



Diskussionen verbinden Menschen, findet Wilfried Marxer.

«Der Verselbständigung der politischen Elite entgegenwirken»

Direktdemokratische Beteiligungsverfahren können den Graben zwischen politischer Elite und Bevölkerung überwinden helfen. **Wilfried Marxer** plädiert für mehr direkte Demokratie von der lokalen bis zur internationalen Ebene, nicht zuletzt im Sinne effizienten Regierens.

Herr Marxer, ist die direkte Demokratie die verstaatlichte Form der Bürgerbeteiligung?

Es ist eine rechtlich formalisierte Form von Bürgerbeteiligung, wie es auch Wahlen sind. Andere Partizipationsformen sind in der Regel nicht rechtlich normiert, sondern sie finden in einem Graubereich statt.

Die Governance-Debatte hat sich seit den 1990er Jahren intensiviert. Inwiefern sind die Erfahrungen aus der direkten Demokratie übertragbar auf zivilgesellschaftliche Prozesse?

Die Governance-Thematik ist sehr breit. Es geht einerseits darum, wie zwischen Staaten kommuniziert wird und wie Entscheidungen getroffen werden. Nationalstaaten

funktionieren in Multilevel-Systemen mit unterschiedlichen Rechtssystemen; der Nationalstaat ist eingebettet in einen grösseren Raum. Andererseits stellt sich die Frage, wie man Entscheidungen nach innen gegenüber der eigenen Bevölkerung kommuniziert. Das ist eine komplexe Frage, die sich sowohl auf nationalstaatlicher wie auch auf internationaler Ebene stellt.

In der Europäischen Union wird immer wieder ein Demokratie-Defizit festgestellt. Um direktdemokratische Verfahren zu begünstigen, wurde die Europäische Bürgerinitiative ECI (European Citizens' Initiative, Anm. der Redaktion) eingeführt. Man möchte die Bürger aktivieren und ein Bewusstsein für europäische Prozesse und Entscheidungsverfahren fördern. Um Demokratiedefizite gegen innen zu eliminieren, wird eine stärkere Bürgerbeteiligung angestrebt, sei das mit institutionalisierten direktdemokratischen Verfahren wie Initiativen oder Referenden oder mit informellen Prozessen wie Runden Tischen, Beteiligungsverfahren, offenen Gesprächen, Informationspolitik usw.

Man sagt, Demokratie sei das Prinzip des kleinen Raums. Funktionieren Partizipationsprozesse wie die Europäische Bürgerinitiative auch in grossen Einheiten, wo Betroffenheit und Überblick fehlen?

Es ist eine veraltete Vorstellung, dass die direkte Demokratie in der Schweiz nur so gut funktioniert, weil das Land klein ist. Auch in Deutschland könnten Sachverhalte wie in der Gesamtschweiz entschieden werden. Um noch weiter zu gehen: Warum nicht in Europa über eine gemeinsame Angelegenheit entscheiden? Es gibt keinen Grund, warum das nicht möglich sein sollte. In der Schweiz gibt es Entscheidungen, zu denen sich ein Bündner Bergbauer und ein Banker in Genf äussern, in unterschiedlichen Sprachräumen, in unterschiedlichen Geographien, in unterschiedlichen Berufsständen. Viel komplexer ist die Situation in Europa nicht. Auch hier gibt es unterschiedliche Sprachräume,

Geschichten, Traditionen. Es hat letztlich eine verbindende Komponente, wenn sich die Menschen in Genf über Lugano bis nach Chur mit demselben Sachverhalt beschäftigen. Es wäre interessant zu schauen, was sich in Europa tun würde, wenn plötzlich alle Europäer gleichzeitig über denselben Sachverhalt diskutieren und entscheiden würden.

Oft bleiben die Ergebnisse von Partizipationsprozessen unverbindlich. Die Beteiligten sind frustriert, wenden sich ab und resignieren.

Wenn man unverbindliche Prozesse initiiert, muss man auch damit rechnen, dass die Resultate unverbindlich bleiben.

«Jene, die gut reden können, können sich stärker in Szene setzen»

Es wäre auch nicht richtig, wenn Empfehlungen von Bürgerräten und Bürgerbeteiligungsverfahren als verbindlich betrachtet würden. Am Schluss müssen die ordentlich definierten Entscheidungsinstitutionen die Verantwortung übernehmen. Wenn man freie Beteiligungsverfahren hat, gibt es keine Gewähr, dass die Organe demokratisch zusammengesetzt sind und den Bevölkerungsquerschnitt repräsentieren. Es kann sein, dass initiative Leute oder solche, die Zeit haben, häufiger teilnehmen als andere. Jene, die gut reden können, können sich stärker in Szene setzen. Zu hoffen ist, dass die Impulse

aus den Beteiligungsverfahren von den zuständigen Gremien aufgegriffen werden und in den Entscheidungs- und Meinungsbildungsprozess einfließen – bis hin zu direktdemokratischen Verfahren.

Braucht es die zivilgesellschaftliche Partizipation überhaupt als Ergänzung zu direktdemokratischen Entscheidungen oder reichen die bestehenden Instrumente aus?

Direktdemokratische Verfahren wie Initiativen oder Referenden sind gute Instrumente gegen die Verselbständigung einer politischen Elite. Aber sie haben einen beschränkten Horizont, weil sie selektiv sind und sich auf die Rechtsetzung konzentrieren. Andere Aspekte, die beispielsweise auf kommunaler Ebene massgeblich sind, wie Raumentwicklung oder Verkehrskonzepte, sind von diesen Instrumenten meist nicht erfasst. Deshalb macht es Sinn, dass man flankierend weitere Bürgerbeteiligungsverfahren pflegt, egal ob von unten gewachsen oder von oben initiiert. Damit sind wir wieder im Governance-Thema: Es ist wichtig, dass die politische Elite ein Feedback der Bevölkerung bekommt. Letztlich erleichtert es auch die Umsetzung eines Projekts, wenn man rechtzeitig informiert und die Bedenken der Bevölkerung aufgreift.

Die direkte Demokratie hat im 20. Jahrhundert einen regelrechten Boom erlebt. Doch die Fragestellungen und Herausforderungen werden immer komplexer. Passt das System noch?

Auch wenn die Welt komplex ist, ist das noch kein Argument für eine reine Tech-

Foto linke Seite: Caroline Begle / CIPRA International; rechte Seite: Liechtenstein-Institut

EIN VERFECHTER DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Wilfried Marxer ist Direktor und Forschungsleiter Politikwissenschaft am Liechtenstein-Institut in Bendern/FL. Zu den grösseren Forschungsprojekten des 55-jährigen gehören Analysen zu den Wahlen, zu den Medien in Liechtenstein und zur öffentlichen Kommunikation. Ein weiterer Schwerpunkt seiner Tätigkeit ist die direkte Demokratie. 1998 und 1999 wirkte Marxer als Studienleiter der Sommer-Akademie «Brennpunkt Alpen», die die CIPRA gemeinsam mit der damaligen Fachhochschule und heutigen Universität Liechtenstein durchführte.

www.liechtenstein-institut.li



nokraten- oder Expertenregierung. Wir wünschen uns Demokratie, und da gehört es dazu, dass man die Bevölkerung mit an Bord holt. Insgesamt werden die Politik und das Entscheidungsverfahren dadurch nicht unsinniger, sondern sie werden breiter abgestützt als wenn man die Entscheidungsgewalt einer Expertenkommission überträgt. Die Gefahr von Fehlentscheidungen ist wahrscheinlich grösser, wenn die Entscheidungen von Technokraten getroffen werden.

Die Stimmbeteiligung nimmt ab, je mehr Abstimmungsgelegenheiten es gibt. Ist das Volk demokratiemüde?

Es gibt eine grosse Debatte, ob das mit der Häufigkeit der Abstimmungen zusammenhängt. Die relativ tiefe Stimmbeteiligung in der Schweiz hängt möglicherweise auch mit einer gewissen Zufriedenheit – auch mit der Demokratie – zusammen. Wir kennen andere Staaten mit einer lebendigen direkten Demokratie wie Liechtenstein, in denen die Stimmbeteiligung deutlich höher ist als in der Schweiz. Je nach Vorlage liegt die Stimmbeteiligung dort bei über 80 Prozent.

Ab welcher Stimmbeteiligung ist eine Abstimmung repräsentativ?

Es geht nicht um Repräsentativität, sondern Verbindlichkeit, was wiederum von den Regelungen abhängt. Ist eine Volksentscheidung für ein Parlament bindend? Wie sieht es mit den Beschwerdemöglichkeiten bei einem Verfassungsgericht aus? Braucht es ein Teilnahmekvorum- oder ein Zustimmungskvorum?



Finden Sie ein Beteiligungskvorum sinnvoll?

Nein. Das italienische Beispiel mit einem Beteiligungskvorum von 50 Prozent zeigt, dass es zur absurden Situation führen kann, dass der damalige Ministerpräsident Silvio Berlusconi dazu aufruft, sich nicht an der Abstimmung zu beteiligen, wie im Juni letzten Jahres geschehen. Das ist aus demokratischer Sicht verheerend!

«Man muss die Bevölkerung mit an Bord holen»

In Liechtenstein hat der Fürst das letzte Wort. Ist Liechtenstein damit keine direkte Demokratie?

Liechtenstein hat eine sehr komplexe Verfassungsstruktur, man spricht auch von einer dualistischen Verfassung mit zwei Trägern der obersten Staatsgewalt: dem Fürsten und dem Volk. Dadurch ist es kein direktdemokratisch regiertes Land, schon allein deshalb nicht, weil es diese Sanktionsgewalt des Fürsten gibt. Dieser stellt die zweite Säule im Staat dar. Der allergrösste Teil der Entscheidungen wird aber trotzdem von den Repräsentativorganen gefällt: vom Landtag als Parlament und der Regierung als Exekutivbehörde. Eher im Ausnahmefall kommt es zu direktdemokratischen Verfahren auf Grund von Volksinitiativen oder Referenden. Insofern ist es kein direktdemokratischer Staat – wie übrigens kein Land auf dieser Welt rein direktdemokratisch regiert wird.

Im Ranking der direktdemokratischen Qualität fungiert die Schweiz erwartungsgemäss an erster Stelle. Ist die Schweiz die Idealform der direkten Demokratie?

Sie ist eher ein Musterfall. Ein grosser Prozentsatz aller Volksabstimmungen, die weltweit durchgeführt werden, findet in der Schweiz statt. Es gibt aber auch Kritiker, die die relativ geringe Stimmbeteiligung in der Schweiz ins Feld führen und

die Rationalität von gewissen Abstimmungen an der Grenze zur Rechtsstaatlichkeit in Frage stellen.

An zweiter Stelle im Ranking folgen von den Alpenländern erstaunlicherweise Italien und Slowenien. Ist Italien ein «Schaf im Wolfspelz»?

Italien hat eine relativ lebendige direkte Demokratie. Wobei Italien wie erwähnt das Handicap hat mit dem Teilnahmekvorum. Die Instrumente sind zudem nicht so verbindlich wie in der Schweiz.

Ebenso erstaunlich ist, dass Slowenien als ehemals kommunistisches Land so weit vorn liegt im Ranking. Wie erklären Sie sich das?

Slowenien hat nach der Erfahrung als Teil des kommunistischen Staates Jugoslawien einen «demokratischen Reflex» entwickelt nach der Unabhängigkeit. Das Schweizer System diente als Vorbild. Die direktdemokratische Qualität ist also antikommunistisch oder antiautoritär zu begründen.

Frankreich und Österreich werden im Ranking als «Vorsichtige» bezeichnet. Bauen sie die direkte Demokratie eher auf oder ab?

Da gibt es nicht viel Bewegung. In Frankreich gibt es eigentlich keine direktdemokratischen Instrumente, die das Volk von sich aus einsetzen kann, um verbindliche Entscheidungen herbeizuführen. Was es ab und zu gibt, sind plebiszitäre Verfahren, mit denen ein Staatspräsident zur Absicherung seiner Politik die Unterstützung des Volkes sucht. Das lässt noch nicht auf ein demokratisches Vorgehen schliessen, solche Befragungen gibt es sogar in Diktaturen. Österreich hat bis jetzt erst zwei nationale Volksabstimmungen mit verbindlichem Charakter durchgeführt. Das eine Mal über das Atomkraftwerk Zwentendorf, als es bereits fertig erstellt war – mit einem ablehnenden Entscheid. Die zweite nationale Volksabstimmung war zum EU-Beitritt. Das hängt mit der politischen Kultur in Österreich zusammen: Man setzt sehr stark auf die repräsentativen Organe und auf die Rechtsstaatlichkeit und sucht, stützt und begründet direktdemokratische Verfahren nicht. ▲

Wilfried Marxer: «Es ist wichtig, dass die politische Elite ein Feedback der Bevölkerung bekommt.»

Interview: Barbara Wülser
CIPRA International