

DIE SCHWEIZ EIN SONDERFALL?

Martin Bühler
IRI Europe.
Generalsekretär

Angesichts der Diskussionen über die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in den westlichen repräsentativen Demokratien kann der Eindruck entstehen, die Schweiz sei mit ihrer über 150-jährigen Erfahrung mit direkter Demokratie eine exotische Ausnahme. Dass dem nicht so ist, zeigt ein kleiner Exkurs in die Geschichte, ohne den die heutige Realität nicht verständlich würde.

Die direkte Demokratie ist keine Innovation der Schweizer Gesellschaft, sondern ein Kind der Aufklärung und der französischen Revolution. Ohne sie und ohne den Kampf der europäischen Bürgerinnen und Bürger für mehr Demokratie gäbe es in der Schweiz keine direkte und verbindliche Bürgerbeteiligung.

Während der Helvetik (1803-1805) erhielt die Schweiz mit französischer Unterstützung eine radikale Verfassung, die einen repräsentativen Zentralstaat entwarf und radikal mit alten Werten und Normen brach. Ein brutaler Bürgerkrieg, der nur mit französischen Truppen beendet werden konnte und der nur dank der Mediation von Napoleon I beendet werden konnte, hinterliess er Wunden und Narben, die die zukünftige Entwicklung der Schweiz stark beeinflussen sollten. Nach diesen Erfahrungen war die Ausgestaltung der politischen Schweiz geprägt vom Gedanken, alle einzubeziehen und einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Kulturen und Regionen zu schaffen.

Nach der Regeneration, die die vorrevolutionären Verhältnisse wieder herzustellen versuchte, entwickelt sich in den Kantonen überall demokratische Bewegungen, die das alte Regime zu abgelösen begannen, und erste Erfahrungen mit demokratischen Institutionen gesammelt werden konnten. In einem verhältnismässig unblutigen Bürgerkrieg setzten sich 1848 die urbanen,

industrialisierten und meist protestantischen Kantone gegen die ländlichen, von Landwirtschaft geprägten und meist katholischen Kantone durch und schufen die Confoederatio Helvetica, den Bundesstaat Schweiz.

Dass die Grossmächte nicht intervenierten, hing mit der Tatsache zusammen, dass in allen Ländern rund um die Schweiz demokratische Revolutionen die Aristokratie bedrängten und die militärischen Mittel in den eigenen Ländern gebunden waren. So gelang es den Schweizer Bürgerinnen und Bürger, ihre erste, autonome Verfassung zu schaffen, vorerst eine repräsentative Demokratie, die nur die Volksinitiative zur Totalrevision der Verfassung kannte.

DIE DEMOKRATISCHE BEWEGUNG

Zu Beginn des Bundesstaates entwickelte sich eine herrschende Klasse aus Vertretern des reichen Bürgertums, der Vertreter der Industrie in den Zentren wie Zürich und Basel und der Finanzen. Die neu erwachsene Oligarchie war an der Teilung der Macht grundsätzlich nicht interessiert, was bei vielen Bürgern dazu führte, dass sie sich um den Erfolg ihres Kampfes betrogen fühlten und sich mit anderen in der demokratischen Bewegung zusammenschlossen. In allen Kantonen engagierten sich Industrielle ausserhalb der Zentren, Arbeiter und Bauern zusammen und gründeten radikaldemokratische Parteien und Gruppen, die die direkte Bürgerbeteiligung forderten und in den einzelnen Kantonen zu direktdemokratischen Verfassungen schufen und so den Bürgern – damals nur Männern – direkte Interventionsinstrumente in die Hand gaben.¹ So erhielt der Kanton Zürich dank Unterstützung von fortschrittlichen europäischen Emigranten, die in ihren Ländern wegen ihrer demokratischen Haltung verfolgt wurden.

¹ So schrieb Salomon Bleuler, einer der Führer der demokratischen Bewegung im Kanton Zürich, im Landboten vom 27. Februar 1868: „Zwischen Volk und Staatsleitung muss stets die innigste Wechselwirkung besehen. Das Volk erwartet von seinen obersten Behörden heilsame Anregungen, und diese wiederum können nur aus dem Volke – wie aus einem ewig frischen Quell – Begeisterung, Kraft und Weisheit schöpfen. Ja Weisheit! Denn das Volk in seiner Gesamtheit wird immer unendlich gescheiter sein als selbst der klügste Einzelne und das einsichtigste Kollegium.“ (Gross, Anderas (2000), Parlament, Regierung und Volksrechte, Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Schulthess, Zürich)

Auf Bundesebene wurde 1871 das Referendum und 1891 die Volksinitiative eingeführt. Die Demokratisierung der Schweiz stellte das repräsentative System nie grundsätzlich in Frage, sondern verlangte, dass auch Bürger in Sachfragen jederzeit intervenieren können und zur Entwicklung mitbestimmen können.

INSTRUMENTE DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Heute können die Schweizer und Schweizerinnen mit folgenden Instrumenten in den politischen Prozess eingreifen und für die Politik verbindliche Entscheidungsprozesse auslösen. Dabei zeigt sich, dass in den einzelnen Gemeinden und Kantonen auch heute noch weitgehender Rechte ausgestaltet wurden als auf Bundesebene. Die Instrumente der direkten Demokratie in der Schweiz sind das obligatorische Referendum, das fakultative Referendum und die Volksinitiative. Das obligatorische Referendum bedeutet, dass es bei bestimmten Sachfragen immer eine Volksabstimmung gibt. Der Katalog der Themen, die mit dem einem obligatorischen Referendum entschieden werden, sind in der Verfassung festgelegt und betreffen Änderungen der Verfassung oder Beitritt zu internationalen Organisationen mit zwingendem Charakter. In diesem Fragen muss immer das Volk entscheiden und die Regierung kann nicht anders, als eine Abstimmung zu veranlassen. Mit dem fakultativen Referendum kann eine Gruppe einen Entscheid des Parlamentes oder der Regierung einer Volksabstimmung unterstellen, falls es ihr gelingt innerhalb von 3 Monaten 50'000 Bürgerinnen und Bürger zu überzeugen, mit ihrer Unterschrift eine Volksabstimmung zu verlangen. Während sowohl das fakultative wie auch das obligatorische Referendum Entscheide der repräsentativen Demokratie hinterfragen, können mit der Initiative politische Projekte vorgeschlagen und zur Diskussion gestellt werden. 100'000 Bürgerinnen und Bürger können so eine Vorlage einbringen, um die sich Parlament und Regierung kümmern müssen und die immer vom Volk entschieden wird. Dank Referendum und Initiative wird es möglich, die Ressourcen der Bürgerinnen und Bürger für die Gemeinschaft zu nutzen und die Politik nahe an den Bedürfnissen des Volkes zu gestalten.

Damit Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeiten der direkten Demokratie nutzen, müssen diese einfach und klar sein. Die Hürden für Initiative und Referendum dürfen nicht hoch sein, sondern müssen die Menschen einladen, diese zu nutzen. Nur so ist gewährleistet, dass direkte Demokratie ihre Wirkung entfalten kann. Zu hohe Hindernisse auf dem Weg zu Initiative oder Referendum frustrieren Menschen und wirken oft als Alibiübungen der Herrschenden.

Diese Wirkung ist nur gewährleistet, wenn Abstimmungen regelmässig in nicht zu grossen Abständen stattfinden. In der Schweiz sind dies pro Jahr vier Wochenende.

ABSTIMMUNGSWOCHENENDE VOM 29.11.2009

In der Schweiz gibt es drei Ebenen des politischen Handelns: den Bund, den Kanton und die Gemeinde. Die Kompetenzen sind klar geregelt und jede Ebene verfügt über eigene Möglichkeiten, Steuern und Gebühren zu erheben. An einem Abstimmungswochenende finden Abstimmungen zu Projekten auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene statt. Dies kann zu einer Fülle von Vorlagen führen, die für die Stimmberechtigten eine grosse Herausforderung sein können. Im November 2008 kamen so 14 verschiedenen Vorlagen vors Volk. Am 29.11. wurde in Bülach, einer Stadt von 17'000 Einwohnern im Kanton Zürich, über drei nationale und ein kantonale Vorlage abgestimmt. Gleichzeitig wurde eine Ersatzwahl in die Regierung des Kantons Zürich getroffen. Die vier Vorlagen waren:

- Initiative zum Verbot des Export von Kriegsmaterial von er Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA)².
 - Diese Initiative wurde deutlich mit 68,2% Nein-Stimmen abgelehnt. Die Stimmbeteiligung betrug 57,3%.

² Die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee hatte 1987 eine Initiative zur Abschaffung der Armee eingereicht. Diese galt vielen als unmögliches Projekt, da die Armee in der Schweiz wegen des 2. Weltkriegs eine fast mystische, mindestens tabuisierte Bedeutung hatte. Viele waren überrascht, als bei der Abstimmung am 26.11.1989 mehr als eine Million Schweizer und Schweizerinnen der Initiative zustimmen und damit der herrschenden Klasse klar machte, dass auch in der Schweiz der Kalte Krieg zu Ende war.

- Initiative zum Verbot von Minaretten³
 - Die Initiative wurde überraschend mit 57,5 % Ja in 22 Kantonen angenommen.
- Obligatorisches Referendum zur Verwendung der Abgaben auf Kerosen für den Flugverkehr, was eine Verfassungsänderung nötig machte.
 - 69% Ja-Stimmen wurde die Vorlage angenommen.
- Die Bülacher Vorlage kam zur Abstimmung, weil eine Minderheit des Parlaments eine Abstimmung der Schaffung einer Kinderkrippe für Babys verlangt, nach dem das Parlament knapp zugestimmt hatte (Behördenreferendum).
 - Die Vorlage wurde mit 54,2% Nein-Stimmen abgelehnt.

In der Schweiz gibt es sehr wenige Themen, die nicht über direktdemokratische Instrumente gesteuert werden können. Dies ist ein weiteres wichtiges Element eines wirkungsvollen Designs der direktdemokratischen Prozesse.

NUTZUNG VON INITIATIVE UND REFERENDUM

Die Nutzung der Instrumente der Direkten Demokratie können keinen bestimmten politischen Lagern zugeordnet werden. Rechte wie linke Gruppierungen, Organisationen, Verbände und Parteien setzen sowohl Referendum wie Initiative ein, um auf die Politik Einfluss zu nehmen. Während moderne, weltoffene Kräfte eher auf die Initiative setzen, da mit dieser eine neue Idee lanciert und Tendenzen zur Veränderung bewusst gemacht werden und in den gesellschaftlichen Diskurs integriert werden können, wählen wertkonservative Kräfte eher das Referendum, mit dem sie eine politische Veränderung, die von Parlament oder Regierung beschlossen wurden, rückgängig gemacht werden können. Nimmt man die Metapher des Autofahrens, so wurde die Initiative bis in die 80iger Jahre als Gaspedal bezeichnet, mit dem eine Entwicklung beschleunigt werden konnte. Das

³ Diese Initiative wurde von Kreisen aus der nationalkonservativen Schweizerischen Volkspartei (SVP) und christlicher Fundamentalisten lanciert. Diese Partei hat seit den 1980iger Jahren die Themen der Politik stark bestimmt. Ihr Präsident war der reiche Industrielle Christoph Blocher, der 2004 in Bundesrat gewählt und 2008 wieder abgewählt wurde.

Referendum hingegen hatte die Funktion der Bremse, die Veränderungen verlangsamt oder gar verhindert. Der Neoliberalismus und mit ihm verbunden Rückwärtsgewandtheit in sozialen, ökologischen und kulturellen Themen machte jedoch klar, dass die Instrumente der direkten Demokratie nicht mit progressiv oder konservativ gleichgesetzt werden können. In einer fortschrittlichen Gesellschaft wird das Referendum bei einem konservativen politischen Wandel zum Werkzeug, den Fortschritt zu verteidigen, während die Initiative den Wandel hin zu konservativeren Werten fördert. So stellen wir unter den Nutzern der direkten Demokratie folgende Veränderung in den 70iger und 80iger Jahren fest⁴:

In diesem Zusammen gilt es zu betonen, dass die direkte Demokratie keinem ideologischen Lager zuzuordnen ist, ausser dem, das im Sinne der französischen Revolution die Souveränität des Bürgers und der Bürgerin als oberstes Prinzip der staatlichen Organisation versteht.⁵

POLITIK UND GESELLSCHAFT

Die direkte Demokratie führt zu einer kontinuierlichen Debatte über politische Themen, die in der Öffentlichkeit geführt werden und in der sich alle beteiligen können. Diese Diskussionen und Auseinandersetzungen führen zu einer grossen Nähe zwischen Politik und Gesellschaft und sorgt für Transparenz darüber wer was zu sagen und wer welchen Einfluss nimmt, kurz über Interessensgruppen, Interessenvertreter und Lobbyisten. Trends in der Zivilgesellschaft, neuen Themen und Tendenzen im gesellschaftlichen Wandel finden rasch einen politischen Ausdruck und fliessen in die Meinungsbildung und die politischen Gestaltungsprozesse ein. Wo sich die Politik zu sehr von den gesellschaftlichen Realitäten entfernt, greift das Volk mit den regelmässigen Volkabstimmungen ein und korrigiert die Entscheidungen von Parlament und Regierung. Dabei zeigt sich, dass die Bürgerinnen und Bürger sehr differenzierte und kluge Entscheidungen treffen und nicht zu vereinfachten und verkürzten Denken neigen oder Demagogen zum Opfer fallen. Dass dem so ist, kann auf einen sorgfältigen Umgang mit staatlichen Institutionen und

⁴ Handbuch der direkten Demokratie

⁵ „ Marquis de Condorcet in der 2. französischen Verfassung von 1793

Entscheidungsverfahren zurückgeführt werden, die bereits 1848 die Ausgestaltung des ersten Bundesstaates geprägt hat. Die Schweiz mit ihren vier Sprachregionen, mit ihren ländlichen Gegenden und städtischen Zentren, die meist auch einflussreiche Wirtschaftszentren sind, verfügt über eine Vielzahl von Checks and Balances, die dafür sorgen, dass in der Entscheidungsfindungen Minderheiten geschützt und zu grosse Machtkonzentrationen in den Händen einzelner verhindert werden. Nur so ist es verständlich, dass die Schweiz sich trotz dieser Vielfalt immer wieder als Gemeinschaft bestätigt, sich auch immer wieder neu erfindet und so eine grosse Kontinuität im Politischen wie im Gesellschaftlichen erlebt. Dieser Umstand ist ohne Zweifel der ausgeglichen Machtverteilung zuzuschreiben, die Bürgerinnen und Bürgern ihren Souveränität belässt und Macht als die Fähigkeit gemeinsam zu handeln versteht, ganz im Sinne von Hannah Arendt: Macht.....⁶

Die direkte Demokratie führt dazu, dass jederzeit ersichtlich ist, was die gesellschaftliche Realität und ist, wie Andreas Gross⁷ immer wieder betont, nicht für die gesellschaftlichen Verhältnisse verantwortlich, sondern ist deren direkter Ausdruck. Die direkte Demokratie ist wie ein Spiegel, in dem Gesellschaft sich selbst betrachten kann und muss.

Diese Tatsache erlebte die Schweiz am Abstimmungswochenende vom 29. November 2009. Das Volk nahm die Initiative „Minaretteverbot“ an, obwohl diese nur gerade von der nationalkonservativen SVP und einigen christlichen Fundamentalisten unterstützt wurde, während alle anderen Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände klar gegen die Initiative Stellung genommen haben. Dies geschah jedoch nicht in öffentlichen Auseinandersetzungen und Konfrontationen, in denen auf die Konsequenzen einer Annahme aufmerksam gemacht worden wäre. Die Initiative wurden von

⁶ Arendt, Hannah (1970): *Macht und Gewalt*. Piper, TB; München, Zürich; 15. Aufl. 2003

⁷ Gross Andreas, Politikwissenschaftler, Schweizer Nationalrat und Mitglied des Europarats, verbindet Theorie und Praxis der direkten Demokratie eindrücklich und ist ein bedeutender Kenner der Demokratiegeschichte und der Gestaltung direktdemokratischer Prozesse auf nationaler und transnationaler Ebene (www.andigross.ch).

ihren Gegner nicht ernst genommen und unterliessen es, sich direkt genügend zu engagieren und die öffentliche Debatte aktiv zu beleben.

Dieses Ergebnis weist andererseits auf eine zutiefst verunsicherte Gesellschaft hin, die sich immer mehr isoliert und abschottet. Die Schweizerinnen und Schweizer fühlen sich von so vielen Seiten bedrängt und bedroht, dass es ihnen nicht mehr gelingt, sich auf ihre Stärken wie Toleranz und Respekt zu besinnen. Wäre es nicht zu dieser Abstimmung gekommen, wäre diese Tatsache wohl kaum so deutlich zu Tage getreten. Schweizerinnen und Schweizer, denen die traditionellen Werte am Herzen liegen, haben nach dem 29. eine weitere Aufgabe und dürfen keine Anstrengung scheuen, um diesen Werten auch wieder Gewicht und Achtung zu verschaffen.

WIRKUNG UND AUSBLICK

Die Abstimmung vom 29.11.2009 – so schmerzlich das Ergebnis für liberale, weltoffene und sozial engagierte Menschen auch ist – löst vielenorts Betroffenheit aus, bietet aber keine Argumente gegen die direkte Demokratie. Nicht sie führte zu Nein zu Schweizer Tradition, zum humanistischen Menschenbild und sozialer Verantwortung, alles Werte, die am Anfang der modernen Schweiz standen und stehen. Es sind die Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die so entschieden haben und zu einer Initiative Ja gesagt haben, die Probleme zu lösen vorgibt, wo keine sind, und zukünftig Probleme schaffen wird, weil sie grundlegende Werte unserer schweizerischen Kultur verletzt und dem Ruf der Schweiz weltweit schaden wird. Das positive Image war es in der Vergangenheit, das der Schweiz viel Respekt und Anerkennung einbrachte und Solidarität mit einem kleinen Land und Rücksichtnahme auf seine Eigenheiten auslöste.

In einer direkten Demokratie gilt es solche Entscheide zu akzeptieren und zu überlegen, was man als Bürger oder Bürgerin, als Partei und als Interessenvertreterin besser machen kann, um konstruktiven Lösungen zum Durchbruch zu verhelfen. Auch das ist eine Tatsache in der direkten Demokratie: es ist immer wieder möglich, sich mit anderen Bürgerinnen und

Bürgern zusammen zu schliessen, um Entscheide zu hinterfragen und mit den Instrumente der direkte Demokratie dem Volk die Frage zu stellen, ob es anderen Lösungen nicht den Vorrang geben will.

Weil die anderen Bürgerinnen und Bürger die gleichen Rechte haben, kann es manchmal sehr schwer werden, Volksentscheide zu akzeptieren, doch haben Schweizer und Schweizerinnen immer wieder die Möglichkeit, gemeinsam zu lernen und neue und bessere Lösungen zu finden. Sie schaffen sich so immer wieder Wege, ihre Ohnmacht zu überwinden und als handelnde Mensche ihre Würde zu wahren.

Die direkte Demokratie in der Schweiz ist nicht perfekt und kann in vielem optimiert werden. Die Lektion, die sie aus dieser Abstimmung lernen muss, fasst Andreas Gross in einem Vortrag an einem Gymnasium in Basel drei Tage vor der Abstimmung sinngemäss wie folgt zusammen:⁸

Die Schweiz muss in Zukunft auch in die Infrastruktur der Direkten Demokratie investieren und muss besorgt sein, dass Parteien ihren in der Verfassung genannten Aufgaben, zur Meinungsäusserung und -bildung beizutragen, auch wenn sie keine wirtschaftliche Sonderinteressen nachkommen können. Bürger und Bürgerinnen müssen Zeit haben, um Bürger sein zu können und sich für ihre Aufgaben kompetent machen zu können. Qualitätsmedien müssen trotz Qualität überleben können und dürfen nicht dem Boulevard ausgeliefert werden und Volksabstimmungskampagnen müssen fair, transparent und kommunikativ sein.

Diese Abstimmung löst einen kollektiven Lernprozess aus und Hintergründe und Gründe für diesen Entscheid werden untersucht und aufgearbeitet werden. Jede Bürger und jede Bürgerin weiss, was sie zu diesem Entscheid aktiv oder passiv beigetragen hat und wird die Konsequenzen ziehen. Wie diese aussehen, werden die nächsten Abstimmungen in der Schweiz zeigen.

Bülach, 29. November 2009

⁸ www.andigross.ch/html/mina.ppt, 29.11.2009