

# Hat die Mehrheit immer recht?

*Die direkte Demokratie ist in aller Munde, und es stellt sich die Frage:  
Hat die Mehrheit immer recht? Doch diese Frage ist falsch gestellt.  
Recht haben ist keine staatsrechtliche oder staatspolitische Kategorie.*

*Gastkommentar von René Rhinow*

Viel ist wieder die Rede von unserer Demokratie, vor allem von der direkten Demokratie, in der die Mehrheit entscheidet. Oft geht dabei aber vergessen, dass zu den Grundwerten unseres Landes auch der Rechtsstaat, das System der Wettbewerbswirtschaft, der Sozialstaat und vor allem der Föderalismus gehören.

Seit der Gründung unseres Bundesstaates 1848 war es üblich, die eigentliche *Raison d'Être* der Schweiz im föderalistischen Zusammenleben unterschiedlicher Sprach-, Kultur- und Religionsgemeinschaften sowie im Nebeneinander von Stadt und Land, Berg- und Talgebieten zu erblicken. Der identitätsstiftenden direkten Demokratie hingegen kam 1848 keineswegs die Bedeutung zu, wie sie ihr heute beigemessen wird. Der junge Bundesstaat stellte bis 1874 praktisch eine repräsentative Demokratie dar; das Referendum wurde 1874, die Volksinitiative erst 1891 eingeführt.

Nicht selten wird aber unsere Form der Demokratie als die eigentliche Demokratie bezeichnet. Damit werden – bewusst oder unbewusst – die ideale, die historische und die internationale Entwicklung der demokratischen Staatsform ausgeblendet. Bei uns wie in allen funktionierenden Demokratien der Welt ist die freie Volkswahl repräsentativer Staatsorgane, vor allem des Parlamentes, ein Kernelement der Demokratie: keine Demokratie ohne vom Volk gewählte Volksvertretung und vom Volk oder Parlament gewählte Regierung.

Rund 90 Prozent der in Bern anfallenden politisch relevanten Entscheide sind solche des Parlamentes, nicht des Volkes. Damit soll die Bedeutung von Volksinitiative und Referendum keineswegs herabgemindert werden. Doch auch parlamentarische Entscheide und Regierungsentscheide sind demokratische Entscheide, sofern und soweit sie sich verfahrensmässig und inhaltlich auf Verfassung und Gesetz abstützen.

Die Ausgestaltung der Volksrechte als Menschenwerk widerspiegelt das Ringen um eine optimale Verteilung der politischen Verantwortlichkeiten zwischen Volk und Volksvertretung. Einerseits sollen dem Volk die grundlegenden politischen Entscheidungen zustehen und andererseits sachrichtige wie rechtzeitige Entscheidungen im Interesse von Freiheit und Wohlstand ermöglicht werden. Dieses Ringen ist nie abgeschlossen; die Reform der Volksrechte kann einem demokratischen Gebot entsprechen.

Demokratie und Rechtsstaat sind eng miteinander verwoben und bedingen sich gegenseitig. Es geht um die Bindung aller Staatsgewalt an das Recht, die Geltung der Menschenrechte, die Teilung und Kooperation der Gewalten sowie die Un-

abhängigkeit der Justiz.

Das Recht erfüllt in der Demokratie verschiedene elementare Funktionen:

- Es legt erstens als Verfassungsrecht die Entscheidungszuständigkeiten in der Demokratie fest und umschreibt, was unter dem «Volk» als Entscheidungsinstanz zu verstehen ist, welche Kompetenzen ihm, dem Parlament, der Regierung und der Justiz zukommen. Es gibt im Verfassungsstaat kein Volk über dem Recht.
- Es ist zweitens das Recht, welches die unabdingbare Voraussetzung und Gewährleistung des politischen Prozesses bildet: vor allem durch die Anerkennung von Freiheitsrechten, insbesondere der Meinungsfreiheit und der politischen Freiheit, und durch den unabhängigen, richterlichen Schutz dieser individuellen und kollektiven Rechte.
- Drittens kann das Recht die Politik auch begrenzen: Politik darf nicht alles. Demokratische Entscheide finden ihre Schranken an anderen Grundwerten der Verfassung.

Es war ein Grundanliegen unserer Verfassungsväter, die Macht im Interesse der Freiheit zu teilen, alle Macht, auch diejenige des Volkes. Alexis de Tocquevilles Warnung vor einer möglichen Tyrannei des Volkes hat ihre Berechtigung nicht verloren. Das von einer Mehrheit beschlossene Recht findet sich nicht auf der grünen Rechtswiese wieder. Es trifft auf bestehendes Recht und hat sich in die geltende Rechtsordnung einzufügen, auch wenn es diese partiell abändert. Widerspricht neues Recht höherstufigen Rechtsnormen, also z. B. kantonales Recht dem Bundesrecht, so kann es entweder in einem Rechtsschutzverfahren ungültig erklärt werden, oder es muss im Anwendungsfall anderen Bestimmungen weichen.

Verletzen dabei Volksinitiativen rechtsstaatliche Grundnormen der Bundesverfassung, können sich heikle Abwägungsfragen stellen. Denn es kann und darf nicht davon ausgegangen werden, dass mit einer singulären und punktuellen Verfassungsänderung die Grundwerte unseres Gemeinwesens ausgehebelt worden sind. Diese Problematik ist vor allem bei jüngeren Volksinitiativen relevant geworden. Oft ist nach bewährter Praxis ein Ergebnis im Sinne einer praktischen Konkordanz verschiedener Verfassungsnormen anzustreben. Es ist aber einzuräumen, dass diese Abwägungsfragen juristisch schwierig sein können, einem Gericht anzuvertrauen wären und sich nicht für politische Grabenkämpfe eignen.

Leider sträubt sich die Bundesversammlung hartnäckig gegen die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen – eigentlich ein genuin liberales Anliegen. Volks-

initiativen wie die Ausschaffungs- und die Durchsetzungsinitiative verstossen nicht nur gegen Grundrechte, sondern auch gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung, indem sie die Rechtsanwendung – die eigentlich der Verwaltung und dem Richter zusteht – im konkreten Einzelfall bereits auf Verfassungsstufe pauschal und ohne Rücksicht auf die konkreten Umstände und ein vorwerfbares Verschulden vorwegnehmen wollen.

In der Schweiz gehört auch das Völkerrecht, welches vor allem Vertragsrecht (wie zum Beispiel die EMRK) darstellt, zu unserem Recht, wenn es allgemeingültig oder von der Schweiz nach den festgelegten Regeln unserer Verfassungsordnung übernommen worden ist. Dieses ist somit demokratisch legitimiert, ob nun beim Vertragsschluss eine Referendumsmöglichkeit vorgesehen war oder nicht. Es ist folglich kein fremdes Recht, und die Richter der EMRK sind auch keine fremden Richter. Das Völkerrecht geht zwar landesrechtliche Bestimmungen grundsätzlich vor, nach anerkannter und langjähriger Praxis sowie gestützt auf verschiedene Bestimmungen der Bundesverfassung. Doch werden die seltenen Konflikte zwischen Völkerrecht und Landesrecht differenziert gelöst.

Es wäre eine Illusion zu meinen, Demokratie bestehe nur aus Rechten und Institutionen. Es braucht auch eine demokratische Gesinnung. Zu dieser Gesinnung gehören unter anderem der Respekt vor anderen Meinungen, die Achtung von Minderheiten, eine positive Bewertung des Kompromisses und eine Abneigung gegenüber allem Unverhältnismässigen, aller Radikalität. Nur so konnte es gelingen, eine Konkordanz- oder Konsensdemokratie zu entwickeln, die zu einer grossen Stabilität unseres Landes geführt hat. Die gegenwärtigen Prozesse der Polarisierung und der Respektlosigkeit, das Empörungstheater und die Förderung des Misstrauens in demokratische Behörden stellen Gift für unsere Demokratie dar.

Wer aber ist nun eigentlich «das Volk»? Die Frage mag in der Schweiz subversiv erscheinen, ist doch «das» Volk der Souverän, die oberste Instanz, die nicht zu hinterfragen ist.

Doch es gibt mindestens fünf Dimensionen des Volkes: die Bevölkerung (alle sich in der Schweiz aufhaltenden Menschen), das Schweizervolk (alle Menschen mit Schweizer Bürgerrecht), die Stimmberechtigten, die Teilnehmenden an einer Abstimmung sowie schliesslich die obsiegende Mehrheit. Bezieht man diese Mehrheit auf das Schweizervolk, so beträgt sie zwischen 19 und 23 Prozent bzw. weniger als 15 Prozent der von unserem Recht betroffenen Bevölkerung. Es handelt sich also um eine relativ kleine Minderheit des Schweizer Volkes, die das Volk repräsentiert.

Diese Mehrheit kann deshalb als «Minderheitsmehrheit» bezeichnet werden. Ihre Entscheide rechnen wir dem Volk schlechthin zu. Hat also «der Souverän» gesprochen, so durch dies rund 20 Prozent. Natürlich sind Abstimmungen auch dann gültig und verbindlich, wenn die Volksmehrheit nur eine relativ kleine Minderheit der Stimmberechtigten und des Volkes darstellt. Und es gehört zu unserer demokratischen Kultur, dass die unterlegene oder abstinente tatsächliche Mehrheit des Volkes ein solches Abstimmungsergebnis anerkennt und akzeptiert.

Zu fragen ist indes, unter welchen Voraussetzungen solche Entscheidungen als legitim erachtet werden können. Ich möchte zwei wesentliche Anforderungen hervorheben:

► Einmal setzt die Anerkennung dieses Repräsentationsvorgangs voraus, dass das Abstimmungsergebnis Folge eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses darstellt, in welchem alle eine faire Chance hatten, sich auf der Basis einer verlässlichen Informationslage einzubringen und nach dem Richtigen und Angemessenen dialogisch zu suchen. Die Frage kann gestellt werden, in welchem Ausmass diese Anforderungen angesichts des gegenwärtigen Zustandes der politischen Öffentlichkeit erfüllt sind.

► Legitim erscheinen Mehrheitsentscheide sodann unter der weiteren Voraussetzung, dass in unserer responsiven Demokratie Minderheitsmeinungen respektiert werden und die Diskussion weitergehen kann und soll, dass Lernprozesse nicht abgeschnitten werden. Es ist verfehlt, der einen oder anderen Seite einen Maulkorb anzuhängen, wie wenn das Abstimmungsergebnis einer göttlichen Offenbarung gleichkomme. Dies gilt vor allem auch für angenommene Volksinitiativen, die heute zunehmend durch ihren Marketing- und Symbolcharakter geprägt werden. Sind sie nicht oft unsorgfältig formuliert, mehr im Sinne von politischen Postulaten als von Rechtsnormen?

Was vielfach ausgeblendet wird: Volksinitiativen umgehen das «normale», demokratisch legitimierte Rechtsetzungsverfahren mit seinen verschiedenen Verfahrensetappen von der Projektausarbeitung durch die Verwaltung über das Vernehmlassungsverfahren, die Beschlüsse des Bundesrates und die parlamentarische Behandlung im Zweikammersystem. Volksinitiativen weichen diesen Lernprozessen aus. Unterschiedliche Interessen werden nicht ausgehandelt, Kompromisse nicht gesucht. Textsorgfalt und Feinarbeit sind nicht ihr Kennzeichen. Hier manifestiert sich der Bedarf nach einer Fortführung des Diskurses besonders deutlich.

Es kommt hinzu, dass auch die obsiegende Mehrheit in sich keine homogene Einheit darstellt, ebenso wenig wie die unterlegene Seite. Sie bündelt unterschiedliche und differenzierte Haltungen, die in der Summe zur Annahme oder Verwerfung einer Vorlage führen, sei es aus tiefer Überzeugung oder aus der abwägenden Haltung heraus, das eine sei doch noch besser, vielleicht knapp besser, als das andere. Der Schwarz-Weiss-Entscheid an der Urne spiegelt zwei einheitliche Grössen vor, die realiter nicht existieren.

Doch wer das Volk wirklich ernst nimmt, muss es in seiner Vielfalt ernst nehmen! So muss es möglich sein, dass neue Vorlagen oder Initiativen vorbereitet und dem Volk vorgelegt werden. Volksentscheide sind – verfassungsrechtlich abgesichert – reversibel. Das Gebot der Rechtssicherheit und sogenannte «Anstandsfristen» mögen unter Umständen einem hohen Reformrhythmus entgegenstehen, doch rechtlich und demokratiepolitisch soll das Volk Gelegenheit erhalten, nochmals zu entscheiden, gerade aufgrund veränderter Verhältnisse, neuerer Einsichten oder bei einem knappen Ausgang einer Abstimmung.

Wer für diese Offenheit der Reversibilität eintritt, respektiert unsere Demokratie. Wer einzelne Entscheide verabsolutiert und sakralisiert, missachtet sie letztlich.

Schliesslich wird die Fortsetzung des Prozesses der Meinungsbildung auch von der trivialen Einsicht verlangt, dass sich nicht nur der einzelne Mensch, sondern auch eine Mehrheit irren kann. Wir wissen, dass der Mensch als Mängelwesen seine Entscheidungen rational und irrational fällt, von

Trieben und Emotionen gesteuert wird, sich täuschen kann und sich – vor allem – aufgrund einer ihm zur Verfügung stehenden, begrenzten Informationslage entscheidet. Sein Wissensstand stützt sich auf mediale Berichte, Bilder und Metaphern, die ideologisch zugeschnitten sein können.

Diese Feststellung ist kein Plädoyer gegen das Mehrheitsprinzip, sondern sie bestätigt die Einsicht, dass alle Entscheidungen in der Demokratie einen vorläufigen Charakter besitzen. Denn der Mensch ist auch lernfähig, gewinnt neue Einsichten, kann und darf frühere Haltungen revidieren. So könnte die Geschichte der schweizerischen Demokratie auch als eine Geschichte korrigierter Volksentscheide geschrieben werden, vom Frauenstimmrecht bis zum Bildungsartikel, die alle mehrere Anläufe brauchten. Die frühere Ständerätin Josi Meier hat dies einmal in die Formel gebracht: Wenn das Schweizervolk eine Vorlage ablehnt, so hat es nicht Nein gesagt, sondern noch nicht Ja.

Eigentlich ist also die Frage, ob die Mehrheit immer recht hat, falsch gestellt. Recht zu haben, ist keine staatsrechtliche oder staatspolitische Kategorie. Ob der zeitgebundene und informationsabhängige Momentan-Beschluss richtig war, wird sich jeweils später weisen. Legitim sind solche Entscheide, wenn sie einerseits Abschluss eines fairen, offenen Diskurses sind und wenn anderseits dieser Diskurs nachher weitergehen kann. Fragen nach dem Zustand und dem Reformbedarf unserer Demokratie gehören selber zu einer lebendigen Demokratie.

Volksentscheide schaffen zwar Recht, sind aber reversibel; neue Abstimmungen können ein Gebot der Demokratie sein, denn Mehrheiten und Minderheiten sind dem Wechsel ausgesetzt. Mehrheiten stehen – wie das Volk insgesamt – nicht über der Verfassung, sondern sind in unsere Grundordnung eingebunden.

---

**René Rhinow** ist emeritierter Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel.