

Hornig: «Veränderung ist selten das Ergebnis von Abstimmungen»

Interview Eike-Christian Hornig ist seit April Forschungsbeauftragter Politik am Liechtenstein-Institut und zuständig für das Projekt «Navigator to Direct Democracy», eine weltweite Datenbank zu direktdemokratischen Verfahren. Ein Gespräch über die Chancen und Risiken direkter Demokratie, die längst nicht nur in Liechtenstein und der Schweiz funktioniert.

VON DANIELA FRITZ

«Volksblatt»: Herr Hornig, Sie betreiben für das Liechtenstein-Institut das Projekt «Navigator to Direct Democracy». Was kann man sich darunter vorstellen?

Eike-Christian Hornig: Das Liechtenstein-Institut ist der neuste Partner in diesem wissenschaftlichen Projekt, das zusammen mit Democracy International und der Schweizer Demokratie Stiftung betrieben wird. Dabei handelt sich um eine Datenbank, auf der man mit wenigen Klicks direktdemokratische Verfahren in 108 Ländern findet. Die Plattform ist wissenschaftlich fundiert und eine Anlaufstelle für alle, die sich für direkte Demokratie interessieren.

Bei direkter Demokratie denkt man meist an Volksabstimmungen. Das ist aber nicht die einzige Form, wie sich direkte Demokratie äussern kann.

Der Begriff Direkt Demokratie ist fließend und wird auch unterschiedlich benutzt. Der Navigator bezieht sich auf eine engere Definition, also klassische Instrumente wie die Initiative oder das Referendum, was wir als «bottom-up» beziehungsweise «top-down» Instrumente bezeichnen.

Auch da gibt es eine grosse Bandbreite: Ist die Verfassung betroffen oder handelt es sich um eine einfache Gesetzesinitiative? Gibt es die Möglichkeit, über grosse Finanzausgaben abzustimmen? Während das beispielsweise in Liechtenstein möglich ist, sind andere Staaten eher vorsichtig damit, ihrer Bevölkerung solche Rechte zu geben. Beim Navigator beschäftigen wir uns mit den formalen Regeln. Das ist enorm wichtig, denn wer die Regeln bestimmt, bestimmt das Spiel.

Meist kommen die Bürger aber erst am Schluss zum Zuge, wenn es um eine Abstimmung geht. Wäre es nicht viel direkter, diese schon anfangs einzubeziehen?

Es kommt auf das Thema an. Manche politischen Fragen wie beispielsweise Renten sind ein Dauerthema und laufen fortwährend. Aber bei einzelnen Projekten wie einem neuen Spital wäre der Einbezug der Bevölkerung ein Mehrwert. Teils versucht man das ja auch. Früh wird bekannt, was geplant ist, die Unterlagen liegen aus, und es gibt die Möglichkeit, Eingaben zu machen. Kurioserweise kommt dann oft keiner, das geht unter. Interessant wird es erst, wenn es zur Abstimmung kommt. Dann merken viele, hoppala, da tut sich was.

Aber ich gebe Ihnen prinzipiell Recht, manchmal ist eine Abstimmung eher der Versuch, einem Projekt am Ende einen demokratischen Anstrich zu geben. Schöner wäre es, wenn man das von Anfang an schaffen würde. So kommen schliesslich auch Ideen auf, auf die man in der Amtsstube nicht kommen würde. Je transparenter diese Verfahren sind,



Zur Person

Dr. Eike-Christian Hornig verstärkt das Liechtenstein-Institut seit April 2021 als Forschungsbeauftragter Politik. Der Mainzer Politikwissenschaftler forscht seit Jahren zum Thema direkte Demokratie. Zuvor war Hornig als Vertretungs- und Juniorprofessor an verschiedenen Universitäten in Deutschland tätig.

desto besser ist es aus demokratietheoretischer Sicht.

Das Grundproblem wird so aber auch nicht gelöst, weil es nicht lösbar ist: Wir streben in einem demokratischen Staat zwar ein Höchstmass an Legitimation, Partizipation und Integration an. Man kann aber nicht alle einbinden, weil nicht alle eingebunden werden wollen.

Der Navigator umfasst bereits 108 Länder. Welche Staaten sind Ihnen denn bei Ihrer Forschung ins Auge gestochen?

Bei direkter Demokratie denken wir Europäer meist an die Schweiz und Liechtenstein, schon weniger an Italien, obwohl es dort ebenfalls sehr viele Abstimmungen gibt. Richtet man den Blick weiter, erkennt man,

dass direkte Demokratie auch anderswo auf der Welt funktioniert. Ein gutes Beispiel ist die Inselrepublik Taiwan. Dort gibt es eine sehr ausgeprägte Direkt Demokratie, die zeigt, dass diese auch in asiatischen Ländern Fuss fassen kann. Die Taiwaner können über sehr weitreichende Themen abstimmen, von Atomkraft über die Ehe für alle bis zum Import von Lebensmitteln aus Fukushima. Das belebt den demokratischen Prozess im Land unheimlich und hat mich sehr beeindruckt. Direkt demokratische Verfahren erfordern aber nicht per se Demokratie. Auch in defekten Demokratien oder in Ländern, die nicht gerade durch Freiheit hervorstechen, kommt es zu Abstimmungen. Volksabstimmungen an sich sind also kein Ausweis von Demokratie selbst, sondern kontextabhängig.

Wie läuft das dort ab? Werden die Ergebnisse unter Umständen nicht anerkannt oder manipuliert, ähnlich wie das bei Wahlen passiert? Damit direkte Demokratie funktionieren kann, braucht es ähnliche Rahmenbedingungen wie bei Wahlen. Sie müssen frei und fair sein, beide Seiten müssen die Gelegenheit haben, für ihre Positionen auch offen werben zu können. Daran hapert es oft, weil eine offen artikulierende Opposition Probleme bekommt. Auch plumpe Manipulationen kom-

men vor, wenn auf dem Abstimmungszettel zum Beispiel das eine Feld ganz gross und das andere Feld ganz klein gemacht wird.

Ausserdem muss die Frage, die zur Abstimmung steht, klar formuliert sein. In Stuttgart wurde beispielsweise über den Bahnhof abgestimmt: Kurios war, dass die Befürworter des Projekts aus gesetzlichen Gründen auf dem Stimmzettel dagegen stimmen mussten. Da kommt ja niemand mehr mit. Beim Brexit wiederum war die Frage zwar eindeutig formuliert, aber die Konsequenzen eines EU-Austritts waren nicht klar. Es gibt aber auch positive Beispiele: In Chile liess Präsident Augusto Pinochet im Jahr 1988 darüber abstimmen, ob seine Amtszeit als Präsident um weitere acht Jahre verlängert werden soll. Das Volk stimmte dagegen, daraufhin kam es zum politischen Wandel.

Ist es Aufgabe der Politik, dass die Bürger informiert sind, oder sind auch die Bürger in der Pflicht, sich vor einer Abstimmung genügend zu informieren?

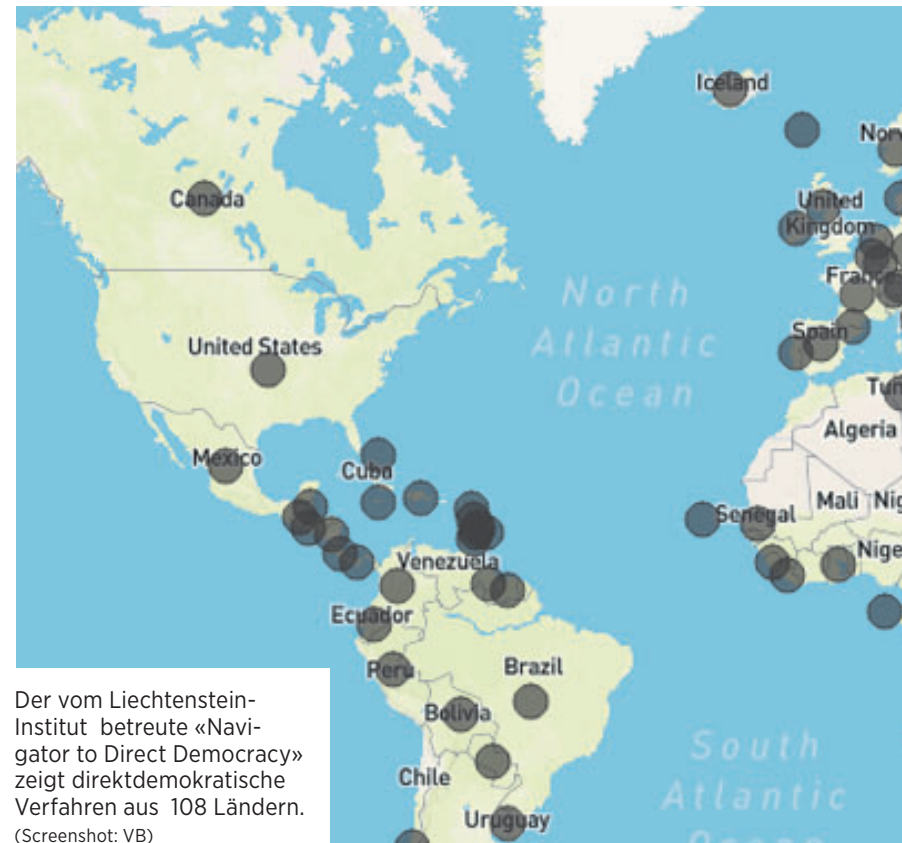
Das ist schwer zu beantworten. Grundsätzlich steht es den Bürgern frei, aus welchen Motiven sie abstimmen. Es gibt auch die Freiheit, gar nicht zur Abstimmung zu gehen. Das ist Teil des Prozesses.

Ich führe oft Diskussionen mit Personen, die sagen, die Menschen kennen sich ja gar nicht aus und sollten nicht abstimmen dürfen. Lässt man aber - als Gegenstück - ein Expertengremium entscheiden, bewegt man sich einen Schritt von der Demokratie weg. Deren Grundidee ist, dass jeder weiss, was für einen selbst gut ist. Natürlich wünscht man sich, dass die Menschen gute Entscheidungen treffen. Ich glaube, das passiert auch. Andererseits kommt es darauf an, wie hoch die Beteiligung ist.

In Liechtenstein sind Entscheidungen breit abgestützt, weil die Stimmbeteiligung hoch ist. Ansonsten zeigt sich häufig eine soziale Schere. Bei einer niedrigen Beteiligung stimmen vor allem jene ab, die besser informiert sind, über einen höheren formalen Bildungsabschluss verfügen und politisch interessierter sind. Das gleiche Problem stellt sich auch bei Wahlen. Dann stellt sich die Frage, ob genug getan wird, um den anderen Teil der Bevölkerung zu erreichen.

Die Schweizer und Liechtensteiner scheinen sich jedenfalls gut zu informieren und die Argumente gut abzuwägen. Würde das auch so in anderen Ländern passieren, in denen die direkte Demokratie nicht so etabliert ist, oder muss das erst gelernt werden?

Das ist ein häufiges Gegenargument, wenn es um die Einführung der direkten Demokratie geht. Es ist noch kein Meister vom Himmel gefallen, aber das heisst nicht, dass man das nicht lernen kann. Demokratisch gebildete Menschen sind in der Lage, solche Entscheidungen zu treffen. Man lässt sie ja



Der vom Liechtenstein-Institut betreute «Navigator to Direct Democracy» zeigt direktdemokratische Verfahren aus 108 Ländern. (Screenshot: VB)

auch wählen, warum sollte man ihnen dann das Abstimmen verwehren? Die Erfahrung, die Liechtensteiner und Schweizer haben, schadet natürlich nicht. Man kennt den Prozess und die üblichen politischen Spielchen. Durch diese Erfahrung ergibt sich auch eine gewisse Stabilität, Abstimmungen gehen meist sehr konservativ aus.

Veränderung ist selten das Ergebnis von Abstimmungen. Das Gegenbeispiel liegt mit dem Brexit auf dem Tisch: Zwar gab es Grossbritannien zuvor einzelne Abstimmungen, daran nahmen aber nur wenige teil, und sie wurden kaum wahrgenommen. Dort fehlte ein etablierter Mechanismus, aber auch Information. Eine Lehre aus der Brexitabstimmung wird es sein, dass man den Bürgern beim nächsten Mal genau vorlegt, was sie mit ihrer Stimme einkaufen und nicht erst hinterher mit Brüssel verhandelt.

Am Beispiel Brexit erkennt man die Risiken der direkten Demokratie. Das Ergebnis fiel nicht nur knapp aus, auch die Bevölkerungsgruppen haben sehr unterschiedlich abgestimmt. Junge waren beispielsweise eher für die EU, Ältere dagegen. Die Schotten wollten in der Europäischen Union bleiben, müssen die Konsequenzen nun aber mit ausbaden. Unterschiede gab es auch zwischen Stadt und Land.

Diese Schere zeigt, dass direkte Demokratie ein Mehrheitsinstrument ist. Die Mehrheit schafft Fakten, und die Minderheit muss das dann ertragen. Wenn es knapp wird, ist das problematisch. Der Brexit zeigt ausserdem, dass nicht jede Abstimmung automatisch zu einer Beruhigung der Situation führt.

Das heisst nicht, dass das Instrument der direkten Demokratie an sich nicht in der Lage wäre, solche Entscheidungen zu treffen. Sie müssen aber vernünftig vorbereitet werden. Beim Brexit wurden einige Fehler gemacht. Es war nicht klar, was nach dem Votum passiert. Idealerweise werden Entscheidungen direkt in Gesetze umgesetzt. In diesem Fall war das nicht so einfach, weil es kein einfaches Gesetz gab, sondern verschiedenste Zollverträge, Abkommen und dergleichen.

Sollte man solch wichtige Entscheidungen also besser nicht dem Volk überlassen?

Grundsätzlich ist es in einer Demokratie schwierig, gewisse Themen von einer Abstimmung auszuschliessen. Das ist natürlich von Land zu Land unterschiedlich. Ich würde sa-

gen, wichtige Fragen können dem Volk durchaus vorgelegt werden. Doch was ist wichtig?

Ein Indikator ist beispielsweise, wenn es sich um Grundprinzipien handelt. Deshalb sind Verfassungsabstimmungen recht häufig. Darüber hinaus gibt es natürlich ebenfalls Fragen, die im Alltag wichtig sind. Vor der Coronapandemie war das beispielsweise die Thematik rund um Flüchtlinge.

Allerdings muss man aufpassen, wenn es um Minderheiten geht, die durch persönliche Merkmale definiert sind, die sie nicht ablegen können oder wollen. Fragen der Religion, Sexualität und dergleichen sollten nicht Gegenstand von Abstimmungen werden. Direkte Demokratie darf nicht zu einem Instrument werden, mit dem Minderheiten in ihren Rechten beschnitten werden. Dieses Themenfeld erfordert viel Einsicht, Nachsicht und Toleranz, was das Instrument ehrlicherweise nicht immer transportieren kann. Es gilt aber auch, wenn über bestimmte Themen nicht abgestimmt werden kann, dann ist das nicht automatisch ein Eingriff in die Demokratie, da Minderheitenschutz und Rechtsstaatlichkeit eben auch zentrale demokratische Elemente sind.

In der Schweiz wird dennoch oftmals über Minderheiten abgestimmt.

Die Erfahrung aus der Schweiz zeigt, dass es - gerade was Muslime betrifft - zwar nicht zu einer Beschneidung der Rechte kommt. Eine Ausweitung wird aber auch abgelehnt, es bleibt beim Status quo. Auf der anderen Seite kann direkte Demokratie durchaus auch progressiv und ein Schrittmacher sein, wie man am Beispiel Taiwan sieht. Das Volk hat dort die Ehe für alle per Referendum legitimiert.

Direkte Demokratie kann auch ein Gradmesser sein. In Liechtenstein sprach sich ein Grossteil der Parteien, die Regierung, Experten, Verbände und die Wirtschaft für die S-Bahn aus - das Volk stimmte mit 62,3 Prozent dagegen.

Das zeigt die Korrekturfunktion von direkter Demokratie und dass es tatsächlich unterschiedliche Präferenzen und Wahrnehmungen zwischen dem Stimmvolk und politischen Eliten gibt. Für uns Politikwissenschaftler ist es umso interessanter, je grösser der Unterschied ist. Ich würde aber nicht von abgehobenen Eliten sprechen, die nicht mehr wissen, was das Volk will.

Es kann tatsächlich vorkommen, dass die Ansichten auseinandergehen. Gerade bei Infrastrukturprojekten dreht sich viel um Betroffenheit, oftmals spielen unpolitische



Gründe bei der Entscheidung mit. Ich kann zwar Anhänger einer bestimmten Partei sein und die Regierungsarbeit gut finden, aber die S-Bahn fährt nun mal durch das schöne Tal oder der Lärm stört mich. Oder ich bin dagegen, weil ich in Triesenberg wohne und nicht mit der S-Bahn fahre. Das sind legitime Motive und zeigt, wie vielfältig die Bandbreite an Entscheidungsmotiven ist. Natürlich ist es einfacher, wenn eine Entscheidung meinen Alltag betrifft. Umgekehrt kommen auch hochkomplexe Themen zur Abstimmung, wie Beispiele aus Italien zeigen. Dort gab es vier Abstimmungen zum Thema künstliche Befruchtung. Die Beteiligung war jedoch extrem niedrig, und der Rat von Experten hat eine grosse Rolle gespielt.

Der Populismus ist vielerorts auf dem Vormarsch. Ist das nicht eine Gefahr für die direkte Demokratie, wenn Emotionen und Angstmache sachliche Argumente übertönen?
Das Risiko besteht und zeigte sich beim Brexit. Es hängt aber vom Thema ab: Wenn es beispielsweise um Zuwanderung geht, ist das Potenzial sehr gross, weil man Ängste schüren kann. Bei einer Abstimmung über das Radwegesystem zum Beispiel ist die Gefahr kleiner. Die direkte Demokratie ist sozusagen der Schlauch, welcher Wein durchfließt, ist die andere Frage. Aber ganz stimme ich mit der Diskussion um das sogenannte «post-

faktische Zeitalter» ohnehin nicht überein. Es gab noch nie so viel gebildete Menschen wie heute, in westeuropäischen Ländern sind demokratische Einstellungen etabliert und eingeübt, und es gibt die Pressefreiheit. Die Bevölkerung hat ein grösseres Bedürfnis nach Informationen, das hat auch die Politik erkannt. Das ist ein gutes Fundament. Ich sehe weniger die Gefahr, dass Argumente im postfaktischen Zeitalter keine Rolle spielen. Aber wir müssen schauen, dass auch alle mitkommen, also auch diejenigen, die mit der Informationsvielfalt nicht so gut klarkommen.

Bei Abstimmungen in Liechtenstein haben die Befürworter von Vorlagen den Gegnern auch schon vorgeworfen, «Neinsager» zu sein. Sind die wirklich das Problem?

Wie gesagt ist das Stimmvolk relativ vorsichtig, was Projekte angeht. Direkte Demokratie hat daher das Potenzial zum Vetoinstrument. Das muss nichts Schlechtes sein. Man könnte auch sagen, die Regierung hat sich verrannt, und das Volk

bremst sie jetzt. Umgekehrt kann direkte Demokratie aber durchaus auch als Gaspedal fungieren, wenn die Politik

«Direkte Demokratie hat das Potenzial zum Vetoinstrument.»

nicht so richtig will. Zum Beispiel bei der Ehe für alle, bei der konservative Parteien Rücksicht auf die Wähler nehmen, ohne genau zu wissen, was diese davon halten. Oft zeigt sich bei der Abstimmung dann, dass die Wählerinnen und Wähler schon weiter sind.

Wir haben viel über Chancen und Risiken der direkten Demokratie gesprochen. Wie sehen Sie das persönlich, befürworten Sie direkte Demokratie?

Ja, aber mit Bedacht. Prinzipiell halte ich es schon für wichtig, dass die Bürger mitsprechen können, wenn sie das wollen. Das kann man ihnen als Demokrat schwer verwehren. Aber es muss gut gemacht sein. Direkte Demokratie muss ins politische System und zur politischen Kultur in einem Land passen. Deutschland kann nicht einfach das Schweizer System kopieren, wie das oftmals gefordert wird. Auf der anderen Seite bin ich ein grosser Fan von Parteien. Ich halte Parteien aus demokratietheoretischer Sicht für eine grossartige Institution. Sie schaffen es, die Forderungen der Gesellschaft aufzunehmen, zu transportieren und zu artikulieren. Ich würde Parteien nicht durch direkte Demokratie ersetzen wollen und umgekehrt auch nicht. Der Schlüssel liegt in einer Kombination aus beidem.

Über das Projekt

Mit dem Projekt «Navigator to Direct Democracy» baut das Liechtenstein-Institut seine Forschung im Bereich der direkten Demokratie aus. Der Navigator ist ein Kooperationsprojekt mit der Schweizer Demokratie Stiftung und Democracy International. Die Datenbank wurde 2010 ins Leben gerufen und nun vom Liechtenstein-Institut durch Eike-Christian Hornig betreut. Interessierte finden hier die formalen Regelungen von direktdemokratischen Instrumenten aus 108 Ländern. Das Liechtenstein-Institut plant zudem eine Erweiterung mit mehr Länderinformationen, beispielsweise zur Demokratiequalität, sowie Analysen zu aktuellen Abstimmungen.

Zu finden ist das frei zugängliche Projekt unter direct-democracy-navigator.org.