

## Direkte Demokratie

## Brief aus der Schweiz

Seit Heiner Geißlers Stuttgarter Schlichtung verstärkt sich die Rede vom Vorbild der Schweiz und ihrer direkten Demokratie, in der das Volk unmittelbar, also ohne Repräsentanten (Abgeordnete) die Macht ausübt. In der Tat kennt das Land einflussreiche direktdemokratische Instrumente auf allen politischen Ebenen. Ein Schweizer (Regierungsmitglied von 1995 bis 2010) beschreibt die (vielen) Vorzüge und (wenigen) Nachteile.

*Von Moritz Leuenberger*

Als ehemaligem Schweizer Verkehrsminister geht es mir gut. Ich durfte letztes Jahr vor den laufenden Kameras der Weltpresse den Durchstich zum längsten Tunnel der Welt feiern. Ich lobte diese neue Eisenbahntransversale durch die Alpen (NEAT) als ein Resultat unserer direkten Demokratie. Die Stimmbürger stimmen in vier Abstimmungen ab über die Linienführung, über die Auflegung eines Fonds, über die Finanzierung dieses Fonds mittels einer Maut für Lastwagen und über ein bilaterales Verkehrsabkommen mit der EU, welches das ganze Projekt vertraglich absicherte. Der Durchstich am Gotthard erfolgte zum berechneten Zeitpunkt und zu den vorgesehenen Kosten. Da in unserem Nachbarland das Projekt „Stuttgart 21“ auf Proteste stösst und ins Stocken geraten ist, werde ich vermehrt nach Deutschland eingeladen und darf vor verschiedenen Parteien das Schweizerische System der direkten Demokratie erklären. Dafür, dass solche Erklärungen nicht zur selbstgefälligen Nabelschau verkommen, sorgt regelmässig der Einwand: „Aber die Minarette, die haben die Schweizer Stimmbürger verboten!“ Ich habe daher guten Grund, in aller Bescheidenheit die Vor- und Nachteile unseres Systems zu erklären, und gar keinen Anlass, in Hybris zu verfallen.

**VOR- UND NACHTEILE** Auf allen drei Stufen, in der Gemeinde, im Kanton und im Bund, haben die Stimmbürgerinnen und die

Stimmbürger das Recht, sowohl mit einem Referendum über eine vom Parlament beschlossene Vorlage zu entscheiden, als auch mit einer Initiative ein selber formuliertes Anliegen zur Abstimmung zu bringen, welches dann umgesetzt werden muss. Das führt dazu, dass alle Stimmbürger mindestens viermal im Jahr zur Urne gerufen sind und dort u.a. über zahlreiche Vorlagen abstimmen, über Krankenversicherung, Strassenbahnlinien, Steuervorlagen, Energiefragen, Beitragszahlungen an die erweiterte EU usw. Die Abstimmungen sind nicht eine Notbremse oder ein Ausweg in einer verfahrenen Situation, sondern Ausdruck der Überzeugung, dass die Stimmbürger als Citizens den Staat aktiv gestalten. Haben sie sich einmal geäussert, gilt der Entscheid. Als unsere Maut (wir nennen sie LSVA, Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe) in einer Volksabstimmung beschlossen wurde, konnte sie rasch und ohne Verzögerungen eingeführt werden, obwohl das unmittelbar betroffene Lastwagengewerbe sie natürlich zuvor bekämpft hatte. Anders war das in Deutschland, als die Betroffenen auf einen Wechsel der Regierungsmehrheit und auf eine anschliessende Änderung des Gesetzes spekulierten und daher die Einführung der Maut massiv verzögerten.

Für die Stimmbürger bedeutet dies, dass sie in jeder Sache stets aktiv werden können, weswegen die Zusammensetzung von Regierung und Parlament etwas weniger wichtig erscheint als in repräsentativen Demokratien. Bei manchen Urnengängen beteiligen sich nur wenige Stimmbürger, 30 Prozent und noch weniger.

Moritz Leuenberger war von 1995 bis 2010 schweizerischer Bundesrat für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation.

Das mag die Idee des verantwortungsvollen Volkssouveräns schmälern, doch interpretieren wir es dahingehend, dass die Abwesenden an der Sache nicht sehr interessiert sind und mit jedem Entscheid leben können. Das ist bei Vorlagen wie etwa über die Höhe einer kommunalen Kehrrechtgebühr ohne weiteres verständlich. Entscheidend ist, dass die Möglichkeit mitzubestimmen garantiert ist. Wir wissen aus der Forschung, dass allein dieser Umstand zum Wohlbefinden der Bürger beiträgt und eine „Wut“, wie sie jetzt als Phänomen in unserem Nachbarland so oft beschrieben wird, demnach weniger aufkommen kann.

UND DER SACHVERSTAND? „Bei wem suchen die Athener Rat, wenn sie einen Tempel errichten wollen? Doch wohl beim Architekten. Wen fragen sie, wenn sie ein Schiff bauen wollen? Den Fachmann. Aber in der Politik, einer weitaus komplizierteren Angelegenheit, von der das Gemeinwohl abhängt und die daher eine gewaltige Verantwortung mit sich bringt, da wird die Meinung eines jeden Bürgers akzeptiert, ja sogar verlangt. Da tritt jeder Mann als Ratgeber auf, und niemand lästert, dass er es ohne jede Sachkenntnis und ohne jede Schulung tut, denn sie (die Athener) halten das offenbar nicht für lehrbar.“

Sokrates macht sich lustig über die Demokratie, und er ist nicht der Einzige. Von Ministern, Bundeskanzlern und Bundespräsidenten unserer Nachbarländer höre ich gütige Hinweise, gelegentlich müssten wir doch unser Modell der direkten Demokratie aufgeben und das Parlament „professionalisieren“.

Was ist denn ein professioneller Politiker? Der Beruf des Politikers und der Politikerin definiert sich nicht über die aufgewendete Arbeitszeit, er oder sie ist nicht Fachexperte in den umfassenden Materien, über die sie politisch entscheiden. Drei wesentliche Eigenschaften müsse der Politiker haben, stellte Max Weber in seinem Vortrag „Politik als Beruf“ fest: Leidenschaft, Verantwortungsgefühl und Augenmass. Keine dieser Eigenschaften ist erlernbar, wenigstens nicht in Kursen, aber eben doch im eigenen Beruf, in der Familie, im Musik- und im Sportverein. Und so vertreten denn Künst-

ler und Anwältinnen, Ärzte und Bäuerinnen die öffentlichen Interessen in Parlamenten und Regierungen. Dennoch höre ich immer wieder: „Ich verstehe nichts von Politik und beteilige mich nicht an Abstimmungen.“ Gewiss soll sich jeder, der vor einer Abstimmungsfrage oder einem Wahlentscheid steht, so gut wie möglich orientieren, um was es geht, soll sich das nötige Wissen so aneignen, dass er sich eigene Gedanken machen kann. Außerdem soll er auch seine Gefühle zum Zug kommen lassen. Doch letztlich brauchen auch der Stimmbürger und die Stimmbürgerin kein Expertenwissen, sondern den gesunden Menschenverstand – ein anderer Ausdruck für Augenmass und Verantwortung.

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die nicht zur Urne gehen, weil sie die Materie der Vorlage nicht bis in alle Verästelungen durchschauen und begreifen, sollten wissen, dass sich viele Parlamentarier, ja sogar Regierungsmitglieder nicht restlos der Logik unterziehen und nicht jedes Detail oder jeden möglichen Zusammenhang kennen und ausgelotet haben. Auch sie orientieren sich an Fachleuten, auf die sie sich verlassen, auf Menschen, in die sie Vertrauen haben, oder aber sie folgen einem Gefühl, einer Intuition, ihrem Herzen.

DIE ANLIEGEN DER MINDERHEITEN Weil jedes Gesetz einem Referendum unterliegt, wirkt sich dies auf das Vorgehen und das Denken der Verantwortlichen in Regierung und Parlament aus. In umfangreichen, gesetzlich vorgeschriebenen Konsultationsverfahren werden bereits im Vorstadium der Gesetzeserarbeitung alle Interessierten zur Vernehmlassung eingeladen. Bei Bundesgesetzen sind das immer die Kantone (die zum Teil allein schon diese Vernehmlassung durch eine kantonale Volksabstimmung durchführen, bei der Standortfrage von KKW zum Beispiel) und alle politischen Parteien. Je nach Vorlage sind das die interessierten Verbände und NGOs, also Greenpeace, WWF, Automobilverbände oder Krankenkassen und Patientenorganisationen. Im folgenden Erarbeitungsprozess eines Gesetzes wird darauf geachtet, die Anliegen aller Beteiligten auszutariieren, damit die Vorlage dereinst ein Referen-

dum übersteht. Ein Gesetz „referendumstauglich“ ausgestalten, sagen wir.

Das demokratische Ideal ist der Konsens, also einen Entscheid so lange abzuwägen und ausdiskutieren, bis eine Lösung gefunden ist, die alle akzeptieren können. Ein Mehrheitsentscheid ist demgegenüber stets eine unumgängliche Notlösung. Soll der Mehrheitsentscheid nicht zur Willkür, zu einer Machtdemonstration und Diktatur der Mehrheit verkommen, muss er qualitativen Ansprüchen genügen. Selbst ein demokratisch legitimierter Mehrheitsentscheid entbindet nicht von der Diskussion über gut und schlecht. Er ist gegenüber den Minderheiten mit einleuchtenden Gründen zu rechtfertigen, so dass diese sich damit abfinden können. Das heisst zunächst, dass der Prozess, der zum Entscheid führt, so organisiert werden muss, dass die Minderheiten sich artikulieren können. Dies wollen die langwierigen Prozeduren mit Vernehmlassungen, Konsultationen, Kommissionsberatungen und Differenzbereinigungsverfahren erreichen. Sie brauchen Zeit, viel Zeit, so dass ein Macher schier verzweifelt und mancher Manager dafür nur Hohn und Spott übrig hat.

Der Prozess hat aber auch eine inhaltliche Bedeutung: Die zahlreichen je nach Konstellation immer wieder anders gelagerten Minderheiten – sprachliche, kulturelle, religiöse, regionale Minderheiten, Arbeitnehmer oder Arbeitgeber, die Exportwirtschaft oder Banken und Versicherungen, Kleinbetriebe oder global tätige Unternehmen –, sie alle müssen sich in einem Mehrheitsentscheid auch wiedererkennen können. Dies dient der Stabilisierung einer Gesellschaft, mit anderen Worten: der Erhaltung der Macht der Demokratie. Minderheiten einzu beziehen bedeutet Solidarität und dient der Stabilität. Das Wort „solidarisch“ ist verwandt mit „solid“, also stabil, was aber nicht gleichbedeutend ist mit „konservativ“ und „Neuerungen abhold“.

**DIE SCHERE IM KOPF** Dieses stete Schielen auf die Volksmeinung ist einerseits eine Tugend. „Vox populi – vox Dei“ oder „Das Volk hat immer recht“, heisst die Devise, die ein guter Demokrat verinnerlicht und nicht, wie Franz Josef Strauß, als „Vox populi – vox Rind-

vieh“ verspottet. Deswegen setzt sich der gute Demokrat mit der Volksmeinung ernsthaft auseinander. Er sucht vermehrt den Ausgleich und den Kompromiss. Die Vorwegnahme eines allfälligen Mehrheitsentscheides in der Volksabstimmung, die Rücksichtnahme auf Minderheiten, die langwierige Austarierung sprachlicher, regionaler und politischer Interessengegensätze prägen unsere Demokratie, die deswegen Konsensdemokratie genannt wird.


Doch es gibt auch Nachteile. Für die Innovationskraft einer Regierung bildet sich oft auch eine hinderliche „Schere im Kopf“, weil die Stimmung bei den Stimmbürgern zum Voraus ertastet und eine mutige Vorlage deshalb vielleicht gar nicht erst in Erwägung gezogen wird. Im Laufe der Zeit kann sich eine eigene Überzeugung verflüchtigen und purem Opportunismus weichen, wenn, meist unmerklich, der Kompromiss bereits mental vorweggenommen wird. Ein „Kompromissler“, der allzusehnell auf die Mitte zusteuert, unterlässt es, seine eigene Meinung zunächst grundsätzlich zu bilden und sie auch zu vertreten. Und wenn er allzusehnell auf Meinungsumfragen vertraut, vertut er sich so auch die Chance, später aus einer zunächst vermeintlich aussichtslosen Position die Mehrheiten doch noch zu kehren. Man soll dem Volk aufs Maul schauen, aber ihm nicht nach dem Maul reden. Die Demokratie muss sich stets mit neuen und ungewohnten Ideen und Erfahrungen, mit anderen Denkart und Perspektiven auseinandersetzen, sie aufnehmen und für die Gemeinschaft fruchtbar machen. So erst legt sie ihre Kräfte frei. Eine Demokratie, die kontinuierlich neue Standpunkte einbezieht, Experimente wagt und oppositionelles Denken aufnimmt, ist kreativer als ein System mit stets wechselnder Opposition und Regierung, wo alle paar Jahre viele frühere Entscheide wieder über den Haufen geworfen werden. Die Tendenz zu grossen Koalitionen, wie sie in Ländern mit repräsentativen Demokratien vermehrt zu beobachten ist, zeigt dieses Bedürfnis nach Stabilität.

**SICHTWEISEN** Aus republikanischer Sicht ist die demokratische Selbstbestimmung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der einzelnen Kantone oder der Gemeinden als Körper-

schaften in der Schweiz gewiss sehr hochentwickelt. Doch aus der Perspektive der einzelnen Individuen, dem liberalen Aspekt der Demokratie, müssen wir uns Fragezeichen gefallen lassen. Wir haben eine recht restriktive Einbürgerungspraxis, und so konnten sich zum Beispiel zum Minarett-Verbot ausgerechnet die am meisten Betroffenen, nämlich die Einwohner islamischen Glaubens, nicht äussern. Auf das Stimm- und Wahlrecht haben die Schweizer Frauen ja bekanntlich recht lange gewartet und konnten sich dazu auch nicht äussern. Verbunden mit dem Umstand, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit nur rudimentär entwickelt ist, lauert die latente Gefahr der Dominanz einer Mehrheit gegenüber einer Minderheit als eine dauernde politische Problematik.

**POPULISMUS** Vermehrt werden Initiativen im Wissen darum formuliert, dass sie gar nicht umgesetzt werden können, zum Beispiel wegen völkerrechtlicher Verpflichtungen. Das ist eine Verantwortungslosigkeit der populistischen Initianten selber. Sie gaukeln eine einfache Lösung eines Problems vor, welches die Leute beschäftigt, und verschweigen, dass diese einfache Lösung gar nicht umsetzbar ist. Zu diesem praktischen Aspekt kommt ein ethischer: Nicht alles, was eine emotional aufgeputschte Mehrheit will, ist legitim. Pontius Pilatus fragte die Menge, was mit diesem Jesus von Nazareth zu

geschehen habe, und nach den Rufen „Ans Kreuz, ans Kreuz!“ wusch er sich die Hände in Unschuld.

Doch aus wahltaktischer Profilierungslust wurden in der Schweiz vermehrt Initiativen um der Emotionalisierung willen lanciert und nicht, um ein Problem zu lösen. Die Ausschaffungs- und die Minarettinitiative gehören dazu. Regierung und Parlament unterliessen es, obwohl sie es teilweise durchaus in der Hand gehabt hätten, solche Initiativen gar nicht erst zur Abstimmung zu bringen. Um dieses Instrument der Vorprüfung ungültiger Initiativen effizienter einsetzen zu können, werden gegenwärtig neue Wege gesucht. Die Vorlagen befinden sich jetzt übrigens im sogenannten Vernehmlassungsverfahren. Das zeigt auch, dass das System einer direkten Demokratie ebenso im Fluss ist wie dasjenige repräsentativer Demokratien, wo nun über vermehrte Bürgerbeteiligung diskutiert wird. Dabei fehlt es auch bei uns nicht an Stimmen, die auf die effizienten Gesellschaften in Asien verweisen, wo in nur wenigen Monaten ein Fussballstadion gebaut wird, während das bei unseren Systemen Jahre dauern kann. Ihnen sei geantwortet, dass die Effizienz nicht das einzige und nicht das wichtigste Kriterium für das Wohlergehen einer Gemeinschaft und ihrer Mitglieder ist. Sehr viel entscheidender sind Menschenrechte, Selbstbestimmung und das Recht, Verantwortung wahrnehmen zu können. 

*Direkte Demokratie: Landsgemeinde in Glarus (Schweiz), 7. Mai 2006*



Adrian Sult