



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DES SCIENCES
DE LA SOCIÉTÉ
Département de science politique
et relations internationales

THÜR. LANDTAG POST
28.06.2022 06:42

16197/2022

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Strasse 1
99096 Erfurt
poststelle@thueringer-landtag.de

Lugano, 27. Juni 2022

**Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des
Staatsorganisationsrechts (Themenkomplex «Volkseinwand»; Drucksache 7/1628)
Themenkomplex «Volkseinwand»**

STELLUNGNAHME

Vorbemerkungen

- Deutsch ist weder meine Muttersprache noch meine erste Arbeitssprache in der Schweiz. Ich bitte um Verständnis für eventuelle grammatikalische und/oder stilistische Lücken oder Unsicherheiten in diesem Text.
- Ich wurde zwar als Politologe angefragt aber angesichts der Thematik muss ich offenlegen, dass ich auch praktische Erfahrung mit der Direkten Demokratie habe, da ich Mitglied von Komitees von drei Volksinitiativen in der Schweiz war: Steuergerechtigkeitsinitiative (2008 zustandegekommen; 2010 vom Volk abgelehnt), Transparenz-Initiative (2017 zustandegekommen; 2021 zurückgezogen zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags des Parlamentes; Justiz-Initiative (2019 zustandegekommen; 2021 vom Volk abgelehnt). Ich war auch beteiligt an Unterschriftensammlungen für mehrere Referenden. Ein davon habe ich persönlich

lanciert (das Referendum betreffend die Umsetzung der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» 2016/2017). Diese praktische Erfahrung fliesst in meine Gedanken über Direkte Demokratie im Allgemeinen und wird auch im vorliegenden Aufsatz reflektiert.

Allgemeine Bemerkungen

- Die vorgeschlagene Reform würde zu einem Ausbau der Volksrechte und damit zu «mehr Demokratie» führen. Aus demokratietheoretischer Sicht ist sie zu begrüßen. Es besteht aber die Gefahr, dass die vorgesehenen Instrumente kaum oder mit grosser Schwierigkeit benützt werden und dass damit die angestrebte Reform zu einer «Alibi-Übung» wird.
- Es gibt mehrere mögliche Klassifizierungen der direktdemokratischen Instrumente, je nach Kriterien, die man für eine Differenzierung auswählt. Nach meiner Einschätzung sind die folgenden Kriterien die wichtigsten: (a) Kommt eine Volksabstimmung via Unterschriftensammlung (*bottom up*) zustande oder wird sie von oben (*top down*), z.B. vom Premier Minister oder dem Präsidenten, angeordnet? (b) Ist das Ergebnis bindend für die Politik? Eine Direkte Demokratie, die ihrer Namen würdig ist, soll meiner Meinung nach von unten kommen und möglichst bindende Ergebnisse erzeugen (wobei «bindend» nicht heisst, dass das Ergebnis nicht in Frage gestellt werden darf; vgl. Stojanović 2020). Die vorgeschlagene Reform fällt in diese Kategorie und hat also das Potential, ein echter Fortschritt der Volksrechte zu werden. Trotzdem sind m.E. die vorgeschlagenen Hürden zu hoch.

Kommentar zu den einzelnen Absätzen des vorgeschlagenen Art. 82 a

Absatz 1

Kein Kommentar

Absatz 2

Grundsätzlich soll ein Volkseinwand – es handelt sich hier um ein fakultatives Referendum – zu allen Gesetzen, die das Parlament verabschiedet, erhoben werden dürfen. Nur Gesetze, die vom Parlament als «dringende» definiert sind und die schnell umgesetzt werden müssen, könnten davon ausgenommen werden. Die Grundidee ist, dass schlussendlich das Volk souverän ist und dementsprechend die Entscheidungen ihren Repräsentant:innen im Parlament hinterfragen darf.

Auf jeden Fall scheint es mir, dass die Bestimmung im Absatz 2 die bereits geltende Regel [§1 (2)] im Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (ThürBVVG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Februar 2004, *unverändert* übernimmt.¹ Das sollte m.E. revidiert werden, da der Volkseinwand gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz erhoben wird. In den Gesetzen sind aber etwa «Personalentscheidungen» in aller Regel nicht erhalten.

Absatz 3

Wie bereits erwähnt, das Unterschriftensammeln ist ein wichtiges Element einer echten Direkten Demokratie. Der Absatz 3 ist aber in zweierlei Hinsicht problematisch.

Erstens wird hier unterstrichen, dass die Unterschriftensammlung «durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftenbögen» (wofür mindestens 8% der Stimmberechtigten gewonnen werden müssen) *oder* via «freie Sammlung» (mindestens 10%) innert 100 Tagen nach dem Verabschieden des Gesetzes erfolgen kann. Das ist verwirrend. Handelt es sich wirklich um eine «entweder – oder» Bestimmung? Oder ist eine Mischform möglich? Grundsätzlich ist die freie Sammlung – z.B. an den Strassen – besonders geeignet für eine funktionierende Direkte Demokratie. Für die Referendumskomitees geht es nicht nur darum, Unterschriften zu sammeln, sondern auch mit Mitbürger:innen ins Gespräch zu kommen, sie vom Begehren zu überzeugen, also ihnen zu erklären, worum es geht. Mit anderen Worten trägt das «freie Sammeln» zur *politischen Meinungsbildung* und im Allgemeinen zur *politischen Bildung* bei. Zudem ist es unrealistisch zu erwarten, dass die Bürger:innen spontan eine amtliche Stelle (z.B. eine Gemeindekanzlei) besuchen werden, um dort ein Volksbegehren zu unterschreiben. Ich rate also davon ab.

Zweitens ist die vorgesehene Hürde (8 bzw. 10%) viel zu hoch. Die Unterschriften zu sammeln ist keine einfache Aufgabe. Je nach der Salienz des Begehrens soll man im Durchschnitt damit rechnen, dass eine Person/Sammler:in auf der Strasse in einer Stunde etwa 10 Unterschriften sammeln kann. In der Schweiz sind ca. 1% (50'000) für ein fakultatives Referendum (100 Tage Zeit), bzw. ca. 2% (100'000) für eine Volksinitiative (18 Monate Zeit), erforderlich. Die Hürde mag tief erscheinen, ist es aber nicht. Nur in den letzten 5 Jahren, und nur auf Bundesebene, sind in der Schweiz 20 Volksinitiativen *nicht* zustande gekommen.² Wenn eine Hürde zu hoch ist, wird das Referendum viel zu selten

¹ «Bürgeranträge, Volksbegehren und Volksentscheide zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig.»

² https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_2.html

(wenn überhaupt) ergriffen. Ich empfehle, dass man anstatt einer prozentualen Zahl eine fixe Zahl im Gesetz festlegt, die *maximal* ca. 3% der Stimmberechtigten entspricht.

Mir ist bewusst, dass die vorgeschlagene Bestimmung der bereits existierenden Regel für das Volksbegehren folgt [§17 (1) ThürBVVG]. Meine Stellungnahme ist also eine allgemeine Bemerkung zur Frage der Hürden bei der Unterschriftensammlung, bzw. wie *offen* oder *geschlossen* die Direkte Demokratie im Freistaat Thüringen sein sollte.

Absatz 4

Die Möglichkeit des «Widerrufes» der eigenen Unterschrift ist nach meiner Einschätzung eine unverhältnismässige Komplikation, die einen relativ grossen bürokratischen Aufwand, und mögliche Verwirrungen, verursacht. Theoretisch könnte man diese Regel als eine demokratische Absicherung der einzelnen Bürger:innen sehen. Man muss aber betonen, dass es sich «nur» um eine Unterschrift handelt, die im besten Fall zu einer Volksabstimmung führen wird. Die Bürger:innen, die das Referendum unterschrieben aber danach die Meinung geändert haben, haben immerhin die Möglichkeit, an der Volksabstimmung gegen das Referendum zu stimmen.

Absatz 5

Dieser Absatz sieht vor, dass das Parlament innert 6 Monaten entscheiden muss, ob es «dem Volkseinwand entspricht». Wenn das nicht der Fall ist, kommt es zu einer Volksabstimmung. Grundsätzlich leuchtet diese Bestimmung ein. Sie könnte aber deutlicher ausgelegt werden. «Entspricht» heisst hier, dass das neue Gesetz annulliert wird und man also zum Status Quo Ante zurückkehrt? Wenn ja, kann das auch explizit im Gesetz stehen.

Absatz 6

Auch dieser Absatz muss man ein paar Mal lesen, um zu verstehen, worum es geht. Das Gesetz wird aufgehoben, wenn die «Mehrheit der abgegebenen Stimmen» sich für die Aufhebung äussert. Sind damit die Stimmen im Parlament oder im Volk gemeint? Wenn damit Volksabstimmungen gemeint sind, warum ist die Rede von «Aufhebung» des Gesetzes? Das betroffene Gesetz kann ja nicht in Kraft treten, bevor das Referendum-Verfahren nicht abgeschlossen ist. Dementsprechend kann es auch nicht «aufgehoben» werden.

Es handelt sich aber um eine kleinere Sache. Viel problematischer in diesem Absatz ist die Bestimmung, dass «mehr als ein Viertel» der Stimmberechtigten dem Referendum

zustimmen muss, um das Gesetz «aufzuheben». Gekoppelt mit der ersten Bestimmung («Mehrheit der abgegebenen Stimmen») bedeutet diese Bestimmung de facto, dass ein Referendum nur dann eine Chance hat, wenn mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten an der Volksabstimmung teilgenommen hat (und wenn mindestens 50% + 1 davon dem Referendum zustimmt). Mit anderen Worten führt dieser Absatz ein Beteiligungsquorum (*participation quorum*) von 50% ein, wie das etwa in Italien der Fall ist. Die Beteiligungsquoren sind zu vermeiden, weil sie perverse Auswirkungen haben. Sie schaffen Anreize, sich an einer Volksabstimmung nicht zu beteiligen (*strategic abstentionism*; vgl. Herrera und Mattozi 2010; Hizen 2021). Es ist nämlich davon auszugehen, dass die Gegner:innen eines Referendums den eigenen Anhängern sowie der breiten Stimmbevölkerung empfehlen werden, sich an der Abstimmung gar nicht zu beteiligen, um dadurch das Quorum zu kippen. Es handelt sich – eben – um eine «perverse» Auswirkung, da in einer Demokratie die Beteiligung möglichst aller Bürger:innen ein normatives Ziel ist (Pateman 2012). Zudem ist es nicht ersichtlich, warum man ein Quorum für die Ausübung der Direkten Demokratie als angemessen betrachtet, nicht aber für die Beteiligung an den Wahlen.

Zu empfehlen wäre also entweder kein oder ein sehr tiefes Beteiligungsquorum (z.B. 15%, wie im Bundesland Berlin bis 2010). Auch ein tiefes Zustimmungsquorum (*approval quorum*) von z.B. 10% (wie dies seit der Reform 2009 in den Gemeinden des Bundesland Thüringen mit mehr als 50.000 Einwohner:innen der Fall ist) könnte eine Kompromisslösung sein, da damit de facto ein Beteiligungsquorum von «nur» 20% geschaffen wird.

Es ist auch zu unterstreichen, dass die Venedig-Kommission des Europarates, im *Code of Good Practices on Referendums*, davon abrät, Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren in direktdemokratischen Prozessen zu institutionalisieren (Venice Commission 2007: III/7).

Absatz 8

Kein Kommentar

Absatz 9

Kein Kommentar.

Antworten auf die Fragen 1 bis 21

1. Das fakultative Referendum stärkt tatsächlich das Vertrauen in das gesamte demokratische System. Ob das erfolgen kann, «ohne das Parlament zu schwächen»,

ist eine andere Frage. Auf der einen Seite ist es klar, dass das Referendum logischerweise die Macht des Parlamentes schwächt: heute entscheidet das Parlament alleine, morgen dürfen die Bürger:innen dagegen ein Veto einlegen. Es ist aber davon auszugehen, dass nur eine *kleine Minderheit* der Gesetze durch das Referendum bekämpft werden wird. Davon wird nur ein Teil in der Lage sein, die nötigen Unterschriften zu sammeln und noch ein kleinerer Teil wird von einer Mehrheit der Stimmenden unterstützt. (Zwischen 2003 und 2015 wurde in der Schweiz, auf Bundesebene, über nur 4% der vom Parlament beschlossenen Gesetze abgestimmt.) Mit anderen Worten wird das Parlament eher *gestärkt* in Bezug auf alle Gesetze, deren Bekämpfung via Referendum nicht erfolgreich war. Damit gewinnen sie an Legitimität und wohl auch an Vertrauen in der breiten Bevölkerung.

2. Keine Antwort. (Ist eine Frage für Verfassungsrechtler.)
3. Keine Antwort. (Ist eine Frage für Verfassungsrechtler.)
4. Keine Antwort. (Ist eine Frage für eine Politologin oder einen Politologe, die die Entwicklung der Demokratie in deutschen Bundesländer gut kennt.)
5. (a) 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 mehrere Schutzmechanismen, die gegen die möglichen, populismusgeprägten Entgleisungen mehr oder weniger wirksam sind: *ius cogens*, Gegenvorschlag, Parlamentssouverenität, Bundesgericht (Stojanović 2020). Schlussendlich müssen wir uns aber immer bewusst sein, dass es in der Demokratie «keine letzten Sicherungen [gibt], dass das Stimmvolk nicht Fehlentscheide trifft» (Kley 2015: 515, Fn. 35).

Auf die Frage «Wie lässt sich der Informations- und Diskussionsprozess im Sammlungs- und Abstimmungsverfahren so gestalten, dass er möglichst sachlich und themenorientiert abläuft?» antworte ich mit einem Verweis auf das «Modell Oregon» oder auch (im schweizerischen Kontext) «demoscan» genannt (siehe Anhang). Es handelt sich um Bürgerpanels, deren Mitglieder via Losverfahren selektioniert sind. Während vier Tagen befassen sie sich mit dem Thema einer Volksabstimmung, die ca. drei Monaten danach durchgeführt wird. Sie fassen die wichtigsten Pro- und Kontra-Argumente konzis (max 2 Seiten) und in einer verständlichen Sprache zusammen. Dieser Bericht, auch «Bürgerbrief» genannt, wird dann allen Stimmberechtigten zugeschickt, um damit ihre Auseinandersetzung mit dem Thema der Abstimmung (z.B.

mit einem fakultativen Referendum) zu erleichtern [Mehr dazu im Anhang. Volle Offenlegung: Im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds für wissenschaftliche Forschung SNF finanzierten Projektes habe ich mit meinem Forschungsteam 2019 das erste Demoscan in der Schweiz organisiert, in der Stadt Sion (Kanton Wallis). Ein zweites Experiment fand 2021 im Kanton Genf statt. Ein drittes wird Ende Jahr 2022 in der Stadt Bellinzona (Kanton Tessin) stattfinden.)]

6. Das Volksbegehren und das fakultative Referendum lassen sich gut ergänzen. Durch das Volksbegehren können Gesetzesentwürfe in den Landtag eingebracht werden [§9 (1) ThürBVVG]. Durch das fakultative Referendum (bzw. «Volkseinwand») können vom Landrat beschlossene Gesetze in Frage gestellt werden. Wenn der Gesetzgeber «populistische Instrumentalisierungen» fürchtet (siehe Frage 5 oben), dann ist diese Gefahr grösser beim Volksbegehren (soll aber auch dort nicht überschätzt werden).
7. Diese Frage verstehe ich nicht ganz. Der vorgesehene «Volkseinwand» ist eine Art des abrogativen Referendums. Das Gesetz, gegen welches das Referendum erhoben wird, kann dementsprechend *nicht* in Kraft treten, bevor das Referendumsverfahren abgeschlossen wird. Bei normalen Gesetzen (also nicht unter Druck einer dringenden externen Lage, wie z.B. Covid-19 Pandemie) kann man darauf warten. Ein (normales) Gesetz vor dem Abschluss des Referendumsverfahrens in Kraft treten zu lassen, und dann ein paar Monate später via Volksentscheid aufzuheben, würde unnötige Konfusion (für Bürger:innen und Verwaltung) schaffen.
8. Die Frage der Anzahl der Absätze, um das fakultative Referendum zu regeln, ist sekundär. Wichtig ist, klare und transparente Regeln zu schaffen.
9. Die 2/3 Regel für dringende Gesetze scheint mir vertretbar, auch wenn in einer Demokratie die Grundregel (50%+1) am besten die politische Gleichheit respektiert und nur in sehr besonderen Umständen zugunsten eines qualifizierten Mehrs (z.B. 66%+1) aufgehoben werden darf.
10. Keine Antwort. (Ist eine Frage für Verfassungsrechtler:innen.)
11. Wie lange ein Gesetz provisorisch sistiert werden muss, bevor das Referendumsverfahren abgeschlossen ist, wird von konkreten Umständen abhängen. (Ich weiss z.B. nicht, wie viel Zeit die Verwaltung bzw. der Landtag in Anspruch nehmen, um auf eine erfolgreiche Unterschriftensammlung zu reagieren und eventuell dem Volk eine Kompromisslösung vorzustellen.) Mit einer Frist von 9 bis 12 Monate soll man auf jeden Fall rechnen.
12. Keine Antwort. (Ist eine Frage für Verfassungsrechtler:innen.)

13. Wenn wir davon ausgehen, dass es bereits Verfahren gibt, um das vom Landtag beschlossene Gesetz (sowie eventuell ein vom Landtag beschlossener Alternativvorschlag) einer verfassungsrechtlichen Kontrolle zu unterziehen, stellt sich die Frage für ein fakultatives Referendum nicht.
14. Das schweizerische fakultative Referendum – das auch in Kantonen und Gemeinden praktiziert wird – lässt sich gut auf die deutschen Länder übertragen. Die notwendigen Modifikationen bzw. Anpassungen betreffen m.E. vor allem die Zertifizierung der gültigen Unterschriften (siehe meine Kommentare zum Absatz 3 oben).
15. Das fakultative Referendum schafft stärkere Anreize, im Parlamentsverfahren nach politischen Kompromissen zu suchen. Die Tatsache, dass im schweizerischen System die Regierungen typischerweise von mehreren Parteien (von links bis rechts) zusammengesetzt werden, ist nicht eine notwendige Voraussetzung für einen erfolgreichen Einsatz von fakultativen Referenden – wie von einigen deutschen Politologen behauptet (siehe Decker 2016) – sondern wenn schon eine indirekte Auswirkung der Referenden (Neidhart 1970).
16. Keine Antwort. (Ich kenne die Situation in Bremen nicht.)
17. Die Frage der «Legitimation» der Demokratie ist eine komplexe demokratietheoretische Frage, die den Rahmen dieser Befragung sprengen würde. Es gibt nämlich viele Ansätze, um «Legitimation» zu definieren. Gemäss einem Ansatz ist ein System dann legitim, wenn die Bevölkerung in dieses System ein genug starkes Vertrauen hat und die politische Zustimmung (*political support*) gegenüber dem System äussert (Easton 1975). Aus dieser Perspektive kann behauptet werden, dass das Vertrauen in ein System grösser ist, wenn die Bürger:innen wissen, dass sie auch mitentscheiden dürfen und dass nicht alles von «Politikern» beschlossen wird. Damit dürften das Vertrauen in das *ganze* System (inklusive in die Institutionen der repräsentativen Demokratie) sowie die politische Zustimmung gestärkt werden.
18. Wie bereits erläutert (siehe oben, Absatz 3) ist die Hürde für Unterschriften viel zu hoch. Die vorgesehene 100-Tage Frist ist hingegen adäquat.
19. Die Regel betreffend der Dringlichkeitsklausel sind nachvollziehbar.
20. Das Vorhandensein direktdemokratischer Institutionen spiegelt sich in der Regel positiv auf die politische Kultur einer Gesellschaft. Wenn die Bürger:innen wissen, dass ihre Unterschrift bzw. ihre Stimme zählt, und zwar nicht alle vier Jahre bei den Parlamentswahlen sondern kontinuierlich, tendieren sie dazu, sich mehr für die politischen Debatten zu interessieren oder gar selbst eine Unterschriftensammlung zu unternehmen. Um diesen Effekt zu erreichen ist es aber wichtig, dass die Hürden nicht

zu hoch sind und dass die direktdemokratischen Instrumente tatsächlich der breiteren Bevölkerung zugänglich sind.

21. Die Regelungen betreffend den Alternativvorschlag sind m.E. ausreichend.

Mit freundlichen Grüßen,

Nenad Stojanović
SNF-Professor für Politikwissenschaft
Universität Genf

Bibliographie

- Decker, F. (2016). *Der Irrweg der Volksgesetzgebung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung BPP.
- Easton, D. 1975. A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science* 5(4): 435-457.
- Herrera, H. & Mattozi, A. (2010). Quorum and turnout in referenda. *Journal of the European Economic Association* 8(4): 838-871.
- Hizen, Y. 2021. A Referendum Experiment with Participation Quorums. *Kyklos* 74(1): 19-47.
- Kley, A. (2015). Die Umsetzung von Volksinitiativen aus politisch-historischer Sicht. *Leges* 3: 497-520.
- Neidhart, L. (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics* 10(1): 7-19.
- Stojanović, N. (2020). Direkte Demokratie populismusresistent gestalten. In Nadja Braun Binder, Lars P. Feld, Peter M. Huber, Klaus Poier, und Fabien Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2019*. Baden-Baden: Nomos-Verlag, 63–82.
- Venice Commission (2007). *Code of Good Practice on Referendums*. Online: [https://web.archive.org/web/20090213230835/http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)008-e.asp#_Toc208711707](https://web.archive.org/web/20090213230835/http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)008-e.asp#_Toc208711707)

Anhang

Mini-Publics als Leitplanke: Das Modell-Oregon

[Auszug aus Stojanović (2020): 77-82; vgl. auch www.demoscan.ch]

Eine versprechende Reformidee, die die Direkte Demokratie noch populismusresistenter machen dürfte, ist die *Citizens' Initiative Review*, oder auch „das Modell-Oregon“ genannt. Das Herzstück davon 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 Modell-Oregons liegt, werde ich kurz die Idee des Loses erläutern.³

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) sowie in mehreren Städten (wie Sitten) und Kantonen (wie Glarus, bis 1836) war es üblich, Politiker per Los in ihr Amt zu hieven.⁴

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.⁵

Nun: Eine typische Wählerin hat der Mehrheit der Parlamentsmitglieder nicht zugestimmt.⁶ Zwar hat jedes Mitglied des Stimmvolkes eine Stimme, aber tiefliegende Ungleichheiten prägen die Wahlchancen der einzelnen Kandidaten. Wer zum Beispiel mehr Geld oder einen lokalen Familiennamen trägt, wird eher Mandatsträger als Personen mit bescheidenen Ressourcen oder einem -ic im Familiennamen.⁷

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

³ Die folgenden Abschnitten basieren auf *N. Stojanovic/A. Geisler*, Achtung, fertig, Los!, Die Zeit (Schweizer Ausgabe), 40, S. 19.

⁴ Siehe *A. Chollet/A. Fontaine* (Hrsg.), Erfahrungen des Losverfahrens in der Schweiz und in Europa (16.–21. Jahrhundert). Bern 2017.

⁵ *B. Manin*, Principes du gouvernement représentatif. Paris: Calmann-Lévy 2015.

⁶ Vgl. *L. Ramelet*, Why election results are not reliable indicators of citizens' consent?, Paper vorgetragen am Seminar GECOPOL, Universität Genf, 26.5.2020.

⁷ Siehe *N. Stojanović/L. Portmann*, Electoral discrimination against immigrant-origin candidates, *Political Behavior*, 41 (1), 2019, S. 105–134.

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 wird in Ostbelgien jedes zweite Mitglied des 24-köpfigen Bürgerrats für eine Amtszeit von anderthalb Jahren gelost. 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 Bürger über vier bis fünf Tage eine Vorlage, die zur Volksabstimmung kommt. Sie hören unabhängige Experten an, sowie die „Ja“- und die „Nein“-Seite des entsprechenden Polit-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.⁸ Dank Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) konnten ich und mein Forschungsteam dieses im Rahmen des Projektes „demoscan“ in Sitten, Kanton Wallis, testen.

Anfang August 2019 wurden 2000 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, 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

⁸ In der 2017 Ausgabe des *Jahrbuches für Direkte Demokratie* haben Fabien 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 Modell-Oregon 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.

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 Modell-Oregon die Direkte Demokratie populismusresistenter machen? Zwei Aspekte stehen hier im Vordergrund. Erstens gibt es genügend empirische Beweise dafür, dass ein Teil der Mitglieder einer *mini-public* im Laufe der Deliberationen ihre ursprüngliche Haltung moderieren.⁹ Konkret: Es besteht die realistische Hoffnung, dass am Ende des Deliberationsverfahrens die Zustimmung 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, Straftäter zu inhaftieren („*sending more offenders to prison*“), um die Kriminalität effizient zu bekämpfen. Am Ende der Deliberationen waren es nur noch 38 %.¹⁰

Wenn das Ergebnis der Deliberation allen Stimmbürgerinnen und -bürger in der Form eines Bürgerbriefes verschickt 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?¹¹ 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 –

⁹ 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.

¹⁰ J. Fishkin, *The Voice of the People*. New Haven: Yale University Press 1995 (206 f.).

¹¹ Studien aus Oregon zeigen, dass im Jahr 2010 29 % der Befragten den Bürgerbrief (*statement*) gelesen haben. Im Jahr 2016 waren es 43 %. Sechs von zehn Stimmenden 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).

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.¹² 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 gegeben. (Elf Mitglieder des Bürgerpanels waren gegen und acht für die Initiative.)

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 Experten (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. in Hinblick auf eine Abstimmung mit einem deutlich populistischeren Anliegen – sind nötig, um die Rolle des Oregon-Modells im Rahmen einer Diskussion über die populismusresistente Direkte Demokratie zu eruieren.

¹² Die Stellungnahme der Chambre vaudoise immobilière ist abrufbar unter <https://cvi.ch/politique/davantage-de-logements-abordables-une-initiative-populairepopuliste/> (Zugriff 18.6.2020).