

## **Direkte Demokratie in der Schweiz: Demokratisierung der Demokratie oder Tyrannei der Mehrheit?**

*Angelo Maiolino*

*Dr. des. Angelo Maiolino ist Historiker und Philosoph. Er war bis 2011 wissenschaftlicher Assistent und Dozent am Lehrstuhl für politische Philosophie der Universität Zürich. Gegenwärtig ist er Gymnasiallehrer.<sup>2</sup>*

Die Schweiz wird in politischer Hinsicht gemeinhin mit dem System der direkten Demokratie in Verbindung gebracht. Diese Form der Demokratie beruht auf einem institutionellen Design, das den Vollzug der Volkssouveränität auf föderaler Basis ermöglicht. Als oberste Gewalt entscheiden nämlich die Stimmbürger auf allen Staatsebenen (Gemeinde, Kantone und Bund) abschließend über ihre eigenen Angelegenheiten. Damit scheint der beabsichtigte Zweck einer Herrschaft des Volkes, durch das Volk und für das Volk gegeben zu sein. Schaut man jedoch genauer hin, birgt die direkte Demokratie, sobald sie ihrer konstitutiven politisch-kulturellen Werte und Gesinnungen entleert wird, die Gefahr einer Tyrannei der Mehrheit.

### **Demokratisierung der Demokratie**

Die herausragende Rolle, die das Stimmvolk in der Schweiz einnimmt, ist nicht nur in demokratietheoretischer sondern auch in machttheoretischer, Hinsicht relevant. Indem das Volk durch Instrumente der direkten Mitwirkung die parlamentarischen Entscheidungen außer Kraft setzen kann oder sogar neue Gesetze außerhalb des parlamentarischen Verfahrens implementieren kann, bildet es eine Gegenkraft zu den etablierten politischen Gewalten und Körperschaften. Auf der einen Seite sind die gewählten politischen Vertreter dadurch gezwungen, eine Politik zu betreiben, die auf einem breiten Konsens beruhen muss, soll sie nicht durch direktdemokratische Instrumente verworfen werden. Auf der anderen Seite und eng an diese konsensuale Ausrichtung gekoppelt, müssen die Parteien auch nach sehr starken Auseinandersetzungen wieder zusammenarbeiten, wollen sie einen tragfähigen Konsens im Volk finden – sie müssen also in der Konkordanz ihren modus vivendi finden. Die politischen Volksrechte haben damit eine integrative Funktion, die zudem die Konzentration von Macht bei einer einzigen Partei oder Person verhindern können. Diese Konkordanzpolitik, die auf einem vorausseilenden Konsens beruht, bildet eine Grundkonstante der direkten Demokratie, die zudem Kontinuität, Stabilität und Vorhersehbarkeit der Politik ermöglicht. Ein weiterer und nicht ungleich wichtiger Aspekt dieses direktdemokratischen Designs ist die ihm zugrundeliegende, weil fundamental konstitutive Notwendigkeit der Diskussion und der öffentlichen Auseinandersetzung. Eine Politik, die auf Konsens beruhen soll, um damit die Hürden der

---

<sup>2</sup> Ausgewählte Publikationen: Als die Italiener noch Tschinggen waren. Der Widerstand gegen die Schwarzenbach-Initiative, Zürich 2011; Überfremdung und Mediterranisierung der Schweiz. Identitäten im Spannungsfeld, in: Widerspruch 58, 2010.

direktdemokratischen Intervention des Volkes nehmen zu können, benötigt Überzeugungsarbeit und gute Argumente. Die Öffentlichkeit wird damit zur zentralen Schaltstelle zwischen Regierenden und Regierten.

Idealtypisch gezeichnet, bedeutet dies, dass in der Sphäre der Öffentlichkeit der Austausch von Argumenten stattfindet, der einen Reflexions- und Lernprozess bei allen Beteiligten auslöst, mit dem rousseauschen Ziel, dass das bessere, weil für alle vernünftig einsichtige Argument, als jetzt vollzugsbereite „volonté générale“ die Politik leitet. Dieser politische Bewusstwerdungsprozess, der aus dem potentiell immerwährenden diskursiven Austausch in der Öffentlichkeit heranreift, setzt jedoch das Vorhandensein republikanischer Tugenden voraus. Denn erst der Gemeinsinn und der Blick für überpartikulare Interessen sowie die Bürgerpflicht, diese auch zu wollen, eröffnen den kognitiven Raum für die Einsicht in den zwanglosen Zwang des besseren Arguments. Erst diese politisch-kulturellen Werte und handlungsleitende Prinzipien, die im Gemeinwohl - verstanden als das Wohl aller Gesellschaftsmitglieder unabhängig von ihrem Geschlecht, ihrer Nationalität, Religionszugehörigkeit oder sonstiger Diskriminanten - die Bedingungen der Möglichkeit für das eigene Wohl erblicken, können den für die direkte Demokratie so vitalen öffentlichen Diskurs und die daraus folgende Gesetzeskraft des Volkes im Sinne einer Demokratisierung der Demokratie ermöglichen. Auch wenn diese idealtypische Darstellung normativ anspruchsvoll erscheint, bleibt wenigstens in pragmatischer Hinsicht die Diagnose, dass eine direkte Demokratie ohne eine Öffentlichkeit, die der sanften Gewalt des besseren Arguments eine Chance verschafft, ihre eigenen politisch-kulturellen Fundamente korrodiert.

### **Tyranei der Mehrheit**

Die politischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte zollen dieser Diagnose Tribut. Einerseits weil der vernünftige diskursive Austausch von Argumenten in der Öffentlichkeit durch kostenintensive Kampagnen zugunsten einer medienwirksamen Polemik verdrängt wurde. Andererseits weil die politische Diskussion - begleitet von der dominanten und allgegenwärtigen Polemik in der Öffentlichkeit - auf die Spannungskreuze „Wir gegen Sie“ und „unten gegen oben“ geeicht wurde. Gerade die in den letzten Jahren erfolgreichen und auch vom europäischen Ausland verfolgten Volksinitiativen der schweizerischen Volkspartei (SVP)<sup>3</sup> haben diese Tendenz verstärkt. Diese Partei dominiert dank ihren unerschöpflich scheinenden finanziellen Mitteln den öffentlichen Raum.<sup>4</sup> Dadurch können gegnerische Argumente nicht mehr dieselbe Aufmerksamkeit erlangen, da sie von der schieren Allgegenwart der dominanten Kampagne erdrückt werden, womit auch keine öffentlich-kritische Reflexion mehr stattfinden kann. Der freie Austausch von Argumenten gerät hier zur Farce. Damit sichert sich die SVP eine hegemoniale Position in der Setzung der politischen Themen, denen sich die anderen Parteien nolens volens stellen müssen. Als Regierungspartei betreibt sie nicht nur Oppositionspolitik, sondern auch permanenten Wahlkampf, und untergräbt damit die Konkordanzpolitik. Diese Entwicklungen mögen beklagbar sein, bezeugen aber alleine noch nicht die Untergrabung direktdemokratischer Verfahren und Geltungsbedingungen. Sie stellen bestenfalls eine Herausforderung dar, die mitunter auch zu einer konflikthaften Wiederbelebung und Stärkung der direkten Demokratie führen kann. Die tatsächliche Gefahr liegt weniger in der kapitalintensiven

---

<sup>3</sup> Vor allem folgende Initiativen der SVP sind im Ausland auf hohe Resonanz gestoßen: „Initiative gegen den Bau von Minaretten“ (2009), „Initiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer“ (2010) und die am 9. Februar 2014 abgestimmte „Initiative gegen die Masseneinwanderung“.

<sup>4</sup> „Allein für die Ausschaffungsinitiative investierte die SVP für Inserate und Plakate rund CHF 3.5 Millionen, während die FDP CHF 185'000, die CVP CHF 44'000 und die SP CHF 5'000 einsetzten bzw. einsetzen konnten.“ In: Kurt Imhof. Warum ist der Rechtspopulismus in der Schweiz besonders erfolgreich? Juli 2011. S. 2. Abrufbar auf: [http://www.clubhelvetique.ch/clubhelv/downloads/Die\\_Fremdenfeindlichkeit\\_der\\_Schweiz.pdf](http://www.clubhelvetique.ch/clubhelv/downloads/Die_Fremdenfeindlichkeit_der_Schweiz.pdf)

Usurpation direktdemokratischer Verfahren, als vielmehr in der daraus folgenden Korrodierung der für eine direkte Demokratie konstitutiven politisch-kulturellen Werte und Prinzipien.

Die kostenintensiv propagierten Interessen dieser Partei - die, wie für jede andere Partei auch, partikularer Art sind - werden nach gewonnener Volksabstimmung qua numerischer Stimmenmehrheit als allgemeine Interessen des Volkes propagiert. Der Volkswille, so die Botschaft dieser Partei, hat sich mit den erfolgreich durchgesetzten Parteiinteressen verschmolzen. Dass oftmals weniger als die Hälfte der Stimmberechtigten an den Abstimmungen teilnimmt und die Zustimmung weit davon entfernt ist, stalinistische 99% darzustellen, kümmert wenig. Hier aber machen sich die autoritären Verlockungen der direkten Demokratie sichtbar.

Im Fahrwasser ihrer identitätspolitischen Initiativen, die oftmals knapp an einer rechtsnationalistischen Fremdenfeindlichkeit vorbei schrammen und die in den letzten Jahrzehnten wiederholt die schweizerische Öffentlichkeit dominierten, suggeriert die SVP, dass der von ihr alleine vertretene Volkswille unantastbar sei. Die numerische Mehrheit der Stimmenden wird kurzerhand mit dem Heiligenstatus des Volkswillens versehen. Sie regiert damit nicht nur über eine meist ausländische Minderheit, deren Mitglieder kaum über ihre Befindlichkeiten und Meinungen gefragt wurden, sie tut es nun mit einem unantastbaren Heiligenschein, der jetzt von keiner Instanz, keinem Gericht und keiner Gewalt kritisiert werden darf.

Wenn direktdemokratische Verfahren ihrer grundlegenden und konstitutiven Gesinnungen, Werte und Ressourcen entleert werden und der hoch beschworene Volkswille nur noch im Modus des Zählwerks Ausdruck findet, dann wird die bloße und schiere Mehrzahl an Stimmen zur einzigen Legitimation eines nunmehr unantastbaren Volkswillens. Die Tyrannei der Mehrheit über die Minderheit ist aus dieser Optik keine entfernte Fata Morgana mehr, die sich am Horizont der direkten Demokratie spiegelt, wie dies bereits Alexis de Tocqueville in seinen Ausführungen über die Demokratie in Amerika<sup>5</sup> scharfsinnig erkannte – sie rückt in greifbarer Nähe. Sie gewinnt an Faktizität, sobald solche Volksinitiativen mit Erfolg gekrönt werden, die am Gerüst der grundlegenden Menschenrechte, des zwingenden Völkerrechts und der Verfassung mit dem Instrument des numerisch legitimierten Volkswillens rütteln. Das Stimmvolk hat qua Mehrheit immer Recht, auch wenn es sich explizit gegen Minderheiten, Menschenrechte und Verfassung wendet. Einige der letztjährigen erfolgreichen Initiativen der SVP spielen auf dieser Klaviatur.<sup>6</sup> Damit erodiert diese Partei aber die politisch-kulturellen Konstitutionsbedingungen der von ihr jederzeit hoch gehaltenen und von inneren und äußeren Feinden zu schützenden direkten Demokratie. Für die politische Erfahrung der letzten Jahrzehnte bedeutet dies mindestens zweierlei: einerseits wurden Minderheitenrechte, sofern sie ausländische Bevölkerungsgruppen und nicht inländische Minderheiten (bspw. Homosexuelle oder Behinderte) betrafen, durch direktdemokratische Verfahren eingeschränkt<sup>7</sup>, womit eine selbstgerechte Mehrheit der Stimmbevölkerung über eine von der politischen Mitwirkung von Beginn weg abgeschnittene Minderheit entscheidet. Andererseits wurde mit einer Kaskade von Volksinitiativen, die im Wohlstandschauvinismus und im kulturellen Nationalismus die einzig mögliche Abwehr vor angeblich schmarotzenden und kriminellen Fremden suggerieren, der öffentliche Diskurs auf einen „Helvetofundamentalismus“ geeicht, der die vielfältigen Probleme der Schweiz in der globalisierten Welt vorwiegend aus der Optik des „Wir“ gegen „Sie“ entziffert. Gemeinsinnerwartungen und Bürgertugenden werden damit von ihrer aufgeklärten und vernünftigen Basis entleert und mit nationalistischen Kategorien neu aufgefüllt.

---

<sup>5</sup> Alexis de Tocqueville (1985 [1835/1840]): Über die Demokratie in Amerika. Stuttgart.

<sup>6</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>7</sup> Vatter, Adrian / Danaci, Deniz (2010): Mehrheitstyannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz. In: *Politische Vierteljahresschrift* 51, S. 205-222.

## **Fazit**

Direkte Demokratie ist damit aber nicht zu haben. Sie ist nicht nur anspruchsvoller und anstrengender als die bloße Zählung der Stimmen. Sie setzt vor allem vernünftige Reflexion, Gemeinsinn, die Fähigkeit, die eigenen partikularen Interessen zu transzendieren, die Empathie für den unbekanntem Anderen und nicht zuletzt die Bürgerpflicht voraus, sich im öffentlichen politischen Diskurs nach Maßgabe des freien und fairen Meinungsaustausches im Namen des Gemeinwohls aller Gesellschaftsmitglieder zu engagieren. Wer nicht bereit ist sich dafür einzusetzen, der sollte auch keine direkte Demokratie wollen.