

Kritik der direkten Demokratie

Gewisse Ökonomen und auch einzelne Politiker kritisieren die direkte Demokratie. Drei der üblichen Hauptvorwürfe lauten:

- Die Bürger verstünden die Vorlagen nicht.
- Die Bürger würden durch den Einfluss von Interessensgruppen manipuliert.
- Die direkte Demokratie arbeite zu langsam und sei nicht flexibel genug.

Die zwei ersten Vorwürfe verkennen, dass die Mehrheit der Parlamentarier nicht unbedingt klüger ist als die Mehrheit der breiten Volkselite. Sie verkennen, dass der Einfluss der Interessensgruppen im Parlament noch stärker ins Gewicht fällt als in der Volksabstimmung.

Richtig hingegen ist, dass die direkte Demokratie langsamer arbeitet als die repräsentative. Das Gesetzgebungsverfahren wird verlangsamt. Das langsamere Tempo hat auch Vorteile.

Hans Baur. EU oder Direkte Demokratie. Oratio, Schaffhausen 1998, S. 61,62

Der Konfrontation mit der Macht kann nicht ausgewichen werden. Die Frage ist nur, auf welche Weise das günstigste Ergebnis erreicht werden kann. In der direkten Demokratie muss das Ergebnis von Verhandlungen nicht nur die Hürden der Regierung und ev. des Parlamentes, sondern auch die Hürde der Volksabstimmung nehmen. Wenn die Hürde genommen ist, so ist das Ergebnis glaubwürdiger und dauernd auch stabiler, als in einer repräsentativen Demokratie. Aus der Angst, das Volk könnte emotionale Gefühle in einer Abstimmung abregieren, spricht wiederum das Misstrauen gegen die Klugheit der Mehrheit des Volkes und allenfalls auch der Stände. Dieser Vorwurf ist im Grunde antidemokratisch. Er ist gegen das Wesen der Demokratie gerichtet. Wesentlich ist, dass Regierung und Parlament ein starkes Vertrauen zum Volk haben und nicht im Grunde glauben, Bürger und Bürgerinnen seien den Problemen nicht gewachsen oder sich gar durch Spott und Ironie von ausländischen Politikern die Überzeugung nehmen lassen, die direkte Demokratie sei unter allen schlechten Möglichkeiten die Beste. Dass die Politiker in ausländischen Staaten, die repräsentativ regiert werden, immer versuchen, das Volk als inkompetent zu erklären, ist bekannt. Diese Behauptung zeigt die eminente Schwäche der repräsentativen Regierungen auf. Nicht mehr die Übereinstimmung mit der Mehrheit des Volkes ist Massstab für den richtigen Entscheid, sondern eine erwählte Lösung, obwohl dafür keine Garantie besteht und obwohl nachher die Folgen dieses elitären, allfällig falschen Entscheides, vom ganzen Volke, auch seiner Mehrheit, ausgetragen werden müssen.

Hans Baur EU oder Direkte Demokratie. Oratio, Schaffhausen 1998, S. 63f

Obwohl der Einfluss der Interessengruppen wegen des offiziell durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens in der Schweiz deutlicher sichtbar ist als in anderen reinrepräsentativen Demokratien, könnte es sogar sein, dass er insgesamt geringer ist als dort. Etwas vereinfacht könnte man formulieren, dass es schwieriger ist, die Mehrheit des Volkes von 5 Millionen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu kaufen als die Mehrheit eines Parlaments mit 200 oder 500 Abgeordneten. Dies gilt dann verstärkt, wenn wegen des bestehenden Fraktionszwanges gar nicht die Abgeordneten selbst, sondern nur die Führungen der Regierungsfractionen von einer Regelung überzeugt werden müssen. (...)

Zwar ist ein solcher Einfluss auch in direkten Demokratien möglich, aber wegen der grösseren Unabhängigkeit der Parlamentarier von der Regierung und wegen der potentiellen

Opposition durch das Volk sind seiner Wirksamkeit vergleichsweise enge Grenzen gesetzt. Der oben angesprochene und häufig beklagte «Status Quo Bias» der direkten Demokratie trägt nämlich auch dazu bei, dass es in ihr für (insbesondere kleine) einzelne Gruppen viel schwieriger ist, für sich Sondervorteile herauszuholen, als in einer rein repräsentativen Demokratie, wo ein Volk solchen Sondervorteilen nicht zustimmen muss.

Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz. Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Franz Vahlen, 1999, S. 31f

Die direkte Demokratie könne aufgrund der besonderen Tradition und Kultur zwar in der Schweiz funktionieren, aber nicht in Deutschland (oder in Gesamteuropa), wo eine solche Tradition fehle. An diesem Argument ist richtig, dass in der Schweiz eine besondere Kultur des politischen Diskurses besteht, die sich z.B. deutlich von jener in der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet. Diese Kultur, auf die im nächsten Kapitel näher eingegangen wird, ist aber nicht nur eine Voraussetzung, sondern auch eine Folge der direkten Demokratie: Sie kann sich überhaupt nur dann entwickeln, wenn die Bürgerinnen und Bürger auch die Möglichkeit haben, über Sachfragen abzustimmen. Das Fehlen einer solchen Kultur bzw. Tradition kann daher kein Argument gegen die Einführung der direkten Demokratie sein, es mag als Argument dafür dienen, diese schrittweise und beginnend mit den unteren staatlichen Ebenen einzuführen. So könnte sich eine solche Kultur auch in Deutschland entwickeln.

Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz. Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Franz Vahlen, 1999, S. 33f

Schaut man genauer hin, was sich hinter dem Ruf nach stärkerer politischer Führung verbirgt, so finden sich regelmässig drei Elemente. Zum einen wird übersehen, dass es eine wichtige Funktion der Verfassung ist, die Bürgerinnen und Bürger auch vor den von ihnen gewählten Politikern zu schützen. Zweitens kann man eine Überschätzung der Möglichkeiten wie auch der Realität politischer Führung in den repräsentativen Demokratien der westlichen Welt erkennen. Und drittens macht sich Enttäuschung darüber breit, dass bestimmte Forderungen spezifischer, meist bürgerlicher Interessengruppen, im Parlament oder in der Regierung nicht die gewünschte Beachtung finden.

Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz. Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Franz Vahlen, 1999, S. 168

Einwände zur Langsamkeit:

In der direkten Demokratie der Schweiz ist der Status Quo gegenüber neuen Lösungen leicht bevorzugt. Was Verfassungsfragen angeht, so ist diese Bevorzugung sicher sinnvoll.

Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz. Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Franz Vahlen, 1999, S. IX

Die Tatsache, dass der normale Gesetzgebungsprozess in der Schweiz etwas langsamer verläuft als in anderen (parlamentarischen) Demokratien, ist jedoch entgegenzustellen, dass wegen des Initiativrechts das politische System in der Schweiz dann, wenn sich die etablierten Parteien einem neuen Problem verschliessen, sehr viel schneller reagieren kann als z. B.

in der Bundesrepublik Deutschland. Dies hat sich mehrfach im Bereich des Umweltschutzes gezeigt. Bereits am 6. Juni 1971 wurde in einer Volksabstimmung Artikel 24 septies, der den Umweltschutz zur Staatsaufgabe macht, mit überwältigender Mehrheit von Volk und Ständen in die alte Bundesverfassung aufgenommen. Es dauerte fast ein Vierteljahrhundert, bis am 27. Oktober 1994 mit Art. 20a eine entsprechende Bestimmung in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen werden konnte.

Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz. Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Franz Vahlen, 1999, S. 22

Am 26. November 1989 wurde über eine Initiative abgestimmt, wonach die Armee abzuschaffen sei. Auch hier gab es vor der Abstimmung eine intensive und zum Teil sehr hitzige Diskussion. Bekanntermassen handelt es sich in der Schweiz bei der Armee um eine ›heilige Kuh‹. Mit Ausnahme der Sozialdemokraten und der Gewerkschaften, die beide auf eine Empfehlung verzichteten, empfahlen alle politisch relevanten Parteien und Wirtschaftsverbände sowie die Regierung und beide Kammern des Parlaments die Ablehnung. Aufgrund dieser geschlossenen Haltung des gesamten politischen Establishments und des traditionellen Bekenntnisses der Schweizer zu ihrer Armee wurde allgemein erwartet, dass nur ein geringer Anteil der Stimmberechtigten die Initiative unterstützen würde, eine zehnprozentige Zustimmung wurde von vielen bereits als hoch angesehen. Das tatsächliche Ergebnis war deutlich anders als erwartet: Zwar wurde die Initiative deutlich abgelehnt, aber bei einer recht hohen Stimmbeteiligung von 69,2 % stimmten immerhin 35,6 Prozent für eine Abschaffung. Dieses Resultat erschütterte das schweizerische Selbstverständnis, und schon bald wurden verschiedene Erleichterungen für Armeegeegner erwogen, wie z. B. die Einführung eines Zivildienstes.

Dadurch, dass das politische System auf Anstösse von unten schnell reagieren kann, gibt es ein Gegengewicht gegen die längere Dauer des Gesetzgebungsprozesses. Dabei bedarf es allerdings zumindest etwa 2 % der Bevölkerung, die sich für eine Initiative aktivieren lassen, um ein Thema offiziell in die Diskussion einzubringen. Wie das Thema der Abschaffung der Armee zeigt, ist dies jedoch selbst bei Themen möglich, von denen man zunächst annehmen würde, dass sie kaum Resonanz in der Bevölkerung finden. Dass andererseits die Parteien ihr Vorstellungen in der Schweiz gelegentlich oder vielleicht sogar häufig nicht in der von ihnen gewünschten Weise durchsetzen können, da sie am Widerstand des Volkes scheitern, bedeutet nicht, dass das politische System langsam oder unflexibel ist. Es ist vielmehr Ausdruck dafür, dass es den Präferenzen seiner Bürger mehr Gewicht beimisst als andere (rein repräsentativ) demokratische Systeme. Darin einen Nachteil des politischen Systems der Schweiz zu sehen, ist mit einem demokratischen Standpunkt schwerlich vereinbar.

Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz. Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Franz Vahlen, 1999, S. 23f

Einschliesslich Vernehmlassungsverfahren und Referendumsmöglichkeit dauert es relativ lange, bis ein Gesetz endgültig in Kraft treten kann. Dies stützt die weit verbreitete Auffassung, dass das System der direkten Demokratie vergleichsweise langsam sei, weshalb das System der repräsentativen Demokratie besser geeignet sei, auf wechselnde politische Bedürfnisse zu reagieren.

Dies ist insofern richtig, als es in der Schweiz nicht möglich ist, in einer bestimmten Situation ein Gesetz sehr schnell zu verabschieden und in Kraft treten zu lassen. Wird gegen dieses Gesetz das Referendum ergriffen, so kann der gesamte Prozess auch dann, wenn das

Referendum nicht erfolgreich ist, lange dauern. Dagegen aber steht, dass nach Art. 165 die Möglichkeit besteht, dass ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates für dringlich erklärt werden und sofort in Kraft gesetzt werden kann. Soweit dieses Gesetz eine Verfassungsgrundlage hat, unterliegt es dem nachträglichen fakultativen Referendum. Wird das Referendum ergriffen, tritt der Beschluss ein Jahr nach seiner Annahme ausser Kraft, falls er nicht vorher vom Volk angenommen wurde. Hat dieses Gesetz keine Verfassungsgrundlage, so ist es zu befristen, und es unterliegt nachträglich (wie eine Verfassungsänderung) dem obligatorischen Referendum, welches innerhalb eines Jahres durchgeführt werden muss.

Ist eine Regelung wirklich wichtig, so sollte es kein Problem sein, die Stimmbürger davon zu überzeugen und (im Falle eines Referendums) auch ihre Zustimmung zu erhalten. Entscheidet das Volk im Referendum jedoch anders, so besteht das Problem nicht darin, dass das Verfahren zu langsam ist, sondern dass das Volk offensichtlich mit Mehrheit eine andere Auffassung vertritt als die politische Elite. Genau dafür, d.h. um in solchen Situationen Regierungen und Parlament an das Volk zurückzubinden, sind die Instrumente der direkten Demokratie jedoch geschaffen worden.

Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz. Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Franz Vahlen, 1999, S. 21f

Ein weiterer Vorwurf kommt aus Ecken, die im Grunde der Mehrheit des Volkes nicht trauen. Der Vorwurf lautet:

Die direkte Demokratie enge den aussenpolitischen Spielraum von Regierung und Parlament zu sehr ein. Sicher ist, dass auch das Tempo von aussenpolitischen Verhandlungen langsamer wird. Das Aushandeln von gleichgewichtigen Verträgen ist besonders zeitraubend. Teilweise werden mehrere Anläufe nötig, bis das Gleichgewicht in Abmachungen gefunden ist. Besonders schwierig wird das Aushandeln, wenn eine der Parteien, zum Beispiel in concreto die EU, dazu neigt, politische Macht auszuspielen. Aber das Aushandeln von bilateralen Verträgen ist immer noch besser, als wenn die Schweiz einer politischen Macht, weil sie ihr angehört, noch intensiver ausgeliefert ist. Z. B. das Aushandeln der Frage einer auch für die Schweiz befriedigenden Lösung bezüglich des Personenverkehrs oder des Transitverkehrs wäre in einem Ministerrat noch schwieriger zu erreichen, d.h. wahrscheinlich unerreichbar, als wenn die Regierung in langwierigen Verhandlungen mit Geduld und Ausdauer einen Vertrag aushandelt, im Hintergrund gestützt durch die Mehrheit oder gar ein praktisch einiges Volk.

Hans Baur EU oder Direkte Demokratie. Oratio, Schaffhausen 1998, S. 63

Ein organisatorisches Argument, welches nicht für die Beschränkung der direkten Demokratie in der Schweiz, aber gegen ihre Einführung in der Bundesrepublik Deutschland häufig ins Feld geführt wird, ist die Grösse des Gemeinwesens: In der kleinen Schweiz mit ihren im Vergleich zu den Gliedstaaten anderer Länder kleinen Kantonen könne ein solches System zwar funktionieren, in der sehr viel grösseren Bundesrepublik Deutschland jedoch nicht. Dieses Argument negiert zum einen die amerikanische Erfahrung: der Bundesstaat Kalifornien mit einer stark ausgeprägten direkten Demokratie hat immerhin 32,3 Millionen Einwohner und eine Fläche von 411 500 Quadratkilometern, was 115 Prozent der Fläche der Bundesrepublik Deutschland entspricht.

Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz. Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Franz Vahlen, 1999, S. 33

Nun sei nicht verschwiegen, dass der genossenschaftliche Geist ausser seinen grossen Vorzügen wie alle menschlichen Erscheinungen auch seine schwerwiegenden Schattenseiten hat. Der Föderalismus kann sich so auswirken, dass gültige, notwendige, vom Volk angenommene Gesetze wegen passiven Widerstandes der Lokalbehörden oder der Bevölkerung selbst schlechterdings nicht durchgeführt werden können. Man hat für diesen Tatbestand den Begriff mangelnde «Akzeptanz» erfunden. Die Konkordanzdemokratie, die sich erst im 20. Jahrhundert eingebürgert hat – im 19. Jahrhundert herrschten im Bund und Kantonen vorwiegend starke Einzelparteien –, hat die Wirkung, dass die wirklichen Konflikte nicht mehr ausgefochten, sondern von mehr oder weniger faulen Kompromissen übermalt werden. Die allgemeine Verfilzung ist ein Ärgernis, das alle Verhältnisse vergiftet, aus dem aber kaum ein Ausweg in Sicht ist. Andererseits hat sie auch ihre Vorteile, indem sie keine auswechselbaren Spitzen duldet, an welcher fremde Gewalten ihre Befehle oder Zumutungen richten könnten. So scheiterten zum Beispiel deutsche Versuche, während des Krieges die Schweizer Presse zum Schweigen zu bringen, da keine Instanz ausfindig zu machen war, welche die Kompetenz hatte, die Presse zu massregeln. Herbert Lüthy nennt diesen Tatbestand das schweizerische «Puffersystem».

Wolfgang von Wartburg: Die europäische Dimension der Schweiz, Novalis Schaffhausen, 1996, S. 60

Dass die politischen Eliten in der EU, die die direkte Demokratie kaum richtig kennen und die Machtbeschränkung fürchten, über diese Demokratieform spötteln, ist bekannt.

Hans Baur EU oder Direkte Demokratie. Oratio, Schaffhausen 1998, S. 62f