



**Common Ground**

# **Länderbericht: Schweiz**

Beteiligungskultur und neue deliberative Formate in der Schweiz

*Von Gabriel Pelloquin*

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Der Sonderfall Schweiz</b>	<b>3</b>
<b>2. Institutionalisierte demokratische Strukturen</b>	<b>3</b>
2.1 Das Milizsystem	4
2.2 Föderalismus und Subsidiarität	4
2.3 Konkordanz als leitendes Prinzip	5
2.4 Vernehmlassungen	5
<b>3. Staatsbürgerschaft und Bürgerrechte</b>	<b>5</b>
<b>4. Politische Bildung</b>	<b>6</b>
<b>5. Braucht die Schweiz neue deliberative Verfahren?</b>	<b>6</b>
5.1 Ein Unwohlsein der Schweizer Demokratie?	6
5.2 Mögliche Verbindungen von direkter und deliberativer Demokratie	7
5.3 Weshalb die beste aller Demokratien verändern?	8
<b>6. Ausblick – eine deliberative Welle in der Schweiz?</b>	<b>8</b>
<b>7. Autor</b>	<b>9</b>
Impressum	10

Der Autor dankt Frau Dr. Jeannette Behringer, Gründerin und Leiterin des Forum Demokratie und Ethik; sowie Frau Dr. Céline Colombo, Leiterin der Koordinationsstelle Teilhabe des Kantons Zürich für ihre Beiträge. Alle Fehler gehen zu Lasten des Autors.

# 1. Der Sonderfall Schweiz

Die Schweiz ist in Fragen der Partizipation im europäischen Vergleich ein Sonderfall. Dem multi-kulturellen und mehrsprachigen Land liegt das Selbstbild als *Willensnation* zugrunde: Wesenhaften Kern der Nation bilden, anders als bei Kultur- oder Staatsnationen, die politischen Rechte sowie die Autonomie der Kantone und Gemeinden. Die Demokratie und die mit ihren einhergehenden umfassenden Möglichkeiten der politischen wie sozialen Teilhabe sind ein konstitutives Element der Schweizer Identität. Entsprechend bedeutsam ist der Stellenwert der Partizipation als Begriff politischer Freiheit für das Schweizer Selbstverständnis.<sup>1</sup> Zum einen, indem die sprachlich und kulturell verschiedenen Teile des Landes als Nation zu dem Zweck der Herstellung und Bewahrung dieser Freiheit geeint sind, zum anderen in – mehr oder weniger bewusster und expliziter – Abgrenzung gegenüber den europäischen Nachbarländern (zu denen sprachlich und auch kulturell oft größere regionale Ähnlichkeiten bestehen als zu anderen Teilen des Landes). Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern am politischen Geschehen ist nicht etwas, das einen von Institutionen der Macht bereitgestellten Zusatz zum bestehenden repräsentativen System darstellt, sondern vielmehr ein zentraler Baustein der politischen Verfasstheit der Schweiz. Auf dem *Varieties of Democracy Index* (V-Dem) erreicht die Schweiz wenig überraschend einen hohen Wert von 0.8 von 1 auf dem „Participatory Democracy Index“ (gegenüber 0.6 in Frankreich und 0.61 in Deutschland). Bezeichnend sind hierbei die für den Indexwert der Partizipation angelegten Kriterien:

“The participatory principle of democracy emphasizes active participation by citizens in all political processes, electoral and non-electoral. It is motivated by uneasiness about a bedrock practice of electoral democracy: delegating authority to representatives. Thus, direct rule by citizens is preferred, wherever practicable.”<sup>2</sup>

Wie im Folgenden gezeigt werden soll, spiegelt sich diese grundlegende Skepsis gegenüber Autorität im Schweizer Staatsverständnis wider.

## 2. Institutionalisierte demokratische Strukturen

In der halbdirekten Demokratie Schweiz gibt es eine breite Palette an institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich in die politischen Prozesse einzubringen. Neben den periodischen Wahlen auf verschiedenen Ebenen zur Bestimmung von Vertreterinnen und Vertretern in den legislativen Organen (z. B. National- und Ständerat, Kantons- und Gemeindeparlamente) sind im Kontext der Partizipation vor allem die bis zu vier mal jährlich stattfindenden Abstimmungen zu Volksinitiativen und fakultativen und obligatorischen Referenden bedeutsam. Dazu kommen die sogenannten Vernehmlassungsverfahren als wichtiger Teil des Gesetzgebungsprozesses.

Grundsätzlich gibt es ein sehr hohes Maß an direkter Partizipation, und die Bürgerinnen und Bürger können sich auf verschiedensten Stufen in den Gesetzgebungsprozess einschalten. Interessant dabei ist, dass die Schweiz durch eine der niedrigsten Wahlbeteiligungen weltweit auffällt: Seit 1979 liegt die Beteiligung an nationalen Wahlen konstant unter 50 Prozent, im vergangenen Oktober 2023 etwa bei 46.6 Prozent. Diese geringe Wahlbeteiligung mag nicht für eine lebendige Beteiligungskultur sprechen. Zumindest teilweise lässt sie sich dadurch erklären, dass persönliche Präferenzen über direktdemokratische Instrumente in das politische System eingespeist werden können. Allerdings ist auch bei Abstimmungen die

<sup>1</sup> Vgl. hierzu wie auch zum weiteren Text Marc Bühlmann, *Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Beteiligungskultur in der Schweiz*. In: Marion Stock, Jeannette Behringer (Hg.), *Teilhaben und Mitgestalten – Beteiligungskulturen in Deutschland, Österreich und der Schweiz* [= Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten Nr. 26] (Bonn 2014), S. 59–79.

<sup>2</sup> [https://v-dem.net/data\\_analysis/CountryGraph/Switzerland,V-DemIndices:ParticipatoryDemocracyIndex](https://v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/Switzerland,V-DemIndices:ParticipatoryDemocracyIndex). (1.11.23)

Wahlbeteiligung im Mittel eher niedrig; und sowohl bei Wahlen als auch bei Abstimmungen sind das Alter, die Ausbildung und das individuelle politische Interesse diskriminierende Faktoren (tendenziell beteiligen sich eher ältere, gut ausgebildete und politisch interessierte Menschen).

Im folgenden Abschnitt werden vier Pfeiler des demokratisch-partizipativen Systems der Schweiz in den Blick genommen: das Milizsystem (2.1), der Föderalismus und die dazugehörige Subsidiarität (2.2), die Konkordanz als politisches Leitprinzip (2.3), sowie die Vernehmlassungsverfahren (2.4).

## **2.1 Das Milizsystem**

Das eingangs beschriebene Staatsverständnis, in dem das (Stimm-)Volk der Souverän ist, lässt sich am Milizsystem ablesen. Dieses sieht vor, dass öffentliche Ämter durch Bürgerinnen und Bürger neben ihren beruflichen Haupttätigkeiten ehrenamtlich ausgeübt werden. Wiewohl auch die Schweiz eine zunehmende Professionalisierung der Politik erfahren hat, ist selbst das nationale Parlament – zumindest noch immer de iure – ein Milizparlament; die meisten Mitglieder des National- und Ständerats üben neben ihrer politischen Tätigkeit andere Berufe aus. Das nationale Parlament stellt somit eine Mischung zwischen Teilzeit- und Berufsparlament dar.

Dadurch, dass Ehrenamtlichkeit insbesondere auf der kommunalen Ebene vorausgesetzt und Ämter nebenberuflich ausgeübt werden, wird zwar die Distanz zwischen Amtsträgerinnen und der Bürgerschaft gering gehalten. Während aber gewählte Vertreterinnen im nationalen Parlament inklusive aller Vergütungen ein vergleichsweise hohes Gehalt erzielen, ist dies auf der Gemeindeebene nicht zwingend der Fall und Engagement wird finanziell oftmals nur gering entlohnt. Dadurch stellt sich ein potentieller Selektionsbias ein, indem die Ausübung eines Ehrenamts eher wohlhabenden Personen vorbehalten ist. In der Folge dieser mangelnden finanziellen Vergütung, sowie durch andere partizipatorische Hürden, haben viele Gemeinden Mühe, Ämter zu besetzen.

## **2.2 Föderalismus und Subsidiarität**

Gerade die Gemeinden und Kantone – auch Stände genannt – sind aber aufgrund des föderalen Systems die wichtigen Akteure. Die Kantone verfügen über voll ausgebaute staatliche Strukturen und damit über eigene politische Institutionen. Den Gemeinden kommt ebenfalls Autonomie zu, deren Ausprägung das kantonale Recht bestimmt. Diese Autonomie wird durch das Subsidiaritätsprinzip untermauert, das besagt, dass eine Aufgabe erst dann an eine höhere Ebene delegiert wird, wenn sie das Vermögen und die Kompetenz der unteren Instanz übersteigt. Besonders deutlich zeigt sich diese Souveränität darin, dass die Einbürgerungsverfahren europaweit einzigartig auf Ebene der Gemeinden durchgeführt werden, die entscheiden, wen sie in ihre Bürgerschaft aufnehmen.

Durch diese lokale Autonomie besteht in der Schweiz ein Flickenteppich an verschiedensten politischen Strukturen. So gibt es z.B. in einigen Kantonen das Finanzreferendum, das obligatorisch oder fakultativ eine Abstimmung über staatliche Ausgaben verlangt. Und während manche Gemeinde über ein gewähltes Parlament verfügen, finden in vielen anderen Gemeindeversammlungen statt: Zusammenkünfte der stimmberechtigten Bevölkerung und damit direktdemokratische politische Organe. Solche Zusammenkünfte gibt es nicht nur in Gemeinden und einigen Städten, sondern prominent bis heute noch unter dem Namen „Landsgemeinde“ in den Kantonen Appenzell Innerrhoden (ca. 16'400 Einwohner) und Glarus (rund 40'000 Einwohner).

### 2.3 Konkordanz als leitendes Prinzip

Ein weiterer bedeutsamer Pfeiler des schweizerischen politischen Systems ist das sogenannte Konkordanzprinzip. Dieses sieht vor, Entscheidungen durch die Einbeziehung einer möglichst großen Zahl von Akteuren (Parteien, Verbände, Minderheiten) in den politischen Prozess zu treffen. Diese Konkordanz ist durch den in der Schweiz stark ausgeprägten Minderheitenschutz entstanden, erkennbar am Referendumsrecht oder am Ständemehr: Bei einer nationalen Abstimmung über die Verfassung oder gewisse, wichtige Staatsverträge braucht es das sogenannte doppelte Mehr, d.h. neben dem Volksmehr müssen auch die Mehrheit der Stände (der Kantone) einer Vorlage zustimmen (seit 1866 sind zehn Initiativen und Referenden am Ständemehr gescheitert, zuletzt 2020 die sogenannte Konzernverantwortungsinitiative).

Entscheidend für die Konkordanz aber ist vor allem die Art des Regierens: In den Parlamenten gibt es keine Aufteilung in koalierende Regierungsfractionen und eine Opposition, vielmehr bilden sich von Thema zu Thema wechselnde Mehrheiten. Das Kennzeichen der Konkordanzdemokratie ist damit das ständige Suchen nach guten Kompromissen. Auch der Bundesrat, das höchste, siebenköpfige Exekutivgremium, agiert als Kollegialbehörde und wird entsprechend der Zusammensetzung des Parlaments nach einem bestimmten – immer wieder umkämpften – Parteienproporz zusammengesetzt.

### 2.4 Vernehmlassungen

Ein weiteres Beispiel für Partizipation in den politischen Strukturen der Schweiz sind die bereits erwähnten Vernehmlassungsverfahren. Sie sind eine wichtige Phase im Gesetzgebungsverfahren, die den Einbezug der Städte und Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise (insbesondere Verbände) bei der Vorbereitung von Verfassungsänderungen, bestimmten Gesetzesbestimmungen, wichtigen völkerrechtlichen Verträgen sowie anderen ähnlichen Vorhaben von großer Tragweite regelt. Diese werden vom Bundesrat zur Stellungnahme eingeladen, wobei es auch jeder Einzelperson offensteht, sich zu einer Vorlage zu äußern (wiewohl sich zu einem überwiegenden organisierten Interesse vernehmen lassen).<sup>3</sup> Dadurch können Vernehmlassungsprozesse einerseits zu Verwässerung bestimmter Vorhaben führen, indem Kompromisse gefunden werden (müssen), andererseits profitieren diese von einer breiten Abstützung. Denn nicht zuletzt auch angesichts der Möglichkeit eines fakultativen Referendums gegen neue Gesetzesvorhaben sind Vernehmlassungen von Bedeutung und sollen dazu dienen, eine jeweilige Vorlage „referendumssicher“ zu machen.

**3** Eine Übersicht über laufende wie abgeschlossene Vernehmlassungen inklusive der jeweils eingegebenen Stellungnahmen findet sich auf der Seite des Bundesrats: <https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures> (15.11.2023)

## 3. Staatsbürgerschaft und Bürgerrechte

Beim Ausbau der demokratischen Beteiligungsrechte erweist sich die Schweiz als konservativ, was sich vor allem an der späten Einführung des Frauenstimmrechts sowie dem anhaltenden Ausschluss von Migrantinnen und Migranten zeigt. Erst 1971 erhielten die Schweizerinnen auf nationaler Ebene das Wahl- und Stimmrecht. Im Kanton Appenzell Innerrhoden – einer der beiden Kantone, die noch die Landsgemeinde kennen – wurde es gar erst 1990 per Gerichtsentscheid durchgesetzt. Während Stimmbürgerinnen und -bürger viele politische Rechte genießen, werden diese Bürgerrechte – wie oben erläutert von den Schweizer Gemeinden – nur sehr restriktiv vergeben, in der Regel erst nach 10-jährigem Aufenthalt. Dies hat eine Flaschenhalsproblematik zur Folge, die einen beachtlichen Teil der Wohnbevölkerung vom politischen Prozess ausschließt: über ein Viertel der in der Schweiz oftmals seit vielen Jahren wohnhaften Volljährigen verfügen, mit einigen kantonalen und kommunalen Ausnahmen, nicht

über die an die Staatsbürgerschaft geknüpften Beteiligungsrechte und sind vom politischen Geschehen größtenteils ausgeschlossen.

## 4. Politische Bildung

In der Schweiz herrscht ein hohes Bewusstsein zu Bürgerrechten und ein Stolz auf den eigenen demokratischen Sonderstatus. Die enge Verknüpfung der Schweizer Identität mit der – in der verbreiteten eigenen Wahrnehmung weltweit besten – Demokratie und ihren Partizipationsmöglichkeiten hat allerdings zur Folge, dass es kaum einen zusammenhängenden, kritischen Diskurs zu diesen Fragen gibt. Nirgends zeigt sich dieser Befund so deutlich wie im Bereich der politischen Bildung, für die es keinen klar definierten gesetzlichen Auftrag und keine staatlichen Stellen gibt (mit der möglichen Ausnahme der schulischen Lehrpläne, die allerdings Sache der Kantone sind). Die Bürgerinnen und Bürger gelten als Souverän, was sich in den politischen Instrumenten spiegelt: Das Volk, generell skeptisch gegenüber Autorität und strukturellen Veränderungen, muss nicht von staatlicher Seite gebildet werden, sondern bestimmt vielmehr umgekehrt die Geschicke des Staates. Im Gegensatz zu anderen Ländern ist der Staat in der Schweiz eher als eine Verwaltungsmaschine zu begreifen; er ist ein ausführendes Organ, aber kein initiierendes. Dies hat auch mit der Wahrnehmung der Demokratie als Milizsystem zu tun. Die allgemeine Auffassung ist, dass politische Bildung qua der direkten demokratischen Teilhabe am politischen Geschehen stattfindet. Demokratieförderung ist in diesem Sinne nicht notwendig, da Entscheide sich aus einem gleichsam natürlichen Volkswillen ergeben.

## 5. Braucht die Schweiz neue deliberative Verfahren?

Wie gezeigt genießt die Schweizer Bevölkerung ein hohes Maß an politischer Partizipation. Eine andere, kompliziertere Frage ist die nach deren deliberativer Qualität. Der Begriff der Deliberation ist in der Schweiz im europäischen Vergleich grundsätzlich diffuser und schwieriger zu verorten, was auch als Folge der Vielzahl an politischen und sozialen Partizipationsmöglichkeiten verstanden werden kann. Der Diskurs rund um neue deliberative und spezifisch losbasierte Verfahren kommt – mit einiger Verspätung auf die umliegenden Länder – seit dem vergangenen Jahr zunehmend auf, ist allerdings noch stark fragmentiert. Diesem aufkommenden deliberativen Potential stehen strukturelle wie kulturelle Hürden gegenüber, die vor allem mit dem oben beschriebenen Schweizer demokratischen Selbstverständnis zu tun haben.

### 5.1 Ein Unwohlsein der Schweizer Demokratie?

Der Diskurs um die Einführung neuer deliberativer Formate wird vorrangig aus der Wissenschaft sowie von einigen Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft geführt, die bei allen bereits bestehenden Möglichkeiten der Partizipation in der Schweiz eine mangelnde Anpassung der Demokratie an die Herausforderungen der Gegenwart monieren. Laut dem „Demokratiemonitor“ von Pro Futuris stehe zwar die Bevölkerung klar hinter den demokratischen Mitbestimmungsrechten der direkten Demokratie. Dennoch glaube mit ganzen 46 % etwas weniger als die Hälfte der Befragten nicht daran, dass mit dem gegenwärtigen System die großen Herausforderungen der Zukunft gemeistert werden können.<sup>4</sup> Weitere vorgebrachte

<sup>4</sup> <https://www.demokratie2050.ch/demokratiemonitor>  
(1.11.23)

Problemanalysen weisen auf eine zunehmende Polarisierung politischer Diskurse, großen Lobbyeinfluss und damit einhergehende Intransparenz politischer Entscheide, einen Mangel an Informiertheit in der Bevölkerung und Probleme der Aufmerksamkeitsökonomie in öffentlichen Debatten hin. Auch Volksinitiativen und Referenden werden bisweilen kritisch diskutiert, da sie größtenteils durch Verbände und Parteien lanciert und nicht selten als Instrument des Agenda-Settings genutzt werden (indem chancenlose Vorschläge an der Urne zur Abstimmung gebracht werden, um ein Thema in den politischen Diskurs einzuspeisen). Eine weitere Analyse für das demokratische Malaise der Schweiz legt das Arbeitspapier „Baustelle Demokratie“ von sieben Think Tanks vor, in dem unter anderem auf den bereits erwähnten Ausschluss von Zugezogenen hingewiesen wird.<sup>5</sup> Diese Befunde führen zu dem Schluss, dass die schweizerische Demokratie weiterentwickelt werden müsse, wobei zur Beseitigung der oben genannten Defizite ein Mehr an Partizipation und oftmals spezifisch losbasierter Deliberation gefordert wird.

## 5.2 Mögliche Verbindungen von direkter und deliberativer Demokratie

Die Einbindung und produktive Kopplung solcher Formate mit den bestehenden demokratischen Instrumenten der Schweiz ist konzeptionell in allen Phasen der politischen Abläufe denkbar. Im Folgenden werden verschiedene Möglichkeiten der Einbindung deliberativer Formate wie Bürgerräte in die bestehenden politischen Prozesse der Schweiz aufgeführt.<sup>6</sup> Diese Beispiele sind neben der nationalen Ebene in abgewandelter Form ebenso für die kantonale und auch Gemeindeebene denkbar.

- In **Vernehmlassungsprozessen**. Während es bei Vernehmlassungen Einzelpersonen freisteht, sich zu äußern, werden diese vornehmlich von Verbänden, Kantonen und Gemeinden genutzt. Gerade bei kontroversen Themen könnten Bürgerinnen und Bürger mittels Los eingebunden werden, um durch eine Anreicherung von Perspektiven und Argumenten an einem Gesetzesentwurf mitzuarbeiten, bevor dieser dem Parlament vorgelegt wird.
- Auch für **Initiativkomitees** könnte die Einberufung eines so genannten deliberativen Mini-Publics interessant sein, um – ähnlich wie bei einem Vernehmlassungsverfahren – den genauen Wortlaut einer Initiative zu erarbeiten, oder auch zu legitimieren.
- Ebenso ließen sich in **parlamentarische Prozesse** deliberative Formate einbinden, um z. B. einen fertigen Gesetzesentwurf nochmals auf seine „Referendumssicherheit“ zu überprüfen (im Gegensatz zur Vernehmlassung wäre es hier das Parlament, das einen Bürgerrat einberuft, nicht die Regierung).
- Bei **Gegenentwürfen zu Volksinitiativen**. Es ist eher selten, dass das Parlament keinen Gegenvorschlag auf eine Volksinitiative vorlegt (da diese oft von Minderheitsgruppen lanciert werden). Ausgeloste Bürgerinnen und Bürger könnten die Initiative sowie den Gegenvorschlag gegeneinander abwägen und sowohl dem Parlament als auch dem Initiativkomitee wichtige Hinweise geben.
- Ebenso denkbar wäre in einem nächsten Schritt eine direkte Adressierung der Stimmbevölkerung mittels eines **Citizens' Initiative Review (CIR) bei einer Volksabstimmung**. Bei einem obligatorischen oder fakultativen Referendum sowie einer Volksinitiative, die nach einem Gegenvorschlag des Parlaments nicht zurückgezogen wurde (oder zu der es keinen Gegenvorschlag gab), kommt es zu einer Volksabstimmung. Vor dieser Abstimmung könnten die Argumente und Abstimmungsempfehlungen ausge-

<sup>5</sup> [https://craft.stiftung-mercator.ch/files/Dokumente/Publikationen/Baustelle\\_Demokratie\\_Arbeitspapier-2023.pdf](https://craft.stiftung-mercator.ch/files/Dokumente/Publikationen/Baustelle_Demokratie_Arbeitspapier-2023.pdf) (15.11.2023)

<sup>6</sup> Die folgende Auflistung orientiert sich an Nenad Stojanović, *Citizens' assemblies and direct democracy*. In: Min Reuchamps, Julien Vrydagh, Yanina Welp: *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (Berlin/Boston 2023). S. 183–195.

loster Bürgerinnen und Bürger gemeinsam mit den üblichen Abstimmungsbroschüren<sup>7</sup> an die Bevölkerung gesandt werden.

- Auch **nach einer erfolgreichen Abstimmung** könnten deliberative Mini-Publics eine Rolle spielen, da angenommene Gesetze durch Regierung und Administration umgesetzt werden müssen. Dies gilt besonders auch für Verfassungsänderungen, da hierfür wiederum im Parlament neue Gesetze geschaffen werden müssen.

Durch die direktdemokratischen Möglichkeiten der Schweizer Stimmbevölkerung stellt sich auch die Frage nach der Einsetzung sowie der politischen Integration von deliberativen Bürgerräten anders als im Ausland. Einerseits könnten Empfehlungen direkt dem Volk vorgelegt werden, indem ein Bürgerrat eine konkrete Abstimmungsvorlage erarbeitet oder diese aus einem Empfehlungskatalog abgeleitet wird. Andererseits könnte auch die Einberufung eines solchen Instruments durch das Stimmvolk beschlossen werden. Beide Szenarien sind insofern interessant, als dass sie ein neues Schlaglicht auf die viel diskutierte Problematik der Institutionalisierung von Bürgerräten sowie der Umsetzung ihrer Empfehlungen werfen und damit das Aufeinanderprallen konträrer Logiken – kooperative Deliberation einerseits, Machtpolitik andererseits – zumindest teilweise auflösen würden.

### 5.3 Weshalb die beste aller Demokratien verändern?

Dass allerdings derlei Vorschläge keine Selbstläufer sind, zeigen die schwierigen Diskussionen zu dieser Thematik. Die weiter oben beschriebene Skepsis in weiten Teilen der Bevölkerung gegenüber politischen und sozialen Neuerungen zeigt sich auch – oder gerade – gegenüber der Einführung organisierter losbasierter, deliberativer Verfahren. Die Auffassung, dass die Demokratie weiterentwickelt und damit verändert werden muss, wird längst nicht von allen Kreisen in der Bevölkerung geteilt, was auch an den Mehrheiten der vergangenen Wahlen erkennbar ist. In solchen Kreisen wird eher von politischen Rechten hergedacht und weniger von den möglichen Vorteilen der Einführung deliberativer Formate: Die Bürgerinnen und Bürger haben in der Schweiz bereits umfassende politische Befugnisse, weshalb also werden solche neuartigen Prozesse benötigt? Wie eingangs erläutert wird der Delegation der eigenen Stimme und Autorität grundsätzlich mit Misstrauen begegnet. Weshalb die eigene politische Einflussmöglichkeit nicht nur auf eine andere, auserwählte Person übertragen, sondern auch noch an eine zufällig ausgeloste? Daran knüpft sich die Herausforderung, den (potentiell) komplementären Charakter neuer partizipativ-deliberativer Prozesse zu den etablierten politischen Strukturen herauszuarbeiten. Nicht selten steht eine Gegenüberstellung von Deliberation und direkter sowie repräsentativer Demokratie im Vordergrund der Debatten.

Dass es Befürworter deliberativer Neuerungen nicht leicht haben, zeigt eine bereits im Herbst 2020 im Nationalrat eingebrachte parlamentarische Initiative der Grünen Fraktion „Als Antwort auf die Klimakrise die Demokratie erweitern. Einen durchs Los bestimmten Klimarat schaffen“.<sup>8</sup> Die Initiative sah für das losbasierte, deliberative Gremium weitreichende Befugnisse vor, vergleichbar mit einer parlamentarischen Kommission. Im Parlament hatte sie keine Chance und wurde mit 136 Nein- zu 33 Ja-Stimmen bei 19 Enthaltungen abgeschmettert.

Die Ablehnung neuer deliberativer Politikformate ist ebenso gut sichtbar geworden anlässlich des 2021 durchgeführten Bürger:innenrats für Ernährungspolitik. In einer parlamentarischen Motion der Schweizerischen Volkspartei war gar von einem unerwünschten „Schattenparlament“ die Rede, gekoppelt mit dem Verweis auf die besonderen demokratischen Traditionen der Schweiz: die umliegenden Länder mögen solche Formate benötigen, nicht aber die

<sup>7</sup> Die sogenannten Abstimmungsbüchlein werden von den öffentlichen Verwaltungen – den Gemeinden, Kantonen, und dem Bund – zu bevorstehenden Volksabstimmungen herausgegeben. Sie enthalten möglichst ausgewogene, neutrale, sachliche und verständliche Informationen zu den Abstimmungsthemen. Sämtliche Broschüren für nationale Abstimmungen seit 1978 können hier eingesehen werden: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/abstimmungsbuechlein.html> (15.11.2023)

<sup>8</sup> Der Initiativtext, den Bericht der zuständigen staatspolitischen Kommission des Nationalrats, die Chronologie der Debatte und der Abstimmung können hier eingesehen werden: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20200467> (15.11.2023)



Eidgenossenschaft mit ihren umfassenden partizipatorischen Gepflogenheiten, weshalb für derlei Prozesse keine öffentliche Mittel aufgewandt werden sollten.<sup>9</sup>

## 6. Ausblick – eine deliberative Welle in der Schweiz?

Trotz Gegenwind nehmen die Diskussionen über losbasierte, deliberative Formate an Fahrt auf. Eine wachsende Anzahl an Akteurinnen und Akteuren bemüht sich um das Thema und führt Pilotprojekte durch. Nach dem Bürger:innenrat für Ernährungspolitik wurde als zweiter Prozess auf nationaler Ebene der „Zukunftsrat U24“ von Pro Futuris zum Thema psychische Gesundheit durchgeführt.<sup>10</sup> Das Zentrum für Demokratie Aarau plant für 2024/25 die Durchführung eines nationalen Bevölkerungsrats (unter Beteiligung des Autors). Vereine und Bewegungen wie Citizens' Democracy und AG!SSONS setzen sich für das Instrument ein. Jüngst kam es zu einer Veranstaltung im Landesmuseum Zürich, bei der eine Gruppe einen Zukunftsrat (nicht zu verwechseln mit dem Projekt von Pro Futuris) als permanente dritte Parlamentskammer forderte.<sup>11</sup>

Dabei handelt es sich aber meist um kleine diskursive wie geografische Inseln und vereinzelte Initiativen; bei aller Dynamik findet bislang wenig Verstetigung statt und es mangelt an einem einheitlichen Diskurs. Nicht zuletzt die regionale Autonomie führt bisweilen dazu, dass es bei gewissen Themenfeldern wenig nationale Strukturen gibt, eine breite gesellschaftliche Auseinandersetzung zeichnet sich momentan nicht ab. Entscheidend sein wird dabei nicht zuletzt auch die Frage, wer solche Formate auf welche Weise fordert und durchführt, und inwiefern die Polarisierung zwischen progressiven und konservativen Lagern dadurch verstärkt oder überwunden wird.

Andererseits bestehen durch diese starke Ausprägung der lokalen Eigenständigkeit viele Möglichkeiten, Prozesse vor Ort durchzuführen. Vieles geht von den Städten und Kantonen aus, wie beispielsweise die Koordinationsstelle Teilhabe in Zürich mit ihren Bürgerpanels oder die lokalen CIR Versuche durch den Verein Demoscan zeigen. Gerade in den Gemeinden, deren Gemeindeversammlungen unter mangelnder Partizipation leiden, könnte die Erprobung neuer deliberativer und vor allem losbasierter Mobilisierungs- und Beteiligungsverfahren mit zunehmendem Interesse aufgenommen werden.

## 7. Autor

Gabriel Pelloquin studierte Philosophie und Geschichte in Freiburg, Montpellier und Heidelberg. Er war Stipendiat der Schweizerischen Studienstiftung und absolvierte 2019 seinen Masterabschluss mit Auszeichnung. 2019/20 war er Teil des 11. Jahrgangs des Mercator Kollegs für internationale Aufgaben und arbeitete zu nachhaltiger Entwicklungskooperation mit der Volksrepublik China. 2021 wurde er politischer Referent für den bundesweiten Bürgerrat Klima, 2022 wechselte er zur Stiftung Biovision nach Zürich. Er koordiniert den schweizweiten Bürger:innenrats zur Ernährungspolitik. Seit 2024 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Zentrum für Demokratie Aarau.

<sup>9</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?Affair-Id=20227417> (15.11.2023)

<sup>10</sup> <https://zukunftsrat.ch/> (15.11.2023)

<sup>11</sup> Die Veranstaltung kann allerdings als Beleg für die mangelnde Einheitlichkeit der Diskurse zu der Thematik gelten: der „Zukunftsrat“, ein klassisches Bürgerrats-Format, wurde ungeachtet aller bereits durchgeführter Projekte, Diskussionen und Vorstöße als neue Idee inszeniert. <https://www.landmuseum.ch/de/veranstaltung/mit-einem-zukunftsrat-gegen-die-klimakrise-warum-die-schweiz-eine-dritte-parlamentskammer-braucht-26376> (15.11.2023)

Dieser Länderbericht ist Teil des Programms **Common Ground: Über Grenzen mitgestalten**, an dem insgesamt acht Länder teilnehmen. Das Projekt wurde von der Robert Bosch Stiftung initiiert und gefördert. Die Umsetzung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung.

### **Impressum**

#### **Veröffentlicht von**

Robert Bosch Stiftung GmbH  
Heidehofstrasse 31  
70184 Stuttgart, Germany  
[www.bosch-stiftung.de](http://www.bosch-stiftung.de)

#### **Autor**

Gabriel Pelloquin

#### **Redaktion**

Nicolas Bach, Fabian Dantscher, Sabine Fischer, Gordian Haas, Sylvia Hirsch, Eva Roth

#### **Layout**

mischen

#### **Copyright 2024**

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart  
Alle Rechte vorbehalten.