

Direkte Demokratie populismusresistent gestalten

Nenad Stojanović

Abstract

Bei politischen und akademischen Eliten, v.a. ausserhalb der Schweiz, ist die Skepsis gegenüber der Direkten Demokratie stark verbreitet. In den letzten Jahren hat diese aufgrund der Ausbreitung des Populismus zugenommen: Es wird befürchtet, dass die Direkte Demokratie dem Populismus Tür und Tor öffnet. Ziel der vorliegenden Arbeit ist zu zeigen, dass diese Skepsis auf wackligen Beinen steht: Die Direkte Demokratie muss nicht zwingend populistisch sein und kann sogar populismusbremsend wirken. Entscheidend dabei ist die Frage, wie sie gestaltet wird. In der Schweiz bestehen bereits mehrere Leitplanken, welche die populistisch geprägten Entgleisungen mehr oder weniger wirksam eindämmen. Weitere Reformen sind möglich, wie zum Beispiel die Einführung von deliberativen *mini-publics* nach dem Oregon-Modell, die den „normalen“ Bürgerinnen und Bürgern dank des Losverfahrens mehr Macht geben und gleichzeitig eine neue Hürde gegen den Populismus bauen.

A. Einleitung¹

„Angesichts des wachsenden Populismus beurteilt Ministerpräsident [von Baden-Württemberg] Winfried Kretschmann (Grüne) die direkte Demokratie zunehmend skeptisch. Der öffentliche Raum sei teils zu einem Biotop für Populismus und Demagogie geworden, sagte der Grünen-Politiker [...]. Weshalb ich direktdemokratische Elemente zurzeit sehr viel vorsichtiger bewerte als ich das noch vor ein paar Jahren getan habe.“ Kretschmann hatte sich bei seinem Amtsantritt 2011 [...] mehr direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung auf die Fahnen geschrieben. [...] Die

1 Ich bedanke mich herzlich bei Nadja Braun Binder, Lea Portmann und Lisa Schädel für ihre wertvollen Kommentare und Korrekturen.

direkte Demokratie könne aber unter den derzeitigen Voraussetzungen den Populisten in die Hände spielen, warnte er [2019] – ohne dass die Ergebnisse anschließend leicht korrigiert werden können. Das sehe man etwa am Brexit.“²

Das Zitat zeigt exemplarisch, wie stark das gegenwärtige Gespenst des Populismus die Skepsis gegenüber der Direkten Demokratie bei den politischen Eliten beeinflusst.³ Ähnliches gilt für viele Akademiker:innen, die den Populismus neu als zusätzliche Kritik an der Direkten Demokratie hervorheben, also neben den „klassischen“ Kritikpunkten (Tyrannei der Mehrheit, Unwissenheit der Massen, Missbrauch durch Eliten). Für den Demokratietheoretiker *Manfred Schmidt* sind Referenden etwa das „Instrument eines populistischen Anti-Etatismus“.⁴ Die oben erwähnten Politiker:innen und Akademiker:innen kommen aus Deutschland; ähnliche Skepsis gegenüber der Direkten Demokratie ist aber weit verbreitet auch in Frankreich, den Niederlanden, Italien und vielen anderen Ländern.

Das Zitat ist interessant auch insofern es von einem Politiker kommt, der, bevor er an die Macht kam, ein Befürworter der Direkten Demokratie war. Und es zeigt auch, wie stark die Verfügbarkeitsheuristik die Meinungen prägt: Wenn von Direkter Demokratie die Rede ist, fallen meist die „negativen“ Beispiele mit populistischem Flair: der Brexit etwa, oder oft auch das Minarettverbot in der Schweiz.⁵

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, zu zeigen, dass die vom Gespenst des Populismus getriebene Skepsis gegenüber der Direkten Demokratie auf wackligen Beinen steht. Im Gegenteil: Ich möchte die These wagen, dass eine lebendige Direkte Demokratie den Erfolg populistischer Bewegungen

2 RTL, 18.11.2019, abrufbar unter <https://www.rtl.de/cms/kretschmann-direkte-demokratie-kann-populisten-staerken-4445186.html> (Zugriff 18.6.2020).

3 Die Direkte Demokratie wird im vorliegenden Essay mit einem grossen „D“ geschrieben, weil sie „ein Set von Rechten, Institutionen und Verfahren [ist], die den Bürgerinnen und Bürgern erlauben, über die Wahlen hinaus an der Entwicklung der Verfassung und der Gesetzgebung unmittelbar mitzuwirken“. A. Gross, Die unvollendete Direkte Demokratie. Thun/Gwatt 2016 (342).

4 M. Schmidt, Demokratietheorien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008. Vgl. C. Offe, The Europolis experiment and its lessons for deliberation on Europe, *European Union Politics*, 15 (3), S. 430–441; W. Merkel/C. Ritzi (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen*. Wiesbaden: Springer VS 2017.

5 Bei der Frage, was er über Direkte Demokratie denke, äusserte sich der berühmte Philosoph und Politikwissenschaftler Rainer Forst skeptisch und nannte dabei das Minarettverbot als einziges Beispiel. Das Interview bei SRF ist abrufbar unter: <https://www.srf.ch/play/tv/sternstunde-philosophie/video/juergen-habermas-wie-geht-demokratie?id=6358b82f-9d16-4b14-a90a-3546678407a6> (Zugriff 20.6.2020).

konstant und strukturell untergraben kann. Als Vorbild darf das Schweizer Modell der Direkten Demokratie dienen, insbesondere mit seinen Instrumenten der Volksinitiative und des fakultativen Referendums. Entscheidend dabei ist die Frage, wie die Direkte Demokratie gestaltet werden sollte, um sie populismusresistent zu machen. Denn jede Demokratie – auch die rein repräsentative Demokratie – braucht gewisse Leitplanken, im Sinne von *checks and balances*, um Entgleisungen zu vermeiden. Die Machtübernahme durch Populist:innen, die dann die Demokratie untergraben, wäre ein gutes Beispiel einer solchen Entgleisung.

Zunächst, im ersten Teil (B.) der Arbeit, zeige ich, dass die Direkte Demokratie die populistische Fiktion untergräbt, dass das „Volk“ eine homogene Einheit bildet. Im zweiten Teil (C.) erläutere ich ihre Ventilfunktion, die den Bürgerinnen und Bürgern erlaubt, ihrem Unmut gegenüber der „Classe politique“ Luft zu machen. Im dritten Teil (D.) erläutere ich die bestehenden Leitplanken im schweizerischen System der Direkten Demokratie und weise kurz auf die bereits vorgeschlagenen Reformen hin. Im letzten Teil (E.) stelle ich das Model-Oregon dar, das meiner Meinung nach eine weitere Leitplanke im Sinne einer populismusresistente(re)n Direkten Demokratie werden könnte. Ein kurzes Fazit (F.) rundet die Arbeit ab.

B. Das plurale Volk⁶

Die Direkte Demokratie ist eine populäre Institution. Eine grosse Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer sieht in ihr ein wichtiges Element ihrer nationalen Identität.⁷ Keine Schweizer Partei stellt sie infrage. Als im Juni 2014 bekannt wurde, dass die Bundeskanzlei eine «geheime» Gruppe („Democrazia Vivainta“) einberufen hatte, um sich mit der Reform der Direkten Demokratie zu befassen, ging ein Schrei der Empörung durch die Öffentlichkeit. In der Folge verschwand das Projekt in der Versenkung.⁸

6 Die Abschnitte B. und C. dieser Arbeit sind eine überarbeitete Fassung des folgenden Aufsatzes: N. Stojanović, Direkte Demokratie gegen Populismus, in: Sozialalmanach 2018. „Wir und die Anderen: Nationalismus“. Luzern 2018.

7 Siehe Le Temps, 30.11.2016, abrufbar unter <https://www.letemps.ch/economie/2016/11/30/suisses-ont-une-confiance-record-legard-politique> (Zugriff 22.6.2020).

8 Siehe M. Bühlmann, Democrazia Vivainta, Année politique suisse, 22.6.2014, abrufbar unter <https://anneepolitique.swiss/prozesse/55680-democrazia-vivainta> (Zugriff 22.6.2020).

Im Ausland sieht die Lage völlig anders aus. Zwar zeigen Umfragen, dass sich auch Bürgerinnen und Bürger anderer Länder mehr direkte Beteiligung bei politischen Entscheiden wünschen.⁹ Zu einem Aufschwung der Direkten Demokratie hat dies aber kaum geführt. Nach meiner Einschätzung liegt der Grund dafür vor allem bei den politischen, wirtschaftlichen und akademischen Eliten (siehe Einleitung oben).

Die Skepsis gegenüber der Direkten Demokratie ist aber auch deswegen verbreitet, weil die meisten populistischen Parteien mehr Direkte Demokratie fordern. Auf europäischer Ebene haben sie 2014 sogar eine „Allianz für Direkte Demokratie in Europa“ gegründet. Parteien wie die UK Independence Party (UKIP) in Grossbritannien, die Schwedischen Demokraten und die Alternative für Deutschland (AfD) gehören dazu. Ein AfD-Politiker sagte gar öffentlich, dass er die „Verschweizerung Deutschlands“ voranbringen wolle.¹⁰

Ein wesentliches Merkmal von Populist:innen ist, dass sie nicht nur antielitär, sondern auch antipluralistisch sind. *Jan-Werner Müller* bringt die antipluralistische Logik des Populismus auf den Punkt: „Ihr Anspruch lautet stets: Wir – und nur wir – vertreten das wahre Volk.“¹¹ Das „wahre Volk“ wird dabei als eine Einheit, als eine homogene Gemeinschaft dargestellt. Weiter *Müller*: „Der Populist operiert stets mit folgender Gegenüberstellung: auf der einen Seite das moralisch unbefleckte, homogene Volk, auf der anderen die korrupten oder zumindest unfähigen Eliten.“¹²

Es ist relativ einfach – so meine These –, diese Fiktion in Ländern zu verbreiten, in denen man die Stimmbürgerinnen und -bürger eigentlich nie fragt, was sie über eine bestimmte politische Sachfrage denken. „Das Volk will keine Einwanderer mehr“, behaupten Populist:innen wie Marine Le Pen.¹³ Wie das Volk aber tatsächlich in dieser Frage abstimmen würde, wissen weder wir noch die Populist:innen. Die Schweizer Stimmbürgerinnen

9 *D. Todd/J. A. Karp*, Popular support for direct democracy, *Party Politics*, 12 (5), 2006, S. 671–688 (677).

10 *C. Theile*, Ist die AfD zu stoppen? Die Schweiz als Vorbild der neuen Rechten. Zürich 2017. Das Zitat stammt aus einem Auszug aus dem Buch, erschienen in: *Tages-Anzeiger*, 21.6.2017, abrufbar unter <http://www.tagesanzeiger.ch/ausland/standard/vorbild-wider-willen/story/10139152> (Zugriff 22.6.2020).

11 *J.-W. Müller*, Was ist Populismus? Berlin: Suhrkamp-Verlag 2016 (129).

12 *J.-W. Müller*, Wie die Populisten ticken, *NZZ Folio*, November 2016, abrufbar unter <http://folio.nzz.ch/2016/november/wie-die-populisten-ticken> (Zugriff 22.6.2020).

13 *Die Welt*, 22.5.2015, abrufbar unter https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article141323017/Ich-hoere-nur-auf-das-Volk-das-keine-weiteren-Einwanderer-mehr-will.html (Zugriff 22.6.2020).

und -bürger haben in der Vergangenheit den diesbezüglichen populistischen Anspruch, den Volkswillen zu kennen, mehrmals Lügen gestraft. Das Volk konnte sich mehrmals zur Immigration äussern: Mit einer Ausnahme sind seit 1970 sämtliche Vorlagen gegen die Einwanderung gescheitert.¹⁴ Die Ausnahme ist die Masseneinwanderungsinitiative, die am 9.2.2014 knapp (50,3 %) angenommen wurde. (Wenn man die leer eingelegten Zettel als Nein-Stimmen zählen würde, wäre auch diese Initiative mit 49,8 % gescheitert.) Wenn wir mal den knappen Entscheid vom 9.2.2014 ausklammern, kann man behaupten, dass entgegen den populistischen Parolen die Mehrheit der Schweizer Stimmbürgerinnen und -bürger die Einwanderung nicht stoppen will. Wollen das auch die Stimmberechtigten in Frankreich, Deutschland, Grossbritannien oder Spanien nicht? Das wissen wir nicht, weil sie darüber nie abstimmen durften. Für die populistischen Parteien wie den Front National, die UKIP oder die AfD ist es somit einfach, „im Namen des Volkes“ zu reden.

C. Die Ventilfunktion von Volksinitiativen

Die Instrumente der Direkten Demokratie, insbesondere die Volksinitiative, erfüllen mehrere Funktionen im politischen System. Eine davon ist die Ventilfunktion, wie etwa *Wolf Linder* betont.¹⁵ Dank der Volksinitiative können unzufriedene Bürgerinnen und Bürger den „Protest gegen das System gleichsam wie Dampf [ablassen]“.¹⁶

Nehmen wir die Moslemfeindlichkeit als Beispiel. Sie verstärkt sich in mehreren europäischen Ländern und bildet das Herzstück der populistischen Pegida-Bewegung in Deutschland.¹⁷ Ihre Demonstrationsserie hat in Dresden angefangen, und ihr Name – „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ – bringt ihr Anliegen auf den Punkt.¹⁸

14 Die Schwarzenbach-Initiativen in den 1970er-Jahren, die „18-Prozent-Initiative“ im Jahr 2000, die Initiative „gegen Asylrechtsmissbrauch“ im Jahr 2002 und die Ecopop-Initiative, die am 30.11.2014 mit 74 % der Stimmen abgelehnt wurde.

15 *W. Linder*, Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 3. Aufl. Bern 2012 (287).

16 *F. Caroni/A. Vatter*, Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative, *Legis*, 2, 2016, S. 189–210 (192).

17 Siehe *E. Bayrakli/F. Hafez* (Hrsg.), *European Islamophobia Report 2019*, abrufbar unter www.islamophobiaeurope.com (Zugriff 22.6.2020).

18 *F. Korsch*, „Natürliche Verbündete“? Die Pegida-Debatte in der AfD zwischen Ablehnung, Anziehung und Ablehnung, in: *A. Häusler* (Hrsg.), *Die Alternative für*

Auch in der Schweiz gibt es Moslemfeindlichkeit. Trotzdem konnte sich eine Bewegung wie die Pegida – trotz mehrerer Versuche – hierzulande nicht etablieren. Auch gewalttätige Attacken gegen Asylheime gab es in der Schweiz kaum. Vielleicht deshalb nicht, weil die Direkte Demokratie den Schweizer Stimmberechtigten das „Dampfablassen“ ermöglicht, indem sie ab und zu mit einem „Ja“ oder „Nein“ an der Urne ihre Frustration äussern können?¹⁹ Islamophobe Schweizer Bürgerinnen und Bürger konnten ihre Unzufriedenheit in der eidgenössischen Abstimmung gegen den Bau von Minaretten oder im Kanton Tessin in der Abstimmung über das Burkaverbot kundtun. Die Abstimmungsergebnisse mag man bedauern. Eine Bewegung wie die Pegida ist aber deutlich beängstigender. Auch *Marc Bühlmann* von der Universität Bern schreibt: „Zu untersuchen wäre die These, ob sich die Protestphänomene wie Pegida oder Podemos in der Schweiz deshalb nicht durchsetzen, weil hier die kritische Debatte andauernd direktdemokratisch befeuert wird.“²⁰

Mit anderen Worten: Wer mitentscheiden darf, schürt nicht unbedingt Ängste und Konflikte auf der Strasse. Wenn diese These stimmt, könnte eine Stärkung der Direkten Demokratie in Deutschland den Anfang vom Ende für die Pegida und ähnliche Bewegungen bedeuten.

Zurzeit kann ich diese These wissenschaftlich nicht belegen. Generell ist aber die Ventilfunktion von Volksinitiativen wissenschaftlich anerkannt. 12 von 135 Initiativen, die zwischen 1987 und 2015 lanciert wurden, gehören eindeutig in diese Kategorie.²¹

Heutzutage ist es zwar möglich, dass populistische Volksanliegen an der Urne gewinnen können, wie etwa das Burkaverbot im Kanton Tessin. Doch ist die Lage in rein repräsentativen Demokratien besser? Bis im Juni 2017 hatten Länder wie Frankreich, Belgien und Österreich bereits ein Burkaverbot beschlossen.

Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung. Wiesbaden: Springer VS 2016, S. 111–134 (112).

19 Siehe das „Ja“ zum Minarettverbot 2009 und das „Ja“ zum Burkaverbot im Kanton Tessin 2013.

20 *M. Bühlmann*, Reformbedarf in der direkten Demokratie? Elitistische Einsprüche, partizipatorische Ansprüche und prozedurale Gelassenheit, *Leges*, 3, 2015, S. 571–583 (582).

21 *F. Caroni/A. Vatter*, Vom Ventil (Fn. 16), S. 205.

D. Bestehende Leitplanken

Im schweizerischen System der Direkten Demokratie gibt es bereits mehrere Leitplanken, die einer möglichen Instrumentalisierung der Direkten Demokratie durch Populist:innen entgegenwirken. Sie sind formeller und politischer Natur, wobei die Grenze zwischen den beiden Polen nicht so deutlich ist. In diesem Teil der Arbeit möchte ich einen Überblick anbieten. Ich erhebe dabei keinen Anspruch auf Originalität: Das Thema wurde in mehreren Arbeiten, insbesondere von Juristinnen und Juristen, eruiert. Als Politikwissenschaftler könnte ich höchstens – so meine Hoffnung – ein anderes Licht auf die Frage werfen.

I. Erste Leitplanke: *ius cogens*

Formell (Art. 139 Abs. 3 BV) kann die Bundesversammlung Initiativen für ungültig erklären, wenn sie die Einheit der Form und/oder der Materie nicht einhalten, oder das zwingende Völkerrecht (*ius cogens*) verletzen.

Die letzte Bestimmung – die seit 2000 in der Verfassung festgehalten ist aber schon früher (und bis jetzt ein einziges Mal; siehe unten) zur Anwendung kam²² – ist für unsere Zwecke besonders erwähnenswert, falls populistische Bewegungen Initiativen lancieren, die mit dem zwingenden Völkerrecht nicht im Einklang stehen. Zum zwingenden Völkerrecht zählen nämlich u.a. das Verbot der Sklaverei, der Folter, des Genozids, und wohl auch das Non-Refoulement-Prinzip (d.h. die Abschiebung in ein Land, wo den Betroffenen Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Ethnie oder politischen Anschauung droht).²³

Das passende Beispiel ist die Initiative „Für eine vernünftige Asylpolitik“. Sie wurde von den Schweizer Demokraten – einer kleinen rechtspopulistischen Partei – 1991 lanciert und im Sommer 1992 mit genügend Unterschriften eingereicht. Aufgrund eines Verstosses gegen das Non-Refoulement-Prinzip wurde sie von der Bundesversammlung im März 1996 für ungültig erklärt und gelangte damit nicht zur Abstimmung.²⁴

22 A. Christmann, Volksinitiativen und zwingendes Völkerrecht, NZZ, 24.2.2012, abrufbar unter https://www.nzz.ch/volksinitiativen_und_zwingendes_voelkerrecht-1.15256152 (Zugriff 22.6.2020).

23 J. Allain, The *ius cogens* nature of non-refoulement, International Journal of Refugee Law, 13 (4), 2001, S. 533–558.

24 Abrufbar unter <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis223.html> (Zugriff 20.6.2020).

Es ist aber fraglich, inwiefern das *ius cogens* als echte Leitplanke gegen populistische Initiativen tauglich ist. Das erste Problem dabei ist, dass eine politische und nicht juristische Behörde darüber entscheiden muss, ob eine Vorlage gegen das zwingende Völkerrecht verstösst. Historiker *Georg Kreis* äussert diesbezüglich folgende Bedenken:

„Die eidgenössischen Räte, die sozusagen anstelle des Bundesgerichts die Verfassungsmässigkeit prüfen sollten, scheuen davor zurück, ihre Kompetenz gemäss Art. 139 und 173 BV zu nutzen und verfassungswidrige Initiativen, zu denen die Unterschriften in nötiger Zahl bereits vorliegen, für ungültig zu erklären.“²⁵

Das zweite Problem besteht darin, dass viele populistische und aus der Perspektive des allgemeinen Völkerrechts problematische Initiativen das *ius cogens* nicht oder kaum berühren. Gemäss dem Jurist *Daniel Möckli*:

„In fact, all sorts of proposals that clearly violate human rights would be compatible with this [*ius cogens*] requirement, from a ban on smiling in public to denying red-haired people access to public education.“²⁶

Insbesondere gelten gemäss der *ius cogens*-Regel die Bestimmungen der EMRK nicht als zwingendes Völkerrecht. Das ist wohl der Grund, dass das Parlament zwar über die Gültigkeit der Einbürgerungs-, der Minarettverbots- sowie der Ausschaffungsinitiative diskutiert, sie aber trotz Bedenken (in Bezug auf die EMRK) nicht für ungültig erklärt hat.

Ein vielleicht noch passenderes Beispiel ist die Volksinitiative „Todesstrafe bei Mord mit sexuellem Missbrauch“.²⁷ Die Bundeskanzlei hat – in der Phase der „Vorprüfung“ der eingereichten Unterschriftenliste – die Unterschriftensammlung am 10.8.2010 erlaubt und bestätigt, dass „der Titel“ dieser Initiative den gesetzlichen Erfordernissen (Art. 69 Abs. 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte) entspricht.²⁸ Am 24.2.2012 hat die Bundeskanzlei mitgeteilt, dass die Unterschriften innert der Frist von 18 Monaten nicht eingereicht wurden.²⁹ Somit ist die Initiative im Sammelstadium gescheitert und das Parlament musste sich nicht damit befassen.³⁰ Gemäss

25 *G. Kreis*, Nachdenken über die Volksinitiative und deren Reformierbarkeit, in: ders., *Vorgeschichten zur Gegenwart*, Bd. 7, Basel 2015, S. 217–225 (219).

26 *D. Moeckli*, Of minarets and foreign criminals: Swiss direct democracy and human rights, *Human Rights Law Review*, 11 (4), S. 774–794.

27 Abrufbar unter: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis392t.html> (Zugriff 20.6.2020).

28 Abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2010/5471.pdf> (Zugriff 18.6.2020).

29 Abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/2439.pdf> (Zugriff 18.6.2020).

30 Abrufbar unter <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis392.html> (Zugriff 18.6.2020).

Expert:innen wäre sie aber nicht für ungültig erklärt worden, weil sie eben das *ius cogens* nicht verletzte.³¹

II. Die zweite Leitplanke: der Gegenvorschlag

Falls eine populistische und (in Bezug auf das Völkerrecht und/oder Minderheitenrechte) problematische Initiative die Hürde der formellen Gültigkeit bestanden hat, können Bundesrat und/oder Parlament einen Gegenvorschlag erarbeiten, der etwa die wichtigen Normen des Völkerrechts (ausserhalb des Wirkungsbereichs von *ius cogens*) berücksichtigt. Damit kann das Parlament entweder dem Initiativkomitee den Rückzug der Initiative ermöglichen oder, falls die Initiative nicht zurückgezogen wird, dem Volk ermöglichen, für eine moderatere Lösung zu stimmen. Ein Beispiel ist die Initiative „Ja zum Verhüllungsverbot“, auch als „Burka-Initiative“ bekannt, die im September 2017 eingereicht wurde. Bundesrat und Parlament sind der Initiative mit einem indirekten Gegenvorschlag begegnet. Die Initiative wurde nicht zurückgezogen und wird wohl im März oder Juni 2021 zur Abstimmung kommen. Das Ergebnis ist offen. Im Kanton Tessin hat das Volk im September 2013 eine ähnliche Initiative, trotz des direkten Gegenvorschlags, mit 66,2 % angenommen. Der Gegenvorschlag erzielte zwar auch ein gutes Ergebnis (63,2 %) aber bei der Stichfrage siegte klar die Initiative (58,5 %).³² Auch im Kanton St. Gallen wurde das Burkaverbot im September 2018 mit ähnlichem Ergebnis (66,6 %) angenommen.³³ Zur Abstimmung kam es aber aufgrund eines fakultativen Referendums, welches von den Jungsozialist:innen und den Jungparteien der Grünen und Grünliberalen ergriffen worden war. Das kantonale Parlament hatte das Verbot Ende 2017 mit den Stimmen der SVP und der CVP beschlossen.³⁴

31 Siehe A. Auer, zitiert in Swissinfo, abrufbar unter <https://www.swissinfo.ch/ger/umstrittene-initiative-fuer-die-todesstrafe/26410752> (Zugriff 18.6.2020).

32 Abrufbar unter <https://www4.ti.ch/index.php?id=86023&idVotazione=1567> (Zugriff 18.6.2020).

33 Abrufbar unter <https://wab.sg.ch/vote/iii-nachtrag-zum-ubertretungsstrafgesetz/entities> (Zugriff 18.6.2020).

34 Swissinfo, 23.3.2018, abrufbar unter https://www.swissinfo.ch/ger/kantonale-abstimmung_nach-dem-tessin-auch-in-st-gallen-ein-verhuellungsverbot/44419788 (Zugriff 18.6.2020).

III. Die dritte Leitplanke: die Parlamentssouveränität

Was passiert, wenn eine populistische Initiative von Volk und Ständen angenommen wird, insbesondere wenn sie mit dem Völkerrecht und/oder dem Schweizer Recht nicht im Einklang steht? Dann besteht immer die Möglichkeit, dass sie nicht umgesetzt wird. Dafür gibt es mehrere Wege. Der eine führt über das Parlament, der andere über das Bundesgericht.

Das schweizerische Parlament ist (wohl)³⁵ formaljuristisch verpflichtet, bei der Gesetzgebung die Bundesverfassung zu respektieren. Gleichzeitig schliesst die Verfassung explizit aus, dass seine Entscheidungen („Akte“), sowie diejenigen des Bundesrates, beim Bundesgericht angefochten werden können (Art. 189 Abs. 4 BV). Mit anderen Worten kann das Parlament nicht sanktioniert werden, wenn es den einen oder anderen Verfassungsartikel missachtet. Es könnte zum Beispiel acht anstatt sieben Bundesrät:innen (Art. 175 BV) wählen.³⁶ Die Sanktion kann, wenn überhaupt, nur politischer Natur sein, zum Beispiel indem die betroffenen Parlamentarier:innen nicht wiedergewählt werden. Diese grundlegende Bemerkung betrifft auch die Verfassungsnormen, die durch Volksinitiativen zustande gekommen sind.

Zwischen 1994 und 2014 wurden zwölf Initiativen angenommen. Das ist bemerkenswert angesichts der Tatsache, dass während 100 Jahren, seit der Einführung dieses direktdemokratischen Instruments 1891 bis 1990, nur insgesamt zehn Initiativen angenommen wurden. Noch bemerkenswerter ist die Tatsache, dass fast die Hälfte der Initiativen, die seit 1994 angenommen wurden, nur teilweise, wenn überhaupt, umgesetzt sind: etwa die Alpen-, Verwahrungs-, Zweitwohnungs-, Abzocker- und Masseneinwanderungsinitiative.³⁷

Das wohl beste Beispiel ist die Nichtumsetzung der Masseneinwanderungsinitiative. Die Initiative wurde im Februar 2012 eingereicht und, wie bereits erwähnt, zwei Jahre später knapp angenommen.³⁸ Das Parlament hat zwar im Dezember 2016 ein Umsetzungsgesetz verabschiedet, allerdings implementierte dieses keine einzige Bestimmung der Initiative. Es handelte

35 „Wohl“, weil die Frage rechtsphilosophischer Natur ist und im Rahmen dieser Arbeit nicht vertieft werden kann.

36 Siehe N. Stojanović, L'incognita, Il Caffè, 24.11.2019, S. 3.

37 N. Musliu, Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen. Zürich 2019. A. Kley, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus politisch-historischer Sicht, Leges, 3, 2015, S. 497–520.

38 Abrufbar unter <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis413.html> (Zugriff 18.6.2020).

sich also klar um eine „Alibi-Übung“.³⁹ Der Grund war, dass die Umsetzung der Initiative die bilateralen Verträge mit der EU gefährden und auch die Bundesverfassung missachten würde (Art. 5 Abs. 4 BV: „Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.“).

Zu betonen ist, dass nicht nur das Parlament sondern auch der Bundesrat bzw. die Bundesverwaltung den Spielraum haben, via Verordnungen zum „Ersatzgesetzgeber“ zu werden und damit die Verfassungsnormen und/oder Gesetze nicht treu umzusetzen.⁴⁰ In gewissen Fällen (z.B. Alpeninitiative) wird „eine allfällige Gesetzgebung [...] mit dem Recht zur selbstständigen Verordnung direkt an den Bundesrat delegiert“.⁴¹

IV. Die vierte Leitplanke: das Bundesgericht

Die Gerichte, und insbesondere das Bundesgericht, können in konkreten Einzelfällen – insbesondere bei Beschwerden – die aus juristischer Sicht problematischen Normen eines Verfassungsartikels aushöhlen. Das betrifft sowohl Initiativen, die direkt anwendbar sind, als auch diejenigen, die via Gesetz und Verordnung umgesetzt werden müssen.

Das wohl beste Beispiel ist das Urteil des Bundesgerichts vom 12.10.2012 (2C-828/2011) betreffend die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, die 2010 angenommen wurde. Dort lesen wir Folgendes:

„Die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative stellt heikle verfassungs- und völkerrechtliche Probleme, da ein Ausweisungsautomatismus, wie er sich bei einer isolierten Betrachtung aus Art. 121 Abs. 3-6 BV ableiten liesse, bzw. dessen Umsetzung die völkerrechtlich gebotene Verhältnismässigkeitsprüfung der aufenthaltsbedingenden Massnahme im Einzelfall ausschliesst und diesbezüglich im Widerspruch zu den Geboten von Art. 8 EMRK bzw. Art. 13 BV (i.V.m. Art. 36 BV) und Art. 1 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK (SR 0.101.07) sowie von Art. 13 (Verfahrensgarantien) bzw. Art. 17 (Schutz des Familienlebens vor willkürlichen Eingriffen) des UNO-Pakts II (SR 0.103.2) steht. Die Anforderungen aus dem Freizügigkeitsabkommen (...) können nicht mehr erfüllt und dem Kindeswohl kann nicht mehr im Sinne von Art. 3 der Kinderrechtskonvention (SR 0.107) Rechnung getragen

39 Ich benütze den Ausdruck, der einer der Hauptprotagonisten dieser Lösung, der damalige FDP-Präsident Philipp Müller, vor der Arena-Sendung vom 10.2.2017 („Wie weiter mit der Zuwanderungsfrage“) vor mir und anderen Teilnehmern dieser Sendung geäussert hat.

40 N. Musliu, Die Umsetzung (Fn. 37), S. 322–332.

41 A. Kley, Die Umsetzung (Fn. 37), S. 514.

werden. Der Verfassungswortlaut steht deshalb in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu grundlegenden verfassungs- und völkerrechtlich von der Schweiz anerkannten Werten.“

Gemäss *Markus Schefer*, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel, sei das neue Urteil „von erheblicher Bedeutung“ auch für einen anderen, gemäss EMRK problematischen Artikel der Bundesverfassung, der 2009 via Volksinitiative vom Volk und Ständen angenommen wurde: das Minarettverbot. „Gestützt auf die Erwägungen des Bundesgerichts – so *Schefer* – lässt sich ein absolutes Minarettverbot nicht halten.“⁴² Demnach müsse auch bei Baugesuchen für Minarette immer der Einzelfall geprüft werden. Das Gericht behalte sich vor, in jedem konkreten Fall, der vor das Gericht gebracht wird, das Minarettverbot gegenüber der Glaubens- und Gewissensfreiheit und anderen Rechtsnormen abzuwägen.

Es muss aber auch betont werden, dass gemäss jüngsten Untersuchungen von *Fuhrer* und *Musliu*, das Bundesgericht bei Verfassungsnormen, die durch Volksinitiativen zustande kamen, eine „inkonsequente Rechtsprechung“ verfolgt:

„Die Kriterien dafür, wann eine direkte Anwendung gegeben ist, sind nicht einheitlich. Dadurch verschiebt sich die Zuständigkeit von der rechtlichen auf die politische Ebene. Diese Tendenz kann die Umsetzung erfolgreicher Volksinitiativen behindern.“⁴³

V. Die fünfte Leitplanke: Das Volk

Die juristisch-institutionelle Sicht der ersten vier Leitplanken kann dazu führen, dass wir die wohl wichtigste *garde-fou* gegen populistische Entscheidungen vergessen: die Bürgerinnen und Bürger, also das Volk. Ich erinnere insbesondere an die Initiativen für die Begrenzung der Einwanderung: Mit einer Ausnahme (die Masseneinwanderungsinitiative), wurden allesamt vom Volk abgelehnt (siehe Fussnote 14).

Bemerkenswert sind auch drei populistische Initiativen, die sich explizit gegen die Einmischung der Gerichte in Volksentscheide – also gegen eine wichtige Leitplanke (siehe oben) – wehren wollten: die Einbürgerungs-, die

42 NZZ, 9.2.2013, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/schweiz/auch-das-minarettverbot-gilt-nicht-absolut-1.17991202> (Zugriff 18.6.2020).

43 *N. Musliu/C. Fuhrer*, Wie getreu eine erfolgreiche Volksinitiative umgesetzt wird, hängt vom Parlament ab, DeFacto, abrufbar unter <https://www.defacto.expert/2019/07/02/umsetzung-volksinitiative/> (Zugriff 18.6.2020).

Durchsetzungs- und die Selbstbestimmungsinitiative. Alle drei wurden mit klaren Mehrheiten (über 59 %) abgelehnt.

Nicht zu unterschätzen sind auch viele Initiativen mit populistischem Flair, die schon im Sammelstadium gescheitert sind. Das ist auch ein impliziter Beweis dafür, dass viele Bürgerinnen und Bürger populistische Begehren nicht unterstützen.

Das Volk spielt auch eine Rolle, wenn es darum geht, eine Nichtumsetzung von fragwürdigen Initiativen zu legitimieren. Wenn die Nichtumsetzung auf Gesetzesebene passiert, kann dagegen das Referendum ergriffen werden. Wenn das Referendum ergriffen wird, dieses aber bereits im Sammelstadium scheitert, kann dies als ein indirekter Beweis dafür gelten, dass das Volk mit der Nichtumsetzung zufrieden ist. Gerade diese Interpretation hat etwa der Bundesrat an einer Medienkonferenz Ende April 2017 geäußert, als das Referendum gegen – bzw. „betreffend“⁴⁴ – die Nichtumsetzung der Masseneinwanderungsinitiative nicht zustande gekommen ist:

„Die Bundesrätin [Simonetta Sommaruga] glaubt aber, dass das Volk mit der gefundenen Lösung nun zufrieden sei. Dies zeigten Umfragen, aber auch die Tatsache, dass das Referendum gegen die Umsetzung nicht zustande gekommen sei.“⁴⁵

Der Kommentator der NZZ hat es bereits im Januar 2017 auf den Punkt gebracht:

„Kommt das Referendum zustande, soll das Volk seinen Entscheid vom 9. Februar 2014 präzisieren können. Kommen die Unterschriften nicht zusammen, kann dies als Zeichen gewertet werden, dass das Volk den sanften Inländervorrang als beste aller schlechten Lösungen akzeptiert.“⁴⁶

44 Aus theoriendemokratischer Perspektive finde ich es bedenklich, insbesondere was die Legitimität der repräsentativen Institutionen anbelangt, wenn das Parlament eine angenommene Initiative ausdrücklich nicht umsetzen will. Gleichzeitig habe ich Verständnis für eine solche Haltung des Parlaments, wenn es darum geht, andere (insbesondere völkerrechtliche) Normen zu respektieren. Die Lösung des Dilemmas könnte sein, in solchen Fällen ein obligatorisches Referendum einzuführen. Falls das Volk das Gesetz akzeptiert, wird die Lösung des Parlaments damit demokratisch legitimiert. Vgl. *M. Schubarth*, Wie das Parlament Volksinitiativen „gerechter“ umsetzen könnte, NZZ, 16.4.2015. [Volle Offenlegung: Gerade diese Überlegung hat mich Ende Dezember 2016 davon überzeugt, das Referendum „betreffend“ (also explizit nicht „gegen“) die Nichtumsetzung der Masseneinwanderungsinitiative zu ergreifen. Das Argumentarium ist abrufbar unter <http://nenadstojanovic.ch/referendum-subito/> (Zugriff 19.6.2020).]

45 Abrufbar unter <https://www.srf.ch/news/schweiz/kein-rasa-gegenentwurf-das-protokoll-zum-nachlesen> (Zugriff 19.6.2020).

46 *S. Gemperli*, Ein Referendum als Win-win-Situation, NZZ, 4.1.2017, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/schweiz/inlaendervorrang-light-ein-referendum-als-win-win-situation-ld.137923> (Zugriff 19.6.2020).

VI. Weitere Leitplanken

Mit den Ausführungen I. bis V. (siehe oben) habe ich die Darstellung der bestehenden Leitplanken, die die Schweizer Direkte Demokratie vor Populismus schützen dürften, abgeschlossen. Es handelt sich nicht um eine abschliessende Liste. Es gibt weitere *checks and balances*, die im schweizerischen System als mögliche Dämpfer für populistische Anliegen in Betracht gezogen werden könnten, z. B. das Ständemehr, der Bikameralismus oder die Konkordanz.

Welche Schutzmechanismen könnten auf Bundesebene eingeführt werden, um die Direkte Demokratie in der Schweiz noch populismusresistenter zu gestalten? Denken wir zum Beispiel an die mangelnde Transparenz bei der Finanzierung von Unterschriftensammlungen und Abstimmungskämpfen. Wir wissen nicht, wer ein bestimmtes direktdemokratisches Begehren finanziert und mit welchen Mitteln dies geschieht. Es gibt auch keine Obergrenzen bei den Spenden. Das Gleiche gilt für den Wahlkampf der Parteien. Dieses Problem ist seit langem bekannt, und die Schweiz wird immer wieder von der *Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO)* des Europarates wegen Korruption gerügt.⁴⁷ Eine Volksinitiative, die im Herbst 2017 mit über 120 000 Unterschriften eingereicht wurde, will hier Transparenz schaffen, indem alle Beiträge über 10 000 Franken deklariert werden müssen.⁴⁸ Falls das Volk die Transparenzinitiative, welche voraussichtlich im Jahr 2021 zur Abstimmung kommt, annimmt, wäre ein erster wichtiger Schritt in Richtung mehr Transparenz bei der Ausübung der Direkten Demokratie in der Schweiz getan und eine weitere Leitplanke gegen den Populismus errichtet.

Auch einzelne Autor:innen – vorwiegend Juristinnen und Juristen – haben verschiedene Reformideen in die Debatte eingebracht. Diese Ideen wurden nicht unbedingt aus der Perspektive der Eindämmung des Populismus ausgearbeitet, aber wir können sie als solche interpretieren. Ich denke zum Beispiel an die Vorprüfung von Volksinitiativen durch ein richterliches oder parlamentarisches Organ,⁴⁹ oder durch einen „Rat der Weisen“,

47 GRECO, Evaluationsbericht über die Schweiz. Transparenz der Parteienfinanzierung, Oktober 2011, abrufbar unter <http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/switzerland> (Zugriff 22.6.2020).

48 Volle Offenlegung: Der Schreibende ist Mitglied des Initiativkomitees (www.transparenz-ja.ch).

49 Vgl. H. Koller, Wunsch und Wirklichkeit im Umgang mit Volksinitiativen – Methodik der Umsetzung anhand von drei Beispiele, *Leges*, 3, 2015, S. 545–569

der aus Parlamentarier:innen, ehemaligen hohen Richter:innen, Expert:innen des Staats- und Völkerrechts und Vertreter:innen der Zivilgesellschaft zusammengesetzt wäre.⁵⁰ Zu erwähnen ist auch die Idee, die Zahl der erforderlichen Unterschriften zu verdoppeln, die Sammelfrist um die Hälfte zu verkürzen und/oder ein zustimmendes Minimum der Stimmen in der parlamentarischen Vorberatung zu verlangen.⁵¹

Selbstverständlich müssten wir bei jedem Vorschlag dessen unerwünschte Nebeneffekte antizipieren und damit vermeiden, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Persönlich plädiere ich für Reformen, die die Volksrechte nicht einschränken und nicht (noch mehr) Macht an die (bereits privilegierten) Eliten transferieren. Idealerweise sollten Vorschläge im Vordergrund stehen, welche die „normalen“ (also nicht in die Politik involvierten) Bürgerinnen und Bürger noch mehr in demokratische Prozesse einbinden und damit ihre demokratischen Rechte stärken. Dieser Gedanke führt mich dazu, in den folgenden Abschnitten das „Oregon-Modell“ als Reformidee in die Debatte einzubringen.

E. Mini-Publics als Leitplanke: Das Oregon-Modell

Eine vielversprechende Reformidee, die die Direkte Demokratie noch populismusresistenter machen dürfte, ist die *Citizens' Initiative Review*, auch „das Oregon-Modell“ genannt. Das Herzstück des Modells ist, die „normalen“ Bürgerinnen und Bürger via Losverfahren in den demokratischen Prozess einzubinden und das Ergebnis ihrer Deliberationen allen Stimmbürgerinnen und -bürgern vor einer Volksabstimmung zukommen zu lassen. Bevor ich aufzeige, wo das populismusedämpfende Potential des Oregon-Modells liegt, werde ich kurz die Idee des Loses erläutern.⁵²

(568). Der Autor, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Justiz, plädiert für eine Vorprüfung durch ein parlamentarisches (nicht richterliches) Organ.

50 D. Thürer, Volksherrschaft und Herrschaft des Rechts, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 133 (1), 2014, S. 3–14.

51 Siehe z.B. Interview mit J.-D. Gerber, Wir werden von Volksinitiativen richtiggehend überschwemmt, *NZZ*, 22.10.2013, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/schweiz/wir-werden-von-volksinitiativen-richtiggehend-ueberschwemmt-1.18171296> (Zugriff 22.6.2020).

52 Die folgenden Abschnitte basieren auf N. Stojanovic/A. Geisler, Achtung, fertig, Los!, *Die Zeit* (Schweizer Ausgabe), 40, 2019, S. 19.

I. Das Losverfahren

In den vergangenen Jahren haben Wissenschaftler:innen und demokratische Aktivist:innen begonnen, das Los als Auswahlverfahren wiederzuentdecken. Wieder, weil es lange Zeit die demokratische Methode par excellence war, vom antiken Athen über die Republiken in Norditalien bis hin zur Schweiz: Während der Helvetischen Republik (1798-1803) so wie in mehreren Städten (wie Sitten) und Kantonen (wie Glarus, bis 1836) war es üblich, Politiker per Los in ihr Amt zu hieven.⁵³

Danach setzte sich die Idee durch, wonach die Legitimität der Herrscher die Zustimmung der Herrschenden braucht, also gewählt werden muss, was Bernard Manin das *principe du consentement* nennt.⁵⁴

Nun: In der Schweiz etwa hat schlicht keine Wählerin bzw. kein Wähler der Mehrheit der Parlamentsmitglieder zugestimmt.⁵⁵ Zwar hat jedes Mitglied des Stimmvolkes eine Stimme, aber tiefliegende Ungleichheiten prägen die Wahlchancen der einzelnen Kandidat:innen. Wer zum Beispiel mehr Geld oder einen lokalen Familiennamen trägt, wird eher ein Mandat erhalten als Personen mit bescheidenen Ressourcen oder einem -ić im Familiennamen.⁵⁶

Da die Demokratie auf dem Grundsatz der Gleichheit basiert, sind solche Tendenzen höchst problematisch. Dies, aber auch die gegenwärtige „Krise der Demokratie“ bringt das Losverfahren wieder ins Gespräch. Nicht als Ersatz, sondern als Zusatz zu Wahlen. In Belgien, Kanada, Australien, Irland, Deutschland, den USA und vielen anderen Ländern wird in so genannten *mini-publics* mit dem Losverfahren experimentiert. Bürgerinnen und Bürger werden ausgelost, die Interessierten unter ihnen melden sich dann freiwillig, und wieder das Los bestimmt am Ende, wer im Rahmen eines Bürgerpanels mitdiskutieren darf. Je nach Land kommen so die Meinungen von 20 bis 1000 Personen zusammen. Die Schlussfolgerungen werden in der Regel den gewählten Behörden überreicht.

Neben diesen experimentellen Bürgerpanels gibt es erste institutionalisierte Los-Demokratien: im US-Staat Oregon und in Ostbelgien. Seit 2019

53 Siehe A. Chollet/A. Fontaine (Hrsg.), Erfahrungen des Losverfahrens in der Schweiz und in Europa (16.–21. Jahrhundert). Bern 2017.

54 B. Manin, Principes du gouvernement représentatif. Paris: Calmann-Lévy 2015.

55 Vgl. L. Ramelet, Why election results are not reliable indicators of citizens' consent?, Paper vorgetragen am Seminar GECOPOL, Universität Genf, 26.5.2020.

56 Siehe L. Portmann/N. Stojanović, Electoral discrimination against immigrant-origin candidates, Political Behavior, 41 (1), 2019, S. 105–134.

wird in Ostbelgien ein 24-köpfiger Bürgerrat für eine Amtszeit von anderthalb Jahren gelöst. Diese können die Agenda des Parlamentes der Deutschsprachigen Gemeinschaft beeinflussen und Bürgerversammlungen einberufen. Doch während die gewählte Legislative konkret Macht ausüben kann, ist diejenige des ausgelosten Bürgerrates beschränkt: Das Parlament ist lediglich verpflichtet, die Vorschläge des Bürgerrates zu begutachten, hat am Ende aber das letzte Wort.

Seit 2010 diskutieren in Oregon die Panels von 20–24 per Los gezogenen Bürgerinnen und Bürgern über vier–fünf Tage eine Vorlage, die zur Volksabstimmung kommt. Sie hören unabhängige Expert:innen an, sowie die „Ja“- und die „Nein“-Seite des entsprechenden Geschäfts. Am Ende verfassen sie einen Bürgerbrief, in dem sie kurz und in verständlicher Sprache die wichtigsten Argumente zu Händen aller Stimmberechtigten verfassen und an diese verschicken.

II. Von Oregon ins Wallis

Für die Direkte Demokratie in der Schweiz ist das Oregon-Modell besonders vielversprechend.⁵⁷ Dank Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) konnten ich und mein Forschungsteam dieses im Rahmen des Projektes „demoscans“ in Sitten, Kanton Wallis, testen.

Anfang August 2019 wurden 2 000 Stimmbürgerinnen und -bürger von Sitten ausgelost und eingeladen, sich für eine Teilnahme zu bewerben. Etwa 10 % von ihnen haben zugesagt, was im internationalen Vergleich eine hohe Rücklaufquote darstellt. Im September 2019 wurde ein zweites Losverfahren im Grossratssaal des Kantons Wallis durchgeführt, um ein Bürgerpanel von 20 Personen zu selektionieren. Dieses Mal handelte es sich um ein stratifiziertes Verfahren, um die deskriptive Repräsentativität bzw. interne Vielfalt des Bürgerpanels nach bestimmten Kriterien (Alter, Geschlecht,

57 In der 2017 Ausgabe des *Jahrbuches für Direkte Demokratie* haben Fabian Reidinger und Hannes Wezel bereits darüber berichtet, wie die deliberativen *mini-publics* die Direkte Demokratie bereichern können. Sie fokussieren sich aber v.a. auf die Phase vor der Einreichung einer Initiative bzw. nach ihrer Annahme und zitieren dabei das Oregon-Modell nicht, das in der Phase vor der Abstimmung zum Einsatz kommt. F. Reidinger/H. Wezel, *Deliberation statt Abstimmung? Wie Bürgerbeteiligung und das Zufallsprinzip direkte Demokratie bereichern können*, in: N. Braun Binder/L. P. Feld/P. M. Huber/K. Poier/F. Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für Direkte Demokratie* 2017. Baden-Baden: Nomos Verlag 2018, S. 86–107.

Bildungsgrad, Häufigkeit der Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen, Positionierung auf der Links-Rechts-Achse) sicherzustellen.

Im November 2019 kamen schliesslich während zweier Wochenenden 20 Teilnehmende zusammen, um über eine eidgenössische Vorlage (Volksinitiative über bezahlbare Wohnungen) zu debattieren. Das Losverfahren garantierte jedem Mitglied der politischen Gemeinschaft die gleiche Chance, ausgelost zu werden. Die viertägige Auseinandersetzung mit dem Thema war eine Art Schule der Demokratie, in der man sich mit den Argumenten der Gegner befasste und allenfalls die eigene ursprüngliche Haltung änderte. Die Schlussfolgerungen wurden, wie in Oregon, in der Form eines Bürgerbriefes allen Stimmberechtigten von Sitten verschickt, parallel zum offiziellen Abstimmungsbüchlein für die Abstimmungen vom 9.2.2020.

III. Sind mini-publics populismusbremsend?

Wie kann das Oregon-Modell die Direkte Demokratie populismusresistenter machen? Zwei Aspekte stehen hier im Vordergrund. Erstens gibt es genügend empirische Beweise dafür, dass ein Teil der Mitglieder eines *mini-public* im Laufe der Deliberationen ihre ursprüngliche Haltung moderieren.⁵⁸ Konkret: Es besteht die realistische Hoffnung, dass am Ende des Deliberationsverfahrens die Zustimmung zu einer populistischen Vorlage an Bedeutung verliert. Ein Beispiel dafür ist ein *deliberative poll* (eine besondere Form von *mini-public*), die 1994 in England durchgeführt wurde. Am Anfang waren 57 % der Teilnehmenden mit dem Vorschlag einverstanden,

58 A. Bächtiger/M. Steenbergen/T. Gautschi/S. Pedrini, Deliberation in Swiss direct democracy: A field experiment on the expulsion initiative, NCCR Newsletter, 8, 2011. M. Lindell/A. Bächtiger/K. Grönlund/ K. Herne/M. Setälä/D. Wyss, What drives the polarisation and moderation of opinions? Evidence from a Finnish citizen deliberation experiment on immigration, European Journal of Political Research, 56 (1), 2017, S. 23–45. S. Suteu, The populist turn in Central and Eastern Europe: Is deliberative democracy part of the solution?, European Journal of Constitutional Law, 15 (3), 2019, S. 488–518. O. Doyle/ R. Walsh, Deliberative mini-publics as a response to populist democratic backsliding, in: M. Cahill/ C. O’Cinneide/S. Ó Conaill/ C. O’Mahony (Hrsg.), *Constitutional Change and Popular Sovereignty: Populism, Politics and the Law in Ireland*. Abingdon: Routledge 2020 (bevorstehend). Vgl. S. Niemeyer/J. Jennstål, Scaling up deliberative effects – applying lessons of mini-publics, in: A. Bächtiger/ J. Dryzek/J. Mansbridge/M. Warren (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press 2018, S. 329–347.

Straftäter zu inhaftieren („*sending more offenders to prison*“), um die Kriminalität effizient zu bekämpfen. Am Ende der Deliberationen waren es nur noch 38 %.⁵⁹

Wenn das Ergebnis der Deliberation allen Stimmbürgerinnen und -bürgern in der Form eines Bürgerbriefes mitgeteilt wird, besteht zweitens die Hoffnung, dass das Stimmvolk einer populistischen Vorlage in kleinerem Masse zustimmen wird. Dieser zweite Aspekt bleibt aber zurzeit nur eine Hypothese, die noch nicht validiert werden konnte. Sie hängt nämlich von vielen Faktoren ab. Werden die Stimmbürgerinnen und -bürger den Bürgerbrief überhaupt lesen?⁶⁰ Wenn ja, inwiefern werden sie ihn als vertrauenswürdig wahrnehmen, auch in Bezug auf andere Informationsquellen bzw. heuristische *shortcuts* (Regierung, Parlament, Parteien, Medien, Vereine, usw.)?

Unser Experiment in Sitten kann auf diese Fragen keine abschliessende Antwort liefern. Erstens ist offen, inwiefern das Thema der behandelten Volksinitiative ein gutes Beispiel für eine populistische Vorlage ist. Die Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ kam aus linken Kreisen – sie wurde vom Mieterinnen- und Mieterverband lanciert. Sie würde zwar von gewissen rechten Kreisen als „populistisch“ bezeichnet, ist aber sicher kein typisches Beispiel für eine populistische Initiative.⁶¹ Zweitens haben wir darauf verzichtet, im Bürgerbrief das Resultat der internen Abstimmung wiederzugeben. (Auch in Oregon wurde diese Information in den letzten Jahren weggelassen, so dass sich die Stimmbürgerinnen und -bürger und die Medien mehr auf die Inhalte konzentrieren.) Es wurden nur die jeweils drei wichtigsten Argumente um „Ja“ bzw. „Nein“ zu stimmen aufgelistet, zusammen mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Schwerpunkte der Abstimmung. Trotzdem haben wir im Rahmen unserer repräsentativen Umfrage einer *treatment group* der Befragten auch die Information über das Ergebnis der internen Abstimmung zukommen lassen. (Elf Mitglieder des Bürgerpanels waren gegen und acht für die Initiative.)

59 J. Fishkin, *The Voice of the People*. New Haven: Yale University Press 1995 (206 f.).

60 Studien aus Oregon zeigen, dass im Jahr 2010 29 % der Befragten den Bürgerbrief (*statement*) gelsen haben. Im Jahr 2016 waren es 43 %. Sechs von zehn Stimmentenden haben ihn als ziemlich oder sehr hilfreich (*somewhat or very helpful*) empfunden. Siehe J. Gastil/G. F. Johnson/S.-H. Han/J. Rountree, *Assessment of the 2016 Oregon Citizens' Initiative Review on Measure 97*. State College, PA: Pennsylvania State University 2017 (19–20).

61 Die Stellungnahme der Chambre vaudoise immobilière ist abrufbar unter <https://cvi.ch/politique/davantage-de-logements-abordables-une-initiative-populairepopuliste/> (Zugriff 18.6.2020).

Unsere ersten Ergebnisse sind vielversprechend. Sie zeigen, erstens, dass gut die Hälfte (46 %) der Befragten den Bürgerbrief als eine wichtige Informationsquelle genutzt hat, also mehr als Medien (36 %), Pro- und Kontra-Kampagnen (22–24 %), Parteien (15 %), oder Expert:innen (10 %). Nur die offizielle Abstimmungsbroschüre wurde leicht stärker benützt (54 %). Zweitens, das Vertrauen der Befragten in die Arbeit eines im Losverfahren nominierten Bürgerpanels ist ähnlich hoch wie das Vertrauen in das Parlament – im Durchschnitt ca. 4,7 Punkte auf der Skala von 1 (tief) bis 7 (hoch) –, und sogar etwas höher bei der *treatment group*, die auch das Ergebnis der internen Abstimmung erhalten hat.

Mehr Experimente dieser Art – v.a. im Hinblick auf eine Abstimmung mit einem deutlich populistischen Anliegen – sind nötig, um die Rolle des Oregon-Modells im Rahmen einer Diskussion über die populismusresistente Direkte Demokratie zu eruieren.

F. Fazit

Die Direkte Demokratie ist kein Steilpass für Populist:innen. Im Gegenteil, sie kann die populistische Logik – und deren Erfolg – konstant untergraben, da sie den Mythos eines homogenen Volkes zerbricht und als Ventil für den populistischen Volkszorn dienen kann.

Die Direkte Demokratie braucht aber Leitplanken, wie die Demokratie im Allgemeinen auch. In der Schweiz bestehen bereits mehrere Schutzmechanismen, die gegen die möglichen, populismusgeprägten Entgleisungen mehr oder weniger wirksam sind: *ius cogens*, Gegenvorschlag, Parlamentssouveränität, Bundesgericht. Am Ende des Essays habe ich auch auf weitere, noch nicht institutionalisierte Leitplanken hingewiesen und insbesondere eine davon – das Oregon-Modell – vorgestellt.

Schlussendlich müssen wir uns aber immer bewusst sein, dass es in der Demokratie „keine letzten Sicherungen [gibt], dass das Stimmvolk nicht Fehlentscheide trifft“. ⁶² Um *Hans Kelsen* das Schlusswort zu geben: „Eine Demokratie, die sich gegen den Willen der Mehrheit zu behaupten [...] versucht, hat aufgehört, Demokratie zu sein. Eine Volksherrschaft kann nicht gegen das Volk bestehen bleiben.“ ⁶³

62 A. Kley, Die Umsetzung (Fn. 37), S. 515.

63 Zitiert in A. Kley, Die Umsetzung (Fn. 37), S. 515.