

Direkte Demokratie in Gefahr

Von Peter Kuster

Keine andere politische Institution dürfte in der Schweiz populärer sein als die direkte Demokratie. Wenn es um Referenden oder Initiativen geht, schnell die Stimmbeteiligung - nicht nur auf Bundesebene - zuweilen auf Werte, die markant über der Mobilisierung von Parlamentswahlen liegen. Die Stimmbürger schätzen die direkte Demokratie, d.h. das Recht, selbst verbindliche Sachentscheide zu fällen.

Und die Politiker in Exekutive und Legislative? Einerseits schränkt die direkte Demokratie ihre Machtfülle empfindlich ein. Andererseits erzielen sie mit der Drohung, den Souverän anzurufen, falls ihre Anliegen nicht berücksichtigt werden, im ohnehin konsensgeschwängerten helvetischen «Gib du mir, so geb ich dir»-Verhandlungsspiel manch einen mehr oder weniger guten Kompromiss.

Spätestens die Erkenntnis, dass ein Frontalangriff auf die direkte Demokratie vom Bürger - diesmal in seiner Funktion als Wähler - hart bestraft würde, befreit den Politiker aus seinem Dilemma: Auch er preist, ungeachtet parteilicher Couleur, die Segnungen der urschweizerischen Institution. Doch diese Lobeshymne wird nicht über das ganze Parteienspektrum gleichermassen inbrünstig angestimmt. Feurig klingt es heute von rechts, während die linke Seite, ganz anders als noch vor einigen Jahren, nicht mehr con brio dabei ist.

Auch Wirtschaft und Wissenschaft, die noch vor wenigen Jahren von der Schweiz - wegen der Referendumsdemokratie - als «überbremstem» System gesprochen haben, sind vorsichtiger geworden. Empirische Untersuchungen haben bestätigt, was die eingefleischten Verfechter der direkten Demokratie schon lange wussten: Je umfassender die Volksrechte ausgestaltet sind, desto besser ist der Zustand der öffentlichen Haushalte. Dass der Bund so hohe Schulden angehäuft hat wie Kantone und Gemeinden zusammen, ist unter diesem Gesichtspunkt kein Zufall; auf eidgenössischer Ebene fehlt nämlich das disziplinierende Finanzreferendum.

Kritiker sind kleinlaut geworden

Ausserdem erhöht die Mitsprache die Akzeptanz von Entscheidungen, die Identifikation mit dem politischen System und dadurch seine Stabilität. Gesunde Finanzen und Stabilität bilden die Trümpfe der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb. Vielleicht sind die Klagen aus der Professoren- und der Managerecke auch deshalb leiser geworden, weil etliche ausländische Modelle an Zugkraft eingebüsst haben - und sich die Volksrechte helvetischer Provenienz zum Exportschlager gemausert haben.

Trotz des breiten Sukkurses ist die direkte Demokratie heute bedroht. Gemeint sind damit weder offene Anfeindungen noch (nur scheinbare) Formalismen wie die Heraufsetzung der Unterschriftenzahlen für Referendum und Initiative. Die Volksrechte werden mit subtileren Methoden

und zum Teil aus durchaus ehrenwerten Motiven schleichend abgewertet. Demontagesymptome manifestieren sich in allen drei Dimensionen des direktdemokratischen Prozesses - in Meinungsbildung, Entscheid und Umsetzung.

Das Recht, seine Meinung frei zu äussern, ist mit dem Recht, seine Stimme abzugeben, untrennbar verknüpft. Hitzige Podiumsstreitgespräche, engagierte Leserbriefe und kontroverse Diskussionen am Stammtisch und in der Familie erfüllen im Vorfeld einer Abstimmung eine eminent wichtige Funktion, über die blosser Informationsvermittlung hinaus. Je heftiger im Abstimmungskampf gestritten wird, desto eher sind die Bürger bereit, ihre Zeit zu investieren, sich selbst ein Bild und letztlich den Gang an die Urne bzw. an den Briefkasten zu machen. Nicht in dieses idyllische Bild passt leider die Tatsache, dass die (private) Presse trotz nomineller Titelvielfalt in vielen Sachfragen, z.B. EWR-Beitritt, einen landesweiten Meinungseintopf serviert.

Die Meinung muss frei sein

Die mitunter selbst vom Bundesrat geschürte Angst um die politische Kultur (ein Begriff, der nie hinreichend definiert wurde) mutet vor diesem Hintergrund seltsam an. Wird im Vorfeld einer Abstimmung heiss gerungen, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einem guten Resultat kommt, weil sich der Bürger mehr Zeit für seine Entscheidungsfindung nimmt. Umgekehrt dürften auch die Kritiker, die dem Bundesrat (zuletzt in der Uno-Abstimmung) gebetsmühlenhaft zu grosses Engagement vorwerfen, etwas mehr Souveränität an den Tag legen und die Wirkung der Auftritte von Mitgliedern der Landesregierung nicht überschätzen.

Gesprengt wird das gesunde Mass allerdings dort, wo mit massiven Kostenfolgen nicht Information, sondern Propaganda à la Integrationsbüro betrieben wird. Abzulehnen sind daher «Verbesserungen», wie sie das Bundesgesetz über die politischen Rechte, das derzeit revidiert wird, vorsieht. Art. 86a gibt dem Bund die Kompetenz, vor Nationalratswahlen Informations- und Sensibilisierungskampagnen u.a. zur Förderung von Frauenkandidaturen und zur ausgeglicheneren Vertretung der Geschlechter im Parlament durchzuführen. Frauen sind in der Politik untervertreten – was daran liegt, dass für Wählerinnen und Wähler das Geschlecht (vernünftigerweise) offenbar nicht das wichtigste Auswahlkriterium bildet.

Leider ist auch das fundamentale Recht der Meinungsäusserung nicht mehr ganz so frei, wie es sein könnte und sollte. Einen «Sündenfall», immerhin seinerzeit direktdemokratisch abgesehnet, stellt dabei die per 1995 eingeführte Antirassismustrafnorm dar. In ihr spiegelt sich obrigkeitliches Misstrauen gegenüber dem Bürger, selbst zu denken, zu urteilen und rassistisches Gedankengut als das zu entlarven, was es ist: Widersinn. Die Norm hat denn auch die in sie gesteckten Erwartungen nicht erfüllt. Ihr mangelt es an Justiziabilität und Konsistenz. So gelten Schweizer nicht als schützenswerte Ethnie. Die auf den Artikel aufgebaute Bürokratie, namentlich die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, wacht mit Argusaugen darüber, dass genügend «gefährliche Vorfälle» registriert werden und die Beschäftigung gesichert ist. Sogar Magistraten geben sich ernüchert: Er wolle die Norm sicher nicht abschaffen, aber sie werde von Zeit zu Zeit auch missbraucht, erklärte Bundesrat Pascal Couchepin vor Wochenfrist (vgl. FuW Nr. 32 vom 24. April).

In der zweiten Dimension des direktdemokratischen Prozesses sind ebenfalls Erosionserscheinungen auszumachen. Bis vor wenigen Jahren galt für die Referendumsdemokratie, dass alles, worüber nicht auf kommunaler oder kantonaler Ebene entschieden werden durfte, auf der dritten Stufe, dem Bund, ausgefochten wird. Seit 1999, der Totalrevision der Bundesverfassung, ist das nicht mehr der Fall. Volksinitiativen, die «zwingende Bestimmungen» des Völkerrechts verletzen, müssen von der Bundesversammlung für ungültig erklärt werden.

Bedenklich daran stimmt, dass diese Bestimmung selbst wohl gar nicht mehr revidierbar ist. Erstens wird mit dieser Unantastbarkeitsklausel ein Wesensmerkmal der schweizerischen direkten Demokratie - über alles ohne Einschränkung frei entscheiden zu können - empfindlich gestört. Zweitens ist das Völkerrecht kein Recht der Völker, sondern der Regierungen, der Kommissionen und der Gelehrten. Es fehlt ihm die (direkt-)demokratische Legitimation. Und drittens existiert kein abschliessender Katalog zum zwingenden Völkerrecht - es ist, wiederum nicht vom Volk, entwickelbar.

Integration versus Volksrechte

Noch grösseren Schaden würde ein Beitritt der Schweiz zu einer supranationalen Organisation wie der EU anrichten. Wichtige Politikbereiche wären dann der direktdemokratischen Sphäre entzogen. Wenig aussagekräftig sind Studien, die belegen sollen, dass der grösste Teil der Abstimmungen auf Bundesebene in den letzten Jahren auch mit einer EU-Mitgliedschaft abgehalten hätte werden können. Denn eine in einem Prozentsatz unter 100 ausgedrückte Souveränität ist eben keine mehr. Zudem wuchert das europäische Gemeinschaftsrecht weiter, was solche statische Simulationen entwertet. Die Teilnahme an internationalen Organisationen und Konventionen ist mit den Volksrechten aus einem weiteren Grund nicht gut verträglich: Im Gegensatz zur direkten Demokratie, wo Entscheide durchaus revidierbar sind, entpuppt sich die internationale Einbindung de facto als Einbahnstrasse.

In der Umsetzungsdimension stechen drei Entwicklungen ins Auge. Gefällte Entscheide werden nicht mehr ernst genommen. Die 1994 angenommene Alpeninitiative schreibt vor, dass die Verlagerung des alpenquerenden Gütertransitverkehrs von Grenze zu Grenze auf die Schiene bis zehn Jahre nach Annahme zu erfolgen hat. Voraussichtlich wird die Bestimmung, gemäss der «unumgängliche» Ausnahmen zulässig sind, 2004 ziemlich gedehnt werden müssen. Die zweite Tendenz führt zur Verrechtlichung. Einbürgerungsentscheide sollen, sofern sie der Bürger noch fällen darf (zweite Dimension), gerichtlich überprüft werden. Das ist doppelt falsch: Einerseits ist der Beschluss, wer künftig mitbestimmen darf, ein höchst politischer (er unterscheidet sich fundamental von einer bloss administrativen Verfügung wie der Baubewilligung), andererseits bildet das Willkürelement, das der Richter ausschalten soll, den Kern jeder freien Entscheidung.

Eine Entschlackungskur für die direkte Demokratie tut Not, in allen drei Dimensionen. Strafrechtliche und andere Schranken der freien Meinungsbildung sind zu überprüfen und gegebenenfalls einzureissen. Behördliche Information darf nicht mit Propaganda gleichgesetzt werden. Unantastbarkeitsbereiche sind zu eliminieren; sie behindern als eine Art Protektionismus den freien Ideenstreit, der ein besseres Resultat gebiert. Der Verrechtlichung ist Einhalt zu gebieten. Unabhängig von parteipolitischen Präferenzen wäre es schön, wenn sich für solche Postulate nicht nur die rechte Seite begeistern könnte.

Wenn es gelingt, die Volksrechte so in der Substanz zu wahren, kann über Ausbauschritte debattiert werden. Von technologischen Neuerungen, wie dem Vote électronique ist jedoch nicht allzu viel zu erwarten. Bereits die Einführung des brieflichen Stimmrechts wurde mit der Aussicht auf eine höhere Beteiligung schmackhaft gemacht - ein Trugschluss. Vielmehr ist ausser dem Finanzreferendum eine Modifikation des Ständemehrs ins Auge zu fassen, aber nicht in dem Sinn, wie es zurzeit diskutiert wird.

Das Ständemehr entwertet nicht die Stimme des einzelnen Bürgers in einem grossen Kanton. Es verhindert nur, dass die grossen Stände den kleinen etwas aufzwingen, aber ermächtigt umgekehrt die kleinen nicht dazu (was ein entscheidender Unterschied ist). Eine Ausweitung des derzeit nur für Verfassungsvorlagen anwendbaren Ständemehrs brächte gleich zwei Vorteile: Gestärkt würden der Föderalismus und die direkte Demokratie. Denn Gesetze sind heute oft materiell gewichtiger als Verfassungsbestimmungen. Und die Bremswirkung auf die Gesetzesmaschinerie - im Schnitt wird auf Bundesebene jede Woche ein neues Gesetz in Kraft gesetzt - wäre erst noch eine heilsame.