

## Demokratiekonferenz vom 30. Mai 2016 in Dresden; Eröffnungsrede Regierungsrat Dr. Urs Hofmann

---

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident  
Sehr geehrter Herr Grossratspräsident  
Sehr geehrter Herr Ministerpräsident  
Sehr geehrte Frau Staatsministerin  
Sehr geehrte Abgeordnete aus Sachsen und dem Aargau  
Sehr geehrte Damen und Herren Oberbürgermeister und Bürgermeister  
Sehr geehrte Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft  
Liebe Freunde der Demokratie

Im Namen des Regierungsrats des Kantons Aargau als Co-Organisator der Demokratiekonferenz hier in Dresden begrüsse ich Sie ebenfalls ganz herzlich. Besonders möchte ich mich bei Ministerpräsident Tillich und dem Land Sachsen für die tolle Gastfreundschaft bedanken.

Seit einigen Jahren bestehen regelmässige Kontakte zwischen dem Kanton Aargau und dem Freistaat Sachsen. Sowohl Sachsen wie auch der Kanton Aargau sind dynamische Wirtschaftsregionen und Hightech-Standorte. Gerade im wirtschaftlichen Bereich ist es wichtiger denn je, über die Grenzen zu schauen und nicht nur das eigene Gärtchen zu beackern. Ministerpräsident Tillich und ich wollen beide unser Bundesland und unseren Kanton vorwärts zu bringen. Und was für die Wirtschaft gilt, soll auch im staatspolitischen Bereich Gültigkeit haben. Deshalb freut es mich ganz besonders, dass wir heute einen weiteren Meilenstein unserer Zusammenarbeit setzen können.

Heute steht die Ausgestaltung und Weiterentwicklung unserer Demokratien im Fokus. Dass sich ausgerechnet Sachsen und der Aargau zusammenfinden, um über demokratiepolitische Fragen zu diskutieren, ist nicht ohne historische Bewandnis. Heute schliesst sich nämlich quasi der Kreis, den eine Persönlichkeit aus dem damaligen Sachsen zum Ende des 18. Jahrhunderts im Aargau zu ziehen begonnen hat: Der Publizist, Schriftsteller und Universalgelehrte **Heinrich Zschokke**.

Fasziniert von der helvetischen Demokratiebewegung wollte er dort dabei sein, wo freie Geister für die Mitarbeit an der Zukunft des Staatswesens nicht beargwöhnt oder zum Schweigen gebracht wurden, sondern ausdrücklich erwünscht waren. Es war deshalb kein Zufall, dass sich Heinrich Zschokke nach Aufhalten in verschiedenen Gegenden der Schweiz schliesslich in Aarau niederliess. Aarau war zurzeit der sogenannten Helvetischen Republik, welche 1798 die Alte Eidgenossenschaft hinweggefegt hatte, für einige Monate Hauptstadt dieses neu geschaffenen schweizerischen Zentralstaats. Obwohl dieses von Napoleon vorgegebene Konstrukt schon nach fünf Jahren wieder verschwand, lebte der Geist der französischen Revolution gerade im 1803 von Napoleon gebildeten Kanton Aargau weiter. Ein idealer Boden für Zschokkes Ideen von Demokratie, Volksbildung und modernem Staatsaufbau. Er setzte sich für eine gleichberechtigte und demokratische Gesellschaft ein und beeinflusste die Entstehung der direkten Demokratie im Aargau und in der Schweiz massgeblich. Zschokke schien es in unserer Hauptstadt auch privat, mit seiner Aarauer Frau, zu gefallen. Ihrer Ehe entsprossen jedenfalls zwölf Söhne und eine Tochter. Auch dadurch hat er den sächsischen Erfindergeist und politischen Mut im Aargau weit gestreut. Der Grundstein für die ausgeprägte direkt-demokratische Kultur unseres Kantons und der ganzen Schweiz wurde somit auch unter Mit Hilfe eines Sachsen gelegt. Und anlässlich des heutigen Austausches dürfen wir Ihnen umgekehrt nun über unsere Erfahrungen mit diesem System berichten.

Der Ruf nach direkter Mitbestimmung des Volkes hat derzeit Hochkonjunktur in Europa. Seit Jahren beobachtet man zum Beispiel in Deutschland Bürgerbewegungen, welche mehr Mitbeteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen verlangen. Sie fordern den Abbau von gesetzlichen Hürden für die Abhaltung von Volksabstimmungen und mehr Verbindlichkeit für Volksentscheide. Soweit ich die Debatte in Deutschland verfolge, wurden zwar in letzter Zeit auf gliedstaatlicher Ebene teilweise Schritte in diese Richtung unternommen – so zum Beispiel in Bayern, Baden-Württemberg oder Hamburg. Und im Freistaat Sachsen sieht die Landesverfassung abgestufte Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte des Volkes vor.

Auf nationaler Ebene stehen jedoch erweiterte Mitwirkungsrechte des Volkes derzeit nicht auf der Gesetzgebungsagenda. Anders in den Niederlanden, wo unlängst ein nationales Referendum stattgefunden hat, nachdem die Bedingungen zur Lancierung eines solchen vereinfacht worden waren. Typischerweise ging es dabei um eine Angelegenheit im Zusammenhang mit der EU, konkret um die Ratifikation eines Assoziierungsabkommens mit der Ukraine. Ich sage deshalb typischerweise, weil der Ruf nach mehr direkt-demokratischer Mitbestimmung umso lauter wird, je grösser die Distanz zwischen den Entscheidungsträgern und den Bürgerinnen und Bürgern ist. Dies trifft auf Entscheidungen auf EU-Ebene im Besonderen zu. Eine zunehmende Distanz können wir aber vielerorts auch bereits im nationalen Kontext feststellen. Je weiter weg von Bürgerinnen und Bürgern die Entscheidungskompetenzen angesiedelt werden, desto mehr kommt das Gefühl auf, wonach "die da oben sowieso machen, was sie wollen". Auch in der Schweiz gibt es eine gewisse Zentralisierungstendenz von den Kantonen hin zum Bund. Durch die Möglichkeit der direkt-demokratischen Mitsprache müssen sich aber auch wichtige Entscheide des nationalen Parlaments regelmässig dem Urteil der Bürgerinnen und Bürger stellen.

Neben dieser wirklichen oder gefühlten Distanz von Bürgerinnen und Bürger einerseits und Politik andererseits tragen auch die abnehmenden Parteibindungen zu einer gewissen Unzufriedenheit mit der rein repräsentativen Demokratie bei. Auch hier kann die direkt-demokratische Einbindung in die politischen Entscheide teilweise Abhilfe leisten. Wer der Ansicht ist, dass seine Haltungen und Positionen durch eine alle vier Jahre stattfindende Parteienwahl nicht in genügendem Ausmass oder nicht korrekt berücksichtigt werden, verlangt nach einer Mitsprache in konkreten Sachfragen. Diese beiden Entwicklungen dürften mit ein Grund sein für das verstärkte Interesse an direkt-demokratischen Instrumenten und Modellen.

Immer wieder wird die Schweiz als Beispiel zur Untermauerung entsprechender Forderungen herangezogen. Je nach Absender oder Aktualität wird unser Land mal als "Herz der Finsternis" (Independent, 2007) oder als "Hoffnungsschimmer für ganz Europa" (Spiegel, 2016) betitelt. Lassen Sie mich deshalb die Schweizer direkte oder präziser halb-direkte Demokratie kurz erläutern. Grundsätzlich gibt es zwei Instrumente, welche eine Volksabstimmung auslösen. Erstens kann eine bestimmte Anzahl Bürgerinnen und Bürger mittels Einreichung einer Volksinitiative eine Abstimmung über eine von ihr formulierte Rechtsänderung herbeiführen, wobei auf Bundesebene nur die Bundesverfassung Gegenstand einer Volksinitiative sein kann. Zweitens untersteht die Mehrheit der Parlamentsentscheide entweder zwingend einer Volksabstimmung oder kann unter Beibringung einer festgelegten Anzahl Unterschriften einer solchen unterstellt werden. Bei diesem zweiten Element der direkten Demokratie sprechen wir vom obligatorischen bzw. fakultativen Referendum. Die erforderlichen Unterschriftenzahlen sind mit 100'000 für eine Volksinitiative bzw. 50'000 für ein Referendum bei rund 4 Mio. Stimmberechtigten ausgesprochen moderat. Und zudem kennen wir weder Beteiligungs- noch Zustimmungsquoren, Was die Mehrheit der Stimmenden in der Abstimmung entscheidet, gilt und muss die Politik umsetzen. Bei Verfassungsänderungen ist zudem das Volksmehr in der Mehrheit der Kantone erforderlich.

Gerne veranschauliche ich Ihnen unser System anhand einiger Zahlen. In der Schweiz finden auf kantonaler und nationaler Ebene zusammengerechnet jedes Jahr weit über 100 Volksabstimmungen statt. Für die im Aargau wohnhaften Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bedeutet dies, dass sie an jährlich in der Regel zwischen 10 und 20 Volksentscheiden mitbeteiligt sind. Aus dieser Fülle von

Abstimmungen schweizweit – die kommunalen sind hier noch nicht einmal eingerechnet – erlangen einige wenige internationale Berühmtheit. Oft sind es jene, deren Konformität mit übergeordnetem Recht umstritten ist und deren Umsetzung Regierung und Parlament deshalb vor grössere Herausforderungen stellt. Diese wenigen Beispiele dienen nicht selten den Gegnern eines Ausbaus der direkten Demokratie in unseren Nachbarländern als Beleg dafür, dass derartige Volksrechte nicht praktikabel seien. Mit der Zahl von über 100 Volksabstimmungen jährlich möchte ich Ihnen indes aufzeigen, dass in der überaus grossen Mehrheit der Fälle der Ausgang von Volksentscheiden absolut unproblematisch in Bezug auf ihre Umsetzung ist. Natürlich haben wir uns durch die jahrelange Praxis auch eine gewisse "Unaufgeregtheit" zugelegt. Will heissen, ein Volksentscheid, der eine Vorlage von Regierung und Parlament umstösst, löst bei uns keine Staatskrise aus. Umgekehrt werden Abstimmungen aber auch selten ausschliesslich dafür benutzt, der Regierung einen Denkkzettel zu verpassen.

Wenn also die Holländer unlängst ihre erst zweite Volksabstimmung in der Geschichte überhaupt abgehalten haben und deren Ausgang rechtlich für die Politik erst noch unverbindlich war, dann sehen Sie, dass wir hier von ganz unterschiedlichen Bedingungen sprechen. Gleiches gilt beispielsweise auch für Grossbritannien, welches im Juni über ein von der Regierung verordnetes Referendum entscheidet. Zentral für unser Verständnis von direkt-demokratischer Mitbestimmung ist der Umstand, dass eine Volksabstimmung erstens **politisch verbindlich** ist und zweitens kraft den Vorgaben der Verfassung entweder obligatorisch oder aufgrund eines Begehrens der Bürgerinnen und Bürger ausgelöst wird. Nach unserem Verständnis ist die direkte Demokratie nicht etwas quasi von der Obrigkeit gnädiger Weise Gewährtes sein – wie dies beispielsweise im Fall "Brexit" praktiziert wird. Die direkt-demokratischen Instrumente sind verfassungsmässig verbrieft Rechte des Volkes.

Die direkte Demokratie überträgt den Stimmberechtigten eine grosse Verantwortung. Sie kann aber auch dahingehend wirken, dass populistische oder gar radikale Ansichten demokratisch kanalisiert werden. Die Offenheit des Systems besitzt traditionellerweise eine erhebliche Integrationskraft. Auch Minderheiten können sich im ordentlichen politischen Prozess Gehör verschaffen und werden nicht systematisch ausgegrenzt. Auch wenn sie keine Mehrheit erreichen, können sie doch ihr Anliegen vorbringen und zum Gegenstand einer öffentlichen Debatte machen. Neue Strömungen erhalten so rasch Zugang zum System. Sie müssen sich allerdings auch vor der Volksmehrheit bewähren und ihre Ideen denjenigen anderer gegenüberstellen. Wer mit seinen Lösungen beim Volk keine Mehrheit erlangt, kann sich auch nicht auf dieses oder auf eine angebliche "schweigende Mehrheit" berufen. 30% oder auch 40% reichen nicht aus, es braucht 50% oder mehr.

Und ganz wichtig: Wer zur direkten Demokratie steht, muss dies auch dann noch tun, wenn das Resultat im Einzelfall nicht nach seinen Erwartungen und seinem persönlichen Gusto ausfällt. Die dafür notwendige Kultur entsteht nicht von einem Tag auf den anderen. So hat sich die direkte Demokratie auch in der Schweiz über die Jahrzehnte hinweg erst entwickeln müssen. Interessanterweise wurden die direkt-demokratischen Rechte trotz zunehmender Bevölkerung und Komplexität der Fragestellungen je länger desto mehr ausgebaut und verfeinert. Es erstaunt deshalb nicht, dass es oft schwer fällt, Nicht-Schweizern unser austariertes System der Kombination einer parlamentarischen, repräsentativen Demokratie mit einer nicht von einer Parlamentsmehrheit abhängigen Regierung und mit häufigen Volksentscheiden überhaupt zu erklären. Richtig begreifen kann man es wohl erst, wenn man es erlebt und erfühlt. Und deshalb wäre es mit einigen Risiken verbunden, das Schweizer System irgendwo einfach zu implementieren, ohne zuvor für die Entwicklung einer passenden politischen Kultur zu sorgen. Und dies ist bzw. wäre keine einfache Sache.

Ein Patentrezept gegen Politikverdrossenheit ist im Übrigen auch unsere direkte Demokratie nicht. Die aktive Teilnahme an der direkten Demokratie ist mit einigem Aufwand verbunden. Bezeichnenderweise liegt denn auch die durchschnittliche Stimmbeteiligung unter 50%. Allerdings haben Analysen des Zentrums für Demokratie Aarau gezeigt, dass ein weit grösserer Teil der Bevölkerung sich von Fall zu Fall bei Abstimmungen zu Wort meldet und nur eine kleine Minderheit den Abstimmungen auf Dauer fernbleibt und sich aus dem demokratischen System verabschiedet.

Ein weiterer Umstand, welcher das Modell immer mal wieder herausfordert, ist der Mangel einer eindeutigen Kollisionsregel bei Widersprüchen zwischen Volksentscheiden und internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Solche müssen jeweils in einem mehr oder minder kreativen politischen Aushandlungsprozess aufgelöst werden. Bislang ist uns das gut gelungen – die Feuerprobe steht derzeit mit der Umsetzung der sog. Masseneinwanderungsinitiative bevor, die in einem Spannungsverhältnis zum Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU steht.

Und schliesslich führen auch immer wieder die in der Schweiz fehlenden Regeln zur Transparenz bezüglich der Finanzierung von Abstimmungskampagnen zu Diskussionen. Wer zahlt, kann man nur erahnen, genau wissen tut man es oft nicht.

Auch wenn ich mich als Schweizer bezüglich unserer Abstimmungs-Demokratie an Winston Churchill halte und unser Modell für unser Land als das am wenigsten schlechte betrachte, sei aus den genannten Gründen vor dem Kopieren dennoch gewarnt: Es leuchtet nicht alles überall, was im Schweizerlande glänzt. Doch lernen kann man alleweil von uns.

Wir freuen uns, heute mit Ihnen grenzüberschreitend über Demokratie zu diskutieren. In diesem Sinne möchte ich die Bühne frei machen für die themenspezifischen Debatten.

Herzlichen Dank!