

Gesetz. Auch da zeigt die Bevölkerung ein gutes Gespür: Wenn ökologische Forderungen zu extrem werden, gibt's an der Urne die rote Karte, wie zuletzt bei der grünliberalen Initiative «Energie- statt Mehrwertsteuer», die mit 92 Prozent Nein-Stimmen kompostiert wurde.

Volksinitiativen fallen in der Regel nicht vom Himmel, sondern greifen reale politische Missstände auf. Auf die ökologischen Initiativen folgten ab 2000 Korrekturen im Bereich Strafrecht beziehungsweise Strafvollzug. Die von links geprägte, täterorientierte Rechtsprechung sorgte schon länger für Unverständnis in der Bevölkerung. Eine Zäsur bildete der Fall Pasquale Brumann 1993. Die Zwanzigjährige wurde in einem Waldstück der Zürcher Vorortsgemeinde Zollikerberg brutal ermordet. Der Täter war Erich Hauert, ein Serienvergewaltiger, der zudem zwei Sexualmorde begangen hatte. Trotzdem bekam Hauert im therapiefixierten Zürcher Strafvollzug jener Jahre Hafturlaub. Verantwortlicher Justizdirektor war der spätere Bundesrat Moritz Leuenberger (SP). Er hatte die Urlaubspraxis trotz Warnungen beibehalten. Im Nachgang zum Mord am Zollikerberg wurde per Volksinitiative die lebenslange Verwahrung nicht therapierbarer, extrem gefährlicher Sexual- und Gewaltstraf-täter gefordert. Mit Erfolg – obschon nur die SVP die aus Opferkreisen stammenden Initianten unterstützt hatte.

### Mehrheiten gegen Masslosigkeit

Auf die Verwahrungsinitiative folgten drei weitere Verschärfungen im Strafrecht: 2008 die Unverjährbarkeitsinitiative, 2010 die Ausschaffungsinitiative, 2014 das Verbot für Pädophile, mit Kindern arbeiten zu dürfen. Eine kleine Fussnote: Moritz Leuenberger gehört heute in die Riege prominenter Kritiker der direkten Demokratie. Er vermisst den «verantwortungsbewussten Citoyen», stattdessen werde vornehmlich über die Classe politique geschimpft. Auch Leuenberger glaubt, durch Geld könne man «das Abstimmungsverhalten der Leute beeinflussen» (siehe nebenstehenden Artikel).

Inzwischen schafft eine neue Gruppe von Anliegen Mehrheiten in der Bevölkerung. Sie ist politisch weniger einfach zu verorten als die ökologischen Initiativen von links und die Strafrechtsverschärfungen von rechts. Man könnte von einem konservativen Impuls sprechen, der sich gegen verschiedene Formen der Masslosigkeit wendet: Er richtet sich gegen den «uferlosen Bau von Zweitwohnungen» (2012), gegen die «Abzockerei» in der Wirtschaft (2013) und jüngst gegen die unbegrenzte Zuwanderung (2014). Die Bevölkerung folgt mal den Parolen des links-grünen Lagers, mal den Forderungen der Rechtskonservativen. Das hat nichts mit Unberechenbarkeit zu tun, wie nun die Kritiker der direkten Demokratie sagen. Sondern mit der Unabhängigkeit des Souveräns in seiner Entscheidungsfindung. ○



Denn sie wissen, was sie tun: Landsgemeinde in Glarus.

## Im Zweifel besser

Mythen und Wahrheit zur direkten Demokratie. Eine Entgegnung auf sieben gängige Vorurteile.

Von Markus Freitag und Adrian Vatter

Die direkte Volksmitsprache ist en vogue. Um der wachsenden Entfremdung zwischen Politik und Gesellschaft entgegenzutreten, verfolgt der grüne Ministerpräsident Winfried Kretschmann in Baden-Württemberg eine «Politik des Gehörtwerdens» und engagiert sich für den Ausbau direktdemokratischer Rechte. Schottlands Referendum zur Unabhängigkeit wurde nicht nur in Grossbritannien als grosser Moment der politischen Selbstbestimmung gefeiert. Und die Europäische Union schmückt sich seit 2012 im Vertrag von Lissabon mit der Europäischen Bürgerinitiative als einem europaweiten Instrument zur Bürgerbeteiligung.

Während die Welt rund um die Schweiz offensichtlich dem Charme der Volksrechte erliegt, vernehmen wir im Mutterland der direkten Demokratie in jüngster Zeit vermehrt kritische Stimmen. Angetrieben von der gegenwärtigen Initiativenflut fordern Teile der Öffentlichkeit, Wissenschaft und Think-Tanks ein Zurechtstutzen der Volksrechte. Im Zuge der einzelnen Voten zum Für und Wider der direkten Demokratie werden jedoch oft Behauptungen aufgestellt, die einer näheren Überprüfung nicht unbedingt standhalten.

**Vorurteil 1: Zu tiefe Unterschriftenzahl** — Zunächst heisst es, dass eine wirkungsvolle Reform zur Eindämmung von Volksinitiati-

ven nicht um die Erhöhung der Unterschriftenzahl herumkommt. Je höher diese Hürde gewählt wird, umso weniger gross ist der Anreiz zur Lancierung einer Initiative. Doch so einfach ist das nicht. Mag das Ergreifen direktdemokratischer Instrumente auch noch so den parteipolitischen Ränkespielen und verbandlichen Sonderinteressen dienen, das Drehen an der Unterschriftenschraube verspricht mit Blick auf die innerschweizerischen Verhältnisse wenig Erfolg. Hier gibt es neben Kantonen mit sehr hohen Barrieren und einer Vielzahl an Abstimmungen auch Stände mit niedrigen Hürden, wo aber sehr wenige Initiativen in Gang gesetzt werden. Die beabsichtigte Wirkung einer möglichen Reform würde also wohl weitgehend verpuffen, stattdessen aber einen unschönen Nebeneffekt erzielen, wenn sich nur noch finanz- und zahlungskräftige Organisationen das Sammeln von Unterschriften leisten könnten.

**Vorurteil 2: Die Stimmbürger sind überfordert** — Ein zweites Vorurteil gegenüber der direkten Demokratie lautet, dass die mitunter komplexen Sachgeschäfte den Stimmbürger schlichtweg überfordern. Mit dem Fingerzeig auf die Masseneinwanderungsinitiative verwies unlängst der deutsche Bundespräsident Joachim Gauck auf die hohen Anforderungen

## Käuflichkeit von Abstimmungen

Propagandaaufwand im Vergleich

VORLAGE (Abstimmungsjahr)	Schätzung Kampagnenaufwand in Franken		Ja-Stimmen-Anteil in %
	Pro-Seite	Kontra-Seite	
EWR (1992)	20,0 Mio.	20,0 Mio.	49,7
Genschutzhilfe (1998)	3,0 Mio.	35,0 Mio.	33,3
Volksinitiative «Ja zu Europa» (2001)	1,4 Mio.	1,2 Mio.	23,2
Elektrizitätsmarktgesetz (2002)	7,5 Mio.	0,5 Mio.	47,4
Schengen/Dublin (2005)	4,2 Mio.	1,0 Mio.	54,6
Freizügigkeitsabkommen (2005)	10,0 Mio.	1,0 Mio.	56,0
Änderung Asylgesetz (2006)	4,9 Mio.	4,05 Mio.	67,8
Unternehmenssteuerreform-Gesetz (2008)	6,8 Mio.	0,25 Mio.	50,5
Minarettverbot (2009)	1,8 Mio.	0,3 Mio.	57,5
BVG-Mindestumwandlungssatz (2010)	5,4 Mio.	1,2 Mio.	27,3

Je abstrakter das Thema, desto erfolgreicher die Propaganda.

der direkten Volksmitsprache und die damit einhergehenden Gefahren, «wenn die Bürger über hochkomplexe Themen abstimmen». Unterschiedlichen Herangehensweisen zum Trotz liefert die Forschung aber beständig Hinweise über die Aufgeklärtheit der Schweizer Stimmbürger bei Sachabstimmungen. Schlecht Informierte und wenig Kompetente machen lediglich zwischen einem Viertel und einem Drittel der Stimmbürgerschaft aus. Die Vorlagenkompetenz hängt dabei freilich stark vom politischen Interesse und dem Bildungsgrad des Einzelnen sowie vom konkreten Thema ab. Wird über alltagsferne und technisch anspruchsvolle Fragen wie etwa über die Spezialfinanzierung des Luftverkehrs abgestimmt, ist der Anteil schlecht Informierter überdurchschnittlich hoch. Bei umstrittenen aussenpolitischen Fragen wie dem Uno-, EWR- oder EU-Beitritt liegt der Anteil der wenig Kompetenten indes nur bei 20 Prozent. Grundsätzlich scheint die Abstimmungsdemokratie also auf einem soliden Fundament gut informierter Bürger zu stehen: Denn sie wissen, was sie tun!

**Vorurteil 3: Käuflichkeit der Demokratie** — Eine dritte Behauptung bezieht sich auf die «Käuflichkeit» von Abstimmungen. Der ehemalige Economiesuisse-Präsident Ueli Forster verwies vor Jahren auf diesen Zusammenhang, als er klarmachte, dass sein Verband stets so viel Geld einsetzen werde, «wie nötig ist, um die Abstimmung zu gewinnen». In der Tat zeigen Studien zum Kampagnenaufwand, dass der Erfolg häufiger dem Meistbietenden zufällt. Gleichzeitig liefert die sonntägliche Abstimmungsgeschichte aber auch zahlreiche Gegenbeispiele (Elektrizitätsmarktgesetz [EMG], «Ja zu Europa»-Initiative, BVG-Umwandlungssatz oder «Abzocker»-Initiative). Die Beziehung zwischen Abstimmungsergebnis und Propagandamittel scheint also we-

sentlich vielschichtiger und wird durch die Themenvertrautheit und den Elitekonsens mitbestimmt. Propagandaeffekte stellen sich meist dann eher ein, wenn das Thema abstrakt, wenig vertraut und nicht stark umstritten ist. Ein Beispiel liefert die aktuelle Vorlage zur Präimplantationsdiagnostik. Gleichzeitig können die investierten Kampagnenmittel bei einem knappen Ausgang durchaus auch mal ausschlaggebend sein.

**Vorurteil 4: Initiativen blockieren die Wirtschaft** — Das vierte Vorurteil nimmt die ökonomischen Niedergangsszenarien ins Visier. Vor knapp einem Vierteljahrhundert reklamierten die Ökonomen Borner, Brunetti und Straubhaar den wirtschaftlich negativen Einfluss der Interessengruppen bei Volksabstim-

## Überforderung der Stimmbürger

Informiertheit und Kompetenz

POLITIKFELD	Anteil der schlecht Informierten in %
Landwirtschaftspolitik	36%
Institutionelle Reformen	33%
Fiskal- und Finanzpolitik	32%
Sozialpolitik	28%
Kultur- und Bildungspolitik	26%
Umwelt-, Verkehrs- und Energiepolitik	22%
Aussenpolitik	20%

Die Abstimmungsdemokratie steht auf einem...

mungen, der die Schweiz «vom Sonder- zum Sanierungsfall» verkommen lasse. Fakultative Referenden blockierten dringend notwendige Revitalisierungs- und Deregulierungsprogramme, und Initiativen würden die unternehmerische Freiheit und Innovationskraft beschneiden. Gerade die Annahme der «Abzocker»- und der Masseneinwanderungsinitiative hat dieser Sichtweise in jüngster Zeit wieder Auftrieb gegeben.

Die in Wirtschaftskreisen durchaus populäre Sichtweise steht wissenschaftlich allerdings weitgehend auf verlorenem Posten. Die grosse Mehrheit an in- wie ausländischen Studien zu Kantonen oder zu US-Bundesstaaten weist für Gemeinwesen mit ausgebauten Volksrechten eine geringere Steuerbelastung, eine höhere Steuermoral, weniger



Charme der Volksrechte: Unterschriftensammlung für die Initiative «Schutz vor Passivrauchen».

## Überforderung der Stimmbürger

Informiertheit der Stimmbürger gemäss unterschiedlicher Studien, in Prozent



QUELLEN: MILIC/ROUSSELOT/VATTER, (2014: 276), KRIESI (2006), BÜTSCHI (1993) UND SCIARINI/TRESCH (2014)

... soliden Fundament gut informierter Bürger.

Schulden, geringere Staatseinnahmen und -ausgaben und eine höhere Wirtschaftskraft auf. Mit anderen Worten: Die direkte Demokratie führt zu einer besseren wirtschaftlichen Performanz.

**Vorurteil 5: Direkte Demokratie macht glücklich** — Eine fünfte Behauptung schreibt der direkten Demokratie eine Anleitung zum Glückseligkeit zu. Gemäss dem Zürcher Ökonomen Bruno S. Frey verschieben die Volksrechte politische Entscheidungen näher an die Präferenzen der Bevölkerung, was die Bürger zufriedener macht. Zudem wirke allein das Wissen um die direkte Teilnahme am politischen Prozess stimulierend auf unsere Lebenshaltung. Allerdings zeigen neuere Studien, dass den glücksbringenden Kräften der direkten Demokratie bei vertieften empirischen Überprüfungen sehr schnell die Puste ausgeht.

Obschon die Bürger ihre Glückseligkeit zu meist unabhängig von den Volksrechten erzielen, verhilft eine ausgebaute direkte Demokratie aber dafür zu mehr Vertrauen in die politischen Behörden und macht die Leute zufriedener mit dem Funktionieren der Demokratie. Überdies fördern ausgebaute Volksrechte die Zivilgesellschaft und den wiederentdeckten Gemeinsinn. Kantone mit leichter zu erklimmenden Hürden direkter Volksmitsprache weisen ein stärkeres Vereinsengagement auf als Kantone mit eher restriktiv ausgelegten Zugängen zu den Volksrechten. Wer die Volksrechte beschneidet, der sägt am Ast der Zivilgesellschaft.

**Vorurteil 6: Tyrannei der Mehrheit** — Eine sechste Meinung übernimmt die Bedenken von James Madison und Alexis de Tocqueville, laut denen die unmittelbare Verfassungsgebung durch das Volk zu einer Tyrannei der Mehrheit über Minderheiten führt. In der

Schweiz üben Volksentscheide im Vergleich zu parlamentarischen Entscheiden tatsächlich in rund einem Fünftel der Fälle eine eher diskriminierende als schützende Wirkung aus. Dies gilt allerdings immer nur dann, wenn die Sachvorlagen einen Ausbau der Minderheitenrechte vorsehen. Ein Blick auf die Volksentscheide zeigt zudem, dass die Unerbittlichkeit der Mehrheit nicht alle Minderheiten gleichermassen trifft. Entscheidend ist vor allem, ob Minderheiten durch die Bevölkerungsmehrheit als Eigen- oder Fremdgruppe wahrgenommen werden. Bei Anliegen kultureller Minderheiten wie der lateinischen Sprachgruppen oder christlicher Minoritäten verhält sich der Stimmbürger meist sehr minderheitenfreundlich. Geht es aber um die Besserstellung von Ausländern, Asylbewerbern und Muslimen, treten diskriminierende Effekte an der Urne offen zutage.

**Vorurteil 7: Zu tiefe Stimmbeteiligung** — Eine siebte Behauptung führt die löchrige Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen ins Feld, wenn sich doch nur immer eine Minderheit an den Abstimmungen beteiligt, die zudem noch über alle Massen der Kaste der Oberschicht entstammt. Zunächst ist festzustellen, dass die Teilnahme an direktdemokratischen Abstimmungen stark vom Inhalt der jeweiligen Vorlage abhängig ist und unterschiedlichen Motiven folgt. So können geringe Beteiligungsraten auch als Zeichen allgemeiner Zufriedenheit bewertet werden. Jüngere Auswertungen von Stimmregistern erhellen zudem das düstere Bild abstimmungsabstinenter Schweizer. Nicht nur die Hälfte, sondern mehr als drei Viertel der Bürger nehmen während einer Legislatur selektiv und je nach Anlass teil.

Ohne Zweifel aber bleiben bildungsferne und einkommensschwache Schichten eher der Urne fern. Nichtsdestotrotz muss die so-

ziale Ungleichheit der Stimmbürgerschaft nicht in der einseitigen Bevorzugung der «haves» auf Kosten der «have-nots» münden. Man denke nur an die Entscheidungen zur Senkung des BVG-Umwandlungssatzes, zur Zusatzfinanzierung der IV und zur «Abzocker»-Initiative.

**Das Schweizer Stimmbvolk weiss verantwortungsbewusst mit seinen Rechten umzugehen.**

Fazit: Egal, ob man der direkten Demokratie unterkühlt oder heissblütig gegenübersteht: Die unmittelbare Bürgermitsprache ist in der Schweiz bei 80 Prozent der Bevölkerung unbestritten. Gleichwohl sind Diskussionen um Reformen der Volksrechte jederzeit willkommen und Ausdruck einer lebendigen Zivilgesellschaft. Allerdings sollten die Beteiligten bei ihren Voten die Vielfalt der wissenschaftlichen Erkenntnisse zur direkten Demokratie einbeziehen. Den Reformentscheid kann man abschliessend getrost den Stimmbürgern überlassen. Mit der Ablehnung von Vorlagen zum Ausbau der Volksrechte (Volkswahl der Regierung, Stärkung der direkten Demokratie in der Aussenpolitik, konstruktives Referendum) hat das Schweizer Stimmbvolk unlängst deutlich gemacht, dass es durchaus verantwortungsbewusst und umsichtig mit seinen Rechten umzugehen weiss.

Die Professoren Markus Freitag und Adrian Vatter sind Direktoren am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. «Das Handbuch der Abstimmungsforschung» (Milic, Rousselot, Vatter) und «Das soziale Kapital der Schweiz» (Freitag; beide NZZ-Libro-Reihe «Politik und Gesellschaft in der Schweiz») gehören zu ihren jüngsten Veröffentlichungen.

Zeitung der Schweizer KMU-Wirtschaft

● **Neue Billag-Mediensteuer**  
Der Widerstand wird immer grösser

● **KMU aktuell**  
RTVG-Revision

Achtung neue Steuerfalle - alle werden künftig zur Kasse gebeten.  
Mittwoch, 13. Mai,  
21 Uhr auf ...



[www.gewerbezeitung.ch](http://www.gewerbezeitung.ch)