

Direkte Demokratie in der Schweiz: Erfahrungen und Entwicklungsmöglichkeiten

Prof. Dr. Wolf Linder

Vortrag im Rahmen der Veranstaltung „Partner im Dialog“: Volksentscheide, Demokratie und Rechtsstaat. Das rheinland-pfälzische Reformprojekt „mehr Bürgerbeteiligung wagen“ im Lichte schweizerischer und deutscher Erfahrungen

14. Juni 2011, Landtag Rheinland-Pfalz, Mainz

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident, sehr geehrter Herr Ministerpräsident,

sehr geehrte Damen und Herrn Abgeordnete,

sehr geehrter Herr Botschafter,

sehr geehrte Damen und Herren,

es ist mir eine grosse Ehre, vor Ihnen über schweizerische Erfahrungen mit der direkten Demokratie zu sprechen. Das Thema wäre abendfüllend; in den 20 Minuten, die mir eingeräumt sind, muss ich mich daher auf einige wenige Streiflichter beschränken und auf jene Themen fokussieren, die für Ihre Absichten vermehrter Bürgerbeteiligung als relevant erscheinen.

Die Schweiz ist das einzige Land, das neben den Wahlen die Abstimmungsdemokratie auf allen Stufen des föderalistischen Systems von der Gemeinde und den Kantonen bis zum Bund konsequent verwirklicht hat. Dabei gibt es a priori keinen Gegenstand, der von der direkten Demokratie ausgeschlossen ist. Schweizerinnen und Schweizer stimmen über alle möglichen politischen Entscheidungen ab, vom neuen Rathaus in der Gemeinde, den kantonalen Spitälern, bis zur Frage des schweizerischen Eherechts oder des Beitritts der Schweiz zur EU. So kommen für die einzelne Bürgerin und den einzelnen Bürger jährlich bis zu etwa 50 Vorlagen zusammen, über die sie an der Urne zu entscheiden haben, und ihre Entscheidungen sind rechtsverbindlich. Genauer noch: es sind Nachentscheidungen zu Beschlüssen des Parlaments. In dessen wichtigsten Entscheiden hat die Stimmbürgerschaft gewissermassen das letzte Wort.

Ueber die verschiedenen Instrumente der direkten Demokratie will ich hier nicht näher berichten. Nur soviel dazu:

- Das prominenteste Instrument, aber nicht das wichtigste, ist die Volksinitiative. Ein Teil der Bürgerschaft verlangt dabei mit seiner Unterschrift den Erlass eines neuen Gesetzes oder einer Verfassungsbestimmung. Regierung und Parlament empfehlen eine solche Volksinitiative zur Ablehnung oder, was seltener geschieht, zur Annahme. Darauf entscheidet das Volk. Die Erfolge von Volksinitiativen sind selten; beim Bund ist es nur etwa jede zehnte Initiative, welche die erforderliche doppelte Mehrheit von Volk und Kantonen findet.

- Mit dem Gesetzesreferendum erhält die Stimmbürgerschaft die Möglichkeit, ein Veto gegen parlamentarische Gesetzesbeschlüsse einzulegen. Opponenten einer Gesetzesrevision sammeln, wenn es um ein Bundesgesetz geht, 50'000 Stimmen in 100 Tagen, worauf eine Volksabstimmung angesetzt wird. Obwohl das Sammelquorum nur etwa einem Prozent der Stimmbürgerschaft entspricht, wird von dieser Möglichkeit nur relativ selten Gebrauch gemacht, denn rund 93 Prozent aller Gesetze treten ohne Referendum in Kraft. In den wenigen Referendumsfällen dagegen gewinnt die Opposition in über 4 von 10 Fällen gegen Regierung und Parlament und die Vorlage ist abgelehnt. Was die Gesetzgebung angeht, funktioniert die Schweiz daher fast wie eine normale Repräsentativdemokratie: das Parlament bleibt trotz direkter Demokratie das gestaltende Zentrum der Gesetzgebung.

- Das wohl wichtigste Instrument nun ist das Verfassungsreferendum. Alle Neuerungen der Verfassung, aber auch bestimmte internationale Verträge, sind obligatorisch, also in jedem Fall, dem Volk zu unterbreiten. Solche Abstimmungen sind häufig, denn der schweizerische Föderalismus verlangt die Zustimmung von Volk und Kantonen für jede neue Bundeskompetenz und darum auch ein doppeltes Mehr. Man kann damit sagen, dass die gesamte Verfassungsentwicklung des schweizerischen Bundesstaates seit 1848 Schritt für Schritt in Abstimmung mit dem Mehrheitswillen von Volk und Kantonen erfolgte.

Da stellt sich nun doch die Frage nach den längerfristigen Wirkungen dieser direkten Demokratie. Ich greife daraus folgende Punkte heraus:

1. Volksrechte sind im wesentlichen Instrumente der Opposition. Sie haben dazu geführt, dass politisch vieles langsamer geht als anderswo. Was aber beschlossen ist, kann auch umgesetzt werden.
2. Volksrechte bedeuten eine permanente Kontrolle der politischen Eliten. Die Politik hat sich an den Präferenzen und Interessen der Stimmbürgerschaft auszurichten, selbst wenn das Politikerinnen und Politikern nicht gefällt. Diese Kontrolle ist bedeutsam vor allem auch in den öffentlichen Finanzen. Eine stetig wachsende Ueberschuldung des Staates, wie wir sie heute in vielen europäischen Staaten beobachten, findet nicht statt. Nicht zuletzt die Parlamente und Regierungen von Kantonen und Gemeinden müssen demokratische Mehrheiten finden für das, was sie ausgeben möchten, denn auf jeder Ebene müssen zunächst die entsprechenden Steuern vom Volk bewilligt werden.
3. Volksrechte geben auch umstrittenen Entscheiden eine hohe Legitimation; direkte Demokratie bedeutet Selbstbestimmung und erleichtert Bürgerinnen und Bürgern, Entscheide auch dann hinzunehmen auch wenn sie sich persönlich dagegen ausgesprochen haben.

Das führt mich zur nächsten Frage: Sind Bürgerinnen und Bürger überhaupt fähig zu verstehen, worüber sie abstimmen? Bekanntlich ist die anscheinend fehlende Sachkompetenz des einfachen Stimmvolks einer der wichtigsten Einwände gegen die Erweiterung der repräsentativen Demokratie. Der italienische Theoretiker Norberto Bobbio beispielsweise behauptet, Bürgerinnen und Bürger seien

allenfalls fähig, gute Personen ins Parlament zu wählen—direkte Mitbestimmung in Sachentscheiden dagegen führe notwendigerweise ins Chaos und die politische Anomie. Nun ist allerdings die schweizerische Demokratie in den letzten 160 nicht zusammengebrochen, obwohl die Mitwirkung des Volkes in dieser Zeit ständig erweitert wurde. Vielmehr hat direkte Demokratie beigetragen, dass aus einer der ärmsten Gesellschaften eine wohlhabende geworden ist, und dies mit einem vergleichsweise bescheidenen, aber effektiven und politisch stabilen Staatswesen. Empirischen Studien aus dem schweizerischen Untersuchungslabor direkter Demokratie verdanken wir einige wichtige Einsichten über die Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger zur direktdemokratischen Mitwirkung.

1. Zunächst ist direkte Demokratie in komplexen Fragen für einen Teil der Bürgerschaft tatsächlich eine Ueberforderung. Diese Gruppe verliert politisches Interesse und bleibt öfters der Urne fern. Das sind vor allem bildungsferne, untere soziale Schichten. Direkte Demokratie hat deshalb einen Mittelschichtsbias, und zwar umso stärker, als es um komplexe Verfahren und Entscheidungen geht.
2. Die Empfehlungen der Regierung, die Parolen von politischen Parteien oder der Meinungspresse, aber auch bezahlte Propaganda sind für die Meinungsbildung aller Stimmenden wichtig. Ein grösseres Propagandabudget kann in Einzelfällen den Ausgang der Abstimmung beeinflussen, aber Stimmbürger sind nicht generell käuflich.
3. Die Fähigkeit der Stimmbürger, politische Fragen zu verstehen und sachlich zu beurteilen, sollte trotz der ersten beiden Punkte nicht unterschätzt werden. Ein Grossteil der Stimmenden weist sich über gute Kenntnisse der politischen Streitfragen aus, über die er entscheidet. Er wägt Sachargumente gegeneinander ab. Er folgt nicht einfach politischen Parolen oder Schlagworten der Propaganda sondern prüft, ob er ihnen aufgrund ihrer Herkunft vertrauen kann.
4. Dieses Verhalten- begrenztes Wissen zu ersetzen durch Vertrauen in kompetente Dritte- wenden wir in allen Lebensbereichen an. Das gilt auf dem politischen Parkett übrigens auch für Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die zumeist nur in einem Teil der Dossiers wirklich kompetent sind, sich in den übrigen Fragen aber an den Rat von Kolleginnen und Kollegen ihrer Parteifamilie halten, denen sie vertrauen.

Soweit meine Ausführungen zu den Fähigkeiten der Bürgerschaft zur direkten Mitwirkung. Sie beantworten auch die Frage, warum die direkte Beteiligung des Volkes an den wichtigsten Sachentscheiden in der Schweiz nicht zum Chaos geführt hat.

Ich komme nun zu einer weiteren Frage: wie ist es möglich, dass das Volk so oft den Entscheiden von Regierung und Parlament folgt?

Meiner Ansicht nach beruht dies zu einem wesentlichen Teil auf der informellen Mitwirkung von organisierten Gruppen im Vorfeld der Regierungs- und Parlamentsentscheidungen. Behörden versuchen darin, den Puls des Volkes zu ermitteln. Auf Bundesebene geschieht dies im sogenannten vorparlamentarischen Verfahren, in welchem Parteien, Interessengruppen und Kantone in der Entstehung eines Gesetzesprojekts angehört werden. Diese Anhörung wird in der weiteren

Ausarbeitung des Projekts berücksichtigt, denn Regierung und Parlament wollen ja ein eventuelles Referendum vermeiden oder im Falle des Verfassungsreferendums die Mehrheit des Volks und der Kantone gewinnen.

Auf kantonaler und lokaler Ebene nun beschränken sich diese Anhörungen nicht nur auf organisierte Interessen. Vielmehr wurden in den letzten Jahrzehnten etwa für Infrastrukturvorhaben sowie für viele Vollzugsprojekte der Verwaltung besondere Verfahren entwickelt. Sie alle sollen eine vermehrte Konsultation und Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung erreichen. Welche Erfahrungen wurden dabei gemacht?

Es sind höchst unterschiedliche Erfahrungen, und ich möchte Ihnen dies an zwei Kontrastfällen zeigen.

Der erste Fall betrifft das Nahverkehrssystem der Agglomeration Zürich, das über die Schweiz hinaus als erfolgreiches Beispiel einer komplexen Infrastrukturplanung gilt. Ihre Realisierung erforderte Sach- und Finanzbeschlüsse auf allen drei föderalen Ebenen der Gemeinden, des Kantons und des Bundes. Eine Reihe wichtiger Beschlüsse auf Kantons- und Gemeindeebene waren der Letztentscheidung des Volks zu unterbreiten. Diese Volksabstimmungen verliefen insgesamt erfolgreich. Hier nun haben intensive Konsultationsverfahren nicht nur mit Wirtschafts-, Umwelt- und sonstigen Organisationen stattgefunden, sondern auch mit der betroffenen Bevölkerung. Diese Mitwirkungsverfahren entfalten selbstverständlich keine Rechtswirkung; sie waren nicht einmal politisch verbindlich. Trotzdem halten Fachleute diese jahrelangen Mitwirkungsverfahren für einen wesentlichen Faktor der Zürcher Abstimmungserfolge.

Der zweite Fall, meine Kontrastfall, betrifft die Festlegung des Tiefenlagers für langfristig radioaktiven Atom-Müll, für den die schweizerischen Bundesbehörden sechs mögliche Standortregionen ausersehen haben. In allen diesen Regionen sollen derzeit Konsultationen mit der regionalen Bevölkerung stattfinden. Es wurden sogenannte „Aufbauforen“ oder Konferenzen ins Leben gerufen, in denen regionale Behördenvertreter, aber auch Vertreter von Umwelt- oder sonstigen Interessen die Meinung der Bevölkerung einbringen und artikulieren sollen. Folgt man Presseberichten, so sind diese Konsultationen bisher ein echter Flop. Die Beteiligung harzt trotz aller Bemühungen, die Teilnehmenden sind unzufrieden und halten das ganze Unternehmen für zeitaufwendig, zu kompliziert, ja gar nutzlos. Der wichtigste Grund ist folgender: Die Beteiligten wissen, dass gemäss Kernenergiegesetz nicht die Gemeinde, die Region oder der Kanton entscheiden, sondern Bundesrat und Parlament, und im Falle eines Referendums das gesamte Schweizer Volk. Dies bedeutet, dass das Endlager letztlich über die Köpfe einer Region oder Gemeinde hinaus errichtet werden kann. Die lokale Bevölkerung hat, anders als im Zürcher Fall, kein Vetorecht, wofür es in der Frage atomarer Endlager sicherlich sachliche Gründe gibt. Dieser Umstand führt aber dazu, dass das Partizipationsverfahren von den Beteiligten als blosse „Alibiübung“ bezeichnet wird, in der allenfalls über die Oberflächenfarbe der Anlage mitbestimmt werden kann.

Sie sehen an den beiden Beispielen, wie unterschiedlich die Wirkung von Bürgerbeteiligung sein kann. In der Zürcher S-Bahn-Situation wussten die Behörden, am Ende steht ein verbindlicher

Urnenentscheid des lokalen oder kantonalen Stimmvolks. Wollten die Planungsbehörden das Risiko des Scheiterns in der Volksabstimmung vermeiden, so konnten gar nicht anders als die Beteiligung aller Gruppen Ernst zu nehmen. Bei den Tiefenlagern jedoch wissen regionale Behörden wie die meisten Teile der Bevölkerung, dass sie an den wesentlichen Kriterien für den Entscheid kaum etwas ändern können.

Die Relevanz und Beteiligung der Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren hängt also zunächst entscheidend davon ab, ob am Ende des Prozesses ein verbindlicher Volksentscheid für die betroffene Bürgerschaft steht oder nicht.

Dies heisst nun aber nicht, dass Bürgerbeteiligung ohne nachfolgenden Volksentscheid nutzlos sein muss. Es gibt nicht nur den schwierigen Endlager-Fall, sondern den viel häufigeren Fall, dass die Behörden aufgrund von Bürgerbeteiligungen bereit sind ihre Planung, ihren Entscheid oder ihre Entscheidungskriterien selbst zu überprüfen und gegebenenfalls zu revidieren. Die Glaubwürdigkeit und die Effektivität der Bürgerbeteiligung hängen also in diesen Fällen entscheidend davon ab, welchen Grad politischer Verbindlichkeit die Behörde den Ergebnissen des Verfahrens zumisst. Dies wiederum hängt nicht allein vom politischen Willen ab. Die Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung ist aussichtsreicher in den frühesten Phasen des Planungsprozesses, und wenn sachlich Alternativen oder Kompensationen für Verlierer verfügbar sind. Im wesentlichen geht es darum, Null-Summen-Probleme, in denen der eine gewinnt was der andere verliert, zu überwinden. Sie müssen in Positiv-Summen-Spiele verwandelt werden, in denen es nur Gewinner, oder zumindest keine Verlierer gibt. Hier ist vor allem die Unbefangenheit und Kreativität der Behörde gefragt, und die Politik wird zu einer professionell zu betreibenden Kunst.

Ich komme zum Schluss. Schweizerische direkte Demokratie ist kein Exportmodell. Sie ist unter besonderen gesellschaftlichen, historischen und politischen Bedingungen entstanden, wie sie anderswo nicht anzutreffen sind. Darüber hinaus ist es wohl so, dass jedes Land seinen eigenen Weg in der Entwicklung und Fortentwicklung seiner demokratischen Einrichtungen suchen muss, und zwar auf der Basis seines eigenen kulturell-politischen Erbes und seiner bestehenden Institutionen. Ist die schweizerische Direktdemokratie daher kein Exportmodell, so ist sie immerhin ein Gegenstand des Dialogs. Ihre historischen Erfahrungen lassen sich diskutieren.

Ich stelle Ihnen deshalb folgende sieben Thesen zur Diskussion:

1. Bürgerinnen und Bürgerinnen sind fähig zur Mitwirkung. Ihr Wille zur Teilnahme und die Wirkung der Beteiligung hängen wesentlich davon ab, ob die Willensäusserung der Bürgerschaft auch rechtlich oder politisch wirksam ist.
2. Die allmähliche Anreicherung der repräsentativen Demokratie mit Elementen direkter Demokratie ist heute in vielen Ländern zu beobachten. Dabei dürfte es sich empfehlen, unten, also auf lokaler Ebene, zu beginnen. Das bringt verschiedene Vorteile: Es erlaubt, die Innovation der Bürgerbeteiligung mit begrenztem Risiko anzugehen und die beste Praxis im

Vergleich und durch „trial and error“ zu ermitteln.

3. Neuer Formen der Bürgerbeteiligung knüpfen an bestehenden Ansätzen an, beinhalten relevante Probleme und finden in ruhigen politischen Gewässern statt.
4. „Keep it simple“, zu Deutsch „bleibe einfach“ ist ein überaus wichtiger Grundsatz. Er gilt für das institutionelle Verfahren wie für die inhaltliche Problematik. Je komplizierter das Verfahren, und je komplizierter eine politische Streitfrage behandelt wird, desto weniger beteiligen sich untere soziale Schichten, und desto stärker ist Mitwirkung von den Vorstellungen und Interessen der Mittelschicht geprägt. Dies gilt insbesondere für die freiwillige Mitwirkung in Planungs- oder Vollzugsprozessen.
5. Die Mitwirkung in Planungs- wie in Vollzugsprozessen muss früh ansetzen. Mitwirkung bringt der Bürgerschaft keine Entscheidungsmacht. Sie kann aber den Bürgerinnen und Bürgern Definitionsmacht vermitteln, wenn Behörden bereit sind, die Präferenzen und Interessen der Betroffenen als politischen Auftrag zu verstehen, der möglichst früh in die Definition dessen eingeht, was überhaupt als Problem zu lösen ist.
6. Politische Parteien haben eine grosse Verantwortung in der direkten Demokratie. An ihnen liegt es, dass direkte Demokratie weder in die Hände einer „Partizipationsindustrie“ noch von Populisten fällt.
7. Direkte Demokratie hat nicht nur Auswirkungen auf konkrete Einzelentscheide. Längerfristig erhöht sie die Legitimation des Politiksystems. Dies bildet einen Anreiz für weitsichtige politische Eliten, von ihrer Macht etwas abzugeben und „mehr Bürgerbeteiligung zu wagen“.