2. *Integrationskraft*: Wie steht es um die Integrationskraft direktdemokratischer Institutionen? Haben Abstimmungen eher einen spaltenden oder einen einenden Effekt auf die Gesellschaft?
3. *Problemlösungsfähigkeit*: Behindert die direkte Demokratie die Lösung wichtiger Probleme, oder bietet sie im Gegenteil geeignete Instrumente, um die heutigen Herausforderungen anzugehen? Braucht es dafür Anpassungen der aus dem vorletzten Jahrhundert stammenden Spielregeln?

Die neun Beiträge des Bandes haben sich mit diesen Fragen aus ganz unterschiedlichen Perspektiven auseinandergesetzt und kommen – basierend auf breit angelegten Auswertungen zu den Abstimmungen der letzten Jahrzehnte – zu differenzierten Schlüssen. Selbstredend vermögen sie – wie das in der Wissenschaft und namentlich in den Sozialwissenschaften wohl stets der Fall ist – die Fragen nicht in einem abschliessenden Sinne zu beantworten. Aber dank ihrer breiten Datenbasis helfen sie, den Blick von einer Fixierung auf prominente, oft extreme Einzelfälle zu lösen und auf das grosse Ganze zu richten. Damit und mit ihren innovativen Herangehensweisen bringen sie neue Einsichten und Erkenntnisse, die die fortwährenden Diskussionen bereichern können. In den folgenden Abschnitten präsentieren wir, gestützt auf die Befunde der neun Beiträge und geleitet durch die drei übergeordneten Fragen, mögliche zusammenfassende Interpretationen.

11.2 Direkte Demokratie zwischen Manipulierbarkeit und Vertrauenswürdigkeit

Müssen wir befürchten, dass die direkte Demokratie manipuliert werden kann oder tatsächlich manipuliert wird? In den Beiträgen werden zwei potenzielle Einfallstore für Manipulationsversuche diskutiert: Das Agenda-Setting bei der Ansetzung von Abstimmungen und der einseitige Gebrauch der Volksrechte durch ressourcenstarke Akteur:innen.

Die Beiträge von *Martina Flick Witzig* und *Adrian Vatter* sowie von *Thomas Milic* gehen davon aus, dass die Abstimmungsagenda sowohl die Stimmbeteiligung als auch die Entscheidungsqualität beeinflussen könnte: Je nach Thema und abhängig von spezifischen «Lokomotiv-Vorlagen» sei die Beteiligung unterschiedlich stark. Und wenn viele Vorlagen gleichzeitig zur Abstimmung gelangen, könnte die Meinungsbildung oberflächlicher bzw. die Entscheidungsqualität bei den weniger stark interessierenden Vorlagen geringer sein, so die Vermutungen. Der Bundesrat, der für die Abstimmungsagenda zuständig ist, könnte also mit geschickten Kombinationen von Vorlagen Meinungsbildung und Mobilisierung beeinflussen. In beiden Beiträgen wird die Abstimmung über das CO₂-

Gesetz von 2021 [644]¹ als Beispiel ins Feld geführt, das – so die in den Medien verbreitete Vermutung – möglicherweise nur deshalb abgelehnt worden sei, weil zwei gleichzeitig zur Abstimmung stehende Initiativen auch viele Bürger:innen mobilisiert hätten, die ansonsten nicht an die Urne gingen und aufgrund oberflächlicher Meinungsbildung bei der (zu) komplexen CO₂-Vorlage den Status Quo bevorzugt hätten.

Martina Flick Witzig und Adrian Vatter finden bei ihrer Betrachtung von rund 20 Jahren Abstimmungen indessen heraus, dass es kein einziges politisches Thema gibt, das systematisch stärker mobilisieren würde. Nicht Themenbereiche wie Aussen- oder Sozialpolitik, sondern die konkreten Inhalte der einzelnen Vorlagen sind also entscheidend. Nur mit dem Themenbereich einer Vorlage kann die Höhe der Beteiligung also nicht vorhergesehen oder beeinflusst werden. Kommt hinzu, dass eine hohe Stimmbeteiligung – so legen die Befunde von Thomas Milic nahe – meist nicht nur mit intensiven Abstimmungskampagnen, sondern auch mit höherer Entscheidungsqualität bei den Abstimmenden einhergeht. Entgegen der landläufigen Meinung entscheidet die Stimmbevölkerung also bei aufwühlenden und mobilisierenden Kampagnen eher weniger aus dem Bauch heraus, sondern die dadurch reicher fliessenden Informationen gehen gar mit einem besser informierten Entscheid einher. Thomas Milic kommt mitunter zum Schluss, dass selbst bei ungünstigen Bedingungen (viele und komplexe Sachfragen am gleichen Urnengang) ein grosser Anteil der Abstimmenden einen inhaltlich begründeten und bewussten Stimmentscheid fällt.

Können wir uns also zurücklehnen und die «CO₂-These» als unhaltbare Spekulation abtun? Auch dieser Schluss griffe wohl zu kurz. So gibt der Beitrag von Thomas Milic nicht ganz Entwarnung. Auch wenn sich die Qualitätseinbusen bei der Meinungsbildung sogar bei Multipack-Abstimmungen im Rahmen halten, sind solche doch erkennbar. Bei sehr knappen Mehrheitsverhältnissen könnten die Entscheide von mangelhaft informierten Stimmbürger:innen gar den Ausschlag geben. In Kombination mit diesem Befund lässt sich auch die von Martina Flick Witzig und Adrian Vatter diskutierte Beobachtung von Spillover-Effekten als potenzielle Verzerrung von Stimmentscheiden sehen: Werden Stimmbürger:innen vorwiegend durch nationale Vorlagen mobilisiert, könnten lokale Vorlagen – insbesondere, wenn sie zahlreich sind – unter geringerer Entscheidungsqualität leiden, was dem im Beitrag diskutierten legitimationssteigernden Effekt einer so erhöhten Beteiligung auf der lokalen Ebene etwas den Glanz nimmt.

Während die Erkenntnisse zu den Auswirkungen des Agenda-Settings also nur begrenzte Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit der direkten Demokra-

1 Die in diesem Sammelband erwähnten Abstimmungsvorlagen werden mit ihren offiziellen Nummern in eckigen Klammern versehen. Dies ermöglicht es den Leser:innen, via [swissvotes.ch](https://www.swissvotes.ch) rasch mehr über die Vorlage zu erfahren. Die Eingabe von [swissvotes.ch/vote/\[NUMMER\]](https://www.swissvotes.ch/vote/[NUMMER]) in den Browser führt zu den zahlreichen von Swissvotes zur Verfügung gestellten Daten, Analysen und Originaldokumenten.

tie zu nähren vermögen, scheinen die Befunde von *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder* zum Gebrauch der Volksrechte zunächst zwiespältiger. Die Autor:innen zeigen in ihrem Beitrag, dass in gut zwei Dritteln aller Komitees, die eine Initiative lancieren, mindestens ein:e Bundesparlamentarier:in Mitglied ist. Hinzu kommt, dass Volksbegehren, in denen kein Parlamentsmitglied im Komitee vertreten ist, eine geringere Wahrscheinlichkeit haben, die Hürden der Unterschriftensammlung zu überspringen. Bedeutet dies, dass nur politisch gut vernetzte und organisierte Interessen direktdemokratische Instrumente nutzen und Minderheiteninteressen ohne Unterstützung politischer Expertise aussen vor bleiben? Die Ergebnisse von *Hans-Peter Schaub und Karin Frick* legen nahe, dass ressourcenschwache Akteur:innen zwar nicht unbedingt bei Volksinitiativen, sehr wohl aber bei Referenden durch die Hürden in Form von Unterschriftenzahl und vor allem Sammelfrist benachteiligt werden. Schliesslich mahnt *Wolf Linder* in seinem Beitrag, dass Digitalisierung mit ihren schnelleren und scheinbar einfacheren Informations- und Kommunikationskanälen die verbreiteten Hoffnungen auf mehr und bessere Demokratie nicht zu erfüllen vermöge. So erleichterten Formen des E-Collecting zwar die Unterzeichnung von Referenden und Initiativen, könnten aber zur Überlastung von Behörden und Bürgerschaft durch Volksbegehren führen, deren Zahl durch spontan und emotional abgegebene Klicks auf elektronischen Plattformen drastisch ansteigen könnte.

Aber die drei Beiträge geben durchaus auch Anlass zu positiven Interpretationen. So finden *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder* auch heraus, dass Parlamentsmitglieder nicht nur in Komitees von Initiativen sitzen, die von ihren Parteien lanciert werden. Vielmehr unterstützen sie mit ihrer Expertise und Bekanntheit auch zahlreiche Initiativen von Gruppen, die weder als Partei noch als Verband bezeichnet werden können. Dass politische Erfahrung den Gebrauch der direkten Demokratie erleichtert, muss zudem nicht unbedingt problematisch sein, sondern kann auch als Ausdruck einer arbeitsteiligen Gesellschaft begriffen werden. Dazu passt, dass es Anliegen, die unter den Parlamentsmitgliedern als politischen Fachpersonen keine Unterstützung finden, seltener an die Urne schaffen. Dies kann als Zeichen dafür interpretiert werden, dass es ihnen an politischer Relevanz fehlt. Für diese Interpretation kann auch der Beitrag von *Hans-Peter Schaub und Karin Frick* ins Feld geführt werden. Dieser zeigt nämlich, dass diejenigen Volksinitiativen – nicht aber Referenden –, die zahlreiche Unterschriften in kurzer Zeit sammeln, an der Urne erfolgreicher sind und im Abstimmungskampf virulenter diskutiert werden als Begehren, welche die ganze Sammelfrist benötigen und die nötige Zahl an Unterschriften nur knapp erreichen. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Unterschriftensammlung ein vertrauenswürdiger Filter ist, um politisch relevantere von weniger relevanten Initiativideen zu trennen. Im Gegensatz zu den fakultativen Referenden scheint der Sammelerfolg bei Volksinitiativen weniger stark von der Organisationsfähigkeit der Urheber:innen, sondern stärker vom Rückhalt des Anliegens in der breiten Bevölkerung abhängig zu sein.

Die Beiträge berühren zudem ein Element, das für die Diskussion über die Manipulierbarkeit direkter Demokratie zentral scheint: die reichlich vereinfachend und populistisch anmutende Trennung zwischen «Volk» und «Elite». Unterstellt wird dabei einerseits, dass politisch Sachverständige «bessere» Entscheide fällen würden als die bloss von Lokomotiv-Vorlagen mobilisierten Stimmbürger:innen. Und mit der Angst vor Filterblasen und Microtargeting scheint immer auch die Vermutung einherzugehen, dass sich weniger gebildete Bürger:innen von allerlei Schmalmeienklängen zu Entscheidungen verführen liessen, die eigentlich nicht ihren «echten» Präferenzen entsprechen. Auf der anderen Seite wird der politischen Elite unterstellt, diese Schmalmeienklänge bewusst manipulativ erklingen zu lassen. Und Parteien und Parlamentsmitglieder sollen auch deshalb auf direktdemokratische Opposition verzichten, weil sie eben dieser politischen Elite und nicht dem «Volk» angehörten. Die Beiträge nehmen Forderungen und Befürchtungen dieser Art allerdings viel Wind aus den Segeln. Hohe Betroffenheit und intensive Kampagnen, die auch «Nicht-Expert:innen» an die Urne bringen, gehen mit höherer Entscheidungsqualität einher (vgl. dazu den Beitrag von *Thomas Milic*). Die Parteien als «Kinder der Volksrechte» (*Gruner 1964*) können als Kampagnenspezialistinnen durchaus auch mithelfen, die Intensität von Kampagnen zu steigern – insbesondere, wenn es um für sie besonders relevante Themen geht. Und wie der Beitrag von *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder* deutlich illustriert – wenn es denn eines solchen Beweises noch bedurfte –, ist «die Elite» keineswegs ein homogener Block (siehe auch *Bühlmann 2022*). Vielmehr sind es gerade jene Parteien und Organisationen, die mit ihren Positionen in Parlament und Regierung regelmässig in der Minderheit bleiben, die weitaus am häufigsten auf direktdemokratische Instrumente ausweichen. Wichtig ist zudem, dass die direktdemokratischen Instrumente keineswegs nur Vertreter:innen der «Elite» offenstehen: Seit den 1960er Jahren kommen gar zunehmend Initiativen von Gruppen zustande, die weder als Partei noch als Verband organisiert sind. Die direkte Demokratie mag also die Spiesse zwischen «Volk» und «Elite» nicht gleich lang machen, aber immerhin erlaubt sie es doch auch politischen Aussenseiter:innen, ihre Anliegen in die politische Arena zu tragen. In dieselbe Richtung weisen – wiederum nur für die Volksinitiative, nicht aber für das Referendum – auch die Erkenntnisse von *Hans-Peter Schaub und Karin Frick*: Jene Anliegen, die die Hürden der Unterschriftenzahl leichter überspringen, erweisen sich in den Abstimmungskampagnen und an der Urne auch als politisch relevanter. Dies ist ein Hinweis darauf, dass letztlich auch der Inhalt einer Initiative ausschlaggebend ist für ihren Sammelerfolg und nicht bloss die Absender:innen und deren Ressourcen.

11.3 Direkte Demokratie zwischen Integrationskraft und Spaltpotenzial

Dass Anliegen auch von ausserhalb des repräsentativen Systems in die politische Arena getragen werden, ist sicherlich ein Beispiel für die integrative Wirkung direkter Demokratie. Die Beiträge in diesem Sammelband betrachten die Frage nach der Integrationskraft der direkten Demokratie aber noch aus einem anderen Blickwinkel. Bei *Sean Mueller und Anja Heidelberger* wie auch bei *Julien Jaquet und Pascal Sciarini* geht es nämlich um die Frage, ob und inwiefern Abstimmungen eine separierende Wirkung entfalten.

Direkte Demokratie dürfte in der Tat das Potenzial haben, Gesellschaften zu spalten. Die Idee der Mehrheitsdemokratie ist eine schwarz-weiße, es gibt entweder ein Ja oder ein Nein. Dementsprechend stehen sich in Abstimmungskämpfen zwei getrennte Lager gegenüber (wobei diese manchmal intern weiter gespalten sind) und Abstimmungsergebnisse schaffen Gewinner:innen und Verlierer:innen. *Wolf Linder* erinnert daran, dass Interessengegensätze zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen bei Abstimmungskämpfen immer wieder mobilisiert, inszeniert und auch aufgrund zunehmend digitalisierter Kommunikation emotionalisiert sowie auf die Spitze getrieben werden. Direkte Demokratie wirkt in diesen Momenten nicht integrierend, sondern kann gar die Gefahr politischer Instabilität bergen. Diese Gefahr ist insbesondere dann gross, wenn bestimmte gesellschaftliche Gruppen feste Minderheiten bilden, die bei fast allen Abstimmungen zu den Verlierer:innen gehören. In der Schweiz hat etwa der Sprachgraben grosses Spaltpotenzial, weil die sprachlichen Gruppen territorial getrennt sind. In der Tat zeigen *Julien Jaquet und Pascal Sciarini*, dass die Kantone der französisch- und italienischsprachigen Minderheiten an der Urne häufiger in der Minderheit bleiben als die meisten Deutschschweizer Kantone. Die französischsprachigen Kantone und der Kanton Tessin sind weit davon entfernt, «Bellwether-Kantone» zu sein, und ihre Stimmbevölkerungen unterscheiden sich auch in ihren inhaltlichen Präferenzen recht deutlich vom Schweizer Durchschnitt, wie ihr Abstimmungsverhalten der letzten zwanzig Jahre zeigt.

Ist die Angst vor einer Spaltung also berechtigt? Sowohl *Julien Jaquet und Pascal Sciarini* als auch *Sean Mueller und Anja Heidelberger* geben differenzierte Entwarnung. Erstens zeigen beide Beiträge auf, dass sämtliche Kantone meistens im Lager der Sieger:innen sind. Kantonale Dauerverlierer:innen gibt es also keine. Eindrücklich ist zudem das Bild, das von *Sean Mueller und Anja Heidelberger* gezeichnet wird: Seit 1848 kam es nur bei fünf von über 650 Abstimmungen zu einer «perfekten» Spaltung, bei der alle sechs (bis 1979: fünf) französischsprachigen Kantone einheitlich stimmten, aber von einer geschlossenen Phalanx der Deutschschweizer Kantone überstimmt wurden. Und lediglich in knapp 4 Prozent aller Abstimmungen stand die gesamte Romandie (jeweils zusammen mit einzelnen Deutschschweizer Kantonen) auf der Seite der Verlierer:innen. Der Beitrag gibt zudem zu bedenken, dass sogar sprachregional unterschiedliche Abstimmungsergebnisse stets auch die Möglichkeit zu regionsübergreifender

Verbundenheit schaffen – nämlich zwischen der Minderheit in der einen und der gleich stimmenden Mehrheit in der anderen Region. *Julien Jaquet und Pascal Sciarini* zeigen derweil, dass nicht nur die progressiveren Kantone der Romandie vom schweizerischen Durchschnitt abweichen, sondern auf der anderen Seite auch die konservativeren Innerschweizer Kantone. Mit anderen Worten: Appenzell Innerrhoden und Schwyz sind ebenso weit wie Genf und Waadt davon entfernt, «Bellwether-Kantone» zu sein. Es sind – und das ist vor dem Hintergrund des derzeit vieldiskutierten Stadt-Land-Grabens interessant – auch nicht die grossen Kantone, die den Ton angeben und sich somit am häufigsten bei den Abstimmungsgewinner:innen finden, sondern eher mittelgrosse, kleinstädtisch geprägte «Brückenkantone» wie Basel-Landschaft oder Solothurn, die auch hinsichtlich kultureller und wirtschaftlicher Präferenzen dem Durchschnitt der Schweizer Stimmbürger:innenschaft nahekommen. Mit Hermann et al. (2021, 4) lässt sich demnach sagen: «Das ›Dazwischen‹ ist die schweizerische Normalität».

«Brückenkantone» – in diesem Fall solche sprachlicher Natur – sind auch in der Analyse von *Sean Mueller und Anja Heidelberger* zentral: In zweisprachigen Kantonen sind die Differenzen im Abstimmungsverhalten zwischen den Gemeinden dies- und jenseits der Sprachgrenze geringer. Der Beitrag nennt institutionalisierte Kontakte im gemeinsamen Kanton als möglichen Erklärungsansatz für diese grössere Nähe. Zumindest hinsichtlich Sprachgraben und Kantonsdifferenzen scheint sich die Gefahr einer Spaltung aufgrund direktdemokratischer Abstimmungen in der heutigen Schweiz also in Grenzen zu halten – auch vor dem Hintergrund des Befundes von *Sean Mueller und Anja Heidelberger*, wonach es in den letzten Jahrzehnten eine Angleichung des Stimmverhaltens zwischen den Sprachregionen und somit eher eine Abnahme des Sprachgrabens gegeben hat. Zwar haben Abstimmungen also ein Spaltpotenzial, weil aufgrund von Abstimmungsergebnissen unterschiedliche Positionen sichtbar werden. Werden solche Unterschiede aber immer wieder – quasi direktdemokratisch institutionalisiert – sichtbar gemacht, müssen sie auch immer wieder diskutiert werden. Dies hält nicht nur die Chance für Dialog aufrecht, sondern kann – so lässt sich dieser Befund interpretieren – langfristig auch zu einer Annäherung der Positionen führen. Eine Gefahr für die Erfolgchancen dieses gesellschaftlichen Dialogs sieht *Wolf Linder* indessen in den sozialen Medien: Diese würden geschlossene Blasen schaffen, könnten damit die öffentliche Meinungsbildung aufsplintern und letztlich die Integrationsfähigkeit der direkten Demokratie insgesamt beschädigen.

Die Bedeutung von über Jahrzehnte immer wieder geführten Diskussionen zu bestimmten politischen Konfliktfeldern ist auch zentrales Thema in den Beiträgen von *Isabelle Stadelmann-Steffen und Sophie Ruprecht* sowie von *Anja Heidelberger und Marlène Gerber*. Gesellschaftliche Veränderungen brauchen in der Regel sehr viel Zeit. Diese Veränderungen dürften nicht nur nachhaltiger, sondern auch besser legitimiert sein, wenn sie aufgrund von zahlreichen Abstimmungen immer wieder diskutiert und hinterfragt werden müssen. Direkte Demokratie entfaltet hier insofern Integrationskraft, als sie verhindert, dass Veränderun-

gen über die Köpfe der (Mehrheit der) Stimmberechtigten – allerdings nur der Stimmberechtigten, siehe gleich nachfolgend – hinweg vorangetrieben werden. Zwar kann eine einzelne Abstimmung durchaus spaltende Wirkung haben und emotionale Debatten auslösen, in der langen Frist kann der andauernde Dialog im Sinne des Austauschs von Argumenten aber in der Stimmbevölkerung einigend und integrierend wirken. Die beiden Beiträge zeigen aber auch auf, dass dieser Prozess bisweilen sehr viel Zeit in Anspruch nimmt und bei den von ihnen untersuchten Themen Umweltschutz und Geschlechtergleichstellung noch lange nicht abgeschlossen ist.

Der Beitrag von *Anja Heidelberger und Marlène Gerber* erinnert überdies daran, dass diese Integration eine zentrale Voraussetzung braucht: das Stimmrecht bzw. das Recht, am Entscheidungsprozess überhaupt teilzunehmen. Wird die Teilhabe bestimmten Bevölkerungsgruppen rechtlich verwehrt, so werden Argumente und Interessen aus deren Reihen vom Dialog ausgeschlossen. Gerade die Instrumente der direkten Demokratie können auch aktiv genutzt werden, um diesen Ausschluss zu zementieren. So zeigte sich mit Blick auf das Frauenstimmrecht die schweizerische direkte Demokratie sehr lange nachgerade als Ausschlussdemokratie: Während Frauen in Staaten ohne direktdemokratische Elemente schon Jahrzehnte früher das Wahlrecht erhielten, wurde den Schweizerinnen die Teilhabe an der Demokratie bis 1971 [224] verwehrt² – noch 1959 konnten sich in der ersten eidgenössischen Abstimmung zum Thema [191] drei von vier Bundesratsparteien nicht zu einer Ja-Empfehlung für das Frauenstimmrecht durchringen und sagten über zwei Drittel der abstimmenden Männer Nein. Die Exklusion der Frauen wurde also gerade von den politisch stark integrierten Männern mit direktdemokratischen Mitteln zementiert (Braun Binder & Wili-Luginbühl 2013, 37) – und unter anderem auch noch mit der direkten Demokratie begründet: Diese verlange von den Stimmberechtigten besonders grosse politische Fähigkeiten, die den Frauen angeblich fehlten (Rielle 2010b).

Der «institutionalisierte Zwang zum Dialog» (Bühlmann 2022b) betrifft also lediglich bereits inkludierte Interessen. Für (strukturelle) Minderheiten (Rieder 2009), die rechtlich vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen sind – und diese machen mit den Einwohner:innen ohne Schweizer Pass, den Unter-18-Jährigen und den Entmündigten in der Schweiz auch heute noch einen Drittel der Wohnbevölkerung aus –, wird dieser Dialog mitunter gar direktdemokratisch verweigert³ und es ist deshalb umso schwieriger und langwieriger, sich

2 Bis alle Schweizerinnen auch auf kantonaler und kommunaler Ebene mitbestimmen konnten, dauerte es zudem nochmals 20 Jahre länger: Das Bundesgericht entschied 1990, dass die bis dahin anhaltende Verweigerung des Frauenstimmrechts in Appenzell Innerrhoden der Bundesverfassung widersprach.

3 Das in allen Inklusionsdebatten (Stimmrecht für Frauen, für Junge, für Personen ohne Bürgerrecht) stets ins Feld geführte Argument der angeblich fehlenden Fähigkeiten kann nicht nur als elitistisch entlarvt werden – was «fähig» bedeutet, wird von den «Haves» definiert – (Saward 1998, 21–46), sondern untergräbt auch das vielleicht grösste Potenzial der Demokratie: das Einbinden möglichst vieler unterschiedlicher Argumente in den Dialog (Bühlmann 2022b).

rechtliche Inklusion zu erkämpfen. Erst wenn diese rechtliche Inklusion einmal gegeben ist, können die Angehörigen der betroffenen Gruppen ihre inhaltlichen Anliegen in die direktdemokratische Auseinandersetzung einbringen. Und diese bringt in der Regel – wie *Anja Heidelberger und Marlène Gerber* in ihrem Beitrag zu frauenspezifischen und gleichstellungspolitischen Anliegen zeigen – eine Kombination von Fortschritten und Rückschlägen und erfordert nochmals einen langen Atem und oft viele kleine Schritte.

11.4 Direkte Demokratie zwischen Problemlösungsfähigkeit und Blockadegefahr

Mit dem Prinzip der kleinen Schritte, wie auch *Isabelle Stadelmann-Steffen und Sophie Ruprecht* es in ihrem Beitrag bezeichnen, kann zwar Legitimität erhöht werden, die Frage ist aber, ob direkte Demokratie bei politischen Problemen, die rasche Entscheidungen erfordern, nicht zu langsam ist. Zu denken ist dabei aktuell nicht nur an den Klimaschutz, sondern auch etwa an Pandemien. Oder an «wichtigere Probleme» als sie teilweise von Initiativen an die Abstimmungsurne gebracht werden – zahlreiche Kommentare im In- und Ausland fragten sich etwa bei der Abstimmung über die «Hornkuh-Initiative» [623], ob die Schweiz denn wirklich keine anderen Probleme habe als Kuh- und Ziegenhörner (Gafafer 2018).

Werden die integrativen und vertrauensfördernden Vorteile direkter Demokratie zum Hindernis, wenn es schnell gehen müsste? Könnte Digitalisierung helfen, die Geschwindigkeit zu erhöhen? Und würde dies dann nicht auch Reformen der direktdemokratischen Spielregeln bedingen, die teilweise vor mehr als 150 Jahren aufgestellt wurden – etwa in Form einer Erhöhung der Hürden für die Nutzung direktdemokratischer Instrumente, um das System nicht zu überlasten?

Insgesamt kommen die meisten Beiträge in diesem Sammelband zum Schluss, dass direktdemokratische Entscheidungsprozesse Zeit in Anspruch nehmen: Integration im Sinne eines Zuschüttens von Gräben kann nur sehr langfristig gelingen (*Mueller und Heidelberger*); die Geschwindigkeit digitalisierter Kommunikation hat negative Auswirkungen auf die Diskursqualität (*Linder*); Entscheidungsqualität braucht informierte Meinungsbildung (*Milic*); die Anforderungen an das Sammeltempo sollten jedenfalls bei den Referenden eher gesenkt als erhöht werden (*Schaub und Frick*); gesellschaftlicher Wandel muss in kleinen, wenn auch bisweilen dynamisierenden direktdemokratischen Schritten vollzogen werden (*Stadelmann-Steffen und Ruprecht; Heidelberger und Gerber*).

In den Beiträgen von *Isabelle Stadelmann-Steffen und Sophie Ruprecht* sowie von *Anja Heidelberger und Marlène Gerber* zeigt sich das realpolitische Dilemma der direkten Demokratie. In der Regel haben lediglich jene umwelt- und gleichstellungspolitischen Vorlagen an der Urne Erfolg, die breit abgestützt und nicht zu weit entfernt vom Status Quo sind. Wie sich am Beispiel der Umweltvorla-

gen zeigt, müssen sie gleichzeitig die Dringlichkeit betonen und dennoch nicht allzu konkrete Handlungsänderungen fordern. Dies gilt insbesondere für Vorlagen, die von Parlament und Regierung initiiert werden. Allerdings zeigen beide Beiträge ebenfalls auf, dass direkte Demokratie nicht bloss Bremseffekte hat. Das weit verbreitete Urteil, dass Volksrechte die Integration von Themen bzw. von Rechten struktureller Minderheiten einzig verlangsamten oder gar verhinderten, greift zu kurz. So scheinen etwa Volksinitiativen in der Umweltschutzpolitik zu einer Dynamisierung der politischen Debatte beigetragen zu haben. Und beim Ausbau der Gleichstellung brachten Initiativen zwar keinen einzigen direkten Erfolg, erzeugten aber indirekte Effekte, die unter anderem bewirkten, dass das Thema trotz teilweise grossen Widerstands nie ganz von der Agenda verschwand. Die direkte Demokratie steht grossen Würfeln somit oft im Weg, begünstigt aber den steten Tropfen, der den Stein schliesslich höhlt.

Zwar können also auch abgelehnte Volksinitiativen für Dynamik sorgen, Themen neu auf die Agenda bringen oder die Öffentlichkeit für eine Problematik sensibilisieren. Für die Umsetzung braucht es dann aber doch konkrete, mehrheitsfähige Vorlagen – dies gilt sogar auch dann, wenn es eine Forderung aufgrund einer angenommenen Volksinitiative einmal in die Verfassung geschafft hat. Es scheint also, als würde direkte Demokratie das allgemeine Bewusstsein für ein Problem fördern, konkrete Handlungsfolgen für eine rasche Lösung dieses Problems aber eher bremsen oder gar behindern. Immerhin kann sie andererseits auch helfen, den Abbau von bereits Erreichtem zu verhindern: Abbauforderungen zu frauenspezifischen und gleichstellungspolitischen Anliegen wurden in den letzten Jahrzehnten meist erfolgreich mit dem Referendum bekämpft (*Anja Heidelberger und Marlène Gerber*).

Würden konkrete, einem spezifischen Problem angemessen starke Verhaltensänderungen und Rechte für Minderheiten ohne direkte Demokratie schneller verordnet und umgesetzt? Ein – freilich nur sehr grober – empirischer Hinweis zu dieser Frage könnten die 150 von 440 (obligatorischen und fakultativen) Referenden sein, die seit 1874 bisher abgelehnt wurden und bei denen die direkte Demokratie somit Reformen verhindert hat. Allerdings muss diese Zahl in zweierlei Hinsicht relativiert werden: Einerseits müsste die Anzahl der abgelehnten Referendumsvorlagen in Bezug zu allen referendumsfähigen Parlamentsbeschlüssen gesetzt werden; unmittelbar durch die direkte Demokratie verhindert wurden so gesehen weniger als 3 Prozent aller vom Parlament beschlossenen Reformen seit 1874 (vgl. Linder & Mueller 2017, 305). Andererseits allerdings wirft das Referendum seinen Schatten zweifellos auch auf die parlamentarischen Beratungen voraus, und das Wissen um die obligatorisch oder fakultativ folgende Referendumsabstimmung wird den Mut – oder den Eifer – der Behörden zu weitreichenden Reformen oft schon von vornherein bremsen: Dies ist einer der vielen indirekten Effekte, die die direktdemokratischen Instrumente haben können, wie *Anja Heidelberger und Marlène Gerber* zeigen.

Neben einem solchen empirischen Ansatz lassen sich auch theoretische Überlegungen formulieren. Nehmen wir an, dass Gesetze im Sinne von Gebo-

ten für konkrete und starke Verhaltensänderungen rasch beschlossen werden könnten. Wenn diese von repräsentativen Parlamenten beschlossen werden, die von Gesellschaften gewählt werden, die in der Regel mehrheitlich Status-Quo-bewahrend sind, so dürften die Verhaltensänderungen in der Regel ebenfalls nicht zu weit vom Status Quo wegführen. Eine Bedingung für rasche und starke Verhaltensänderungen wäre also ein Handeln der Parlamentsmitglieder gegen den Willen ihrer Wähler:innen – oder ein gänzlich undemokratisches System (vgl. Budge 1993, 142–154; Saward 1998, 84). Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie gut die beschlossenen Verhaltensänderungen von den Bürger:innen befolgt würden, wenn sie für eine Mehrheit der Gesellschaft zu weit gingen. Hier zeigen sich denn auch die Vorteile, die der direktdemokratische Dialog für den stimmberechtigten Teil der Bevölkerung mit sich bringen kann. Die kleinen Schritte werden vermutlich von vielen mit grösserer Unterstützung gegangen, wenn sie selber darüber mitentscheiden konnten.

Die Frage des Tempos von Entscheidungen und der Dringlichkeit von politischen Anliegen geht mit einem weiteren normativen Problem einher. Wenn Institutionen inhaltlich blind sind, müssten alle Probleme rasch gelöst werden, bei denen eine Dringlichkeit geltend gemacht werden kann. Wer aber entscheidet, welches Problem dringlich und wichtig ist? Und würden wir auch Hand bieten für die möglichst rasche Lösung von Problemen, die wir aus unserer je persönlichen ideologischen Sicht gar nicht als Probleme betrachten?

Die Idee der Demokratie ist, dass letztlich die Stimmbevölkerung (indirekt oder direkt) entscheidet, welche Probleme als dringlich und wichtig betrachtet werden und welche Lösungen dafür gewählt werden sollen. Ein Vorteil der mit direktdemokratischen Elementen angereicherten repräsentativen Demokratie der Schweiz ist, dass Inputs zur Dringlichkeit und Wichtigkeit politischer Probleme auch von ausserhalb des repräsentativen Systems im engeren Sinne stammen können. Auf der einen Seite kann dies dazu führen, dass vom repräsentativen Element vernachlässigte Themen ebenfalls Relevanz erhalten. Wenn aber jede Splittergruppe ihre Anliegen auf die Agenda drücken kann, dann kann dies auf der anderen Seite zu einer Überlastung des Systems führen. Braucht es also höhere Hürden für die Nutzung direktdemokratischer Instrumente oder sollte im Gegenteil dafür gesorgt werden – vielleicht sogar mit neuen digitalen Partizipationsinstrumenten –, dass das Einbringen neuer Themen noch vereinfacht wird? Auch auf diese letzte Frage geben die Beiträge differenzierte Antworten. Die Überlegungen von Martina Flick Witzig und Adrian Vatter sowie von Thomas Milic können mitunter als Plädoyer für weniger Vorlagen am gleichen Abstimmungstermin interpretiert werden. Wolf Linder befürchtet, dass zusätzliche Partizipationsinstrumente eher jenen Gesellschaftsschichten dienen würden, die sowieso schon überrepräsentiert sind: Die mit der Digitalisierung angestrebte Vergrösserung des Kreises von Partizipierenden, die Verbesserung der Informationsbasis sowie die einfachere Vernetzung bringen wenig Mehrwert für die Demokratie, solange der Mittelschichts- und Oberschichts-Bias der Bürger:innenpartizipation nicht beseitigt wird. Damit einher geht eine mögliche

Schlussfolgerung aus den Befunden von *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder*, nämlich eine Beschränkung der Nutzung direktdemokratischer Instrumente auf Interessengruppen, die schlecht oder gar nicht repräsentiert sind.

Aber auch hier stellt sich wieder die Frage, die letztlich wohl nur normativ zu beantworten ist: Wer entscheidet, welche Interessen über- bzw. unterrepräsentiert sind? Wer entscheidet, welche Vorlagen aufgrund der von *Thomas Milic* sowie *Martina Flick Witzig* und *Adrian Vatter* angemahnten Multipackeffekte vom Abstimmungsmenu gestrichen werden und welche hingegen wichtig genug sind, um den Stimmberechtigten vorgelegt zu werden? Hier zeigt sich erneut die starke Ausprägung des direktdemokratischen Elements im politischen System der Schweiz: Was als relevant betrachtet wird, kann bottom-up mitbestimmt werden. Und wie der Beitrag von *Hans-Peter Schaub* und *Karin Frick* nahelegt, scheint dies immerhin bei Initiativen ganz gut zu gelingen. Die Kriterien in Form von Unterschriftenzahlen und Sammelfristen scheinen tatsächlich jenen Anliegen entgegenzukommen, die später auch in der breiten Öffentlichkeit stärker mobilisieren – sowohl was die öffentliche Debatte als auch die Beteiligung und die Unterstützung an der Urne anbelangt. Allerdings zeigen die Befunde von *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder*, dass zahlreiche Anliegen ohne genügende Unterstützung von politischen «Insider:innen» scheitern. Beides legt nahe, dass eine Erhöhung der Hürden wohl vor allem zu Lasten ebenjener Interessengruppen gehen würde, deren Anliegen im repräsentativen System bereits eher wenig Gehör finden. Umso mehr dürfte dies für das fakultative Referendum gelten, wo schon heute die Anforderungen an die Unterschriftensammlung deutlich höher sind und der Sammelerfolg gemäss *Hans-Peter Schaub* und *Karin Frick* nicht davon abhängt, wie stark ein Thema die Öffentlichkeit in der Folge mobilisiert.

Eine der wichtigsten Stärken der direkten Demokratie dürfte es sein, dass sie eher als rein repräsentative Systeme die Chance birgt, dass auch Themen Aufmerksamkeit erlangen können, die vielleicht ansonsten nicht als bedeutsam erkannt würden. Um das oben genannte Beispiel wieder aufzunehmen: Die Frage, ob es ein wichtiges politisches Problem sei, ob Kühe Hörner haben sollen oder nicht, stellt sich nicht (mehr), wenn dieses Anliegen die Unterschriftenhürden überspringt. Am Beispiel der Hornkuhinitiative [623] lässt sich zudem eine weitere Qualität der direkten Demokratie illustrieren. Demokratie, verstanden als Beteiligung der Bevölkerung, schafft verglichen mit anderen Systemen die wesentlich bessere Möglichkeit, dass möglichst viele Argumente in eine politische Debatte aufgenommen werden. Volksbegehren können nicht nur avantgardistisch ganz neue Argumente ins politische System einspeisen oder aber – wie dies das Beispiel des Umweltschutzes im Beitrag von *Isabelle Stadelmann-Steffen* und *Sophie Ruprecht* zeigt – neue Dynamik in einen bestehenden politischen Entwicklungsprozess bringen, sondern sie erweitern den politischen Dialog ganz allgemein um eine Vielzahl von Argumenten. In welchem rein repräsentativ-demokratischen System macht sich ein wesentlicher Teil der Bevölkerung

Gedanken um Tierhaltung, Tierethik oder Landwirtschaftspolitik, wie dies die Hornkuhinitiative erreichte? Die direkte Demokratie – vor allem, weil sie eine gewisse Repetitivität der Forderungen erlaubt – kann zudem helfen, ein Thema nicht nur vorübergehend salonfähig zu machen, sondern mit wiederkehrenden Abstimmungen zu ähnlichen Fragen dessen anhaltende Bedeutung zu manifestieren, wie auch *Anja Heidelberger* und *Marlène Gerber* zeigen. Allerdings sind die Hürden für rechtlich exkludierte Bevölkerungsgruppen in der direkten Demokratie besonders hoch, um auf ihre Interessen aufmerksam zu machen.

11.5 Auf den Schultern von Ries:innen

Insgesamt legen die Beiträge nahe, dass es bei weitem nicht so schlecht bestellt ist um die direkte Demokratie, wie uns dies die in der Einleitung des Buchs diskutierten Beispiele glauben machen könnten. Ebenso unhaltbar wäre indessen die Behauptung, die direkte Demokratie schweizerischer Prägung sei über alle Zweifel erhaben. Wenn die Beiträge nahelegen, dass die Anfälligkeit für Manipulationen nach wie vor moderat, die Integrationskraft jedenfalls in sprachlicher und regionaler Hinsicht leidlich und die Notwendigkeit für Reformen nicht allzu gross zu sein scheint, so sehen wir uns vor dem sprichwörtlichen halbvollen oder halbleeren Glas.

Die Wissenschaft – auch das zeigen die Beiträge in diesem Sammelband – kann keine Fakten schaffen, mit denen aus anekdotischen Beispielen genährte Bedenken oder Idealisierungen ein für allemal entkräftet werden könnten. Das soll sie auch nicht. Wissenschaftliche Forschung ermöglicht es aber, sich auf die Schultern von Ries:innen zu stellen⁴ und von dort aus nicht bloss Bäume, sondern ganze Wälder zu überblicken.

11.6 Literatur

- Bolliger, Christian. 2010. Das einzige Ja von 1866: Freie Niederlassung für Juden. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 21–23). Bern: Haupt.
- Braun Binder, Nadja & Hans-Urs Wili-Luginbühl. 2013. «Die ersten werden die letzten sein» und «Die Frau soll in der Versammlung schweigen»: Direkte Demokratie und Frauenstimmrecht. In Lars P. Feld, Peter M. Huber, Otmar Jung, Christian Welzel & Fabian Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2012* (S. 9–40). Baden-Baden: Nomos.

4 Mit den Worten “If I have seen further it is by standing on the shoulders of giants” erklärte Isaac Newton seine wissenschaftlichen Fortschritte in einem Brief an Robert Hooke vom 5. Februar 1675, wobei die Metapher der «*nanos gigantium humeris insidentes*» gar auf die Antike zurückgehen dürfte (Merton 1993).

- Budge, Ian. 1993. Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate. In David Held (Ed.), *Prospects for Democracy* (S. 136–155). Cambridge: Polity Press.
- Bühlmann, Marc. 2022a. Populismus, Elitismus und direkte Demokratie – die Schweiz als Beispiel. In Christoph Riedweg, Riccarda Schmid & Andreas V. Walser (Hrsg.), *Demokratie und Populismus in der griechischen Antike und heute*. Berlin/Boston: De Gruyter (i. E.).
- Bühlmann, Marc. 2022b. Institutionalisierte Zwang zum Dialog. Politikwissenschaftliche Betrachtungen zum Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz. In Juliane Schröter (Hrsg.), *Politisches Argumentieren in der Schweiz*. Hamburg: Buske (i. E.).
- Gafafer, Tobias. 31.01.2018. Schweizer Steuerpolitik: Wohlstand ist nicht selbstverständlich. *Luzerner Zeitung*, S. 5.
- Gruner, Erich. 1964. Eigentümlichkeiten der Schweizerischen Parteienstruktur. *Politische Vierteljahresschrift* 5(2): 203–217.
- Hermann, Michael, Gordon Bühler & Virginia Wenger. 2021. *Stadt-Land-Monitor 2021. Studienbericht*. Zürich: Sotomo.
- Linder, Wolf & Sean Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 4., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bern: Haupt.
- Merton, Robert K. 1993. *On the Shoulders of Giants. A Shandean Postscript. The Post-Italianate Edition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rieder, Andreas. 2009. Strukturelle Diskriminierung – ein Überblick. *Tangram. Bulletin der EKR* 24: 31–35.
- Rielle, Yvan. 2010a. Ausbau der direkten Demokratie: Die Volksinitiative für Teilrevisionen wird eingeführt. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 70–72). Bern: Haupt.
- Rielle, Yvan. 2010b. «Der Staat, das ist der Mann» – Abfuhr für das Frauenstimmrecht. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 268–270). Bern: Haupt.
- Saward, Michael. 1998. *The Terms of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Tanner, Jakob. 2015. *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. München.

Die Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Nadja Braun Binder ist seit 2019 Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Basel. Davor war sie als Assistenzprofessorin an der Universität Zürich bzw. am Zentrum für Demokratie Aarau tätig. Sie forscht zu Fragen der (direkten) Demokratie und der Digitalisierung in Staat und Verwaltung.

Prof. Dr. Marc Bühlmann studierte in Bern und Genf Politikwissenschaft und Philosophie. Seit 2011 ist er Direktor von *Année Politique Suisse* und seit 2013 assoziierter Professor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Seine Lehr- und Forschungsgebiete umfassen politische Partizipation, Demokratietheorie, Schweizer Politik und Direkte Demokratie.

Dr. Martina Flick Witzig ist seit 2017 Postdoc am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Ihre Forschungsschwerpunkte bilden die schweizerische Politik und politische Institutionen.

Karin Frick, M.A. Politikwissenschaft, ist Doktorandin bei *Année Politique Suisse* am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Sie forscht zu politischen Institutionen in der Schweiz und Liechtenstein und beschäftigt sich in ihrem Dissertationsprojekt mit parlamentarischer Stellvertretung und Repräsentation.

Dr. Marlène Gerber ist Politikwissenschaftlerin an der Universität Bern und Co-Direktorin von *Année Politique Suisse*, wo sie unter anderem für die Redaktion zur Gleichstellungspolitik zuständig ist. Neben ihren Arbeiten zu Frauen in Politik und Gesellschaft forscht sie zu direktdemokratischen und alternativen Beteiligungsformen.

Dr. Anja Heidelberger ist Co-Direktorin von *Année Politique Suisse* am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, wo sie für die Themenbereiche «Sozialversicherungen» und «Öffentliche Finanzen» zuständig ist. Sie forscht zu Partizipation, Kampagnen und direkter Demokratie.

Dr. Julien Jaquet ist Oberassistent an der Abteilung für Politikwissenschaft und internationale Beziehungen der Universität Genf. Seine im September 2021 abgeschlossene Doktorarbeit befasste sich mit der direkten Demokratie in der Schweiz und den USA. Er ist Co-Autor mehrerer Artikel, die in europäischen wissenschaftlichen Zeitschriften erschienen sind.

Prof. em. Dr. Wolf Linder lehrte Politikwissenschaft an der Universität Bern. Neben akademischer Forschung zur schweizerischen Demokratie und zur Demokratisierung in Entwicklungsländern erstellte er zahlreiche Expertisen für schweizerische Behörden. Linder war Fakultätsdekan und Ombudsperson der Universität Bern sowie Mitglied des SNF-Forschungsrats und des schweizerischen Wissenschaftsrats.

Dr. Thomas Milic ist Politikwissenschaftler und arbeitet als Forschungsbeauftragter für Politik am Liechtenstein-Institut. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Abstimmungs- und Wahlforschung sowie Aspekte der politischen Psychologie.

Dr. Sean Mueller ist Assistenz-Professor am Institut für Politische Studien, Universität Lausanne. Er forscht vor allem zu Schweizer Politik und vergleichendem Föderalismus.

Dr. Philippe E. Rochat ist Politikwissenschaftler und arbeitet als Forschungsbeauftragter für Politik am Liechtenstein-Institut. Seine Forschungsschwerpunkte sind die empirische Demokratie- und Partizipationsforschung auf nationaler und kommunaler Ebene in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein.

Sophie Ruprecht ist Doktorandin und Assistentin am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern (Lehrstuhl für Vergleichende Politik). Durch die Mitarbeit im SWEET-EDGE-Projekt liegt ihr Forschungsschwerpunkt auf der Förderung von Akzeptanz erneuerbarer Energien, insbesondere auf dem Einfluss von Informationen zur Erhöhung dieser Akzeptanz.

Dr. Hans-Peter Schaub arbeitet bei *Année Politique Suisse* an der Universität Bern. Er betreut als Projektleiter die Datenplattform *Swissvotes*, die umfassendste Datensammlung zu direktdemokratischen Volksabstimmungen in der Schweiz. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Demokratieforschung und der Schweizer Politik.

Prof. Dr. Pascal Sciarini ist Professor für Schweizer und vergleichende Politik am Departement für Politikwissenschaft und internationale Beziehungen der Universität Genf. Seine Forschungsschwerpunkte betreffen politische Entscheidungsprozesse, direkte Demokratie und politisches Verhalten (Meinungsbildung, Wahlentscheidung und Abstimmungsverhalten).

Prof. Dr. Isabelle Stadelmann-Steffen ist Professorin für Vergleichende Politik an der Universität Bern. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen öffentliche Politik (vor allem Familienpolitik und Energiepolitik), direkte Demokratie sowie politische Verhaltens- und Einstellungsforschung.

Prof. Dr. Adrian Vatter ist seit 2009 ordentlicher Professor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern und Inhaber des Lehrstuhls für Schweizer Politik. Zu seinen Schwerpunkten gehören die schweizerische Politik, politische Institutionen und die empirische Demokratieforschung.

Die direkte Demokratie ist für die schweizerische Politik und Gesellschaft von prägender Bedeutung und macht das politische System der Schweiz weltweit einzigartig. Inner- wie ausserhalb der Schweiz werden die Chancen und Risiken von direktdemokratischer Beteiligung mittels Volksabstimmungen sowohl in der Forschung als auch in Politik und Öffentlichkeit immer wieder lebhaft diskutiert. Der Sammelband liefert neue Erkenntnisse zur Funktionsweise der direkten Demokratie, indem er die einzigartige Fülle an praktischen Erfahrungen und Daten aus den über 170 Jahren Abstimmungsgeschichte der Schweiz nutzt.

Hans-Peter Schaub, Dr. rer. soc., arbeitet bei Année Politique Suisse an der Universität Bern als Projektleiter der Abstimmungsdatenbank Swissvotes. Nach seinem Studium in Bern, Vilnius und Bielefeld hat er zur Demokratie in Landsgemeinde- und Urnenkantonen doktriert. Er war zudem mehrere Jahre für Parlamentsdienste und Kantonsverwaltungen tätig.

Marc Bühlmann, Prof. Dr., ist seit 2011 Direktor von Année Politique Suisse und assoziierter Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Lehr- und Forschungsgebiete: politische Partizipation, Demokratietheorie, Schweizer Politik, Direkte Demokratie, vergleichende Politik.

ISBN: 978-3-03777-257-7

