

Zwei Schritte vor und einer zurück? Bürgerbeteiligung in der Schweiz am Beispiel der Alpentransitpolitik

Two steps ahead and one step back? The Swiss case of Citizens' Participation in the field of traffic policy in the Alpine Region

Jeannette Behringer

Abstract

Since several years, the semi-direct political system of Switzerland lies in the focus of the debate about whether these kinds of political systems produce "better" political decisions as there are a lot of opportunities of citizens to participate. Using the example of traffic policy at the Gotthard it can be shown that the instruments of direct participation lead to better decisions in an ecological sense concerning the protection of the Alpine Region. Nevertheless also critical observations concerning Swiss democracy can be made. One problem seems to be a low participation behaviour which favours social inequality. In addition, it reinforces existing inequalities which consists of social and political elements. Moreover, a lack of public financing of public initiatives favors well organised financial interests and increases the lack of transparency concerning political issues in the political sphere.

Zusammenfassung

Das halbdirekte politische System der Schweiz ist seit geraumer Zeit von großem Interesse im Hinblick auf die Frage, ob dieses System "bessere politische Entscheidungen" durch das ausgebauten System der Bürgerbeteiligung herbeiführt. Am Beispiel der Verkehrspolitik am Gotthard kann gezeigt werden, dass die Instrumente der direkten Beteiligung in diesem Fall zu einer ökologischeren Ausrichtung der Bundespolitik beigetragen haben. Allerdings ist die direkte Demokratie der Schweiz auch von kritischen Entwicklungen geprägt. Eine niedrige Abstimmungs- und Wahlbeteiligung verschärft bestehende soziale und politische Chancenungleichheiten. Eine mangelnde öffentliche Finanzierung von Initiativen und Abstimmungsprozessen begünstigt gut organisierte, finanzielle und mehrheitsfähige Interessen.

Einführung

Spätestens seit den Auseinandersetzungen um das Bahnprojekt Stuttgart 21 wird in Deutschland in einer breiten Öffentlichkeit über mögliche Ergänzungen und Reformen der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische oder dialogorientierte Beteiligungselemente diskutiert. Die Schweiz gilt mit ihrer besonderen Ausgestaltung der halbdirekten Demokratie als ein Musterland der Beteiligung ihrer Bürgerinnen und Bürger. Jenseits aller Faszination für das Schweizer Modell ist ein genauerer Blick über die Grenzen notwendig, um einschätzen zu können, wo interessante Potenziale des gegenseitigen Lernens liegen könnten – und wo in einem stärker direktdemokratisch ausgestalteten System ebenfalls Reformanliegen zu finden sind.

Schweizer Demokratie: Blick in ein komplexes System

Die Schweizer Demokratie ist durch einige Besonderheiten geprägt, deren Mechanismen zum Ziel haben, die Integration einer in kultureller, sprachlicher und konfessioneller Hinsicht vielfältigen Nation zu gewährleisten. Die Integration dieser Heterogenität geht gleichzeitig einher mit Respekt und Identifikation dieser Unterschiedlichkeit. Dies mündet in eine einzigartige Mischung aus einem im Vergleich zu Deutschland weitreichenden Föderalismus und einer ausgeprägten direkten Demokratie.

So zeigt sich die Autonomie der Kantone an ihrer eigenständigen Vertretung als „Ständerat“ auf nationaler Ebene, neben der Volksvertretung des Nationalrats die zweite Kammer des Parlaments. Die Kantone sind darüber hinaus an allen Abstimmungen durch das zu erreichende „Ständemehr“ an

der politischen Willensbildung beteiligt. Außerdem genießen die Gemeinden einen hohen Autonomiegrad und gelten unangefochten als dritte politische Ebene. Das föderalistische System der Schweiz zeichnet sich aus durch eine Kooperation dieser drei Ebenen zur Lösung politischer Probleme (Linder 1999).

Als zweites Standbein der Integration gilt die direkte Demokratie, die den Schweizer Stimmbürgerinnen und -bürgern eine andauernde Mitsprache an der politischen Willensbildung und Gesetzgebung ermöglicht. Neben dem aktiven und passiven Wahlrecht werden die Bürgerinnen und Bürger an vier „Abstimmungssonntagen“ pro Jahr zur Urne gerufen, um über Bundes-, Kantons- oder Gemeindenvorlagen abzustimmen. Darüber hinaus besteht ein Initiativrecht, das zur Veränderung der Verfassung berechtigt. Mit der Sammlung von 100.000 Unterschriften in 18 Monaten kann dazu ein Volksentscheid angestrengt werden.

Mit dem Referendumsrecht können, beziehungsweise müssen parlamentarische Beschlüsse nochmals „dem Volk“ vorgelegt werden: Das obligatorische Referendum gilt bei Verfassungsänderungen, das fakultative Referendum kann ergriffen werden, wenn hierfür in 100 Tagen mindestens 50.000 Unterschriften vorgelegt werden. Das sogenannte „Vernehmlassungsverfahren“ räumt Individuen und Institutionen das Recht ein, zu Gesetzgebungsverfahren eigene Vorschläge einzureichen, die verarbeitet werden müssen.

Diese im Vergleich etwa zum deutschen politischen System weit ausgebauten Beteiligungsrechte sind Ausdruck eines tief verankerten Verständnisses, dass der Souverän in Form des ‚Stimmvolks‘ letztendlich entscheidet. Gerade im bundesdeutschen Diskurs über das politische System der Schweiz wird jedoch häufig übersehen, dass diesen Rechten auch das Ideal einer besonderen Verantwortlichkeit gegenübersteht, die immer wieder Gegenstand von Reformdebatten ist. So erfordert die Teilnahme an Sachabstimmungen Sachkenntnis, diese wiederum setzt die zeitintensive Beschäftigung der Bürgerinnen und Bürger mit komplexen Themen voraus.

Das politische System der Schweiz versteht sich darüber hinaus in erster Linie als ein sogenanntes ‚Milizsystem‘. Im Kern bedeutet dies, dass davon ausgegangen wird, dass Bürgerinnen und Bürger ihr Wissen und ihre Kenntnis, die sie beruflich oder in

anderen Kontexten erworben haben, nebenberuflich in die Politik und für das Gemeinwohl einbringen. So versteht sich das Schweizer Bundesparlament als Milizparlament, die Parlamentarierinnen und Parlamentarier üben ihr Amt demnach (theoretisch) nebenberuflich in drei über das Jahr verteilten ‚Ses-sionen‘ aus. Entschädigungen erhalten sie in Form von Sitzungsgeldern. Auch wenn dieses System aufgrund erhöhter Zeit- und Wissensanforderungen heute unter Druck steht, stellt das Milizsystem immer noch ein wichtiges Element im schweizerischen Selbstverständnis dar. Das Milizsystem gilt auch für viele Exekutivämter, wie beispielsweise Bürgermeisterposten in kleineren und mittleren Gemeinden. Nicht zuletzt aufgrund der geringer werdenden Bereitschaft, solche Ämter ehrenamtlich oder nebenberuflich zu übernehmen, ist das Milizsystem Gegenstand der Reformdebatte in der Schweiz.

So faszinierend der Blick in die anderen formalen Strukturen und das andersartige Selbstverständnis der Schweizer Politik ist, so ähnlich gestaltet sich die Diskussion um die konkrete Beteiligung an den Beteiligungsangeboten. Die Wahlbeteiligung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich mit einer durchschnittlichen Beteiligung zwischen 45 und 55 Prozent niedrig, und auch die Beteiligung an Abstimmungen liegt im Durchschnitt lediglich zwischen 30 und 40 Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung (Bundesamt für Statistik 2013a und b). Die verschiedenen Positionen und Argumente, die vor Referenden in Form des „Abstimmungsbüchleins“ zugestellt werden, gelten immer wieder als (zu) schwierig und komplex und sind nicht für jeden Durchschnittsbürger zugänglich. Kritik wird zudem immer wieder an der Ausgewogenheit der Informationen geäußert (Kolbe 1999; Kriesi 2005).

Eine Besonderheit ist ebenso, dass in der Schweiz keine Bundesverfassungsgerichtsbarkeit existiert, die auf eidgenössischer Ebene eine Normenüberprüfung vornimmt. Eine erneute Initiative hierzu wurde zuletzt im Jahr 2012 aufgegeben. So kommen Vorlagen zur Abstimmung, die im Widerspruch zu internationalen Rechtsdokumenten stehen können, es sei denn, sie verletzen zwingend das Völkerrecht. Abstimmungen wie die der Minarettinitiative im Jahr 2009, durch die ein Verbot des Baus von Minaretten in der Verfassung verankert wurde, wären in dieser Form nicht möglich gewesen. An dieser Situation zeigt sich exemplarisch die Problematik einer Auffassung von Demokratie als einem System der „Mehrheitsentscheidungen“ durch das Volk

ohne vorausgehende Kontrolle durch das Rechtssystem. Auch die im internationalen Vergleich späte Einführung des Frauenwahlrechts im Jahr 1971 auf Bundesebene lässt sich auf diese Grundproblematik zurückführen. Ein wichtiger historischer Einwand in Bezug auf die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit ist hingegen, dass einer Einführung Krisensituationen vorausgehen. Zudem wird Wert gelegt auf die gesellschaftliche Debatte, die nicht durch einen rechtlichen Filter eingeschränkt werden sollte.

Als problematisch wird zudem betrachtet, dass die Organisation von Interessen, zum Beispiel für eine Volksinitiative, das Vorhandensein erheblicher Ressourcen voraussetzt. So sind vermögende Verbände oder klar abgrenzbare Interessen im Vorteil gegenüber jenen Anliegen, die geringe Finanzen oder weniger andere Ressourcen wie Netzwerkkontakte zu Entscheidungsträgerinnen und -trägern auf sich vereinigen und Gemeinwohlinteressen oder die Bewahrung von Kollektivgütern vertreten (Kolb 1999). Ebenso in der Kritik steht ein auf der einen Seite differenziert ausgebautes Beteiligungssystem, das im internationalen Vergleich als nur restriktiv zugänglich betrachtet werden muss (Kriesi 2005). Die Hürden für die Erlangung politischer Beteiligungsrechte sind hoch und föderal unterschiedlich geregelt. Rund 20 Prozent der Bevölkerung sind nicht im Besitz des Schweizer Bürgerrechts.

Alpentransitverkehr am Gotthard: Gelungene Beteiligung?

Die Entwicklung des Verkehrsprojekts am Gotthard umfasst eine lange Geschichte und besitzt für die Schweiz eine hohe Symbolkraft. Die Schweizer Stimmbürgerinnen und -bürger haben sich bereits früh mit der Verkehrspolitik auseinandergesetzt: Als Beispiele seien zunächst die Zustimmung der (männlichen) Schweizer Stimmbürger 1898 zur Übernahme der Eisenbahnen durch den Bund genannt, die 1902 in die Zustimmung zur Begründung der Schweizerischen Bundesbahnen mündete. 1958 befürworteten die Schweizer Bürger den Ausbau eines nationalen Straßennetzes (Ertl 2010).

Die Schweiz ist bekannt als Bahnland und als Land mit einem vorbildlich ausgebauten und vertakteten öffentlichen Nahverkehrssystem. Das war nicht immer so. Im internationalen Vergleich begann der Ausbau der Eisenbahn in der Schweiz relativ spät. Dabei stellt die Überwindung des Alpenriegels bis

heute eine besondere Herausforderung dar. Der Gotthard ist neben dem Simplonpass einer der beiden Übergänge, die für den Straßen- und Schienenverkehr ausgebaut wurden. 1882 wurde die erste Gotthardbahnlinie mit damals 15 Kilometern Länge eröffnet. Durch die weitere internationale Ausdifferenzierung der Arbeitsteilung stieg die Nachfrage nach einer erhöhten Kapazität der Verkehrswege an.

Die Schweiz ist in Bezug auf deren Ausbau doppelt betroffen: zum einen durch die Entwicklung des Wohlstands im eigenen Land, zum anderen durch die Lage der Schweiz als Transitland für den alpenquerenden Güterverkehr. Die Verdopplung dieses Verkehrs zwischen 1980 und 2007 verdeutlicht insbesondere die ökologische Problematik der Luft- und Lärmbelastung sowie des Landschaftsverbrauchs. Bei der Bewältigung dieser Herausforderung zeichnet sich auch in diesem Bereich eine Lastenverteilung zugunsten der Straße ab. An dieser Situation setzt die Verlagerungspolitik des Transitverkehrs von der Straße auf die Schiene bis heute an (**Abbildung 1**).

1988 wurde die Vorlage für eine koordinierte Verkehrspolitik des Bundes nach über zehnjähriger Vorbereitung durch die Stimmbevölkerung abgelehnt. 1992 erhielt das Projekt der Neuen Eisenbahn Alpentransversale (NEAT) die Zustimmung der Bevölkerung und der Kantone. Nachdrücklich forderte die Mehrheit der Stimmberechtigten die Verlagerung des Gütertransitverkehrs von der Straße auf die Schiene. Ökologische Gruppierungen und verschiedene Parteien strengten zu Beginn der 1990er Jahre eine Volksinitiative „Zum Schutz des Alpengebiets vor dem Transitverkehr“ an, um dem Verlagerungsziel Verfassungsrang zu geben, die 1994 als Alpenschutzinitiative in einer Volksabstimmung angenommen wurde. Dabei verlaufen die Abstimmungslinien quer zu Parteizugehörigkeiten. Sie zählt damit zu den wenigen Volksinitiativen, die in eine erfolgreiche Abstimmung mündeten. Als Staatsziel wurde nicht nur die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene verankert, sondern auch die Begründung des Alpenschutzes und der Schutz der entsprechenden Lebensräume für Mensch, Flora und Fauna. Des Weiteren begrenzt die Alpenschutzinitiative die Begrenzung der Transitstraßenkapazität. Sie umfasst im Wesentlichen die Planungen für die NEAT, die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) sowie das bilaterale Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Dieses umfasst die

Abbildung 1: Alpentransitverkehr am Gotthard. Foto: Pressestelle des Gotthard-Projekts.



Koordination der Verkehrspolitik mit der Europäischen Union im gesamten Alpenraum.

Herzstück der Verkehrspolitik ist jedoch das Projekt der NEAT, das nach 30-jähriger (!) Planung durch die Bevölkerung verabschiedet wurde. Es umfasst den Bau des Lötschberg-Basistunnels, der 2007 eröffnet wurde, sowie den Bau eines neuen Gotthardbasistunnels, mit dessen Fertigstellung 2016/2017 gerechnet wird. Nach dem langen Abstimmungsprocedere bezüglich der NEAT-Projekte steht derzeit am Gotthard ein weiteres Projekt in der öffentlichen Debatte. Die Sanierung des Gotthard-Straßentunnels von 1980 eröffnet erneut die Debatte um das Verlagerungsziel und lenkt den Blick auf ein Grundproblem der direkten Demokratie: Die stets neu aufbrechenden Auseinandersetzungen um Definitionsmacht und Interpretation von Begriffen und Abstimmungsergebnissen der involvierten Verbände, Parteien und Initiativen sowie parlamentarischer und gesellschaftlicher Gruppen.

Aktueller Gegenstand der Debatte ist die anstehende Sanierung des Gotthard-Straßentunnels und der vorgeschlagene Bau einer Ersatzröhre für den Straßenverkehr. Die Meinungsverschiedenheiten beziehen sich auf die unterschiedliche Interpretation der Einhaltung des Verlagerungsziels. Während wirtschaftsfreundliche Gruppen und Kreise den Bau einer zweiten Straßenröhre mit dem Ar-

gument der Vermeidung wirtschaftlicher Einbußen fordern, pochen die Unterstützer des Alpenschutzartikels auf die Einhaltung der Verlagerungsziele und sehen im Bau einer zweiten Straßenröhre das Einfallstor schlechthin für eine Verkehrserhöhung und eine Verletzung der Abstimmungsergebnisse gegeben. Der Bundesrat hat jedoch im Juni 2012 den Bau einer zweiten Straßenröhre beschlossen. Fortsetzung folgt.

Verkehrspolitik in der Schweiz – ganz im Sinne des Souveräns?

Am Beispiel der Schweizer Verkehrspolitik lassen sich die Wirkmechanismen des schweizerischen politischen Systems und der politischen Kultur sehr gut aufzeigen.

Der stark ausgebauten Föderalismus ist ein zentrales Merkmal der schweizerischen Politik. Die Kantone sind führende Akteure auch der Bundespolitik durch Ständerat und Ständemehr. In Bezug auf die Gestaltung der beschriebenen Verkehrsprojekte hat diese Konstellation zu zahlreichen Planungs- und Entscheidungsprozessen geführt, die durch Abstimmungen zum Teil verändert oder gar zurückgewiesen wurden. Auch führt das föderalistische System dazu, dass die wirtschaftlichen Regionalinteressen der Kantone ein großes Gewicht erhalten. In der

Reformdiskussion wird auch daran erinnert, dass die kantonalen Grenzen entlang konfessioneller Strukturen entstanden sind, die heute eine geringe Rolle spielen. Stattdessen sollten kantonale Grenzen an den Problematiken von städtischen und ländlichen Räumen sowie Agglomerationen verlaufen (Kriesi 2005).

Ein weiterer kritischer Aspekt ist im Bereich der direkten Demokratie zu sehen. Zum einen sind in der Schweiz rund 20 Prozent der erwachsenen Bevölkerung nicht stimm- und wahlberechtigt, da sie das Schweizer Bürgerrecht nicht besitzen. Dieses zu erlangen ist mit hohen Hürden versehen. Zum anderen werden die Beteiligungsrechte in nur geringem Maße in Anspruch genommen.

Die Bewertung dieser Tatsache ist unterschiedlich – die einen werten sie als Ausdruck der Zufriedenheit, die anderen als Desinteresse oder als Überforderung. Im internationalen Vergleich gilt die Schweiz unter anderem laut dem internationalen Demokratiebarometer (<http://www.democracybarometer.org>; Abrufdatum: 03.06.2013) deshalb – für viele überraschend – als eine Demokratie im Mittelfeld, ein Befund, der hohe Wellen geschlagen hat. Hinsichtlich der Erfüllung individueller Freiheiten, aktiver Öffentlichkeit, Wettbewerb und Regierungsfähigkeit verzeichnet die Schweiz hohe Werte, schneidet jedoch im Hinblick auf Gewaltenkontrolle, Transparenz und Partizipation schlecht ab: Die Legislative kann die Regierung nur unzureichend kontrollieren, die Judikative gilt als nicht sehr unabhängig, die Parteienfinanzierung ist intransparent.

In der Gesellschaft sind die sozialen und politischen Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung und damit auch der Teilnahme an Beteiligungsprozessen ungleich verteilt. Festzustellen ist, dass die Beteiligung der Gebildeten, Wohlhabenden, Älteren sowie der männlichen Bevölkerung besonders ausgeprägt ist. Insbesondere bei niedrigen Abstimmungs- und Wahlbeteiligungen besteht die Gefahr, dass es aufgrund ausgeprägter Chancenungleichheiten bei der Interessenwahrnehmung zu Entscheidungen kommen kann, die das Ausmaß und die Bedeutung bestehender sozialer Chancenungleichheiten verstetigen oder sogar verschärfen.

Allerdings, so konnte auch am Beispiel der schweizerischen Verkehrspolitik gezeigt werden, besteht eine der Stärken der direkten Demokratie darin, dass sie über eine hohe Responsivität verfügt sowie über

einen hohen Grad an Legitimation. Die Themensetzung und Beeinflussung der politischen Agenda ist gerade am Beispiel Verkehr am Gotthard gelungen, indem die Stimmberechtigten mehrfach ihrem Wunsch nach einer Stärkung der Schiene gegenüber der Straße Ausdruck verliehen haben. Es ist eine Folge der direkten Demokratie, die durch die Initiativrechte, die die Bürgerinnen und Bürger wahrnehmen können, bestimmt wird.

Allerdings sind es faktisch insbesondere organisierte Interessen, Verbände, Organisationen, die eine reelle Chance haben, diese Initiativrechte besonders wirksam wahrzunehmen. Die Durchführung von Abstimmungskämpfen ist teuer, und es gibt keine staatliche Unterstützung. So sind Themen, die starke finanzielle Interessen auf sich vereinigen können, im Vorteil. Umso wichtiger ist die Möglichkeit der direkten Demokratie zum Schutze kollektiver Güter, wie sie am Beispiel der Verkehrspolitik am Gotthard deutlich wird.

Des Weiteren sind Abstimmungskämpfe auch immer ein Stück weit „Politische Bildung“. Bei vier Abstimmungssonntagen im Jahr sind politische Themen praktisch ständig Gegenstand eines intensiven politischen Diskurses bis weit in die Bevölkerung hinein. Sachabstimmungen setzen eine Kenntnis der Materie und eine entsprechende Informationspolitik voraus. Hier spielen die Medien eine wichtige Rolle, auch die Möglichkeiten zur politischen Bildung.

In Bezug auf Umweltfragen bleibt die spannende Frage bestehen, ob im Hinblick auf den Schutz kollektiver Umweltgüter die Möglichkeiten der direkten Demokratie den Mechanismen der repräsentativen Demokratie einen besseren Schutz bieten. Vor dem Hintergrund der geschilderten Erfahrungen mit der Verlagerungspolitik von der Straße auf die Schiene muss festgestellt werden, dass nicht nur das Vorhandensein, sondern auch die qualitative Ausgestaltung demokratischer Instrumente einen nicht zu vernachlässigenden Aspekt darstellt.

Literatur

Bundesamt für Statistik (2013a): Stimmberechtigte und Stimmbeteiligung seit 1990. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/stimmbeteiligung.html> (Abrufdatum: 24.04.2013).

Bundesamt für Statistik (2013b): Wahlbeteiligung in %. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat/wahlbeteiligung.html (Abrufdatum: 24.04.2013).

Ertl M (2010): Transitverkehrspolitik in der Schweiz. In: Verkehrsjournal 2/2010. www.verkehrsjournal.at (Abrufdatum: 24.04.2013).

Kolb D (1999): Grossprojekte als Demokratieproblem. Zum Verwaltungsreferendum für Grossprojekte, insbesondere am Fallbeispiel der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT). Zürich: Verlag Schulthess.

Kriesi H (2005): Direct Democratic Choice. The Swiss Experience. Oxford: Lexington Books.

Linder W (1999): Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern: Verlag Paul Haupt.

Linder W, Lanfranchi P, Weibel E (Hrsg.) (1996): Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration. Bern: Verlag Paul Haupt.

Kontakt

Dr. rer. pol. Jeannette Behringer, MAE
Fachstelle Gesellschaft & Ethik
Ev.-ref. Landeskirche des Kantons Zürich
Hirschengraben 7
CH-8001 Zürich
E-Mail: [jeannette.behringer\[at\]partizipation.eu](mailto:jeannette.behringer[at]partizipation.eu)

[BfS]