

Andreas Gross: Die unvollendete Direkte Demokratie. 1984-2015: Texte zur Schweiz und darüber hinaus. Thun/Gwatt 2016: Werd & Weber Verlag. 382 S., € 49.-

Das Grundgesetz deutet im Art 20.2 bekanntlich nur an, was in der Schweiz seit über 150 Jahren Praxis ist: Das Volk, der Souverän, drückt seinen Willen auch in Abstimmungen aus. Neben die indirekte Demokratie, nämlich die Wahl von Volksvertretern, hier des sog. Nationalrates und des Ständerats (der zweiten Kammer, in der die Bevölkerung jedes Kantons mit einem oder zwei direkt gewählten Abgeordneten vertreten ist), tritt also die direkte Demokratie. Verbände, Parteien, Interessengruppen aller Art, auch Einzelpersonen können „Volksinitiativen“ starten, mit denen ein Sachverhalt neu geregelt oder ein beschlossenes Gesetz aufgehoben werden kann.

Es gibt wohl kaum jemanden, der sich aktiv handelnd und wissenschaftlich-analytisch so intensiv mit dem Schweizer Volksabstimmungen befasst hat wie Andreas Gross (Jg. 1952), der Autor des vorliegenden Bandes. Mit dieser Veröffentlichung fügt er etwa 40 kurze Artikel (auch Interviews) zu einzelnen Aspekten des Themas sowie für jedes Jahr seit 1984 eine oder mehrere Jahresübersichten und Einschätzungen zusammen. Abschließend finden sich Tabellen und Personenregister, insbesondere auch die Angaben dazu, wo die insgesamt fast 100 Texte zuerst veröffentlicht wurden, nämlich überwiegend in verschiedenen Schweizer Tageszeitungen.

Gross geht dabei kaum auf die direkte Demokratie in den Kantonen ein, sondern konzentriert sich auf die nationale Ebene der Eidgenossenschaft. Für ihn sind die Initiativen und die Volksabstimmungen ein Ausdruck dafür, dass die Bürger und Bürgerinnen ihre Lebenswelten mitgestalten wollen und können. Selbst dann, wenn letztlich keine Mehrheit im Sinne der Initiatoren zustandekommt, hat sich die Bürgerschaft mit dem Thema befasst, darüber diskutiert. Dafür sorgt auch die Regelung, dass Initiatoren 18 Monate Zeit haben, um mindestens 100.000 Mitbürger und Mitbürgerinnen für ihr Anliegen zu gewinnen, d.h. Unterschriften zu sammeln.

Der demokratische Gewinn liegt schon darin, dass die öffentliche Auseinandersetzung, die Disputation und Deliberation gepflegt werden. Nicht selten führen sogar Initiativen, die keine Mehrheit finden, zu weiteren Entwicklungen. Nicht ohne Stolz verweist der Sozialdemokrat Gross hier mehrfach auf das Beispiel von „GSoA“: Er selbst war maßgeblich an der Gruppe beteiligt, die 1989 eine „Schweiz ohne Armee“ propagierte, woraufhin – ohne dass eine Mehrheit gewonnen worden war – die Armee immerhin deutlich verkleinert wurde. Ebenso wirkte er in der Initiative mit, die letztlich zum Beitritt der Schweiz 2002 zu den Vereinten Nationen führte.

Gross sieht die direkte Demokratie als eine Möglichkeit, Probleme oder Stimmungen in der Bevölkerung zu erkennen; sie sei keineswegs Alternative, Konkurrenz oder Gegensatz zur Repräsentation. Das wäre auch verwunderlich, schließlich ist er selbst mehr als zwei Jahrzehnte Volksvertreter gewesen (Nationalrat, von dort in die Versammlung des Europarats delegiert).

Gross stellt die Initiativen und Volksabstimmungen nicht im Einzelnen, sondern in Form von Jahresbilanzen vor, um Tendenzen und Probleme aufzuzeigen. Es geht dabei im Durchschnitt um etwa 10 Initiativen, von denen 3 bis zur Abstimmung gelangen. Am meisten beschäftigt ihn dabei die Tatsache, dass neben den Sachfragen (Umweltstandards etc.) immer mehr Gegenstände verhandelt werden, die die Rechte von Minderheiten als Menschenrechte betreffen, wie sie etwa in der Europäischen Menschenrechtskonvention formuliert sind. Das betrifft besonders den denkwürdigen Passus, der nach Mehrheit in der Volksabstimmung am 29.11.2009 in die Bundesverfassung (!) Art. 72 eingefügt wurde: „Der Bau von Minaretten ist verboten“.

Der indirekten (ebenso wie der parlamentarischen) Demokratie müssten Abstimmungen, welche die Menschenrechte einschränkten, etwa die Religionsfreiheit verletzen, von vornherein verboten sein. Es sei denn, so seine rhetorisch-ironische Überlegung, das betreffende Grundrecht werde selbst

explizit eingeschränkt oder außer Kraft gesetzt.

Zu den problematischen Tendenzen zählt Gross auch die Tatsache, dass es Einzelpersonen, selbst den Verbänden oder auch Parteien zunehmend schwer fällt, die erforderlichen Unterschriften beizubringen, wenn ihnen nicht erhebliche finanzielle Mittel für Kampagnen zur Verfügung stehen. Sein Vorschlag, solche aus Steuermitteln zu unterstützen, ist aber allenfalls gut gemeint.

Gross macht sich auch Gedanken über die EU: einerseits hätten doch einige Volksabstimmungen (Referenden) in Mitgliedsstaaten Wirkungen gezeitigt, z.B. die „Europäische Verfassung“ gestoppt, andererseits aber regierten die Kommission und die Bürokratie weiterhin selbstherrlich und machtgerig. Es wundert denn doch, dass Gross hier für die Rückgabe von Kompetenzen an die Nationalstaaten plädiert und die Wahlen zum Europäischen Parlament ignoriert. Viel direktdemokratisches Potenzial verspricht er sich von der „Europäischen Bürgerinitiative“ nach EU-Vertrag Art.11.4, die gerade das Missverhältnis zwischen Repräsentation (durch 750 Mitglieder des EP) und Bürgerschaft (über 500 Mio.) mit inhaltlichen Impulsen mindern könnte. Es ist hierzulande vielleicht auch nicht bekannt, dass die Schweiz, ohne der EU anzugehören, per Volksabstimmung 2005 dem Schengen-Raum beigetreten ist.

Der vorliegende Band ist nicht frei von Selbstdarstellungen und Redundanzen, berührt auch manche Schweizer Eigenheiten, die nicht auf Deutschland übertragbar sind. Er ist aber dennoch eine überaus sympathische und vehemente Einladung, auch in Deutschland über die Möglichkeiten direkter Demokratie nachzudenken, auch darüber, wie sie für ernsthafte, verbindliche, konstruktive Abstimmungen zu nutzen wären, statt dass Meinungsumfragen oder „patriotische“ Montagsdemos momentane Stimmungen zum Volkswillen hochstilisieren.

Prof. Dr. Wolfgang **Berg**, München (11.4.2016)