

# Reformbedarf in der direkten Demokratie? Elitistische Einsprüche, partizipatorische Ansprüche und prozedurale Gelassenheit

**Marc Bühlmann**<sup>1</sup> | *In der aktuellen Debatte über «Initiativenflut» und «classe politique» gibt es zwei Lager: Das elitistische Lager beklagt eine Überforderung des Systems und will die Zahl an Volksbegehren senken. Das partizipatorische Lager kritisiert eine Verselbstständigung der Elite und fordert die Schwächung von Kontrollorganen. Beide Krisendiagnosen und demokratietheoretischen Prämissen sind nicht haltbar, wenn das semi-direktdemokratische System als Prozess eines dauernden Aushandelns immer nur vorläufiger Entscheide begriffen wird. Der Beitrag plädiert für systemkonservative Gelassenheit.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Die aktuelle Reformdebatte als Folge von diagnostizierten Systemkrisen
- 3 Empirische Einwände gegen die Krisendiagnosen
  - 3.1 Überforderung des politischen Systems?
  - 3.2 Verselbstständigung der Elite?
- 4 Theoretische Einwände
- 5 Plädoyer für systemkonservative Gelassenheit

## 1 Einleitung

Bei der medial verstärkt als äusserst hitzig dargestellten aktuellen Debatte um Reformen der direkten Demokratie scheinen sich zwei unversöhnliche Positionen gegenüberzustehen, die aufgrund unterschiedlicher Krisendiagnosen verschiedene Forderungen stellen:

Auf der einen Seite wird eine Überforderung des politischen Systems durch die an Zahl und inhaltlichen Forderungen zunehmenden direktdemokratischen Inputs beklagt. Initiativenflut, Überforderung der Stimmbevölkerung, irrationale Urnenentscheide oder Überlastung des Parlaments bei der Behandlung und Umsetzung von Volksbegehren seien Indizien für eine veritable Krise der schweizerischen Demokratie.

Auf der anderen Seite wird eine Krise aufgrund einer zunehmenden Entfremdung der politischen Elite von der Bürgerschaft diagnostiziert. Die als «classe politique» beschriebenen, direkt oder indirekt gewählten Amtsträger in Parlament, Regierung oder Judikative nähmen den Willen der Bevölkerung nicht mehr wahr und setzten an der Urne legitimierte Entscheide nicht oder nur stark verwässert um.

In diesem Beitrag soll eine dritte Position verteidigt werden: die Position systemkonservativer Gelassenheit, für die Reformdiskussionen zwar zentraler Bestandteil lebendiger Demokratie sind, die aber keinen Bedarf an institutionellen

Änderungen sieht. Diese Position wird in drei Schritten aufgebaut: Erstens werden die Krisendiagnosen der beiden Lager diskutiert, um zweitens deren Validität anhand von zeithistorisch-empirischen Analysen zu untersuchen. Weil diese empirischen Untersuchungen Spielraum für Interpretationen offen lassen, werden drittens die demokratietheoretischen Positionen der beiden Lager seziert.

## **2 Die aktuelle Reformdebatte als Folge von diagnostizierten Systemkrisen**

Würde die Virulenz der aktuellen Debatte als Gradmesser für die Notwendigkeit für Reformen dienen, müsste von einer veritablen Krise der Demokratie in der Schweiz gesprochen werden. Die mit einigem medialem Echo geführten Diskussionen um Initiativenflut, Missachtung des Volkswillens, Ritzen von Verfassungsrahmen oder Geheimgruppen, mit denen die direkte Demokratie abgeschafft werden soll, nimmt teilweise hysterische Züge an. Auch wenn Reformdiskussionen für politische Systeme von lebenswichtiger Bedeutung sind, sollte die Notwendigkeit von institutionellen Anpassungen genau geprüft werden. In diesem Beitrag werden dabei nicht wie üblich Problemlösungen diskutiert, sondern das Ziel ist die Hinterfragung der kolportierten Krisendiagnosen<sup>2</sup>, die sich grob zwei Lagern zuordnen lassen:

Auf der einen Seite wird eine Überforderung des Systems diagnostiziert. Virulent diskutiert wird etwa das mit dem Begriff «Initiativenflut» umschriebene Phänomen der zunehmenden Zahl an lancierten Volksbegehren, deren Behandlung nicht nur immer mehr koste (insbesondere in Form von Beratungszeit im Parlament), sondern deren Forderungen auch immer schwieriger umzusetzen seien. Deshalb werden nicht nur höhere Hürden für die Einreichung von Initiativen, sondern auch Möglichkeiten für die Entschärfung von deren Inhalten gefordert. Ziel müsse sein, «irrationale» Volksentscheide zu verhindern und die Behandlung komplexer Themen der «geduldigen Sachdebatte der Informierten» im parlamentarischen Raum zu überlassen.<sup>3</sup> Vermieden werden sollen «schludrige Verfassungstexte und rechtsstaatlich fragwürdige Forderungen»<sup>4</sup> und ein «Abgleiten ins Plebiszitäre» (Koller 2014).

Auf der anderen Seite wird eine Verselbstständigung der politischen Elite beklagt. Die klassische (linke) Forderung dieses Lagers war in den 1970er- und den 1990er-Jahren ein Ausbau der Volksrechte. In der aktuellen Debatte wird hier freilich weniger eine Erweiterung des direktdemokratischen Instrumentariums gefordert als ein Abbau von Kontrollinstanzen, die – so die Klage – verhindern, dass der so bezeichnete «Volkswille» unverfälscht umgesetzt werde. Die «Durchsetzungsinitiative» der Schweizerischen Volkspartei (SVP) kann als Versuch betrachtet werden, die Kontrolle des Parlaments bei der Umsetzung einer Verfassungsgrundlage zu umgehen, während mit der Ausschaffungs-, der

Selbstbestimmungs- oder der Pädophileninitiative die nachträgliche Kontrolle durch die Judikative eingeschränkt werden soll.

### **3 Empirische Einwände gegen die Krisendiagnosen**

In der Folge wird mit Hilfe einer zeithistorischen Kontextualisierung der aktuellen Debatte der Frage nachgegangen, ob die jeweiligen Krisendiagnosen einem empirischen Test standhalten.

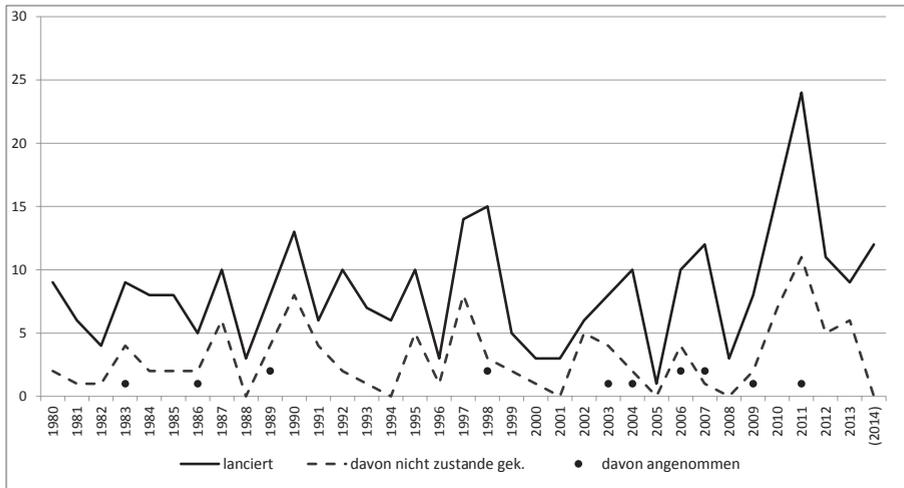
#### **3.1 Überforderung des politischen Systems?**

Das Postulat einer Überforderung des politischen Systems aufgrund zunehmender politischer Forderungen von ausserhalb des parlamentarischen Betriebs kulminiert im Begriff «Initiativenflut». Die Darstellung aller lancierten Initiativen in den letzten 35 Jahren<sup>5</sup> scheint tatsächlich eine Zunahme naheulegen (Abb. 1). Doch rechtfertigt die anscheinend vor allem (vor)wahlbedingt zyklisch ansteigende Lancierung von Initiativen die Behauptung einer «Initiativenflut»? Einerseits sticht bei der Betrachtung der lancierten Initiativen vor allem die Spitze im Jahr 2011 ins Auge, in dem nicht weniger als 24 Begehren lanciert wurden. Abgesehen von diesem Kulminationspunkt scheint es hingegen eher schwierig, von einem deutlich zunehmenden Trend zu sprechen. Andererseits sollten auch die nicht zustande gekommenen Begehren betrachtet werden. Tatsächlich meistern im langjährigen Schnitt lediglich zwei von drei lancierten Initiativen die Unterschriftenhürde, und dieser Anteil bleibt über die Zeit erstaunlich stabil. Auch wenn in einzelnen Jahren mehr Initiativen lanciert werden, scheidet in der Regel rund ein Drittel dieser lancierten Begehren.

Auch die oft vorgebrachte Argumentation, dass in den letzten 30 Jahren im Vergleich zu den vorhergehenden Jahren viel mehr Initiativen erfolgreich waren als früher,<sup>6</sup> muss unter Berücksichtigung nicht zustande gekommener Begehren betrachtet werden: Von allen 296 von 1980 bis 2014 lancierten Initiativen bedeuten die 14 an der Urne erfolgreichen Begehren einen Anteil von 4,7 %. Diese Erfolgsquote war in den rund 100 Jahren zuvor allerdings nicht kleiner: Die 8 erfolgreichen Initiativen zwischen 1891 und 1979 stammen von total 72 abgestimmten Begehren; geht man konservativ davon aus, dass auch in dieser Zeitspanne rund ein Drittel der lancierten Begehren nicht zustande kamen und ein Drittel der zustande gekommenen zurückgezogen wurden (in Realität waren es 44), kann man von rund 160 lancierten Begehren ausgehen. Die 8 erfolgreichen Initiativen würden in diesem Fall eine Erfolgsquote von 5 % aufweisen.<sup>7</sup>

Im historischen Kontext scheint die Spitze 2011 zwar spektakulär, von einem wesentlich grösseren Erfolg von Volksbegehren in den letzten 30 Jahren im Vergleich zu früher kann aber bei dieser relativen Betrachtung eher nicht die Rede sein.

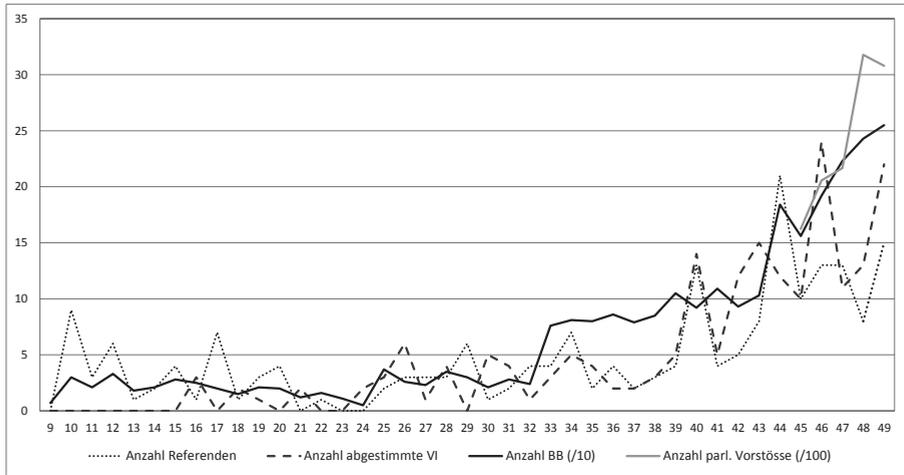
Abbildung 1: 1980–2014 lancierte, davon nicht zustande gekommene und erfolgreiche Initiativen



Erläuterung: Anzahl lancierte (schwarz) und von diesen lancierten später nicht zustande gekommene (gestrichelt dunkelgrau) bzw. von diesen an der Urne erfolgreiche Initiativen (Punkt). (2014) wurden 12 Initiativen lanciert: 2 sind bisher zustande gekommen, 12 sind noch im Unterschriftenstadium.

Die behauptete Überforderung des Systems kann mit einer weiteren Beobachtung relativiert werden. In Abbildung 2 wird deutlich, dass im langjährigen Vergleich nicht nur die Zahl an von aussen ans Parlament herangetragenen Forderungen in Form von Referenden und Initiativen zunimmt, sondern auch die parlamentarische Aktivität in Form der Anzahl Bundesbeschlüsse und parlamentarischer Vorstösse stark ansteigt. Ist es Zynismus, wenn sich Parlamentarierinnen und Parlamentarier über eine zunehmende Belastung durch Volksvorstösse beklagen, sich aber gleichzeitig selber zunehmend Arbeit aufladen?

Abbildung 2: Direktdemokratische (Initiativen, Referenden) und parlamentarische Aktivität (Bundesbeschlüsse und Vorstösse) pro Legislatur (1872–2014)



Erläuterung: Die lancierten Referenden (gepunktet schwarz) und abgestimmten Initiativen (gestrichelt dunkelgrau) entsprechen der tatsächlichen Anzahl. Die Anzahl referendumsfähiger Bundesbeschlüsse (schwarze Linie) ist mit dem Faktor 10 und die Anzahl parlamentarischer Vorstösse (dunkelgraue Linie; Motionen, Postulate und parlamentarische Initiativen; Daten verfügbar ab 45. Legislatur) ist mit dem Faktor 100 gewichtet.

Die Befunde lassen freilich auch eine positive Interpretation zu: Die Zunahme politischer Aktivität im Parlament und in der Bevölkerung muss nicht nur ein Zeichen für zunehmende Komplexität und einfachere Kommunikationsmittel sein, sondern darf durchaus auch als Indiz für eine lebendiger werdende Demokratie verstanden werden.

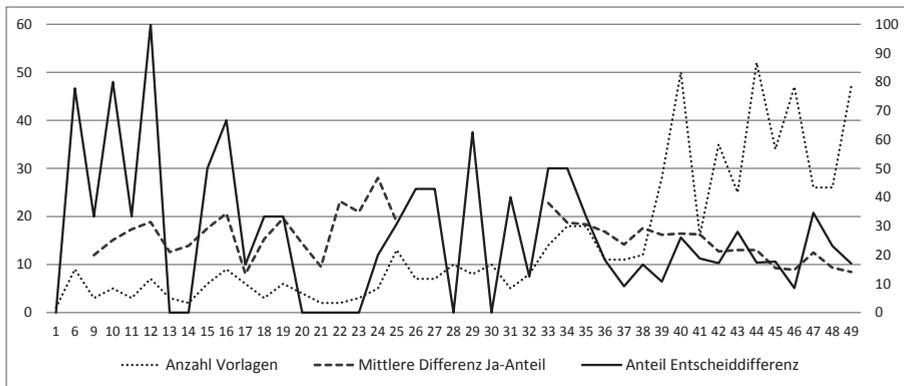
### 3.2 Verselbstständigung der Elite?

Die direkte Demokratie macht es möglich, politische Präferenzen zwischen Parlament und Stimmbevölkerung zu vergleichen. Eine zunehmende Verselbstständigung der politischen Elite müsste sich in einer wachsenden Divergenz der parlamentarischen und der gesellschaftlichen Meinung bei Abstimmungsfragen zeigen. Um dies zu messen, wurde für jede Vorlage – soweit vorhanden<sup>8</sup> – die Differenz des Ja-Anteils zugunsten einer Vorlage im Parlament zum Ja-Stimmenanteil an der Urne berechnet. Die Differenzen aller Vorlagen wurden anschliessend pro Legislatur gemittelt. Ein hoher Wert entspricht einer grossen Differenz zwischen politischer Elite und Stimmbürgerschaft, während ein geringer Wert eher kongruente Haltungen zwischen Parlament und Bevölkerung anzeigt.

Zwar nimmt die Anzahl abgestimmter Vorlagen über die Zeit zu, seit dem Zweiten Weltkrieg (33. Legislatur) scheinen sich die mittleren Differenzen zwi-

schen Parlament und Bevölkerung aber gleichzeitig eher zu verringern (Abb. 2). Lag der pro Legislatur gemittelte Unterschied der Zustimmungsrates des Parlaments zum Ja-Anteil der Bevölkerung in der Legislatur zwischen 1947 und 1951 noch bei 38 %, so betrug dieser Wert in der bisherigen 49. Legislatur lediglich noch 14,1 % – der geringste Wert im gesamten Messzeitraum. Nun kann zu Recht eingewandt werden, dass nicht der Unterschied der Ja-Anteile, sondern das substantielle Resultat entscheidend ist. Empfehlen Bundesrat und Parlament ein Ja, stimmt die Bevölkerung aber Nein, ändert auch eine geringe Differenz in der Zustimmung nichts an der unterschiedlichen und letztlich entscheidenden Mehrheitsmeinung. Auch hier kann mit Betrachtung von Abbildung 3 allerdings kein zunehmendes Auseinanderdriften festgestellt werden. Im Gegenteil: Kam es zu Beginn des Bundesstaates durchaus vor, dass die Behörden bei allen Vorlagen, über die während einer Legislatur abgestimmt wurde, desavouiert wurden (6. Legislatur), scheint diesbezüglich seit dem Zweiten Weltkrieg eine Beruhigung eingetreten zu sein. Mit Ausnahme der 47. Legislatur (2003–2007), in der sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in mehr als einem Drittel der 26 Abstimmungsvorlagen (34,6 %) anders entschieden als von der politischen Elite empfohlen, überstieg dieser Wert seit den frühen 1990er-Jahren nie mehr den langjährigen Mittelwert von 24,8 %. Dies gilt auch für die aktuelle Legislatur, in der das Urnenresultat lediglich in 8 von 47 Fällen nicht der Empfehlung der politischen Elite entsprach.

Abbildung 3: Mittlere Differenzen zwischen Bevölkerung und Parlament bei Urnenabstimmungen



Erläuterung: Linke Spalte: Anzahl Abstimmungsvorlagen pro Legislatur (schwarz gepunktete Linie); rechte Spalte: durchschnittliche, absolute Differenz der Ja-Anteile beim Urnengang bzw. bei der Schlussabstimmung im Parlament pro Legislatur (gestrichelte dunkelgraue Linie; Schnitt 22,6 %); Anteil Vorlagen pro Legislatur mit Divergenzen zwischen Urnenentscheidung und Abstimmungsempfehlung (schwarze, ausgezogene Linie; Schnitt 24,8 %); keine Abstimmungen in der 2.–5. sowie der 7. und 8. Legislatur.

Von besonderem Interesse bezüglich der Differenz zwischen Parlament und Stimmbevölkerung sind die 22 angenommenen Volksbegehren, wird doch auch argumentiert, dass sich gerade hier die Abgehobenheit der politischen Elite zeige, die mit dem Volksentscheid quasi entlarvt wird. In fünf Fällen empfahl das Parlament die Initiative zur Annahme, in zwei Fällen gab es keine Empfehlung. Bei den erfolgreichen Volksinitiativen liegt der Anteil divergierender substanzieller Meinungen bei 68 %. Die mittlere Differenz der Ja-Stimmen-Anteile von Parlament und Bevölkerung beträgt bei den zwanzig auswertbaren Vorlagen<sup>9</sup> 24,7 %, ist also nur marginal höher als bei allen Abstimmungsvorlagen. Zudem zeigt sich auch hier keine markante Zunahme dieser Differenz, im Gegenteil: Seit 1990 beträgt die Differenz durchschnittlich 22,2 % (13 berücksichtigte Abstimmungen, wovon 2 zur Annahme empfohlen). Vorher, also zwischen 1892 und 1988, betrug sie 29,4 % (7 berücksichtigte Abstimmungen, wovon 3 zur Annahme empfohlen).

Die Krisendiagnosen beider Lager lassen sich empirisch also nicht erhärten. Auf der Basis der hier verwendeten Indikatoren zeigt der langjährige Vergleich vielmehr, dass das System schon wesentlich stärker unter Stress stand als in den letzten Jahren, auf die sich die aktuelle Debatte bezieht. Freilich lassen sich mindestens zwei Einwände anbringen: Erstens können die verwendeten Indikatoren hinterfragt werden. Zweitens basieren die Analysen auf langfristigen Beobachtungen. Es könnte ja sein, dass sich die propagierte Krise nicht historisch entwickelt, sondern kurzfristig manifest wird. Zudem wurden lediglich die fundamentalen Krisendiagnosen gemessen. Die Validität der Kritik der zunehmend schwieriger werdenden Umsetzung und der zunehmenden Irrationalität von Volksentscheiden auf der einen bzw. der zunehmenden Verfälschung des Volkswillens auf der anderen Seite wird mit den hier präsentierten Analysen nicht überprüft. Aus diesem Grund soll die nachfolgende politikwissenschaftstheoretische Analyse die Diskussion um Krise und Reformbedarf weiter systematisieren (vgl. Bühlmann 2015).

#### **4 Theoretische Einwände**

Die beiden Lager können zwei unterschiedlichen demokratietheoretischen Vorstellungen zugeordnet werden:

Die Forderung, der Krise in Form einer Überforderung des politischen Systems mit höheren Hürden für die direktdemokratische Beeinflussung parlamentarischer Gesetzgebung zu begegnen, kann einer elitistischen Idee von Demokratie zugeordnet werden. Die elitistische Position ist gegenüber den Fähigkeiten der Bürgerschaft grundsätzlich sehr skeptisch. Bei Schumpeter (2005 [1942], 416 f.) wird der typische Bürger bei politischen Fragen gar «*wieder zum Primitiven [...]*

*sein Denken wird assoziativ und affektmässig*». Die einzige Aufgabe des Volkes bestehe lediglich darin, die Abgeordneten zu bestimmen «*und dann hat es das Maul zu halten*» (Max Weber in einem Interview; zitiert nach Schmidt 2010, 165). Weniger radikale Argumente kritisieren nicht den Mangel an politischen Fähigkeiten, sondern an Zeitressourcen, die für eine Reflexion über Lösungen komplexer gesellschaftlicher Probleme benötigt würden. Parlamentarierinnen und Parlamentarier hingegen verfügten nicht nur über Zeit, sondern dank ihrer Vernetzung mit Verwaltung und professionellen Interessenorganisationen auch über Expertise, was sie zu eigentlichen Profis für die Gesetzgebung mache, die man ihnen deshalb möglichst ungestört überlassen solle.

Die Gegenposition, die eine Verselbstständigung der Elite kritisiert und einen Ausbau der direkten Demokratie bzw. einen Abbau von Kontrollinstanzen fordert, baut auf einer eher partizipatorischen Idee von Demokratie auf. Die Theorie der partizipatorischen Demokratie geht in ihrer radikalen Form davon aus, dass Demokratie mit Repräsentation nicht vereinbar ist. Als prominenter und früher Vertreter dieser Idee gilt Rousseau (1994 [1762]): «*A l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre; il n'est plus.*» Auch Barber (1994) beklagt, dass in einer repräsentativen Demokratie die Bürgerinnen und Bürger nicht nur einfach Verantwortung per Wahl abgeben, sondern sich dadurch auch ihrer Freiheit berauben. Politik sei so nicht mehr, was die Bürgerinnen und Bürger eigentlich umtreiben müsste, sondern nur noch das, was Repräsentanten machten, die für vier Jahre gewählt sind. Diese seien aber nicht fähiger, Lösungen für gesellschaftliche Probleme zu suchen, nur weil sie gewählt seien. Barber befürchtet sogar, dass ein repräsentativ organisierter Staat zu einer «*Demokratie ohne Demokraten*» verkomme. Die partizipatorische Position geht also mit einer grossen Skepsis gegenüber der politischen Elite einher. Gefordert wird deshalb, dass möglichst viele Bürgerinnen und Bürger über möglichst vieles mitentscheiden können, dass sie eingebunden werden in die Artikulation von Problemen und deren Lösung und sich damit zu kompetenten Citoyens entwickeln können (Warren 1992).

In gemässigerer Form haben beide Positionen gewichtige Argumente: Eine arbeitsteilige Gesellschaft kann nur funktionieren, wenn Expertise verteilt wird. Freilich benötigen Expertinnen und Experten einen Vertrauensvorschuss. Vertrauen wird aber just dann entgegengebracht, wenn zumindest sporadisch und bei wichtigen Expertenentscheiden Kontrolle ausgeübt werden kann: Wer von einem wichtigen Expertenentscheid betroffen ist, muss die Möglichkeit haben, diesen Entscheid zu beeinflussen (Bühlmann et al. 2012; Dahl 1976).

Bei näherem Hinsehen entpuppt sich das semi-direktdemokratische System der Schweiz als ziemlich einzigartige Kombination beider Argumente. Im Sinne der gemässigt elitistischen Vorstellung übernehmen Expertinnen und Experten

das Gros der Gesetzgebung. Diese werden aber nicht – wie in rein repräsentativen Systemen – nur sporadisch durch Wahlen kontrolliert (bzw. ab- oder wiedergewählt). Vielmehr ermöglichen die direktdemokratischen Instrumente eine fallweise und sachspezifische Kontrolle mittels Einbindung der Bürgerschaft bei als wichtig befundenen Entscheiden. Der partizipatorischen Vorstellung entsprechend ist nicht nur die fallweise Nachkontrolle durch Referenden gegeben, sondern das Initiativrecht ermöglicht auch die Artikulation von Problemen, die vom Expertengremium gar nicht oder als nicht wichtig wahrgenommen werden.<sup>10</sup>

Weshalb werden aber Krisendiagnosen und Reformforderungen gestellt, wenn die zentralen Argumente beider Lager systemisch bereits verinnerlicht sind? Die Antwort findet sich in den Prämissen der beiden Demokratievorstellungen. Beide behaupten nämlich, dass es richtige (und falsche) Entscheide gebe:

Für die partizipatorische Seite ist es der sogenannte «Volkswille», der als «sakrosankt» und «richtig» betrachtet wird. Rousseau postuliert die «volonté générale» als unteilbar und unfehlbar. Der Volkswille drücke sich dabei in der Mehrheitsentscheidung aus. Allerdings ist die Interpretation einer Mehrheitsentscheidung alles andere als einfach: Welche Motive führten zu einem Ja oder einem Nein?<sup>11</sup> Zählen Motive der Minderheit auch zum Volkswillen oder ist nur die Mehrheit «das Volk»? Müsste der Wille der Abstinenten oder der nicht Stimmberechtigten<sup>12</sup> ebenfalls erhoben werden, um eine «volonté» zu haben, die «générale» sein soll?

Für die naiv-elitistische Demokratievorstellung sind nur Entscheidungen der rational handelnden politischen Elite «richtig». Doch weshalb soll ein Entscheid der Bürgerschaft «irrational» sein? Weshalb sind Entscheide von Expertinnen und Experten nicht auch «assoziativ und effektmässig», und wer gibt den Massstab für diese Bewertungen? Macht ein Wahlsieg aus einer Person eine rationale Expertin? Wie können irrationale Bürgerinnen und Bürger potenzielle Expertinnen und Experten erkennen und wählen?

Spätestens Schumpeters Kritik an der «klassischen» Demokratietheorie (1942), aber eigentlich schon die Sophisten machten deutlich, dass diese Prämisse nicht haltbar ist. Was gut oder schlecht ist, ja sogar was als wahr oder falsch betrachtet wird, kann nur relativ sein, weil diese Urteile abhängig sind von Zeit und Raum und gar vom betrachtenden Individuum selber. Wenn es aber keinen Massstab geben kann, ob und wann ein Entscheid «richtig» ist, sind auch die Prämissen der beiden Reformlager nicht haltbar: Politische Entscheide können weder durch die Stimmbevölkerung gefällte, sakrosankte Letztentscheide sein, noch können diese «irrational» sein oder nur Expertinnen und Experten vorbehalten bleiben.

Wie aber soll entschieden werden, wenn Entscheide nicht gut oder schlecht, richtig oder falsch sein können? Die Antwort dieser Frage wird im abschliessenden fünften Teil erörtert.

## 5 Plädoyer für systemkonservative Gelassenheit

Aus einer demokratietheoretisch moderneren prozeduralen Perspektive werden Entscheide lediglich als vorläufige und neu interpretierbare Zwischenetappen in einem fortwährenden politischen Verhandlungsprozess betrachtet. Sie können weder sakrosankt noch endgültig, sondern müssen reversibel und vorläufig sein und in einer dauerhaften Deliberation immer wieder zur Debatte stehen. Eine solche dynamische Position beleuchtet – im Gegensatz zu den eher statischen Forderungen nach Allmacht des Volkes oder nach elitistischer Rationalität – den Prozess und nicht das Resultat der Entscheidungsfindung.

Erneut erweist sich das semi-direktdemokratische System der Schweiz als erstaunlich geeignet für eine solche fortwährende Deliberation, in der Argumentations-, Kontroll- und Interpretationsleistungen sowohl von politischen Expertinnen und Experten als auch von der Bürgerschaft wechselseitig erbracht werden. Andauerndes Aushandeln zwischen politischer Elite und Bürgerschaft kann immer nur in vorläufige Entscheidungsetappen münden, deren Lebensdauer dem Grad ihrer Akzeptanz entspricht: Je breiter abgestützt ein Kompromiss als Zwischenresultat eines Aushandlungsprozesses ist, desto beständiger dürfte dessen Vorläufigkeit sein.

Eine prozedurale Perspektive vermag der aktuellen Debatte um die angebliche Problematik der Volksinitiative auch die empörungsheischende Schärfe zu nehmen. Freilich werden Initiativen angenommen, deren Umsetzung überaus mühsam ist, und in der Tat ist keine der bisher angenommenen Initiativen «unverwässert» umgesetzt worden (Stauffer 2012).<sup>13</sup> Aus prozeduraler Warte kann dies nicht anders als gewollt sein. Die auf endgültige Entscheide abzielenden und statischen partizipatorischen und elitistischen Positionen verkennen nämlich in ignoranter Weise, dass direktdemokratische Begehren wichtige Inputgeber im dauerhaften Aushandlungsprozess sind – unbesehen, ob sie an der Urne angenommen werden oder nicht. So kommt etwa Rohner (2012) zum Schluss, dass bei rund 14 % aller eingereichten Initiativen ein direkter und bei 39 % ein indirekter Gegenvorschlag ausgearbeitet wurde. Bei mehr als der Hälfte aller lancierten Volksbegehren wurden also zumindest Teile der Forderungen der Initianten als Basis vorläufiger Entscheide aufgenommen. Von Bedeutung ist auch die Ventilfunktion der Initiative, die die Möglichkeit bietet, sich via Volksbegehren Luft zu machen, Unmut zu zeigen und Tabus zu brechen. Das kann zwar für die etablierte Politik mitunter mühsam sein, heizt aber nicht nur die Debatte an, sondern zwingt alle Akteure im dynamischen Spiel der Suche nach vorläufigen Entscheiden zu Stellungnahmen, zur Verteidigung liebgewonnener Ansichten mit guten Argumenten, zur Hinterfragung festgefahrener Positionen.<sup>14</sup> Initiativen sind also ein eigentlicher Motor (Rausch 2008) der semi-direktdemokratischen Aushandlung

vorläufiger Entscheidungsetappen. Zentral ist dabei, dass selbst an der Urne erfolgreiche Initiativen lediglich Vorschläge bleiben – wenn auch mit höherem Verpflichtungsgrad – und die entsprechenden Umsetzungsvorlagen von Regierung und Parlament weitere, erneut direktdemokratisch anfechtbare Argumente in der Suche nach vorläufigen Entscheiden darstellen müssen. Eine wichtige Funktion des Parlaments ist dabei vor allem auch eine Interpretation des Abstimmungsentscheids und die Diskussion und Gewichtung verschiedener Motive und Argumente von Mehrheit und Minderheiten.<sup>15</sup>

Nicht nur an der Zahl lancierter Initiativen, sondern auch an den argumentreichen Debatten um mögliche Umsetzungen von Volksentscheiden zeigt sich, wie ausgezeichnet das System funktioniert. Deshalb muss man sich gut überlegen, ob es Reformen wirklich braucht. Eine Umsetzung der Forderungen – egal ob Erhöhung der Hürden oder Schwächung der Kontrollorgane – brächte nicht nur den Motor Volksinitiative gehörig ins Stottern, sondern das gesamte System aus der Balance.<sup>16</sup> Die empirische Betrachtung und historische Kontextualisierung sowie die theoretische Analyse der Positionen können helfen, einen Perspektivenwandel zu vollziehen. Auf der Basis einer prozeduralen Perspektive, mit der kein Entscheid als sakrosankt oder als endgültig betrachtet wird und für die Demokratie ein deliberatives Aushandeln immer nur vorläufiger Kompromisse bedeutet, kann der aktuell ziemlich überhitzten Reformdebatte mit einer gewissen systemkonservativen Gelassenheit begegnet werden.

*Marc Bühlmann, PD Dr., Direktor «Année Politique Suisse», Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, marc.buehlmann@ipw.unibe.ch*

#### **Anmerkungen**

- 1 Für die wertvollen Hinweise und anreichernde Kritik danke ich Anja Heidelberger.
- 2 Für eine aktuelle Diskussion zum Begriff «Krise» vgl. Merkel (2015). Als Indiz gegen eine Systemkrise spricht der Umstand, dass die aktuelle Reformdebatte alles andere als neu ist. In der Geschichte der modernen Schweiz ist die Klage über die Verselbstständigung der politischen Elite und die Überforderung des Systems quasi ein Dauerbrenner. Dies gilt gar für die verwendeten Begrifflichkeiten: Bereits 1976 warnte der damalige Bundeskanzler Huber (1976) vor parlamentarischer Betriebsamkeit und Initiativenflut, zunehmendem Misstrauen gegen die Behörden und unverständlichen Formulierungen in Initiativ- und Gesetzestexten. Eine historische Kontextualisierung aktueller Debatten hilft häufig, die Einzigartigkeit, Einmaligkeit oder Ungeheuerlichkeit aktueller Ereignisse zu relativieren.
- 3 Zitate aus einer Rede des deutschen Bundespräsidenten Joachim Gauck anlässlich eines Besuchs in der Schweiz (NZZ, 3.4.14).
- 4 Verena Diener, Präsidentin der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-S), in einem Interview mit der NZZ (7.4.14).
- 5 Die systematische Dokumentierung der Lancierung von Volksbegehren wird erst seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte am 1. Juli 1978 vorgenommen. Die Längsschnittanalyse muss sich deshalb auf diesen Zeitraum beschränken.

- 6 Von den 1980–2014 lancierten Initiativen wurden 14 Begehren angenommen; in den rund 100 Jahren zuvor, also zwischen 1871 und 1980, lediglich deren 8.
- 7 Freilich bleiben diese Berechnungen hypothetisch, solange nicht bekannt ist, wie viele Initiativen tatsächlich lanciert wurden.
- 8 Für die 26.–33. Legislatur sind keine Parlamentsabstimmungen erhältlich.
- 9 Bei zwei Vorlagen (1928, 1982) liegen keine Daten zur Parlamentsabstimmung vor.
- 10 Empirische Beiträge zeigen, dass ausgebaute Direktdemokratie als Möglichkeit sporadischer und sachorientierter Kontrolle zu mehr Vertrauen in die Institutionen und die politischen Amtsträger führt (Bauer/Fatke 2014; Bühlmann 2007).
- 11 Die nach eidgenössischen Urnengängen durchgeführten VOX-Befragungen zeigen jeweils sehr unterschiedliche Motive und Begründungen für ein Ja oder ein Nein.
- 12 Zu den nicht Stimmberechtigten zählen dabei nicht nur Migrantinnen und Migranten. Auch Kinder und zukünftige Generationen sind von Entscheiden betroffen, über die sie aber nicht mitreden können.
- 13 Eine am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern erstellte Masterarbeit zeigt, dass von bis dahin 19 angenommenen Volksinitiativen keine einzige wirklich buchstabengetreu und ohne Kritik der Initiantinnen und Initianten umgesetzt wurde (Stauffer 2012).
- 14 Lohnenswert wäre ein Vergleich mit rein repräsentativen Demokratien. Zu untersuchen wäre die These, ob sich Protestphänomene wie Pegida oder Podemos in der Schweiz deshalb nicht durchsetzen, weil hier die kritische Debatte andauernd direktdemokratisch befeuert wird.
- 15 Die Forderung nach alternativen Interpretationen muss aus einer prozeduralen Perspektive zurückgewiesen werden. Das (mehr oder weniger) die Gesamtbevölkerung repräsentierende Parlament ist wesentlich geeigneter, vorläufige Interpretationsleistungen zu erbringen, als ein erfolgreiches Initiativkomitee oder ein Juristenausschuss – beides Vorschläge aus der aktuellen Reformdebatte.
- 16 Eine Erhöhung der Hürden für Volksbegehren müsste drastisch ausfallen, um überhaupt Wirkung zu entfalten (Eder et al. 2009). Dies würde nicht nur schlecht organisierbare Minderheiteninteressen bestrafen, für die das Oppositionsinstrument ursprünglich gedacht war, sondern wahrscheinlich extreme Forderungen begünstigen, weil es für diese einfacher sein dürfte, die Hürden zu überspringen. Auf der andern Seite dürfte das Ausschalten von Kontrollorganen wohl zur Einführung strengerer Ungültigkeitsgründe und neuer Instanzen zu deren Überwachung führen.

## Literaturverzeichnis

- Barber, Benjamin, 1994, Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen. Hamburg.
- Bauer, Paul / Fatke, Mathias, 2014, Direct Democracy and Political Trust: Enhancing Trust, Initiating Distrust – or Both? *Swiss Political Science Review* 20(1), S. 49–69.
- Bühlmann, Marc, 2007, Direkte Demokratie und politische Unterstützung, in: Freitag, Markus / Wagschal, Uwe (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, Münster, S. 217–250.
- Bühlmann, Marc, 2015, Semidirekte Demokratie als Spiel. Zum Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Parlament, *Parlament* 18(1), S. 4–15.
- Bühlmann, Marc / Merkel, Wolfgang / Müller, Lisa / Giebler, Heiko / Wessels, Bernhard, 2012, Demokratiebarometer: ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6, S. 115–159.
- Dahl, Robert A., 1976, *Vorstufen zur Demokratie-Theorie*, Tübingen.
- Eder, Christina / Vatter, Adrian / Freitag, Markus, 2009, Institutional Design and the Use of Direct Democracy: Evidence from the German Länder, *West European Politics* 32(3), S. 611–633.
- Huber, Karl, 1976, Gesetzesinflation? Aspekte des Gesetzgebungsprogrammes des Bundes, *Documenta* 6, S. 17 ff.
- Koller, Arnold, 2014, *Aus der Werkstatt eines Bundesrates*, Bern.
- Merkel, Wolfgang, 2015, *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden.
- Rausch, Heribert, 2008, Volksinitiativen als Motor der Gesetzgebung, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 127(4), S. 425–445.
- Rohner, Gabriela, 2012, *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund. 1848–2010*, Zürich.
- Rousseau, Jean-Jacques, 1994 [1762], *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, Stuttgart.
- Schmidt, Manfred G., 2010, *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Schumpeter, Joseph Alois, 2005 [1942], *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Tübingen.
- Stauffer, Bettina, 2012, *Implementation ohne Volk. Eine Analyse der Transposition und Umsetzung der 19 angenommenen Volksinitiativen*, MA-Arbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, Bern.
- Warren, Mark, 1992, Democratic Theory and Self-Transformation, *American Political Science Review* 86(1), S. 8–23.

## **Résumé**

*Deux camps s'affrontent dans le débat actuel concernant l'avalanche d'initiatives et la classe politique. Le camp élitiste, qui déplore la sursollicitation du système, veut faire diminuer le nombre d'initiatives populaires. Le camp participatif, qui critique le repli sur soi des élites, réclame l'affaiblissement des organes de contrôle. Les deux diagnostics de crise et les deux prémisses relevant de la théorie de la démocratie ne sont pas pertinents si le système de la démocratie semi-directe est compris comme un processus visant à négocier continuellement des décisions qui, dans tous les cas, ne sont que provisoires. L'article prône une attitude sereine, de nature conservatrice, vis-à-vis du système.*