

«Die Urteilskraft des Volkes ist gesund»

«Es war ein Fehler», gestand François Mitterrand hellsichtig vorletzte Woche¹, «dass wir es 40 Jahre versäumten, die Bürgerinnen und Bürger am Bau Europas zu beteiligen.»

Gut möglich, dass die Erkenntnis zu spät kommt. Wenn die Mehrheit der Franzosen am nächsten Sonntag den Dänen folgen, werden sie nicht bloss den Maastricht-Verträgen eine Absage erteilen, sondern auch ein Politik-Konzept infrage stellen, das dem Volk nichts, gewählten Politikern einiges und ungewählten Technokraten fast alles zur Entscheidung überlässt.

Seit die Ostdeutschen mit dem selbstbewussten Ruf «Wir sind das Volk!» durch ihre Städte zogen, dämmert auch im Westen vielen Bürgern, dass sie allzu lange leichtfertig und bequem ihre politische Verantwortung delegiert haben.

«Das repräsentative System», stellt der Bündnis 90-Vordenker Wolfgang Ullmann fest, «hat seine Grenze erreicht. Die Politik- und Parteienverdrossenheit in der Bundesrepublik und anderswo ist nicht die Folge des Versagens einzelner Politiker, sondern ein strukturelles Problem.»

Deshalb setzt sich Ullmann seit langem dafür ein, dass die neue Verfassung der Bundesrepublik, die 1994 in Kraft treten soll, den Bürgern mehr Möglichkeiten zur Beteiligung bietet. Im Verfassungsausschuss des Bundestages, berichtet er, «sehe ich ermutigende Anzeichen, dass es dafür eine Mehrheit gibt».

Nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten und der folgenden Diskussion über eine Verfassungsreform bot sich Gelegenheit, über die Geschichte der Direkten Demokratie nachzudenken, ihre Geschichte darzustellen und über die Erfahrungen anderer zu berichten. Obwohl ich mir Mühe gab, die deutsche Diskussion ins Zentrum zu rücken und nicht aus Schweizer Perspektive zu schreiben, hatte das lange Stück im SPIEGEL keine Chance. Der Text, zu dem auch ein Interview mit dem Experten, Nationalrat Andreas Gross, gehörte, blieb in der Folge leider unpubliziert.. Erstaunlicherweise oder besser: leider hat der Text wenig Staub ange-setzt, wie gerade der Anfang der Geschichte zeigt...

Da kann der Liberale Ralf Dahrendorf nur warnen: Es sei «kein gutes Zeichen», schrieb er letzthin im Zürcher Wirtschaftsblatt Finanz und Wirtschaft, wenn «besorgte und verlegene Politiker» drückebergerisch «direkt an das Volk und seine Eintagsstimme appellieren». Denn «Volksentscheide laufen immer Gefahr, Stimmungsentscheide zu sein».

Dahrendorf und gleichgesinnten Bedenkenträgern zum Trotz hat die Beteiligungsdemokratie Konjunktur wie nie zuvor. Abstimmen ist en vogue – sei es, wie in Frankreich, weil es die Regierenden so wollen, sei es, wie in Dänemark und Irland, weil es die Verfassung vorschreibt, sei es, wie in der Schweiz und in 23 Staaten der USA, weil es die Bürger verlangen. Und vielenorts wird diskutiert, wie die Mitbestimmung des Volkes verbessert werden könnte.

¹ Anfang November 1992

Besonders in Deutschland scheint der Fortschritt beträchtlich: Die Verfassungen aller neuen Bundesländer enthalten moderne direktdemokratische Instrumente, ebenso das neue Grundgesetz von Schleswig-Holstein.

Die Renaissance der 1762 von dem Genfer Philosophen Jean-Jacques Rousseau in seinem *Contrat social* (Gesellschaftsvertrag) ausgeführten Theorie der Volkssouveränität ist die direkte Folge einer zunehmend bürgerfernen, von undurchschaubaren Apparaten beherrschten Politik.

Die Parteien sind, besonders in Deutschland, von Politik gestaltenden zu Politik verwaltenden und sie usurpierenden Institutionen verkommen. Sie verstehen nicht mehr bloss als Helfer (wie es im Grundgesetz steht), sondern als Verfassungsorgane, ohne die das Gemeinwesen nicht funktionieren könnte (wie das Parteiengesetz suggeriert). Die Streitereien der Parteigrößen mag das Fernsehvolk manchmal ganz unterhaltend finden, dass die Debatte mit dem realen Leben der Regierten etwas zu tun haben könnte, ist allerdings nicht erkennbar.

So drücken halt manche ihre Hoffnungslosigkeit, ihr Verständnismanko mit jenen Mitteln aus, die ihnen in Zeiten der Verzweiflung und der Angst zur Verfügung stehen: Gewalt, Zynismus, Trotz.

Die von der Bundesregierung eingesetzte «Gewaltkommission» stellte schon 1990 in ihrem Bericht «Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt» unter anderem fest, dass «unser Rechtsstaat trotz der breiten Zustimmung, deren er sich erfreut, unter einem partizipatorischen Defizit leidet». Um es auszufüllen, schlugen die Experten vor, sollte auch auf Bundesebene das In-

strument des Volksbegehrens eingeführt werden.

So könnte sich von Zeit zu Zeit der Volkszorn wie Dampf aus einem überhitzten Kessel entladen. Vom Instrument des Volksentscheids, der immerhin in zehn Länderverfassungen das Recht des Volksbegehrens ergänzt und erst wirksam macht, wollten die Fachleute nichts wissen: «Eine grössere Beteiligung der politisch Interessierten darf ... politische Verantwortlichkeit nicht verwischen.»

Das entspricht der traditionellen Haltung der Deutschen zur direkten Demokratie. Wie ein roter Faden zieht sich das Misstrauen der politischen Klasse gegen die Mitsprache der Untertanen durch die letzten 200 Jahre deutscher Geschichte.

Nicht nur durch sie: Die Furcht vor dem Volk ist eine der ältesten Konstanten der Staatskunst. Plato war überzeugt, dass nur eine kleine, speziell geschulte Oberschicht in der Lage sei, das Allgemeinwohl zu gewährleisten. Diese Vorstellung galt als unantastbare Gewissheit – von den deutschen Kaisern des Mittelalters bis zu Lenins Avantgarde der Revolution.

Bis heute erscheint Politik weithin als der Versuch einer Elite, das Volk wie ein allzeit gefährliches Tier zu zähmen und gefügig zu machen.

Der Staat ist nicht ein offener, jederzeit veränderbarer Raum, in dem freie Bürger ihr Zusammenleben gestalten, sondern ein festgefügtes, sich selbst genügendes Ordnungsprinzip, eine «Anstalt» (Wolfgang Ullmann), in der allen eine bestimmte Rolle zugewiesen ist.

«Volksabstimmungen», schimpfte 1921 der deutsche Staatsrechtler Wilhelm

Hasbach, böten Gelegenheit, «Hass, Rachsucht, Verbitterung ebenso feige wie wirkungsvoll Ausdruck zu geben, unbekümmert um das Wohl der res publica.»

Die Vorstellung lebt weiter: Überall, wo in der Bundesrepublik den Bürgern direktdemokratische Rechte zugebilligt werden, ist dafür gesorgt, dass sie diese nur unter schwierigsten Bedingungen, das heisst in der Praxis: nur unter Beteiligung mächtiger Parteiapparate, wahrnehmen können.

In Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Hessen und Berlin bewegen sich die Quoren, die zur Einleitung eines Volksbegehrens nötig sind, zwischen 17 und 20 Prozent der Wählerinnen und Wähler. Die müssen ihren Veränderungswunsch zudem innerhalb von zwei bis vier Wochen unterzeichnen, wobei die Unterschriftslisten ausschliesslich in Gemeindeverwaltungen und oft nur zu den normalen Bürozeiten ausliegen.

In Bayern, das als direktdemokratisches Musterland gilt, ist das Quorum mit fünf Prozent zwar nur halb so gross, aber das Begehren muss innert 14 Tagen zustandekommen.

Am modernsten ist die Mitwirkung in der neuen Verfassung von Schleswig-Holstein geregelt, weil auch kleinere Bürgergruppen mit einer relativ leicht zu organisierenden «Initiative» dem Landtag eine Anregung oder einen Gesetzentwurf unterbreiten können. Geht er nicht darauf ein, kann, wie auch anderswo üblich, ein Volksbegehren eingereicht werden.

Wen wundert's, dass die Bürgerrechte unter solch schwierigen Bedingungen kaum genutzt werden. Seit der Gründung der Bundesrepublik kam ausser-

halb Bayerns nur ein einziges Volksbegehren zustande: In Nordrhein-Westfalen gelang es 1978 der CDU und der katholischen Kirche, die Einführung der Gesamtschule zu verhindern. Alle übrigen Versuche scheiterten bereits in der Anfangsphase an der Hürde des Quorums oder aus formalrechtlichen Gründen.

In Bayern gab es in den letzten 40 Jahren immerhin drei erfolgreiche Volksbegehren: 1968 gegen die Konfessionsschule, 1972 zur Rundfunkfreiheit und 1990 für ein besseres Müllkonzept. Das Ergebnis ist erstaunlich, wenn man weiss, wie behindernd sich das Verbot der Unterschriftensammlung auf Strassen, Plätzen und an anderen öffentlichen Orten auswirkt. Im Allgäuer Hauptort Kempten gab es für 60 000 Einwohner nur ein einziges Eintragungslokal. Die Müllkonzept-Initiatoren mussten in über 200 Fällen Verwaltungsbeschwerde gegen Gemeindeverwaltungen anstrengen, die sich während der Unterschriftensammlung unkorrekt verhalten hatten.

Die Furcht der deutschen Eliten vor der politischen Beteiligung des Volkes gründet, soweit sie sich überhaupt auf Argumente stützt, auf den Erfahrungen während der Weimarer Republik. In den 15 Jahren ihres Bestehens gab es, bei einem Quorum von zehn Prozent, zwei Volksentscheide. Beide – 1926 über die Fürstenenteignung und 1929 über den Young-Plan zur Regelung der Reparationszahlungen – wurden Erfolge der Nationalen Rechten.

Seither gelten Volksabstimmungen bei den demokratischen Parteien als gefährliches Instrument, das reaktionäre oder umstürzlerische Kräfte begünstigt.

Es nützt wenig, dass führende Politologen und Historiker dieses Vorurteil

längst widerlegt haben. Ihren Sieg verdankten die Rechten nämlich vor allem der letzten Hürde, die gegen die Bürgermitbestimmung errichtet wurde, dem Beteiligungsquorum. So kommt der Volksentscheid nicht bloss durch die Stimmenden, sondern auch durch die Abwesenden zustande.

Ausgeheckt, um einer «Minderheitsdiktatur» vorzubeugen, macht diese Verfahrensbestimmung vielerlei Manipulationen möglich. Die einfachste ist der Boykott. Wer zuhause bleibt, ob aus Nachlässigkeit, aus parteipolitischem Kalkül oder aus Angst, hilft, das Ergebnis verfälschen.

Das ist bis heute so: Ende Juni 1988 durften die Bürgerinnen und Bürger von Freiburg im Breisgau über den Bau eines Kongresszentrums entscheiden. Bei einer Beteiligung von 50 Prozent sagten 55 Prozent der Stimmenden nein, und 45 Prozent ja zum Projekt. Trotz der klaren Ablehnung wurde gebaut. Denn den Gegnern war es nicht gelungen, die vorgeschriebenen 30 Prozent aller Stimmberechtigten hinter sich zu scharen.

Mit direkter Demokratie, wie sie Rousseau meinte – «Jedes Gesetz, das nicht vom Volk selbst ratifiziert worden ist, ist nichtig» – hat eine solche Abstimmungsordnung nichts zu tun. Sie markiert bloss eine frühe Etappe ihrer Entwicklung im 19. Jahrhundert.

Um 1830 wurden die Ideen des Genfer Philosophen und die daraus in der französischen Revolution entwickelten Grundsätze in den ersten Schweizer Kantonen praktisch wirksam. Bis sie sich voll entfalteteten, brauchte es weitere 60 Jahre harter innenpolitischer Auseinandersetzungen. In den USA, dem zweiten Land, das Rousseaus revolutionäre Vorstellung

vom staatsbildenden Sozialpakt allzeit entscheidungsfreier Bürger aufnahm, dauerte es sogar weit über 100 Jahre bis die einzelnen Staaten die ihnen passende Form der Volksgesetzgebung gefunden hatten.

In beiden Fällen waren es keineswegs, wie man annehmen könnte, Angehörige einer die progressiven Elite, die die direktdemokratische Avantgarde bildeten, sondern im Gegenteil konservative Volksführer. Sie setzten die Volksrechte als Bremse gegen überbordende Erneuerungs-Begeisterung durch.

Die radikalen Heissporne, zuvorderst deutsche Polit-Asylanten, liessen sich, zum Beispiel 1846 im Kanton Bern von der Notwendigkeit der Einführung des Referendums nur überzeugen, weil es «eine beruhigende Wirkung» ausüben und – konservative – «Revolutionen verhüten» könne.

Folgerichtig errichteten sie hohe Hürden, um das reaktionäre und ungebildete Volk davon abzuhalten, den freisinnig geprägten Fortschritt per Volksentscheid zu hintertreiben. Denn «das Volk», frotzelte der radikale Berner Jakob Stämpfli 1846, sei «im Allgemeinen der idealen Richtung der Gesetze nicht Freund».

Das «Veto», wie diese Notbremse genannt wurde, blieb jahrelang ein zahnloser Papiertiger. In St. Gallen, wo es erfunden wurde, konnte ein Parlamentsbeschluss nur aufgehoben werden, wenn die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten ihn ablehnten. Abwesende wurden als Zustimmende gezählt.

Von 100 Erlassen, die der Grosse Rat des Kantons Luzern zwischen 1842 und 1867 beschloss, wurden 18 durch Ve-

tobebewegungen angefochten, erfolgreich waren bloss zwei.

Erst um 1860, als in verschiedenen Kantonen nach allerlei Wirren die demokratische Bewegung – eine Art basisdemokratische Neue Linke – ans Ruder kam, wurde Rousseaus umstürzlerischer Ansatz der Volkssouveränität konsequent umgesetzt. Als Vorlage für die Modernisierung der Verfassungen im neuen demokratischen Geist dienten vielenorts die 1793 von den Montagnards, dem von Robespierre geführten linken Flügel der Revolutionäre, entwickelten Ideen: Das souveräne Volk sollte – in Verfassungen und Gesetzen – jederzeit in der Lage sein, Neuerungen einzubringen (Initiative) und vom Parlament gefasste Beschlüsse umzusetzen (Referendum). Später hinzugefügt wurde als Ergänzung das Recht zur Abberufung von einzelnen Funktionären oder ganzen Regierungen und Parlamenten.

Es dauerte bis 1891, bis alle zuvor in vielen Variationen in den Kantonen geübten Volksrechte auf die Bundesebene der Eidgenossenschaft übertragen waren: das Referendum – obligatorisch für Verfassungsänderungen, fakultativ für Gesetze – als nachträgliche Korrekturmöglichkeiten und die Initiative als Instrument zur Ergänzung und Erneuerung der Verfassung. Auf die Kantone beschränkt blieb bis heute die Gesetzes-Initiative. (Siehe Kasten: Zuoberst steht das Volk)

Die Schweizer Erfindungen machten vor allem in den USA Eindruck. Wie die Eidgenossen hatten die Amerikaner lange Erfahrungen mit der Versammlungsdemokratie. Die jährlichen Town Meetings in den Kolonien Neuenglands

hatten die britische Regierung so sehr geängstigt, dass sie zeitweise Truppen marschieren liess, um ihnen diesen Brauch abzugewöhnen.

Nach dem Ende des Bürgerkriegs und mit zunehmender Industrialisierung zeigten sich deutlich die Mängel dieser Urversammlungen: Ihr Ziel war nicht, so wenig wie bei den Landsgemeinden der kleinen Alpendemokratien, die offene Auseinandersetzung, sondern die Einstimmigkeit. Die starke soziale Kontrolle, die diese Zusammenkünfte ausübten, taugten nicht zum Interessenausgleich grösserer Gemeinschaften, geschweige denn zur Lenkung eines ganzen Staates.

In seiner neuen Verfassungsgeschichte² widerspricht der Schweizer Staatrechtler Alfred Kölz deshalb der lange unkritisch tradierten Vorstellung, die Volksrechte der Eidgenossen hätten sich aus ihren genossenschaftlichen Traditionen entwickelt. In Wirklichkeit «handelte es sich um die Übernahme von neuen, streng rationalen, individualistischen und egalitären Institutionen, welche die überkommenen Demokratieansätze nach und nach verdrängten.» Die bei den häufigen Verfassungsrevisionen im 19. Jahrhundert rituell wiederholten Hinweise auf die ungebrochene Landsgemeinde-Tradition waren, so Kölz, bloss «ideologische Stützen» zur Überwindung der «Schwellenangst» der Bürger.

Die Amerikaner mussten keine solchen Verrenkungen machen. Ohne Hemmungen konnten sie sich auf die Revolutionäre von 1789 berufen. Dem Volk trauten sie allerdings genauso wenig wie die Schweizer Liberalen. Mehr als das Referendum über Verfassungsän-

² Alfred Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, 660 Seiten, DM 190.--

derungen wollten sie ihren Bürgern zunächst nicht zumuten.

Die Idee, dem Referendum auch die Initiative beizufügen, gewann dann – ähnlich wie zuvor in der Schweiz – durch eine soziale Bewegung an Boden. In den ländlich geprägten Staaten des amerikanischen Westens erkannten um die Jahrhundertwende die Führer der Populisten-Bewegung und später der Progressiven Partei die Chancen, die ihnen direktdemokratische Institutionen zur Durchsetzung ihrer Anliegen boten.

Die Vorkämpfer für Initiative und Referendum oder, amerikanisch kurz: I&R, waren hartnäckige Einzelkämpfer, die ihren Idealen ihre ganze Kraft, oft ihr ganzes Vermögen und nicht selten auch noch ihre Gesundheit opferten.

Einer dieser Helden war William Simon U'Ren aus Oregon. 1859 als Sohn englischer Einwanderer geboren, kannte der gelernte Schmied und studierte Rechtsanwalt die Probleme des einfachen Volkes aus eigener Anschauung: Bevor er sich im Nordwesten niederliess, hatte er an verschiedenen Orten als Bergarbeiter, Redakteur und Funktionär der Republikanischen Partei gewirkt.

1892 gab ihm eine wohlhabende, fortschrittliche Farmerfamilie – «Der Einsatz für eine gute Politik ist für uns, was für andere die Religion» – eines der ersten Bücher, das die Einführung der Volksrechte nach dem Vorbild der Schweiz propagierte. Die Lektüre war für ihn eine Art Erweckungserlebnis; von Stund an gehörte sein Leben I&R.

«In unserer Schmiede», erklärte er seinen geradezu religiösen Eifer, «gab es Werkzeuge für alle denkbaren Tätigkeiten – wie in anderen Handwerken und

Berufen. Nur nicht in der Politik. In der Politik, die doch dem gesellschaftlichen Leben zugrunde liegt, waren altmodische Werkzeuge in Gebrauch, die den Fortschritt hemmen anstatt ihn zu fördern. ... Warum gab es keine Werkzeugmacher für die Demokratie?»

U'Ren füllte die Lücke, indem er Vertreter des Bauernverbandes und der Gewerkschaften dazu brachte, die Oregon Direct Legislation League zu gründen. Nach vielen Enttäuschungen und Rückschlägen konnte er 1902 seine Mitbürger von den Vorteilen der Volksgesetzgebung überzeugen.

Kein anderer Amerikaner hat in seinem Leben so viele Initiativen und Referenden organisiert wie U'Ren, der 1949 90jährig starb. Er kämpfte gegen Bahn-Freikarten für Politiker und für die Volkswahl der Senatoren, für Primärwahlen vor der Präsidentenkür und für das Amtsenthebungsverfahren gegen unfähige Staatsdiener.

Inzwischen ist das Initiativrecht in 23 der 50 US-Bundesstaaten in Gebrauch. Besonders beliebt ist die Institution in Kalifornien – auch dank dem Autohändler Ed Koupal, der 1967, nach der Wahl Ronald Reagans zum Gouverneur, seine Firma verkaufte und den Rest seines Lebens und sein ganzes Vermögen für die Volksrechte einsetzte.

Wie der Pionier U'Ren, erlebte auch Koupal mehr Niederlagen als Siege – die schwerste gleich zu Beginn, als er versuchte, Reagan aus dem Gouverneursamt zu verjagen. Erfolg hatten dagegen einige Umweltschutz-Initiativen. Als Koupal 1976 mit 48 an Krebs starb, war sein grösstes Projekt, die Volksrechte auch in die Bundesverfassung einzuführen, unvollendet. Trotzdem gilt er – so der Verbraucherschützer Ralph Nader – als «Erneuerer der

Volksrechte.» Ihm sei es «zu verdanken, dass diese lebenswichtigen Instrumente der Bürgerbeteiligung in vielen Staaten als Mittel der Politik wieder allgemein anerkannt sind.»

An der Ostküste, wo seit der Mitte des letzten Jahrhunderts starke urbane Eliten die Politik bestimmen, sind direktdemokratische Rechte weniger populär. Alle Versuche, die Volksgesetzgebung einzuführen, scheiterten jeweils an der Furcht des anglo-irischen und deutschstämmigen Establishments vor den wenig gebildeten Einwanderermassen aus den Mittelmeerländern und Osteuropa.

Die amerikanischen Gegner argumentierten damals wie die europäischen Skeptiker heute: Die Volksrechte können leicht von Demagogen ausgenutzt, die Staatstätigkeit durch unberechenbare Abstimmungen gefährdet oder durch den Entzug von Steuergeldern sogar lahmgelegt werden.

So unberechtigt solche Befürchtungen damals waren, so unberechtigt sind sie heute. Von den 19 Volksbegehren, die zwischen 1978 und 1984 in US-Bundesstaaten eine Steuerermässigung zum Ziel hatten, waren bloss drei ein Erfolg. «Die Urteilskraft des amerikanischen Volkes», resümierte der Umfragepapst George Gallup 1984, «ist äusserst gesund. Die Öffentlichkeit war ihren Führern immer weit voraus.»

Schon 1911 hatte der nachmalige Präsident Woodrow Wilson eingeräumt: «Ich habe 15 Jahre lang gelehrt, dass die Volksgesetzgebung nicht funktioniert. Ich kann es heute noch theoretisch bewiesen. Aber in der Praxis funktioniert sie eben doch.»

In der Schweiz versuchen rechtsgerichtete Gruppen seit vielen Jahren, ihre

ausländerfeindliche Politik per Volksentscheid durchzusetzen – ohne Erfolg. Zwar gelingt es ihnen manchmal, die nötigen Unterschriften für eine Initiative zu sammeln, doch in den Abstimmungen liessen sich die Bürger nie von den demagogischen Parolen verführen.

Die Feststellungen über die Klugheit des Volkes sollten allerdings nicht dazu verleiten, die Probleme der direkten Demokratie in den heutigen, hochkomplexen Industriegesellschaften zu verkennen. Volkssouveränität von Fall zu Fall kann es nicht geben. Wer anerkennt, dass das Volk das letzte Wort hat, muss zum Risiko stehen, dass die gesellschaftliche Entwicklung langsam wird.

So beklagten Schweizer Linke jahrzehntelang, dass sich die Bürger, blind für ihre eigenen Interessen, in sozialen Fragen leicht von konservativen Angstparolen beeinflussen liessen und fortschrittliche Neuerungen zunächst ablehnten.

Sie verzichteten ebenso auf besseren Mieterschutz und die betriebliche Mitbestimmung wie auf eine Mutterschaftsversicherung und – noch im letzten April – auf eine Neuverteilung der Gesundheitskosten.

Es ist nicht abzustreiten, dass das Gesetzesreferendum gut organisierten und finanziell potenten Wirtschaftsverbänden die Möglichkeit gibt, im Parlament beschlossene Neuerungen nachträglich auszubremsen und so den allgemeinen gesellschaftlichen Fortschritt zu verlangsamen.

Neuerdings sehen die Progressiven aber in dem schwieriger zu handhabenden Instrument der Initiative ein taugliches Mittel zur Gestaltung fortschrittlicher Politik. Nie seit 1891 wurden so

viele Volksbegehren eingereicht wie in den letzten zehn Jahren. Und wichtiger: Noch nie waren so viele erfolgreich.

Per Volksbegehren setzten die Fortschrittler ein Moratorium für Atomanlagen durch, erschreckten mit ihrer Initiative zur Abschaffung der Armee die Militärs und verhinderten den Bau einer Kaserne und eines Schiessplatzes in einem Hochmoor. Im letzten Mai und Juni gelang ihnen mit einer Initiative gegen die Anschaffung neuer Kampfflugzeuge sogar ein Rekord: Sie wurde innerhalb eines Monats von über einer halben Million Bürgerinnen und Bürgern unterschrieben.

Die Erfolge machen die Rechte nervös. Ihr bevorzugtes Polit-Instrument, das Referendum, verliert bei der zunehmenden Integration des Landes nämlich in vielen Bereichen seine Schlagkraft.

Deshalb orchestriert Christoph Blocher, erfolgreicher Unternehmer und Führer des reaktionären Flügels der Schweizerischen Volkspartei, derzeit seine Kampagne gegen die Europa-Integration mit der Warnung vor dem Untergang der direkten Demokratie. «Auf das Referendum als Bremsinstrument», gibt er offen zu, «wollen wir nicht verzichten.»

Wie er das meint, zeigte Blocher jüngst mit der Organisation eines Referendums gegen vier Gesetzesänderungen, die eine längst überfällige Parlamentsreform ermöglichen sollen. Unter seiner Anleitung lancierten einige Studenten der Handelshochschule St. Gallen die Kampagne. Die Unterschriftensammlung besorgte gegen gutes Geld eine spezialisierte PR-Firma.

Die Neue Zürcher Zeitung («Die direkte Demokratie ist keine Spielerei») war so empört über das Strohmann-Referendum,

dass sie ihre Leser ausnahmsweise mit einer ausführlichen Enthüllungs-Story erfreute.

Es ist klar, dass der Gebrauch der Volksrechte je nach politischem Standpunkt ärgerlich sein kann. Der Schweizer Finanzminister, dem das Volk mehrmals die Einführung der Mehrwertsteuer verwehrte, fragte letztes Jahr verzweifelt, ob «wir mit unserem System der direkten Demokratie noch handlungsfähig sind». Hätte sein Vorschlag reüssiert, wäre dem Minister die Frage nie eingefallen. Stattdessen hätte er seine Landsleute für ihre Weisheit und Voraussicht gelobt.

Unbestritten ist, dass die Schweiz bei einem Beitritt zum EWR-Binnenmarkt und später zur EG ihre Volksrechte anpassen muss. Alles, was endgültig in Brüssel entschieden wird, müsste dem Referendum entzogen bleiben. Und auch das Initiativrecht könnte nur auf Gegenstände angewendet werden, die das Land oder die einzelnen Kantone eigenständig regeln können.

Kein Schaden, findet der Zürcher Bankier Hans J. Bär. Für den Altliberalen ist die ganze «direkte Demokratie, wo über jedes und alles abgestimmt wird, ein Luxus, der viel zu viel Zeit beansprucht und den am Ende niemand versteht».

Die Äusserung ist eine exotische Ausnahme. So elitär und oberflächlich wagte sich kein Politiker zu äussern. Denn auch wenn sich oft weniger als die Hälfte der Stimmberechtigten in Bundesdassen an die Urne bemühen, würde die grosse Mehrheit eine Einschränkung ihrer Mitsprachemöglichkeiten keinesfalls hinnehmen.

Deshalb arbeiten vorab bürgerliche Politiker unter dem bedrohlichen Stichwort «Verwesentlichung» an Vorschlä-

gen, die eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen, eine Verkürzung der Sammelzeiten und – als Folge der Anti-Kampfjet-Initiative – neue Formvorschriften umfassen sollen.

Die Sozialdemokraten wollen die Integrationsdebatte nicht zu einer Beschränkung, sondern möglichst zu einem Ausbau der Volksrechte nutzen. Erstmals seit 100 Jahren sollen dem Mitbestimmungs-Repertoire neue Elemente angefügt werden: Ein «konstruktives Referendums» schüfe die Möglichkeit, über Gesetze Varianten-Abstimmungen durchzuführen; mit der «Euro-Initiative» könnte das Volk die Regierung verpflichten, in Brüssel einen Problemlösungsvorschlag einzubringen.

Andreas Gross, 40, als Politologe mit der Theorie der direkten Demokratie befasst und als Miterfinder der Armeeabschaffungs- und Anti-Kampfjet-Initiativen mit ihrer Praxis vertraut, hält es für denkbar, dass sich diese Idee auch in andern Ländern durchsetzen liesse.

Ob sich auch jene Europäer überzeugen liessen, die bislang bloss gelegentlich nach Lust und Laune ihrer Regenten in «cäsaristisch-napoleonischer Manier» (so der Staatsrechtler Alfred Kölz) zu einem Plebiszit gerufen wurden, wie die Franzosen, oder überhaupt nie gefragt werden, wie die Deutschen,

steht allerdings dahin.

Sicher ist Gross aber, dass die verbesserte Beteiligung des Volkes überall unausweichlich ist. (Siehe Interview.)

Hat nicht sogar Jacques Delors, Inbegriff des Brüsseler Schaltheblers, unlängst in Aachen bei der Entgegennahme des Karls-Preises davon gesprochen, man müsse, «den Bürgern die Angst nehmen, dass ihre Belange von einer fernen Technokratie entschieden werden»?

Wie weit es auf dem Weg in ein Europa der allzeit beteiligten Citoyens noch ist, zeigt die Bonner Verfassungsrevision. Die CDU, signalisierten vor kurzem ihre Vertreter in der Verfassungskommission, könnte sich trotz schweren Bedenken dazu bereit finden, das neue Grundgesetz dem Volk zur Abstimmung vorzulegen – äusserstenfalls und ganz ausnahmsweise.

«Die herrschende politische Schicht», weiss Wolfgang Ullmann seit er im Bonner Treibhaus sitzt, «ist so auf Parteistrukturen fixiert, dass sie alles fürchtet, was das ändern könnte.»

© Jürg Bürgi 1992

«Bürger entscheiden vernünftiger als Parlamentarier»

Interview mit Andreas Gross über direkte Demokratie im künftigen Europa

Herr Gross, in Theorie und Praxis missionieren Sie für die direkte Beteiligung der Bürger in der Politik. In Ihrer Heimat kam ihre Initiative gegen den Kauf neuer Kampfflugzeuge mit einer Rekordbeteiligung zustande. Warum sollen die übrigen Europäer solches Schweizer Brauchtum übernehmen?

ANDREAS GROSS: Die direkte Demokratie ist viel mehr als eidgenössische Folklore; sie ist eine revolutionäre Idee aus Frankreich, die die Menschen für mündig genug hält, ihr Schicksal in die eigenen Hände zu nehmen. Ich bin überzeugt, dass dazu alle Europäer fähig sind, auch wenn ihnen dies viele Politiker nicht zutrauen wollen.

Was bietet denn die direkte Beteiligung mehr, als der fast überall bewährte Parlamentarismus?

GROSS: Sie bricht das Monopol auf politische Entscheidungen. Politik kann durch die direkte Beteiligung der Bürger wieder als Lernprozess verstanden werden. Das grösste Privileg der Mächtigen ist doch, dass sie auf Lernen verzichten können. Die grossen Probleme, die auf uns Europäer zukommen, sind aber nur zu lösen, wenn alle am politischen Lernprozess beteiligt werden.

Das scheint uns etwas gar idealistisch. Als Schweizer wissen Sie doch, dass die Mehrheit der Bürger an den Abstimmungen gar nicht mehr mittun mögen.

GROSS: Das stimmt so nicht. An der Abstimmung über die Abschaffung der Armee nahmen zum Beispiel 70 Prozent der Stimmberechtigten teil. In den achtziger Jahren hatten in der Eidgenossen

Andreas Gross, 40, Politikwissenschaftler und sozialdemokratischer Abgeordneter im Schweizer Bundesparlament, beschäftigt sich seit 20 Jahren theoretisch und praktisch mit Fragen der direkten Beteiligung der Bürger an der Politik. Gross setzt sich dafür ein, dass in eine künftige europäische Verfassung direktdemokratische Instrumente aufgenommen werden. Die Vereinigung «Eurotopia», deren Mitgründer er ist, soll die Idee populär machen.

schaft die Abstimmungen mehr Zulauf als die Wahlen. Man darf annehmen, dass die Leute die direkte Mitsprache in Sachfragen interessanter finden.

Jedenfalls ist die direkte Demokratie kein Mittel, um Neuerungen schnell in die Tat umzusetzen. Im Gegenteil: Sie hemmt die Veränderung auch dort, wo dringend nötig ist.

GROSS: Der Fortschritt kommt etwas langsamer voran, das stimmt. Dennoch ist die direkte Demokratie wahrscheinlich effizienter. Die strengen Umweltvorschriften in Kalifornien und in der Schweiz kamen zum Beispiel nur zustande, weil die Bürger darüber abstimmt und dabei die Industrie-Lobbies weitgehend ausgeschaltet waren. Ist einmal ein Fortschritt erreicht, kann er auch von einem neuen Parlament nicht einfach rückgängig gemacht werden.

Das parlamentarische System bietet dagegen den Vorteil, dass es auf Fehlentwicklungen schneller reagieren und Fehlentscheide schneller korrigieren kann. Das ist mit Volksabstimmungen nicht zu schaffen.

GROSS: Wichtig ist, dass der politische Prozess in einem direktdemokratischen System nicht nur weniger sprunghaft, sondern auch breiter verläuft. Die parlamentarische Demokratie reduziert die Wahlmöglichkeit der Bürger auf die Parteiprogramme, die einander oft gleichen wie Pepsi und Coke. Wirkliche Alternativen kommen im Parteien-Spektrum kaum zum Ausdruck. Politische Ansichten lassen sich beim Wählen nicht artikulieren.

Wie das?

GROSS: Wer in den achtziger Jahren in der Bundesrepublik gegen die Stationierung von Raketen aber für eine bürgerliche Wirtschaftspolitik war, konnte weder die SPD noch die Grünen wählen. In der Entscheidung für die CDU konnte sich aber die Opposition gegen die Raketen nicht artikulieren. Direkt-demokratische Instrumente schaffen die Möglichkeit, den politischen Willen differenziert zu formulieren – einerseits für Parteien, andererseits über konkrete Sachfragen.

Mit Ihrer Bewegung „Eurotopia“ möchten sie diese Möglichkeiten auf europäischer Ebene durchsetzen.

GROSS: Bisher gibt es in Europa nur die Alternative: Entweder man ist für die Demokratie und muss darum die bestehende nationalstaatliche Organisation des Kontinents aufrechterhalten, oder man ist für die zweifellos notwendige Integration und nimmt dabei einen Abbau der Mitspracherechte in Kauf. Eurotopia will beides verbinden: Die Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger durch einen Ausbau der Demokratie in einer europäischen Verfassung. Neben einem entscheidungsfähigen Parlament gehört auch die Möglichkeit der Bürger dazu, in existentiell wichtigen Fragen direkt mitzuentcheiden.

Ihr Projekt versteht sich selbst als Utopie. Wie konkret sind denn ihre Vorstellungen?

GROSS: „Jede Utopie“, sagte Ernst Bloch, „ist eine Transzendenz der Gegenwart“. Eurotopia ist ein Projekt in die Zukunft, das Orientierung bieten soll. Wir wissen, dass die Wirklichkeit nie so sein wird, wie wir uns das idealerweise vorstellen. Aber: Das Ziel einer europäischen Verfassung ist sicher erreichbar.

In einer sehr fernen Zukunft.

GROSS: Die Debatte über den Maastricht-Vertrag, besonders wenn die Franzosen ihn ablehnen, wird Europa und die EG durchschütteln. Die grosse Diskrepanz zwischen der weit gediehenen wirtschaftlichen und der kaum existierenden politischen Integration provoziert Skepsis und Ablehnung. Das muss in den nächsten zehn bis 15 Jahren geändert werden. Das ist auch der Zeitrahmen, den wir uns für das Entstehen einer europäischen Verfassung vorstellen.

Was sollte diese Verfassung denn für direktdemokratische Instrumente enthalten?

GROSS: Das Wichtigste ist, dass eine künftige europäische Verfassung nicht ohne direkte Beteiligung der Bürger geändert werden kann. Am Anfang wird nämlich der Katalog der gesamteuropäischen Kompetenzen relativ kurz sein. Später wird sich der Wunsch oder die Notwendigkeit nach Erweiterungen einstellen. Und da müssen die Bürger beteiligt sein – durch ein Vorschlagsrecht per Volksbegehren.

Das wird gigantische Unterschriftensammlungen nötig machen.

GROSS: Das ist wohl unvermeidlich. Ich stelle mir vor, dass zwei Prozent der stimmberechtigten Europäer eine solche Initiative unterzeichnen müssten, damit sie im Parlament debattiert und anschliessend an der Urne entschieden werden könnte.

Zum Initiativrecht gehört das Referendumsrecht wie die Kehrseite einer Medaille.

GROSS: Ja. Unterschriftensammlungen über Gesetze kann ich mir aber eigentlich nicht vorstellen. Es ist aber klar, dass über Verfassungsänderungen abgestimmt werden müsste, auch wenn sie vom Parlament ausgehen. Um unnötigen Aufwand zu vermeiden, könnte dafür der Antrag einer qualifizierten Parlaments-Minderheit zur Voraussetzung gemacht werden.

Und über anderes als die Verfassung hätten die Europa-Bürger nichts zu sagen?

GROSS: Doch. Ich fände es wichtig, wenn es auch ein Antragsrecht – nach heutiger Organisation an die EG-Kommission, später ans EG-Parlament – gäbe.

Wäre das in einem so grossen Gebilde sinnvoll? Stellen Sie sich vor, dass sich dereinst Norweger und Portugiesen mit ihrer ganz und gar unterschiedlichen Geschichte, mit ihrem vollkommen verschiedenen Politikverständnis für ein gemeinsames Volksbegehren eintragen könnten?

GROSS: Künftige europäische Politik wird nur möglich sein, wenn wir lernen, gemeinsam zu handeln, weil wir verschiedener Herkunft sind. Voraussetzung ist die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, die über allgemeine Lektüre von SPIEGEL oder Le Mon-

de und über das gemeinsame Betrachten der gleichen Fussballspiele hinausgeht. Der Kern der direkten Demokratie ist ja der Zwang zur Debatte. So muss sich auch die Meinungsbildung künftig grenzüberschreitend gestalten.

Das tönt gut. In der Praxis werden es dann die Franzosen und die Deutschen sein, die alle andern überstimmen.

GROSS: Auf gar keinen Fall. Denn der Schutz der Minderheiten und der kleinen Einheiten, wie er im australischen oder im Schweizer System vorgesehen ist, gehört natürlich als Grundprinzip in die neue Verfassung. Es muss ein Zweikammer-System geben, in dem die Gliedstaaten und möglichst auch die Regionen vertreten sind. Dieses parlamentarische Muster muss auch bei Abstimmungen spielen. Verfassungsänderungen könnten nur zustandekommen, wenn nicht nur eine Mehrheit der Abstimmenden, sondern auch eine Mehrheit der Gliedstaaten oder Regionen einverstanden sind.

Kommen wir zurück auf den Boden: Wie wollen Sie gewährleisten, dass sich nicht Extremisten aller Art der direkten Demokratie bedienen, um ihre Ziele durchzusetzen?

GROSS: Eine künftige europäische Verfassung wird einen Grundrechtskatalog enthalten – zum Beispiel die Europäische Menschenrechtserklärung von 1948 – der unantastbar ist. Volksbegehren, die dazu in Widerspruch stehen, sind ungültig.

Daneben bleibt aber immer noch viel Platz für Demagogen und Volksverführer.

GROSS: Selbstverständlich werden auch Extremisten die direktdemokratischen Instrumente gebrauchen. Das ist

auch gut so. Denn Ausländerhass oder Fremdenangst können nicht durch Wegsehen und Totschweigen überwunden werden. Die direkte Teilnahme an der Politik zwingt alle, ihre Ansichten und Vorschläge offen zu äussern...

...um das unbedarfte Wahlvolk zu verführen.

GROSS: Das wird nicht gelingen. Die Erfahrungen der USA und der Schweiz zeigen, dass die Bürger insgesamt sogar vernünftiger entscheiden als Parlamentarier.

Sie sprechen von Erfahrung, fordern aber die Einführung der direkten Demokratie jetzt für Leute, die damit noch nie Umgang hatten. Ein bescheidener Beginn auf lokaler Ebene wäre wohl klüger.

GROSS: Es ist unbestritten, dass Demokratie nirgends so gut geübt werden kann wie im überschaubaren, nahen Lebensbereich. Unsere Vorschläge wollen der Entwicklung und Weiterentwicklung der Bürger-Beteiligung auf kommunaler, regionaler oder nationaler Ebene ja nicht Konkurrenz machen. Andererseits macht es aber keinen Sinn zu ignorieren, dass schon heute bis 60 Prozent aller politischen Entscheide übernational getroffen werden. Dadurch findet eine Erosion der Demokratie statt, die nur durch supranationale Partizipation aufgehoben werden kann.

So sollten Ihrer Ansicht nach zum Beispiel die Deutschen über Europa-Fragen abstimmen, auch wenn sie sich zuhause zu ihren deutschen Problemen nicht äussern können?

GROSS: Ja. Aber ich nehme an, dass bis dahin auch die Deutschen eigene direktdemokratische Rechte errungen haben.

Haben Sie auch Ideen, die sich kurzfristig verwirklichen liessen und eine direktdemokratische Kultur entwickeln könnten?

GROSS: In der Schweiz wird derzeit die Idee der Euro-Initiative diskutiert. Sie zielt darauf ab, die Regierung per Volksbegehren auf ein bestimmtes Verhalten gegenüber europäischen Behörden zu verpflichten. Das neue Instrument könnte schnell eingeführt werden und wäre geeignet, auf nationaler Ebene, die Demokratie-Erosion, von der ich sprach, aufzuhalten.

Das könnte auch in anderen Ländern funktionieren.

GROSS: Ja. Euro-Initiativen könnten übernational politische Debatten in Gang setzen. Stellen Sie sich vor, dass gleichzeitig in verschiedenen Ländern Unterschriftensammlungen mit dem Ziel stattfänden, die Regierungen auf eine bestimmte Politik, zum Beispiel im Umwelt- oder Abrüstungsbereich, zu verpflichten.

Dafür brauchen wir aber keine europäische Verfassung.

GROSS: Die Idee hat zwar den Vorteil, dass sie schnell zu verwirklichen ist. Aber sie reicht nicht aus, um den Aufbau und die Gestaltung Europas zur Sache der Bürger zu machen. Deshalb bin ich fest überzeugt, dass die Gestaltung einer Europa-Verfassung zu einem Hauptthema in den neunziger Jahren werden muss.

© Jürg Bürgi, Andreas Gross 1992