

Silvano Möckli

**Stärken und Schwächen
der direkten Demokratie in der Schweiz**

202/1993

Erweiterte Fassung eines Referates an der Delegiertenversammlung des Forums
Helveticum

Bern, 20. April 1993

1 Einleitung

Lassen sich mich mit einer kurzen Geschichte beginnen. Zwei Studenten, ein Bürger aus der ehemaligen DDR und ein Bürger des US-Gliedstaates Kalifornien, absolvieren ein Gastsemester an der Hochschule St. Gallen. Sie haben schon viel über die direkte Demokratie in der Schweiz gehört, möchten aber, da sie noch etwas unsicher sind, das Urteil eines einheimischen Sachverständigen einholen. Sie bitten deshalb Herrn Professor Referendum um ein Gespräch. Dieser lädt beide zu sich nach Hause ein.

Als erster erscheint der Deutsche. Er hat sich bereits fleissig eingelesen und ist auf ein Buch des Schweizer Staatsrechtslehrers Fritz Fleiner gestossen. Der Student zitiert:

"Volksversammlungen und Presse stehen aber nicht bloss dem Politiker offen. In ihnen kommen auch die Männer zu Wort, die nicht den gesetzgebenden Behörden angehören. Auf diese Weise vermag der Arme, wie der Reiche, der Arbeiter, wie der Gelehrte und Künstler auf das schliessliche Zustandekommen eines Gesetzes Einfluss zu erlangen. Es hat das Referendum die alte Machtstellung der Parteien untergraben."¹

Ohne Zweifel, schliesst er, in der Schweiz habt Ihr noch die reine Volksherrschaft. Der Professor nickt: "Sie haben recht!"

Am nächsten Abend ist der Student aus Kalifornien eingeladen. Gleiches Gesprächsthema. Auch er hat sich eingelesen, aber offenbar gestützt auf andere Werke. Er zitiert Claire und François Masnata:

¹ Fritz Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 317.

"Die halb-direkte Demokratie ist in der Tat die 'geheime' Waffe der Rechten, da sie die Illusion von der Gleichheit bestärkt. ... Die halb-direkte Demokratie ist vielleicht die grösste Illusion des politischen Systems in der Schweiz."²

Ohne Zweifel, schliesst er, die Schweiz ist nur dem äusseren Schein nach eine direkte Demokratie. In Wirklichkeit - und jetzt verweist er auf Jean Ziegler - herrschen die Banken, die Konzerne und die Wirtschaftsverbände.

Der Professor hat geduldig zugehört, dann nickt er respektvoll und sagt: "Sie haben recht!"

Kaum ist der Student gegangen, stürzt die Frau des Professors ins Studierzimmer. Sie hat beide Male hinter der Türe gehorcht. "Mein Lieber", sagt sie in leicht vorwurfsvollem Ton, "gestern hast Du dem deutschen Studenten erklärt, er habe recht, und heute dem amerikanischen, er habe recht. Das geht doch nicht!"

Darauf antwortet der Gemahl seelenruhig: "Du hast auch recht!"

*

Sie wissen: die Schweiz ist "Weltmeisterin", was Sachabstimmungen auf nationaler Ebene angeht. Kein anderer Staat verfügt über so vielfältige und traditionsreiche direktdemokratische Instrumente. Mit Recht sind wir ein wenig stolz darauf. Allerdings: die Meinungen über den Wert und die Funktionsweise der direkten Demokratie sind kontrovers, bei Wissenschaftlern wie bei Politikern. Politiker befürworten entweder die direkte Demokratie - oder sie schweigen darüber, denn erklärte Gegnerschaft kann man sich der Wählerschaft gegenüber nicht leisten.

² Claire und François Masnata, Macht und Gesellschaft in der Schweiz, Darmstadt 1978, S. 137 f.

2 Thema

Ich möchte im folgenden über Stärken und Schwächen der direkten Demokratie in der Schweiz sprechen. Dabei greife ich sieben Punkte heraus.

3 These

Ich bin der Meinung, dass das politische System der Schweiz mit seinen direkt-demokratischen Elementen einigermaßen befriedigend funktioniert, wenn man es mit der Leistungsfähigkeit anderer politischer Systeme vergleicht. Unsere direkte Demokratie ist aber nur beschränkt exportfähig, und sie ist durchaus verbesserungsfähig.

4 Hintergrund

Dieses Thema ist gerade jetzt von Bedeutung, weil uns die EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 wieder einmal das "leidenschaftliche Gesicht der direkten Demokratie" - wie es in der VOX-Analyse heisst - vor Augen geführt hat. Und "die Lebendigkeit unserer politischer Kultur"³.

5 Stärken und Schwächen der direkten Demokratie

In der folgenden Tabelle habe ich Stärken und Schwächen der direkten Demokratie in der Schweiz aufgelistet.

³ Leonhard Neidhardt in der NZZ vom 6. Januar 1993, S. 15.

Ich unterscheide drei Ebenen des politischen Systems: die Ebene des Gesamtsystems (Makro), jene des Zwischenbereichs von Staat und Staatsbürger (Meso) und jene des einzelnen Bürgers (Mikro).

Stärken und Schwächen der direkten Demokratie in der Schweiz

Systemebene	Stärken	Schwächen
Makroebene	Integrationskraft Stabilität Legitimation Selbstbestimmung des Stimmvolkes Schutz der Kantone	Geringe Effizienz Innovationsschwäche Abstrakte Vorstellung eines "Volkswillens" Interpretationsnotstand Unbeständigkeit (keine klare politische Linie)
Mesoebene	Transparenz Zusätzliche Kanäle der Partizipation Bereicherung der öffentlichen Debatte Breit abgestützte Entscheide Interessenausgleich	Privilegierung organisations- und finanzstarker Gruppen Beeinflussbarkeit der Entscheide Interessenselektivität Tendenz zum Kompromiss Tyrannei der Mehrheit
Mikroebene	Akzeptanz Partizipationschancen Politische Sozialisation (Erziehung)	Ueberforderung durch hohen Komplexitätsgrad der Vorlagen Geringe Partizipation Geringes Sachwissen

Innert der mir zur Verfügung stehenden Zeit kann ich nur exemplarisch einige der oben aufgeführten Stärken und Schwächen herausgreifen. Ich formuliere und

diskutiere zu diesem Zweck sieben Hypothesen. Dabei wird sich zeigen, dass manche Stärken, unter anderen Gesichtspunkten betrachtet, Schwächen sind - und umgekehrt. Die direkte Demokratie ist eben ein recht ambivalentes Phänomen und entzieht sich einfachen Kategorisierungen.

5.1 Stärken

5.1.1 Systemstabilität

HYPOTHESE 1: Direkte Demokratie als dauerhafte verfassungsmässige Institution fördert längerfristig die Stabilität eines politischen Systems.

In den USA und in der Schweiz wird die direkte Demokratie gewöhnlich als stabilitätsfördernd angesehen, und zwar aus folgenden Gründen:

- Sie erleichtert den Zugang zum politischen System und lenkt den "Druck von unten" in institutionelle Kanäle.
- Sie zwingt die politische Elite zur dauernden Antizipation der "Volksmeinung".
- Sie lässt Konflikte "reifen" und entscheidet sie dann "endgültig".
- Sie eröffnet Unterlegenen neue Chancen.
- Sie ist ein Korrektiv zur Staatsgewalt, keine Gegengewalt. Sie paralysiert die Staatsgewalt nicht. Starke oppositionelle Kräfte werden mit der Zeit integriert.

Die Schweiz, die USA und Liechtenstein sind sehr stabile politische Systeme mit wenig Bruchstellen. Ob diese Stabilität mit dem politischen System und insbesondere mit den direktdemokratischen Institutionen zusammenhängt, kann nicht nachgewiesen

werden.⁴ Vieles spricht aber dafür. In der Schweiz waren die oft vorkommenden "Umstürze" in den Kantonen in den 1830er Jahren ein Motiv zur Einführung des Verfassungsreferendums.

Auch das von oben ausgelöste Plebiszit⁵ soll der Absicht nach die Systemstabilität fördern bzw. wiederherstellen und damit die bestehende Regierung stärken, und oft wird erst in dieser politischen Situation direkt ans Volk appelliert. Die tatsächlichen Konsequenzen können aber ganz andere sein: Bei bereits bestehender hoher Konfliktintensität kann ein Plebiszit destabilisierend wirken. Schwelende Konflikte werden aufgebrochen und artikuliert. Die ausgelösten Prozesse können eine Dynamik entwickeln, die nicht mehr kontrollierbar ist. In Italien z.B. verstärkt das Referendum die Dynamik bei Regierungskrisen (oder ist zumindest ein weiterer Faktor). In einer parlamentarischen Demokratie können parlamentarische Minderheiten mittels des Volks- oder Behördenreferendums Obstruktion betreiben.

5.1.2 Legitimation

HYPOTHESE 2: Direkte Demokratie ist eine starke Legitimationsquelle für politische Entscheide und für die Staatsorgane.

Legitimation heisst Anerkennungswürdigkeit eines Entscheids oder von Staatsorganen. Es scheint ein Glaubenssatz in der Demokratie zu sein, dass ein Entscheid um so legitimer ist, je mehr Bürger sich daran beteiligt haben.⁶ Obst (1986, 314) meint, dass

⁴ Für Werder (1978, 164) ist es erwiesen, dass die Volksinitiative "zweifelloos auch zur hohen Legitimität und Stabilität beigetragen hat, welche das schweizerische politische System trotz zunehmender gesellschaftlicher Probleme und trotz fehlender Opposition bis heute besitzt".

⁵ Darunter verstehe ich eine ad hoc von Staatsorganen angesetzte Volksabstimmung, wobei Zeitpunkt, Gegenstand und Fragestellung von den Staatsorganen festgelegt werden.

⁶ In Sitzungen der amerikanischen National Academy of Science, die sich über vier Jahre erstreckten, konnten sich die 61 Energieexperten nicht einigen, welcher Form der Energiegewinnung sie den Vorzug geben sollten, obwohl die Mehrzahl von ihnen der Atomenergie

sich "eine stärkere Legitimationsquelle als (die) direkte Mehrheitsentscheidung des Volkes nicht finden lässt". Für die Schweiz urteilt Kriesi (1990, 25), die Legitimationsfunktion der direktdemokratischen Institutionen könne "nicht gross genug veranschlagt werden".

Die Staatsorgane gewinnen an Legitimation, wenn sie sich eins mit dem Volk wissen oder dies zumindest vorgeben können. Ein nicht durch Wahlen an die Macht gelangtes Regime kann versuchen, sich durch Plebiszite die mangelnde Legitimation zu verschaffen, ohne einer personellen Alternative gegenüberzustehen.

In der nichtparlamentarischen Demokratie ist die Legitimation der Staatsorgane weniger vom Abstimmungsausgang abhängig. Erwartet wird von den Staatsorganen eine getreuliche Durchsetzung des Volkswillens. Direkte Demokratie legitimiert in der Schweiz die Entscheide, nicht die Staatsorgane.

Beim Plebiszit kann eine Niederlage des Regimes ihm eventuell die ohnehin schon schmale Legitimationsbasis vollends entziehen.⁷ Es bleibt deshalb, geheime Urnenabstimmung und korrekte Auszählung vorausgesetzt, stets ein Risiko.

Auch bei einem Plebiszit mit einem von den Staatsorganen angestrebten Resultat dürfte indessen der Legitimationszuwachs bescheiden sein, wenn nicht gar eine Legitimationseinbusse resultiert. Wenn vom Plebiszit Gebrauch gemacht werden muss, hat das Regime i.d. R. schon an Legitimität verloren, und die Volksabstimmung sollte doch gerade der Legitimationsbeschaffung dienen.

zuneigte. In einem Bericht schrieben sie: "Die Oeffentlichkeit wird darüber entscheiden müssen, welche Form der Energiegewinnung sie haben möchte, und zwar nicht allein aus technischen Ueberlegungen, sondern auch aus soziaethischen Gründen. Und für die letzteren erklären wir uns nicht zuständig, bedarf die Oeffentlichkeit, wenn sie ihre Entscheidung trifft, auch unseres Rates nicht."

⁷ Dies musste Chiles General Pinochet erfahren. Wider Erwarten verwarfen 55 Prozent der Stimmbürger am 5. Oktober 1988 ein Referendum, durch das er sich eine zweite "verfassungsmässige" Amtszeit bestätigen lassen wollte. Pinochet hatte geglaubt, er werde wie bei den Volksabstimmungen von 1978 (75 Prozent Ja-Stimmen) und 1980 (69 Prozent Ja-Stimmen) eine Mehrheit hinter sich bringen.

5.1.3 Akzeptanz

HYPOTHESE 3: Bei fairem Verfahren erhöht direkte Demokratie die Akzeptanz politischer Entscheide.

"Die Volksrechte basieren auf den rechtlich nicht erzwingbaren Voraussetzungen, dass sowohl die Mechanismen der Auslösung wie die sich ergebenden Abstimmungsmehrheiten vom Volksganzen auf die Dauer hingenommen oder akzeptiert werden, dass sie als Ausdruck des Volkswillens gelten." (Rhinow 1984, 211)

Es ist eine gängige Hypothese, dass Sachabstimmungen die Akzeptanz staatlicher Entscheidungen erhöhen (z.B. Obst 1986, 316), und oft wird die Forderung nach mehr direkter Demokratie damit begründet.

Volksabstimmungen sind jedoch keine hinreichende Bedingung für Akzeptanz. Es bedarf auch einer fairen rechtlichen Normierung der Formulierung der Abstimmungsfrage und des Abstimmungsverfahrens. Fairness und Einhaltung der Spielregeln sind allgemein Voraussetzungen für die Akzeptanz.

In der Schweiz kommen politische Entscheide mühsam zustande, aber wenn sie einmal getroffen sind, ist die Akzeptanz hoch. Ein Volksentscheid wirkt wie ein "Gottesurteil", Nichtakzeptanz ist verpönt. Bis heute hat die tiefe Stimmbeteiligung die Akzeptanz nicht beeinträchtigt.⁸

In Kalifornien zeigen sich Symptome schwindender Akzeptanz, nämlich dann, wenn eine Seite im Abstimmungskampf über weit mehr Mittel verfügte als die andere

⁸ Anders in Frankreich: Beim Referendum über Neukaledonien vom 6. November 1988 betrug die Stimmbeteiligung lediglich 37 Prozent und war damit so tief wie nie im 20. Jahrhundert. In den politischen Milieus Frankreichs herrschte danach "eher Katerstimmung über die faktische Entwertung des Referendums" (NZZ vom 8.11.1988, S. 1).

(Outspending). Der Gang zum Richter wird bei erfolgreichen Volksinitiativen fast zum Normalfall.

5.1.4 Sozialisation

HYPOTHESE 4: Direkte Demokratie hat gewichtige Sozialisations- und Lerneffekte. In der Schweiz und in den USA ist direkte Demokratie als hoher Wert internalisiert.

Inwiefern sind direktdemokratische Einrichtungen bedeutsam für die politische Sozialisation von Staatsbürgern? Prägt die Erfahrung im Umgang mit direktdemokratischen Institutionen Einstellungen und Werthaltungen? Werden diese Werte verinnerlicht? Resultate von empirischen Untersuchungen, welche diese Fragen behandeln, liegen nicht vor. Es können deshalb nur einige Vermutungen formuliert werden.

Politisches Interesse und "politische Reife" sind nicht naturgegeben, sondern werden in politischen Sozialisationsprozessen angeeignet. Jede Volksabstimmung ist auch Lern- und Reifeprozess, für die politische Elite wie für die Stimmbürger. Der Stimmbürger ist, ungeachtet seines Engagements, mit jeder Abstimmungskampagne dem direktdemokratischen Prozess ausgesetzt. Es wird, unabhängig vom Abstimmungsgegenstand, ein Erfahrungsschatz hinsichtlich des Umgangs mit direktdemokratischen Instrumenten und mit dem politischen Gegner aufgehäuft. So hat jede Abstimmung auch eine Sozialisationsfunktion. "Die unmittelbare Volksgesetzgebung ist als Instrument der praktischen Belehrung in der Politik unerreicht."⁹ Eine gewisse "politische Reife" eines Volkes scheint Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie zu sein. Diese politische Reife könnte nicht zuletzt im ständigen Umgang mit den Volksrechten erworben worden sein.¹⁰ Die Existenz von direktdemokratischen Institutionen und deren Anwendung allein reichen freilich nicht aus; es bedarf darüber hinaus gemeinsamer politischer Grundwerte.

⁹ James Bryce, *Moderne Demokratien*, Band 3, München 1926, S. 110.

¹⁰ Troitzsch (1979, 132).

Der Sozialisationseffekt dürfte dort am grössten sein, wo sich die politische Auseinandersetzung auch über face to face-Kontakte abwickelt. Es scheint deshalb günstig zu sein, wenn direkte Demokratie auch auf lokaler und regionaler Ebene besteht, wo grössere Erlebnisnähe möglich ist und der einzelne auch ohne Vermittlung durch intermediäre Organisationen direktdemokratisch aktiv sein kann. Das gilt für die Schweiz, die USA, Liechtenstein, nicht aber für die meisten Staaten, welche das Referendum "von oben" (= Plebiszit) kennen. Ja es empfiehlt sich, die Institutionen zuerst auf unterer Ebene "zu testen", was in der Schweiz und in Kalifornien historisch der Fall war.

Schon in der Gemeinde lernt der Schweizer Stimmbürger, dass vor einem Entscheid verschiedene Meinungen aufeinanderprallen, dass die Gesamtheit der Stimmbürger entscheidet und dieser Mehrheitsentscheid akzeptiert werden muss. Er findet sich einmal bei der Mehrheit, einmal bei der Minderheit. Insbesondere in kleinen und mittleren Gemeinden "mit ihren leicht überblickbaren Verhältnissen lernt der politisch aktive Schweizer, dass sich niemand auf das Volk berufen kann, der im Volk nicht auch tatsächlich durchdringt, dass jede Stimme gleich viel zählt und dass die im demokratischen Verfahren gefassten Beschlüsse politisch akzeptiert werden müssen".¹¹ Diese Erfahrung wirkt sich auf die längerfristigen Grundorientierungen der Stimmbürger aus.¹² Allerdings: Sachabstimmungen allein schaffen nicht automatisch den "guten Staatsbürger" (Cronin 1989, 88 f.).

Auf diese Weise werden direkte Demokratie, Beteiligung an der Abstimmung, Akzeptierung des getroffenen Entscheids und dessen Durchsetzung als Werte internalisiert. Nicht allein das persönliche Interesse ist die Triebfeder für den Gang an die

¹¹ Yvo Hangartner, Die kommunale Selbstverwaltung in der Schweiz; in: Deutsches Verwaltungsblatt 100 (1985), S. 866.

¹² "Teilnahme am demokratischen Prozess erhöht im allgemeinen die politische Kompetenz der BürgerInnen. Teilnahmemöglichkeiten bilden einen Anreiz, sich mit der zur Diskussion stehenden Problematik auseinanderzusetzen, was wiederum die Möglichkeit erhöht, dass Standpunkte anderer mitberücksichtigt werden." (Kriesi 1990, 23)

Urne. "Die Mehrheit stimmt aus Pflichtgefühl", meinen Gruner/Hertig¹³ für die Schweiz.

In den USA und der Schweiz ist die direkte Demokratie als Wert stark internalisiert, und nur eine kleine Minderheit denkt ernsthaft an deren Abschaffung. Die Stimmbeteiligung mag zuweilen gering sein; die Bürgerinnen und Bürger werden aber dann hellhörig, wenn man die direktdemokratischen Rechte beschränken möchte. "Die Bedeutung und Stabilität der direktdemokratischen Einrichtungen in der Schweiz oder in einigen US-Bundesstaaten erklärt sich wesentlich aus der (jahrhunderte)langen Uebung mit diesen Elementen."¹⁴

*

Nachdem ich Sie im Glauben an den Wert der direkten Demokratie bestärkt habe, sind Sie nun mental vorbereitet für das, was kommt: ein paar Ausführungen über Schwächen der direkten Demokratie.

5.2 Schwächen

5.2.1 Innovationsschwäche

HYPOTHESE 5: Direkte Demokratie nützt nicht generell den beharrungswilligen oder den veränderungswilligen politischen Kräften. Die konservativen Wirkungen des Referendums sind stark, die innovativen Wirkungen der Initiative sind mittelstark bis schwach.

¹³ Erich Gruner / Hans Peter Hertig, Der Stimmbürger und die "neue" Politik, Bern und Stuttgart 1983, S. 85.

¹⁴ Roderich Stintzing, Die Funktionsbedingungen der unmittelbaren Demokratie, unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz, Diss. Würzburg 1980, S. 138.

Eine der ersten Fragen, die sich politische Akteure bei der Diskussion über die direkte Demokratie stellen, ist gewöhnlich: was nützt mir dieses Instrument für meine Politik? Konservative erhoffen sich bewahrende, Progressive verändernde Wirkungen. Die Diskussion darüber, ob direkte Demokratie eher den politischen Wandel begünstigt oder verhindert, ist alt und taucht insbesondere in den Reihen linker politischer Bewegungen regelmässig auf. Gerade die veränderungswilligen Kräfte stehen vor dem Dilemma, einerseits dem Volk mehr Rechte zu geben, andererseits fortschrittliche Entscheidungen nicht zu verhindern. In der Bundesrepublik Deutschland haben radikale Linke vor Volksentscheiden gewarnt. Sie würden offenkundig machen, dass die Linke keine Mehrheit habe. "Zudem werde gerade durch die direkte Demokratie eine breite Identifikation von Bevölkerung und Staat erreicht. Die Linke dürfe daher eine Volksabstimmung nur fordern, wenn letztlich gesichert sei, dass sie nicht stattfände."¹⁵

Initiativen haben Signal- und Artikulationsfunktion. Sie signalisieren politische Probleme, für die Handlungsbedarf besteht. Weniger geeignet als zur Artikulation scheint die direkte Demokratie hingegen zur unmittelbaren Durchsetzung von Innovationsbegehren. Der Input in das politische System wird dank direktdemokratischer Möglichkeiten erhöht, der Durchfluss durch das politische System ist indessen zusätzlichen Hindernissen ausgesetzt. Direktdemokratische Prozesse sind schwer steuerbar, ihr Ausgang ist oft ungewiss.

Die Initiative wirkt in der Tendenz eher innovativ und dynamisch, das Referendum eher konservativ und bremsend. Verfassungsänderungen müssen in der Tat breit abgestützt sein, um in der Volksabstimmung eine Chance zu haben. Das obligatorische Verfassungsreferendum wirkt in der Schweiz konservativ, das fakultative Gesetzesreferendum gar "prophylaktisch" konservativ¹⁶. Das fakultative Referendum in der Schweiz entfaltet zuweilen gerade dann die grösste Wirkung, wenn es nicht

¹⁵ Obst (1986, 17).

¹⁶ Werder (1978, 48): "Der defensive Charakter des Referendums hat ... eine Benachteiligung aller jener Gruppen zur Folge, welche eine Veränderung des status quo und eine aktive staatliche Politik anstreben."

ergriffen wird, denn dies zeigt, dass es gelungen ist, alle "referendumsfähigen Gruppen" einzubinden, d.h. deren Interessen zu berücksichtigen. Dies wiederum ist nur möglich bei einem Konsens auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, was grössere Reformen ausschliesst.

Etliche Innovationen wurden in der Schweiz wegen des Referendums um Jahrzehnte verzögert oder gar verunmöglicht, so der Ausbau des Sozialstaates, das Frauenstimmrecht oder der UNO-Beitritt. Musterbeispiel für die Bremswirkung des Referendums sind die (vergeblichen) Bemühungen um die Totalrevision der Bundesverfassung, die vor mehr als 20 Jahren in Angriff genommen wurde.

5.2.2 Geringe Effizienz

HYPOTHESE 6: Direkte Demokratie verbreitert den Input ins politische System, sofern Akteure ohne politischen Entscheidungsanteil davon Gebrauch machen können. Bezogen auf einzelne Entscheidungen ist die Effizienz geschmälert, bei einer längerfristigen Bilanz wirkt indessen die politische Stabilität effizienzfördernd.

Als Effizienz sei hier das Verhältnis zwischen politischen Kosten (aufgewendeten Ressourcen) und den Leistungen eines politischen Systems definiert.

Troitzsch (1979, 126) schreibt: "Volksbegehren und Volksentscheid schmälern die Effizienz eines politischen Systems." Solche Bedenken gegenüber der direkten Demokratie sind weit verbreitet.

"Wenn eben alle mitfordern, mitverneinen, mitopponieren und mitbeschliessen können, dann verfügen einzelne Einrichtungen des politischen Systems über weniger an Handlungskompetenzen oder Funktionen." (Neidhart 1983, 28) Fijalkowski meint, Volksinitiativen und Volksentscheide "mögen zwar die Durchsetzungskosten politischer

Entscheidungen verringern, tun dies jedoch nur um den Preis der Erhöhung der Aushandlungskosten"¹⁷.

Die Frage ist, ob die Effizienzeinbusse durch andere Vorteile kompensiert wird (Kontinuität, Stabilität, Akzeptanz, Legitimation). Regierungskrisen und Brüche im politischen System wirken effizienzmindernd. In konsensuellen Systemen scheint die kurzfristige Effizienz stets geringer als in majoritären. Entscheidend ist, wie die längerfristige Gesamtbilanz aussieht. Was an Effizienzschmälerung bei der Problemverarbeitung resultiert, dürfte durch die Effizienz bei der Entscheidungsdurchsetzung kompensiert werden. Die Widerstandskosten sinken mit steigendem Konsensgrad. In einem konsensuellen System wie der Schweiz werden meist nur bedächtig kleine Schritte gemacht und nach Möglichkeit alle bedeutenden politischen Kräfte mit-eingebunden, deshalb ist der politische Widerstand bei der Durchsetzung gering.

Systemtheoretisch gesprochen: Der Inputstrom ins politische System wird verbreitert, der Durchfluss durch das politische System aber verzögert, zum Teil auch abgeschwächt bzw. verhindert. Es wird nicht in derselben Zeit derselbe "Output" erzielt wie in der repräsentativen Demokratie. Unter diesem Kriterium schneidet die direkte Demokratie schlechter ab. Falls der Output dann aber zustandekommt, ist die Akzeptanz hoch. Und in jedem Fall resultieren Lerneffekte bei mehr politischen Akteuren als in der repräsentativen Demokratie.

In der Schweiz wird mit Sicht auf das Verhältnis zur EG und zum EWR gegenwärtig diskutiert, ob es notwendig sei, im Hinblick auf die Europakompatibilität - eben weil direktdemokratische Institutionen die Innovations- und Reaktionsfähigkeit des politischen Systems zu beschränken scheinen - direktdemokratische Elemente zu eliminieren¹⁸.

¹⁷ Jürgen Fijalkowski, Neuer Konsens durch plebiszitäre Oeffnung? In: Randelzhofer/Süss (Hrsg.), Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz, Berlin/New York 1986, S. 265.

¹⁸ Vgl. Borner / Brunetti / Straubhaar, Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall? Zürich 1990; Raimund E. Germann, "Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen in der Schweiz", in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft,

In der Tat dauert der politische Entscheidungsprozess in der Schweiz gewöhnlich sehr lang. Die direkte Demokratie ist in der Schweiz jedoch keineswegs die einzige Ursache der langen Entscheidungsprozesse: Faktoren wie Föderalismus, Zweikammerparlament, Parteienvielfalt und Konkordanz kommen hinzu. Ein majoritäres System, in dem die politische Mehrheit ohne Rücksicht auf die Minderheit politische Entscheide fällt und durchsetzt, würde den politischen und sozialen Verhältnissen in der Schweiz zutiefst zuwiderlaufen und den Bestand des Staatswesens gefährden.

5.2.3 Geringe und selektive Partizipation

HYPOTHESE 7: Die zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten, welche die direkte Demokratie bietet, werden nur von einer kleinen "Gegenelite" tatsächlich in Anspruch genommen.

Direkte Demokratie bietet zusätzliche Möglichkeiten politischer Partizipation. "In einer endgültigen Analyse kommt man ... zu dem Ergebnis, dass Bürgerinitiativen und Referenden ein äusserst wirkungsvolles Mittel in einer Demokratie darstellen können, indem sie zu Recht erzürnten Bürgern die Möglichkeit eröffnen, sich über das etablierte System einer repräsentativen Demokratie hinwegzusetzen und die gesetzgeberischen Dinge selbst an die Hand zu nehmen."¹⁹ "Die Initiative ermöglicht es vernachlässigten Interessen, sich unter Umgehung der bestehenden repräsentativen Instanzen zu artikulieren und politischen Einfluss zu nehmen." (Werder 1978, 152) Zwischen den Wahlen können die Bürger mittels direkter Demokratie nicht nur am politischen Willensbildungsprozess, sondern auch am staatlichen Entscheidungsprozess teilhaben.

31/1991, S. 257 - 270.

¹⁹ John Naisbitt, Megatrends: ten new directions transforming our lives, New York 1982. Deutsch: Megatrends. 10 Perspektiven, die unser Leben verändern werden, Bayreuth 1984, S. 246 f.

Wer macht aber von den zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten tatsächlich Gebrauch? Nur eine kleine Minderheit politisch aktiver Bürger. Der Mehrheit scheint es zu genügen, die Gewissheit zu haben, in Notfällen über ein direktdemokratisches "Sicherheitsventil" zu verfügen.²⁰ Direkte Demokratie erhöht die Stimmbeteiligung nicht. Sie erhöht aber die Partizipation oppositioneller Eliten. Gruppen ohne politischen Entscheidungsanteil und Einzelgänger können sorgfältig ausgehandelte Kompromisse der politischen Elite unterlaufen und Entscheidungsanteil gewinnen.

Selbst Verfechter vermehrter politischer Partizipation sind nicht notwendigerweise für die direkte Demokratie, denn die Teilnahme an einer Abstimmung bedarf nur einer minimalen Anstrengung. Der Akt des Abstimmens ist passiv. Am meisten Einfluss haben jene wenigen, welche den direktdemokratischen Prozess auslösen, nicht jene vielen, die ihn abschliessen. Intensive Teilnahme ist mit hohen Zeit- und Informationskosten verbunden, und nur wenige sind bereit, diese auf sich zu nehmen.

Zudem ergibt sich ein Partizipationsparadoxon: Je mehr Bürger an der Abstimmung teilnehmen, desto geringer ist der individuelle Einfluss (Rhinow 1984, 165). Die Erkenntnis in die beschränkte Effektivität der Partizipation führt tendenziell zur Resignation (ebenda, 166).

Die Staatsorgane in der Schweiz neigen wegen des Vorhandenseins direktdemokratischer Instrumente zu einer Strategie der Partizipationsvermeidung: Sie versuchen, die Inanspruchnahme direktdemokratischer Rechte möglichst gering zu halten, indem sie referendumpflichtige Erlasse innerhalb der politischen Elite breit abstützen und Initianten mit Konzessionen zum Rückzug der Initiative zu bewegen versuchen.

²⁰ "Empirische Untersuchungen belegen, dass von dem im Prinzip gleichen Recht aller, intensiver politisch zu partizipieren und aktiver auf die politischen Auswahl- und Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen, immer nur eine Minderheit Gebrauch macht." Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 1990, S. 21.

Die in der Schweiz (auch) durch die direkte Demokratie erzwungene Konkordanz sei Demokratie ohne das Volk par excellence, schreibt Germann²¹. Innerhalb dieses gütlichen Einvernehmens haben indessen die direktdemokratischen Interventionsmöglichkeiten beträchtliche Vorwirkungen.

Erzeugen direktdemokratische Rechte nur die Illusion vermehrter Mitsprache, wie Silagi²² meint? Die Mehrheit der Autoren ist anderer Meinung. "Die direktdemokratischen Rechte vermitteln dem aktiven Volk trotz aller Vorverfahren mehr Partizipationschancen als jede Konkurrenzdemokratie dies je vermöchte." (Rhinow 1984, 245). Robert Schediwy urteilt über die Schweiz: "Niemand wird sich mit allen Ergebnissen der Schweizer Referendumsdemokratie voll identifizieren. Aber in einem grundsätzlichen Sinn bestimmt die Schweizer Bevölkerung in weit höherem Masse über ihr Schicksal als es die Bevölkerung anderer Staaten mit verwandtem politischem System tut."²³ Und Karsten Bugiel meint: "In keinem anderen Gemeinwesen war und ist der Staat so sehr Angelegenheit aller und so wenig die Angelegenheit einer besonderen Schicht wie in der Schweiz."²⁴

6 Fazit: Realistisches Demokratieverständnis

Jede politische Institution und jeder institutionalisierte politische Entscheidungsprozess hat Unzulänglichkeiten. Messlatte für die direkte Demokratie können nicht "ideale

²¹ Raimund E. Germann, Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung, Bern/Stuttgart 1975, S. 438 f.

²² Michael Silagi, Direkte Demokratie in den US-Staaten, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N.F., Band 31, Tübingen 1982, S. 288.

²³ Robert Schediwy, Empirische Politik. Chancen und Grenzen einer demokratischeren Gesellschaft, Wien 1980, S. 120 f.

²⁴ Karsten Bugiel, Das Institut der Volksabstimmung im modernen Verfassungsstaat. Zur Verfassungslage und Rechtspraxis bürgerlicher Sachentscheidungsrechte, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 18 (1987), Heft 3, S. 415.

Demokratien", sondern müssen repräsentative Demokratien in vergleichbaren Staaten sein.

Die Ergebnisse der direkten Demokratie in der Schweiz sind nicht so positiv, wie entschiedene Befürworter es erhofft, aber auch nicht so negativ, wie erbitterte Gegner es befürchtet haben. Die Bürgerschaft partizipiert durchschnittlich wenig, ist oft unzureichend informiert und zuweilen manipuliert. Hauptakteure sind jene, die auch im repräsentativdemokratischen Prozess aktiv sind. Gleichwohl vergrößert direkte Demokratie den Entscheidungs- und Vetoanteil nichtetablierter politischer Gruppierungen. Direkte Demokratie ist nicht "besser" als rein repräsentative. Demokratie ist wohl nicht (allein) eine Frage repräsentativer oder direktdemokratischer Technik, sondern eine Lebenshaltung, eine politische Kultur. Die Qualität der Demokratie kann nicht ausschliesslich nach ihren Institutionen beurteilt werden, sondern muss auch daran gemessen werden, wie diese Institutionen mit politischem Leben erfüllt werden.

Die Einführung direktdemokratischer Institutionen kann nicht unbesehen von der Tradition und der Struktur eines politischen Systems empfohlen werden. Sie sind geeignet für die politischen Gegebenheiten in der Schweiz und den USA - vielleicht aber nicht für andere Staaten.

Ich plädiere für ein realistisches Demokratieverständnis: Abstimmungen aller über alles jeden Tag sind unmöglich. Auch die direkte Demokratie bedarf der Leitung. Das "Volk" ist nicht handlungsfähig, sondern immer nur eine Elite, die ans Volk appellieren kann.

Selbstregierung des Volkes ist in der Praxis unmöglich. Der Volkswille bedarf der Formung durch Repräsentanten; er antwortet nur auf Fragen. Auch in der direkten Demokratie bedarf es einer aktiven Minderheit, welche die "Initiative" ergreift. Direkte Demokratie ist deshalb immer nur Ergänzung, nie Ersetzung der repräsentativen Demokratie. Die handelnden Akteure sind oft die selben. Direktdemokratische Instrumente sind eine zusätzliche Option im politischen Kampf. Entschieden wird zwar durch einen Teil des Volkes; Auslösung, Vorbereitung, Formulierung, Begründung der Entscheidung liegen aber bei einer Elite.

Direkte Demokratie schmälert in der Schweiz das Interesse an Parlamentswahlen. Aber wir ziehen es vor, mit 40 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu einer langen Reihe von Fragen Stellung zu nehmen, als mit 80 Prozent alle vier Jahre Vertreter ins Parlament zu wählen.

Direkte Demokratie ist ein Sicherheitsventil, "the gun behind the door". Sie ist ein Korrektiv zu den Staatsorganen und den politischen Parteien. In der Schweiz wie in den USA ist eine Einschränkung der direkten Demokratie nicht mehrheitsfähig.

Nicht Eliminierung, sondern Reformierung und Revitalisierung der direkte Demokratie heisst in der Schweiz wie in den USA die Lösung!

Literatur zur direkten Demokratie

(Weitere Literatur in den Anmerkungen)

BUTLER, DAVID / RANNEY, AUSTIN (Ed.),
Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory, Washington 1978

CRONIN, THOMAS E.,
Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge (MA) and London 1989

KRIESI, HANSPETER,
Die demokratische Frage, Travaux et communications du Département de science politique, Université de Genève, 1990

MAGLEBY, DAVID B.,
Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States, Baltimore and London 1984

MÖCKLI, SILVANO,
- Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien, "Staat und Politik" Nr. 34, Bern 1987
- Direkte Demokratie im Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/1991, S. 31 - 43
- Direkte Demokratie in Kalifornien, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 31/1991 (a), S. 27 - 44
- Direkte Demokratie und die Annäherung der Schweiz an die EG, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 32/1992, S. 205 - 217

MOSER, CHRISTIAN,
Institutionen und Verfahren der Rechtssetzung in den Kantonen, Bulletin des Schweizerischen Nationalfonds Nr. 13, Nationales Forschungsprogramm Nr. 6, Bern 1985

NEIDHART, LEONHARD,
- Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970
- Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 23 (1983), S. 13 - 43

OBST, CLAUS-HENNING,
Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Zulässigkeit und politische Konsequenzen, Diss. Giessen, Köln 1986

RHINOW, RENE A.,
Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N.F., Bd. 103, 1984, II. Halbband, S. 111 -273

ROMMELFANGER, ULRICH,
Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und vergleichende Untersuchung, Diss. Trier, Berlin 1988

SCHIFFERS, REINHARD,
Elemente der direkten Demokratie im Weimarer Regierungssystem, Düsseldorf 1971

TROITZSCH, KLAUS G.,
Volksbegehren und Volksentscheid. Eine vergleichende Analyse direktdemokratischer Verfassungsinstitutionen unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, Diss. Meisenheim am Glan 1979

WERDER, HANS,
Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978