

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 84 (2004)
Heft: 11

Artikel: Schranken der Demokratie, Schranken der Regierung
Autor: Nef, Robert
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-167201>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Eine Volksabstimmung ist in der Schweiz kein Ausnahmezustand, bei dem die Landesregierung ein Plebiszit gewinnt oder verliert, sondern eine Volksbefragung mit verbindlichem Resultat. Die Kollegialregierung hat im Vorfeld einen sachlichen Informationsauftrag, darf aber keine meinungsbildende Kampagne im Dienst der Regierungsmehrheit führen.

Schranken der Demokratie, Schranken der Regierung

Robert Nef

Möglicherweise gab es auf Regierungsebene in der Schweiz schon seit längerer Zeit ein Demokratieproblem und vielleicht auch eine schleichende Legitimitätskrise. Der Bundesrat hat als Exekutive in der (für die Zukunft nicht etwa zweitrangigen) EU-Beitrittsfrage jahrelang zwar konkordant mit der Parlamentsmehrheit und mit dem medialen Mainstream, aber gegen den wiederholt bekräftigten Mehrheitswillen des Volkes regiert. Diese Tatsache wird erst jetzt, nachdem Christoph Blocher im Bundesrat sitzt und dort in dieser entscheidenden Frage die Mehrheitsmeinung des «widerspenstigen Volkes» nicht nur vertritt, sondern buchstäblich verkörpert, in ihrer ganzen Tragweite bewusst. Über dieses Problem (das der Blocher-Begriff «*Konkordanz der Regierung mit dem Volk*» anschaulich charakterisiert), ist eine offene Debatte zu führen. Für einen persönlichen Disput oder eine parteipolitische Ausmarchung eignet sich das Thema nicht, obwohl es in vielen Medien genau so montiert worden ist.

Bundesrat Couchepin orientiert sich aufgrund eigener Äusserungen an politischen Vorbildern, die verantwortungs- und zielbewusst von einem «historischen Auftrag» beseelt waren, den sie dank ihrer Überzeugungskraft und Anerkennung auch durchsetzen konnten. Sein eigenes politisches Programm liesse sich etwa wie folgt zusammenfassen: Fortschritt in

Freiheit, sowie eine in die EU integrierte, weltoffene, prosperierende Schweiz. Auf der Suche nach einer mehrheitsfähigen Gefolgschaft, sieht er sich immer wieder mit – aus seiner Sicht – rückständigen Mehrheiten aus der Deutschschweiz konfrontiert, die von «national-konservativen Populisten» blockiert und in ihrem Lernprozess behindert werden.

Bundesrat Blocher vertritt dagegen eine Auffassung, die man, frei nach der Wette im «Faust», wie folgt charakterisieren könnte: «*Das Volk, in seinem dunklen Drange, ist sich des rechten Weges wohl bewusst*». Er fühlt sich gerade nicht als Avantgardist, der das Volk führen bzw. verführen will, sondern als Warner und Mahner, der das Volk darauf aufmerksam macht, wo und wie es allenfalls vom medial-gouvernementalen Komplex der «*classe politique*» fehlinformiert und fehlgesteuert wird. Auch sieht er sich nicht an der Spitze des Volkes, sondern mitten im Volk, als einen aus dem Volk. Er ist allerdings – wie auch sein Regierungskollege – gegen die unlimitierte plebiszitäre Massendemokratie und befürwortet die direkte Demokratie kombiniert mit Gemeindeautonomie, Föderalismus, Parlamentarismus, Rechtsstaat und Individualrechten – alles Schranken des Mehrheitsprinzips, die in subtiler Weise eine Diktatur der Mehrheit verhindern. Jene Volksentscheide, die im Widerspruch zu seiner Auffassung standen, hat er stets

akzeptiert. Der Vorwurf, er sei ein Störer oder gar Zerstörer der Toleranz als Basis der Demokratie, ist daher nicht gerechtfertigt.

Jede Politik hat sowohl rationale als auch emotionale Komponenten. Es gehört zur Kunst demokratischer Politik, Mehrheiten durch rationale Überzeugung zu gewinnen und vorhandene emotionale Stimmungen adäquat wahrzunehmen, ohne sie aufzuputschen und für eigene Zwecke zu missbrauchen. In diesen Prozess ist die Regierung involviert, sie kann und soll ihn aber nicht steuern. Ganz ohne den Einbezug von Emotionen kommt keine Politik aus. Während die Linke traditionell eher an Neidgefühle appelliert, nützen rechte Parteien tendenziell vorhandene Fremdenängste aus. Das Volk – eine Abstraktion – verkörpert mit seiner Mischung von Interessen und Emotionen nicht einfach «Gottes Stimme». Man kann ihm einerseits als politischer Knetmasse, als passiven Konsumenten begegnen, die entsprechend aufgeklärt und informiert werden müssen, oder aber als wichtiger Informations- und Inspirationsquelle, als Kunden für politische Produkte, über deren Wünsche sich kein Produzent auf die Dauer einfach hinwegsetzen kann. Die zweite Auffassung dürfte eher die modernere sein, und sie wird auch in Staaten ohne direkte Demokratie an Bedeutung gewinnen. *Volksabstimmungen können als politische Marktfor-schung im grössten Stil gedeutet werden* für das, was eine Mehrheit der betroffenen Zahler, Benutzer und Eigentümer, bzw. Genossenschafter öffentlicher Dienstleistungen tatsächlich will.

Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sind dann tendenziell überfordert, wenn ein Entscheid ein umfangreiches Sach- und Fachwissen voraussetzt. Dasselbe gilt aber auch für Parlamentarier aller Parteien. Regierungsmitglieder haben in der Regel Zugang zu diesem Fachwissen, neigen aber dazu, dieses im Licht ihrer eigenen Präferenzen und Machtinteressen zu interpretieren. Das Problem, dass das Volk zu wenig von komplexen Infrastruktur- und Finanzvorlagen versteht, ist durchaus akut. Dessen Lösung liegt allerdings eher bei einer schrittweisen Privatisierung und einer Entflechtung. Eine permanente «Volkshochschule», bei der Regierungsmitglieder und Chefbeamte

an öffentlichen Vorträgen und Medienauftritten die Lehrer der Nation spielen, hilft hier nicht weiter.

Nach liberaler Vorstellung sollten die komplexen öffentlichen Infrastrukturen ohnehin benutzerfinanziert und so nicht-zentral wie möglich sein. Dann könnten Angebot und Nachfrage und der Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern direkt über deren Finanzierung und Weiterentwicklung bestimmen, und der demokratische Entscheid durch die Mehrheit wäre nur noch bei politischen Grundsatzfragen aktuell. Auch ein transparenteres, rationales und weniger progressives Steuer- und Umverteilungssystem wäre demokratietauglicher. Das Volk könnte sich dann eine Meinung darüber bilden, ob es im konkreten Fall mehr Staat und mehr Steuern oder weniger Staat und weniger Steuern will. Von einem solchen Zustand sind wir aber schon bzw. noch weit entfernt.

Es geht heute aus liberaler Sicht nicht darum, die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems durch mehr Fachleute und weniger Volksrechte zu erhöhen (wie dies in der EU geschieht). Wer Staat und Bürger vor der Überforderungsfalle retten will, muss den Grenzen der Demokratie dadurch Rechnung tragen, dass er jene Bereiche in den Markt entlässt, die sich auch durch noch so komplizierte Zwangsregulierungen niemals befriedigend lösen lassen. Dazu gehören neben Energieproduktion, Kommunikation und Verkehr grundsätzlich auch Bildung und Gesundheit, wobei die Grundversorgung durch öffentliche Institutionen und durch Subjekthilfe weiterhin sicherzustellen wäre.

Über das Kerngeschäft des Nationalstaates – die Gewährleistung der Freiheit in einer zivilgesellschaftlichen Rahmenordnung sowie der äusseren und inneren Sicherheit, wie auch die Definition der Zugehörigkeit – kann, ohne dass das Volk dadurch überfordert wäre, durchaus demokratisch (und auch direktdemokratisch) entschieden werden. Wenn ausgerechnet diesbezügliche Kompetenzen aus dem «Intimbereich» der Nationalstaaten an die demokratisch kaum legitimierte EU abgegeben werden müssten, wäre dies paradox.

Es sind vor allem intellektuelle Eliten, die sich mit Niederlagen schlecht

abfinden und diese stets auf sogenannte rechtspopulistische Demagogie und auf Manipulation durch Millionenkampagnen «der Wirtschaft» oder anderer Gruppierungen zurückführen. Viele Abstimmungsniederlagen beruhen aber eher auf der Tatsache, dass sich die Intellektuellen aller Parteien, die sich als fortschrittliche Avantgarde fühlen, zu stark von der Basis (auch von der eigenen) entfernt haben und dass das Gespür für die Anliegen, Sorgen und Emotionen in der breiten Bevölkerungsmehrheit zum Teil verloren gegangen ist.

Volksabstimmungen finden in der Schweiz routinemässig dann statt, wenn *ad hoc* getestet werden soll, ob die Parlamentsmehrheit mit einer Volksmehrheit im Einklang (konkordant) ist und dieser Test durch eine entsprechende Unterschriftenzahl von Stimmberechtigten verlangt wird. Wenn die Regierungsmehrheit im Parlament überstimmt worden ist, hat sie, sofern rechtzeitig genügend Unterschriften gesammelt werden, vor dem Volk eine «zweite Chance».

Mit dem Zauberwort «Konkordanz» lassen sich Meinungs-differenzen nicht einfach unter den Teppich kehren.

Nicht nur die im Parlament unterlegene Regierungsmehrheit, auch die in der Kollegialregierung selbst unterlegene Minderheit hat grundsätzlich Zugang zu diesem Ventil. Die Unterschriftensammlung muss allerdings über Interessenverbände oder Parteien laufen. Bisher hat vor allem die linke Regierungsminderheit davon Gebrauch gemacht. Wenn allerdings in derartigen Konstellationen Regierungsmitglieder ihre Sonderstellung propagandistisch ausnützen, liegt tatsächlich ein Missbrauch vor.

Überlappende Mehrheiten und Minderheiten bilden ein komplexes System von Konkordanz und Konflikt, das unterschiedliche Chancen für die Umkehr eines Resultats umfasst. In einem Kleinstaat spielen überdies persönliche Netzwerke und die informellen Kontakte zu den Medien eine wichtige Rolle. Bei Volksabstimmungen geht es tatsächlich darum, die Verfassung, Staatsverträge oder Gesetze zu ändern und damit auch den Regierungsauftrag neu zu formulieren. Wer davon ausgeht, dass die Regierungsmehr-

heit in diesem Prozess, in den sie ja selbst involviert ist, automatisch die Interessen des langfristigen Landeswohls vertritt, ist mit den Realitäten des politischen Macht- und Interessenkampfs zu wenig vertraut. Regierungen haben auch ihre Befangenheiten und Interessen, die keineswegs automatisch mit den Interessen der Bevölkerungsmehrheit übereinstimmen. Das ahnten Machtskeptiker schon lange bevor es diesbezüglich aufschlussreiche politikwissenschaftliche und polit-ökonomische Untersuchungen gab.

In diesem Spannungsfeld zeigt sich, wie heikel die Gratwanderung zwischen Information und Propaganda für eine Kollegialregierung ist, die in einem Netzwerk verschiedener Mehrheiten und Minderheiten eingebunden ist. *Mit dem Zauberwort «Konkordanz» lassen sich die bestehenden und oftmals entscheidenden Meinungs-differenzen nicht einfach elegant unter den Teppich kehren.*

Der Umgang mit unterschiedlichen Auffassungen im siebenköpfigen Kollegium der Regierung bildet nur die

Spitze des Eisbergs. Volksmehrheiten, Mehrheiten innerhalb der Parteien und in Parteikoalitionen, Ständemehr, Parlamentsmehrheiten, Regierungsmehrheit und die Mehrheit im Bundesgericht sind in einem subtilen polit-ökonomischen Spannungszustand, dessen theoretische Analyse durch den dreistufigen Staatsaufbau zusätzlich noch erschwert wird. Das hochkomplexe politische System der Schweiz ist darum mit guten Gründen schon als Kunstwerk bezeichnet worden, das sich nicht mit einem einzigen Schlagwort wie «Volkssouveränität» charakterisieren lässt. Jede Gewalt kann die andere Gewalt stützen oder hemmen, aber in Verfassungsfragen und in der Gesetzgebung haben Volk und Kantone oder hat das Volk tatsächlich das letzte Wort.