

SILVANO MÖCKLI

**Die direkte Demokratie als Chance:
Über den Umgang mit einer
mühseligen Staatsform**

233/1994

Referat, gehalten an der Tagung
"Bevölkerungsbeteiligung in der Ortsplanung"
der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung

Gossau SG, 24. November 1994

1 Einleitung

In meinem Wohnort Rorschach war seit 1986 ein parlamentarischer Vorstoss hängig, welcher forderte, den in der Kernzone liegenden, etwas verwahrlosten "Lindenplatz" neu zu gestalten. 1994 endlich präsentierte die Stadtregierung dem Stadtparlament eine Vorlage zur Verschönerung des Platzes. Freude herrschte: Der Kredit von etwa einer halben Million Franken wurde fast einmütig gutgeheissen. Die Freude war aber nicht ungeteilt. Unzufriedene Anwohner ergriffen das Referendum, und die Stimmenden schickten daraufhin die Vorlage wuchtig bachab. Jahrelange Planungsarbeiten wurden damit zunichte gemacht. Betrübnis herrschte.

In einer Kleinstadt im Ausland wäre eine ähnliche Neugestaltung wahrscheinlich gelungen. Die Stimmberechtigten haben dort nämlich nicht die Befugnis, über grössere Kredite abzustimmen. Auch über Baureglement und Zonenplan - die in Rorschach dem fakultativen Referendum unterstehen - können sie nicht in letzter Instanz befinden.

Die vielfältigen und traditionsreichen direktdemokratischen Instrumente, die wir in der Schweiz auf allen Staatsebenen kennen, machen die politischen Entscheidungsprozesse - auch jene bei Orts-, Regional- und Landesplanungen - nicht einfacher. Ob wir sie als lästig oder als lässig empfinden, hängt davon ab, welche Rolle wir im Gesamtprozess einnehmen. Wenn Sie als Experte Jahre Ihres Lebens in die Ausarbeitung einer Ortsplanung investiert haben und davon überzeugt sind, es handle sich um eine optimale Lösung, werden sie nur schwer darüber hinwegkommen, wenn eine kleine Gruppe von Querulanten mit dem Mittel des Referendums einen Scherbenhaufen anrichtet. Wenn Sie ein neues Bundesgesetz über die Raumplanung zu beurteilen haben, Sie aber als ausgewiesener Experte bei dessen Ausarbeitung übergangen worden sind, werden Sie vielleicht ganz froh sein, sich mit Gleichgesinnten zu einem Referendumskomitee zusammenschliessen zu können.

2 Thema

Mein Thema ist nicht speziell die Bevölkerungsbeteiligung in der Ortsplanung. Ich greife über diesen Gegenstand hinaus zur Beteiligung von Stimmberechtigten bei politischen Entscheidungsprozessen ganz generell. Ich analysiere, welche Konsequenzen die vielfältigen institutionellen Partizipationsmöglichkeiten haben. Und ich möchte ein paar Hinweise geben, wie man, wenn man in diesem Prozess selbst eine wichtige Rolle spielt, damit umgeht.

Der Zusammenhang ist eigentlich ganz einfach: wenn man dem "Volk", wie wir zu sagen pflegen, die Befugnis gibt, über Sachfragen abzustimmen, dann nimmt man anderen Staatsorganen wie Parlament, Regierung und Verwaltung Kompetenzen weg. Was auch bedeutet, dass man "das Volk" eben weit stärker in den Entscheidungsprozess einbeziehen muss als in der rein repräsentativen Demokratie, wenn man nicht riskieren möchte, ganz am Schluss in der Volksabstimmung Schiffbruch zu erleiden.

Noch einige Bemerkungen zu den verwendeten Begriffen. Direkte Demokratie bedeutet, dass die Stimmberechtigten in letzter Instanz nicht nur über die Wahl von Personen, sondern auch über Sachfragen entscheiden. Mitwirken (partizipieren) heisst für mich, an einem Entscheidungsprozess teilhaben zu können, bevor dessen Ergebnis feststeht. Abstimmen heisst, zu einer von Staatsorganen oder Initiativkomitees ausgearbeitete Vorlage Stellung nehmen zu können.

Ich gliedere mein Referat wie folgt: Nach der Formulierung meiner Thesen zeige ich auf, wie der politische Entscheidungsprozess funktioniert und wie er durch die direkte Demokratie geprägt wird. Dann werde ich begründen, wieso direkte Demokratie zahlreiche Chancen beinhaltet. Am Schluss ziehe ich Bilanz und versuche, einige Empfehlungen über den Umgang mit der direkten Demokratie zu formulieren.

3 Thesen

Die Thesen, die ich vertrete, sind schon im Titel meines Referates enthalten: direkte Demokratie ist eine mühselige Staatsform, aber sie birgt auch Chancen. Weil die direkte Demokratie die Zahl der Akteure erhöht, wird der gesamte Entscheidungsprozess komplizierter und träger. Zwischen Effizienz und Partizipation besteht stets ein Spannungsverhältnis. Ich bin der Meinung, ob all der Mühsal mit unserer Staatsform sollten wir die Chancen nicht übersehen, sondern sie vielmehr ergreifen. Gegenwärtig ist viel von einer "Verwesentlichung" der direkten Demokratie die Rede. Gemeint ist eine Einschränkung. Die Kluft zwischen politischer Elite und Stimmbürgerschaft sollte aber nicht durch einen Abbau an direkter Demokratie, sondern durch einen Aufbau an Glaubwürdigkeit und durch Ueberzeugungsarbeit geschlossen werden.

4 Die Wirkungsweise der direkten Demokratie in der Schweiz

Kurz bevor Sie dem Mittagsbuffet zustreben, muss ich Sie mit etwas Demokratietheorie konfrontieren. Als Uebersichtshilfe habe ich ein Modell des politischen

Prozesses gezeichnet (Abb. 1). Es veranschaulicht, wie der Politikprozess funktioniert und wo die direkte Demokratie wirksam wird. Ein politisches System besteht aus nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren, die mit Forderungen, Unterstützung und Ablehnung konfrontiert werden. Das politische System produziert Entscheidungen, die für alle Angehörigen eines politischen Verbandes verbindlich sind. Diese Entscheide müssen in die soziale Wirklichkeit umgesetzt werden.

Ein politischer Prozess hat, grob gesagt, fünf Phasen. Am Anfang steht eine politische Forderung, der Input ins System (Phase 1). Diese Forderung wird von nicht-staatlichen Akteuren zu den staatlichen transportiert (Beginn von Phase 2). Aber beileibe nicht jede Forderung wird dann auch in eine Entscheidung, einen "Output", umgesetzt (Phase 3). Politische Parteien greifen natürlich solche Forderungen auf, die Unterstützung, d.h. Wählerstimmen verheissen. Medien transportieren Forderungen, die möglichst aufmerksamkeitserregend sind. Und die staatlichen Akteure setzen eine Forderung dann am ehesten um, wenn genügend öffentlicher Druck dahinter steht. Oft sind die Forderungen auch widersprüchlich. Verschiedene Interessen müssen ausgeglichen, Kompromisse gesucht werden. Kommt es zu einer Entscheidung, so ist mit Phase 3 (dem Output) der Prozess aber noch nicht abgeschlossen. Entscheidungen müssen umgesetzt werden (Phase 4). Da jedes staatliche Handeln eine rechtliche Grundlage haben muss, können jene, die Nachteile befürchten, die Entscheidung möglicherweise auf gerichtlichem Wege blockieren. Oder sie werden versuchen, die neuen Regeln zu umgehen oder gar Widerstand zu leisten. Ein Gesetz wirkt meistens nicht genau so, wie man sich das vorgestellt hat. Missstände erzeugen neue Forderungen. Damit ist der politische Kreislauf geschlossen (Feedback, Phase 5).

Machen wir ein Beispiel. Ein neues Problem wie AIDS taucht auf. Das führt zu verschiedenen politischen Forderungen an den Staat: Schutz der nicht Infizierten, Aufklärung der Öffentlichkeit, mehr Forschungsmittel, obligatorische AIDS-Tests für Straffällige, schärfere Grenzkontrollen usw. Die staatlichen Akteure werden also mit liberalen wie mit repressiven Forderungen konfrontiert. Zudem hätte die Erfüllung der Forderungen finanzielle Konsequenzen. Entscheidungen werden gefällt, doch man kann nicht sicher sein, wie sich diese in der sozialen Wirklichkeit auswirken. Werden AIDS-Infizierte erst recht den Arzt meiden? Werden tatsächlich öfters Präservative benutzt? Diese Fragen muss man empirisch beantworten, und je nach Erfolg werden neue Forderungen auftauchen.

Wenn die direktdemokratischen Einrichtungen Initiative und Referendum bestehen, hat das Auswirkungen auf den ganzen Prozess. Gehen wir wiederum phasenweise durch. Mittels einer Initiative können Forderungen auch ohne die Vermittlung von Parteien und Verbänden transportiert werden. Sie können also umgangen werden. Die Forderung gelangt direkt an die staatlichen Akteure, und wenn auch diese unwillig sind, direkt zur Volksabstimmung (Phase 3). Die staatlichen Akteure können nur über Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung abschliessend entscheiden. Ganz wichtige Gegenstände müssen obligatorisch vors Volk, wichtige können vors Volk gezogen werden. Um eine Vorlage in der Volksabstimmung nicht zu gefährden, sind die staatlichen Akteure gezwungen, eine möglichst breite Koalition zu bilden, den Entscheidung also breit abzustützen. Das wiederum bedingt das Eingehen vieler Kompromisse. Kein Wunder hat die direkte Demokratie in der

Schweiz die Konkordanz gewissermassen erzwungen. Hat "das Volk" dann aber einmal gesprochen, so gilt dieser Entscheid quasi als "höherwertig". Widerstand gegen ihn ist höchst verpönt. Die Akzeptanz solcher Entscheide ist gewöhnlich höher als bei Parlamentsentscheiden. Die Umsetzung (Phase 4) wird dadurch erleichtert. Dank der Initiative eröffnen sich Unterlegenen neue Chancen (Phase 5).

Um mein Beispiel wieder aufzugreifen. In Kalifornien gab es mehrere Volksinitiativen, die das Thema AIDS zum Gegenstand hatten. Am 8. November 1988 wurde gleich über zwei abgestimmt. Dabei zeigten die Stimmenden erstaunliches Differenzierungsvermögen. Sie hiessen eine Initiative gut, welche forderte, Gewaltverbrecher einem zangsweisen AIDS-Test zu unterwerfen, lehnten aber ein Begehren ab, das Aerzte verpflichtet hätte, AIDS-Infizierte den Gesundheitsbehörden zu melden.

5 Welche Chancen bietet die direkte Demokratie?

Wie jede politische Institution birgt die direkte Demokratie Gefahren und Chancen. Gefahren sind beispielsweise die Verzögerung und Verwässerung von politischen Entscheiden, die gewöhnlich tiefe Stimmbeteiligung, das geringe Sachwissen der Stimmenden, die Nutzung als Obstruktionsinstrument, die Verwischung der Verantwortlichkeiten, die Unstetigkeit politischer Entscheide, die Kommerzialisierung der Abstimmungskämpfe und so weiter.

Doch ich habe ja angekündigt, die direkte Demokratie berge auch Chancen. Lassen Sie mich also davon sprechen.

Gehen wir wiederum nach Phasen vor. Direkte Demokratie erlaubt es politischen Gruppierungen ausserhalb der etablierten Akteure, ihre Bedürfnisse und Forderungen direkt bei den staatlichen Akteuren zu artikulieren. Sie lenkt gewissermassen Druck von unten in institutionelle Kanäle und ist so ein politischer Seismograph für unbewältigte Probleme. Eine Initiative ist auch ein hervorragendes Mittel, ein bislang vernachlässigtes Problem gewissermassen auf die Traktandenliste der Öffentlichkeit zu setzen, denn Medienpräsenz ist jeder Initiative auf der entsprechenden Staatsebene sicher.

So wie gewählte Politiker ständig an die Wiederwahl denken müssen, müssen Akteure innerhalb des politischen Systems bei Entscheiden, die obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung unterstehen, ständig kalkulieren, ob die Vorlage eine Mehrheit unter den Stimmenden finden werde. Das zwingt zur Rücksichtnahme auf die Volksmeinung und auf andere relevante politische Akteure, zum Kompromiss. Die grössten Chancen bietet die direkte Demokratie beim Output: Ein

Entscheid, der die Hürde der Volksabstimmung genommen hat, findet breite Akzeptanz. Allen Widerständen wird die Legitimationsgrundlage entzogen. Die Umsetzung der Entscheide wird erleichtert.

Die direkte Demokratie erfüllt auch zwei wichtige Funktionen im gesamten Entscheidungsprozess, sog. Systemfunktionen: politische Kommunikation und politische Sozialisation. Mehr involvierte Akteure heisst auch, dass das Sachwissen viel breiter verteilt ist als in der repräsentativen Demokratie. Der Zwang zum Kompromiss hat eine Vielzahl sozialer Beziehungen und Interaktionen zur Folge, in deren Verlauf Verständnis geweckt wird für die Positionen und Interessen von anderen. Politische Sozialisation meint, dass im Umgang mit der direkten Demokratie das Bewusstsein für demokratische Grundwerte geschärft wird. Man lernt, andere Meinungen zu respektieren, nach tragfähigen Lösungen zu suchen, Minderheiten nicht zu überfahren, aber auch einmal getroffene Entscheide zu akzeptieren. Insbesondere auf lokaler Ebene spielt sich der Prozess nicht allein über die Medien, sondern von Angesicht zu Angesicht ab, was die Akteure einander näher bringt.

Alles schöne Funktionen der direkten Demokratie, werden Sie vielleicht sagen, aber das sind Chancen für Aussenstehende. Für mich als Beamten oder Experten ist die direkte Demokratie gleichwohl eher ein Hindernis und eine Beschneidung meiner Befugnisse. Es stimmt, ohne direkte Demokratie wäre der Durchfluss durch das politische System viel einfacher. Entscheide könnten rascher gefällt werden. Nur: wenn sie jene, die vom politischen Entscheid betroffen sind, nicht in die Entscheidungsfindung einbeziehen, werden sie alle politischen Energien auf die Bekämpfung des Ergebnisses konzentrieren (wie mein Rorschacher Beispiel gezeigt hat). Je geringer die Aushandlungskosten, desto höher später die Widerstandskosten. Gerade bei Planungen, Leitbildern und Gesamtkonzeptionen ist es ja nicht selten so, dass Personen mit hohem Sachverstand zwar schöne Resultate vorgelegen, die konkrete Umsetzung in Massnahmen aber nicht gelingt, weil die Betroffenen kein Interesse zeigen oder zu grosse Widerstände entgegensetzen.

Zwischen Demokratie und Effizienz bestehe stets ein Spannungsverhältnis, habe ich eingangs ausgeführt. Es wäre meiner Meinung nach irreführend, in einer Demokratie Effizienz als oberstes Ziel festzulegen. Es kann in einer Demokratie, wo jede Stimme gleich viel zählt, nicht so sein wie in einer Unternehmung, wo einige wenige die Entscheide fällen und die Mehrheit der Belegschaft sie umsetzt. Wer in einer Demokratie zuerst nach Effizienz sucht, ist im falschen Spiel. Das wäre genauso, wie wenn jemand bei einem Fussballspiel eine elfmeterreife Szene sieht und "Schach!" ruft. Unter dem Aspekt der Effizienz ist hohe Partizipation gar nicht erwünscht. Zyniker sagen deshalb, je tiefer die Stimmbeteiligung, desto besser. Beteiligung ist aber ein politischer Wert an sich. Demokratie heisst gleiche Partizi-

pationsmöglichkeiten, Rechtsstaat bedeutet u.a. Machtteilung. Das ist von der Konstruktion her ineffizient, gewissermassen systemimmanent. Diktaturen - die rasch und ohne breite Partizipation entscheiden können - sind indessen nicht effizienter. Die ehemaligen kommunistischen Herrschaftssysteme in Mittel- und Osteuropa haben das deutlich vor Augen geführt. Parlamentarische Systeme mögen zwar über kurze Frist gesehen effizienter sein, aber wenn es, über einen längeren Zeitraum betrachtet, häufige Regierungswechsel und damit abrupte politische Richtungsänderungen gibt, sind auch sie nicht effizient.

6 Vom mühseligen Umgang mit der direkten Demokratie

In der Managementlehre hat ein neuer Begriff momentan Konjunktur: Anspruchsgruppenmanagement. Unternehmungen sollten demnach auch die Bedürfnisse von externen Gruppen (sog. Stakeholders) wie Kunden, Lieferanten, Konkurrenz, Parteien, Staatsorgane, Anwohner, Interessen- und Umweltverbände in ihre Strategie miteinbeziehen und zu deren Repräsentanten dauerhafte dialogfähige Beziehungen unterhalten. Für die Basler Chemie hiesse dies beispielsweise: Aktivisten von Greenpeace nicht vom Kamin holen, sondern in die Direktionsetage einladen.

Dieses Anspruchsgruppenmanagement pflegt die Politik schon lange, auch wenn man es nicht so genannt hat. Die Parlamente sind die Arenen, in denen Ansprüche angemeldet und gegeneinander aufgelistet werden.

Was den Input angeht, ist klar, dass man die Bedürfnisse und Interessen jener, die von einem politischen Entscheid betroffen sein werden, kennen muss. Das im Bund bekannte Vernehmlassungsverfahren hat das institutionalisiert. Da die Stossrichtungen der geäusserten Interessen völlig unterschiedlich sind, gilt es, in einem Aushandlungsprozess einen Interessenausgleich herbeizuführen. Dabei wird man auf die politischen Kräfteverhältnisse abstellen, d.h. auf die vermutete Fähigkeit einer Organisation, die Vorlage in der Volksabstimmung zu Fall zu bringen.

Aufgabe der Politik ist es aber nicht einfach, Interessen zu bilanzieren und dies dann in Entscheide umzusetzen. Die Politiker - auch die Planer - müssen Ziele vorgeben und die Marschrichtung bestimmen, auch wenn sich im Moment keine Mehrheit dafür findet. Sie haben um Unterstützung zu werben, damit das Anliegen mit der Zeit mehrheitsfähig wird. Bei der Ortsplanung gilt es beispielsweise, jene Direktbetroffenen, die sich nur für den Mehr- oder Minderwert des eigenen Grundstücks interessieren und notfalls auch die Gesamtplanung zu Fall bringen würden, über den gesamten Planungsprozess ins Bild zu setzen und dafür Verständnis zu wecken. Das ist mühselige Kleinarbeit.

Es gibt in allen Bevölkerungsgruppen starke Persönlichkeiten, auf die man bei der Meinungsbildung besonders hört. Dies sind die sog. *Meinungsführer*. Sie multiplizieren gewissermassen Meinungen. Hat man bei Organisationen, auf deren Zustimmung man angewiesen ist, die Meinungsführer für sich gewonnen, so ist die Chance gross, dass nachher auch die Organisation die entsprechende Haltung einnehmen wird. Auf lokaler Ebene ist beispielsweise gegen den Willen des Gemeindeammannes nur schwerlich etwas durchzusetzen. Die Kunst der Politik ist es, Unterstützung zu gewinnen - der Widerstand stellt sich von selbst ein.

Bei der Planung scheint mir ein Problem zu sein, dass zu Beginn der Input relativ gering ist. Planung ist ein öffentliches Gut: man profitiert auch davon, wenn man sich nicht beteiligt. Die Planer haben auch die Interessen künftiger Generationen im Auge zu behalten; dafür findet sich aber keine Lobby. Die im Einzelfall Betroffenen kümmern sich erst darum, wenn Entscheide drohen, die ihre Interessen berühren. Gerade deshalb ist wichtig, die potentiell Betroffenen von Beginn weg für eine Mitwirkung zu gewinnen oder zumindest ständig auf dem Laufenden zu halten.

Ich fasse meine "Botschaft" zum Schluss zusammen: Die Zahl der Akteure und der artikulierten Interessen in einer direkten Demokratie ist hoch. Das ist unter dem Aspekt der Partizipation erfreulich, aber unter dem Aspekt der Effizienz ärgerlich. Um tragfähige Entscheide zustandezubringen, muss man alle starken Interessen berücksichtigen und einen breiten Konsens suchen. Es sind stabile soziale Kontakte zu Meinungsführern aufzubauen. Dabei sollte man allerdings nicht einfach Interessen saldieren, sondern auch versuchen, die Akteure von übergeordneten Staatszielen zu überzeugen, und zwar auch dann, wenn dafür momentan keine Lobby vorhanden ist. Der ganze Prozess erfordert viel Kommunikation und viel mühselige Kleinarbeit, führt aber zu Ergebnissen, die sich in der sozialen Wirklichkeit umsetzen lassen.

Die "Kraft des positiven Denkens" wirkt auch bei politischen Entscheidungsprozessen. Betrachtet man von Beginn weg die direkte Demokratie und die Mitwirkung möglichst Vieler als Chance, nicht als Gefahr, und startet man auch nicht mit der Vorstellung, eine Ideallösung zu realisieren, hat man eine ganz andere Ausgangsposition, die sich positiv auf den ganzen Prozess und das Ergebnis auswirkt.

LITERATUR ZUR DIREKTEN DEMOKRATIE

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
- Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Oesterreich, Liechtenstein und Australien, Bern und Stuttgart 1994

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