



GUT
VERTRETEN?
—
UPDATE FÜR
DEMOKRATIE
X

Wolf Linder:
Wirklich ein gutes Vorbild?
Direkte Demokratie in der Schweiz und in Hamburg

Policy Paper No. 3

Wolf Linder

Wirklich ein gutes Vorbild?

Direkte Demokratie in der Schweiz und in Hamburg

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag bei der Heinrich-Böll-Stiftung Hamburg am 29. September 2014.

Im Rahmen des Projekts »Gut vertreten? Update für Demokratie« Veranstaltungen und Dokumentationen unter gutvertreten.boell.de

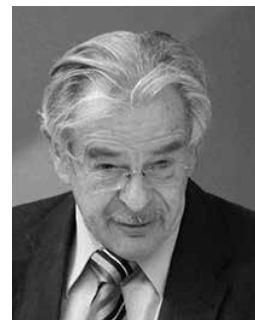
Zum Beitrag

Direkte Demokratie wird in der Regel als Ergänzung des parlamentarischen Systems verstanden. Aber wie wirkt sich direkte Demokratie langfristig aus? Und wie verändert sie das Verhältnis zwischen Bürger, Staat und der politischen Kultur?

Wolf Linder forschte über mehrere Jahrzehnte zu Fragen der Schweizer Demokratie und vergleicht in seinem Vortrag die Ansätze in Hamburg mit den Erfahrungen in der Schweiz. Die Beispiele zeigen: Direkte Demokratie und politische Stabilität sind kein Widerspruch. Doch in unserer komplexen Welt ist ein Volksentscheid manchmal auch ungesund für das eigene Land.

Biografische Angaben

PROF. EM. DR. WOLF LINDER ist Politikwissenschaftler in Bern und forscht seit Jahrzehnten zu Fragen der Schweizer Demokratie. Von 1987 bis 2009 war er Inhaber der Professur für Schweizer Politik an der Universität Bern sowie Direktor am Institut für Politikwissenschaft. Seit 2012 ist er Mitglied des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats.



Institutioneller Vergleich: Hamburg – Zürich

Demokratie und politische Institutionen lassen sich nicht exportieren. Sie wachsen in jedem Land aufgrund der eigenen politischen Kultur und der eigenen Geschichte. Nun gibt es bezüglich direkter Demokratie aber einige Parallelen zwischen dem Stadtstaat Hamburg und der Schweiz: Beide, die Schweiz und Hamburg, weisen mit Referenden und Volksinitiativen ähnliche Instrumente der Mitwirkung der Stimmbürgerschaft auf, und in beiden sind Volksentscheide rechtsverbindlich. Gleichzeitig sehen wir in beiden eine ähnliche Grundphilosophie: Direkte Demokratie wird nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung des parlamentarischen bzw. repräsentativen Systems verstanden. Was sind nun aber die längerfristigen Auswirkungen direkter Demokratie? Was passiert, wenn Großprojekte anstehen? Kann man das überhaupt direktdemokratisch behandeln? Wie verändert sich das Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Staat und politischer Kultur unter dem Einfluss der direkten Demokratie? Das sind die Fragen, die Sie mir als Vertreter aus einer alten Direktdemokratie gestellt haben.

Ich beginne mit einem kleinen institutionellen Vergleich zwischen Hamburg und Zürich, damit wir Unterschiede und Ähnlichkeiten klarer sehen. Zunächst eine institutionelle Gleichlage: Ich wähle Zürich wegen einer institutionellen Ähnlichkeit mit Hamburg: Wenn wir von Zürich sprechen, reden wir nämlich nicht nur von der Stadt, sondern auch von dem Kanton; im Falle von Hamburg natürlich mit den Bezirken der kommunalen Ebene und der Länderebene als Stadtstaat. Nun komme ich zu den Unterschieden.

1. EBENE DER DIREKTEN DEMOKRATIE: In Hamburg ist die direkte Demokratie im Stadtstaat samt seinen Bezirken wirksam. Bei uns in der Schweiz sind alle drei Ebenen – Gemeinde, Kanton und Bund – von der direkten Demokratie geprägt.

2. SACHBEREICHE: Hamburg kennt eine Einschränkung der Sachbereiche direkter Demokratie. In der Schweiz gibt es das gerade nicht. Wir entscheiden sowohl über Kindergärten und Wanderwege als auch über Kernkraftwerke oder den EU-Beitritt. Kein Bereich ist ausgeschlossen: von kommunalen Einrichtungen bis hin zur Außenpolitik. Das ist – möglicherweise – das Alleinstellungsmerkmal der direkten Demokratie in der Schweiz.

3. AUSLÖSUNG EINES VOLKSBEGEHRENS: Die Auslösung ist sowohl in Hamburg als auch in der Schweiz und ihren Kantonen durch die Verfassung geregelt. Das ist der Unterschied zu den plebiszitären Formen, bei denen eine Regierung bestimmt, ob sie eine Entscheidung dem Volk vorlegt. Historisch bedeutsame Beispiele von Plebisziten sind diejenigen von Präsident de Gaulle in den 1960er-Jahren: ein erstes über die Entlassung Algeriens aus dem Kolonialbereich Frankreichs hat er gewonnen, ein zweites über die Regionalisierung Frankreichs verloren. Daraufhin ist de Gaulle, der seine Plebiszite als eine Art Vertrauensabstimmung verstand, zurückgetreten.

4. QUORUM: Diese werden in Hamburg heiß diskutiert. In der Schweiz gibt es weder Beteiligungs- noch Entscheidungsquoren. Für den gültigen Volksentscheid zählt allein die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Als einzige Art von Quoren kann man die Anzahl der Unterschriften bezeichnen, die nötig sind, damit ein Referendum oder eine Volksinitiative gültig zustande kommt. Für Volksinitiativen auf Bundesebene sind 100.000 Unterschriften, für ein Referendum 50.000 Unterschriften erforderlich; das entspricht Quoren von rund zwei respektive einem Prozent. Die meisten Kantone kennen ähnlich tiefe oder gar noch tiefere Quoren; im Kanton Zürich beträgt das Quorum 1,3 Prozent.

5. FINANZVERANTWORTLICHKEIT: Nicht nur in Hamburg, sondern in allen Bundesländern bilden die Finanzen eine ganz klare Grenze für die direkte Demokratie. Das entspricht der deutschen Tradition alleiniger Finanzverantwortlichkeit des Parlaments. In der Schweiz hingegen wird auch über Steuern abgestimmt, in den Kantonen zudem über größere außerplanmäßige Ausgaben für Straßen oder Bauten, in den Gemeinden einzelner Kantone gar über das Budget. Finanzvorlagen gehören zu den umstrittensten Entscheidungen, und Steuerfragen gehören nach schweizerischer Auffassung unbedingt vor das Volk – es geht ja um das Geld der Bürgerinnen und Bürger! Aber Sie werden sich wundern: Das Volk stimmt auch Steuererhöhungen zu.

6. VERBINDUNG VON SACH- UND FINANZENTSCHEID: Wenn ein neues Schulhaus oder ein neues Schwimmbad gebaut werden soll, wird nicht nur gefragt: Wollt Ihr dieses neue Schulhaus? Wollt Ihr dieses große Leichtathletik-Stadion, das den Anforderungen für die Europameisterschaften entspricht? Vielmehr wird auch angegeben, was das Projekt kostet. Das ist wichtig: Wenn die Stimmbürgerin weiß, wie viel die neue Ausgabe im Haushalt zusätzlich kostet, dann weiß sie eben auch, dass ihre nächste Steuerrechnung höher ausfällt. So artet direkte Demokratie nicht einfach in eine verführerische Shoppinglist aus, mit der man allen alles versprechen kann. Stimmbürger überlegen sich gut, ob sie beim Staat einen Volkswagen oder einen Mercedes einkaufen, denn immer hängt ein Preisschild daran.

7. **RECHTSVERBINDLICHKEIT:** Dass die Volksentscheide vom Parlament und von der Regierung auch wirklich umgesetzt werden, ist in der Schweiz vor allem über die politische Kultur geregelt: Volksentscheiden wird die größte demokratische Legitimation und damit auch die höchste Verbindlichkeit zugeschrieben. In der jungen direkten Demokratie Hamburgs ist es offensichtlich noch ein Problem, dass Volksentscheide nicht etwa durch spätere Entscheide der Legislative oder der Judikative verändert werden. Das dürfte wohl der Grund für die erstaunlich vielen juristischen Regeln sein, welche die verbindliche Umsetzung der Volksentscheide sichern sollen.

8. **ANZAHL VOLKSENTSCHEIDE:** In Hamburg sind Volksentscheide (noch?) relativ selten. Bei uns gibt es vier Abstimmungstermine pro Jahr, an denen die Stimmbürgerschaft über 20 bis 40 Vorlagen von Bund, Kantonen und Gemeinden entscheidet. Im Kanton Zürich beispielsweise fanden von 1983–1996 147 Referenden (die zu fast 80 Prozent zugunsten der Regierung ausgingen) sowie 43 Volksinitiativen (mit einem vergleichsweise hohen Erfolgsanteil von 33 Prozent) statt. Das scheint viel. Man muss das jedoch in das Verhältnis aller Parlamentsentscheide setzen: Ein Blick in die Statistik zeigt, dass 93 von 100 Bundesgesetzen ohne Volksabstimmung in Kraft treten. Nur sieben Prozent aller Gesetze werden also durch das fakultative Referendum herausgefordert. Direkte Demokratie ist also tatsächlich kein Ersatz, sondern eine Ergänzung parlamentarischer Demokratie.

Langfristige Auswirkungen der direkten Demokratie

Die längerfristigen Auswirkungen direkter Demokratie sind vielfältig, komplex und hängen von den Eigenheiten des politischen Systems insgesamt ab. Die nachstehenden Auswirkungen dürfen also nicht ohne Weiteres auf andere Länder übertragen werden.

1. **VOLKSRECHTE ALS INSTRUMENT DER OPPOSITION:** Volksrechte waren immer das Instrument der Opposition. Das kann dazu führen, dass Entscheide langsamer vorankommen, dass Innovationen nur schrittweise möglich sind und manchmal erdauert werden müssen. So ist das Frauenstimmrecht beim Bund erst 1971 eingeführt worden, nachdem einzelne Kantone und Gemeinden dieses schon lange kannten. Umgekehrt lässt sich sagen: Wenn Neuerungen Erfolg an der Urne haben, dann können sie auch wirksam umgesetzt werden. So näherte sich die politische Beteiligung der Frauen nach 1971 schnell derjenigen der Männer an. Hinsichtlich des Frauenanteils im Parlament und in der Regierung stehen wir heute im ersten Drittel der europäischen Länder, und es kam auch schon vor, dass nicht nur in links-grünen

Stadtregierungen, sondern auch in der stark bürgerlichen schweizerischen Bundesregierung mehr Frauen als Männer saßen.

2. PERMANENTE KONTROLLE DER POLITISCHEN ELITE: Zwar werden nur sieben Prozent aller Gesetze auf Bundesebene angefochten, aber auch bei den übrigen 93 Prozent überlegt sich das Parlament, dass es möglicherweise ein Referendum geben könnte. Das Parlament antizipiert also: Was könnte das Volk wollen, und – vor allem – was würde es ablehnen? Das ist natürlich Spekulation – aber sie wirkt. Es ist diese Antizipation der mutmaßlichen Präferenzen der Stimmbürgerschaft, die zu einer permanenten Kontrolle der politischen Eliten führt. Will eine forsche Mehrheit eines Parlament viele Innovationen in ein Gesetz verpacken, so warnen vorsichtige Politiker stets: Macht das Fuder nicht zu groß! Man könnte auch sagen: Allfälliger Übermut von Regierung und Parlament wird vorseilend gedämpft.

3. POLITISCHE KULTUR: Weil das Volk, wenn es zu einer Volksabstimmung kommt, oft auch in unvermuteten Fällen Nein sagt, halten die politischen Eliten zusammen. Das heißt, die Parteien versuchen, den Ausgleich untereinander zu finden, sodass sie eine übergroße Mehrheit stellen und auch mit übergroßer Mehrheit in den Abstimmungskampf gehen können.

4. HOHE LEGITIMATION: Die hohe Glaubwürdigkeit eines Volksentscheids besteht darin, dass die Bürgerinnen und Bürger sagen: »Das haben wir selbst entschieden.« Selbstentscheidung bringt hohe Akzeptanz politischer Entscheidungen. Mir geht es selbst so: Ich befinde mich – nicht immer, aber oft – in der Minderheit bei Volksabstimmungen. Ich würde deswegen aber nie auf die direkte Demokratie verzichten wollen. Die Zeit hat mich gelehrt, mich als Teil der Minderheit mit den Entscheidungen der Mehrheit abzufinden und diese zu respektieren.

5. BINDUNG DER STAATSFINANZEN UND SACHENTSCHEIDE AN DIE DIREKTE DEMOKRATIE: Die Volksrechte haben in der Schweiz mit bewirkt – und das ist das Ergebnis vieler Studien –, dass Staatsausgaben und Steuern im internationalen Vergleich tief liegen, dass wir keine hohe Verschuldung haben und die Budgetdisziplin eingehalten wird. Für das, was Schweizerinnen und Schweizer an Steuern bezahlen, erhalten sie ein sehr hohes Niveau öffentlicher Leistungen.

6. POLITISCHE PARTEIEN: Die politischen Parteien sind einerseits geschwächt; sie werden durch Verbände oder zivilgesellschaftliche Gruppen herausgefordert, die ihre Anliegen häufig über Referenden oder Volksinitiativen einbringen. Andererseits

engagieren sich die Parteien stark in den Abstimmungskampagnen; ihre Empfehlungen (»Parteiworten«) haben – zumindest bei Parteisympathisanten – einen erheblichen Einfluss auf den Entscheid der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.

7. STARKER FÖDERALISMUS: Weil jede Ebene direktdemokratisch für ihre eigenen Einnahmen durch Einkommens- und Vermögenssteuern verantwortlich ist, verfügen Gemeinden und Kantone über reale Autonomie, und der Grundsatz der Subsidiarität funktioniert leidlich. In vielen föderalen Staaten erleben wir eine verstärkte Zentralisierung. Davon ist die Schweiz weniger betroffen, weil Steuern und Abgaben dem Referendum unterstehen. Wenn schon, dann bezahlen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am liebsten Steuern für die Gemeinde, etwas weniger gern für die Kantone und am wenigsten gern für den Bund, weil der am weitesten weg ist.

8. MACHTTEILUNG UND KONKORDANZ: Auf allen Ebenen haben sich Regierungen mit übergroßen Koalitionen durchgesetzt, an denen alle größeren Parteien beteiligt sind (sog. Regierungskonkordanz). Es kommt daher nach Wahlen zu keinen großen Machtwechseln zwischen Regierung und Opposition, sondern nur zu kleineren Änderungen in der Zusammensetzung der Exekutiven. Dies ist eine Folge der direkten Demokratie, von der ein »Konkordanzzwang« ausgeht: Parteien sind gezwungen, zusammenzuarbeiten und durch Verständigung jene Kompromisslösungen zu finden, die das Referendum vermeiden oder im Falle eines Referendums dann doch eine Mehrheit erreichen.

9. DEMOKRATIE-ZUFRIEDENHEIT: Eine der wichtigsten Folgen liegt schließlich in den positiven Wirkungen auf das Verhältnis der Bürgerschaft zur Demokratie. Nach Befunden regelmäßiger, OECD-weiter Befragungen nimmt die Schweiz, zusammen mit den skandinavischen Ländern, einen Spitzenrang bezüglich der Demokratie-Zufriedenheit ein. Ähnliches gilt für das Regierungsvertrauen: In der Schweiz sind die Befragten stärker mit der Regierung zufrieden als beispielsweise in den USA oder Großbritannien, auch stärker noch als in den skandinavischen Ländern Dänemark oder Norwegen.

Einwände gegen die direkte Demokratie

Direkte Demokratie ist auch in der Schweiz nicht unumstritten. So wird gesagt, die Komplexität heutiger Politik, insbesondere bei Großprojekten, oder die Verflechtung zwischen Innen- und Außenpolitik überfordere die Stimmbürgerschaft und verhindere sachgerechte Entscheide innerhalb nützlicher Fristen. Ich möchte einige der Einwände der Reihe nach durchgehen.

ERSTER EINWAND: Heutige Politik ist zu komplex für direkte Demokratie. Niemand kann bestreiten, dass Politik zunehmend komplex geworden ist. Viele Großprojekte überfordern selbst die Fachleute. Wie kann da das Volk noch sinnvoll mitreden? In der Tat blockierte die direkte Demokratie seit den 1970er-Jahren den Ausbau der Kernenergie, was die einen bedauerten, die andern freute. Dass aber auch die Standortentscheide über das Endlager radioaktiver Abfälle unter direktdemokratischer Mitwirkung bisher nicht getroffen werden konnten, kann eigentlich niemanden befriedigen. Nun gibt es umgekehrt Großprojekte, deren Entscheidungsprozess gerade wegen der direktdemokratischen Mitwirkung der Betroffenen hervorragend gelaufen ist. Als Beispiel nenne ich nur eines: das S-Bahn-System Zürichs. Es ist das Resultat eines Gemeinschaftswerks von Bund, Kanton und Gemeinden, dessen Finanzierung, Planung und Ausführung mehrere Volksabstimmungen erforderte. Dass diese Abstimmungen allesamt erfolgreich verliefen, ist einem wichtigen Umstand zu verdanken: Vor den formellen Volksentscheiden gab es einen intensiven Prozess informeller Partizipation. Daran beteiligten sich Behörden aller Stufen, Interessenverbände und zivilgesellschaftliche Bevölkerungsgruppen. Dabei wurde das Planungskonzept erheblich abgeändert und mit den Interessen der Beteiligten und Betroffenen abgestimmt. Die verantwortliche Planungsbehörde hat sich also nicht darauf versteift, ihr eigenes Projekt durchzubringen. Vielmehr hat sie versucht, durch Verständigung und Kompromiss einen möglichst großen Konsens aller Akteure zu erreichen. Nach diesem Muster vorausgehender informeller Partizipation laufen in der Schweiz praktisch alle Planungsprozesse öffentlicher Infrastruktur, sei dies auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene.

Diese Planungspartizipation hat keine Rechtsbindung. Es liegt also ein Stück weit im Ermessen und in der Macht der Planungsbehörde, wie sie damit umgehen will. In der Schweiz hat sich eine Kultur der Planungsbehörden entwickelt, die sich im Kern so beschreiben lässt: Jede Planungspartizipation hat im Grunde drei mögliche Folgen: die Teiländerung des Projekts, eine Alternative zum Gesamtprojekt, oder der Verzicht auf das Projekt. Dabei lernt die Planungsbehörde vom Sachverstand der Betroffenen. Sie tut das zwar ungern, aber sie muss es, weil in den meisten Fällen am Ende noch eine direktdemokratische Abstimmung steht, die man gewinnen muss, sofern das Projekt realisiert werden soll. Es macht daher einen großen Unterschied – auch in der Schweiz –, ob am Ende des Planungsprozesses eine Volksabstimmung steht oder nicht. Das politische Gewicht und der politische Einfluss informeller Partizipation sind bedeutend geringer, wenn der formelle Entscheid keiner Volksabstimmung untersteht.

ZWEITER EINWAND: Direkte Demokratie überfordert Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Diese Kritik wird nicht nur von Politikern, sondern auch von einigen Vertretern der Demokratietheorie vorgebracht. In der Schweiz mit ihrem Labor von Hunderten von Volksabstimmungen haben Politologen intensiv untersucht, inwieweit die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger tatsächlich verstehen, worüber sie abstimmen. Die Ergebnisse geben den Kritikern in einem Punkt recht: Tatsächlich gibt es einen Teil von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, die sich von den Sachfragen der Politik häufig überfordert fühlen. Darunter leidet dann auch ihr politisches Interesse, was wiederum das Problem der geringen Beteiligung mit sich bringt. An Abstimmungen beteiligen sich in der Schweiz zwischen 30 und 80 Prozent der Stimmbürger, im Durchschnitt weniger als 50 Prozent. Das wäre an sich nicht weiter schlimm, wenn nicht vor allem die unteren Schichten herausfallen würden. Je geringer die Beteiligung, desto stärker wird direkte Demokratie zur Mittelschichtsdemokratie. Viele Versuche, die Volksrechte mit komplizierteren Verfahren auszuweiten, haben zur Folge gehabt, dass daraus nicht mehr Demokratie wurde, sondern mehr Mittelschichtsdemokratie. Die Folgerung ist klar: *Keep it simple!* Das betrifft sowohl die Fragestellungen, die klar und verständlich zu formulieren sind, als auch die Verfahren, deren Logik und Sinnhaftigkeit den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern einleuchten müssen.

Im Übrigen sollte man die Fähigkeit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, einen vernünftigen Entscheid zu treffen, nicht unterschätzen. Ihre Meinung bildet sich in einem mehrwöchigen und vielstimmigen Abstimmungskampf: Da sind die Empfehlungen der Regierung, die von den Stimmenden stark beachtet werden und als glaubwürdig gelten, weil in ihren offiziellen Abstimmungserläuterungen auch die Argumente der Gegner zu Wort kommen. Medienauftritte und Abstimmungsparolen der Parteien werben für oder gegen eine Vorlage. Es gibt parteiunabhängige mediale Berichte und Kommentare. Einzelne Vorlagen geben Anlass zu intensiver Diskussion an Arbeitsplatz und Stammtisch. Lautstark ist die politische Propaganda, in die manchmal viel Geld fließt.

Dieser vielstimmige Chor mag manchmal verwirrend sein. Die Sachkompetenz, welche sich die Stimmbürgerschaft dabei aneignen kann, ist selbstverständlich begrenzt. In einem Punkt freilich sind Stimmbürgerinnen und Stimmbürger überaus intelligent: Sie besitzen in hohem Maße die Fähigkeit, die unterschiedliche Glaubwürdigkeit der verschiedenen Informationsquellen einzuschätzen. Propagandaplakate oder Berichte aus Boulevardzeitungen werden zum Beispiel weit weniger glaubwürdig eingestuft als solche der Qualitätspresse oder die Meinung bestimmter Politiker

und anderer Personen des Vertrauens. Man weiß also die Glaubwürdigkeit der Informationsquelle einzuschätzen. Das ist wichtig: Man ersetzt eigenes Wissen durch Vertrauen in bewährte Quellen. Dieser entscheidende Mechanismus funktioniert nicht nur bei den Stimmbürgern, sondern auch bei Parlamentarierinnen und Parlamentariern auf ganz ähnliche Weise: Kein Parlamentarier ist in allen Dossiers sattelfest. Vielmehr arbeitet er selektiv. In einigen wenigen Dossiers ist er Experte, weiß manchmal sogar mehr als Fachleute der Verwaltung und hat seine begründete Meinung zu Streitfragen. In vielen anderen Fragen kennt er sich weniger aus. Wenn es darin zu einer Abstimmung kommt, verlässt er sich auf seine Banknachbarin oder die Fraktionskollegen, mit denen er gute Erfahrungen gemacht hat. Die Ersetzung von Wissen durch Vertrauen ist ein genereller Mechanismus, der überall in der hochkomplexen Industriegesellschaft eine große Rolle spielt: Niemand auf der Erde weiß zum Beispiel, wie ein Atomkraftwerk im Detail funktioniert. Jeder Spezialist, jede Spezialistin kennt nur einen kleinen Teil der Anlage und verlässt sich darauf, dass für die übrigen Teile eine andere oder ein anderer seine professionelle Arbeit richtig und gut macht.

DRITTER EINWAND: Direkte Demokratie fördert den Populismus: Unlängst forderte eine Volksinitiative in der Schweiz: »Fünf Wochen Ferien / Urlaub für alle!«, dies bei gleichem Lohn. Die Gegenpropaganda konterte: »Nein zur Ferieninitiative! Fünf Wochen Urlaub und Ihre Stelle geht baden.« Typischer Populismus, könnte man von beidem sagen. Aber es gibt eine andere Sicht der Dinge. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger begannen nämlich nachzudenken: Wenn wir mehr Ferien haben, wird unsere Arbeit teurer. Vielleicht verlagern dann die Unternehmen tatsächlich mehr Arbeitsplätze ins Ausland und wir haben das Nachsehen. Die Unternehmer machen keine Geschenke, und auch diese Initiative ist keines, werden sich als Fazit viele gesagt haben. Die Mehrheit hat schließlich Nein gestimmt. Das entsprach einer nüchternen Abwägung: Lieber größere Arbeitsplatzsicherheit als mehr Urlaubswochen.

Als Gegenbeispiel erwähne ich die Initiative zum Minarettverbot, die auch im Ausland zu zweifelhafter Berühmtheit gelangt ist. Ja, in diesem Abstimmungskampf gab es handfesten Populismus und einseitige, emotional aufputschende Propaganda. Das Minarettverbot, das nun in der Verfassung steht, ist diskriminierend, weil es nicht generell Kirchtürme verbietet, sondern nur jene der religiösen Minderheit der Muslime. Falls es zu einem konkreten Entscheidungsfall kommt, könnte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg das Verbot als Verletzung von Menschenrechten ahnden. Die Schweiz wäre dann vor die Wahl gestellt, entweder

die Verfassungsvorschrift zu ändern, einen peinlichen Vorbehalt zur Europäischen Konvention zu erklären oder, noch peinlicher, aus der Europäischen Menschenrechtskonvention auszutreten. Insgesamt also eine unerfreuliche Situation.

Allerdings muss man sich beim Phänomen des Populismus auch fragen: Gibt es in der Schweiz wegen der Volksrechte mehr Populismus als in repräsentativen Demokratien wie Italien (mit Berlusconi), Frankreich (mit Le Pen) oder Österreich (seinerzeit mit Haider)?

Das eigentliche Problem liegt meiner Meinung nach an einem anderen Ort, nämlich in der eigentümlichen Ambivalenz direkter Demokratie. Auf der einen Seite ist sie friedensstiftend. Volksentscheide legen einen Konflikt bei, weil auch die Unterlegenen das Verdikt als letztes Wort in der Sache anerkennen. Auf der anderen Seite mobilisiert jeder Abstimmungskampf latente Konflikte, weil neben der eigentlichen Sachfrage meist auch tieferliegende gesellschaftliche Spaltungen – etwa zwischen Stadt und Land, oder zwischen Kapital und Arbeit – aufgebracht und thematisiert werden. Hier stehen die politischen Parteien in der Pflicht. Sie sind es ja, welche die Themen von Volksinitiativen teilweise selbst setzen, und die mit ihrer Argumentation den Vorschlag unterstützen oder bekämpfen. Für die Art und Weise, wie der Abstimmungskampf geführt wird, und dafür, dass er nicht zu einem bloßen Propagandakrieg wird, tragen die politischen Parteien eine große Verantwortung.

VIERTER EINWAND: Außenpolitik durch das Volk ist riskant und ungesund für das Land. Dass die Schweiz von einem EU-Beitritt bis heute nichts wissen will, dass sie auch 1992 eine Assoziation in den Wirtschaftsraum der EU, den EWR, in der Volksabstimmung ablehnte, entsprach dem Willen einer außenpolitisch seit je konservativen Mehrheit des Volkes. Dafür hat auch das Ausland viel Verständnis gezeigt. Weniger Verständnis fand die bereits erwähnte Minarett-Initiative. Als nun im Frühjahr 2014 eine Volksinitiative gegen die »Masseneinwanderung« in der Schweiz zum Erfolg kam, setzte die Schweiz nicht nur ihre bilateralen Vertragsbeziehungen zur EU aufs Spiel, sondern auch ihren Ruf im Ausland. Stimmen im Europäischen Parlament beschuldigten die Schweiz als fremdenfeindliches Land, das gegen grundlegende Rechtsprinzipien der EU verstoße.

Namhafte schweizerische Politiker beklagen denn auch eine zunehmende außenpolitische Isolation des Landes. Sie befürchten, diese Isolation könnte sich weiter verschärfen, weil sich die national-konservative Rechte der schweizerischen Volkspartei ganz offen gegen den Prozess der Europäisierung wendet und mit weiteren

Volksinitiativen auch den Konflikt mit der Menschenrechtsgerichtsbarkeit in Straßburg anheizt. Einige Staatsrechtler verlangen deshalb eine Einschränkung des Initiativrechts, um künftigen Schaden vom Land abzuwenden.

Die These einer sich isolierenden, abschließenden Schweiz ist freilich kritisch zu hinterfragen. Denn obwohl nicht Mitglied der Union, hat das Land die Übernahme des EU-Wirtschaftsrechts weit über die bilateralen Verträge hinaus teils schneller als viele EU-Mitglieder vollzogen. In dieser Freihandelspolitik gibt es auch Verlierer, so etwa die Bauern, das Binnengewerbe, die einfachen Angestellten und die gering Qualifizierten. Die Personenfreizügigkeit ist nur eines der Folgeprobleme schweizerischer Europäisierung, aber ein besonders virulentes: Auch Einwanderung schafft soziale Konflikte und Verlierer. Sie kennen diese auch. Nun haben wir mit gut 80.000 Personen pro Jahr eine verhältnismäßig sechsmal größere Einwanderung als in Deutschland, nämlich rund ein Prozent der Bevölkerung. Der Ausländerbestand liegt bei 23 Prozent. Die Schweiz hat, bezogen auf die Einwohnerzahl, eine der höchsten Einbürgerungsquoten in Europa, und die Jungen der zweiten Generation weisen die geringste Arbeitslosigkeit auf. Die Schweiz ist also nicht nur wirtschaftlich, sondern auch sozial ein nach wie vor offenes Land. Aber die Einwanderung ist Teil einer Europäisierung, welche viele als nachteilig empfinden.

Es dürften daher nicht »Fremdenfeindliche«, sondern Europäisierungsverlierer insgesamt sein, welche der Einwanderungsinitiative zum Erfolg verholfen haben. Die Verlierer europäischer Freihandelspolitik wurden außer von der SVP – der rechtskonservativen Partei – zu wenig ernst genommen. Die Abstimmung im Februar gegen die Personenfreizügigkeit kann also auch als Protest der Europäisierungsverlierer angesehen werden. Das heißt: Waren die Volksrechte früher vor allem das Oppositionsinstrument gegen die Innenpolitik der eigenen Regierung, so sind sie heute vermehrt auch ein Widerstandsrecht gegen das, was die Globalisierung als neoliberales Projekt mit vielen Verlierern ausmacht. In Deutschland ist das neoliberale Projekt der EU ja auch ein Stück weit ein Zwang; der Bundestag hat darin nicht mehr sehr viel zu sagen. Die schweizerische Regierung und das Parlament stehen vor der gleichen Situation, jedoch füllen die Volksrechte ein Demokratiedefizit auf, indem sie Globalisierungs- oder Europäisierungsvorhaben nicht nur annehmen, sondern auch ein Stück weit aufhalten können. Das bedeutet, wie erwähnt, ein beträchtliches Risiko für die Schweiz: das Risiko der außenpolitischen Isolation. Ob das auf die Länge gut kommt, kann niemand sagen.

Resümee: Licht und Schatten.

1. DIE WICHTIGSTEN CHANCEN: Die Stimmbürgerschaft vermag vernünftige Entschiede zu treffen. Die Tatsache, selbst entschieden zu haben, beinhaltet eine starke Legitimation für das politische System. Der effiziente Staat und die geringe Bürokratisierung in der Schweiz gehen mit auf die direkte Demokratie zurück. Politische Eliten respektieren die Präferenzen der Stimmbürgerschaft in den Abstimmungen oder berücksichtigen diese indirekt in der Gesetzgebung, um Referenden zu vermeiden.

2. WAHLEN VERLIEREN AN BEDEUTUNG: Direkte Demokratie zwingt politische Parteien zu stärkerer Kooperation. Sie hat in der Schweiz zur Konkordanz, zur ständigen, übergroßen Koalition der Regierung geführt, an der alle größeren Parteien beteiligt sind. Wahlen haben daher geringere Bedeutung als in einer parlamentarischen Demokratie, weil es keinen regelmäßigen Machtwechsel gibt. Es ist die Stimmbürgerschaft, die über das Referendum und die Volksinitiative eine punktuelle, aber permanente Opposition ausüben kann.

3. MITTELKLASSEBIAS UND EINSEITIGE PROPAGANDA ALS SCHATTEN: Direkte Demokratie bedeutet keine generelle Überforderung der Stimmbürgerschaft. Wenn aber Verfahren und Abstimmungsfragen komplex sind, bleiben vor allem untere soziale Schichten der Abstimmung fern. Einseitige Propaganda kann bei knappen und umstrittenen Streitfragen das Ergebnis beeinflussen. Die Finanzierung von Abstimmungskampagnen ist in der Schweiz nicht geregelt und wenig transparent.

4. GESCHICHTE: Die Schweiz hat die innen- und außenpolitischen Gefährdungen des 20. Jahrhunderts erfolgreich überlebt und ist in dieser Zeit von einem armen zu einem wohlhabenden Land geworden. Direkte Mitwirkung des Volkes und politische Stabilität waren miteinander vereinbar. Die Vergangenheit belegt gute Erfahrungen in der Innenpolitik. Die künftigen Auswirkungen in der Außenpolitik lassen sich noch nicht abschätzen.

5. RISIKEN: Konfliktlösung durch direkte Demokratie ist ambivalent. Einerseits genießt der Volksentscheid hohe Anerkennung als »letztes Wort« und trägt damit zur friedlichen Konfliktbeilegung bei. Andererseits werden in Abstimmungskämpfen gesellschaftliche Grundkonflikte – vor allem zwischen Stadt und Land, sowie zwischen Kapital und Arbeit – regelmäßig wieder artikuliert und zum Gegenstand politischer Kontroverse. Direkte Demokratie in der Außenpolitik birgt sowohl Risiken wie Chancen:

das Risiko der außenpolitischen Isolation auf der einen, die Chance der demokratisch legitimierten Einflussnahme auf die Globalisierung und Europäisierung auf der andern Seite. Mehr noch als im 20. Jahrhundert hängt deshalb heute die Vernunft direkter Demokratie von vernünftigen politischen Eliten und Parteien ab.

Was man in Hamburg von den Erfahrungen schweizerischer Volksrechte als Licht oder Schatten hält, was man davon als gutes oder schlechtes Vorbild nehmen will, liegt an der Bevölkerung selbst. Direkte Demokratie ist kein Exportartikel, den man als Gesamtmodell übernehmen könnte, sondern bleibt ein Experiment des *genius loci*: Die geeignete Form und das Gelingen direkter Demokratie hängen von der je eigenen Geschichte und politischen Kultur sowie der institutionellen Kreativität der direkt Betroffenen ab. ●

IMPRESSUM

HERAUSGEBERIN: Stiftungsverbund der Heinrich-Böll-Stiftungen
VERANTWORTLICH: Heinrich-Böll-Stiftung NRW
Graf-Adolf-Straße 100, 40210 Düsseldorf
GESCHÄFTSFÜHRUNG: Iris Witt
FACHKONTAKT FÜR HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (BUND): Dr. Anne Ulrich
PROJEKTKOORDINATION: Benjamin Pfeifer
REDAKTION: Benjamin Pfeifer, Dr. Anne Ulrich
AUTOR: Wolf Linder
TRANSKRIPTION: Franziska Hirschmann
LEKTORAT: Enrico Wagner (pertext)
GESTALTUNG: Bureau Sandra Doeller
FOTOS: Heinrich-Böll-Stiftung (Cover), Wolf Linder (Portrait)
ERSCHEINUNGSORT: gutvertreten.boell.de
ERSCHEINUNGSDATUM: Dezember 2014



Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer CREATIVE COMMONS LIZENZ. (CC BY-NC-ND).
Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:
→ Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors /der Autorin und der Rechteinhaberin (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
→ Keine kommerzielle Nutzung – Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
→ Keine Bearbeitung – Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.
Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung der Rechteinhaberin: internetredaktion@boell.de, ausführlicher Lizenzvertrag unter: <http://creativecommons.org>