

Ein neuer Star am Politikhimmel – direkte Demokratie II.

1.

Es ist schon ein wenig merkwürdig. Dass sich äußerst rechte und äußerst linke Positionen nicht selten auf geheimnisvolle Weise ähneln, ist bereits manchem aufgefallen. Insofern ist es nur vordergründig überraschend, dass im Deutschen Bundestag die Abgeordneten der Partei DIE LINKE und die der AfD mit Blick auf die Forderung nach *mehr Volksbeteiligung* geradezu unisono reden. Natürlich mit wechselseitiger Verachtung und Betonung der gravierenden Unterschiede, die aber, fasst man (nur) das Ergebnis ins Auge, so gravierend eben nicht sind: Die AfD fordert allenthalben Volksabstimmungen »nach Schweizer Vorbild«, und DIE LINKE hat unlängst einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der den Imperativ des Grundgesetzes, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20, I, 1 GG), wirklich ernst nehmen und die Bevölkerung mittels geeigneter Instrumente auch *auf Bundesebene* an der Ausübung der Staatsgewalt maßgeblich beteiligen will. Vorgeschlagen wird der »Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz« (Bundestagsdrucksache 19/16), nach welchem *Volksinitiative, Volksbegehren* und *Volksentscheid mit Verfassungsrang* einzuführen seien.

Das Denkwürdige an diesem Vorstoß ist freilich nicht der Inhalt als solcher – der entspricht auch früheren Vorschlägen aus dem linken Spektrum – als vielmehr der Umstand, dass die bürgerlichen Parteien den Vorschlag nicht mit der gewohnten Glattheit als Ideologie oder linke Traumtänzerie verwerfen. Die Forderung nach Ausbau der direkten Demokratie wird vielmehr mit unterschiedlicher Intensität und Glaubwürdigkeit als letztlich auf eigenen Wünschen beruhend okkupiert.

Freilich gibt es dabei Abstufungen. Die FDP etwa, traditionell ein Fels vor jeglicher direktdemokratischer Brandung, erlaubt es ihrem Vorsitzenden mit folgendem Statement, Ambivalenz zu zeigen: »Die

FDP ist in ihrem Programm offen für die direkte Demokratie, ich bin es nicht« (Christian Lindner, WELT vom 19.9.2017). Nur einen Monat später aber tritt Frank Sitta, stellvertretender Vorsitzender der FDP-Bundestagsfraktion und Teilnehmer der Jamaika-Sondierungen, per YouTube ganz »offen« für diese Beteiligungsform ein, weil, man habe es doch während der Flüchtlingskrise beobachten können, Bürgerbeteiligung zu einer wünschenswerten Politisierung *der Menschen* führe (sic!). Die Grünen waren – mit rechtsstaatlich verfeinerter Semantik und ohne allzu sehr zu drängeln – schon immer dafür, die Bevölkerung vermehrt in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Die CSU wiederum hatte sich bereits auf ihrem Parteitag 2017 im »Bayernplan« mit Mehrheit nicht nur für Mütterrente und Obergrenze, sondern auch für den institutionellen Ausbau der Volkssouveränität ausgesprochen (»Wir wollen in wichtigen politischen Fragen bundesweite Volksentscheide einführen«), und die bis dahin widerspenstige CDU findet letztlich auch den Anschluss, indem sie 2018 ihren Jungstar Philipp Amthor aufbietet, der zwar den Antrag der AfD zur Einsetzung einer Enquete-Kommission: »Direkte Demokratie auf Bundesebene« mit kesser Rhetorik zurückweist – um dann allerdings zu betonen, dass es sich eigentlich um ein »sehr berechtigtes Grundanliegen« handle, für welches die Koalition aus CDU und SPD keine Enquete- (natürlich nicht), wohl aber eine *Expertenkommission* einzusetzen plane. Die SPD schließlich steht wohl der Mitgliederbefragung etwas näher als der direkten Demokratie auf Bundesebene, hat sich aber (s.o.) mit dem Koalitionspartner auf intensive und grundsätzlich wohlwollende Abklärung geeinigt.

2.

Angesichts dieser neuen Affinität zu einem lange verworfenen *Projekt* stellt sich die Frage, ob sich vielleicht eine Art Paradigmenwechsel anbahnt, bei dem sich die traditionelle Abneigung der etablierten Parteien gegen die *direkte Demokratie auf Bundesebene* allmählich in eine mit verschiedener Lautstärke vorgetragene *Hymne auf diese Form der direkten Mitsprache* verwandelt. Die Gründe hierfür dürften auf sehr verschiedenen Ebenen liegen. Da ist die Zeitenwende 1989. Auf die Einheitseuphorie folgte in den 90er Jahren allerorten der harte Kontakt mit der Nachwenderealität. Zwar war zusammengewachsen, was zusammengehörte, aber die neue Familie fremdelte gewaltig:

Enttäuschte Erwartungen einerseits (*sind wir denn die schlechteren Deutschen?*) und Konfrontation mit den Kosten der Einigung auf der anderen Seite (*mehr geht nicht*) – bei ausbleibender Dankbarkeit seitens der Erlösten. Stattdessen Kriegsgewinnler und Abwicklungsoffer, Wessis und Ossis eben, die sich alles ganz anders vorgestellt hatten. Statt mit Lob und Anerkennung überhäuft zu werden, bekamen die Architekten der Einheit und ihre Nachfolger keine neuen Wählerstimmen, sondern Kritik von allen Seiten. Die politische Ernte führen andere ein.

Das Aufblühen der politischen Ränder wiederum, zweifellos ein wichtiger Schrittmacher der aktuellen Diskussion, wurde befördert durch neue Informations- und Kommunikationsformen, die es erlaubten, Scharen hinter der eigenen Weltsicht zu versammeln, ohne auch nur das Haus zu verlassen. Die digitale Revolution fraß nicht ihre Kinder, sondern verwirrte sie. Unsicherheit führte zum Vertrauensverlust, und der mündete in Unzufriedenheit mit fast allem. Vor allem mit den undurchschauten Entscheidungen durch *die da oben*. Die empathielose Routine der etablierten Politik begünstigte das Gefühl, es besser zu können: *Wir sind das Volk!*

Die gebeutelten Repräsentanten und ihre Organisationen hatten also durchaus Grund, sich nach neuen Stabilisatoren umzusehen. Bürgerbewegungen mit Gestaltungsabsichten, vormals lästige Störenfriede, erschienen plötzlich in positivem Licht. Solange man selbst als *Volkspartei* fest im Sattel saß, bestand kein Bedarf nach solcherart Hilfestellung von unten. Mit den Verwerfungen der politischen Landschaft von den Rändern her wird aber jeder Strohalm zum Rettungsanker. Macht abzugeben heißt eben auch ein Stück Verantwortung abzugeben. Wer sich in den politischen Entscheidungsprozess konstruktiv einbringen kann, wird sich nicht mit Kritik verausgaben, sondern anhand der eigenen Vorschläge die prekären Gesetze der Konsensbeschaffung erfahren. Dass man mit dem Versprechen auf Volksbeteiligung nicht »*das Volk*«, sondern nur ein knappes Drittel und in erster Linie die gebildete Mittelschicht erreicht (der Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel spricht von einer *sozial verzerrten Schrumpfversion des Volkes*), mindert den Legitimitätsgewinn für das politische Establishment in keiner Weise, und auch die neuen Chancen des Bürgerkontakts werden nicht ungern ergriffen.

Der Eindruck, dass hier etwas in Bewegung geraten ist, verstärkt sich noch, wenn man einen Blick zu unseren Nachbarn riskiert: In *Italien* enthält der *Koalitionsvertrag* zwischen Fünf-Sterne-Bewegung

und Lega einen ganzen Strauß neuer partizipativer Elemente – inklusive Gesetzesinitiative und Wegfall des Beteiligungsquorums beim abschaffenden Referendum (Kap. 19). Im genuin *zentralistischen Frankreich* tragen die Gelbwesten Spruchbänder mit »RIC« durch die Straßen (*référendum d’initiative citoyenne*), und die Sozialisten wollen mittels Initiative die von Macron reduzierte Vermögenssteuer wieder auf alte Höhen zurückregeln. Die konservativen Republikaner wiederum prüfen die Möglichkeit, via Referendum die Benzinsteuererhöhung zu revozieren, vielleicht sogar die gesamte Energiewende rückgängig zu machen. Die Linkspartei »Unbeugsames Frankreich« streitet für Volksinitiativen auf Verfassungsebene, und Premierminister Edouard Philippe sinniert so weise wie leise: »*Ich sehe nicht, wie man dagegen sein könnte.*« (FR-online, 19.12.2018).

3.

Genau hier liegt das Problem. Denn ist das Zauberwort erst einmal ausgesprochen – will heißen: in den politischen Diskurs eingeführt –, kommen die Kritiker der direkten Demokratie in ziemliche Argumentationsnöte. Wenn nämlich, was rundum betont wird, das Prinzip der Volksherrschaft alternativlos ist, dann ist es nur konsequent, daraus die Forderung nach *so viel Demokratie wie möglich* abzuleiten, und die Annahme, dass direkte Demokratie *mehr* an Volkssouveränität bietet als das Repräsentativsystem es vermag, scheint prima facie äußerst naheliegend.

Hinzu kommt, dass seit einiger Zeit stimmungswaltige NGOs für den Ausbau der Bürgerbeteiligung die Trommel rühren, was im Zeitalter digitaler Dauerpräsenz von Sender und Empfänger nie dagewesene Mobilisierungschancen eröffnet, dass weiterhin Umfragen (nicht selten von eben diesen NGOs durchgeführt) regelmäßig Traumquoten bei der Bevölkerung für Einführung oder Stärkung der direkten Demokratie ergeben und dass schließlich der ängstliche Blick nach *rechts außen* eine berechtigte Sorge befördert: Wenn wir jetzt nicht mitreisen, ist auch dieser Zug in Richtung AfD-Populismus abgefahren.

Und hat der französische Premier nicht vielleicht Recht? Ist der Bürger, der in die Entscheidungsprozesse eingebunden wird, nicht tatsächlich aufgeklärter, verantwortungsbewusster, mit Staat und Politik identifizierter und letztlich zufriedener als der, dem die politi-

sche Klasse vorbestimmt, was seinem Nutzen frommt? Mitwirkungsrechte, so wird von den Befürwortern vorgetragen, lassen das Verständnis für und die Akzeptanz von politische(n) Verfahren und Entscheidungen wachsen, legitimieren und stabilisieren so das politische System, sind probate Mittel gegen Politikverdrossenheit und befördern eine Debattenkultur, die für den notwendigen gesellschaftlichen Konsens unverzichtbar ist. Die Lebenswirklichkeit der Bürger wird, wie es heißt, mit den sie betreffenden Entscheidungen verknüpft, und wenn es nach den Hoffnungen der Initianten des eingangs genannten Gesetzesentwurfs geht (vgl. »Begründung«), wirken die so angestoßenen Diskussionen sogar purgierend: »Die Auseinandersetzung mit provokanten bis hin zu rassistischen Denkmustern und politischen Vorhaben stärkt die Fähigkeit der Bevölkerung zur gesellschaftlichen Verantwortung. Menschenunwürdige Auffassungen können in einem Widerstreit besser bekämpft werden, als wenn man sie schlicht ignoriert.«

4.

Es ist nicht zu übersehen, dass hier mit *alltagspsychologisch fundierten Glaubenssätzen* hantiert wird, die wenig empirische Abstützung erfahren haben. Das schwer begründbare Vertrauen in die Durchsetzungskraft des moralisch höherstehenden Arguments überspielt die Erfahrung, dass es auch genau umgekehrt sein kann, dass es oft höchst egoistische Motive sind, die den Stimmbürger an die Urne treiben. Für mehr Wohnraum in den Großstädten stimmt eben nicht derjenige, der bereits gut untergebracht ist und stattdessen lieber auf einer riesigen Freifläche Drachen steigen lässt (Volksentscheid Berlin 2014, Tempelhofer Feld). Der chancenlose Wohnungssuchende hingegen wird mit Freuden für eine Reichensteuer votieren.

Immerhin darf man bei der Berliner Abstimmung unterstellen, dass die Bürger wussten, was sie taten – oder es jedenfalls wissen konnten. Die Argumente und auch der *Kompromissvorschlag* (20% der Fläche für die städtische Wohnbebauung, 80% für die Drachen) lagen überschaubar auf dem Tisch, und es bedurfte keiner Spezialkompetenz, um mit Blick auf die Vorlage das Für und Wider abzuwägen. An dieser Überschaubarkeit fehlt es jedoch oft – und dies umso mehr, je komplexer sich der zu beurteilende Sachverhalt darstellt, was wiederum in unmittelbarer Beziehung zur Größe des Gemein-

wesens steht, in dem abgestimmt wird. Kommunale Belange sind für den Bürger am ehesten durchschaubar (*»brauchen wir ein neues Schwimmbad?«*, oder, schon etwas anspruchsvoller: *Waldschlößchenbrücke contra Weltkulturerbe*). Auch auf Länderebene kann Nachvollziehbarkeit noch gegeben sein (Bayern: *»Rettet die Bienen«*), muss es aber keineswegs. Die aktuell in NRW laufende Initiative *»Aufbruch Fahrrad«* (bis 2025: 1000 km 4 m breite und kreuzungsfreie Rad-schnellwege u.v.a.m.) dürfte hinsichtlich der Folgen für den Finanzhaushalt des Landes, dessen Verkehrssituation und Wirtschaftskraft schon recht hohe Anforderungen an das Stimmvolk stellen, was sicher auch für die gerade startende Berliner Initiative zur Enteignung von privaten Wohnungsbaugesellschaften zutrifft. Aber auch hier sind die Konsequenzen *cum grano salis* dem durchschnittlichen Bürgerverstand noch zugänglich – sofern er nur bereit ist, sich mit der umfänglichen Vorlage auseinanderzusetzen. Bei Bundesgesetzen, nicht selten mit supranationalen Implikationen, ist dies nicht mehr der Fall: Pflegenotstand, Kapitalertragssteuer, Verwahrung von Gefährdern, Scheinselbständigkeit, Impfpflicht, Energiewende, Urheberrecht, Organspende, Sozialabgaben, Konzernverantwortung – alles das sind Stichworte, zu denen der Normalbürger meist eine dezidierte Meinung hat, von deren Tragweite im Regelungskontext er aber gemeinhin nichts ahnt.

Kann er auch nicht, denn seitdem der Mensch die Höhle verlassen hat, kämpft er mit ständig zunehmender und kaum beherrschbarer Unübersichtlichkeit sowie mit den Folgen der Notwendigkeit, wichtige, ihn betreffende politische Entscheidungen in die Hände anderer zu legen. Selbst die Informationsbeschaffung muss er outsourcen und im Übrigen darauf vertrauen, dass seine Quellen seriös sind. Internet und Filterblasen haben die Problematik – anders als zunächst erwartet – nicht reduziert, sondern partiell verschärft. Die komplexen Vorgänge mit Institutionen einzuhegen, das verfügbare Wissen einzuholen und die darauf gestützten Regeln mit Gesetz, Verfassung und den Werten der Gesellschaft so weit als möglich zu koordinieren, ist die schwierige Aufgabe, die ein politisches System unter Einsatz enormer personeller und sachlicher Ressourcen zu erfüllen hat. Die Unfähigkeit des Bürgers, dies selbstverantwortlich und mit dem erforderlichen Überblick hinsichtlich Voraussetzungen und Folgen zu leisten, ist kein durch Aufklärung oder private Informationsbeschaffung behebbares Defizit, sondern liegt unentrinnbar in der Natur der Sache. Die vorhandenen Vorschläge, mit diesem Problem umzuge-

hen – Gesetzesinitiativen in *einfache Sprache* zu übertragen, Bürgerkomitees für die erforderliche Übersetzungsarbeit einzurichten, institutionalisierte Mediationsforen zu organisieren, um Fronten abzubauen –, all das sind eher Dokumente der Hilflosigkeit als realistische Problemlösungsstrategien. Die in diesem Zusammenhang gern als Joker eingesetzte Floskel von der *Weisheit des Volkes* führt häufig nur in die Falle der Weisheit von Populisten, Lobbyisten und Interessierten anderer Art – redliche und unredliche dabei untrennbar vermischt.

5.

Auch enthält die Rede von der direktdemokratischen Autonomie, die es zu erringen gelte, ein bisschen Selbst- (und ziemlich viel Fremd-) Betrug. Initiativrechte sind *keine* Entscheidungsrechte, und Abstimmen heißt eben *nicht, Inhalte bestimmen*, für die meisten Bürger nicht einmal Inhalte mitbestimmen, sondern nur *Ja* oder *Nein* sagen zu dürfen zu einer Vorlage, an der die wenigsten selbst mitgewirkt haben. Eindeutig beantwortbare Ja/Nein-Alternativen sind überdies extrem selten. Selbst hinter scheinbar klaren Fragestellungen können sich Abgründe auftun. Wie viele Briten – David Cameron eingeschlossen – mögen wohl geahnt haben, welche Komplexität die schlichte Alternative *Ja zur EU* oder *Nein zur EU* mittransportiert? Trotzdem hatten sowohl die Fragenden als auch die Votierenden eine genaue Vorstellung von der Bedeutung ihres Tuns und kamen gar nicht auf die Idee, jenseits ihrer Vorstellungskraft zu agieren.

Die Anhänger direkter Demokratie pflegen auf diesen Hinweis mit empörtem Gestus zu reagieren. Zwischen den in Deutschland anvisierten Verfahren und dem von der englischen Regierung angestoßenen *Plebiszit* lägen schließlich Welten. Das stimmt – was das Verfahren angeht, und auch mit Blick auf die Frage, wer es in Gang setzen kann. Aber der Vergleich ist durchaus angezeigt, wenn man die *Verführbarkeit der Adressaten* in den Blick nimmt sowie die Fähigkeit der jeweiligen Initianten, sie da abzuholen, wo ihre Hoffnungen, Gefühle, Stimmungen und Ängste liegen. Diesbezüglich gibt es keinen Unterschied zwischen den beiden Abstimmungsarten. Und so folgt man in beiden Fällen den Sirenengesängen derjenigen, die das sagen, was man hören will und was man zu verstehen meint. Beispiele hierfür gibt es zuhauf. Gerade weil der Normalbürger (wie üb-

rigens die meisten Juristen auch) nicht weiß, was einen Konzern ausmacht, wird er bei der Abstimmung über Konzernverantwortung (aktuell in der Schweiz ist die Volksinitiative »Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt«) dort sein Kreuz machen, wo seine Gewährsleute (Parteien, Kirchenvertreter, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, NGOs) es ihm anempfehlen. Und da stehen die Positionen fest: Die einen rufen *Moral* (*Nestle tötet Babies*), die anderen klagen *Ruin* (*Schweizer Gerichte sind nicht für alle Umweltsünden und Menschenrechtsverletzungen in der Welt zuständig*). Einleuchtend beides – aber als Problembeschreibung keineswegs ausreichend, den ungewöhnlich schwierigen, juristisch-technischen Initiativtext hinsichtlich seiner Implikationen auch nur annähernd zu verstehen und die Folgen seiner Überführung in rechtsverbindliche Normen abzuschätzen. So besteht auch hier die Gefahr, dass das jeweilige Bauchgefühl entscheidet, ohne dass der Bürger weiß, was er anrichtet. Begleitende Studien haben gezeigt: Abstimmungen über komplizierte Materien basieren kaum je auf belastbarem Wissen der Abstimmenden, wohl aber auf ihrer Bereitschaft, das zu glauben, was sie glauben wollen und jenen Meinungsmachern zu folgen, die auch sonst mit ihrer Stimme rechnen können. So werden keine Fronten durch Dialog aufgebrochen, sondern die unterschiedlichen Sichtweisen in Lagern verfestigt.

6.

Gegen diese Kritik ließe sich immerhin einwenden, dass die Schweiz ja vorführt, wie es mit direktdemokratischen Verfahren auf Bundesebene funktionieren kann. Niemand käme auf die Idee, unser Nachbarland als Opfer seiner politischen Verfassung zu betrachten. Vielmehr gilt das Land geradezu als Musterbeispiel für Fähigkeit und Möglichkeit, unter durchaus schwierigen Rahmenbedingungen – multiethnisch und multilingual – einen Hort an politischer und wirtschaftlicher Stabilität zu schaffen und zu erhalten. Die Schweizer selbst sehen das nicht anders. Kein Eidgenosse würde auf seine Mitbestimmungsrechte zugunsten eines reinen Repräsentativsystems verzichten, und kein Schweizer Politiker würde es heute wagen, die Axt an Volksinitiative oder Referendum zu legen. Es fragt sich deshalb, ob die grundsätzlichen Bedenken für die Schweiz nicht gelten oder ob unser Nachbarland Bedingungen mitbringt, die es ermögli-

chen, mit den Schwächen des politischen Systems umzugehen, ohne seine Vorzüge in Frage zu stellen.

Zunächst zu den Schwächen. Es ist offensichtlich, dass die Haupteinwände gegen direkte Demokratie auf Bundesebene auch für die Schweiz gelten. Obwohl das kleine Alpenland noch einigermaßen überschaubar scheint, weist es zweifellos alle Komplexität auf, die moderne Staaten und moderne Gesellschaften kennzeichnet. Dementsprechend gibt es auch hier zahlreiche Beispiele dafür, dass über Dinge abgestimmt wird, die sich dem Laienverstand zwar hinsichtlich des Leitmotivs erschließen (»... gegen die Abzockerei«, »... für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung«, »... für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe«; »... gegen Masseneinwanderung«, »... für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung«), die hinsichtlich ihrer praktischen Auswirkungen und regulatorischen Folgen der Mehrzahl der Abstimmenden aber verschlossen bleiben. Wer »für eine starke Pflege« votiert, denkt weder an Arbeitsrecht noch an Sozialversicherung und schon gar nicht daran, dass das Ziel wohl nur mit Unterstützung ausländischer Pflegekräfte zu bewerkstelligen sein dürfte, sondern daran, dass man den Alten und Kranken eine gute Versorgung wünscht. Oft sind die Ergebnisse dem Tagesmotto geschuldet, dementsprechend zufällig und hinsichtlich ihrer weiteren Karriere selbst für die Abstimmenden überraschend: Kaum ein Tessiner, der 2013 erfolgreich für ein Verbot der Vollverschleierung gestimmt hat, dürfte damit gerechnet haben, dass die Sanktionen in der Folge keine arabischen Burkaträgerinnen, sondern nahezu ausschließlich verummumte Fußball-Hooligans sowie einen Mann im Kostüm eines Horrorclowns betreffen würden (vgl. NZZ vom 7.8.2018).

Eine weitere Gefahr besteht darin, dass die Instrumente der direkten Demokratie von Parteien oder anderen Interessenverbänden missbraucht werden, um die eigenen Programme zu befördern. Die nationalkonservative Schweizerische Volkspartei (SVP), die in den letzten Jahren mit länderübergreifender Publizität für ein *Minarettverbot*, für die *Ausschaffung krimineller Ausländer* und für den *Stopp von Masseneinwanderung* Mehrheiten mobilisieren konnte, beherrscht diese Klaviatur meisterhaft. Eine gutgefüllte Parteikasse erlaubt es, das Land mit Plakaten zuzupflastern, deren Botschaften von perfider Suggestion sind. Da zermalmt ein riesiger schwarzer Stiefel die kleine Schweiz und will damit die Folgen der vermeintlichen Masseneinwanderung deutlich machen. Da wird ein schwarzes Schaf aus einer Herde von einem weißen Schaf mit Huftritt hinausgekickt, um auch

dem letzten Stimmbürger nahezubringen, dass es ein Problem der Überfremdung gebe. Oder es wird ein Kriminalfall zum Anlass genommen, eine Anzeigenkampagne unter dem Motto zu starten: »Kosovaren schlitzten Schweizer auf«. Die Erfinder dieses Merksatzes wurden zwar später vom Bundesgericht wegen Rassendiskriminierung zu einer Geldstrafe verurteilt. Aber die Botschaft war angekommen, und sie verfehlte bei der Abstimmung über die »Masseneinwanderung« ihre Wirkung nicht.

Aber: man kann es auch übertreiben. Der letzte große Coup der SVP, die sog. *Selbstbestimmungsinitiative*, ist mit so hoher Mehrheit abgelehnt worden (67%), dass selbst ihre Gegner staunten. Dabei war der Initiativslogan eigentlich fast ein Selbstläufer. Gegen den *Vorrang des Völkerrechts und der EU-Menschenrechte* vor nationalem Recht wurde mit der Parole »*Schweizer Recht statt fremde Richter*« Stimmung gemacht. Das Feindbild der fremden Richter hat in der schweizerischen Verfassungsgeschichte Tradition, geht es doch (vermutlich) zurück auf die legendäre Gründungsurkunde der alten Eidgenossenschaft (1291?), in der die Urkantone (angeblich) das eidliche Versprechen abgaben, keinen Richter anzuerkennen, »*der nicht unser Landsmann is(t)*«. Mit der helvetischen Furcht vor fremden Richtern hatte die SVP schon die Beitrittsinitiativen zu EU und EWR erfolgreich bekämpft, und nun sollte sie auch dem Völkerrecht Paroli bieten. Aber der pragmatische Schweizer Stimmbürger hat es in diesem Fall vorgezogen, den – freilich unverbindlichen – Empfehlungen von Bundesrat und Wirtschaftsverbänden sowie einer ungewöhnlich aktiven NGO-Szene zu folgen, indem er die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Schäden einer solchen verfassungsmäßigen Ermächtigung zum Vertragsbruch richtig bewertete und die Initiative versenkte.

7.

Also doch: Weisheit des Volkes? In diesem Fall sicher, doch auf Schwarmintelligenz sollte man sich nur verlassen, wenn man eine Sardine ist. Im politischen Kontext ist sie ein schwankendes Fundament. Die Ergebnisse von Volksinitiativen sind in hohem Maße zufallsbedingt. Es scheint daher angezeigt, für die Setzung allgemeinverbindlicher Entscheidungen mehr zu verlangen als guten Willen, Betroffenheit und ein diffuses Unbehagen am derzeitigen Zustand.

Politik ist nicht der Ort individueller oder gruppenspezifischer Wunscherfüllung, sondern die Kunst des Austarierens gegenläufiger Interessen. Und auf diesem Parkett wird sie nur etwas ausrichten, wenn *Verfahrenskompetenz und Handlungsmittel* so gebündelt auftreten, dass die gewünschte Wirkung mit einiger Wahrscheinlichkeit erwartet werden darf.

Vor allem aber ist von den Apologeten umfassender Volksrechte zu bedenken: Ob die direkte Demokratie für das Politikgeschäft besser geeignet ist als das Repräsentativsystem, hängt sicher nicht nur von den zur Verfügung gestellten Institutionen, Regeln und Verfahren ab, sondern auch und vielleicht sogar zuvörderst von Bedingungen, die eine Verfassungsänderung gerade nicht herstellen kann, nämlich von der Mentalität und Geschichte des jeweiligen Volkes. Auch hier ist das Schweizer Modell lehrreich.

Wie man weiß, ist die moderne Schweiz im staatstheoretischen Sinne eine *Willensnation*, also eine bewusst gewollte, staatliche Gemeinschaft von Bürgern unterschiedlicher Sprache, Kultur und ethnischer Herkunft. Es gibt vier Landessprachen, und die Achtung der Besonderheiten einer jeden Gruppe ist gewissermaßen der Humus, auf dem das Gemeinwesen gedeiht. Das *Konkordanzprinzip*, also die Verpflichtung darauf, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteure in den politischen Prozess einzubeziehen und Entscheidungen möglichst im *Konsens* zu treffen, ist in der Schweiz eine Art Staatsreligion. Pointiert zentralistische Regierungsformen würden der Idee eines solchen Zusammenschlusses elementar zuwiderlaufen. Der Gedanke größtmöglicher Selbstbestimmung, aber auch des Minderheitenschutzes und der Politik »von unten nach oben« (*Subsidiarität*) ist ihm von vornherein immanent. Bezeichnenderweise gibt es in der Schweiz nicht Regierung und Opposition, vielmehr sitzen die sieben Bundesräte (Minister) dem Parteienproporz entsprechend gleichberechtigt am runden Tisch – unter jährlich wechselndem Präsidium.

Die direkte Demokratie ist also *in Verbindung mit den Formen der Repräsentation* der dem *Konkordanzstaat* adäquate Modus der politischen Entscheidungsfindung. Sie basiert auf gemeinsamen Wertvorstellungen, setzt die ständige Bereitschaft zu Solidarität und Kompromiss und eine gewisse Überschaubarkeit der Verhältnisse voraus. Mit achteinhalb Millionen erreicht die Schweizer Bevölkerung gerade einmal die Hälfte des größten Bundeslandes der Bundesrepublik (NRW), das heißt, zur Identität des Schweizer Bürgers gehört auch die Vertrautheit mit Land und Leuten.

Nicht weniger mentalitätsbildend als das Konkordanzsystem ist das in der Bundesverfassung verankerte und tatsächlich gelebte *Milizsystem*, bei dem öffentliche Aufgaben vom Bürger nebenberuflich und ehrenamtlich ausgeübt werden: »*Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei*« (Art. 6 BV). Es liegt auf der Hand, dass unter dieser Maxime, sofern sie tatsächlich gelebt wird, andere Standards des Miteinanders erfahrbar werden als in einer Tradition des Durchregierens von oben nach unten. Möglicherweise sind diese Gemeinschaftswerte dafür mitverantwortlich, dass die Schweiz sich eher nach innen ausrichtet und weniger geübt ist, mit Fremdem umzugehen – einige erfolgreiche Volksinitiativen scheinen in diese Richtung zu deuten. Aber im Kleinstaat, der neben allem anderen gelernt hat, in internationalen Beziehungen äußerst erfolgreich zu operieren, sind auch Weltoffenheit und Toleranz sorgsam gepflegte Tugenden.

All dies sind Fundamente der direkten Schweizer Demokratie. Die Initianten des im Bundestag vorgelegten Entwurfs mögen selbst abwägen, ob eine Übertragung der Grundregeln der Volksherrschaft auf deutsche Verhältnisse erfolgversprechend sein kann. Für das Gelingen der Schweizer Demokratie ist jedenfalls das *Schweizer Volk* die entscheidende Bedingung, die nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass der Erfolg entfiele.

REGINA OGOREK