Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 75 (1995)
Heft: 9

Artikel: Direkte Demokratie als Chance
Autor: Möckli, Silvano
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-165460

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 18.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Silvano Möckli
ist 1950 geboren. Nach praktischer Tätigkeit studierte er Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft in St. Gallen, Zürich, Genf und in den USA. Er ist Privatdozent für Politikwissenschaft an der Hochschule St. Gallen. Publikationen: «Politische Ideen in der Schweiz» (1985); «Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien» (Verlag Paul Haupt, 1987); «Der schweizerische Nationalstaat» (Verlag Paul Haupt, 1987); «Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich» (Verlag Paul Haupt, 1994).

Direkte Demokratie als Chance

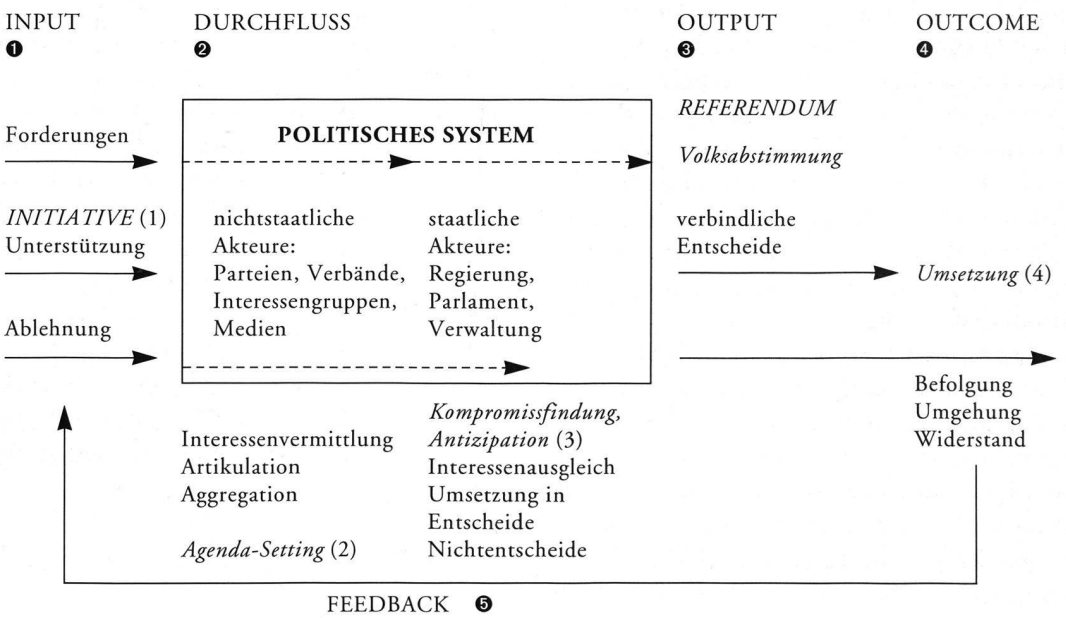
Direkte Demokratie ist eine mühselige Staatsform, aber sie birgt auch Chancen. Weil direkte Demokratie die Zahl der Akteure erhöht, wird der gesamte Entscheidungsprozess komplizierter und träger.

Wer den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, dem «Volk», wie wir zu sagen pflegen, die Befugnis gibt, über Sachfragen abzustimmen, nimmt anderen Staatsorganen wie Parlament, Regierung und Verwaltung Kompetenzen weg. Dies hat zur Folge, dass man «das Volk» weit stärker in den Entscheidungsprozess einbeziehen muss als in der rein repräsentativen Demokratie, wenn man nicht riskieren möchte, in der Volksabstimmung Schiffbruch zu erleiden.

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

Zwischen Effizienz und Partizipation besteht stets ein Spannungsverhältnis. 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, son-

Modell des politischen Prozesses mit direkter Demokratie



Systemfunktionen: Politische Sozialisation, politische Kommunikation (5)

dern durch einen Aufbau an Glaubwürdigkeit und durch Überzeugungsarbeit geschlossen werden[1].

Modell des politischen Prozesses mit direkter Demokratie

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 kann – vereinfachend – in fünf Phasen gegliedert werden. Am Anfang steht eine politische Forderung, der Input ins System (Phase 1). Diese Forderung wird von nichtstaatlichen 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 einem Entscheid, so ist mit Phase 3 (dem Output) der Prozess aber noch nicht abgeschlossen. Entscheide 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).

Wenn die direktdemokratischen Einrichtungen Initiative und Referendum bestehen, hat das Auswirkungen auf den ganzen Prozess. Mit 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. Das 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 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).

Die direkte Demokratie hat in der Schweiz die Konkordanz gewissermassen erzwungen.

Chancen der direkten 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 die direkte Demokratie bietet auch Chancen. Sie erlaubt es politischen Gruppierungen ausserhalb der etablierten Akteure, ihre Bedürfnisse und Forderungen direkt bei den staatlichen Akteuren zu artikulieren. Sie lenkt 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 auf die Traktandenliste zu setzen (Agenda-Setting), denn die Medien berichten über jede Initiative.

1 *Silvano Möckli: «Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien». St. Galler Studien zur Politikwissenschaft Bd. 16, Haupt, Bern und Stuttgart 1994.*

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. 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 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 schärft das Bewusstsein für demokratische Grundwerte und lehrt, andere Meinungen zu respektieren, nach tragfähigen Lösungen zu suchen, Minderheiten nicht zu überfahren, aber auch einmal getroffene Entscheide zu akzeptieren. Auf lokaler Ebene spielt sich der Prozess nicht allein über die Medien, sondern von Angesicht zu Angesicht ab, was die Akteure einander näher bringt.

Die direkte Demokratie erfüllt auch zwei wichtige Funktionen: politische Kommunikation und politische Sozialisation.

Diese Funktionen sind vor allem für Aussenstehende attraktiv. Für Beamte oder Experten ist die direkte Demokratie hingegen eher ein Hindernis und eine Beschneidung ihrer Befugnisse. Ohne direkte Demokratie könnten Entscheide rascher gefällt werden. Nur: Wenn jene, die vom politischen Entscheid betroffen sind, nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen sind, werden sie alle politischen Energien auf die Bekämpfung des Ergebnisses konzentrieren. Je geringer die Aushandlungskosten sind, desto höher sind später die Widerstandskosten. Besonders bei Planungen, Leitbildern und Gesamtkonzeptionen ist es nicht selten so, dass Personen mit hohem Sachverstand zwar schöne Resultate vorlegen, die konkrete Umsetzung in Massnahmen aber nicht gelingt, weil die Betroffenen kein Interesse zeigen oder zu grosse Widerstände entgegensetzen.

Das erwähnte, zwischen Demokratie und Effizienz bestehende Spannungsverhältnis muss akzeptiert werden, und es wäre meines Erachtens inkonsequent, von einer starken Demokratie gleichzeitig höchste Effizienz zu erwarten. Wo jede Stimme gleich viel zählt, kann es 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 in einem Fussballspiel bei einer elfmeterreifen Szene «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 Partizipationsmöglichkeiten, 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 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, verursacht dies auch erhebliche politische und finanzielle Reibungsverluste.

Schwieriger Umgang mit Ansprüchen

In der Managementlehre hat zur Zeit ein neuer Begriff 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 ein Basler Chemie- und

Pharmazieunternehmen 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 – und 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 sogenannten *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 Gemeindepräsidenten nur schwerlich etwas durchzusetzen. Die Kunst der Politik ist es, Unterstützung zu gewinnen – der Widerstand stellt sich von selbst ein.

Die Planer haben auch die Interessen künftiger Generationen im Auge zu behalten; dafür findet sich aber keine Lobby.

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 an für eine Mitwirkung zu gewinnen oder zumindest ständig auf dem laufenden zu halten.

Zusammenfassung

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 zustande zu bringen, 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, auch 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 vom Beginn an 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 Ausgangsposition, die sich positiv auf den ganzen Prozess und das Ergebnis auswirkt. ✦