

Die direkte Demokratie in der Vertrauensfalle¹

Die direkte Demokratie ist des Schweizers höchstes Gut, das *summum bonum*. Volkes Stimme ist Gottes Stimme, und was der Souverän entschieden hat, ist Gesetz, unumstösslich. Die meisten Bürgerinnen und Bürger dieses Landes sind überzeugt, dass diese Form der Demokratie allen andern überlegen ist, und wir werden nicht müde, sie andern Ländern anzudienen. Viel Erfolg haben wir damit zwar schon bisher nicht gehabt, und nach dem 9. Februar 2014 dürfte sich die Verbreitung der frohen Botschaft noch etwas schwieriger gestalten. „Na dann eben nicht, wer nicht will, hat gehabt!“, hauptsache wir sind weiterhin davon überzeugt, in der besten aller demokratischen Welten zu leben. Von fremden Staatsoberhäuptern lassen wir uns schon gar nicht belehren, die sollen mal vor ihrer eigenen Türe wischen! Und wenn ein Schweizer es wagt, Volkes Weisheit in Frage zu stellen, dann hat er wahrscheinlich einen Migrationshintergrund, ist ein Intellektueller oder mit anderweitigen Mängeln behaftet. Auch ich werde es deswegen nicht wagen, die schweizerische Spielart der Volkssouveränität in Frage stellen. Ausserdem hat sie sich im Grossen und Ganzen bewährt. Doch nachdem in den letzten Jahren einige Volksinitiativen zu erheblichen Schwierigkeiten geführt haben, möchte ich nach den Voraussetzungen für ein gedeihliches Funktionieren der direkten Demokratie fragen.

Zunächst einige generelle Überlegungen zu politischen Institutionen. Sie haben immer zwei Seiten, die einander bedingen. Da ist einerseits das rechtliche Fundament, da sind die Spielregeln, auf die man sich geeinigt hat und die in der Verfassung festgeschrieben sind. Sie bilden gleichsam das Knochengerüst. Doch damit die Institution lebt, braucht es Muskeln, Sehnen und Nerven – sprich Traditionen und Erfahrungen, Verhaltensweisen und Gewohnheiten, Weltbilder und Werthaltungen, also eine entsprechende politische Kultur. Das rechtliche Gerüst kann man relativ einfach umbauen, wenn Mehrheiten dies wollen. Die politische Kultur dagegen entwickelt sich eigenständig, eigendynamisch, kaum steuerbar. Diese beiden Seiten stehen, wie gesagt, in enger Wechselwirkung, sie sind aufeinander angewiesen, geraten aber auch gelegentlich in Konflikt.

Selbst wenn in zwei Staaten die rechtlichen Verfassungen einer Institution ähnlich sind, können die kulturellen Differenzen zu zwei sehr unterschiedlichen Systemen führen. Nehmen wir zur Illustration den schweizerischen und den deutschen Föderalismus. In ihrem formalen Aufbau sind sie durchaus vergleichbar. In Deutschland aber sind Steuern, die von Bundesland zu Bundesland variieren, völlig undenkbar, wogegen die Steuerhoheit der Kantone eine Grundlage des schweizerischen Föderalismus darstellt. Die Deutschen wünschen „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, in der Schweiz ist alles von Kanton zu Kanton verschieden – selbst das, was der Bund einheitlich zu regeln versucht. Weil sich also

¹ Zu diesem Titel hat mich inspiriert: Runciman, David (2013). *The Confidence Trap*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.

die politischen Kulturen Deutschlands und der Schweiz wesentlich unterscheiden, verdeckt *ein* Begriff *zwei* verschiedene politische Systeme: In der Schweiz ist der Föderalismus eine Einrichtung zur Bewahrung von Differenz und Eigenständigkeit, in Deutschland ist er nicht viel mehr als die territoriale Gliederung eines Einheitsstaates. Aus solchen Gründen ist es auch kaum möglich, politische Institutionen von einem Land auf das andere zu übertragen. In Bosnien-Herzegowina heissen die territorialen Entitäten „Kantone“, doch geholfen hat dieser Import aus der Schweiz nicht viel. In Spanien und Belgien führt Föderalisierung offenbar zur Auflösung des bisherigen Staates.

Wenn sich formale Institutionen und politische Kulturen nicht entsprechen, gibt es Probleme. Dies gilt auch für die spezifischen politischen Einrichtungen der Schweiz, als da sind: Föderalismus, Gemeindeautonomie, Milizsystem, Konkordanz, Kollegialregierung, Verzicht auf Regierungschef und Staatsoberhaupt. Doch Spannungen zwischen der rechtlichen Verfassung und dem kulturellen Nährboden gibt es häufig, denn die Modernisierung pflügt letzteren immer wieder um. Es gilt dann, möglichst unter Bewahrung der Substanz, das rechtliche Gerüst mit Bedacht neuen Bedingungen anzupassen. So stellt die Mobilisierung der Gesellschaft den kleinräumigen Föderalismus in Frage, und deswegen hören wir nicht auf, ihn umzubauen: Kompetenzen werden zwischen dem Bund und den Kantonen hin- und hergeschoben, die Kantonsregierungen gewinnen mehr Einfluss auf die Bundespolitik, Konkordate nehmen überhand. Mit dem neuen Finanzausgleich haben wir vor gut zehn Jahren sogar das Fundament des Föderalismus neu gelegt. Auch die Gemeindeautonomie lässt sich nur noch aufrecht erhalten, wenn sich Kleinkommunen zusammenschliessen. Durch die wachsende Komplexität der öffentlichen Aufgaben und die sinkende Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich zu engagieren, kommt das Milizsystem unter Druck. Also professionalisieren wir die betroffenen Einrichtungen. Die Zauberformel für die Bestellung des Bundesrates steht in Frage, also wir diskutieren neue Formeln der Parteienbeteiligung. Und unser Bundespräsident wandelt sich schleichend zum Staatsoberhaupt. Diese Institutionen überleben also durch Anpassung, das Grundgesetz jeder Evolution.

Doch davon gibt es eine Ausnahme: die direkte Demokratie. Jede Kritik, jede Infragestellung und jeder Vorschlag zu Veränderungen wird mit Unverständnis, ja mit Verdammung quittiert. Selbst so wichtige und sinnvolle Themen wie eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen, die Gewichtung der Ständestimmen nach Kantonsgrösse oder eine Vorprüfungen von Initiativen auf Völkerrechtskonformität werden höchstens in akademischen Klausuren diskutiert, für die *Classe politique* sind sie tabu. Und selbst dann, wenn eine Initiative zu schlimmen Auswirkungen für unser Land führen könnte, schallt es von links bis rechts: „Der Volkswille muss umgesetzt werden!“ Allerdings klingt dieser Ruf nach dem 9. Februar doch eher wie das Pfeifen im Walde. Inzwischen haben wir von Volk und Ständen genehmigte Verfassungsartikel am Hals, welche wichtigen Regeln des Völkerrechts und der Verfassung widersprechen, den Rechtsstaat in Frage stellen, vom Bundesgericht nicht angewendet werden können und ganze Politikbereiche ins Wanken bringen. Sind deswegen die

politischen Eliten alarmiert? Warnen sie vor Gefahren für das Wohlergehen des Landes? Sind sie bereit, mit dem Volk Tacheles zu reden? Nein. Sie üben sich vielmehr in Appeasement und in vorseilendem Gehorsam gegenüber drohenden „Durchsetzungsinitiativen“. Nach dem Ja vom 9. Februar zur Einwanderungsinitiative herrschten zwar für kurze Zeit Aufruhr und Geschrei, aber doch eher von der Art „Fuchs im Hühnerstall“: Was sollen wir nun tun? Wir können keinesfalls die Bilateralen gefährden! Aber der Volkswille muss umgesetzt werden! Zuwanderung stoppen, Kontingente einführen, Schutzklauseln anrufen! Arbeitslose Studenten zum Erdbeerpflücken! Kampf dem schleichenden EU-Beitritt! Den Brüsseler Bürokraten den Meister zeigen! Diese Kakophonie hat vor allem den Zweck von der Erkenntnis abzulenken, dass die direkte Demokratie diesem Land eben doch gefährlich werden könnte.

Wir wollen jedoch das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Kehren wir also zu unserer Frage nach den Voraussetzungen für ein gedeihliches Wirken der direkten Demokratie zurück. Eine davon ist zweifellos die Wohlinformiertheit und die vernunftgeleitete Abwägung der abstimmenden Bürgerinnen und Bürger. Daran kann man mit Gründen zweifeln. Kürzlich hat der deutsche Bundespräsident Joachim Gauck anlässlich seines Staatsbesuches in der Schweiz gesagt: „Die direkte Demokratie birgt Gefahren, wenn Bürger über hochkomplexe Fragen abstimmen“. Oha läzt!, das darf man hierzulande nicht sagen, es gibt keine solchen Gefahren! Unser Herr Bundespräsident hat denn auch gleich zurückgeschossen, und unser Herr Köppel schrie: „unverschämt“. Wenn man aber solch naheliegenden Fragen nicht mehr diskutieren darf, ohne verbal niedergeknüppelt zu werden, dann ist etwas faul im Staate. Selbstverständlich ist es ein Problem, wenn Bürger, die sich im Allgemeinen wenig mit Politik beschäftigen, über Fragen abstimmen, deren Tragweite kaum die Spezialisten ermessen können. Und erst recht ist es ein Problem, wenn mit punktuellen Abstimmungen ganze Politikbereiche ausgehebelt werden. Und selbstverständlich führt es längerfristig ins Abseits, wenn wegen der direkten Demokratie an der Vertragstreue der Schweiz international Zweifel aufkommen. Sollten immer deutlicher Emotionen, Ressentiments und diffuse Ängste das Abstimmungsverhalten beeinflussen, dann geriete das helvetische Schiff ins Schlingern. Jeder weiss es, keiner wagt es zu sagen.

Informiertes Abwägen gehört also zu den Grundvoraussetzungen eines guten Funktionierens der direkten Demokratie. Das kann man wünschen, hoffen und predigen, doch offensichtlich ist es unter den heutigen parteipolitischen und medialen Bedingungen immer weniger der Fall. War es früher anders? Zumindest eines ist klar: Wenn bis vor kurzem die meisten Parteien und Verbände, wenn Bundesrat und Parlament sich bei einer Vorlage einig waren, dann folgte das Volk deren Empfehlungen. Anders ist Zustimmung etwa zu den Bilateralen I, zu Schengen und zur Osterweiterung der Personenfreizügigkeit gar nicht zu erklären. Woher beziehen die Abstimmenden die Informationen, auf die sie ihre Entscheide stützen? So genau wissen wir das nicht, es ist aber unwahrscheinlich, dass ein grosser Teil der Bürgerinnen und Bürger die Zeit aufbringt, sich selbst à fonds sachkundig zu machen,

Expertisen zu lesen, an Informationsveranstaltungen teilzunehmen. Das heisst aber nicht, dass ihr Entscheid nicht rational ist. Wenn ich einen neuen Computer beschaffen will, belege ich auch nicht vorgängig ein IT-Studium, sondern ich lasse mich von jemandem beraten, der die Materie kennt und dem ich vertraue. Das ist bei Abstimmungen nicht anders: Der eine liest sein Leibblatt, die andere ist bei einer Partei, der dritte hat einen Neffen an der Uni, die vierte hört auf ihren Verband und der fünfte stützt sein Urteil auf das „Bundesbüchlein“. So kann das Wissen, das sich Politiker und Expertinnen erarbeitet haben, zur Weisheit des Volkes werden – gekräftigt durch die Legitimität des Bürgerwillens.

Doch dieser Vorgang beruht, wir haben es gesagt, auf Vertrauen – zu Parlamentarierinnen, zu Regierungsgliedern, zu Journalistinnen und zu Experten. Dieses Vertrauen ist die wichtigste polit-kulturelle Basis der direkten Demokratie. Das Volk regiert sich nicht selbst, auch in der Schweiz nicht, denn solches ist ganz und gar unmöglich. Auch hier haben wir die Staatsgeschäfte einer *classe politique* anvertraut. Direkte Demokratie bedeutet aber eine besonders enge Rückkopplung der Politiker an die Interessen der Bevölkerung. Diese wählt, wie anderswo auch, alle paar Jahre ihre Vertreter in Parlamente und Behörden. Darüber hinaus kann sie gegen beschlossene Gesetze und Staatsverträge das Referendum ergreifen und mittels Verfassungsinitiativen die Politik in eine bestimmte Richtung lenken. Nun ist es ohnehin schon schwer genug, überhaupt eine vorausschauende, zielorientierte und konsistente Politik zu betreiben. Dies wird zu einer Unmöglichkeit, wenn Referenden immer wieder Gesetze zu Fall bringen und Initiativen abrupte Richtungswechsel erzwingen. Fatal wirkt sich dies insbesondere dann aus, wenn sich das Land völkerrechtlich gebunden hat. Deswegen funktioniert diese Form der Demokratie am besten, wenn Referenden und Initiativen selten sind – selten deswegen, weil die Politiker die Bedürfnisse und Befürchtungen der Bevölkerung erkennen und sie in ihrer Politik berücksichtigen. Und sie funktioniert am zweitbesten, wenn die Bevölkerung so stimmt, wie die Eliten ihr das vorschlagen. In diesen beiden Fällen lässt sich eine konsistente Politik mit dem Volkswillen versöhnen. Beide Fälle basieren aber auf gegenseitigem Vertrauen zwischen dem Stimmvolk und seinen Emissären.

Nun scheint es aber, dass dieses grundsätzliche Vertrauen seit Jahren schwindet. Die Anzahl der Referenden und Initiativen nimmt zu, und immer öfter gehen die Abstimmungen nicht so aus, wie Regierung und Parlament dies vorschlagen. Die Gründe dafür sind vielseitig. Seit 1989 leben wir in einer Welt zunehmender Konflikte und abnehmender Orientierungsmöglichkeiten. Die Globalisierung wirkt immer stärker in alle Lebensbereiche hinein, die Gestaltungsmöglichkeiten nationaler Politik schwinden. Zudem bindet sich der Staat durch eine wachsende Zahl völkerrechtlicher Verträge selbst. Modernisierungsprozesse verändern unsere Erfahrungswelten immer rascher, was gestern geboten war, ist heute falsch. Das führt auch dazu, dass die Parteien ihr Profil verlieren, opportunistisch handeln und damit Vertrauen einbüßen. Politik wird zu einem äusserst mühsamen und undankbaren Geschäft, kräftigere Naturen meiden es, Mittelmass dominiert.

Dazu kommen Wirtschaftseliten, die sich schamlos bereichern, Medien, die von Empörungsbewirtschaftung und Skandalisierung leben, und populistische Parteien, welche mit Lust Keile zwischen die Bevölkerung und das politische Personal treiben. Allen, die nicht der eigenen Meinung sind, werden unlautere oder hinterlistige Motive unterstellt. Die „politische Klasse“, die „Professoren“ und „Experten“ werden der Lächerlichkeit preisgegeben. Dies zusammen ergibt eine explosive Lage, in der dann verstopfte Autobahnen, Hochdeutsch sprechende Zahnärzte und die Schliessung der Dorfbeiz einen Entscheid an der Urne stärker beeinflussen als die ruhige, informierte Abwägung der Vor- und Nachteile einer Vorlage.

Vertrauensverlust hat darüber hinaus die Tendenz, sich selbst zu verstärken. Wenn Volksinitiativen eine Gesetzgebung erfordern, welche der Verfassung, dem Völkerrecht oder den Überzeugungen der Volksvertreter widerspricht, und wenn deswegen eine wörtliche Umsetzung kaum möglich ist, dann kann man dies wiederum als „Missachtung des Volkswillens“ anklagen. Man kann auch eine Volkinitiative so ungenau formulieren, dass jede Umsetzung „dem Volkswillen widerspricht“. Dann greift man neuerdings zur Durchsetzungsinitiativen, was den Teufelskreis der Vertrauenserrosion noch einmal verstärkt. Das System gerät in eine Vertrauensfalle. Eine vorausschauende, klug abwägende und Kompromisse suchende Politik wird unmöglich, jeder Versuch, eine solche zu betreiben, wird zum Opfer populistischer Treibjagden.

Das ist sehr schwarz gemalt, und es muss nicht so kommen. Wie rasch aber politische Systeme, die bis anhin als stabil galten, durch Vertrauensverlust ins Schlingern geraten, illustrieren inzwischen nicht nur südamerikanische Auto- und osteuropäische Plutokratien, sondern auch westliche Nachbarländer. Mit dem Vertrauen in die Politik schwindet auch das Vertrauen der Investoren, und dies hält kein Land lange durch. Und ein Staat, an dessen Vertragstreue die andern zu zweifeln beginnen, gewinnt nicht an Souveränität, der verliert sie. Wir wollen den 9. Februar 2014 nicht überinterpretieren, und doch ist er ein Menetekel, ein Zeichen an der Wand. Wenn bei einer wichtigen, ja schicksalshaften Vorlage alle Parteien bis auf eine die Ablehnung empfehlen, wenn Bundesrat und Parlament sich dagegen aussprechen, wenn die Verbände von links bis rechts vor den Folgen eines Ja warnen, und wenn es dann trotzdem ein Ja wird, dann sollte wenigstens die Bereitschaft wachsen, dieses System kritisch zu durchleuchten.

Was tun? Wir werden die Volksrechte kaum einschränken wollen oder können, denn dazu bräuchte es Mehrheiten von Volk und Ständen. Es gibt nur einen Weg: Die Wiederherstellung des Vertrauens zwischen dem Volk und der politischen Elite. Und das wird nicht dadurch geschehen, dass die Politik vor populistischen Anliegen kuschelt und in vorauseilendem Gehorsam den Rechtsstaat zu demontieren beginnt. Es wird nur gehen über die Retablierung der guten alten Konkordanz, welche Ausdruck des Vertrauens innerhalb der *classe politique* war. Man wird einen Bundesrat nötig haben, in welchem die grossen

Parteien ungefähr im Verhältnis ihres Gewichts vertreten sind. Man wird Regierungsparteien brauchen, die nicht Regierung und Opposition gleichzeitig spielen. Man wird Politiker und Politikerinnen nach Bern schicken müssen, welche ihre Anerkennung durch mutige Worte und Bereitschaft zum Kompromiss gewinnen und nicht durch PR-gesteuerte Medienauftritte und Geschenke an ihre Anhänger. Und man wird Medien brauchen, welche ihr Publikum nicht durch Aufbauschen und Skandalisieren bei Laune halten, sondern durch Analyse und Information. Das sind die notwendigen und hinreichenden Bedingungen für das weitere Gedeihen der direkten Demokratie. Es ist allerdings nicht zu verkennen, dass die aktuellen Trends solchen Forderungen zuwider laufen. Die Not wird wesentlich wachsen müssen, damit das Rettende sich einstellt.