

Silvano Moeckli: So funktioniert direkte Demokratie.
UTB Band-Nr. 5054, München, UVK (2018), 188 S.,
ISBN 978-3-8252-5054-6

Was ist direkte Demokratie und wie wirken direktdemokratische Verfahren in der Praxis? Diesen Fragen stellt sich der emeritierte St. Galler Professor für Politikwissenschaft in seinem jüngsten Buch. Dabei handelt es sich um eine aktualisierte und erweiterte Auflage seines 2013 in der Reihe „Kompaktwissen“ beim Rüegger Verlag erschienenen „Direkte Demokratie. Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse“.

Gegenstand dieses handlichen Taschenbuchs ist die weltweite Praxis direktdemokratischer Verfahren. Der Autor stellt sich darin der enormen Herausforderung, diese facettenreiche Materie kompakt und auch für Laien verständlich zu vermitteln. Er konzentriert sich dabei auf die direktdemokratischen Verfahren im „Urnsystem“ und lässt das auf Gemeindeebene vielerorts verbreitete Versammlungssystem beiseite. Bei den Beispielen konzentriert er sich auf Fälle aus der Schweiz und aus amerikanischen Staaten, ohne die wichtigsten Plebiszite in anderen Staaten – wie etwa den Brexit – zu übergehen. Zudem bietet er eine Übersicht über die Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente in Deutschland, Österreich, Italien, Frankreich, Uruguay und der EU (S. 45-72).

Als Einstieg in das Thema widmet sich der Autor dem Begriff der direkten Demokratie – hier ortet er verbreitete „Begriffsverwirrungen“ (S. 18). Direkte Demokratie ist nach seiner Begriffsbestimmung eine repräsentative Demokratie, bei der das Elektorat neben der Wahl des Parlaments zusätzlich über Sachfragen entscheiden kann. Direkte Demokratie gleiche einem Programm, das zusätzlich installiert werden könne, wogegen die repräsentative Demokratie das Betriebssystem bilde, dessen Funktionsweise durch dieses Zusatzprogramm jedoch beeinflusst werden könne (S. 30). Als „Wesensmerkmal der direkten Demokratie“ bezeichnet der Autor jedoch nicht Abstimmungen über Sachfragen, sondern die Auslösung einer Sachabstimmung durch einen Teil des Elektorats – auch „gegen den Willen der politischen Mehrheit“ (S. 23). Eine solche („minoritäre“) direkte Demokratie gebe es nur in 38 Staaten, „plebiszitär“ (von oben) anberaumte Sachabstimmungen kämen wesentlich verbreiteter vor, so auch in autoritären Staaten (S. 23). Diese Kategorisierung setzt der Autor im Folgenden jedoch nicht

dafür ein, seine Diskussion auf minoritäre direkte Demokratie einzuschränken; Beispiele haarsträubender Ad-hoc-Plebiszite in einer Autokratie können in der Diskussion im gleichen Zug wie einwandfreie Volksabstimmungen in einer Demokratie genannt werden, was vom Leser/von der Leserin eine gewisse Wachsamkeit verlangt. Dass der Autor dagegen oft Beispiele aus der Schweiz und aus amerikanischen Staaten als Anschauungsmaterial für seine Ausführungen und Wertungen verwendet, dürfte neben der Häufigkeit von Sachabstimmungen in diesen Demokratien jedoch mit dem geschilderten Begriffsverständnis zusammenhängen.

Als Typen von Sachabstimmungen nennt Moeckli das Plebiszit (als „von oben“ angeordnete Sachabstimmung), das fakultative und das obligatorische Referendum sowie die Volksinitiative. Daneben erwähnt er die Volksanregung, die sich als Vorschlag eines Teils des Elektorats an ein Staatsorgan richtet, das frei darüber entscheiden kann, welche Folge dem Begehren gegeben wird. Er unterscheidet nach den Formen der Auslösung von Sachabstimmungen („von oben“, minoritär, automatisch), nach der Verbindlichkeit des Volksentscheids (dezisiv, konsultativ), nach dem Grad der Kontrolle des Abstimmungsgegenstands und der Abstimmungskampagne durch die Regierung sowie nach dem Zeitpunkt des eigentlichen Entscheids (S. 24-27). Offen bleibt, inwiefern diese Typen von Sachabstimmungen als direktdemokratische Instrumente bezeichnet werden können.

Nach einer kurzen Übersicht über die historische Herkunft moderner direkter Demokratie, widmet sich der Autor eingehend der Beschreibung direktdemokratischer Verfahren in der Praxis. Mit einer „positiven Grundhaltung zur direkten Demokratie“ (S. 10) bewertet er die Wirkung direktdemokratischer Verfahren in Staaten rund um den Globus kritisch. An historischen und aktuellen Beispielen zeigt er etwa auf, wie die Regeln und der Einsatz direktdemokratischer Verfahren unlauter sein können (S. 65-69) und „Fouls“ – etwa der strategische Einsatz von Fehlinformationen im Abstimmungskampf – begangen werden können (S. 126-131). Die Analogie direktdemokratischer Verfahren zu einem Mannschaftsspiel verwendet der Autor aus didaktischen Überlegungen und gliedert seine Analyse entsprechend in „Spielregeln“, „Spieler“, „Spiele“, „Spielverläufe“ und „Spielergebnisse“.

Als „Spieler“ nennt er staatliche und nichtstaatliche Akteure. Daneben behandelt er auch die Rolle von Justizbehörden als „Schiedsrichter“. Insgesamt kommt er zum Schluss, dass in einer direkten Demokratie mehr Akteure im Gesetzgebungsprozess involviert werden als in einer reinen Repräsentativdemokratie (S. 95). Unter „Spiele und ihre Verläufe“ geht er unter anderem der Frage nach, wo, wie häufig und über was abgestimmt wird,

wer sich daran beteiligt und wie die Meinungsbildung im Abstimmungskampf erfolgt. Dabei stellt er etwa fest, dass eine „minoritäre direkte Demokratie“ die „gesamte politische Partizipation ‘flächendeckend’“ erhöhe, während „plebiszitäre Demokratie“ sie „punktuell“ steigere (S. 108).

In der Analyse der „Spielergebnisse“ bietet der Autor einen hilfreichen, abschliessenden Überblick über die (positiven) „Funktionen“, die „Dysfunktionen“ und die „ambivalenten Funktionen“ direkter Demokratie. Als Funktion für die politischen Strukturen greift er etwa das Wahlrecht heraus: Die politischen Konkurrenten versuchten häufig, die Wahlregeln zu ihrem Vorteil abzuändern. Die direkte Demokratie habe eine „insgesamt heilsame Funktion“ als „Riegel“ gegen solche Versuche. Die Einführung des Verhältniswahlrechts in der Schweiz sei als Folge direkter Demokratie zu sehen (S. 137). Daneben kopple die direkte Demokratie die politische Elite an das Elektorat und führe zu einer besseren Akzeptanz der politischen Entscheide (S. 146-150). Als Dysfunktion nennt er unter anderem die Verzögerung des Durchflusses durch das politische System oder auch die Überforderung der Stimmberechtigten (S. 153-156). Als ambivalent bewertet er die Funktionen direkter Demokratie etwa mit Blick auf die „Solidität und Leichtfertigkeit in der Finanzpolitik“ (S. 159-165) und auf den „Schutz und [die] Gefährdung von Minderheiten“ (S. 167 f.).

Ein Schwachpunkt dieses Buches ist, dass es kaum einen Überblick über die aktuelle Literatur und Forschung zum Thema bietet. Wenn beispielsweise bei der in der Fachliteratur und Rechtsprechung in jüngerer Zeit mehrfach behandelten Frage, ob und wie sich Behörden am Abstimmungskampf beteiligen dürfen, einzig auf eine vor fast 30 Jahren erschienene Dissertation verwiesen wird (S. 73 f.), dann kann das nicht befriedigen. Dasselbe gilt etwa für die in jüngerer Zeit ebenfalls viel erforschte Frage der Käuflichkeit von Abstimmungen, zu der sich im Buch bloss Verweise zu Literatur und Forschung aus den 1980-er Jahren finden (S. 116-121). Wünschenswert wäre zudem, dass die Beispiele (Volksentscheide und Gerichtsentscheide) nicht nur beschrieben, sondern durchgängig mit Verweisen versehen würden, damit die einschlägigen Primär- und/oder Sekundärquellen rasch gefunden werden könnten.

Zu berichtigen ist, dass das schweizerische Bundesgericht auch einen Volksentscheid auf Bundesebene kassieren kann (dagegen S. 76), so am 10. April 2019 mit der Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“ zum ersten Mal geschehen (vgl. die Urteile des schweizerischen Bundesgerichts 1C_315/2018 und 1C_338/2018).

Dieses Buch weist aber auch viele Stärken auf. So beschränkt sich der Autor bei seinen Ausführungen nicht auf eine Schwarz-Weiss-Darstellung

des Themas, sondern lässt viele Zwischentöne, ja, auch Farbtöne zu. Reich an Anekdoten und anschaulichen, aktuellen Beispielen bietet dieses lesenswerte Buch Laien und Studierenden der Geistes- und Sozialwissenschaften einen guten Einstieg in das Thema. Wie versprochen „systematisiert, verdichtet und bewertet“ (S. 18) es den umfangreichen Stoff auf insgesamt überzeugende Art. Wer wissen will, was direkte Demokratie ist und welche Chancen und Risiken mit direktdemokratischen Instrumenten in der Praxis einhergehen können, findet in diesem Buch eine fundierte Antwort.

Ein kleiner Nachtrag in eigener Sache: Die c2d-Datenbank (www.c2d.ch), auf die das Buch wiederholt verweist und bei dessen Erscheinen „down“ war (S. 10), ist wieder „online“.

Corsin Bisaz

