

Ein perspektivischer Vergleich direktdemokratischer Verfassungselemente zwischen Deutschland und der Schweiz

ein Gespräch mit Herrn Professor *Daniel Thürer**

BRJ: *Die direkte Demokratie ist ein kontrovers diskutiertes Thema.*

Nicht zuletzt wegen der Skepsis, ob eine Integration in das deutsche Rechtssystem möglich ist, wird bei der Einführung dieser in Deutschland gezögert. Dennoch gibt es Länder wie die Schweiz, die uns das Modell der direkten Demokratie vorleben. Sie haben sowohl das deutsche System der repräsentativen und parlamentarischen Demokratie als auch das föderalistisch-direktdemokratisch geprägte System der Schweiz studiert und durch Ihre Tätigkeit in beiden Ländern gelebt. Halten Sie das Modell, welches sich für die Schweiz zu bewähren scheint, auch auf Deutschland übertragbar?

Thürer: Ja, ich habe lange in Deutschland das deutsche Verfassungsrecht studiert und kenne mich durch meine Herkunft und Tätigkeit im schweizerischen Rechts- und Verfassungssystem aus. Daher bin ich der Ansicht, dass man nicht von einer Eins-zu-eins Übertragung sprechen kann, dass aber beide Systeme – sowohl das Deutsche als auch das Schweizer System – voneinander lernen können.

Vor dem Vergleich muss ein Unterschied zwischen der plebiszitären und direkten Demokratie der Volksrechte gemacht werden. In der plebiszitären Demokratie können oberste Staatsorgane weitgehend nach Gutdünken und ad hoc das Volk zum Zweck der Akklamation für ihre Person oder Politik befragen. Das geschah in jüngster Zeit etwa in der Ukraine und in Griechenland. Die Demokratie der Volksrechte ist eine Staatsform, in der gemäß allgemein verbindlicher Regeln die wichtigen Sachentscheidungen vom Volk ausgehen. Die plebiszitäre Demokratie also wirkt von oben nach unten, die direkte Demokratie von unten nach oben; die eine Form der Demokratie untersteht allgemeinen Regeln und ist sachorientiert, die andere wird aktiviert durch den Willen des Machthabers und dient der Legitimierung seiner Politik.

In der direkten Demokratie, die in der Schweiz herrscht und vorliegend das Maß des Vergleichs sein soll, gibt es sowohl ein starkes repräsentatives Element, als auch Möglichkeiten der Bürger, aktiv am politischen Geschehen teilnehmen zu können, und zwar durch Institutionen wie das Referendum oder die Volksinitiative. Das Referendum ist ein Verfahren, bei dem Parlamentsbeschlüsse einer Volksabstimmung unterworfen werden. Mit der Volksinitiative kann eine bestimmte Zahl von Bürgern einen Volksentscheid über einen (ausformulierten oder nicht ausformulierten) Vorschlag zur Verfassungsänderung verlangen.

Sollte also eine Übertragung stattfinden, dann im Rahmen der oben beschriebenen Kriterien, die so für die Schweiz gelten. Die Übertragung selbst ist eine heikle Frage, denn die Erfahrungen, Traditionen und Praktiken, die in der Schweiz gegeben und an die Ausführung der direkten Demokratie geknüpft sind, lassen sich nicht unmittelbar auf Deutschland übertragen.

Es würde meiner politischen Auffassung, Mentalität und Erfahrung entsprechen, wenn die Grundgedanken der direkten Demokratie auch in das deutsche Grundgesetz auf Bundesebene eingeführt werden würden.

BRJ: *Das Wesen des Referendums ist in Deutschland auf der Bundesebene sehr schwach ausgebaut und nahezu unbedeutend. Lediglich in ausgewählten Bundesländern gewinnt es an Bedeutung, dies jedoch auch mit variierender Intensität. Wo liegen Ihrer Ansicht nach die Chancen und Risiken, sollte die Bundesrepublik Deutschland dem (manche meinen unvollendeten) Verfassungsauftrag aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG strikter auch auf Bundesebene Rechnung tragen und Volksabstimmungen einführen? Welche Möglichkeiten der Einführung sehen Sie?*

Thürer: Interessant finde ich zunächst, dass die deutschen Bundesländer stärker demokratisch imprägniert sind als die Bundesebene. Auch weltweit gesehen gibt es wenige direkte oder halbdirekte Demokratien, zu nennen ist da die Schweiz mit den direktdemokratischen Elementen auf der Bundesebene und in den Kantonen sowie die Bundesrepublik in den Ländern.

In direktdemokratischen Systemen bestehen die Chancen vor allem darin, dass dort Bürger selbst Entscheidungen treffen, sie können sich folglich mehr mit dem Staat identifizieren. Sie fühlen sich ernst genommen, nicht als bloße Objekte der Politik, die lediglich ein Parlament wählen können, und dann dem Geschehen auf der politischen Bühne zuschauen.

* Das Interview wurde am 27.07.2015 von Sandra Latzko geführt. Vorbereitet wurde es von Sandra Latzko, Jan Lausen und Sebastian Rombey.

¹ Prof. Dr. iur. Dr. rer. publ. h.c. *Daniel Thürer*, LCM (Cambridge) ist Direktor des Instituts für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht an der Universität Zürich. Er hat mehrere Jahre in Deutschland gelebt und das deutsche Verfassungsrecht studiert.

Durch die direkte Demokratie haben die Bürger die Möglichkeit, selbst mitzubestimmen, was zu einer vermehrten Identifikation mit dem Staat führt. Sie können das Staatsgeschehen kontinuierlich und sachorientiert mitbestimmen. Sie können ihre Alltagserfahrung in die staatliche Willensbildung einbringen.

Gerade für die deutsche Demokratie, die einen repräsentativen Charakter hat, läge die Chance der Einführung der direktdemokratischen Elemente in der Erhöhung der Responsivität der repräsentativen Mechanismen. Wie unsere Erfahrung zeigt, spielt es bei der Ausarbeitung der Gesetze im Parlament eine erhebliche Rolle, dass die Bürger stets die Möglichkeit haben, die angenommenen Beschlüsse durch ein Referendum zunichtezumachen. So sind die Volksvertreter durch den hohen Rechtfertigungsdruck bereits auf der parlamentarischen Ebene bemüht, die Gesetzesentwürfe referendumsfest, also nach Möglichkeit für alle zufriedenstellend zu gestalten.

Ein weiterer Vorzug der direktdemokratischen Elemente liegt in der erhöhten Verständlichkeit der Politik. Es bestehen Anforderungen an die Politik, den Bürgern die Entscheidungen und Vorgänge einfach und verständlich zu erklären, um der ansonsten bestehenden Gefahr des Aufbegehrens durch die Bürger vorzubeugen. Darin liegt jedoch auch eines der Risiken der direkten Demokratie; die immer stärker werdende Komplexität und Internationalität erschweren es zusehends, gewisse Fragen ad hoc zu klären. Gerade für Deutschland, welches ein international wichtiges und agierendes Land ist, könnte die direkte Demokratie in dieser Hinsicht Risiken beinhalten.

Was die Möglichkeiten der Einführung angeht, so glaube ich, dass Deutschland gerade dort von der Schweiz lernen kann. Das direktdemokratische Element, welches in der Schweiz zurzeit im Vordergrund steht, ist die Volksinitiative. Bei dieser verfassen die Bürger selbst Vorschläge zur Änderung der Verfassung (oder von Gesetzen), über die, wenn sie von einer genügenden Anzahl Bürger unterstützt werden, eine Volksabstimmung stattfindet. Diese Initiativen sind, da sie eine starke demokratische Legitimation genießen, ernst zu nehmende Vorschläge. Volksinitiativen können auch die Form allgemeiner Anregungen haben. In diesem Fall wird das Parlament beauftragt, einen Verfassungs- oder Gesetzestext im Sinne der Anregung auszuarbeiten, ohne dass ein von den Bürgern vorformulierter Text vorliegt. Bei der Volksinitiative im Sinne einer allgemeinen Anregung sähe ich eine Möglichkeit, direktdemokratische Elemente in das politische System Deutschlands zu integrieren.

BRJ: *Sebastian Frankenberger hat den Satz „Direkte Demokratie hilft, Politikverdrossenheit abzubauen.“ geprägt. Wie stehen Sie zu diesem doch eher gewagten Statement, ist doch beispielsweise in der Schweiz – trotz direkter Demokratie – die Wahlbeteiligung bei den Nationalratswahlen seit Jahrzehnten nicht über die 50%-Marke geklettert?*

Thürer: Zunächst denke ich nicht, dass die Zahlen der Wahl- oder Stimmbeteiligung unbedingt ein Indiz sind, an dem man die Politikverdrossenheit messen kann.

Der Verzicht auf den Urnengang kann auch vom Bürger selbst kommen, der entweder kein besonderes Interesse an der Beantwortung der debattierten Frage hat, oder sich nicht kompetent genug fühlt, um über die aufgeworfene Frage abzustimmen. In beiden Fällen delegiert der nicht abstimmende Bürger seine Entscheidung an diejenigen, die zur Urne gehen. In der Schweiz kann man die interessante Feststellung machen, dass diejenigen Entscheide, die mit einer tiefen Stimmbeteiligung ergehen, häufig vernünftiger sind, als diejenigen, bei denen eine hohe Stimmbeteiligung zu verzeichnen ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei einer tiefen Stimmbeteiligung zumeist diejenigen Bürger abstimmen, die sich mit den Vorlagen befasst haben und dementsprechend auch über einen Überblick über den zur Debatte stehenden Sachverhalt haben. Dagegen sind Abstimmungen mit einer hohen Beteiligung oft emotionalisiert, sodass an diesen auch Bürger teilnehmen, die sich sonst möglicherweise nicht mit Politik befassen. Damit steigt auch das Risiko unüberlegter Entscheidungen.

Im Großen und Ganzen sind Zahlen allein kein Indiz an dem sich die Politikverdrossenheit messen lässt.

BRJ: *Mag man den Zahlen des "Mehr Demokratie e.V." Glauben schenken, so ist in den letzten Jahren die Anzahl an Initiativen, die direkte Demokratie favorisieren, stetig gestiegen. Gleichwohl scheiterten mehr als 2/3 aller Initiativen an dem erforderlichen Unterschriftenerfordernis. Die Erfolgsquote lag im vergangenen Jahr bei relativ bedeutungslosen 15 %. Wie beurteilen Sie diese Divergenz zwischen dem Anstieg von Initiativen auf der einen Seite und der geringen Erfolgsquote derselben auf der anderen Seite?*

Thürer: Startet man eine neue Initiative, so kann man nicht von Anfang an vorhersehen, ob sie Erfolg haben wird. Die Demokratie ist vielmehr ein großes Laboratorium in dem man mit der öffentlichen Meinung experimentiert.

Kommt also die für das Quorum nötige Unterschriftenzahl nicht zustande, so ist das keine Katastrophe, eher eine Spiegelung der öffentlichen Meinung, die sich bereits in der Erreichung des notwendigen Quorums zeigt.

Das verdeutlicht nur noch mehr, dass die Demokratie ein sich ständig entwickelnder Prozess ist, bei dem wir nie müde werden sollten, das Bessere anzustreben.

BRJ: *In Zeiten von „PEGIDA“ und den „Wutbürgern“ stellt sich die Frage, ob die Einführung direktdemokratischer Elemente nicht die Gefahr birgt, die Interessen von gut organisierten Minderheiten zu verwirklichen, die sich gegen die desinteressierte Masse durchsetzen?*

Thürer: Es stimmt, gerade gut organisierte Gruppen haben in der direkten Demokratie eine große Chance sich durchzusetzen. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass hinter den „Wutbürgern“ Kräfte stehen, die schon immer da waren und das nicht nur in Deutschland; so hat sich auch am Beispiel der in der Schweiz thematisierten „Ausschaffungsinitiative“, die sich für die Abschiebung der in bestimmter Weise kriminell gewordenen Ausländer ohne Berücksichtigung der Einzelfallumstände einsetzt, gezeigt, dass gerade die fremdenfeindlichen Stimmungen in allen Ländern gegenwärtig sind. Auch wenn durch solche Organisationen oder Initiativen in der direkten Demokratie die Gefahr entsteht, dass die Rechte von Minderheiten, in dem Fall die der Ausländer, angegriffen werden, so darf doch nicht vergessen werden, dass alle Bürger das Recht haben, in den politischen Diskurs zu treten und diesen als Ventil zu nutzen. Die Gefahr besteht dabei darin, dass aus momentanen Stimmungen geltendes Recht wird. Diese kann jedoch lediglich durch eine ausreichende Aufklärung der Bürger, nicht durch die Verwehrung von Rechten verhindert werden.

BRJ: *Welchen Wert messen Sie medialer Beeinflussung in einer direkten Demokratie im Vergleich zu dem aktuell in Deutschland vorherrschenden Modell der parlamentarischen, repräsentativen Demokratie bei?*

Thürer: Die Massenmedien, vor allem die neuen Medien, stellen sicherlich gerade in der direkten Demokratie eine Gefahr der Beeinflussung dar. Vor allem bei kontroversen Diskussionen besteht die Gefahr, dass nicht sachlich an die Bürger appelliert wird, sondern an deren Emotionen, sodass die Vernunft auf der Strecke bleibt. Die Gefahr vergrößert sich, je größer der Erreichbarkeitsradius der Medien ist. Gerade bei den Massenmedien ist dieser enorm. Zumindest ist in der Schweiz das Vertrauen in die Bürger da, selbst vernünftig Entscheidungen fällen zu können. Dies liegt möglicherweise daran, dass ein Staat wie die Schweiz selbst klein ist, und auch aus kleinen Kantonen und Gemeinden besteht. Durch die so entstehende Nähe einzelner Bürger zum politischen Geschehen wird die Gefahr der Beeinflussung effektiver verringert, als es vielleicht in einem großen Staat wie Deutschland möglich ist. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Medien nicht die einzige Quelle der Information für die Bürger darstellen. Im Idealfall sollte auf verschiedenen Wegen der Deliberation Klarheit über die zu entscheidenden Sachverhalte geschaffen werden, sodass die Bürger selbstständig einen Standpunkt einnehmen und für Beeinflussungen nicht mehr empfänglich sind.

Insgesamt besteht immer eine Beeinflussungsgefahr, es muss jedoch versucht werden, eine vernünftige und ausgewogene Kommunikation in der Öffentlichkeit zu erreichen und so auch mit kontroversen Aspekten klarzukommen.

BRJ: *Überwiegen nicht gerade in einem fortwährend fortschreitenden Prozess der Internationalisierung und zunehmenden Komplexität politischer und ökonomischer Herausforderungen respektive Diskurse die Vorteile des repräsentativen Systems, in dem gewählte – und man möge, beachten ebenfalls demokratisch legitimierte – Volksvertreter dem zuvor genannten Verfassungsauftrag nachkommen?*

Thürer: Darin liegt aber auch ein Vorteil des direktdemokratischen Systems im Vergleich zu dem repräsentativen – bei der direkten Demokratie muss zugunsten der Bürger versucht werden, die Komplexität der Sachverhalte aufzubrechen, und sie auf verständliche und elementare Elemente zu reduzieren.

Dies ist auch schon vielfach in der Schweiz erfolgreich gelungen. Ein Beispiel ist die erst vor ein paar Wochen durchgeführte Abstimmung zu einer Initiative, die sich mit der Einführung der Erbschaftssteuer auf Bundesebene befasste. Die Erhebung einer solchen Steuer stellt einen nicht einfachen Problemkomplex dar, sie wurde jedoch erfolgreich auf wenige Grundfragen reduziert. Im Hinblick auf die internationale Ebene, also bei Sachverhalten, die grenzübergreifende Bedeutung haben und dadurch recht komplex sind, muss man wohl anerkennen, dass die direkte Demokratie eher zu einer introvertierten Haltung bzw. zu einer Außenpolitik neigt, die den langfristigen und aufgeklärten Interessen des Landes nicht unbedingt entspricht.

Man blendet auch leicht aus, dass durch die eigenen Entscheidungen auch andere mitbetroffen sind und sich die eigene Entscheidung auch auf sie auswirkt, wenn man sich in einem abgeschlossenen Rechtssystem bewegt.

Gerade aus diesem Grund muss nach Mitteln und Wegen gesucht werden, um Entscheidungen zu vermeiden, die dem Geiste der internationalen Solidarität entsprechen. Denkbar wäre es, gewisse Urnengänge durch Gerichte oder das Parlament von vornherein als unzulässig zu erklären. Pauschale Verbote wären aber meiner Ansicht nach freiheitsfeindlich und keine gute Lösung. Vielmehr muss man auf die Vernunft der Bürger vertrauen und im Wege einer Diskussion im Volk einen Lernprozess herbeiführen, indem man zusammen lernt, internationale Mitverantwortung zu tragen und in die internationale Zusammenarbeit hineinwächst.

BRJ: *Herr Professor Thürer, wir bedanken uns bei Ihnen für dieses Gespräch.*