

Wagschal, Uwe; Obinger, Herbert

**Working Paper**

## Der Einfluß der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik

ZeS-Arbeitspapier, No. 01/1999

**Provided in Cooperation with:**

University of Bremen, Centre for Social Policy Research (ZeS)

*Suggested Citation:* Wagschal, Uwe; Obinger, Herbert (1999) : Der Einfluß der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier, No. 01/1999, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41513>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Uwe Wagschal  
Herbert Öbinger**

**Der Einfluß der Direktdemokratie  
auf die Sozialpolitik**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 1/99

Zentrum für Sozialpolitik  
Universität Bremen  
Parkallee 39  
28209 Bremen

## **Zusammenfassung**

Obwohl es keine reinen direktdemokratischen politischen Systeme gibt, weisen doch einige politische Gemeinwesen mehr direktdemokratische Elemente in ihrer Verfassung auf als andere, wie etwa die Schweiz und Kalifornien. Auf der Basis der sozialpolitischen und fiskalwirksamen Volksabstimmungen in diesen beiden Ländern wird untersucht, welchen Einfluß die Direktdemokratie auf die Staatstätigkeit, insbesondere auf die Sozialpolitik ausübt. Den Ausgangspunkt bilden dabei Überlegungen zum Niveau der Staatstätigkeit in der repräsentativen und der direkten Demokratie. Die zentrale Hypothese lautet dabei, daß die Direktdemokratie ein niedrigeres Niveau staatlicher Leistungserstellung hervorbringt. Diese theoretische Argumentation wird durch die empirischen Daten gestützt, wobei außerdem noch Zeitverzögerungs- und Struktureffekte in der Sozialpolitik identifiziert werden. Ferner können den unterschiedlichen direktdemokratischen Instrumenten auch unterschiedliche Wirkungen zugeschrieben werden, was besonders am Fall der Schweiz deutlich wird.

1. Einleitung .....	5
2. Theoretische Überlegungen zum Niveau der Staatstätigkeit in der direkten und der repräsentativen Demokratie .....	6
2.1. Das Niveau der Staatstätigkeit in der direkten Demokratie .....	7
2.2. Das Niveau der Staatstätigkeit in der repräsentativen Demokratie .....	8
2.3. Argumente für eine geringe Staatstätigkeit in der Direktdemokratie .....	8
3. Maßnahmentypologie und Analyseraster .....	10
4. Direktdemokratie und Sozialpolitik in der Schweiz .....	12
4.1. Instrumente der direkten Demokratie .....	12
4.2. Wirkungen der direkten Demokratie .....	13
4.3. Direktdemokratie und Sozialpolitik .....	14
4.3.1. Obligatorische Referenden .....	15
4.3.2. Fakultatives Referendum .....	15
4.3.3. Volksinitiativen .....	21
4.3.4 Zusammenfassung .....	25
5. Direktdemokratie und Sozialpolitik in Kalifornien .....	25
5.1. Instrumente und Wirkungen .....	25
5.2. Disaggregierte quantitative Befunde .....	32
5.3. Qualitative Effekte .....	35
6. Fazit .....	38
7. Literaturverzeichnis .....	40

## 1. Einleitung

Direktdemokratie ist en vogue. Die Stimmen nach „Mehr Demokratie“, so der Name des bedeutendsten Lobbyverbandes für Direktdemokratie in Deutschland, besserer und stärkerer Demokratie (Barber 1984) sowie nach mehr Partizipationsmöglichkeiten werden unüberhörbar lauter. Politik- und Parteienverdrossenheit, Ämterfilz und Parteienpatronage (von Arnim 1996: 416) sollen mit der süßen Medizin Direktdemokratie geheilt werden. Ja selbst der gordische Knoten des vielbeschwoeren Reformstaus soll durchschnitten werden können (Die ZEIT vom 18. April 1998). Diese positive Einschätzung war nicht immer so. In der Antike genoß die Direktdemokratie weithin einen schlechten Ruf. Aristoteles ordnete sie den Verfallsformen seiner Staatsformenlehre zu. Insbesondere unterstellte er der direkten Demokratie, daß sie eine Wankelmütigkeit der Bürger hervorriefe sowie eine Herrschaft der Armen über die Reichen bewirke. Auch heute noch lehnen viele einflußreiche Staatsrechtslehrer, wie beispielsweise Rupert Scholz (1993), die Einführung direktdemokratischer Elemente in die Verfassung mit Hinweis auf das - inzwischen längst widerlegte (Jung 1989) - Beispiel der Weimarer Republik ab. Gleichwohl hatte die Volksinitiative und das Referendum in der Gemeinsamen Verfassungskommission nach der deutschen Einheit keine Chance, Eingang in das Grundgesetz zu finden (Batt 1996), obwohl es inzwischen in allen Bundesländern direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten gibt. Befürworter des Repräsentationsprinzips weisen ferner auf die Problemkomplexität hin, die zu einem Zwang an Spezialisierung und Arbeitsteilung führt. Komplexe Sachentscheidungen verlangten ein hohes Maß an Sachverstand und dieser, so die Vertreter des Rationalitätsarguments, sitze im Parlament (Oberreuter 1996: 271). Dabei ist dieses Argument nur bedingt richtig, denn selbst bei höherer individueller Kompetenz der (geringen) Zahl der Abgeordneten, kann die Wahrscheinlichkeit einer Fehlentscheidung bei einer Volksentscheidung wegen der hohen Zahl der Abstimmenden geringer sein (Nurmi 1997). Schließlich hat für viele Beobachter auch das Verdikt des ersten Bundespräsidenten Theodor Heuss, wonach die Direktdemokratie eine Prämie für Demagogen sei, immer noch Gültigkeit.

Ein unterbelichteter Aspekt dieser Diskussion ist der Einfluß der direkten Demokratie auf die Staatstätigkeit. Wie wirken sich Volksabstimmungen auf die staatliche Sozialpolitik aus? Kommt es zu einer Zügelung sozialpolitischer Intervention oder geht von der Direktdemokratie eine Schubwirkung bezüglich der Sozialpolitik aus? Mit welchen strukturellen Effekten sind direktdemokratische Entscheide verknüpft und was sind die Auswirkungen auf das Niveau der Staatsausgaben und -einnahmen? In diesem Beitrag wird versucht, die Stärke und Richtung des Effekts direktdemokratischer Entscheidungen auf dem Gebiet der Sozialpolitik herauszuarbeiten. Zu diesem Zwecke werden die sozialpolitischen und fiskalischen Volksabstimmungen in der Schweiz sowie in Kalifornien analysiert, weil in beiden Gemeinwesen direktdemokratische Arrangements besonders weit verbreitet sind. Die Tatsache, daß es sich im einen Fall um einen Bundesstaat, im anderen um einen Gliedstaat mit eingeschränkten sozialpolitischen Regulierungskompetenzen handelt, stellt keine Einschränkung der Fragestellung dar, weil der Beitrag versucht, den Nettoeffekt und die Wirkungsrichtung direktdemokratischer Entscheide auszuloten. Durch die Berücksichtigung der finanzpolitischen Steuer- und Ausgabenentscheidungen wird zudem ein stärkerer Fokus auf die Finanzierungsseite des Sozialstaates gelegt, der bei einer rein outputorientierten Analyse des Po-

licyfeldes Sozialpolitik zu kurz kommen würde. Haushaltspolitische direktdemokratische Entscheidungen sind zudem insofern auch für die Sozialpolitik relevant, als sie oftmals eine sozialpolitische Stoßrichtung besitzen.

Dieser Aufsatz gliedert sich in sechs Abschnitte. Zunächst werden Modelle der Public Choice Literatur vorgestellt und im Hinblick auf ihre Tauglichkeit zur Beantwortung der Fragestellung dieses Beitrags geprüft. Anschließend wird die Arbeitshypothese vorgestellt und mit einer Reihe von theoretischen Argumenten untermauert. Der dritte Abschnitt stellt das Analyseraster vor, welches dem empirischen Teil der Arbeit zugrunde liegt. Die beiden folgenden Hauptteile analysieren in getrennten Fallstudien die Auswirkungen der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik in der Schweiz und Kalifornien. Der letzte Abschnitt faßt grundlegende Ergebnisse zusammen.

## **2. Theoretische Überlegungen zum Niveau der Staatstätigkeit in der direkten und der repräsentativen Demokratie**

Für die Hypothese einer expansiven Einflußwirkung der direkten Demokratie auf die Staatstätigkeit spricht zunächst folgendes Gedankenexperiment. Geht man auf Basis eines allgemeinen Stimmrechts davon aus, daß auch ärmere Bevölkerungsschichten politisch partizipieren, dann ist es plausibel anzunehmen, daß die direkte Demokratie als unmittelbarste Form der Herrschaft des Volkes eine vergleichsweise expansive Wirkung auf die Staatsausgaben entfalten kann. Je größer die Partizipation ärmerer Bürger und je stärker ihr möglicher Einfluß auf den Entscheidungs- und Willensbildungsprozeß ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit für eine Umverteilungspolitik. Dies ist der sogenannte Robin Hood-Effekt der Demokratie (Downs 1968: 291). Gegen dieses Gedankenexperiment spricht allerdings die empirische Beobachtung, daß Länder mit direktdemokratischen Elementen im Vergleich zu reinen repräsentativen Demokratien ein niedrigeres Niveau der Staatstätigkeit aufweisen (Wagschal 1997).

Wie die genauere Analyse zeigt, ist die Dichotomie zwischen repräsentativen und direkten Demokratien jedoch konstruiert. Darauf haben selbst Theoretiker der Repräsentativtheorie hingewiesen, die in allen demokratischen Realtypen Strukturelemente beider Prinzipien sehen (Fraenkel 1990). Es ist somit nicht möglich, „reine“ Direktdemokratien oder auch „reine“ repräsentativ verfaßte Demokratien zu identifizieren (Budge 1996: 44). Selbst in Ländern wie den USA, wo überhaupt keine Referenden auf nationaler Ebene abgehalten wurden, kann man verschiedene Elemente der direkten Demokratie, beispielsweise auf bundesstaatlicher Ebene, feststellen. Im folgenden werden basierend auf der Public Choice Theorie und auf Plausibilitätsüberlegungen diese beiden Idealtypen der Demokratie, die Direktdemokratie und die repräsentative Demokratie, im Hinblick auf den Umfang der Staatstätigkeit untersucht.

## 2.1. Das Niveau der Staatstätigkeit in der direkten Demokratie

Das charakteristische Merkmal der direkten Demokratie besteht darin, daß gewöhnlich nur eine einzige Vorlage zur Abstimmung kommt, während in der repräsentativen Demokratie die Wähler über Parteien oder Personen entscheiden. Die Transformation der Wählerpräferenzen über die Parteien oder Personen führt zu Entscheidungen über Programmpakete. Im Falle der direkten Demokratie kann die Abstimmung über ein Budget mit dem Medianwählermodell erklärt werden. Die Wähler werden in diesem Modell sowohl als Konsumenten als auch als Steuerzahler betrachtet. Das Entscheidungsverfahren ist die einfache Mehrheitsregel. Jeder Wähler weist bestimmte Präferenzen hinsichtlich der Versorgung mit öffentlichen und privaten Gütern auf, wobei diese Präferenzen durch die individuellen Zahlungsbereitschaften gemessen werden. Während in dem Medianwählermodell die Abstimmung mit verschiedenen Alternativen beginnt, wird in Wirklichkeit in der Regel nur über einen Vorschlag abgestimmt. Ausnahmen sind konkurrierende Initiativen in Kalifornien oder Volksinitiativen in der Schweiz, die gleichzeitig mit Gegenentwürfen der Bundesversammlung zur Abstimmung gestellt werden. In einem interaktiven Abstimmungsprozeß, so die Theorie, erreichen die Individuen eine Übereinstimmung in der Medianwählerposition (Bernholz/Breyer 1984: 66; Blankart 1994: 109). Durch Verhandlungen gelingt es nämlich dem Medianwähler, die Kontrahenten auf sein Niveau zu fixieren, indem er dem jeweiligen anderen Partner signalisiert, daß der andere Kontrahent bereit ist, sich weiter auf sein Angebot hinzubewegen. Im Endeffekt bestimmen die Präferenzen des Medianwählers die Höhe der öffentlichen Ausgaben. Nimmt man realistisch an, daß eine linkssteile Einkommensverteilung vorliegt, dann liegt das Medianwählereinkommen unterhalb des Durchschnittseinkommens einer Gesellschaft. Unterstellt man ferner, daß der Medianwähler auch das Medianeinkommen aufweist und daß ein Steuersystem mit proportionalen oder progressiven Steuersätzen vorliegt, so führt dies zu einer Einkommensumverteilung.

Dieses theoretische Ergebnis basiert jedoch auf rigiden Annahmen. Erstens sind die Präferenzen der Wähler nicht unimodal. Der Zwang zur Entscheidung zwischen einem privaten und einem öffentlichen Güterbündel ist in theoretischen Public Choice Modellen insofern einfach zu behandeln, als diese lediglich eine binäre Struktur aufweisen. Realiter sind Präferenzen weitaus stärker differenziert und hängen zudem von temporären Vorlieben sowie dem jeweiligen Niveau des Einkommens und Vermögens ab. Das Medianwählermodell führt also nicht notwendigerweise zu eindeutigen Ergebnissen, vor allem dann nicht, wenn eine paarweise Abstimmung der Alternativen vorgenommen wird. Unter diesen Bedingungen ist es nicht möglich, eine rationale und transitive Auswahl der Entscheidungen festzulegen (Condorcet Paradox). Zweitens kann das Trittbrettfahrerproblem nicht ausgeschlossen werden. Die Steuerbürger enthüllen nicht immer ihre wahren Präferenzen hinsichtlich der Güterversorgung, sondern neigen eher dazu, diese zu verschleiern, wodurch ein öffentliches Gut nicht oder nur in ungenügendem Ausmaß bereitgestellt wird. Ein drittes Problem ist die strategische Bildung von Wählerkoalitionen, sogenannter „minimum winning coalitions“, die zu unerwünschten Verteilungswirkungen führen können (Riker 1962).

## **2.2. Das Niveau der Staatstätigkeit in der repräsentativen Demokratie**

Für repräsentative Demokratien sind die Budgetmodelle der Public Choice Literatur komplizierter. Das einfachste Modell eines Zweiparteiensystems mit einer Links- und einer Rechtspartei, einem privaten und einem öffentlichen Gut, Mehrheitswahl, Gleichverteilung der Wähler entlang der Links-Rechts-Achse, vollständiger Information und keinen anderen Beschränkungen führt zu dem Ergebnis, daß beide Parteien in einem politischen Gleichgewicht dasselbe Programm mit dem gleichen Umfang an öffentlichen Gütern anbieten. Die Begründung dieses Resultats liefert die Stimmenmaximierungsstrategie beider Parteien. Derselbe Befund stellt sich ein, wenn wir eine Normalverteilung der Wähler mit dem Modus in der Mitte der Links-Rechts-Skala unterstellen. Das daraus resultierende politische Gleichgewicht repräsentiert den Medianwähler. Dies ist überraschend, wenn man die unterschiedlichen politischen Ziele der Links- und Rechtspartei berücksichtigt.

Lockert man diese Annahmen, erhält man unterschiedliche Ergebnisse. Beispielsweise können loyale Wähler auf der anderen Seite des ideologischen Spektrums oder Restriktionen durch politisch gebundene Stammwähler sowie durch finanzielle Geldgeber zu anderen Ergebnissen als denen des Medianwählerprogramms führen. Das gleiche gilt für eine andere Wählerverteilung entlang des Links-Rechts-Schemas. Für die Bundesrepublik Deutschland weisen empirische Auswertungen der kumulierten Politikbarometerdaten auf eine multimodale Wählerverteilung hin. Auch kann das Auftauchen einer dritten Partei einen Einfluß auf das Programmangebot aufweisen. Veränderungen der institutionellen Struktur dieses einfachen Modells, beispielsweise die Änderung des Wahlmodus hin zu einem Verhältniswahlssystem, können das Ergebnis ebenfalls beeinflussen.

Ferner unterliegt die politische Entscheidungsfindung sowohl in der direkten als auch in der repräsentativen Demokratie den von den Modellen oft ausgeblendeten Einflußmöglichkeiten von Interessengruppen und der Bürokratie. Studien von Niskanen (1971) und Olson (1968) haben die Bedeutung dieser Akteure analysiert und sie für das Anwachsen der Staatsausgaben verantwortlich gemacht. Darüber hinaus ist es notwendig, die Regierungsebene zu betrachten. Koalitionsregierungen, die politischen Eliten, die Dynamik von Koalitionsverhandlungen, die Größe von Koalitionen und Logrolling können die Staatstätigkeit ebenfalls ausweiten. Die Konsequenz dieses heterogenen Bildes ist die folgende: Es ist auf der Basis dieser einfachen theoretischen Modelle keine Beurteilung möglich, ob das Niveau der Staatstätigkeit in der direkten oder der repräsentativen Demokratie höher ist, ob also die Schub- oder Bremswirkung im einen oder anderem Fall stärker ist.

## **2.3. Argumente für eine geringe Staatstätigkeit in der Direktdemokratie**

Unsere noch zu prüfende Hypothese lautet dennoch, daß in liberaldemokratischen, repräsentativ verfaßten Demokratien der Schubeffekt auf die Staatstätigkeit höher ist als in Ländern, die direktdemokratische Elemente in ihrer Verfassung haben und diese Instrumente auch regelmäßig anwenden. Verschiedene Plausibilitätsüberlegungen und Argumente führen zu dieser Arbeitshypothese der gezügelter Staatstätigkeit in Ländern mit starken direktdemokratischen Elementen.



- 
- Die direkte Demokratie ist ein Vetoinstrument gegen die Macht von Regierungen, die Staatsausgaben und Steuern als ein Instrument für ihre Wiederwahl nutzen können. Insbesondere ist die Direktdemokratie ein wirksames Instrument zur Artikulierung eines Steuer- und Abgabewiderstandes. Der Theorie der Vetospieler zufolge (Tsebelis 1995) eröffnet dies eine Blockademöglichkeit des Souveräns gegen das Regierungshandeln.
  - Politiker haben eine höhere soziale Diskontrate als Wähler (Kirchgässner/Pommerehne 1996), das heißt, die politische Elite weist nur einen kurzen Zeithorizont mit entsprechend hohen Präferenzen für die Gegenwart auf. Dadurch, daß die Wähler in der direkten Demokratie eine niedrigere soziale Diskontrate besitzen, werden sie tendenziell in geringerem Ausmaß für eine kurzfristig orientierte Politik stimmen.
  - Die Stimmbürger haben in einer repräsentativen Demokratie viel höhere Kosten, um ihre Präferenzen und Interessen zu artikulieren (Frey 1992).
  - Die direkte Demokratie kann in Analogie zum Marktmechanismus interpretiert werden. In der direkten Demokratie findet ein intensiverer Wettbewerb um die Stimmen der Bürger statt (Frey 1992). Durch die engere Verknüpfung zwischen den Wählern und der Entscheidung ist auch die fiskalische Äquivalenz viel stärker, also die annähernde Deckungsgleichheit von Kosten und Nutzen eines Projektes. Dies erhöht signifikant die Erfolgswahrscheinlichkeit einer solchen Vorlage. Einseitige, stark expansive und redistributive Maßnahmen haben so nur geringe Erfolgchancen. Für jedes einzelne Projekt müssen in der direkten Demokratie seine Finanzierungs- und Haushaltswirkungen offengelegt werden, die auch im „Abstimmungsbüchlein“ (Schweiz) oder durch neutrale Analysten (Kalifornien) vor der Wahl veröffentlicht werden. Dadurch wird den Wählern die Verknüpfung zwischen Einnahmen und Ausgaben viel deutlicher, wobei diese einen möglichst hohen Gegenwert für ihre geleisteten Zahlungen anstreben werden.
  - Die Distanz zur politischen Entscheidung ist in der direkten Demokratie geringer. Wähler, die regelmäßig durch ihre Stimmabgabe am politischen Entscheidungsprozeß mitwirken, sind in der Regel besser über die Staatstätigkeit informiert. Deshalb sind sie eher geneigt, unnötige Projekte zu blockieren. Außerdem muß hier der positive Effekt der Diskussion und Kommunikation innerhalb der direkten Demokratie erwähnt werden, der zu einem höheren Grad an Informiertheit führt (Bohnet/Frey 1994).
  - Einzelne Projekte sind leichter zu blockieren als das ganze Budget. Um das gesamte Budget oder Teile des Haushalts zu verändern, muß in repräsentativen Demokratien die Regierung abgelöst werden, was in der Regel über Wahlen erfolgt. Dies wird allerdings nicht immer von den Wählern gewünscht, da in die Wahlentscheidung verschiedene Parameter eingehen. In der direkten Demokratie kann dagegen ein unerwünschtes Projekt durch einen Abstimmungssieg der Opponenten verhindert werden, ohne daß damit der Sturz der Regierung einhergeht.
  - Unter sonst gleichen Bedingungen sind Interessengruppen und Bürokratien in rein repräsentativ-demokratischen Systemen erfolgreicher, da dort die Einflußkanäle weniger sichtbar sind. Auch ist das politische Verhandeln und Logrolling in parlamentarischen Demokratien einfacher. Hier besteht keine Gefahr, daß eine einmal gefundene Entscheidung im nachhinein durch den Demos wieder geändert wird, so daß in repräsentativen Demokratien mit einem höherem Umfang an Staatstätigkeit zu rechnen ist.
  - Referenden haben zudem eine indirekte und bremsende Wirkung auf die Staatstätigkeit. Normalerweise versuchen Regierungen, Volksentscheide „sicher“ zu machen, um die Ablehnung seitens der Wähler zu vermeiden. Regierungen erkaufen dies um den Preis des Ausschlusses von expansiven und kontroversen Bestimmungen. Zudem kann bereits die bloße Referendumsdrohung eine

Regierung disziplinieren und sie so zwingen, auf Reformprojekte zu verzichten oder diese in ihrem Inhalt abzuschwächen. Auch in diesem Fall weist die Volksabstimmung einen indirekten bremsenden Effekt auf.

- Experimente zu Entscheidungsprozessen haben nachgewiesen, daß bei Entscheidungen zwischen dem gegenwärtigen Ist-Zustand und einem Alternativzustand der Status quo einen strategischen Vorteil besitzt. Dieser Status quo Bias (Samuelson/Zeckhauser 1988) wird unter anderem auf Transaktionskosten (Such- und Informationskosten) und auf asymmetrische Information zurückgeführt. Der Ist-Zustand ist in der Regel bekannt, während die Entscheidung für eine neue und zu meist weniger bekannte Alternative Risiken birgt. Risikoaverse Individuen optieren daher für die Beibehaltung des Status quo, um eventuell auftretende Verluste zu vermeiden. Außerdem sind viele Individuen auf den Ist-Zustand festgelegt, da oftmals eine Art „moralisch“ oder „psychologisch“ enge Beziehung besteht, die aus vergangenen Investitionen in diesen Zustand resultiert. Neuere Forschungen unterstützen diese Befunde, differenzieren jedoch zwischen hochgradigen Präferenzen für den Status quo (Status quo Bias) und hohen Präferenzen für Nichthandeln, dem sogenannten omission-effect (Schweitzer 1994).
- Auf der Individualebene ergibt sich überdies ein Problem der Präferenzaggregation und der Partizipation. Bezieher niedriger Einkommen haben stärkere Präferenzen für Staatsausgaben. In der Regel sind dies die Kernwählerschaften linker Parteien. Wohlhabendere Bürger wählen in der Tendenz eher bürgerliche Parteien, wobei eines ihrer Hauptziele darin besteht, weniger Steuern zu bezahlen. Diese Wählerschaft der bürgerlichen Parteien profitiert in weitaus stärkerem Maße von Steuersenkungen als die Wählerschaft linker Parteien. Da hier Beteiligungsquoten und finanzielle Ressourcen höher sind als die der niedrigen Einkommensgruppen, werden sie in der Regel erfolgreicher an der Wahlurne sein. Dieser Effekt (Wagschal 1996) ist tendenziell stärker in Ländern mit einer großen Mittelschicht und einem vorherrschenden liberal-konservativen politischen Klima wie in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten.
- Wann entfaltet die Direktdemokratie nun ihre bremsende Wirkung? Eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß die Direktdemokratie als Hemmnis für die Staatstätigkeit wirken kann, ist ihr regelmäßiger Gebrauch. Dazu gehört auch die Möglichkeit für die Bürger, einen Volksentscheid zu initiieren oder das Referendum gegen eine von der politischen Elite getroffene Entscheidung zu ergreifen. Zudem sollte das direktdemokratische Instrumentarium möglichst weit ausdifferenziert sein, was beispielsweise in Australien, Italien und Dänemark als Länder mit relativ häufigen direktdemokratischen Abstimmungen nicht gegeben ist. Insbesondere wenn Staatstätigkeitsbereiche aus dem Zugriffsbereich des Souveräns herausdefiniert werden, wie Vorlagen über Finanzen, Steuern, Pensionen und das politische Personal, fehlt der nötige Bremskraftverstärker. Es bestehen dann nur unzureichende Möglichkeiten für eine Opposition, über den Weg der direkten Demokratie eine Regierung zu disziplinieren.

### 3. Maßnahmentypologie und Analyseraster

Der Nettoeffekt direktdemokratischer Entscheide auf die Sozialpolitik kann nur über eine Auswertung sämtlicher direktdemokratischer Abstimmungen abgeschätzt werden. Zur systematischen Untersuchung der unterschiedlichen Effekte der Direktdemokratie in der Schweiz und in Kalifornien werden die einzelnen Abstimmungen anhand einer für beide Fälle anwendbaren Policy-Typologie untersucht. Solche Policy-Klassifikationen haben eine gewisse Tradition in der Politikwissenschaft.

Ausgehend von der klassischen Typologie von Theodore Lowi (1964: 713) können drei verschiedene Maßnahmentypen unterschieden werden: distributive Maßnahmen, die in der Regel wenig konfliktreich sind und bei denen es nur um eine Verteilung des Zuwachses geht, zweitens regulative Maßnahmen sowie drittens redistributive Maßnahmen, bei denen es zu einer Umverteilung mit Gewinnern und Verlieren kommt. Klaus von Beyme hat die Typologie von Lowi erweitert, indem er zwischen einer regulativen Ebene mit geringem finanziellen Einsatz sowie einer Verteilungsebene unterscheidet (von Beyme 1997: 37) und so zu einer Sechser-Typologie kommt.

Die hier verwendete Policy-Typologie ist eine Mischung aus diesen beiden Klassifikationen und hat gleichfalls sechs Ausprägungen, wobei sie sich stärker an den Vorschlag von Klaus von Beyme anlehnt. Ebenfalls werden auch hier zwei Ebenen unterschieden: Eine Ebene mit vorwiegend hauswirtschaftswirksamen Entscheidungen sowie eine regulative Ebene. Auf der ersten (fiskalischen) Maßnahmenebene gibt es drei Arten von Entscheidungstypen:

- (1) Restriktive Volksentscheide, die eine Rückführung der Staatstätigkeit zur Folge haben.
- (2) Expansive Vorlagen, die eine Ausweitung der Staatstätigkeit nach sich ziehen.
- (3) Ferner gibt es noch redistributive Maßnahmen, die vergleichsweise selten sind, und die eine Umverteilung, entweder über Steuern oder Ausgaben, nach sich ziehen.

Auf der zweiten, der regulativen Ebene, gibt es:

- (4) Deregulative Maßnahmen, die einen Abbau beziehungsweise Einschränkungen bestehender Rechte nach sich ziehen können.
- (5) Regulative Maßnahmen, die überwiegend neutrale Wirkungen haben.
- (6) Protektive Maßnahmen, die den Schutz von Bürgern oder Konsumenten oder die Erweiterung dieses Schutzes sowie den Ausbau von Minderheitenrechten beinhalten.

Die vier Differenzen zur Beymeschen Typologie liegen in unterschiedlichen Bezeichnungen sowie in einem veränderten Bedeutungsinhalt der von uns verwendeten Kategorien. So sind expansive Maßnahmen im wesentlichen identisch mit dem distributiven Typus bei Beyme und Lowi, wobei wir aber den eindeutigeren Begriff der Expansion verwenden. Ferner werden Abstimmungen, die finanziell begrenzend wirken und eine Rückführung der Ausgaben nach sich ziehen, als restriktiv gewertet. Solche Fälle würden bei Beyme, der hierfür keine eigene Kategorie besitzt, unter die redistributiven Maßnahmen subsumiert, was aber nicht immer den Kern einer direktdemokratischen Entscheidung trifft, da es bei einer Leistungseinschränkung nicht unbedingt Gewinner geben muß. Deregulative Maßnahmen werden bei Beyme als restriktive Maßnahmen bezeichnet und protektive Maßnahmen als extensive, wobei die hier verwendete Typologisierung besser zur Einsortierung der einzelnen Abstimmungen paßt.

Neben diesem gemeinsamen Analyseraster wurde den länderspezifischen Sonderbedingungen Rechnung getragen, indem jeweils individuelle Klassifikationskriterien verwendet wurden. So

wurden im Fall Kalifornien alle untersuchten Abstimmungen auch dahingehend klassifiziert, ob sie konservativ oder progressiv wirken. Für die Schweiz wurden - getrennt nach Sozial- und Fiskalabstimmungen - die Kriterien weiter aggregiert, um so eindeutige Aussagen hinsichtlich der zu identifizierenden Effekte zu erhalten.

## **4. Direktdemokratie und Sozialpolitik in der Schweiz**

### **4.1. Instrumente der direkten Demokratie**

Die Beteiligungschancen der Bürger an der politischen Macht sind in der Schweiz außerordentlich hoch und werden auf nationalstaatlicher Ebene in keinem Land der Welt übertroffen. Seit der Verabschiedung der Schweizer Verfassung im Jahre 1848 wurden auf Bundesebene bis Ende November 1998 insgesamt 448 Referenden abgehalten.

Drei Einrichtungen der direkten Demokratie ermöglichen dem Souverän auf Bundesebene die regelmäßige Partizipation am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß: das obligatorische Referendum, das fakultative Referendum und die Volksinitiative. Referenden und Volksinitiativen bestehen auf allen staatlichen Ebenen, also auch auf Gemeinde- und Kantonsebene. Generell gilt, daß die Entscheidungsmitwirkung des Volkes mit zunehmender materieller Bedeutung von Rechtsnormen ansteigt: Während Verordnungen und einfache Parlamentsbeschlüsse ohne Mitwirkung des Souveräns verabschiedet werden können, unterliegen Verfassungsänderungen ausschließlich der Letztentscheidungsgewalt des Volkes.

Seit 1848 muß jede auf dem Wege der Bundesgesetzgebung vorgenommene Verfassungsänderung sowie, seit 1977, ein Beitritt zu einer supranationalen Organisation einem obligatorischen Referendum unterzogen werden. Jede Änderung der Bundesverfassung (BV) benötigt dabei sowohl die bundesweite Zustimmung des Volkes als auch die Zustimmung einer Mehrheit der Kantone („Ständemehr“).

Das zweite zentrale Instrument der direkten Demokratie ist das 1874 eingeführte fakultative Gesetzesreferendum. Durch die Sammlung von (derzeit) 50.000 Unterschriften innerhalb einer Frist von 100 Tagen (seit April 1997), müssen Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sowie bestimmte völkerrechtliche Verträge (unkündbare Staatsverträge, Beitritt zu einer internationalen Organisation) gemäß Art. 89 BV einer Volksabstimmung unterworfen werden, wobei die einfache Volksmehrheit entscheidet.

Schließlich kann gemäß Art. 121 BV durch Sammlung von 100.000 Unterschriften innerhalb einer Rahmenfrist von 18 Monaten eine Volksinitiative auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung initiiert werden. Dieses Begehren auf Partialrevision der Bundesverfassung kann entweder in Form einer allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingebracht werden. Wird das Initiativbegehren in Form einer allgemeinen Anregung eingebracht

und stimmt das Parlament diesem Begehren zu, so ist vom Parlament eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten und diese dem Volk und den Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Lehnt das Parlament die Anregung ab, wird die Frage der Partialrevision dem Volk unterbreitet. Stimmt es einer Partialrevision zu, so ist diese im Sinne des Volksbeschlusses auszuarbeiten.

Wird eine Initiative in Form eines konkret ausgearbeiteten Entwurfs eingebracht, was meistens der Fall ist, und stimmt das Parlament dem Inhalt zu, ist die Vorlage dem Volk und den Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Im gegenteiligen Fall kann das Parlament die Verwerfung der Vorlage verlangen oder einen eigenen Gegenentwurf ausarbeiten. Der Ablehnungsantrag oder der Gegenentwurf gelangt dann gemeinsam mit der Initiative zur Abstimmung. Unterbreiten Bundesrat und Parlament einen Gegenentwurf, so müssen die Stimmberechtigten entscheiden, welchen Entwurf sie dem geltenden Recht vorziehen sowie welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls Initiative und Gegenentwurf angenommen werden. Ein solches Doppel-Ja war bis 1987 unzulässig.

## **4.2. Wirkungen der direkten Demokratie**

Bezüglich der Wirkungen direktdemokratischer Entscheide auf Staatstätigkeit im allgemeinen und der Sozialpolitik im besonderen muß zwischen den einzelnen Institutionen der direkten Demokratie in der Schweiz differenziert werden. Ferner ist zwischen unmittelbaren und indirekten Effekten direktdemokratischer Institutionen zu unterscheiden. Das obligatorische wie auch das fakultative Referendum setzen am Output des politischen Systems an. Seit 1848 sind ungefähr ein Viertel aller auf dem Weg der Bundesgesetzgebung angepeilten Verfassungsänderungen in einem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen verworfen worden. Diese relativ hohe Ablehnungsquote wird auf die skeptische Haltung des Souveräns gegenüber Zentralisierungsbestrebungen zurückgeführt (Saxer 1951; Linder 1994). Noch höher ist die Ablehnungsquote bei fakultativen Referenden. Allerdings gilt es hier zu berücksichtigen, daß seit 1874 gegen nur 8,2% des parlamentarischen Outputs das fakultative Referendum ergriffen wurde. Kommt allerdings ein Referendum zustande (seit 1874 betraf dies 7% des parlamentarischen Outputs, da nicht alle Referendumkomitees die nötigen Unterschriften aufbringen konnten), besteht für Befürworter und Gegner der Vorlage eine Erfolgswahrscheinlichkeit von ca. 50 Prozent. Äußerst gering sind hingegen die unmittelbaren Erfolgchancen einer Volksinitiative: Nur jede zehnte Initiative ist erfolgreich. Nutzt der Bundesrat die Gelegenheit zur Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, ist die Erfolgsquote zwar höher, liegt aber unter 50%.

Von grundlegender Bedeutung sind die indirekten Effekte der direktdemokratischen Instrumente und hier vor allem in bezug auf das fakultative Referendum und die Volksinitiative. Neidhart (1970) hat nachgewiesen, daß die durch das fakultative Referendum ausgelöste permanente Sanktionsdrohung im nachparlamentarischen Raum wesentlich zur Ausdifferenzierung konkordanzdemokratischer Repräsentations- und Entscheidungsmuster beigetragen hat. Die Einbindung der zentralen politischen Kräfte in den Bundesrat und die über Anhörungsverfahren abgesicherte „weiche Konzentrierung“ (Lehmbruch 1985) mit organisierten Interessengruppen im vorparlamentarischen Raum führt zu breit akkordierten Lösungsmustern, welche die Wahrscheinlichkeit einer Referendumsiniti-

ierung reduzieren. Eine neue Studie belegt deutlich, daß mit steigendem parlamentarischen Elitenkonsens die Wahrscheinlichkeit einer Referendumsinitiierung zurückgeht. Kommt ein fakultatives Referendum jedoch zustande, besteht im Hinblick auf den Ausgang der Abstimmung kein Zusammenhang mit dem Kohäsionsgrad der politischen Eliten (Treichsel/Sciarini 1998: 110-111). Während also die Initiierung eines Referendums durch Suche nach Elitenkonsens gesteuert werden kann, ist dies für den Ausgang einer Abstimmung kaum möglich. Genau diese beiden Effekte des Referendums - der präventive Zwang zu Konsens- und Kompromißlösungen und seine Unberechenbarkeit bezüglich des Abstimmungsergebnisses bilden das Herzstück der Kritiker dieses Partizipationsinstrumentes, welches für politischen Immobilismus, Innovationsschwäche und Verkrustung des politischen Systems verantwortlich gemacht wird (Borner/Brunetti/Straubhaar 1994; Brunetti 1992; Brunetti/Straubhaar 1996; Germann 1994). Obwohl diese Kritik partiell überzieht (Abromeit 1992; Armingeon 1996) ordnet auch der politikwissenschaftliche Mainstream dem fakultativen Referendum primär konservativ-retardierende Effekte zu (Linder 1994; Kriesi 1991; Möckli 1994), wenngleich hier die Befunde bezüglich Unregierbarkeit und politischer Unbeweglichkeit moderater und differenzierter ausfallen.

Der bezüglich ihrer direkten Effekte kaum erfolgreichen Volksinitiative werden hingegen bedeutende indirekte Innovationseffekte attestiert. Da das Instrument an der Inputseite des politischen Systems ansetzt, können neue, keinesfalls aber immer „progressive“ Anliegen unter Umgehung des vorparlamentarischen Raums eingebracht und auf diese Art die politischen Entscheidungsträger mobilisiert werden. Damit kann nicht nur ein bestimmtes Thema forciert werden, sondern die Lancierung einer Initiative stellt eine Art Verhandlungspfand dar (Hofer 1987), mit dem Druck auf die Legislative und Exekutive ausgeübt werden kann. Greifen diese im Gesetzgebungsprozeß in hinreichendem Ausmaß auf Anliegen der Initianten zurück, wird eine Initiative im Regelfall zurückgezogen.

### **4.3. Direktdemokratie und Sozialpolitik**

Zwischen 1848 und 1998 (Stand: Ende November) gelangten in der Schweiz auf Bundesebene 60 sozialpolitische Vorlagen vor das Volk. Diese in der Analyse erfaßten sozialpolitischen Vorlagen umfassen die Bereiche Sozialversicherung bzw. Sozialhilfe/Fürsorge, Arbeitsrecht, Arbeitszeit, Gleichstellungspolitik, Konsumenten- und Mieterschutz sowie Wohnbau. Nicht erfaßt wurden direktdemokratische Entscheide zur Bildungspolitik.

*Tabelle 1: Sozialpolitisch relevante Plebiszite in der Schweiz 1848-1998, gegliedert nach Themenbereich und Abstimmungstyp*

Themenbereich	Obligatorische Referenden	Fakultative Referenden	Initiativen	Insgesamt
Sozialversicherung/Fürsorge	6	15	10	31
Arbeitsrecht, Arbeiterschutz	1	8	7	16
Arbeitszeit	0	1	3	4
Konsumenten- und Mieter-schutz, Wohnungsbau	3	1	4	8
Gleichstellung	1	0	0	1
$\Sigma$	11	25	24	60

Der Anteil der so abgesteckten sozialpolitischen Abstimmungen an der Gesamtzahl aller Plebiszite betrug rund 13%. Tabelle 1 zeigt, daß bezüglich der Instrumente der direkten Demokratie Volksinitiativen und fakultative Referenden dominieren, wobei in inhaltlicher Hinsicht sozialversicherungsrechtliche und - bereits mit Abstand - arbeitsrechtliche Vorlagen überwiegen.

#### **4.3.1. Obligatorische Referenden**

Der Bund hatte gemäß der ursprünglichen Bundesverfassung von 1874, abgesehen von der Befugnis zur Regulierung der Arbeitsverhältnisse in Fabriken, keine sozialpolitische Kompetenzen. Der sozialpolitische Gesetzgebungsprozeß war damit auf zwei Phasen aufgeteilt. Ausgangspunkt jeder sozialpolitischen Reform bildete zunächst die Schaffung einer Verfassungsgrundlage, auf deren Basis der Bund in einem zweiten Schritt ein Ausführungsgesetz erlassen konnte. Im Gegensatz zum generellen Trend, wo jedes vierte obligatorische Referendum scheitert, wurde trotz des doppelten Zustimmungserfordernisses bislang kein einziger sozialpolitischer Kompetenzartikel verworfen. Allerdings hat die Zweiphasengesetzgebung den sozialpolitischen Entscheidungsprozeß beträchtlich in die Länge gezogen. Im Bereich der Sozialversicherung erstreckte sich die Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Zentralstaat über annähernd 60 Jahre, wobei einige Verfassungsartikel wegen ihrer präjudizierenden Wirkung auf die entsprechenden Ausführungsgesetze zum Teil jahrelang umkämpft waren und über Kompromißregelungen referendumsfest gestaltet werden mußten (Sommer 1978; Obinger 1998). Bemerkenswert ist der Umstand, daß vier Verfassungsartikel Gegenentwürfe zu einer zurückgezogenen Volksinitiative darstellen und daher auf Druck von „unten“ angeregt wurden. Hier zeigt sich ein Katalysatoreffekt der direkten Demokratie.

#### **4.3.2. Fakultative Referenden**

Heftig umkämpft war die zweite Phase des sozialpolitischen Gesetzgebungsprozesses. Obwohl auch im Bereich der Sozialpolitik nur gegen einen Bruchteil des parlamentarischen Outputs das Referendum ergriffen wird, prägten einige der 25 fakultativen Referenden Struktur und Entwicklungstempo des schweizerischen Sozialstaates nachhaltig. Abgesehen von einer Ausnahme

(Bundesgesetz betreffend die Abänderung von Bestimmungen über die fiskalische Belastung von Tabak im AHV-Gesetz) hatten alle Vorlagen eine beträchtliche materielle Wirkung auf die Sozialpolitik. Die Annahmequote von 48% entspricht dabei fast exakt dem generellen Trend. Differenziert nach der Wirkung der Vorlagen wurden fast zwei Drittel aller expansiven sozialpolitischen Vorlagen vom Souverän verworfen, darunter die Erstgesetze zur Regelung der Kranken- und Unfallversicherung (1900) sowie zur Rentenversicherung (1931), während alle deregulativen Vorlagen gescheitert sind (Tabelle 2).

*Tabelle 2: Wirkung der fakultativen Referenden*

	Wirkung der Vorlage	Insgesamt	Angenommen	Verworfen	Annahmequote
1. Ebene	Restriktiv	0	0	0	-
	Expansiv	8	3	5	37,5%
	Expansiv und Restriktiv	5	5	0	100%
2. Ebene	Deregulativ	4	0	4	0%
	Regulativ	2	1	1	50%
	Protektiv	6	3	3	50,0%
		Σ 25	Σ 12	Σ 13	48,0%

Anmerkung: Es gab keine explizit redistributiven und restriktiven Maßnahmen, jedoch Vorlagen, die sowohl expansiv als auch restriktiv wirkten.

Tabelle 3 zeigt, daß sämtliche Referenden gegen sozialstaatsexpansive, protektive sowie regulative Vorlagen von politisch rechtsgerichteten Gruppen, Interessenorganisationen der Arbeitgeber und Bauern sowie ad-hoc Gruppen (z.B. Krankenkassen) ergriffen wurden.

Andererseits ist das Referendum auch eine mächtige Waffe zur Verteidigung des Status quo sozialer Sicherung gegenüber Versuchen der Zurückdrängung des Sozialstaates. Sämtliche Referenden gegen deregulative sozialpolitische Vorlagen waren erfolgreich. Dies gilt bereits für die beiden restriktiven Gesetzesvorlagen in der Zwischenkriegszeit (Reform des Art. 41 des Fabrikgesetzes 1924 bzw. für das Bundesgesetz zur Herabsetzung der Besoldung des Bundespersonals 1933) als auch für aktuelle Versuche zur Implementierung neoliberaler Spar- und Deregulierungspolitik (Arbeitsgesetz 1996 bzw. Bundesbeschluß über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung 1997). Dabei sind es bezeichnenderweise die politische Linke und Arbeitnehmerverbände, die gegen eine sozialstaatliche Konsolidierungspolitik das Referendum ergreifen.



Tabelle 3: Initianten der fakultativen Referenden

Wirkung der Vorlage	Insgesamt	Links/ Arbeit- nehmerinteressen	Rechts/ Wirt- schaftsinteressen
Restriktiv	0	0	0
Expansiv	8	0	8
Expansiv und Restriktiv	5	4	1
Deregulativ	4	4	0
Regulativ	2	0	2
Protektiv	6	0	6
	$\Sigma$ 25	$\Sigma$ 8	$\Sigma$ 17

Anmerkung: Links bzw. Arbeitnehmerinteressen = SPS (Sozialdemokratische Partei der Schweiz), PdA (Partei der Arbeit), SGB (Schweizerischer Gewerkschaftsbund), CNG (Christlich-Nationaler Gewerkschaftsbund). Rechts bzw. Wirtschaftsinteressen = FDP (Freisinnig-demokratische Partei), SVP (Schweizerische Volkspartei), CVP (Christlich-demokratische Volkspartei), Arbeitgeber- und Bauernverbände, Krankenkassen, Bau- und Gewerbeverband, Zentralverband der schweizerischen Hauseigentümer.

Große Durchsetzungschancen besitzen hingegen Vorlagen mit sowohl restriktiver als auch expansiver Wirkung, da das Risiko des Scheiterns insofern gestreut wird, als Kosten und Nutzen auf Sozialstaatsbefürworter und Sozialstaats skeptiker verteilt werden (Bonoli 1997, 1998). Solche breit akkordierten Vorlagen, die den vielfältigen Interessen der schweizerischen Konkordanzdemokratie Rechnung tragen müssen, bündeln expansive und protektive Maßnahmen mit selektiv restriktiven oder deregulativen Maßnahmen. Ein klassisches Beispiel für dieses Politikmuster ist das Arbeitsgesetz, das binnen zwei Jahren zweimal zur Abstimmung unterbreitet wurde. Nachdem 1996 der Erstentwurf, welcher vornehmlich auf Deregulierung und Flexibilisierung im Arbeitsrecht ohne sozialpolitische Kompensationen für die Arbeitnehmer abzielte, vom Volk mit großer Mehrheit verworfen worden war, wurde die konkordanzdemokratische und sozialpartnerschaftliche Verhandlungsmaschinerie aktiviert, um eine ausgewogene Kompromißlösung zu erzielen: "Im nun vorliegenden Gesetz sind jene Regelungen korrigiert, die gemäß den Abstimmungsanalysen zum Scheitern der ersten Vorlage geführt haben" (NZZ 16.10.1998, No. 240: 13). Konkret verzichtete dieser Zweitentwurf auf die bewilligungsfreie Arbeit an sechs Sonntagen, reduzierte die bewilligungsfreien Überstunden von maximal 260 auf 170 und sah Zeitzuschläge von 10 Prozent für regelmäßige Nacharbeit vor. Die großen Gewerkschaften signalisierten angesichts dieser Zugeständnisse und anderer sozialpolitischer Schutzbestimmungen ebenso Zustimmung wie die Arbeitgeberverbände, die sich mit der erzielten Flexibilisierung zufrieden gaben. Ebenso unterstützten alle großen Parteien diesen Kompromiß, gegen den allerdings von der Gewerkschaft Druck und Papier sowie mehreren Arbeitslosenkomitees das Referendum ergriffen wurde. Angesichts des breit akkordierten Zweitentwurfs des Arbeitsgesetzes (alle großen Parteien und Verbände gaben die Ja-Parole aus) wurde dieser Kompromiß in der Volksabstimmung vom 29.11.1998 mit einer breiten Mehrheit vom Volk abgesegnet. Nur über solche austarierte Kompromißlösungen können in der Schweiz größere sozialpolitische Kursänderungen auf den Weg gebracht werden. Tatsächlich wurde keine derart konzipierte Vorlage an der Stimmurne ausgehebelt. Daraus wird deutlich, daß durch das Referendum ein kurzfristiger und dramatischer Politikwechsel relativ unwahrscheinlich wird. Vielmehr

wirkt das Referendum kurzfristig als Stabilisator des Status quo und unterstützt mittelfristig eine Reformpolitik der kleinen Schritte: Das Referendum bremste nicht nur die Expansion des Sozialstaates, sondern erschwert auch einen radikalen Kurswechsel in der Sozialpolitik in eine neoliberale Richtung. Dies zeigt sich, wenn Intensität und Ergebnisse sozialpolitischer Referenden mit den drei zentralen Phasen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung kontrastiert werden (Tabelle 4).

*Tabelle 4: Anzahl von fakultativen Referenden nach wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungsphase und sozialpolitischer Wirkung der Vorlage (Zahl der verworfenen Vorlagen in Klammer)*

Phase	Wirkung				
	Expansiv	Expansiv / Restriktiv	Deregulativ	Regulativ	Protektiv
Entstehungsphase (1874-1945)	4(3)	0	2(2)	0	4(2)
Golden Age (1946-1975)	2(1)	0	0	2(1)	2(1)
Konsolidierung (1976-1998)	2(1)	5(0)	2(2)	0	0

Tabelle 4 macht die Bremswirkung des fakultativen Referendums in der wohlfahrtsstaatlichen Entstehungsphase deutlich: 3 von 4 sozialstaatsexpansiven Vorlagen sowie die Hälfte der protektiven Vorlagen wurden durch Referenden zu Fall gebracht, die ausschließlich von rechtsbürgerlichen Gruppen und/oder Interessenorganisationen der Unternehmer initiiert worden waren. Offenkundig ist ferner, daß in der wohlfahrtsstaatlichen take-off Phase nach 1945 relativ wenige sozialpolitische Reformvorhaben mit dem Referendum attackiert wurden, während die Zahl der Referenden in den letzten beiden Dekaden wieder angestiegen ist. Eine florierende Ökonomie entspannt wesentlich den Verteilungskampf, während in Zeiten wohlfahrtsstaatlicher Austeritätspolitik die Konflikthäufigkeit zunimmt. Dabei haben Vorlagen, die ausschließlich auf eine sozialstaatliche Deregulierung abzielen, keine Realisierungschance.

Die quantitativ erfaßte Blockadewirkung des Referendums bildet allerdings nur eine Dimension hinsichtlich der Wirkung der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik ab und klammert qualitative Effekte aus. Bei näherer Analyse können drei qualitative Effekte des Referendums identifiziert werden: ein zeitlicher Verzögerungs-, ein Struktur- sowie ein Ausgabenniveaueffekt.

Der *Verzögerungseffekt* durch das Referendum bezüglich der Einführung ausgewählter Sozialversicherungszweige ist in Tabelle 5 dargestellt, die zusätzlich auch den durch die Zweiphasengesetzgebung bedingten Lag-Effekt widerspiegelt. Das obligatorische und fakultative Referendum führten in den sozialstaatlichen Kernbereichen der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung zu einer Ausdehnung des sozialpolitischen Reformprozesses um mehr als zwei Jahrzehnte. Dabei zeichnet allein das fakultative Referendum für eine durchschnittliche Verzögerung von ca. 15 Jahren verantwortlich. Das Referendum repräsentiert damit einen hartnäckigen Bremsschuh für wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik. Drastisch ist das Beispiel der Krankenversicherung. Nachdem bereits der Erstentwurf im Jahr 1900 ausgehebelt wurde und der Zweitentwurf nur knapp im Jahr 1911 die Referendumshürde überstand, scheiterten bis 1994 mit einer Ausnahme alle größeren Reformvorhaben entweder an bloßen Referendumsdrohungen der einflußreichen Interessengruppen der Ärzte und

Krankenkassen oder direkt an der Stimmurne wie die Reform der Krankenversicherung unter Ein-  
schluß einer Mutterschaftsversicherung im Jahr 1987. Der Verzögerungseffekt des Referendums ist  
allerdings nicht nur auf den Bereich der Sozialversicherung beschränkt. Sowohl eine Reform des  
Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten als auch die Einführung von Unter-  
stützungsleistungen für kriegsgeschädigte Auslandsschweizer wurden durch ablehnende Referen-  
dumsentscheide um mehrere Jahre hinausgeschoben.

*Tabelle 5: Lag-Effekt des Referendums bei der Einführung zentraler Sozialversicherungszweige*

Gesetz	Verfassungs- kompetenz (1)	1.Gesetz (2)	$\Delta^a$ (2-1)	Referendum (3)	2.Gesetz (4)	Inkraft- treten (5)	Spanne in Jahre <sup>b</sup> (5-1)	$\Delta$ Referendum <sup>c</sup> (5-3)
KV	1890	1899	9	1900	1911	1914	24	14
UV	1890	1899	9	1900	1911	1918	28	18
AHV	1925	1931	6	1931	1946	1948	23	17
Mutterschaft	1945	<sup>d</sup> 1987	42	1987	<sup>e</sup> 1998	<sup>e</sup> 1999	<sup>e</sup> 54	<sup>e</sup> 12

Anmerkungen: a = Differenz zwischen Verfassungskompetenz und 1. Gesetzesbeschluß; b = Spanne zwischen Verfassungskompetenz und dem Inkrafttreten des Gesetzes; c = Verzögerung durch das Referendum (Spanne zwischen dem Referendum und dem Inkrafttreten); d = Mutterschaftsleistungen wurden in das Krankenversicherungsgesetz integriert. Es handelte sich somit um keine eigenständige Mutterschaftsversicherung; e = voraussichtliche Verabschiedung bzw. Inkrafttreten. AHV = Alters- und Hinterlassenenversicherung; UV = Unfallversicherung; KV = Krankenversicherung.

Der *strukturelle Effekt* des fakultativen Referendums kann primär anhand der sozialversicherungsrechtlichen Abstimmungen festgemacht werden. Dabei wurde die strukturelle Konzeption sozialer Sicherung in liberale Bahnen gelenkt. Exemplarisch kann dies für die Krankenversicherung gezeigt werden. Inspiriert durch etatistische Versicherungslösungen in Deutschland und Österreich versuchte der vom Freisinn dominierte Bundesrat im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts, auf Bundesebene eine stark an diesen Vorbildern ausgerichtete Kranken- und Unfallversicherung einzuführen. Speziell sah der ohne Anhörung der Interessenverbände ausgearbeitete Entwurf (Neidhart 1970) eine obligatorische Kranken- und Unfallversicherung für einen Großteil der Arbeitnehmer vor, die von den Arbeitnehmern, den Arbeitgebern und der öffentlich Hand finanziert werden sollte. In organisatorischer Hinsicht stützte sich das als Lex Forrer bekannte Projekt auf öffentliche Kassen, wobei für die Unfallversicherung ein Trägermonopol einer öffentlich-rechtlichen Versicherungsgesellschaft vorgesehen war (Tschudi 1989). Aufgrund bislang fehlender Bundeskompetenzen und des föderalen Staatsaufbaus hatte sich auf dezentraler Ebene jedoch ein breites Netz an wechselseitigen Unterstützungskassen ausgebildet, um den durch die frühe Industrialisierung induzierten sozialen Problemdruck abzufedern. Angesichts der drohenden Bundesintervention durch Einrichtung öffentlicher Kassen fürchteten private Krankenkassen um ihr Geschäft, während die Arbeiter ihre selbstverwalteten Hilfskassen in Gefahr sahen. Bauern und Kleingewerbetreibende sowie Teile der Industrie lehnten das Gesetz ab, da enorme Soziallasten befürchtet wurden. Schließlich opponierten vorwiegend in der Westschweiz beheimatete liberal-konservative Gruppen gegen die Versicherungspflicht, die - wie die Vorlage insgesamt - als Beginn des Staatssozialismus gebrandmarkt

wurde. Das von der Zürcher Handelskammer gegen das im Parlament einhellig beschlossene Gesetz ergriffene Referendum hatte im Jahr 1900 Erfolg. Nach anfänglichem Schock konzipierte der Bundesrat ein Zweitgesetz, bei dem den Gegnern weitestgehende Zugeständnisse gemacht wurden (Krumbiegel 1913). Die Arbeitgeber wurden von der Beitragspflicht befreit, landwirtschaftliche und gewerbliche Arbeitnehmer wurden aus der obligatorischen Unfallversicherung herausgenommen, während in der Krankenversicherung auf eine Versicherungspflicht verzichtet wurde. Der Bund konzentrierte sich auf die Normierung von Mindestvorschriften für die Kassen, bei deren Erfüllung er Mittel zur Prämiensubventionierung an die Kassen ausschüttete. Lediglich für die Unfallversicherung hielt der Bundesrat am Versicherungsmonopol einer öffentlichen Kasse fest, was für die Krankenkassen den Auslöser bot, auch gegen den Zweitentwurf - allerdings erfolglos - das Referendum zu ergreifen. Anstatt wie intendiert dem Pfad Bismarckscher Sozialpolitik zu folgen, mußte sich der Bund referendumsbedingt auf die Schaffung eines liberalen Rahmengesetzes beschränken, welches trotz zahlreicher Reformversuche aufgrund Referendumsdrohungen der Ärzte und Krankenkassen sowie Referendumsniederlagen (Immergut 1992) in seinen Grundzügen bis 1994 bestehen blieb.

Der dritte referendumsinduzierte Effekt ist ein starker *Ausgabenniveaueffekt* mit fiskalisch restriktiver Wirkung. Soziale Sicherung kostet Geld. Der fiskalische Handlungsspielraum des Bundes ist jedoch wegen des föderalen Staatsaufbaus und der direkten Demokratie beschnitten. In der Schweiz stehen deshalb eher die Zeichen auf Haushaltskonsolidierung, denn auf Expansion. Die Schaffung neuer Einnahmen zur Einrichtung sozialer Sicherungsprogramme sieht sich stets mit einem fakultativen oder obligatorischen Referendum konfrontiert, zumal entweder neue Steuern eingeführt oder kantonale Steuereinnahmen oder -kompetenzen an den Bund übertragen werden müssen.

Um die fiskalischen Auswirkungen der fakultativen Referenden wie auch der übrigen direktdemokratischen Instrumente genauer zu analysieren, wurden alle 448 Referenden entlang von drei Klassifikationskriterien weiter untersucht. Von diesen 448 Abstimmungen waren 125 haushaltspolitisch relevant, darunter auch einige sozialpolitische Vorlagen. Das erste Kriterium ist die Policy-Wirkung der Abstimmungsvorlage, die sechs Ausprägungen aufweist. Eine Vorlage kann steuererhöhend oder steuerbegrenzend, ausgabenerhöhend oder ausgabenbegrenzend sowie steuerverteilend sein. Als Residualkategorie bleiben noch solche Vorlagen, die eine unklare oder neutrale Wirkung besitzen. Das zweite Unterscheidungskriterium ist der Referendumstyp (obligatorisches Referendum, fakultatives Referendum und Volksinitiative). Beim dritten Kriterium wurde schließlich danach gefragt, ob das Referendum angenommen oder verworfen wurde. Jede Entscheidung wurde nur einmal klassifiziert, obwohl oftmals die einzelnen Entscheidungen mehrere Wirkungen aufweisen können, wobei im Zweifelsfall nach Intention und der saldierten Wirkung der Vorlage gefragt wurde.

Klammert man die steuerverteilenden Referenden (die unstrittig waren) sowie die hinsichtlich ihrer fiskalischen Wirkung unklaren Referenden aus und betrachtet man nur die Abstimmungen mit expansiver bzw. restriktiver fiskalischer Wirkung (insgesamt 112 Abstimmungen), ergibt sich ein deutliches Bild bezüglich der Auswirkung der Schweizer Referendumsdemokratie (Tabelle 6). Dabei weisen angenommene steuer- und ausgabenerhöhende Entscheide sowie abgelehnte steuer- und

ausgabenbegrenzende Entscheide einen expansiven Effekt auf. Die Anzahl der restriktiv wirkenden Referenden ergibt sich aus der Summe der angenommenen steuer- und ausgabenbegrenzenden Referenden sowie der abgelehnten steuer- und ausgabenerhöhenden Referenden. Die Befunde aus Tabelle 6 weisen auf einen überwiegend bremsenden Effekt der direkten Demokratie im Hinblick auf die Staatstätigkeit hin. Ferner zeigt sich auch ein eindeutiger statistischer Zusammenhang zwischen dem Referendumstyp und seiner Wirkung (Tabelle 6). Beim fakultativen Referendum geht von 60% der Vorlagen ein restriktiver fiskalpolitischer Effekt aus.

*Tabelle 6: Wirkung fiskalpolitischer Volksabstimmungen in der Schweiz (1848-1998)*

Referendumstyp	Obligatorisch	Fakultativ	Initiative	Insgesamt
Expansive Wirkung <sup>a</sup>	25	16	2	43
Restriktive Wirkung <sup>b</sup>	23	24	22	69

Anmerkungen: Es wurden die Daten aller Schweizer Volksabstimmungen bis einschließlich November 1998 klassifiziert. a = Summe der angenommenen steuer- und ausgabenerhöhenden Referenden sowie der abgelehnten steuer- und ausgabenbegrenzenden Referenden; b = Summe der angenommenen steuer- und ausgabenbegrenzenden Referenden sowie der abgelehnten steuer- und ausgabenerhöhenden Referenden.

Die Verbreiterung der fiskalischen Basis entpuppte sich für die öffentliche Hand damit insgesamt als außerordentlich schwierig und hatte beträchtliche Konsequenzen für die Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik. 1919 kündigte der Bundesrat die Schaffung einer Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung an, koppelte jedoch dieses Projekt an die Schaffung einer Erbschafts- und Biersteuer sowie an die Ausdehnung des Alkoholmonopols (BB1 1919 IV: 127; 149-50). Kantonaler Widerstand hebelte die Erbschaftssteuer aus, während die Biersteuer im Nationalrat zu Fall gebracht wurde, um das durch die Nachkriegsrezession angeschlagene Brauereigewerbe zu schonen (Sommer 1978). Der Bundesrat sah sich angesichts dieser Situation gezwungen, das Versicherungsprojekt abzuspecken und koppelte die Invalidenversicherung von der Alters- und Hinterlassenenversicherung ab (BB1 1924 II: 685). Gegen dieses Rumpfprojekt wurde 1931 aus antietatistischen Motiven und nicht zuletzt wegen der unklaren Finanzierung von rechtsgerichteten Gruppen das Referendum ergriffen, dem sich kurioserweise auch der katholisch-konservative Finanzminister Jean-Marie Musy anschloß. Die Kommunisten lehnten das Gesetz wiederum wegen der unzureichenden Leistungen ab, so daß es - angesichts dieses Zangengriffs von links und rechts - nicht überraschend 1931 zu Fall gebracht wurde. Die finanzierungsbedingte Abkoppelung der Invalidenversicherung hatte jedoch nachhaltige Konsequenzen: Während die Alters- und Hinterlassenenversicherung 1948 wirksam wurde, wurde die Invalidenversicherung erst 1960 in Kraft gesetzt.

### **4.3.3. Volksinitiativen**

Die Volksinitiative wird typischerweise von oppositionellen Gruppen und politischen Minderheiten mit geringem Entscheidungsanteil genutzt, um ihre Anliegen in das politische System einzubringen oder um die politischen Entscheidungsträger für ihr Anliegen zu sensibilisieren. Insbesondere kann

hierdurch der vorparlamentarische Raum mit seinen starken Wirtschaftsverbänden und damit die Interessenselektivität der schweizerischen Konkordanzdemokratie umgangen werden (Werder 1978: 162). Der überwältigende Teil aller eingebrachten Initiativen zielte - angesichts des referendumsbedingten schleppenden Reformtempos - auf die Beschleunigung und den Ausbau sozialer Sicherung ab. Trotz dieser eindeutig expansiven und protektiven Stoßrichtung (Tabelle 7) existieren zwischen den Trägern sozialpolitischer Initiativen beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der mit der Volksinitiative intendierten politischen Mobilisierung.

*Tabelle 7: Sozialpolitische Volksinitiativen 1891-1998*

	Total	Restriktiv	Expansiv	Regulativ	Protektiv
<b>Eingereicht</b>	46	1	22	4	19
<i>davon Rückzug</i>	22	1	11	3	7
<b>zur Abstimmung</b>	24	0	11	1	12
<i>Angenommen</i>	1	0	0	0	1
<i>Verworfen</i>	23	0	11	1	11

Tabelle 8 informiert über die zeitliche Streuung der zur Abstimmung gebrachten sozialpolitischen Volksinitiativen, wobei deutlich wird, daß sozialpolitische Volksinitiativen vornehmlich nach dem Zweiten Weltkrieg lanciert wurden.

*Tabelle 8: Anzahl der zur Abstimmung gebrachten eidgenössischen Volksinitiativen nach wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungsphase und sozialpolitischer Wirkung der Vorlage (Zahl der verworfenen Vorlagen in Klammer)*

Phase	Wirkung		
	Expansiv	Regulativ	Protektiv
Entstehungsphase (1891-1945)	3 (3)		
Golden Age (1946-1975)	5 (5)		3 (3)
Konsolidierung (1976-1998)	3 (3)	1 (1)	9 (8)

Vier Gruppen von Initianten können dabei unterschieden werden (Tabelle 9), wobei generell sozialpolitische Volksinitiativen eine Domäne der Parteien darstellen. Angesichts der späten Integration der Sozialdemokratie in den Bundesrat, ihrer geringen Machtressourcen innerhalb des politischen Systems (Kriesi 1980) sowie der schleppenden Entwicklung staatlicher Sozialpolitik ist es nicht verwunderlich, daß die Mehrzahl der eingereichten Volksinitiativen von der politischen Linken, d.h. Sozialdemokraten, Kommunisten (PdA) und den Progressiven Organisationen der Schweiz (POCH), sowie den Gewerkschaften herrühren. Diese Initiativen zielen generell auf einen Kurswechsel in den zentralen Bereichen staatlicher Sozialpolitik wie Sozialversicherung, Arbeitszeit und Arbeiterschutz ab. Die zweite Gruppe von Initiativen stammt von Interessengruppen. Hier wird vor allem Interessenpolitik und rent-seeking zum Vorteil der eigenen Klientel angestrebt. Beispiel sind etwa die zahlreichen Mieterschutzinitiativen des schweizerischen Mieterverbandes.

Die dritte Gruppe stammt von den bürgerlichen Parteien. Dabei sind es hauptsächlich die bürgerlichen Erneuerer, die taktisch motivierte sozialpolitische Initiativen einbringen, um einen moderaten Ausbau sozialer Sicherung innerhalb der bestehenden Strukturen zu forcieren (Werder 1978: 156). Schließlich kann eine Initiative als Werbe- und Publizitätsinstrument lanciert werden. Dies gilt etwa für die Initiative für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag (1. August-Initiative), die von den rechtspopulistischen Schweizer Demokraten lanciert wurde und wo politische Eigenwerbung geschickt mit einem Appell an das Nationalbewußtsein verknüpft wurde. Bemerkenswert ist diese Initiative insofern, als es sich um die einzige Initiative handelt, die unmittelbaren Erfolg an der Stimmurne hatte. Ein anderes Beispiel ist die Initiative der Denner AG zur Förderung des Wohnbaus, mit der wiederum geschickt ein populistischer Issue mit einem Eigenwerbeeffekt verbunden wurde.

*Tabelle 9: Initianten der sozialpolitischen Volksinitiativen*

	Insgesamt	Linke Parteien/ Gewerkschaften	Interessen- gruppen	Bürgerliche Parteien	Rechts
<b>Eingereicht</b>	46	28	12	5	1
<i>davon Rückzug</i>	22	9	8	5	0
<b>zur Abstimmung</b>	24	19	4	0	1
<i>Angenommen</i>	1	0	0	0	1
<i>Verworfen</i>	23	19	4	0	0

Anmerkungen: Linke Parteien/Gewerkschaften = SPS, PdA, POCH, SGB, CNG, LdU (Landesring der Unabhängigen). Interessengruppen = Zentralstelle für Friedensarbeit; Aktionskomitee Lausanne, AVIVO, Denner AG, Schweizerischer Mieterverband, Bund schweizerischer Frauenorganisationen, Der schweizerische Beobachter, Die Tat, Konkordat schweizerischer Krankenkassen, Schweizerischer Kaufmännischer Verband; Bürgerliche Parteien = FDP, CVP, SVP. Rechts = Schweizer Demokraten.

Das Scheitern aller anderen sozialpolitischen Volksinitiativen darf jedoch nicht als Wirkungslosigkeit dieses Instruments interpretiert werden. Das schweizerische politikwissenschaftliche Schrifttum geht vielmehr davon aus, daß die indirekten Effekte der Volksinitiativen, vor allem ihr Agenda-setting-Effekt, bedeutsamer als die direkten Gestaltungschancen sind (Bratschi 1969; Werder 1978; Kriesi 1991, Linder 1994; Möckli 1994). Mittels Volksinitiative kann ein Thema als Input in das politische System eingebracht werden, das die Entscheidungsträger und damit auch die Öffentlichkeit zumindest zu einer diskursiven Auseinandersetzung mit dem Anliegen zwingt. Im Idealfall greifen Parlament und Bundesrat auch Anliegen der Initianten für die eigenen Reformprojekte auf. Ist dies der Fall, wird eine Initiative im Regelfall zurückgezogen. Die Rückziehungsquoten unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der Trägergruppen der Initiative beträchtlich. Während die bürgerlichen Parteien alle Initiativen und die Interessengruppen immerhin zwei Drittel der eingebrachten Initiativen zurückgezogen haben, betrug die Rückziehungsquote der von der politischen Linken und den Arbeitnehmerverbänden lancierten Volksbegehren nur ein Drittel. Die Ursache dieser Divergenz besteht zum einen darin, daß die bürgerlichen Parteien im parlamentarischen Raum über größere Einflußmöglichkeiten verfügen (Möckli 1994: 241), um zumindest Teile der Reformvorschläge aus den eigenen Reihen in konkrete Maßnahmen zu übersetzen. Dies war etwa im Bereich der Sozialversicherung im Vergleich zu den von der politischen Linken eingebrachten Initiativen ein-

deutig der Fall (Obinger 1998). Demgegenüber entziehen sich viele der von der Linken eingebrachten Initiativen aufgrund ihrer staatsinterventionistischen Stoßrichtung einer parlamentarischen Akkordierung mit den Interessen bürgerlicher Sozialpolitiker. Dies gilt primär für Initiativen der PdA und der POCH, die zumeist mit einer Ablehnungsempfehlung von Parlament und Bundesrat an die Stimmurne gelangen, während aufgrund der 1959 endgültig abgeschlossenen Integration der SPS in den Bundesrat die Einflußchancen der Sozialdemokratie erheblich besser geworden sind. Erfolglos waren hingegen alle bislang vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) und dem Landesring der Unabhängigen lancierten Initiativen zur Verkürzung der Arbeitszeit, was in einer im internationalen Vergleich sehr hohen Wochenarbeitszeit seinen Niederschlag findet.

Indirekte Effekte der Volksinitiative sind auch darin zu sehen, daß zu sechs Volksinitiativen ein direkter Gegenvorschlag des Parlaments unterbreitet wurde, der sich in zwei Fällen (3-Säulenmodell in der Alterssicherung 1972 bzw. Förderung des Wohnbaus 1972) gegen die Initiative durchsetzte. Außerdem wurden vier Gegenvorschläge der Bundesversammlung als obligatorische Referenden angenommen (Schutz der Familie 1945, Gleichstellung von Mann und Frau 1981, Absicherung der Rechte der Konsumenten 1981 bzw. Mieterschutz 1982), nachdem die Initiative zurückgezogen wurde.

Um die Wirkung der Volksinitiative auf den sozialpolitischen Entscheidungsprozeß adäquat abschätzen zu können, ist es notwendig, zwischen den einzelnen Hauptphasen sozialstaatlicher Entwicklung zu unterscheiden. Die Kernthese von Bratschi (1969: 137), wonach der Volksinitiative eine „entscheidende Bedeutung“ für die Sozialgesetzgebung zukommt, ist in dieser globalen Form nicht haltbar. In der wohlfahrtsstaatlichen Formierungsphase bis zum Zweiten Weltkrieg spielte die Volksinitiative eine nur geringe Rolle und zwar sowohl im Hinblick auf eine katalysierende als auch auf eine materielle Wirkung. Viele der Initiativen wurden verschleppt oder hatten keine oder geringe indirekte Effekte (Sigg 1978: 136, 199). Beträchtliche Schubwirkung entfaltete die Volksinitiative erst in der Nachkriegszeit bis zu Beginn der 70er Jahre. Wie Werder (1978) aufgezeigt hat, konnte mit Hilfe zahlreicher Volksinitiativen der Ausbau der AHV, die Herabsetzung des Rentenalters und die Einführung einer Invalidenversicherung beschleunigt werden. Wichtige Reformimpulse gingen auch von den Wohnbau- und Mieterschutzinitiativen aus (Werder 1978: 161). Die Legislative reagierte zumeist mit indirekten Gegenentwürfen auf Gesetzesebene, wodurch der Ausbau des Sozialstaates beschleunigt wurde. Seither nimmt die Schubwirkung der Volksinitiative wieder ab. Die bürgerlichen Parteien haben seit 1975 keine sozialpolitische Initiative mehr lanciert, während die auf einen Kurswechsel in der Renten- und Krankenversicherung abzielenden Initiativen von SPS und SGB Niederlagen erlitten haben. Beträchtliche Wirkungen entfaltete der auf eine Volksinitiative zurückgehende neue Verfassungsartikel über die Gleichstellung von Mann und Frau (1981), der den Startschuß zur Modernisierung und geschlechtsneutralen Ausgestaltung zentraler Sozialversicherungsgesetze gab (Senti 1994).



#### **4.3.4 Zusammenfassung**

Der Einfluß der direkten Demokratie auf die schweizerische Sozialpolitik variiert in Abhängigkeit der einzelnen direktdemokratischen Instrumente und der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungsphasen. Das fakultative Referendum wurde in der sozialstaatlichen Konstituierungsphase von rechtsbürgerlichen und wirtschaftlichen Interessengruppen erfolgreich dazu instrumentalisiert, den Take-off bundesstaatlicher Sozialpolitik zu torpedieren, während die zumeist von der Linken lancierten Volksinitiativen keine Schubwirkung entfalten konnten. Die Direktdemokratie ist in dieser Phase ein Schlüsselement zur Erklärung der im internationalen Vergleich sehr späten Konstituierung zentraler Sozialversicherungsprogramme. Im goldenen Zeitalter des Wohlfahrtsstaates nach 1945 kam es vor dem Hintergrund exzeptioneller ökonomischer Rahmenbedingungen auch in der Schweiz zum Durchbruch des Wohlfahrtsstaates, der durch das fakultative Referendum nicht sanktioniert, sondern indirekt auch von zahlreichen Volksinitiativen mitgetragen wurde. Seit dem ökonomischen Einbruch Mitte der 70er Jahre nimmt auch die Zahl der sozialpolitischen Referenden wieder zu. Einseitige, d.h. ausschließlich expansive aber auch restriktive, Vorlagen haben dabei geringe Erfolgchancen an der Stimmurne, während Vorlagen, die sozialpolitische Verbesserungen mit punktuellen Restriktionen verknüpfen, eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen. Solche innerhalb von mehrdimensional verschachtelten Verhandlungssystemen akkordierte Vorlagen, die den verschiedenen Interessen der schweizerischen Konkordanzdemokratie Rechnung tragen (Armingeon 1998), bilden das dominante Muster der gegenwärtigen schweizerischen Sozialpolitik.

### **5. Direktdemokratie und Sozialpolitik in Kalifornien**

#### **5.1. Instrumente und Wirkungen**

In den Vereinigten Staaten haben bis auf Delaware alle Bundesstaaten direktdemokratische Elemente in ihre Verfassung aufgenommen (Stelzenmüller 1994). Neben dem Verfassungsreferendum weisen rund die Hälfte aller Bundesstaaten weitergehende Möglichkeiten der Volksgesetzgebung wie Gesetzesreferendum, Volksinitiativen und Recall auf. Außerdem besteht bis auf drei Gliedstaaten in allen Bundesstaaten die Möglichkeit, auf lokaler Ebene Volksentscheide durchzuführen. Staaten an der Westküste bieten ihren Bürgern mehr Möglichkeiten der direkten Einflußnahme als Ostküstenbundesstaaten (Ranney 1978; Magleby 1984; Magleby 1994). Gemessen an der Zahl der Entscheidungen liegen Kalifornien, Oregon, und Nord Dakota an der Spitze der Bundesstaaten, wobei der Fall Kaliforniens als wirtschaftlich stärkster und bevölkerungsreichster Bundesstaat der USA besonders interessant und gut dokumentiert ist (Billerbeck 1989; Möckli 1994; Bauer 1996; Glaser 1997). Dabei können in Kalifornien, neben dem Recall, im wesentlichen fünf unterschiedliche Instrumente der direkten Demokratie unterschieden werden.

Das kalifornische Äquivalent zum obligatorischen Referendum in der Schweiz ist das Legislative Constitutional Amendment (LCA). Dieses Verfassungsreferendum wird durch die Legislative vorgeschlagen und weist eine niedrigere Zustimmungsquote (65,0% im Zeitraum 1884-1998) als das obligatorische Referendum in der Schweiz auf. Ein solches obligatorisches Referendum benötigt in beiden Häusern (Senat und Abgeordnetenhaus) mindestens zwei Drittel der Stimmen und erfordert somit eine höhere Hürde als in der Schweiz. Die einfache Mehrheit der Abstimmenden führt zur Annahme dieses Amendments. Mit rund 60,4% aller direktdemokratischen Abstimmungen im Zeitraum von 1884-1998 stellt das LCA das am häufigsten verwendete Partizipationsinstrument dar.

Zweitens kennt die kalifornische Verfassung das (obligatorische) Legislative Initiative Amendment (LIA) und das Legislative Statute Amendment (LSA), die sich auf bereits angenommene Volksinitiativen richten. Die Legislative kann angenommene Verfassungs- und Gesetzesinitiativen (siehe unten) abändern, wozu sie jeweils die Mehrheit in beiden Häusern benötigt. Allerdings muß eine solche Änderung nochmals dem Souverän vorgelegt werden, der mit einfacher Mehrheit dieser Änderung zustimmen muß. Insgesamt gab es seit der Einführung im Jahr 1946 24 derartige Abstimmungen (Zustimmungsquote: 80,0%).

Das dritte Instrument sind die (obligatorischen) Legislative Bond Measures (LBA). Jede Kreditaufnahme des Staates muß in beiden Häusern der Legislative eine Zweidrittelmehrheit erreichen und durch den Gouverneur gebilligt werden. Anschließend muß eine solche Verschuldungsmaßnahme durch die Mehrheit der Wähler unterstützt werden. Von den Verschuldungsreferenden der Legislative, die eine beachtliche Zustimmungsquote von 76,1% aufweisen, sind die Initiative Bond Measures (IBA) zu unterscheiden, bei denen eine Volksinitiative für eine höhere Verschuldung zur Abstimmung gestellt wird. Diese expansiven Maßnahmen sind den Volksinitiativen zuzurechnen.

Die Entsprechung zum schweizerischen fakultativen Referendum ist das „Referendum“. Mit dem fakultativen Referendum kann die Bevölkerung Gesetze ablehnen oder billigen, die durch die Legislative beschlossen wurden. Um ein solches fakultatives Referendum zu initiieren, müssen innerhalb von neunzig Tagen Unterschriften in Höhe von mindestens 5% der Stimmen, die bei der letzten Gouverneurswahl abgegeben wurden (1998 433.269 Unterschriften), gesammelt werden. Eine Zustimmung zur Vorlage ist als ein Erfolg der Legislative zu verbuchen, da das verabschiedete Gesetz in Kraft bleibt. Zwischen 1912 und 1998 wurden insgesamt 40 fakultative Referenden durchgeführt, davon allein 33 vor 1940. Die Zustimmungsquote liegt bei 35,0%, woraus sich eine Erfolgsquote von 65,0% für die Gesetzesgegner ergibt. Das fakultative Referendum spielt momentan keine besondere Rolle in Kalifornien. Lediglich in den achtziger Jahren wurden nochmals vier fakultative Referenden zur Abstimmung gestellt.

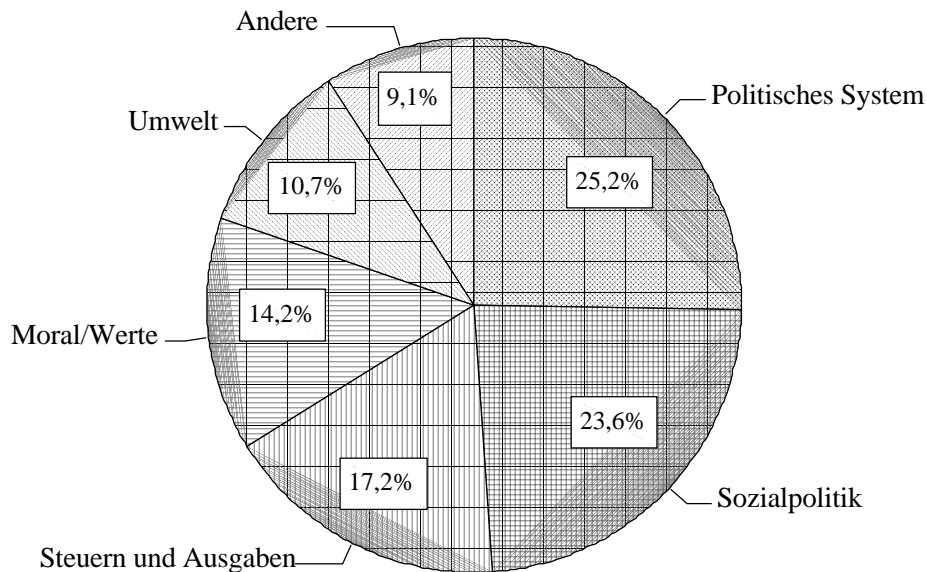
Tabelle 10: Volksabstimmungen in Kalifornien von 1884 bis 1998

Art der Abstimmung	Typ	Anzahl der Entscheide	Anteil an der Gesamtsumme	Davon angenommen	Annahmequote
Legislative Constitutional Amendment (LCA)	Obligatorisch	714	60,4%	464	65,0%
Legislative Initiative/Statute Amendment (LIA/LSA)	Obligatorisch	25	2,1%	20	80,0%
Legislative Bond Measures (LBA)	Obligatorisch	134	11,3%	102	76,1%
Referendum <sup>a</sup>	Fakultativ	40	3,4%	14	35,0%
Initiatives (ITL, IS, ICA, IBA)	Initiativen	269	22,8%	94	34,9%
Summe		1182	100,00%	694	58,7%

Quellen: Allswang (1991); Miller (1994); Jones (1996); Allswang (1998) sowie eigene Erhebungen. Abkürzungen siehe Text. a = Die Annahmequote beim Referendum stellt einen Erfolg für die Legislative dar. Daher ergibt sich eine Erfolgsquote von 65% für die Initianten den Referendums. Somit beträgt die Erfolgsquote aller Initiativen und fakultativen Referenden - aus Bottom-up Perspektive - 38,9%.

Volksinitiativen können schließlich entweder ein Gesetz oder eine Änderung der Verfassung verlangen. Bei der Volksinitiative, die es seit 1912 gibt, können vier Formen unterschieden werden. Die indirekte Initiative (ITL = Initiative to Legislature), mit der das Parlament angeregt werden soll, sich mit einer Maßnahme zu beschäftigen, gab es in Kalifornien nur bis 1966. Von größerer Relevanz sind die Gesetzesinitiativen (IS = Initiative Statute), die in der Schweiz nicht zulässig sind, sowie die Volksinitiativen zur Änderung der Verfassung (ICA = Initiative Constitutional Amendment). Eine Gesetzesinitiative benötigt ebenfalls Unterschriften wahlberechtigter und registrierter kalifornischer Wähler in Höhe von 5% der Stimmen, die bei der letzten Gouverneurswahl abgegeben wurden. Eine Verfassungsinitiative erfordert dagegen eine höhere Zahl an Unterschriften (8% der abgegebenen Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl). Eine Volksinitiative darf im Prinzip nur eine Sachfrage zur Abstimmung stellen. Die Sammelfrist der Unterschriften beträgt fünf Monate. Bei insgesamt 269 abgestimmten Initiativen ist die Zustimmungsquote mit 34,9% - verglichen mit den anderen Instrumenten - am niedrigsten. Schließlich gibt es noch die Volksinitiativen für eine zweckgebundene Schuldenaufnahme (IBA = Initiative Bond Act).

Abbildung 1: Politikfelder kalifornischer Initiativen und Referenden (1912-1998)



Anmerkungen: Die Restkategorie setzt sich aus den Bereichen „Wirtschaftsregulierung“ (5,2%) sowie „Gesellschaft“ (3,9%) zusammen. Eigene Klassifizierung auf Basis von Allswang (1991); Miller (1994); Jones (1996); Allswang (1998) sowie den Publikationen des kalifornischen Innenministeriums (Secretary of State: Ballot Pamphlet und Statement of Votes).

Für die Analyse der Auswirkung der Direktdemokratie auf die Finanz- und Sozialpolitik wurden alle Volksinitiativen sowie sämtliche fakultativen Referenden seit 1912 klassifiziert und hinsichtlich ihrer Wirkung untersucht (309 Fälle). Um die Komplexität und die große Zahl der Abstimmungen zu kanalisieren, wurden die Vorlagen nach sachstrukturellen Merkmalen klassifiziert (vgl. Abbildung 1). Um eine allzu große Heterogenität (vgl. Jones 1996) zu vermeiden, werden sieben Politikfelder unterschieden. Die größte Zahl der Abstimmungen entfällt auf den Bereich des Politischen Systems mit Entscheiden aus den Bereichen Wahlen, Justiz, Regierung sowie Verwaltung. Zu dem Untersuchungsfeld Sozialpolitik zählen die Bereiche Gesundheit, Soziale Sicherheit, Bildung und Arbeitsmarkt, während das zweite hier im Mittelpunkt stehende Politikfeld Steuern und Ausgaben betrifft. In die engere Analyse wurden überdies noch die Verschuldungsinitiativen (Bond Initiatives) sowie primär ausgabenwirksame Vorlagen mit aufgenommen, die inhaltlich mitunter in einem anderen Politikfeld auftauchen. Insgesamt werden somit 151 Initiativen und Referenden (= 48,9%) näher untersucht (vgl. Tabelle 11). Die Vorlagen werden entlang von zwei Klassifizierungsschemata analysiert. Zunächst werden die Maßnahmen mit Hilfe der in Abschnitt 3 vorgestellten Maßnahmentypologie klassifiziert und zweitens dahingehend untersucht, ob sie in ihrer Wirkung progressiv oder konservativ waren (Residualkategorie: unklar/nicht anwendbar).

Tabelle 11: Wirkungen der Direktdemokratie in Kalifornien (1912-1998)

	fakultative Referenden		Verfassungsinitiativen		Gesetzesinitiativen		$\Sigma$	Annahmequote <sup>a</sup> in %	Erfolgsquote <sup>b</sup> in %
	Ange- nommen	Ver- worfen	Ange- nommen	Ver- worfen	Ange- nommen	Ver- worfen			
Restriktiv	1	2	10	17	6	5	41	41,5%	43,9%
Expansiv	1	2	9	17	7	17	53	32,1%	34,0%
Redistributiv				3		4	7	0,0%	0,0%
Deregulativ	1		1	3	1	2	8	37,5%	25,0%
Regulativ			3	6	4	11	24	29,2%	29,2%
Protektiv	2	1		1	2	12	18	22,2%	16,6%
$\Sigma$	5	5	23	47	20	51	151	31,8%	31,8%

Anmerkung: Es wurden alle sozialpolitischen und finanzwirksamen Vorlagen klassifiziert. Basis der Einstufungen: Allswang (1991; 1998); Shultz (1996); Veröffentlichungen des Innenministeriums zu den verschiedenen Abstimmungen (Secretary of State: California Ballot Pamphlets), die jeweils die Standpunkte der Befürworter und Gegner einer Vorlage darstellen sowie die Einschätzungen einer unabhängigen Institution (Legislative Analyst) beinhalten. Ferner wurden noch Presseartikel verwendet; a = Annahmequote: Angenommene Vorlagen in Relation zur Summe des jeweiligen Maßnahmetyps; b = Erfolg wird hier aus der Perspektive der Initianten des Referendums gewertet (Bottom-up Perspektive), da abgelehnte fakultative Referenden ein Erfolg gegen die Legislative sind.

Bei einer gemeinsamen Analyse der Referenden und Initiativen muß zwischen der Annahme- und der Erfolgsquote unterschieden werden. Die Annahmequote wird als das Verhältnis angenommener Vorlagen zur jeweiligen Gesamtsumme eines Maßnahmetyps berechnet. Erfolgsquoten unterscheiden sich dagegen in der unterschiedlichen Behandlung der fakultativen Referenden, da ein verworfenes Referendum ein Veto gegen die Legislative und somit einen Erfolg der Initianten des Referendums darstellt (Bottom-up Perspektive). Verglichen mit der Erfolgsquote aller fakultativen Referenden und Initiativen (38,9%, vgl. Anmerkung a in Tabelle 10) weisen restriktive Vorlagen, die einen Abbau der Staatstätigkeit auf dem Gebiet der Sozial- und Finanzpolitik nach sich ziehen, mit 43,9% eine etwas höhere Erfolgswahrscheinlichkeit auf. Expansive, d.h. staatstätigkeitserhöhende Vorlagen sind dagegen etwas weniger erfolgreich (34,0%). Redistributive Abstimmungen sind am konfliktträchtigsten, da sich klar Gewinner und Verlierer identifizieren lassen. Das Umverteilungspotential ist bei diesem Maßnahmetyp am größten. In der Regel sind die redistributiven Initiativen von progressivem Charakter; lediglich eine Abstimmung, Proposition 10 von 1930, die für die Abschaffung eines Konsumentenschutzgesetzes (Zinswucher) warb, wurde von konservativer Seite lanciert. Während die anderen redistributiven Vorlagen eine Umverteilung von oben nach unten vorsahen, hätte diese Vorlage eine entgegengesetzte Wirkung gehabt. Typische progressive, redistributive Vorlagen waren Steuerinitiativen, die bei Abschaffung aller anderen Steuern nur die Besteuerung von Landbesitz vorsahen (z.B. Proposition 5 von 1916, Proposition 19 von 1918, Proposition 29 von 1922). Bisher erhielt noch keine einzige redistributive Maßnahme an der Wahlurne eine Mehrheit.

Deregulative Maßnahmen, die einen Abbau bestehender Rechte beinhalten, finden sich vor allem im Bereich der Arbeitsbeziehungen. Ein Beispiel ist das Referendum vom 3.11.1942 (Proposition 1),

das die Einschränkung des Streikrechtes während des Krieges bestätigte, während eine andere Vorlage, die das Streikrecht einschränken wollte, vor dem Krieg (8.11.1938) abgelehnt wurde. Ein weiteres Beispiel ist die Proposition 209 von 1996 (Anti-Affirmative-Action Vorlage), die von dem damaligen Gouverneur Wilson lanciert wurde. Der Titel der Vorlage bezog sich auf ein Verbot der Diskriminierung und der bevorzugten Behandlung auf der Basis von Geschlecht, Hautfarbe und ethnischer Herkunft. Eigentliche Stoßrichtung war aber die damit verbundene Abschaffung positiver Unterstützungsmaßnahmen für Frauen und Minderheiten (affirmative action). Diese Deregulierung in den Bereichen öffentlicher Beschäftigung und Vertragswesen wurde mit 54,6% der Stimmen angenommen. Bis auf eine einzige deregulative Vorlage hatten alle anderen sieben Vorlagen einen „konservativen“ Impetus, wie die Abschaffung (63,1% Ja-Stimmen) des „Busing“, einer Maßnahme gegen die Rassentrennung in den Schulen (7.11.1972). Gleichwohl ist die Erfolgsquote deregulativer Vorlagen mit 25% eher gering.

Regulative Maßnahmen sind hinsichtlich ihrer Inhalte der heterogenste Maßnahmetypus. Eine ganze Reihe regulativer Maßnahmen sind in ihrer Wirkung auf die Staatstätigkeit mehr oder weniger neutral, wie beispielsweise die Abstimmungen über die Zulassung von Chiropraktikern (allein 4 Initiativen) und anderer Ärzte. Unter den regulativen Vorlagen gibt es dezidiert konservative Vorlagen. Die Erfolgsquote regulativer Maßnahmen ist in einem Land mit einer stark freiheitlichen, libertären und anti-gouvernementalen Tradition mit 29,2% erwartungsgemäß eher unterdurchschnittlich. Dabei kann festgestellt werden, daß es nur geringe Unterschiede bei der Erfolgshäufigkeit zwischen konservativen und progressiven regulativen Vorlagen gibt, wobei progressive Vorlagen etwas erfolgreicher sind. Jüngstes Beispiel einer regulativen Initiative konservativen Charakters ist die Proposition 229 vom 2. Juni 1998, bei der mit 60,9% Ja-Stimmen der zweisprachige Unterricht an Schulen abgeschafft wurde. Dies, obwohl in der Kalifornischen Verfassung von 1849 ausdrücklich zwei Staatssprachen (Englisch und Spanisch) verankert wurden. Hintergrund dieser, von dem ehemaligen republikanischen Gouverneurskandidaten Ron Unz unterstützten Gesetzesinitiative, war nicht allein das Ziel der verbesserten Integration spanischsprachiger Schüler, sondern auch die Aussicht auf Finanzeinsparungen im Schulwesen, die mit einer Mixtur aus Populismus und Fremdenfeindlichkeit garniert wurde. Die Streichung von Spanisch als offizieller Landessprache aus der Verfassung beruht im übrigen auch auf dem Ergebnis einer Volksabstimmung (Proposition 63 von 1986 mit 73,2% Zustimmung).

Bis auf zwei Vorlagen gehören die protektiven Maßnahmen ausschließlich dem sozialpolitischen Policyfeld an. Sie beziehen sich überwiegend auf den Gesundheits- und Konsumentenschutz sowie die Regelung von Arbeitsbeziehungen. So wurde im November 1914 eine Arbeitsschutzregelung (Proposition 45) abgelehnt, die den Sonntag zum arbeitsfreien Tag machen wollte („One Day of Rest in Seven“). 1946 wurde mit Proposition 11 eine Initiative abgelehnt, die sich gegen die rassische Diskriminierung von Arbeitnehmern richtet. Die meisten der 18 protektiven Vorlagen weisen einen progressiven Charakter auf, von denen jedoch nur eine einzige tatsächlich erfolgreich war. Die beiden anderen erfolgreichen Vorlagen hatten konservativen Charakter, wobei nur eine - und zwar die moderatere - der vier Vorlagen über eine AIDS-Meldepflicht in den achtziger Jahren ange-

nommen wurde. Die Erfolgsquote ist mit 16,6% eindeutig unterdurchschnittlich, was mit der Radikalität der meisten protektiven Vorlagen in Zusammenhang steht.

Der Status quo Effekt kann auch in Kalifornien nachgewiesen werden. Umfragen belegen, daß unsichere Wähler dazu neigen, mit Nein zu stimmen. Je nach Komplexität kann daraus ein 10 bis 20 Prozent-Vorteil für die Opponenten einer Initiative resultieren (Shultz 1996: 7). Dieser strukturelle Vorteil des Ist-Zustandes resultiert daraus, daß die Befürworter einer Initiative die Wähler aktiv überzeugen müssen, während die Gegner durch eine Verwirrungsstrategie die Vorlage torpedieren können. Hinzu kommen die angesprochenen anderen Erklärungen für den Status quo Bias, wie Transaktionskosten, risikoaverses Verhalten und die psychologische Bindung an getroffene Entscheidungen. Der Status quo Bias kann durch das taktische Verhalten der Opponenten einer Initiative erhöht werden, denn je mehr Vorlagen auf dem Wahlzettel plziert werden, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, daß die Vorlage angenommen wird. Diese Politik der Verwirrung kann taktisch motiviert sein, wie 1990, als mehrere Steuer- und Umweltschutzmaßnahmen zur Abstimmung standen (Propositionen 128, 130 und 134). Brauereien (es ging unter anderem um eine Alkoholsteuer), Chemie- und Ölindustrie schafften es, konkurrierende Vorlagen (Propositionen 126, 135 und 138) auf den Wahlzettel zu bringen (Shultz 1996: 83). Da die Wähler nicht zwischen den Vorlagen unterscheiden konnten, wurden die progressiven Maßnahmen abgelehnt. Insgesamt gab es 27 Vorlagen bei dieser Abstimmung, von denen 23 abgelehnt wurden. Der Status quo Bias wirkt aber nicht nur gegen expansive Maßnahmen. Ein Beispiel ist Proposition 1 vom November 1938, bei dem das Streikrecht eingeschränkt werden sollte, was von den Abstimmenden deutlich (58% Nein-Stimmen) abgelehnt wurde.

Einen weiteren Einflußfaktor für die Erfolgshäufigkeit stellt die Position der Maßnahme auf dem Wahlzettel dar. Je weiter oben eine Vorlage plziert ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit für ihre Annahme: die Korrelation zwischen der Plzierung auf dem Stimmzettel und der korrespondierenden durchschnittlichen Erfolgsquote beträgt  $r_s = -0,78$ . Dieser Effekt kommt zustande, weil in Kalifornien in der Regel nur alle 2 Jahre über eine Vielzahl von Vorlagen direkt abgestimmt wird, während in der Schweiz 3 bis 4 mal jährlich abgestimmt wird. 1914 wurden den Wählern gar 48 Vorlagen bei einer Abstimmung vorgelegt, so daß im Durchschnitt, neben den gleichzeitigen Wahlen, dem Wähler 13 verschiedene Vorlagen pro Wahlgang vorgelegt werden. Allerdings ist diese starke Korrelation auch darauf zurückzuführen, daß die obligatorischen Verfassungsreferenden, die eher am Anfang des Stimmzettels stehen, generell eine höhere Erfolgsquote und Akzeptanz aufweisen (Glaser 1997: 151).

Die Klassifikation der Initiativen und fakultativen Referenden entlang eines dichotomen Links-Rechts-Schemas (progressiv versus konservativ) ist nicht unproblematisch, zumal sich einige Vorlagen nicht eindeutig zuordnen lassen oder quer zum Links-Rechts Kontinuum liegen. Betrachtet man alle fiskalischen und sozialpolitischen Vorlagen simultan, so werden mehr progressive Vorlagen zur Abstimmung gestellt (61,6%:38,4%). Hinsichtlich der Erfolgsquote der eindeutig zu klassifizierenden Vorlagen sind jedoch nur geringe Unterschiede auszumachen. Diese beträgt bei progressiven Abstimmungen 29,0% und liegt bei konservativen Vorlagen mit 36,2% nur etwas höher.

Dieser Befund paßt sowohl zu quantitativen als auch qualitativen Analysen für Subperioden (California Commission 1992: 190; Glaser 1997: 135).

## 5.2. Disaggregierte quantitative Befunde

Analysiert man die sozialpolitischen und steuerpolitischen Vorlagen getrennt voneinander, lassen sich einige bemerkenswerte Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten identifizieren (vgl. Tabellen 12 und 13). Zunächst fällt auf, daß die analytische Trennung der verwendeten Maßnahmetypologie in eine fiskalisch-finanzielle Ebene und in eine rechtliche Ebene sich - wie erwartet - in der Art der Vorlagen widerspiegelt, da 90,0% der regulierenden (deregulativ, regulative und protektive) Entscheide aus dem Bereich der Sozialpolitik stammen. Auf der finanziellen Ebene stammen immerhin noch 64,3% der Vorlagen aus dem Bereich Steuern und Ausgaben. Trotz dieser asymmetrischen Verteilung unterscheiden sich die Erfolgsquoten weder signifikant vom Gesamtmittelwert noch in beiden Teilgruppen.

Protektive Maßnahmen sind hauptsächlich sozialpolitische Vorlagen, während sich redistributive Vorlagen überwiegend aus fiskalischen Abstimmungen zusammensetzen. Beide Maßnahmenkategorien weisen innerhalb ihrer Ebene gewissermaßen den höchsten Grad an „Radikalität“ und Reichweite auf. Da in direktdemokratischen Entscheidungen eine Mehrheit der Abstimmenden gewonnen werden muß und sich diese Vorlagentypen nicht an dem Medianwähler orientieren, ist es nicht erstaunlich, daß die Erfolgsquoten gleichermaßen gering sind.<sup>1</sup>

*Tabelle 12: Wirkungen sozialpolitischer Initiativen und Referenden*

	fakultative Referenden		Verfassungs- initiativen		Gesetzes- initiativen		Σ	Annahme- quote <sup>a</sup> in %	Erfolgs- quote <sup>b</sup> in %
	Ange- nommen	Ver- worfen	Ange- nommen	Ver- worfen	Ange- nommen	Ver- worfen			
Restriktiv			3	2	1	4	10	40,0%	40,0%
Expansiv			8	6	4	7	25	48,0%	48,0%
Redistributiv						1	1	0%	0%
Deregulativ	1		1	3	1	2	8	37,5%	25,0%
Regulativ			3	4	4	11	22	31,8%	31,8%
Protektiv	2			1	1	11	15	22,2%	16,6%
Σ	3	0	15	16	11	36	81	35,8%	32,1%

Anmerkung: Zeitraum von 1912-1998. a = Annahmequote: Angenommene Vorlagen in Relation zur Summe des jeweiligen Maßnahmetyps. b = Erfolg wird aus der Perspektive der Initianten des Referendums gewertet.

<sup>1</sup> Die Erfolgsquote von 66,7% für protektive fiskalische Vorlagen ist angesichts der geringen Gesamtzahl von lediglich 3 Vorlagen nicht sinnvoll interpretierbar.



Von der prozentualen Erfolgswahrscheinlichkeit weisen restriktive sozialpolitische Abstimmungen eine etwas niedrigere Erfolgsquote als restriktive fiskalische Entscheidungen auf (40,0% : 45,0%), wobei allerdings sehr viel mehr restriktive fiskalische Vorlagen zu Abstimmung gelangen. Dagegen existieren signifikante Unterschiede zwischen expansiven sozial- und steuerpolitischen Entscheidungen. Die Erfolgsquote liegt hier für die sozialpolitischen Vorlagen deutlich höher (48,0% : 21,4%), was mit den Inhalten der Entscheide erklärt werden kann. Bei sozialpolitischen Abstimmungen muß man die Zielgruppe im Blick haben, denn Leistungen für sogenannte „deserving poor“ werden einfacher verabschiedet als Leistungen für „undeserving poor“. Erfolgreiche expansive steuerpolitische und finanzwirksame Vorlagen waren beispielsweise die Einführung von „sin taxes“, wie der Tabaksteuer (8.11.1988) und einer Sondersteuer auf Tabak (Proposition 10 vom 4.11.1998) sowie die Verschuldung für öffentliche Bauvorhaben. Die Erfolgchancen solcher expansiven Maßnahmen, die im übrigen alle eine progressive Stoßrichtung aufweisen, wurden gleichzeitig dadurch erhöht, weil mit ihnen in der Regel spezielle Programme verbunden waren. So werden die potentiellen Einnahmen der Tabaksondersteuer der Proposition 10 von 750 Millionen US-Dollar jährlich in ein Kindererziehungsprogramm und in Raucheraufklärungskampagnen investiert. Diese angestrebte Äquivalenz zeigt sich exemplarisch bei den staatsschuldfinanzierten Bauvorhaben, wo von der öffentlichen Hand im Gegenwert der Kreditaufnahme Schulen oder Straßen errichtet werden.

*Tabelle 13: Wirkungen steuerpolitischer und ausgabenwirksamer Initiativen und Referenden*

	fakultative Referenden		Verfassungsinitiativen		Gesetzesinitiativen		Σ	Annahmequote <sup>a</sup> in %	Erfolgsquote <sup>b</sup> in %
	Ange- nommen	Ver- worfen	Ange- nommen	Ver- worfen	Ange- nommen	Ver- worfen			
Restriktiv	1	2	7	15	5	1	31	41,9%	45,2%
Expansiv	1	2	1	11	3	10	28	17,8%	21,4%
Redistributiv				3		3	6	0,0%	0,0%
Deregulativ							-	-	-
Regulativ				2			2	0,0%	0,0%
Protektiv		1			1	1	3	33,3%	66,7%
Σ	2	5	8	31	9	15	70	27,1%	31,4%

Anmerkung: Zeitraum von 1912-1998. a = Annahmequote: Angenommene Vorlagen in Relation zur Summe des jeweiligen Maßnahmetyps. b = Erfolg wird hier aus der Perspektive der Initianten des Referendums gewertet (Bottom-up Perspektive).

Während regulative fiskalische Vorlagen keine besondere Rolle spielen (nur 2 Abstimmungen), stellen sie im Sozialpolitikbereich eine bedeutende Gruppe dar, die sich aber in ihrer Erfolgswahrscheinlichkeit nicht von dem Durchschnitt aller sozialpolitischen Vorlagen unterscheidet.

Um das umfangreiche Datenmaterial übersichtlich zusammenzufassen, wird wie im Beispiel der Schweiz danach gefragt, ob mit der Vorlage eine Ausweitung oder eine Rückführung der Staats-tätigkeit auf dem Gebiet der Sozial- und Finanzpolitik verbunden ist. Dazu wird auch die Wirkung

der abgelehnten Initiativen und Referenden mit betrachtet. Ein abgelehntes expansives Referendum hat de facto eine bremsende Wirkung auf die Staatstätigkeit, falls man ein „was wäre wenn Szenario“ unterstellt. Verglichen mit den Konsequenzen einer möglichen Annahme verharret in einem solchen Fall die Staatstätigkeit auf einem niedrigeren Niveau. Klammert man ferner die regulativen Entscheidungen aus, können die restlichen fünf Maßnahmekategorien auf diese zwei Hauptwirkungen zurückgeführt werden (vgl. Tabelle 14).

- (1) Die Zahl der Vorlagen, die eine Ausweitung der Staatstätigkeit in einem solchen „was wäre wenn Szenario“ nach sich ziehen, bestimmt sich aus der Zahl der Summe der angenommenen expansiven, redistributiven und protektiven Vorlagen plus der Summe der abgelehnten restriktiven und deregulativen Entscheide.
- (2) Die Zahl der Entscheide, die eine Rückführung in einem solchen „was wäre wenn Szenario“ nach sich ziehen, bestimmt sich aus den erfolgreichen restriktiven und deregulativen Abstimmungen sowie aus der Summe der abgelehnten expansiven, redistributiven und protektiven Vorlagen.

*Tabelle 14: Gesamteffekte der Initiativen und Referenden in Kalifornien (1912-1998)*

Wirkung	Sozialpolitische Maßnahmen	Fiskalische Maßnahmen	Insgesamt
Ausweitung der Staatstätigkeit	21	24	45
Rückführung der Staatstätigkeit	31	44	77

Anmerkung: Zur Klassifikation wurden alle Maßnahmentypen außer den regulativen Vorlagen verwendet. Die Ausweitung der Staatstätigkeit bestimmt sich aus der Summe der angenommenen expansiven, redistributiven und protektiven Vorlagen plus der Summe der abgelehnten restriktiven und deregulativen Entscheide. Die Zahl der Vorlagen, die zur Rückführung der Staatstätigkeit beitragen, bestimmt sich aus den angenommenen restriktiven und deregulativen Abstimmungen sowie den abgelehnten expansiven, redistributiven und protektiven Vorlagen.

Insgesamt - über beide Policybereiche hinweg - wirken knapp zwei Drittel aller Abstimmungen (63,1%) in Richtung einer Rückführung der Staatstätigkeit. Die Zusammenschau der Wirkung der Direktdemokratie in Kalifornien ähnelt für die *steuer- und haushaltspolitischen* Entscheidungen frappierend den Ergebnissen für die Schweizer Direktdemokratie. Die Mehrzahl aller fiskalischen Entscheidungen (61,4% - siehe Tabelle 6) führte zu einer Rückführung und damit einer Bremsung der Staatstätigkeit. In Kalifornien beträgt der Anteil 64,7%.

Für die Sozialpolitik ergeben sich Unterschiede. Zunächst ist in Kalifornien der Prozentanteil der begrenzenden sozialpolitischen Maßnahmen etwas geringer als jener der fiskalischen Maßnahmen (59,6%), was unter anderem daran liegt, daß einige fiskalische Vorlagen einen hohen Grad fiskalischer Äquivalenz aufwiesen. Während in der Schweiz durch die Direktdemokratie ein Rückbau der Sozialpolitik - zumindest partiell - verhindert wurde, blockiert der kalifornische Wähler eher in höherem Maße staatstätigkeitserhöhende fiskalische Entscheidungen. Evident ist aber auch hier, daß

es keinen durchgängigen Rückbau mittels direktdemokratischer Entscheidungen gibt, sondern der Souverän durchaus für einen Ausbau der sozialen Sicherung votiert.

### 5.3. Qualitative Effekte

Eine quantitative Analyse aller Vorlagen gewichtet jede Maßnahme gleich. Im Hinblick auf den realen Einfluß einer bestimmten Entscheidung begeht man damit einen gewissen Fehler: manche Abstimmungen haben einen starken und nachhaltigen Einfluß auf die Staatstätigkeit gehabt und sind somit als Schlüsselentscheidungen zu qualifizieren. Eine weitere Besonderheit ist die unterschiedliche staatliche Analyseebene im Vergleich zur Schweiz, da Kalifornien als Bundesstaat, wie alle US-Bundesstaaten, nur eingeschränkte Regelungskompetenzen für die Sozialpolitik aufweist (Murswieck 1996: 196f.) und es gerade in der Sozialhilfe eine enge Verflechtung zwischen Bund, Einzelstaaten und Gemeinden gibt. Während bei der Schweiz sich eindeutig Struktur-, Zeitverzögerungs- und Ausgabeneffekte ausmachen lassen, zeigt sich in Kalifornien nur der Ausgaben- und Zeitverzögerungseffekt eindeutig, während der Struktureffekt der Direktdemokratie nur eingeschränkt sichtbar ist. Der Struktureffekt in der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme kann deshalb schlechter nachgewiesen werden, weil Rahmenbedingungen der Sozialpolitik in Washington gesetzt werden und nur die Umsetzung der Programme den Bundesstaaten überlassen bleibt. Ihre Kompetenz besteht dann oft lediglich in der Festsetzung eines Mehr oder Weniger im Leistungskatalog.

Gleichwohl gibt es durchaus Abstimmungen, bei denen ein struktureller Effekt nachzuweisen ist. Dies gilt insbesondere für die Steuerpolitik, da hier die Bundesstaaten eigene Gesetzgebungskompetenzen besitzen. Jede neue Steuer, aber auch deren Abschaffung muß dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden. Die Senkung der Grundbesitzsteuer von einem hohen auf ein niedriges Niveau wie durch die Proposition 13 von 1978 ist ein solches Beispiel (Bauer 1996: 111). Auch weisen die meisten steuerpolitischen Abstimmungen sozialpolitische Implikationen auf, da die Ertragskompetenz zweckgebunden ist. Gerade im Bereich der Bildungspolitik läßt sich für Proposition 13 eine solche Konsequenz nachweisen, da sich Angebot und Qualität wegen des eingeschränkten finanziellen Spielraums der Lokalkörperschaften verringerte. Während also bei der Ausgestaltung des Steuersystems der Struktureffekt eindeutig ist, finden sich weniger Beispiele für die Sozialpolitik. Ein solches Beispiel war der Versuch mit Proposition 174 vom November 1993, die Schulbildung zu reformieren. Dabei sollte ein Bildungsgutscheinsystem („vouchers“) eingeführt werden, das mit öffentlichen Geldern finanziert werden sollte. Die Gutscheine sollten auch für Schulgebühren an privaten Schulen verwendet werden können. Die Auswirkungen der Voucher-Initiative, deren Hauptziel Einsparungen waren und die letzten Endes nicht angenommen wurde, waren höchst unklar, da sie eine gravierende Veränderung der finanziellen Basis der Schulen nach sich gezogen hätte, da insbesondere nicht sicher war, wieviel Schüler auf Privatschulen wechseln würden und wie sich das Ausgabenverhalten der öffentlichen Hand ändern würde (Shires u.a. 1994).

Der Zeitverzögerungseffekt manifestiert sich mehrfach. Zunächst dauert es eine geraume Zeit bis eine Gesetzes- oder Verfassungsinitiative zur Abstimmung gelangen kann. Ausgehend von der Formierung einer Unterstützungsgruppe, der Einwerbung von Spendengeldern, der Ausarbeitung eines Entwurfs, der anschließenden Unterschriftensammlung bis hin zur Vorbereitung und Durchführung der eigentlichen Abstimmungskampagne kann es mehrere Jahre dauern, bis es zu einer Abstimmung kommt (Shultz 1996: 99). Bei einem Scheitern kann sich der Prozeß der Wiedervorlage noch länger erstrecken. Gerade bei Abstimmungen im Gesundheits- und Umweltsektor, über Steuern oder über moralisch-ethische Fragen hat sich gezeigt, daß ähnliche Gesetzesvorhaben dem Demos wiederholt präsentiert werden. Ein weiteres Problem stellt sich bei der Umsetzung durch die Verwaltung, wenn Verfassungsvorschriften nicht eindeutig formuliert werden.

Sozialpolitische Entscheide eignen sich auch hervorragend zum strategischen Einsatz, insbesondere zum Agenda-setting und zur Polarisierung der Bevölkerung. Zur Erhöhung seiner Wiederwahlchancen lancierte Gouverneur Pete Wilson 1994 die Proposition 187. Vor der Wahl gab es eine Rezession in Kalifornien, die Wilson durch eine Kürzung des Sozialbudgets überwinden wollte. Mit Proposition 187 gelang es zudem noch, populistische Themen in den Mittelpunkt des Wahlkampfes zu stellen. Die Vorlage, die ein Einsparvolumen von 200 Millionen Dollar umfaßte, sah vor, illegalen Immigranten keine Sozialleistungen zu gewähren. Insbesondere sollten illegale Einwanderer, beziehungsweise deren Kinder, vom öffentlichen Schulbesuch ausgeschlossen werden und keine Krankenfürsorge erhalten. Am Abstimmungstag wurde die Vorlage mit 58,9% angenommen, wobei weiße Wähler sogar mit 63% für die Vorlage stimmten. Allerdings gab es einen beachtenswerten Gender gap: Frauen stimmten mit 56% dagegen, während bei den Männern die Vorlage mit 67% eine deutliche Mehrheit fand (Shultz 1996: 4). Für die Sozialpolitik ist die Entscheidung insofern charakteristisch, als sie den Cleavage zwischen den Begünstigten sozialpolitischer Maßnahmen verdeutlicht. Illegale Immigranten oder alleinerziehende junge Mütter sind dabei die klassischen Beispiele für „undeserving poor“, die keine Sozialleistungen „verdient“ haben (vgl. auch Billerbeck 1989). Sozialleistungen für „deserving poor“, zu denen Kriegsveteranen, Kriegsinvalide, Blinde und andere Behinderte zählen, haben dagegen gute Chancen, in Volksabstimmungen auch angenommen zu werden, da hier das Fürsorgeprinzip - das Strukturmerkmal des liberalen Wohlfahrtsstaates (Esping-Andersen 1990) - zum Tragen kommt. Hatte Kalifornien noch bis Anfang der neunziger Jahre die großzügigsten AFDC-Leistungen, wurden diese allerdings nach einer Wohlfahrtsstaatsreform deutlich zurückgefahren, wobei bei annähernd konstantem Bezieherkreis die Leistungen reduziert wurden. Somit kann ein etwas anders gelagerter Struktureffekt ausgemacht werden, der sich in der unterschiedlichen Privilegierung der Adressaten der Sozialpolitik niederschlägt.

Nicht alle restriktiven und expansiven Maßnahmen werden umgesetzt. Die politische Auseinandersetzung findet oftmals ihren Fortgang vor dem Supreme Court des Staates Kalifornien. Zwischen 1964 und 1990 wurden 14 von 35 angenommenen Initiativen im nachhinein vom Verfassungsgericht teilweise (8) oder ganz (6) für nichtig erklärt (Democracy by Initiative 1992: 303). Trotz dieses - auf den ersten Blick - vergleichsweise hohen Prozentanteils von 40%, wird den Verfassungsrichtern eher eine zurückhaltende Rolle bei der juristischen Überprüfung bescheinigt (Democracy by Initiative 1992: 305), da diese durchaus die Problematik einer nachträglichen Annulierung einer

solch stark legitimierten und politisierten Entscheidung sehen. Sozial- und steuerpolitische Abstimmungen wurden dabei nicht überdurchschnittlich häufig durch den Supreme Court annulliert.

Seit 1978 wurden in den Bundesstaaten deutlich mehr Steuer- und Finanzentscheide dem Wähler vorgelegt als in früheren Perioden (Magleby 1994: 238). Dieser Anstieg ist ein Indikator für die Unzufriedenheit mit dem hohen Niveau der Steuern und ist eine Nachwirkung der amerikanischen Steuerrevolte in den siebziger und Anfang der achtziger Jahre. Eine Hauptursache dieser Steuerrevolte und des damit verbunden Anstiegs der Volksinitiativen und Volksentscheide liegt in dem dramatischen Anwachsen des Mißtrauens in die Regierung (Magleby 1984: 15). Langfristige Meinungsumfragen zeigen hier einen beträchtlichen Anstieg der Unzufriedenheit (Wagschal 1997: 235). Der Erfolg der Proposition 13 im Jahr 1978 in Kalifornien war das auslösende Fanal für den Steuerprotest. Diese Verfassungsinitiative führte zu einer Reduktion der Grundsteuer von 2½% auf 1% und erschwerte die Steuererhebung auf lokaler und Landesebene. Diese Vorlage stimulierte ähnliche Initiativen in vielen anderen Bundesstaaten (Folkers 1983; Reis 1986; Stocker 1991) und führte zusammen mit weiteren erfolgreichen Volksinitiativen (z.B. „spending limits“) zu verringerten Einnahmen und Ausgaben in Kalifornien.

Die effektivste Interessengruppe in Kalifornien, die Volksinitiativen zur Begrenzung der Steuereinnahmen unterstützt, ist die Howard-Jarvis-Taxpayer-Association. Seit dem Erfolg von Proposition 13 hat diese Vereinigung sieben weitere Vorlagen zur Abstimmung gebracht, wovon drei erfolgreich waren. Aber auch andere restriktive Vorlagen wurden angenommen, wie die Proposition 4 (74,3% Ja-Stimmen) aus dem Jahr 1979 (das sogenannte „Gann-Limit“), welches das Wachstum von Steuern und Ausgaben anhand der Inflation und des Bevölkerungswachstums begrenzte und Steuerrückzahlungen bei Haushaltsüberschüssen vorsah (Stocker 1991: 3). Insgesamt gesehen waren die Vorlagen der Steuerzahlervereinigung trotz ihrer Radikalität erfolgreicher als herkömmliche Volksinitiativen. Die Konsequenzen und Nachwirkungen der Steuerzahlerrevolution waren dramatisch. Auf der einen Seite erlebte Kalifornien, der größte und reichste Bundesstaat der Vereinigten Staaten, ein enormes Wirtschaftswachstum - Proposition 13 gilt als Wendepunkt hin zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik in Amerika (Bauer 1996: 133) -, während auf der anderen Seite die Armut, entgegen dem Bundestrend, ebenfalls anstieg. Auch die Einkommensungleichheit wuchs schneller als in anderen Bundesstaaten. Ebenso sind die öffentlichen Finanzen in Kalifornien in einer schlechteren Verfassung als in vergleichbaren anderen Bundesstaaten. Dieser engere finanzielle Spielraum hatte zudem Auswirkungen auf die Finanzierbarkeit der Sozialpolitik.

Ein weiterer Grund für das vergleichbar niedrige Niveau der öffentlichen Ausgaben und der Besteuerung in Kalifornien sind die verfassungsrechtlichen Hürden in der kalifornischen Verfassung. Diese schreiben Beschränkungen für Steuern (Artikel XIII A), Ausgaben (Artikel XIII B) und die Staatsverschuldung (Artikel XVI) vor. Daneben gibt es die verfassungsrechtliche Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für bestimmte Entscheidungen im Finanzbereich (Artikel XVI), sogenannte super majorities. Ebenso dämpft die Erfordernis der Abstimmung jeder Kreditaufnahme (Artikel XVI) die Staatstätigkeit. Sicher sind diese Vorschriften nicht immer wirksam, da sie im alltäglichen politischen Geschäft manchmal umgangen werden, doch langfristig stellen sie ohne Frage eine hohe Hürde der staatlichen Steuerungsfähigkeit dar. Der retardierende Effekt der direkten Demokratie

zeigt sich in diesem Fall auch dadurch, daß diese Vorschriften teilweise mit Hilfe der Verfassungsinitiative in die Verfassung hineingeschrieben wurden.

Die Nachwirkungen der Steuerrevolte waren in nahezu allen Bundesstaaten zu spüren: 47 Bundesstaaten reduzierten zwischen 1978 und 1979 die Steuern (Reis 1986: 29), immerhin 37 Staaten reduzierten die Grundsteuer und mehr als ein Dutzend Bundesstaaten stimmten in den Jahren 1978 und 1979 über ähnliche Vorlagen ab (Magleby 1994: 239). Diese Spill-over Effekte sind Ausdruck eines Steuerwettbewerbs im Föderalismus der USA. Kritiker sehen in einem solchen Konkurrenz-föderalismus eine Negativspirale mit einem „race to the bottom“, insbesondere in der Sozialpolitik (Peterson 1994: 108f.). Neuere Daten der Sozialausgaben in den US-Bundesstaaten zeigen trotz Rückführung der Ausgaben jedoch keinen massiven Abbau (Daten des statistischen Bundesamtes der USA; Council of State Governments 1998).

## **6. Fazit**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die direkte Demokratie einen wichtigen Schlüssel zur Erklärung der Entwicklungsdynamik des Sozialstaates in der Schweiz und in Kalifornien liefert. Während in der Schweiz das von konservativer Seite und Interessengruppen instrumentalisierte Referendum bis zum Vorabend des Zweiten Weltkriegs die Ausbreitung der Sozialversicherung wesentlich verzögert und in andere Bahnen gelenkt hat und die vorwiegend von der politischen Linken lancierten Volksinitiativen in dieser Phase keine richtige Schubwirkung entfalten konnten, wurde der take-off des Sozialstaates nach 1945 von der Volksinitiative mitgetragen und vom Referendum nicht entscheidend gebremst. In Kalifornien, wo nur ein spezifisches Segment der Sozialpolitik durch die Direktdemokratie beeinflußt werden kann, wird die Initiative dagegen sehr viel stärker von konservativer Seite eingesetzt. Seit 1975 kommt in der Schweiz die Bremswirkung des Referendums stärker zur Geltung, während die Mobilisierungskraft der Initiative zurückgeht. In Kalifornien läßt sich in zeitlicher Perspektive ähnliches feststellen, da insbesondere nach der erfolgreichen Proposition 13 die Bremseffekte viel stärker zum Tragen kommen. Das in der Schweiz zusehends von der politischen Linken ergriffene Referendum erweist sich als taugliches Element, einen einseitigen Rückbau sozialer Sicherung zu blockieren. Die Chance zu dramatischen sozialpolitischen Politikänderungen sowohl in eine expansive als auch in eine restriktive Richtung ist damit aufgrund der institutionellen Gegebenheiten der Schweiz gering. Der sozialpolitische Entscheidungsprozeß zeichnet sich folglich durch lange Vorlaufzeiten und inkrementalistische Reformen aus. Insgesamt zeigt sich für beide Untersuchungsfälle ein klarer retardierender Effekt mit strukturkonservativer und fiskalisch restriktiver Wirkung des Referendums. In Kalifornien gilt dies auch für die Initiativen. Es soll jedoch ausdrücklich betont werden, daß die durch das Referendum mitbeförderte hohe Policystabilität keinesfalls zwangsläufig eine Innovationsschwäche des politischen Systems impliziert, zumal das schweizerische politische System in Gestalt der Volksinitiative und des Föderalismus auch über eine Reihe von institutionellen Innovationskanälen verfügt. Die Direktdemokratie ist somit - besonders mit Blick auf die Schweiz - in Abhängigkeit der verschiedenen di-

rektdemokratischen Instrumente in ihrer Wirkung flexibel. Eine Hauptdifferenz zwischen beiden Ländern liegt allerdings in den Präferenzen der Wähler und Abstimmenden. Während die Schweizer vorwiegend dazu neigen, Ausgaben zu blockieren, liegt der Schwerpunkt der kalifornischen Bürger auf einer Begrenzung der Steuern.

In der vergleichenden Politikwissenschaft wurde in der jüngeren Vergangenheit argumentiert, daß gegenmajoritäre Institutionen wie der Föderalismus, Zwei-Kammern-Systeme und eine unabhängige Zentralbank das Niveau der Staatstätigkeit dämpfen können (Huber, Ragin und Stephens 1993; Tsebelis 1995; Schmidt 1997). In der Tat zeigt sich im Hinblick auf die direkte Demokratie, daß konstitutionelle Strukturen, die durch viele „Checks und Balances“ geprägt sind, den Handlungsspielraum von Regierungen einschränken. Es gibt verschiedene Gründe, warum die Direktdemokratie eher eine Bremse denn ein Motor für das Anwachsen der Staats- und Steuerquoten ist. Unterschiedliche Beteiligungsquoten zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen spielen eine wichtige Rolle. In der Regel gehen reichere, ältere und Wähler mit einer höheren formalen Bildung öfter zur Abstimmung als Angehörige von Minoritäten oder ärmeren Bevölkerungskreisen (Lee 1978: 108; Magleby 1984: 105; Linder 1994: 96). Solche Bedingungen wirken eher retardierend und haben einen konservativen Bias. Ein weiterer Punkt sind die finanziellen Erfordernisse für die erfolgreiche Durchführung von Volksinitiativen oder Volksentscheide. Hier sind Gruppen mit einer geringen finanziellen Basis benachteiligt.

Konstitutionalisten wie Brennan und Buchanan (1988) schlagen Verfassungsregeln für die Begrenzung der Besteuerungsgewalt vor, wie beispielsweise ausgabenbremsende oder verfassungsmäßige Beschränkung der Staatsverschuldung und der Steuern. In einigen Bundesstaaten der USA wurden solche Verfassungsregeln durch Volksinitiativen eingeführt, wie mehrmals in Kalifornien. Die Direktdemokratie weist gegenüber solchen starren Regeln eine größere Flexibilität auf. Das Festhalten an festen vorgegebenen Regeln bedeutet nämlich einen Freiheitsgrad weniger bei der Wahl der ökonomischen Instrumente. Die langfristigen Auswirkungen der direkten Demokratie weisen allerdings in die gleiche Richtung, aber mit der Möglichkeit, flexibler auf ökonomische Krisenerscheinung zu reagieren, da es - etwa in Krisenzeiten - durchaus sinnvoll sein kann, eine höhere Staatstätigkeit zuzulassen, die bei einem generellen Verbot der Kreditaufnahme oder einer Ausgabendeckung sonst nicht möglich wäre.

## 7. Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun, 1992: „Staatstätigkeit und Immobilismus: nur ein Schweizer Phänomen?“, in: Heidrun Abromeit; Werner W. Pommerehne (Hg.): *Staatstätigkeit in der Schweiz*. Bern u.a.: Haupt, 305-325.
- Allswang, John M., 1991: *California Initiatives and Referendums, 1912-1990, A Survey and Guide to Research*. Los Angeles: Brown Institute of Public Affairs.
- Allswang, John M., 1998: *Direct Legislation Propositions, 1912-1998*, unpublizierter Datensatz. Los Angeles. University of California.
- Armingeon, Klaus, 1996: „Konkordanzzwänge und Nebenregierungen als Handlungshindernisse?“, *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2: 277-303.
- Armingeon, Klaus, 1998: „Renegotiating the Swiss Welfare State“, in: Gerhard Lehmbruch; Frans van Waarden (Hg.): *Renegotiating the Welfare State*. London: Routledge, forthcoming.
- Arnim, Hans H. von, 1996: *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland*. München: Knaur.
- Barber, Benjamin, 1984: *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley u.a.: University of California Press.
- Batt, Helge-Lothar, 1996: *Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bauer, Martin, 1997: *Direkte Demokratie und Finanzpolitik in den USA: Volksabstimmungen über Haushaltsfragen, Steuern und Verschuldung in Kalifornien*. Universität Erlangen und Nürnberg: Dissertation Eigenverlag.
- BBl (=Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft), verschiedene Jahrgänge. Bern.
- Beyme, Klaus von, 1997: *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen. Westdeutscher Verlag.
- Bernholz, Peter; Breyer, Friedrich, 1984: *Grundlagen der Politischen Ökonomie*, 2. Auflage. Tübingen: Mohr.
- Billerbeck, Rudolf, 1989: *Plebiszitäre Demokratie in der Praxis: Zum Beispiel Kalifornien*. Berlin: Edition Sigma.
- Bohnet, Iris; Frey, Bruno S., 1994: „Direct-Democratic Rules: The Role of Discussion“, *Kyklos*, 47, 3: 341-354.
- Bonoli, Giuliano, 1997: „Switzerland: Institutions, Reforms and the Politics of Consensual Retrenchment“, in: Jochen Clasen (Hg.): *Social Insurance in Europe*. Bristol: The Policy Press, 107-129.
- Bonoli, Giuliano, 1998: "State Structures and the Process of Welfare State Adaption", Paper presented at the Workshop 'The New Politics of the Welfare State', Center for European Studies, Harvard University, 30 October- 1 November 1998.
- Borner, Silvio; Brunetti, Aymo; Straubhaar, Thomas, 1994: *Die Schweiz im Alleingang*. Zürich: Verlag der Zürcher Zeitung.



- Bratschi, Peter Joachim, 1969: *Die Bedeutung der Verfassungsinitiative in der Sozialgesetzgebung der Schweiz*. Bern: Herbert Lang & Cie. AG.
- Brennan, Geoffrey; Buchanan, James M., 1988: *Besteuerung und Staatsgewalt: Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung*. Hamburg: Steuer- und Wirtschaftsverlag.
- Brunetti, Aymo, 1992: *Politisches System und Wirtschaftswachstum*. Chur/Zürich: Rüegger.
- Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas, 1996: „Direkte Demokratie - „bessere“ Demokratie? Was lehrt uns das Schweizer Beispiel?“, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 6: 7-26.
- Buchanan, James M.; Tullock, Gordon, 1962: *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Council of State Governments, 1998: *The Book of the States 1998-99 Edition Volume 32*, Lexington.
- Democracy by Initiative, 1992: *Shaping California's Fourth Branch of Government. Report and Recommendations of the California Commission on Campaign Financing*. Los Angeles.
- Downs, Anthony, 1968: *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen: Mohr
- Esping-Andersen, Gösta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Folkers, Cay, 1983: *Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA: Eine Untersuchung über Formen, Ursachen und Wirkungen vorgeschlagener und realisierter fiskalischer Restriktionen*. Baden-Baden: Nomos.
- Fraenkel, Ernst, 1990: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 2. Auflage, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Frey, Bruno S., 1992: „Efficiency and Democratic Political Organisation; The Case for the Referendum“, *Journal of Public Policy* 12, 3: 209-222.
- Frey, Bruno S.; Bohnet, Iris, 1993: „Democracy by Competition: Referenda and Federalism in Switzerland“, *Publius: The Journal of Federalism* 23, 71-81.
- Germann, Raimund E., 1994: *Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*. Bern u.a.: Haupt.
- Glaser, Ulrich, 1997: *Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren: Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien*. Erlangen: Palm & Enke.
- Hofer, Bruno, 1987: „Die Volksinitiative als Verhandlungspfand“, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 17, 207-236.
- Immergut, Ellen M., 1992: *Health Politics and Institutions in Western Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Jones, Bill, 1996: *A History of the California Initiative Process*. Sacramento.
- Jung, Otmar, 1989: *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik: die Fälle „Aufwertung“, „Fürstenenteignung“, „Panzerkreuzerverbot“ und „Youngplan“*. Frankfurt a.M./New York: Campus.

- Kirchgässner, Gebhard; Pommerehne, Werner W., 1996: „Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen“, in: Dieter Grimm (Hrsg.): *Staatsaufgaben*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 149-176.
- Kriesi, Hanspeter, 1991: „Direkte Demokratie in der Schweiz“, *Aus Politik und Zeitgeschichte B 23/91*: 44-54.
- Krumbiegel, Kurt, 1913: *Die schweizerische Sozialversicherung insbesondere das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz vom 13. Juni 1911 verglichen mit der entsprechenden deutschen Gesetzgebung*. Jena: Gustav Fischer Verlag.
- Lee, Eugene C., 1978: „California“, in: David Butler; Austin Ranney (Hrsg.): *Referendums: a comparative study of practice and theory*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 87-122.
- Lehmbruch, Gerhard, 1985: „Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung“, in: Peter Gerlich; Edgar Grande; Wolfgang C. Müller (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft in der Krise*. Wien: Böhlau, 85-107.
- Linder, Wolf, 1992: „Staatshandeln zwischen Akzeptanz und Blockade: Wie prägend ist das ‘Volk’“, in: Heidrun Abromeit; Werner W. Pommerehne (Hrsg.): *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Bern u.a.: Haupt, 121-155
- Linder, Wolf, 1994: *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Houndsmills: Macmillan Press.
- Lowi, Theodore, 1964: „American Business, Public Policy, Cases Studies, and Political Theory“, *World Politics* 4, 677-715.
- Magleby, David B., 1984: *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Magleby, David B., 1994: „Direct Legislation in the American States“, in: David Butler; Austin Ranney (Hrsg.): *Referendums around the world: the growing use of direct democracy*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 218-257.
- Miller, Tony, 1994: *A Study of California Ballot Measures 1984 to 1993*, Sacramento.
- Möckli, Silvano, 1994: *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich und Australien*. Bern u.a.: Haupt.
- Murswieck, Axel, 1996: „Soziale Sicherung in den USA“, in: Hartmut Wasser, (Hrsg.): *USA. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik*. Opladen: Leske + Budrich, 191-215.
- Neidhart, Leonhard, 1970: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Niskanen, William A., 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago/New York: Aldine-Atherton.
- Nurmi, Hannu, 1997: „Referendum Design: An Exercise in Applied Social Choice Theory“, *Scandinavian Political Studies* 20: 33-52.

- Oberreuter, Heinrich, 1996: „Repräsentative und plebiszitäre Elemente als sich ergänzende politische Prinzipien“, in: Günther Rüter (Hrsg.): *Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie - eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos, 261-274.
- Obinger, Herbert, 1998: *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz*. Frankfurt u.a.: Peter Lang.
- Olson, Mancur, 1968: *Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen: Mohr.
- Peterson, Paul E., 1995: *The Price of Federalism*. Washington, D.C: The Brookings Institution.
- Ranney, Austin, 1978: „The United States of America“, in: David Butler; Austin Ranney (Hrsg.): *Referendums: a comparative study of practice and theory*. Washington, D.C: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 67-86.
- Reis, Karl E., 1986: *Fesseln für den Leviathan: die Steuerrevolte in den Vereinigten Staaten und die Problematik budgetärer Schranken*. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Riker, William H., 1962: *The Theory of Political Coalitions*. New Haven/London: Yale University Press.
- Samuelson, William; Zeckhauser, Richard, 1988: „Status Quo Bias in Decision Making“, *Journal of Risk and Uncertainty* 1: 7-59.
- Saxer, Arnold, 1951: „Die Entwicklung der Sozialversicherung in der direkten Demokratie“, in: Walter Rohrbeck (Hrsg.): *Aus der Privat- und Sozialversicherung des In- und Auslandes*. Berlin: Duncker & Humblot, 222-251.
- Schmidt, Manfred G., 1997: *Demokratietheorien*, 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Scholz, Rupert, 1993: *Grundgesetz zwischen Reform und Bewahrung*. Berlin/New York: De Gruyter.
- Schweitzer, Maurice, 1994: „Disentangling Status Quo and Omission Effects: An Experimental Analysis“, *Organizational Behaviour and Human Decision Processes* 58: 457-476.
- Senti, Martin, 1994: *Geschlecht als politischer Konflikt*. Bern u.a.: Haupt.
- Shires, Michael A.; Krop, Cathy S.; Rydell, Peter; Carroll, Stephen J., 1994: *The Effects of the California Voucher Initiative on Public Expenditures for Education*. Santa Monica: Rand.
- Shultz, Jim, 1996: *The Initiative Cookbook. Recipes & Stories*. San Francisco: The Democracy Center.
- Sigg, Oswald, 1978: *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939*. Bern: Francke.
- Sommer, Jürg H., 1978: *Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz*. Chur/Zürich: Rüegger.
- State of California, verschiedene Jahre: *California Ballot Pamphlet*. Sacramento.
- State of California, verschiedene Jahre: *Statement of Vote*. Sacramento.
- Stelzenmüller, Constanze, 1994: *Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika*. Baden-Baden: Nomos.
- Stocker, Frederick D., 1991: „Introduction“, in: Frederick D. Stocker (Hrsg.): *Proposition 13: A ten year retrospective*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute for Land Policy, 1-14.

- Suksi, Markku, 1993: *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht u.a.: Kluwer Academic Publishers.
- Trechsel, Alexander H./Sciarini, Pascal, 1998: „Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?“, *European Journal of Political Research* 33: 99-124.
- Tschudi, Hans Peter, 1989: *Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherungen*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Tsebelis, George, 1995: „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- Vatter, Adrian, 1997: „Die Wechselbeziehungen von Konkordanz- und Direktdemokratie“, *Politische Vierteljahresschrift* 38: 743-770.
- Wagschal, Uwe, 1996: *Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Wagschal, Uwe, 1997: „Direct Democracy and Public Policymaking“, *Journal of Public Policy* 17: 223-245.
- Werder, Hans, 1978: *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*. Bern: Francke.
- Wili, Hans-Urs, 1991: „Jux Populi? Vox Dei? 100 Jahre eidgenössische Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung“, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 110: 485-519.