

Handout zum Vortrag vom 23. Oktober 2008:

Linder, Wolf (1994): Direct Democracy and Power-Sharing¹

1. Allgemeines

Beeinflusst von den Ideen der französischen Revolution und französischen Verfassungsentwürfen nahm die Schweiz direktdemokratische Elemente in die Bundesverfassung auf. 1874 bzw. 1891 führte sie das Referendum und die Initiative ein. Der schweizerische Gesetzgeber war sich darüber im Klaren, dass die Ideen der direkten Demokratie nicht auf alle politischen Entscheidungen angewendet werden können. Sehr wichtige Fragen werden in der Verfassung geregelt und können mittels obligatorischen Referendums verhindert bzw. mittels Initiative durchgesetzt werden. Wichtige Bestimmungen werden in Gesetzen festgehalten, die wiederum mittels fakultativen Referendums verhindert werden können. Nur Entscheidungen von untergeordneter Wichtigkeit werden alleine dem Parlament bzw. der Regierung überlassen.

2. Das Stimmvolk

2.1 Anzahl und Zusammensetzung der Stimmenden

Nach Linders Berechnung nehmen nach Abzug der nicht Stimmberechtigten (vor allem Kinder und Ausländer) und der Nichtstimmenden lediglich 24 % der schweizerischen Bevölkerung an Abstimmungen teil. Dies bedeutet, dass bereits 12 % der Bevölkerung ausreichen, um über den Ausgang einer Abstimmung zu entscheiden. Die direkte Demokratie zeichnet sich jedoch nicht dadurch aus, dass der Wille *jedes* Stimmberechtigten berücksichtigt wird, sondern durch die Art und Weise, wie die Entscheidung zustande kommt (Legitimation durch Verfahren). Die tiefe Stimmbeteiligung ist aber deshalb problematisch, weil sie von sozialer Ungleichheit gezeichnet ist: Unter den Stimmenden befinden sich mehr Männer, mehr über 40 Jährige, mehr Gutgebildete, mehr Reiche, mehr Parteimitglieder und mehr Deutschweizer.

2.2 Meinungsbildung

Linder nennt folgende Faktoren, die den Abstimmungsentscheid des Einzelnen beeinflussen: private Diskussionen über persönliche Erfahrungen, Aussagen von Politikerinnen und Parteiführern, Massenmedien und politische Propaganda. Die Parteibindungen der Schweizerinnen und Schweizer zeigen jedoch eine eher abnehmende Tendenz. Laut einer von Linder zitierten Studie haben viele Stimmberechtigten wenig Faktenwissen und folgen deshalb oft den Argumenten, die sie der Abstimmungspropaganda entnehmen. Dies wirft ein problematisches Licht auf die Intransparenz der Kampagnenfinanzierung in der Schweiz.

3. Wirkung der direkten Demokratie

3.1 Direkte Wirkung

Mit der Volksinitiative wird dem Volk die Möglichkeit geboten, einen Teil der politischen Agenda zu besetzen, Innovationen zu beschleunigen und politische Tabu- oder Minderheitenthemen zur Diskussion zu bringen.

Dem Referendum kommt hingegen eher eine Bremswirkung zu, indem es vom Parlament genehmigte Vorlagen verhindern kann und somit den Status quo begünstigt.

3.2 Indirekte Wirkung

Auch wenn eine Volksinitiative keine Mehrheit in der Abstimmung findet, werden nicht selten ihre Ideen von Regierung und Parlament aufgenommen und meistens in abgeschwächter Form in einem direkten oder indirekten Gegenvorschlag umgesetzt. Die Initiative hilft auch, neue soziale Bewegungen oder Parteien zu etablieren, indem sich diese durch die Lancierung einer Initiative ein Profil geben können.

¹ Linder, Wolf (1994): "Direct Democracy and Power-Sharing", in: *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. New York: St. Martin's Press: 84-137.

Die indirekten Wirkungen des Referendums sind noch bedeutender. Es ist nämlich in beträchtlichem Masse für das System der Konkordanzdemokratie verantwortlich. Nach Einführung des fakultativen Referendums 1874 musste der "Einparteien-Bundesrat" zunächst den Katholisch-Konservativen und später der heutigen SVP und der SP den Einzug in die Exekutive gewähren. Nur durch diese Integration konnte verhindert werden, dass nicht alle wichtigen Gesetzesvorhaben der freisinnigen Mehrheit durch ein Referendum herausgefordert wurden.

Nebst der Auswirkung auf die Zusammensetzung der Landesregierung beeinflusst das Referendum auch den Gesetzgebungsprozess massgeblich. Das Ziel von Regierung und Parlament ist es nämlich, dass gegen ihre Vorlagen kein Referendum ergriffen wird, bzw. dass sie einem solchen standhalten. Dies soll ein vorparlamentarisches Verfahren, die so genannte Vernehmlassung, gewährleisten. Dabei bildet der Bundesrat am Anfang eines Gesetzes- oder Verfassungsprojekts einerseits Expertenkommissionen und konsultiert andererseits betroffene Verbände, Parteien und Interessengruppen. Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens arbeitet die Regierung und das Parlament eine Vorlage aus, die die wichtigsten Anliegen der relevanten Akteure aufzunehmen versucht. Dabei kommt dem Bundesrat die Rolle eines Mediators zwischen extremen Forderungen zu. Das (drohende) Referendum zwingt somit die Akteure, einen Kompromiss einzugehen, der allen relevanten Gruppen Zugeständnisse macht. Dieser durch das Referendum bedingte Prozess hat zur Folge, dass es in der Schweiz zu keinen abrupten Politikwechseln kommt und Veränderungen nur inkrementell zustande kommen.

4. Mögliche Kritikpunkte am System der direkten Demokratie

Durch die so erzwungenen Elitenverhandlungen, die oft noch ausserparlamentarisch stattfinden, verliert das eigentlich basisdemokratische Instrument etwas von seinem ursprünglichen Glanz. Dies bedeutet nämlich, dass sich direkte Demokratie und Eliteneinfluss nicht gegenseitig ausschliessen müssen. Es wird auch bemängelt, dass sich einige Interessensgruppen mehr Gewicht verschaffen können, weil sie beispielsweise Mitglieder mit sehr homogenen Interessen vertreten, während andere grosse Organisationen (z.B. Konsumentenorganisationen), die viel heterogenen Interessen ihrer Mitglieder nicht so eindeutig formulieren und durchsetzen können. Ausserdem ist es den Anführern der Interessengruppen überlassen, darüber zu befinden, ob die Interessen ihrer Mitglieder im Kompromiss angemessen vertreten sind. Einzelne Personen besitzen die Organisationskapazität, die für die Ergreifung eines Referendums notwendig ist, kaum. Es gibt auch Kritiker, die das Referendum dafür verantwortlich machen, dass wirtschaftliche Organisationen mehr Einfluss haben, als politische Parteien. Dies kann für die Wirtschaft jedoch auch problematisch sein, da einzelne Unternehmen durch ihren Einfluss auf den Staat ihre Position im Markt kurzfristig schützen können, dadurch aber langfristig wichtige Innovationsschritte verpassen. Dies führt zur Kritik, dass durch das Referendum allgemein kurzfristige Interessen stärker gewichtet werden als langfristige.

5. Vergleich mit Mehrheitsdemokratien

Ein gewichtiger Unterschied zwischen einer Mehrheitsdemokratie und dem schweizerischen System liegt beim Einfluss der Wählerschaft bzw. Stimmberechtigten. Die Wählerin in einer Mehrheitsdemokratie wählt mit ihrer Stimme für eine Partei ein bestimmtes, im Voraus erkennbares, politisches Programm. Die Stimme für eine Partei in der Schweiz hat jedoch nicht die gleiche Wirkung, da keine Partei alleine regieren und somit ihr Programm umsetzen kann. Der Schweizer Stimmbürger hat hingegen auf einzelne politische Fragen einen sehr grossen Einfluss, während diese in Mehrheitsdemokratien von den Politikern alleine geregelt werden (trade off der Wirkungen von Abstimmungen und Wahlen).

Das letztere System erlaubt zwar mehr Innovation, jedoch weniger Integration als die direkte Demokratie.