

11 Synthese: Neue Erkenntnisse zum Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz

Marc Bühlmann und Hans-Peter Schaub

11.1 Den Wald statt die Bäume in den Blick nehmen

Die über 170-jährige Geschichte der direkten Demokratie im schweizerischen Bundesstaat bot und bietet immer wieder Beispiele, mit denen Bedenken und Krisendiskussionen genährt werden können. Bereits bei der Einführung der Volksinitiative 1891 wurde etwa gewarnt, dass davon vor allem «hirnwütige und überspannte Projekte» zu erwarten seien und sie den föderativen Staat in seiner «sprachlichen und religiösen Heterogenität» gefährden werde (zitiert nach Rielle 2010a, 71). Und das Referendum wurde als Gefahr für den «planmässigen nationalen Fortschritt» sowie die «geistige und materielle Entwicklung» der Schweiz gesehen (zitiert nach Bolliger 2010, 23). Freilich gab es schon damals auch optimistische Stimmen. Paul Seippel etwa bemerkte um 1900: «Die Praxis der reinen Demokratie dürfte für das Schweizervolk eine gute Schule sein. Es wird vermutlich ein teures Lehrgeld zahlen müssen, aber viel Nützliches lernen und nach und nach seine Geschäfte klar übersehen» (zitiert nach Tanner 2015, 84). Doch auch nach mehr als einem Jahrhundert in dieser «Schule» ist und bleibt die Diskussion um die direkte Demokratie gespickt mit Kassandrarufern, die sich in bemerkenswerter Regelmässigkeit wiederholen: Missbrauch der Volksrechte, Initiativenflut, Überforderung der Stimmbürger:innenschaft, Desinformation, Überlastung des politischen Systems, Ausbremsen wichtiger Reformen. Auch wenn diese Vorwürfe an die direkte Demokratie und ihr Funktionieren in Politik und Medien anhand aktueller Beispiele stets als neu und dringlich verkauft wurden und werden, sind sie so alt wie die direkte Demokratie selbst.

Im vorliegenden Sammelband haben wir drei übergeordnete Fragen gestellt, die diese Vorwürfe und Sorgen einer wissenschaftlich fundierten, systematischen Analyse zugänglich machen:

1. *Manipulierbarkeit*: Sind die direktdemokratischen Institutionen anfällig für Missbrauch? Begünstigen sie eine einseitige Einflussnahme mächtiger und ressourcenstarker Akteur:innen? Oder funktionieren sie blind gegenüber Themen, Kontext und Urheber:innen und sind darum ein vertrauenswürdiges Vehikel für politischen Dialog und für wohlinformierte, breit abgestützte Entscheide? Entfallen Abstimmungen eher manipulative oder aufklärende Wirkung?

2. *Integrationskraft*: Wie steht es um die Integrationskraft direktdemokratischer Institutionen? Haben Abstimmungen eher einen spaltenden oder einen einenden Effekt auf die Gesellschaft?
3. *Problemlösungsfähigkeit*: Behindert die direkte Demokratie die Lösung wichtiger Probleme, oder bietet sie im Gegenteil geeignete Instrumente, um die heutigen Herausforderungen anzugehen? Braucht es dafür Anpassungen der aus dem vorletzten Jahrhundert stammenden Spielregeln?

Die neun Beiträge des Bandes haben sich mit diesen Fragen aus ganz unterschiedlichen Perspektiven auseinandergesetzt und kommen – basierend auf breit angelegten Auswertungen zu den Abstimmungen der letzten Jahrzehnte – zu differenzierten Schlüssen. Selbstredend vermögen sie – wie das in der Wissenschaft und namentlich in den Sozialwissenschaften wohl stets der Fall ist – die Fragen nicht in einem abschliessenden Sinne zu beantworten. Aber dank ihrer breiten Datenbasis helfen sie, den Blick von einer Fixierung auf prominente, oft extreme Einzelfälle zu lösen und auf das grosse Ganze zu richten. Damit und mit ihren innovativen Herangehensweisen bringen sie neue Einsichten und Erkenntnisse, die die fortwährenden Diskussionen bereichern können. In den folgenden Abschnitten präsentieren wir, gestützt auf die Befunde der neun Beiträge und geleitet durch die drei übergeordneten Fragen, mögliche zusammenfassende Interpretationen.

11.2 Direkte Demokratie zwischen Manipulierbarkeit und Vertrauenswürdigkeit

Müssen wir befürchten, dass die direkte Demokratie manipuliert werden kann oder tatsächlich manipuliert wird? In den Beiträgen werden zwei potenzielle Einfallstore für Manipulationsversuche diskutiert: Das Agenda-Setting bei der Ansetzung von Abstimmungen und der einseitige Gebrauch der Volksrechte durch ressourcenstarke Akteur:innen.

Die Beiträge von *Martina Flick Witzig und Adrian Vatter* sowie von *Thomas Milic* gehen davon aus, dass die Abstimmungsagenda sowohl die Stimmbeteiligung als auch die Entscheidungsqualität beeinflussen könnte: Je nach Thema und abhängig von spezifischen «Lokomotiv-Vorlagen» sei die Beteiligung unterschiedlich stark. Und wenn viele Vorlagen gleichzeitig zur Abstimmung gelangen, könnte die Meinungsbildung oberflächlicher bzw. die Entscheidungsqualität bei den weniger stark interessierenden Vorlagen geringer sein, so die Vermutungen. Der Bundesrat, der für die Abstimmungsagenda zuständig ist, könnte also mit geschickten Kombinationen von Vorlagen Meinungsbildung und Mobilisierung beeinflussen. In beiden Beiträgen wird die Abstimmung über das CO₂-

Gesetz von 2021 [644]¹ als Beispiel ins Feld geführt, das – so die in den Medien verbreitete Vermutung – möglicherweise nur deshalb abgelehnt worden sei, weil zwei gleichzeitig zur Abstimmung stehende Initiativen auch viele Bürger:innen mobilisiert hätten, die ansonsten nicht an die Urne gingen und aufgrund oberflächlicher Meinungsbildung bei der (zu) komplexen CO₂-Vorlage den Status Quo bevorzugt hätten.

Martina Flick Witzig und Adrian Vatter finden bei ihrer Betrachtung von rund 20 Jahren Abstimmungen indessen heraus, dass es kein einziges politisches Thema gibt, das systematisch stärker mobilisieren würde. Nicht Themenbereiche wie Aussen- oder Sozialpolitik, sondern die konkreten Inhalte der einzelnen Vorlagen sind also entscheidend. Nur mit dem Themenbereich einer Vorlage kann die Höhe der Beteiligung also nicht vorhergesehen oder beeinflusst werden. Kommt hinzu, dass eine hohe Stimmbeteiligung – so legen die Befunde von *Thomas Milic* nahe – meist nicht nur mit intensiven Abstimmungskampagnen, sondern auch mit höherer Entscheidungsqualität bei den Abstimmenden einhergeht. Entgegen der landläufigen Meinung entscheidet die Stimmbevölkerung also bei aufwühlenden und mobilisierenden Kampagnen eher weniger aus dem Bauch heraus, sondern die dadurch reicher fliessenden Informationen gehen gar mit einem besser informierten Entscheid einher. *Thomas Milic* kommt mitunter zum Schluss, dass selbst bei ungünstigen Bedingungen (viele und komplexe Sachfragen am gleichen Urnengang) ein grosser Anteil der Abstimmenden einen inhaltlich begründeten und bewussten Stimmentscheid fällt.

Können wir uns also zurücklehnen und die «CO₂-These» als unhaltbare Spekulation abtun? Auch dieser Schluss griffe wohl zu kurz. So gibt der Beitrag von *Thomas Milic* nicht ganz Entwarnung. Auch wenn sich die Qualitätseinbusen bei der Meinungsbildung sogar bei Multipack-Abstimmungen im Rahmen halten, sind solche doch erkennbar. Bei sehr knappen Mehrheitsverhältnissen könnten die Entscheide von mangelhaft informierten Stimmbürger:innen gar den Ausschlag geben. In Kombination mit diesem Befund lässt sich auch die von *Martina Flick Witzig und Adrian Vatter* diskutierte Beobachtung von Spillover-Effekten als potenzielle Verzerrung von Stimmentscheiden sehen: Werden Stimmbürger:innen vorwiegend durch nationale Vorlagen mobilisiert, könnten lokale Vorlagen – insbesondere, wenn sie zahlreich sind – unter geringerer Entscheidungsqualität leiden, was dem im Beitrag diskutierten legitimationssteigernden Effekt einer so erhöhten Beteiligung auf der lokalen Ebene etwas den Glanz nimmt.

Während die Erkenntnisse zu den Auswirkungen des Agenda-Settings also nur begrenzte Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit der direkten Demokra-

1 Die in diesem Sammelband erwähnten Abstimmungsvorlagen werden mit ihren offiziellen Nummern in eckigen Klammern versehen. Dies ermöglicht es den Leser:innen, via swissvotes.ch rasch mehr über die Vorlage zu erfahren. Die Eingabe von [swissvotes.ch/vote/\[NUMMER\]](http://swissvotes.ch/vote/[NUMMER]) in den Browser führt zu den zahlreichen von Swissvotes zur Verfügung gestellten Daten, Analysen und Originaldokumenten.

tie zu nähren vermögen, scheinen die Befunde von *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder* zum Gebrauch der Volksrechte zunächst zwiespältiger. Die Autor:innen zeigen in ihrem Beitrag, dass in gut zwei Dritteln aller Komitees, die eine Initiative lancieren, mindestens ein:e Bundesparlamentarier:in Mitglied ist. Hinzu kommt, dass Volksbegehren, in denen kein Parlamentsmitglied im Komitee vertreten ist, eine geringere Wahrscheinlichkeit haben, die Hürden der Unterschriftensammlung zu überspringen. Bedeutet dies, dass nur politisch gut vernetzte und organisierte Interessen direktdemokratische Instrumente nutzen und Minderheiteninteressen ohne Unterstützung politischer Expertise aussen vor bleiben? Die Ergebnisse von *Hans-Peter Schaub und Karin Frick* legen nahe, dass ressourcenschwache Akteur:innen zwar nicht unbedingt bei Volksinitiativen, sehr wohl aber bei Referenden durch die Hürden in Form von Unterschriftenzahl und vor allem Sammelfrist benachteiligt werden. Schliesslich mahnt *Wolf Linder* in seinem Beitrag, dass Digitalisierung mit ihren schnelleren und scheinbar einfacheren Informations- und Kommunikationskanälen die verbreiteten Hoffnungen auf mehr und bessere Demokratie nicht zu erfüllen vermöge. So erleichterten Formen des E-Collecting zwar die Unterzeichnung von Referenden und Initiativen, könnten aber zur Überlastung von Behörden und Bürgerschaft durch Volksbegehren führen, deren Zahl durch spontan und emotional abgegebene Klicks auf elektronischen Plattformen drastisch ansteigen könnte.

Aber die drei Beiträge geben durchaus auch Anlass zu positiven Interpretationen. So finden *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder* auch heraus, dass Parlamentsmitglieder nicht nur in Komitees von Initiativen sitzen, die von ihren Parteien lanciert werden. Vielmehr unterstützen sie mit ihrer Expertise und Bekanntheit auch zahlreiche Initiativen von Gruppen, die weder als Partei noch als Verband bezeichnet werden können. Dass politische Erfahrung den Gebrauch der direkten Demokratie erleichtert, muss zudem nicht unbedingt problematisch sein, sondern kann auch als Ausdruck einer arbeitsteiligen Gesellschaft begriffen werden. Dazu passt, dass es Anliegen, die unter den Parlamentsmitgliedern als politischen Fachpersonen keine Unterstützung finden, seltener an die Urne schaffen. Dies kann als Zeichen dafür interpretiert werden, dass es ihnen an politischer Relevanz fehlt. Für diese Interpretation kann auch der Beitrag von *Hans-Peter Schaub und Karin Frick* ins Feld geführt werden. Dieser zeigt nämlich, dass diejenigen Volksinitiativen – nicht aber Referenden –, die zahlreiche Unterschriften in kurzer Zeit sammeln, an der Urne erfolgreicher sind und im Abstimmungskampf virulenter diskutiert werden als Begehren, welche die ganze Sammelfrist benötigen und die nötige Zahl an Unterschriften nur knapp erreichen. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Unterschriftensammlung ein vertrauenswürdiger Filter ist, um politisch relevantere von weniger relevanten Initiativideen zu trennen. Im Gegensatz zu den fakultativen Referenden scheint der Sammelerfolg bei Volksinitiativen weniger stark von der Organisationsfähigkeit der Urheber:innen, sondern stärker vom Rückhalt des Anliegens in der breiten Bevölkerung abhängig zu sein.

Die Beiträge berühren zudem ein Element, das für die Diskussion über die Manipulierbarkeit direkter Demokratie zentral scheint: die reichlich vereinfachend und populistisch anmutende Trennung zwischen «Volk» und «Elite». Unterstellt wird dabei einerseits, dass politisch Sachverständige «bessere» Entscheide fällen würden als die bloss von Lokomotiv-Vorlagen mobilisierten Stimmbürger:innen. Und mit der Angst vor Filterblasen und Microtargeting scheint immer auch die Vermutung einherzugehen, dass sich weniger gebildete Bürger:innen von allerlei Schalmeienklängen zu Entscheidungen verführen lassen, die eigentlich nicht ihren «echten» Präferenzen entsprechen. Auf der anderen Seite wird der politischen Elite unterstellt, diese Schalmeienklänge bewusst manipulativ erklingen zu lassen. Und Parteien und Parlamentsmitglieder sollen auch deshalb auf direktdemokratische Opposition verzichten, weil sie ebendieser politischen Elite und nicht dem «Volk» angehörten. Die Beiträge nehmen Forderungen und Befürchtungen dieser Art allerdings viel Wind aus den Segeln. Hohe Betroffenheit und intensive Kampagnen, die auch «Nicht-Expert:innen» an die Urne bringen, gehen mit höherer Entscheidungsqualität einher (vgl. dazu den Beitrag von *Thomas Milic*). Die Parteien als «Kinder der Volksrechte» (Gruner 1964) können als Kampagnenspezialistinnen durchaus auch mithelfen, die Intensität von Kampagnen zu steigern – insbesondere, wenn es um für sie besonders relevante Themen geht. Und wie der Beitrag von *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder* deutlich illustriert – wenn es denn eines solchen Beweises noch bedurfte –, ist «die Elite» keineswegs ein homogener Block (siehe auch *Bühlmann 2022*). Vielmehr sind es gerade jene Parteien und Organisationen, die mit ihren Positionen in Parlament und Regierung regelmässig in der Minderheit bleiben, die weitaus am häufigsten auf direktdemokratische Instrumente ausweichen. Wichtig ist zudem, dass die direktdemokratischen Instrumente keineswegs nur Vertreter:innen der «Elite» offenstehen: Seit den 1960er Jahren kommen gar zunehmend Initiativen von Gruppen zustande, die weder als Partei noch als Verband organisiert sind. Die direkte Demokratie mag also die Spiesse zwischen «Volk» und «Elite» nicht gleich lang machen, aber immerhin erlaubt sie es doch auch politischen Aussenseiter:innen, ihre Anliegen in die politische Arena zu tragen. In dieselbe Richtung weisen – wiederum nur für die Volksinitiative, nicht aber für das Referendum – auch die Erkenntnisse von *Hans-Peter Schaub und Karin Frick*: Jene Anliegen, die die Hürden der Unterschriftenzahl leichter überspringen, erweisen sich in den Abstimmungskampagnen und an der Urne auch als politisch relevanter. Dies ist ein Hinweis darauf, dass letztlich auch der Inhalt einer Initiative ausschlaggebend ist für ihren Sammelerfolg und nicht bloss die Absender:innen und deren Ressourcen.

11.3 Direkte Demokratie zwischen Integrationskraft und Spaltpotenzial

Dass Anliegen auch von ausserhalb des repräsentativen Systems in die politische Arena getragen werden, ist sicherlich ein Beispiel für die integrative Wirkung direkter Demokratie. Die Beiträge in diesem Sammelband betrachten die Frage nach der Integrationskraft der direkten Demokratie aber noch aus einem anderen Blickwinkel. Bei *Sean Mueller und Anja Heidelberger* wie auch bei *Julien Jaquet und Pascal Sciarini* geht es nämlich um die Frage, ob und inwiefern Abstimmungen eine separierende Wirkung entfalten.

Direkte Demokratie dürfte in der Tat das Potenzial haben, Gesellschaften zu spalten. Die Idee der Mehrheitsdemokratie ist eine schwarz-weiße, es gibt entweder ein Ja oder ein Nein. Dementsprechend stehen sich in Abstimmungskämpfen zwei getrennte Lager gegenüber (wobei diese manchmal intern weiter gespalten sind) und Abstimmungsergebnisse schaffen Gewinner:innen und Verlierer:innen. *Wolf Linder* erinnert daran, dass Interessengegensätze zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen bei Abstimmungskämpfen immer wieder mobilisiert, inszeniert und auch aufgrund zunehmend digitalisierter Kommunikation emotionalisiert sowie auf die Spitze getrieben werden. Direkte Demokratie wirkt in diesen Momenten nicht integrierend, sondern kann gar die Gefahr politischer Instabilität bergen. Diese Gefahr ist insbesondere dann gross, wenn bestimmte gesellschaftliche Gruppen feste Minderheiten bilden, die bei fast allen Abstimmungen zu den Verlierer:innen gehören. In der Schweiz hat etwa der Sprachgraben grosses Spaltpotenzial, weil die sprachlichen Gruppen territorial getrennt sind. In der Tat zeigen *Julien Jaquet und Pascal Sciarini*, dass die Kantone der französisch- und italienischsprachigen Minderheiten an der Urne häufiger in der Minderheit bleiben als die meisten Deutschschweizer Kantone. Die französischsprachigen Kantone und der Kanton Tessin sind weit davon entfernt, «Bellwether-Kantone» zu sein, und ihre Stimmbevölkerungen unterscheiden sich auch in ihren inhaltlichen Präferenzen recht deutlich vom Schweizer Durchschnitt, wie ihr Abstimmungsverhalten der letzten zwanzig Jahre zeigt.

Ist die Angst vor einer Spaltung also berechtigt? Sowohl *Julien Jaquet und Pascal Sciarini* als auch *Sean Mueller und Anja Heidelberger* geben differenzierte Entwarnung. Erstens zeigen beide Beiträge auf, dass sämtliche Kantone meistens im Lager der Sieger:innen sind. Kantonale Dauerverlierer:innen gibt es also keine. Eindrücklich ist zudem das Bild, das von *Sean Mueller und Anja Heidelberger* gezeichnet wird: Seit 1848 kam es nur bei fünf von über 650 Abstimmungen zu einer «perfekten» Spaltung, bei der alle sechs (bis 1979: fünf) französischsprachigen Kantone einheitlich stimmten, aber von einer geschlossenen Phalanx der Deutschschweizer Kantone überstimmt wurden. Und lediglich in knapp 4 Prozent aller Abstimmungen stand die gesamte Romandie (jeweils zusammen mit einzelnen Deutschschweizer Kantonen) auf der Seite der Verlierer:innen. Der Beitrag gibt zudem zu bedenken, dass sogar sprachregional unterschiedliche Abstimmungsergebnisse stets auch die Möglichkeit zu regionsübergreifender

Verbundenheit schaffen – nämlich zwischen der Minderheit in der einen und der gleich stimmenden Mehrheit in der anderen Region. *Julien Jaquet und Pascal Sciarini* zeigen derweil, dass nicht nur die progressiveren Kantone der Romandie vom schweizerischen Durchschnitt abweichen, sondern auf der anderen Seite auch die konservativeren Innerschweizer Kantone. Mit anderen Worten: Appenzell Innerrhodens und Schwyz sind ebenso weit wie Genf und Waadt davon entfernt, «Bellwether-Kantone» zu sein. Es sind – und das ist vor dem Hintergrund des derzeit vieldiskutierten Stadt-Land-Grabens interessant – auch nicht die grossen Kantone, die den Ton angeben und sich somit am häufigsten bei den Abstimmungsgewinner:innen finden, sondern eher mittelgrosse, kleinstädtisch geprägte «Brückenkantone» wie Basel-Landschaft oder Solothurn, die auch hinsichtlich kultureller und wirtschaftlicher Präferenzen dem Durchschnitt der Schweizer Stimmbürger:innenschaft nahekommen. Mit Hermann et al. (2021, 4) lässt sich demnach sagen: «Das ›Dazwischen‹ ist die schweizerische Normalität».

«Brückenkantone» – in diesem Fall solche sprachlicher Natur – sind auch in der Analyse von *Sean Mueller und Anja Heidelberger* zentral: In zweisprachigen Kantonen sind die Differenzen im Abstimmungsverhalten zwischen den Gemeinden dies- und jenseits der Sprachgrenze geringer. Der Beitrag nennt institutionalisierte Kontakte im gemeinsamen Kanton als möglichen Erklärungsansatz für diese grössere Nähe. Zumindest hinsichtlich Sprachgraben und Kantonsdifferenzen scheint sich die Gefahr einer Spaltung aufgrund direktdemokratischer Abstimmungen in der heutigen Schweiz also in Grenzen zu halten – auch vor dem Hintergrund des Befundes von *Sean Mueller und Anja Heidelberger*, wonach es in den letzten Jahrzehnten eine Angleichung des Stimmverhaltens zwischen den Sprachregionen und somit eher eine Abnahme des Sprachgrabens gegeben hat. Zwar haben Abstimmungen also ein Spaltpotenzial, weil aufgrund von Abstimmungsergebnissen unterschiedliche Positionen sichtbar werden. Werden solche Unterschiede aber immer wieder – quasi direktdemokratisch institutionalisiert – sichtbar gemacht, müssen sie auch immer wieder diskutiert werden. Dies hält nicht nur die Chance für Dialog aufrecht, sondern kann – so lässt sich dieser Befund interpretieren – langfristig auch zu einer Annäherung der Positionen führen. Eine Gefahr für die Erfolgchancen dieses gesellschaftlichen Dialogs sieht *Wolf Linder* indessen in den sozialen Medien: Diese würden geschlossene Blasen schaffen, könnten damit die öffentliche Meinungsbildung aufsplintern und letztlich die Integrationsfähigkeit der direkten Demokratie insgesamt beschädigen.

Die Bedeutung von über Jahrzehnte immer wieder geführten Diskussionen zu bestimmten politischen Konfliktfeldern ist auch zentrales Thema in den Beiträgen von *Isabelle Stadelmann-Steffen und Sophie Ruprecht* sowie von *Anja Heidelberger und Marlène Gerber*. Gesellschaftliche Veränderungen brauchen in der Regel sehr viel Zeit. Diese Veränderungen dürften nicht nur nachhaltiger, sondern auch besser legitimiert sein, wenn sie aufgrund von zahlreichen Abstimmungen immer wieder diskutiert und hinterfragt werden müssen. Direkte Demokratie entfaltet hier insofern Integrationskraft, als sie verhindert, dass Veränderun-

gen über die Köpfe der (Mehrheit der) Stimmberechtigten – allerdings nur der Stimmberechtigten, siehe gleich nachfolgend – hinweg vorangetrieben werden. Zwar kann eine einzelne Abstimmung durchaus spaltende Wirkung haben und emotionale Debatten auslösen, in der langen Frist kann der andauernde Dialog im Sinne des Austauschs von Argumenten aber in der Stimmbevölkerung einigend und integrierend wirken. Die beiden Beiträge zeigen aber auch auf, dass dieser Prozess bisweilen sehr viel Zeit in Anspruch nimmt und bei den von ihnen untersuchten Themen Umweltschutz und Geschlechtergleichstellung noch lange nicht abgeschlossen ist.

Der Beitrag von *Anja Heidelberger* und *Marlène Gerber* erinnert überdies daran, dass diese Integration eine zentrale Voraussetzung braucht: das Stimmrecht bzw. das Recht, am Entscheidungsprozess überhaupt teilzunehmen. Wird die Teilhabe bestimmten Bevölkerungsgruppen rechtlich verwehrt, so werden Argumente und Interessen aus deren Reihen vom Dialog ausgeschlossen. Gerade die Instrumente der direkten Demokratie können auch aktiv genutzt werden, um diesen Ausschluss zu zementieren. So zeigte sich mit Blick auf das Frauenstimmrecht die schweizerische direkte Demokratie sehr lange nachgerade als Ausschlussdemokratie: Während Frauen in Staaten ohne direktdemokratische Elemente schon Jahrzehnte früher das Wahlrecht erhielten, wurde den Schweizerinnen die Teilhabe an der Demokratie bis 1971 [224] verwehrt² – noch 1959 konnten sich in der ersten eidgenössischen Abstimmung zum Thema [191] drei von vier Bundesratsparteien nicht zu einer Ja-Empfehlung für das Frauenstimmrecht durchringen und sagten über zwei Drittel der abstimmenden Männer Nein. Die Exklusion der Frauen wurde also gerade von den politisch stark integrierten Männern mit direktdemokratischen Mitteln zementiert (Braun Binder & Wili-Luginbühl 2013, 37) – und unter anderem auch noch mit der direkten Demokratie begründet: Diese verlange von den Stimmberechtigten besonders grosse politische Fähigkeiten, die den Frauen angeblich fehlten (Rielle 2010b).

Der «institutionalisierte Zwang zum Dialog» (Bühlmann 2022b) betrifft also lediglich bereits inkludierte Interessen. Für (strukturelle) Minderheiten (Rieder 2009), die rechtlich vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen sind – und diese machen mit den Einwohner:innen ohne Schweizer Pass, den Unter-18-Jährigen und den Entmündigten in der Schweiz auch heute noch einen Drittel der Wohnbevölkerung aus –, wird dieser Dialog mitunter gar direktdemokratisch verweigert³ und es ist deshalb umso schwieriger und langwieriger, sich

2 Bis alle Schweizerinnen auch auf kantonaler und kommunaler Ebene mitbestimmen konnten, dauerte es zudem nochmals 20 Jahre länger: Das Bundesgericht entschied 1990, dass die bis dahin anhaltende Verweigerung des Frauenstimmrechts in Appenzell Innerrhoden der Bundesverfassung widersprach.

3 Das in allen Inklusionsdebatten (Stimmrecht für Frauen, für Junge, für Personen ohne Bürgerrecht) stets ins Feld geführte Argument der angeblich fehlenden Fähigkeiten kann nicht nur als elitistisch entlarvt werden – was «fähig» bedeutet, wird von den «Haves» definiert – (Saward 1998, 21–46), sondern untergräbt auch das vielleicht grösste Potenzial der Demokratie: das Einbinden möglichst vieler unterschiedlicher Argumente in den Dialog (Bühlmann 2022b).

rechtliche Inklusion zu erkämpfen. Erst wenn diese rechtliche Inklusion einmal gegeben ist, können die Angehörigen der betroffenen Gruppen ihre inhaltlichen Anliegen in die direktdemokratische Auseinandersetzung einbringen. Und diese bringt in der Regel – wie *Anja Heidelberger und Marlène Gerber* in ihrem Beitrag zu frauenspezifischen und gleichstellungspolitischen Anliegen zeigen – eine Kombination von Fortschritten und Rückschlägen und erfordert nochmals einen langen Atem und oft viele kleine Schritte.

11.4 Direkte Demokratie zwischen Problemlösungsfähigkeit und Blockadegefahr

Mit dem Prinzip der kleinen Schritte, wie auch *Isabelle Stadelmann-Steffen und Sophie Ruprecht* es in ihrem Beitrag bezeichnen, kann zwar Legitimität erhöht werden, die Frage ist aber, ob direkte Demokratie bei politischen Problemen, die rasche Entscheidungen erfordern, nicht zu langsam ist. Zu denken ist dabei aktuell nicht nur an den Klimaschutz, sondern auch etwa an Pandemien. Oder an «wichtigere Probleme» als sie teilweise von Initiativen an die Abstimmungsurne gebracht werden – zahlreiche Kommentare im In- und Ausland fragten sich etwa bei der Abstimmung über die «Hornkuh-Initiative» [623], ob die Schweiz denn wirklich keine anderen Probleme habe als Kuh- und Ziegenhörner (Gafafer 2018).

Werden die integrativen und vertrauensfördernden Vorteile direkter Demokratie zum Hindernis, wenn es schnell gehen müsste? Könnte Digitalisierung helfen, die Geschwindigkeit zu erhöhen? Und würde dies dann nicht auch Reformen der direktdemokratischen Spielregeln bedingen, die teilweise vor mehr als 150 Jahren aufgestellt wurden – etwa in Form einer Erhöhung der Hürden für die Nutzung direktdemokratischer Instrumente, um das System nicht zu überlasten?

Insgesamt kommen die meisten Beiträge in diesem Sammelband zum Schluss, dass direktdemokratische Entscheidungsprozesse Zeit in Anspruch nehmen: Integration im Sinne eines Zuschüttens von Gräben kann nur sehr langfristig gelingen (*Mueller und Heidelberger*); die Geschwindigkeit digitalisierter Kommunikation hat negative Auswirkungen auf die Diskursqualität (*Linder*); Entscheidungsqualität braucht informierte Meinungsbildung (*Milic*); die Anforderungen an das Sammeltempo sollten jedenfalls bei den Referenden eher gesenkt als erhöht werden (*Schaub und Frick*); gesellschaftlicher Wandel muss in kleinen, wenn auch bisweilen dynamisierenden direktdemokratischen Schritten vollzogen werden (*Stadelmann-Steffen und Ruprecht; Heidelberger und Gerber*).

In den Beiträgen von *Isabelle Stadelmann-Steffen und Sophie Ruprecht* sowie von *Anja Heidelberger und Marlène Gerber* zeigt sich das realpolitische Dilemma der direkten Demokratie. In der Regel haben lediglich jene umwelt- und gleichstellungspolitischen Vorlagen an der Urne Erfolg, die breit abgestützt und nicht zu weit entfernt vom Status Quo sind. Wie sich am Beispiel der Umweltvorla-

gen zeigt, müssen sie gleichzeitig die Dringlichkeit betonen und dennoch nicht allzu konkrete Handlungsänderungen fordern. Dies gilt insbesondere für Vorlagen, die von Parlament und Regierung initiiert werden. Allerdings zeigen beide Beiträge ebenfalls auf, dass direkte Demokratie nicht bloss Bremseffekte hat. Das weit verbreitete Urteil, dass Volksrechte die Integration von Themen bzw. von Rechten struktureller Minderheiten einzig verlangsamten oder gar verhierten, greift zu kurz. So scheinen etwa Volksinitiativen in der Umweltschutzpolitik zu einer Dynamisierung der politischen Debatte beigetragen zu haben. Und beim Ausbau der Gleichstellung brachten Initiativen zwar keinen einzigen direkten Erfolg, erzeugten aber indirekte Effekte, die unter anderem bewirkten, dass das Thema trotz teilweise grossen Widerstands nie ganz von der Agenda verschwand. Die direkte Demokratie steht grossen Würfeln somit oft im Weg, begünstigt aber den steten Tropfen, der den Stein schliesslich höhlt.

Zwar können also auch abgelehnte Volksinitiativen für Dynamik sorgen, Themen neu auf die Agenda bringen oder die Öffentlichkeit für eine Problematik sensibilisieren. Für die Umsetzung braucht es dann aber doch konkrete, mehrheitsfähige Vorlagen – dies gilt sogar auch dann, wenn es eine Forderung aufgrund einer angenommenen Volksinitiative einmal in die Verfassung geschafft hat. Es scheint also, als würde direkte Demokratie das allgemeine Bewusstsein für ein Problem fördern, konkrete Handlungsfolgen für eine rasche Lösung dieses Problems aber eher bremsen oder gar behindern. Immerhin kann sie andererseits auch helfen, den Abbau von bereits Erreichtem zu verhindern: Abbauforderungen zu frauenspezifischen und gleichstellungspolitischen Anliegen wurden in den letzten Jahrzehnten meist erfolgreich mit dem Referendum bekämpft (*Anja Heidelberger und Marlène Gerber*).

Würden konkrete, einem spezifischen Problem angemessen starke Verhaltensänderungen und Rechte für Minderheiten ohne direkte Demokratie schneller verordnet und umgesetzt? Ein – freilich nur sehr grober – empirischer Hinweis zu dieser Frage könnten die 150 von 440 (obligatorischen und fakultativen) Referenden sein, die seit 1874 bisher abgelehnt wurden und bei denen die direkte Demokratie somit Reformen verhindert hat. Allerdings muss diese Zahl in zweierlei Hinsicht relativiert werden: Einerseits müsste die Anzahl der abgelehnten Referendumsvorlagen in Bezug zu allen referendumsfähigen Parlamentsbeschlüssen gesetzt werden; unmittelbar durch die direkte Demokratie verhindert wurden so gesehen weniger als 3 Prozent aller vom Parlament beschlossenen Reformen seit 1874 (vgl. Linder & Mueller 2017, 305). Andererseits allerdings wirft das Referendum seinen Schatten zweifellos auch auf die parlamentarischen Beratungen voraus, und das Wissen um die obligatorisch oder fakultativ folgende Referendumsabstimmung wird den Mut – oder den Eifer – der Behörden zu weitreichenden Reformen oft schon von vornherein bremsen: Dies ist einer der vielen indirekten Effekte, die die direktdemokratischen Instrumente haben können, wie *Anja Heidelberger und Marlène Gerber* zeigen.

Neben einem solchen empirischen Ansatz lassen sich auch theoretische Überlegungen formulieren. Nehmen wir an, dass Gesetze im Sinne von Gebot-

ten für konkrete und starke Verhaltensänderungen rasch beschlossen werden könnten. Wenn diese von repräsentativen Parlamenten beschlossen werden, die von Gesellschaften gewählt werden, die in der Regel mehrheitlich Status-Quo-bewahrend sind, so dürften die Verhaltensänderungen in der Regel ebenfalls nicht zu weit vom Status Quo wegführen. Eine Bedingung für rasche und starke Verhaltensänderungen wäre also ein Handeln der Parlamentsmitglieder gegen den Willen ihrer Wähler:innen – oder ein gänzlich undemokratisches System (vgl. Budge 1993, 142–154; Saward 1998, 84). Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie gut die beschlossenen Verhaltensänderungen von den Bürger:innen befolgt würden, wenn sie für eine Mehrheit der Gesellschaft zu weit gingen. Hier zeigen sich denn auch die Vorteile, die der direktdemokratische Dialog für den stimmberechtigten Teil der Bevölkerung mit sich bringen kann. Die kleinen Schritte werden vermutlich von vielen mit grösserer Unterstützung gegangen, wenn sie selber darüber mitentscheiden konnten.

Die Frage des Tempos von Entscheidungen und der Dringlichkeit von politischen Anliegen geht mit einem weiteren normativen Problem einher. Wenn Institutionen inhaltlich blind sind, müssten alle Probleme rasch gelöst werden, bei denen eine Dringlichkeit geltend gemacht werden kann. Wer aber entscheidet, welches Problem dringlich und wichtig ist? Und würden wir auch Hand bieten für die möglichst rasche Lösung von Problemen, die wir aus unserer je persönlichen ideologischen Sicht gar nicht als Probleme betrachten?

Die Idee der Demokratie ist, dass letztlich die Stimmbevölkerung (indirekt oder direkt) entscheidet, welche Probleme als dringlich und wichtig betrachtet werden und welche Lösungen dafür gewählt werden sollen. Ein Vorteil der mit direktdemokratischen Elementen angereicherten repräsentativen Demokratie der Schweiz ist, dass Inputs zur Dringlichkeit und Wichtigkeit politischer Probleme auch von ausserhalb des repräsentativen Systems im engeren Sinne stammen können. Auf der einen Seite kann dies dazu führen, dass vom repräsentativen Element vernachlässigte Themen ebenfalls Relevanz erhalten. Wenn aber jede Splittergruppe ihre Anliegen auf die Agenda drücken kann, dann kann dies auf der anderen Seite zu einer Überlastung des Systems führen. Braucht es also höhere Hürden für die Nutzung direktdemokratischer Instrumente oder sollte im Gegenteil dafür gesorgt werden – vielleicht sogar mit neuen digitalen Partizipationsinstrumenten –, dass das Einbringen neuer Themen noch vereinfacht wird? Auch auf diese letzte Frage geben die Beiträge differenzierte Antworten. Die Überlegungen von *Martina Flick Witzig* und *Adrian Vatter* sowie von *Thomas Milic* können mitunter als Plädoyer für weniger Vorlagen am gleichen Abstimmungstermin interpretiert werden. *Wolf Linder* befürchtet, dass zusätzliche Partizipationsinstrumente eher jenen Gesellschaftsschichten dienen würden, die sowieso schon überrepräsentiert sind: Die mit der Digitalisierung angestrebte Vergrösserung des Kreises von Partizipierenden, die Verbesserung der Informationsbasis sowie die einfachere Vernetzung bringen wenig Mehrwert für die Demokratie, solange der Mittelschichts- und Oberschichts-Bias der Bürger:innenpartizipation nicht beseitigt wird. Damit einher geht eine mögliche

Schlussfolgerung aus den Befunden von *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder*, nämlich eine Beschränkung der Nutzung direktdemokratischer Instrumente auf Interessengruppen, die schlecht oder gar nicht repräsentiert sind.

Aber auch hier stellt sich wieder die Frage, die letztlich wohl nur normativ zu beantworten ist: Wer entscheidet, welche Interessen über- bzw. unterrepräsentiert sind? Wer entscheidet, welche Vorlagen aufgrund der von *Thomas Milic* sowie *Martina Flick Witzig und Adrian Vatter* angemahnten Multipackeffekte vom Abstimmungsmenu gestrichen werden und welche hingegen wichtig genug sind, um den Stimmberechtigten vorgelegt zu werden? Hier zeigt sich erneut die starke Ausprägung des direktdemokratischen Elements im politischen System der Schweiz: Was als relevant betrachtet wird, kann bottom-up mitbestimmt werden. Und wie der Beitrag von *Hans-Peter Schaub und Karin Frick* nahelegt, scheint dies immerhin bei Initiativen ganz gut zu gelingen. Die Kriterien in Form von Unterschriftenzahlen und Sammelfristen scheinen tatsächlich jenen Anliegen entgegenzukommen, die später auch in der breiten Öffentlichkeit stärker mobilisieren – sowohl was die öffentliche Debatte als auch die Beteiligung und die Unterstützung an der Urne anbelangt. Allerdings zeigen die Befunde von *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder*, dass zahlreiche Anliegen ohne genügende Unterstützung von politischen «Insider:innen» scheitern. Beides legt nahe, dass eine Erhöhung der Hürden wohl vor allem zu Lasten ebenjener Interessengruppen gehen würde, deren Anliegen im repräsentativen System bereits eher wenig Gehör finden. Umso mehr dürfte dies für das fakultative Referendum gelten, wo schon heute die Anforderungen an die Unterschriftensammlung deutlich höher sind und der Sammelerfolg gemäss *Hans-Peter Schaub und Karin Frick* nicht davon abhängt, wie stark ein Thema die Öffentlichkeit in der Folge mobilisiert.

Eine der wichtigsten Stärken der direkten Demokratie dürfte es sein, dass sie eher als rein repräsentative Systeme die Chance birgt, dass auch Themen Aufmerksamkeit erlangen können, die vielleicht ansonsten nicht als bedeutsam erkannt würden. Um das oben genannte Beispiel wieder aufzunehmen: Die Frage, ob es ein wichtiges politisches Problem sei, ob Kühe Hörner haben sollen oder nicht, stellt sich nicht (mehr), wenn dieses Anliegen die Unterschriftenhürden überspringt. Am Beispiel der Hornkuhinitiative [623] lässt sich zudem eine weitere Qualität der direkten Demokratie illustrieren. Demokratie, verstanden als Beteiligung der Bevölkerung, schafft verglichen mit anderen Systemen die wesentlich bessere Möglichkeit, dass möglichst viele Argumente in eine politische Debatte aufgenommen werden. Volksbegehren können nicht nur avantgardistisch ganz neue Argumente ins politische System einspeisen oder aber – wie dies das Beispiel des Umweltschutzes im Beitrag von *Isabelle Stadelmann-Steffen und Sophie Ruprecht* zeigt – neue Dynamik in einen bestehenden politischen Entwicklungsprozess bringen, sondern sie erweitern den politischen Dialog ganz allgemein um eine Vielzahl von Argumenten. In welchem rein repräsentativ-demokratischen System macht sich ein wesentlicher Teil der Bevölkerung

Gedanken um Tierhaltung, Tierethik oder Landwirtschaftspolitik, wie dies die Hornkuhinitiative erreichte? Die direkte Demokratie – vor allem, weil sie eine gewisse Repetitivität der Forderungen erlaubt – kann zudem helfen, ein Thema nicht nur vorübergehend salonfähig zu machen, sondern mit wiederkehrenden Abstimmungen zu ähnlichen Fragen dessen anhaltende Bedeutung zu manifestieren, wie auch *Anja Heidelberger* und *Marlène Gerber* zeigen. Allerdings sind die Hürden für rechtlich exkludierte Bevölkerungsgruppen in der direkten Demokratie besonders hoch, um auf ihre Interessen aufmerksam zu machen.

11.5 Auf den Schultern von Ries:innen

Insgesamt legen die Beiträge nahe, dass es bei weitem nicht so schlecht bestellt ist um die direkte Demokratie, wie uns dies die in der Einleitung des Buchs diskutierten Beispiele glauben machen könnten. Ebenso unhaltbar wäre indessen die Behauptung, die direkte Demokratie schweizerischer Prägung sei über alle Zweifel erhaben. Wenn die Beiträge nahelegen, dass die Anfälligkeit für Manipulationen nach wie vor moderat, die Integrationskraft jedenfalls in sprachlicher und regionaler Hinsicht leidlich und die Notwendigkeit für Reformen nicht allzu gross zu sein scheint, so sehen wir uns vor dem sprichwörtlichen halbvollen oder halbleeren Glas.

Die Wissenschaft – auch das zeigen die Beiträge in diesem Sammelband – kann keine Fakten schaffen, mit denen aus anekdotischen Beispielen genährte Bedenken oder Idealisierungen ein für allemal entkräftet werden könnten. Das soll sie auch nicht. Wissenschaftliche Forschung ermöglicht es aber, sich auf die Schultern von Ries:innen zu stellen⁴ und von dort aus nicht bloss Bäume, sondern ganze Wälder zu überblicken.

11.6 Literatur

- Bolliger, Christian. 2010. Das einzige Ja von 1866: Freie Niederlassung für Juden. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 21–23). Bern: Haupt.
- Braun Binder, Nadja & Hans-Urs Wili-Luginbühl. 2013. «Die ersten werden die letzten sein» und «Die Frau soll in der Versammlung schweigen»: Direkte Demokratie und Frauenstimmrecht. In Lars P. Feld, Peter M. Huber, Otmar Jung, Christian Welzel & Fabian Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2012* (S. 9–40). Baden-Baden: Nomos.

4 Mit den Worten “If I have seen further it is by standing on the shoulders of giants” erklärte Isaac Newton seine wissenschaftlichen Fortschritte in einem Brief an Robert Hooke vom 5. Februar 1675, wobei die Metapher der «nanos gigantium humeris insidentes» gar auf die Antike zurückgehen dürfte (Merton 1993).

- Budge, Ian. 1993. *Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate*. In David Held (Ed.), *Prospects for Democracy* (S. 136–155). Cambridge: Polity Press.
- Bühlmann, Marc. 2022a. Populismus, Elitismus und direkte Demokratie – die Schweiz als Beispiel. In Christoph Riedweg, Riccarda Schmid & Andreas V. Walser (Hrsg.), *Demokratie und Populismus in der griechischen Antike und heute*. Berlin/Boston: De Gruyter (i. E.).
- Bühlmann, Marc. 2022b. Institutionalisierte Zwang zum Dialog. Politikwissenschaftliche Betrachtungen zum Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz. In Juliane Schröter (Hrsg.), *Politisches Argumentieren in der Schweiz*. Hamburg: Buske (i. E.).
- Gafafer, Tobias. 31.01.2018. Schweizer Steuerpolitik: Wohlstand ist nicht selbstverständlich. *Luzerner Zeitung*, S. 5.
- Gruner, Erich. 1964. Eigentümlichkeiten der Schweizerischen Parteienstruktur. *Politische Vierteljahresschrift* 5(2): 203–217.
- Hermann, Michael, Gordon Bühler & Virginia Wenger. 2021. *Stadt-Land-Monitor 2021. Studienbericht*. Zürich: Sotomo.
- Linder, Wolf & Sean Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 4., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bern: Haupt.
- Merton, Robert K. 1993. *On the Shoulders of Giants. A Shandean Postscript. The Post-Italianate Edition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rieder, Andreas. 2009. Strukturelle Diskriminierung – ein Überblick. *Tangram. Bulletin der EKR* 24: 31–35.
- Rielle, Yvan. 2010a. Ausbau der direkten Demokratie: Die Volksinitiative für Teilrevisionen wird eingeführt. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 70–72). Bern: Haupt.
- Rielle, Yvan. 2010b. «Der Staat, das ist der Mann» – Abfuhr für das Frauenstimmrecht. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 268–270). Bern: Haupt.
- Saward, Michael. 1998. *The Terms of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Tanner, Jakob. 2015. *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. München.