

LINDER, Wolf:

## **Direct Democracy and Power Sharing**

(LINDER, Wolf (1994). *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. New York: St. Martin's Press: 84-137.)

### Ausgangslage

Der Text von Wolf Linder bespricht die Responsivität in einem direktdemokratischen System – der Schweiz. Er will klären, welche Rolle und welchen Einfluss (Macht) die Akteure im schweizerischen (Sonderfall-) System und allgemein in der direkten Demokratie haben.

Es werden folgende Fragen aufgeworfen:

- Weshalb ist die Schweiz so stabil, obwohl die Bürger ihr Land an der Urne revolutionieren können?
- Hat **direkte Demokratie wirklich eine Auswirkung auf die Politik** (Inhalte) **oder** ist sie nur ein Theater, währenddem **die Elite die Fäden im Hintergrund zieht**?
- Kann direkte Demokratie in einer immer komplexer werdenden Gesellschaft überhaupt funktionieren, zumal die Entscheidungen von gewöhnlichen Bürgern gefällt werden?
- Wie funktioniert direkte Demokratie und wäre sie allenfalls ein Gegenmodell zum parlamentarischen System?

### Volksrechte in der Schweiz

**Obligatorisches Referendum:** Alle Vorlagen über Verfassungsänderungen und internationale Verträge unterliegen dem obligatorischen Referendum. Für eine Annahme ist das doppelte Mehr nötig – Volk und Stände.

**Fakultatives Referendum:** Die meisten parlamentarischen Beschlüsse unterliegen dem Fakultativen Referendum. Es müssen 50'000 gültige Unterschriften innerhalb von 90 Tagen eingereicht werden. Für die Annahme reicht die Mehrheit der Bürger.

**Volksinitiative:** Bürger können durch das Einreichen einer Volksinitiative eine Verfassungsänderung verlangen. Dazu sind 100'000 gültige Unterschriften nötig. Die Initiative und ein allfällig vom Parlament ausgearbeiteter Gegenvorschlag kommen zur Abstimmung. Für deren Annahme ist eine doppelte Mehrheit erforderlich – Volk und Stände.

Als die Demokraten in den Kantonen die direktdemokratischen Instrumente schufen, wollten sie mehr als „government of the people, for the people“, sie wollten **„government through the people“**. Sie wollten, dass das Volk einerseits an den wichtigsten Entscheidungen partizipieren kann und andererseits sicherstellen, dass in

den wichtigsten Fragen zwischen Autoritäten und Volk Einigkeit herrscht. Sie waren sich bewusst, dass eine Teilnahme an allen Entscheidungen nicht möglich war, deshalb schufen sie ein **halbdirekte Demokratie mit drei Ebenen:**

- i) Die wichtigsten Fragen auf Verfassungsebene – Entscheid entweder durch Initiative oder obligatorisches Referendum.
- ii) Weniger wichtige Fragen auf Gesetzesstufe werden durch das Parlament entschieden und unterliegen dem fakultativen Referendum.
- iii) Fragen von geringer Wichtigkeit werden von der Regierung oder manchmal vom Parlament entschieden.

**Volkentscheide** wurden von den Demokraten damals als die **reinste Form der Demokratie** gesehen.

## Partizipation in der direkten Demokratie

Wer ist der sogenannte Souverän – entscheidet wirklich das Volk oder doch nur eine kleine Minderheit?

Nur etwa 60% der Einwohner in der Schweiz sind Stimmberechtigt. Ausländer und junge Menschen bleiben ausgeschlossen.

Die Partizipation der Wahlberechtigten betrug im Schnitt ca. 40%. Es gibt Wähler, die immer abstimmen gehen und andere, die niemals gehen – viele Wähler nehmen unregelmässig teil.

Aufgrund des Ausschlusses eines Teils der Bevölkerung und der geringen Partizipation ist es möglich, dass die Entscheidende Mehrheit ab 1971 (Einführung des Frauenstimmrechts) zwischen 12% und 18% der Einwohner schwankte.

Die **Wahlbeteiligung und die Komplexität des Themas haben einen Einfluss auf die Teilnahme von verschiedenen sozioökonomischen Gruppen**. Je höher die Komplexität und je geringer die Wahlbeteiligung, umso höher ist der Bevölkerungsanteil oberer sozialer Schichten. Sowohl Komplexität als auch niedrige Wahlbeteiligung treffen auf die Schweiz zu!

## Die Stimmenden

Welchen Einflüssen sind die Stimmenden ausgesetzt? Gemäss einer Studie von Gruner und Herting (1983) besteht ein **starker statistischer Zusammenhang zwischen Ausgaben für Propaganda und dem Erfolg**. Die Gewinner- Seite hatte jeweils viel mehr für die Propaganda ausgegeben als die Verlierer-Seite. Komplexe und abstrakte Themen erhöhen die Beeinflussungsmöglichkeit durch Propaganda. Aufgrund der Beeinflussung durch starke private Akteure sind faire Bedingungen bei Abstimmungen gemäss W. Linder eine Illusion geworden.

## Wirkungen der Direkten Demokratie

Ein wichtiges Merkmal der direkten Demokratie: Jede Frage kann zum politischen Thema gemacht werden. Die direkte Demokratie hat also eine **Wirkung auf die politische Agenda („agenda-setting“)**. Ausserdem werden wichtige von der Elite vermiedene Themen auf die Agenda gesetzt.

Das **Referendum** hat eine **bremsende** und integrative Wirkung (fördert Kompromisslösungen). Auf institutioneller Ebene sind folgende Effekte zu beobachten:

- i) Späte Entwicklung eines sozialen und ökonomischen Zentralstaates
- ii) Tiefe Ausgaben für den zentralen Staat (30% der öffentlichen Gelder)
- iii) Keine direkten Steuern vom Zentralstaat (Bundessteuern nur provisorisch)
- iv) Kleine Bundesbürokratie
- v) Diskrete Position in internationalen Angelegenheiten

Die **Volksinitiative** hat eine **innovative** Wirkung. Es sind folgende Effekte zu beobachten:

- i) Durch die Initiative werden neue Themen eingebracht
- ii) Die Initiative kann zu einer Beschleunigung von institutionellen Prozessen führen
- iii) Über die Initiative kann die Unzufriedenheit mit dem Establishment ausgedrückt werden

Die direkte Demokratie hat auch eine **indirekte Wirkung**. **Auf die Regierungszusammensetzung** insofern, als alle wichtigen Parteien in der Regierung vertreten sind, um das Risiko eines Referendums möglichst gering zu halten.

Bei Gesetzesvorlagen führte Gefahr eines Referendums dazu, dass **vorparlamentarische Verfahren im Gesetzgebungsprozess sehr wichtig geworden sind** (Figure 3.4). Dort legen alle Interessensgruppen dar, unter welchen Umständen sie eine Vorlage annehmen würden und unter welchen nicht. Durch diese Verfahren wird das Risiko eines Referendums reduziert.

Nur wenn einerseits keiner der Akteure schlechter gestellt ist als vorher und die Reform genügend Unterstützung findet, hat die Reform eine Chance. Gesetzgebung ist ein Prozess der Machtteilung geworden....

....die **Konkordanz**: Sie umfasst nicht nur die vorparlamentarische sondern auch die parlamentarische und die Regierungskooperation.

Der **negative Aspekt** der Konkordanz: Ein „**Elite-Kartell**“, in dem einerseits das Verhandlungs-System geschlossen ist und eine kleine Elite-Gruppe die Macht monopolisiert.

Das Kriterium, um am wichtigen vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess (Gemeinsamer Regulierung) partizipieren zu können, ist eine glaubhafte Referendumsdrohung. **Einige Schwierigkeiten** ergeben sich:

- i) Wenn kein Referendum zustande kommt, dann haben wir keine empirische Bestätigung, ob die Interessensgruppen wirklich die Meinung ihrer Mitglieder vertreten (Demokratiedefizit der Interessensgruppen). **Das Referendum wird so vom Volksrecht zum Recht der Interessengruppen.**
- ii) **Nicht alle Gruppen können ihre Anliegen gleich gut einbringen.** Einerseits aufgrund ihrer Mobilisierungsfähigkeit und andererseits aufgrund ihrer Anliegen, die sie vertreten – allgemein können langfristige orientierte Anliegen in gemeinsamer Regulierung schlechter durchgebracht werden als kurzfristige Anliegen.
- iii) Das **Referendum stärkt** gemäss gewissen Statistikern die **ökonomischen Interessengruppen.**

Hanspeter Kriesi konnte in seiner Studie in den 1970ern zeigen, dass einerseits eine grosse Zahl von verschiedenen Teilnehmern sich an der direkten Demokratie beteiligten (entspricht dem Idealbild der direkten Demokratie ->Pluralismus), jedoch auch eine kleine Elite den vorparlamentarischen Prozess steuerte. **Elitismus und direkte Demokratie schliessen sich nicht aus.**

## Fazit

Das Schweizerische System legt Zeugnis ab, dass **Partizipation jenseits einer gewählten Elite** möglich ist. Durch die direkte Partizipation an Entscheidungen durch den Souverän, reduziert sich jedoch der Einfluss des Wählers. Es kann ein „trade-off“ zwischen Wahlen und Abstimmungen festgestellt werden (Figure 3.5). Eine ideale Mischung aus Wahlen und Abstimmungen muss gefunden werden.

## Würdigung und Kritik

Gewagt für einen Schweizer Autor ist die kritische Betrachtung der heiligen Kuh „direkte Demokratie“ in der Schweiz. Vielleicht deshalb - nebst anderen Gründen - die Publikation in englischer Sprache.

Die **Mechanismen** im Räderwerk der komplexen schweizerischen Demokratie werden **sorgfältig herausgearbeitet** und Machtverhältnisse, die durch die direkte Demokratie entstehen, aufgezeigt. W. Linder kann zeigen, dass die direkte Demokratie sowohl eine effektive Auswirkung auf die Politik, als auch eine Elite geschaffen hat, die im Hintergrund die Fäden zieht.

Der **Text** wirkt, wenn andere Literatur zum Thema beigezogen wird und mit dem Text verglichen wird, **etwas pessimistisch bezüglich der direkten Demokratie**. Vor allem die Studie von Gruner und Herting wurde zu unkritisch übernommen. Neuere Texte u.A. von Alexander H. Trechsel und Hanspeter Kriesi zeigen, dass die Studie zu einseitig auf Zeitungen ausgelegt war und dabei z.B. den Basler Stab mit dem Tagi in einen Topf warf und ausserdem nur einen Zeitraum von einer Woche vor den Wahlen einbezog. Das Problem des Stimmenkaufs ist gemäss Kriesi (1995), Papadopoulos (1994) und Linder selbst (1990) noch keineswegs gelöst. Einerseits könne nicht gesagt werden, alle Abstimmungen seien käuflich, andererseits auch nicht ausgeschlossen werden, dass es zu solchen Marketing-Effekten kommen könne.

Obwohl W. Linder in der Schweiz Schwierigkeiten der direkten Demokratie und deren Wirkungen feststellt, bleiben die Schlussfolgerungen und Empfehlungen vage.