

Von den Säulen der Demokratie

Prof. Dr. iur. René Rhinow*

I. Einleitung

Demokratie ist wieder zum Thema geworden, weltweit und in der Schweiz. Nach dem Zweiten Weltkrieg war während Jahrzehnten ein eigentlicher Siegeszug der Demokratie in den Staaten der westlichen Hemisphäre zu beobachten. Gegenwärtig mehren sich die kritischen Stimmen angesichts der Erfolge rechtspopulistischer und nationalistischer Strömungen, vor allem aber, seit autoritäre Führer in Demokratien unterschiedlicher Prägung durch Volkswahlen an die Macht gelangt sind, wie etwa in den USA, Grossbritannien, Ungarn, Polen oder der Türkei. Demokratien mutieren zu sog. illiberalen Demokratien, die Medienfreiheit wird eingeschränkt, die Unabhängigkeit der Justiz missachtet. Die Wissenschaft diagnostiziert teilweise ein Demokratiedefizit der westlichen rechtsstaatlichen Demokratien. Vom britischen Soziologen *Colin Crouch* wurde der Begriff der «Postdemokratie» geprägt, weil das Volk nur noch formal entscheiden könne. Faktisch seien es Eliten mit ihrer PR-Maschinerie, die ihre Interessen durchzusetzen vermögen. Der gleiche Autor hat seine Postdemokratie kürzlich sogar zur Post-Post-Demokratie ergänzt, weil die Demokratie von Emotionen durchtränkt sei. Es werde in öffentlichen Auseinandersetzungen faktenfrei eine Angst bewirtschaftet – vor dem Fremden, dem Islam, der modernen Welt, mit der man nicht zurechtkommt. Und Professoren der Harvard-Universität malen das Schreckensszenario eines Untergangs der Demokratie an die Wand, zuletzt *Yascha Mounk* mit seiner kürzlich erschienenen Studie «Der Zerfall der Demokratie». Er konstatiert alarmierende Entwicklungen durch technokratische Entfernungen der Eliten vom Volk wie in Deutschland, Frankreich und Italien einerseits oder durch

Die Demokratie steht weltweit unter Druck. Auch in der Schweiz mehren sich Anzeichen, dass wesentliche Elemente unserer Demokratie in Vergessenheit geraten oder in den Hintergrund treten. Im Folgenden werden solche Grundelemente beleuchtet: das Volk, das nicht herrschen kann; die Fundierung der Demokratie im Verfassungsstaat; die rechtsstaatliche Herausforderung des gegenwärtigen Initiativenbetriebs sowie die doppelte Repräsentation in der Referendumsdemokratie.

La démocratie est sous pression dans le monde entier. Même en Suisse, il y a de plus en plus de signes qui font penser que des éléments essentiels de notre démocratie sont oubliés ou relégués au second plan. Ces éléments de base sont mis en lumière dans cet article: le peuple, qui n'est pas tout-puissant; le fondement de la démocratie qui repose sur l'État de droit et sa constitution; le défi de l'État de droit face à la manière de recourir à l'initiative aujourd'hui et à la double représentation dans la démocratie référendaire actuelle.

P.P.

* Der Autor war u.a. Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Basel, Ständerat 1987–1999, Ständeratspräsident und Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes 2001–2011. Im Frühjahr 2019 ist seine Biografie erschienen: «Gedanken und Geschichten aus dem Leben eines Grenzgängers», Basel 2019, in der er auch Grundfragen von Recht und Staat behandelt.

Machtübernahmen von Rechtspopulisten wie in den USA, Ungarn, Polen und der Türkei andererseits. Immer wieder werden Forderungen laut, in der parlamentarischen Demokratie seien Volksrechte nach Schweizer Vorbild einzuführen, um eine behauptete Repräsentationskrise zu beheben.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stellt die schweizerische Demokratie dagegen etwas Selbstverständliches und Unangefochtenes dar. Und doch: Auch bei uns manifestieren sich problematische Tendenzen, welche das rosige Bild infrage stellen. Sie betreffen nicht nur die «Software», die «weichen» Elemente der Demokratie, ihre Voraussetzungen und den demokratieprägenden Kontext, wie die veränderte politische Öffentlichkeit oder die politische Kultur. Auch ihre «Hardware» steht auf dem Prüfstand, ihre systemprägenden Bestandteile oder Säulen, von denen einige nachstehend beleuchtet werden sollen: das Volk, Recht und Staat, Mehrheitsprinzip, Initiativenbetrieb und Repräsentation.

II. Keine Demokratie ohne Volk

Beginnen wir mit dem Volk, das oft stillschweigend im territorial gefassten Rahmen des Nationalstaates vorausgesetzt wird. Doch wer ist eigentlich dieses Volk? Zwei Aspekte dieser Grundthematik jeder Demokratie sollen näher betrachtet werden.

A. Wie wird das Volk zum Volk?

Schon *Jean-Jacques Rousseau* beschäftigte diese Frage. Wer ist wir? In der Demokratietheorie gehen die Auffassungen auseinander, wie der Demos zu bestimmen sei. Denn die Entscheidung darüber setzt voraus, dass man bereits weiss, wer dazugehört. Das Volk ist weder eine organisch vorgegebene Gemeinschaft noch die blosse Summe von Einzelpersonen. Soziokulturelle Definitionsversuche führen nicht weiter. Von Verfassungen wegen gilt heute das Stimmvolk als Demos, also die Gesamtheit der mit dem Stimmrecht ausgestatten Bürgerinnen und Bürger. Der Demos ist also «weniger» als das ganze Volk. In der EU wird darüber gestritten, ob es einen europäischen Demos gibt, der die Voraussetzung für einen Ausbau demokratischer Institutionen zu bilden vermöchte.

Rechtspraktisch gibt es mindestens *fünf Dimensionen des Volkes*: Man kann diese anhand eines Bildes immer enger werdender Kreise erhellen: Der weiteste Kreis stellt das durch ein Territorium gekennzeichnete Volk dar, die Bevölkerung. Sie umfasst alle in der Schweiz wohnhaften Menschen. Diese sind vom schweizerischen Recht betroffen, ohne dass sie alle über dieses mitbestimmen können. Was wenig bekannt ist:

Die Nationalratssitze werden nach der faktischen Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt, nicht nach der Anzahl Stimmberechtigter. Also vertritt der Nationalrat das gesamte Volk!

Das Schweizervolk, der nächstengere Kreis, wird durch das Bürgerrecht bestimmt und macht rund 76 Prozent der Wohnbevölkerung aus. Es wird als eigentlicher Demos der Demokratie betrachtet. Doch nur 62 Prozent davon besitzen das Stimm- und Wahlrecht. Von den Stimmberechtigten nahmen in den letzten 10 Jahren auf Bundesebene durchschnittlich rund 44 Prozent an den Abstimmungen teil. Die an einem Abstimmungstermin obsiegende Mehrheit der partizipierenden 44 Prozent der Aktivbürgerschaft wiederum macht im Schnitt zwischen 50 und 60 Prozent aus. Bezieht man diese Mehrheit auf das Schweizervolk, so beträgt sie zwischen 19 und 23 Prozent oder gar unter 15 Prozent der von unserem Recht betroffenen Bevölkerung.

Wenn also am Sonntagabend vom «Souverän» gesprochen wird, der entschieden habe, so handelt es sich um eine relativ kleine Minderheit des Schweizervolkes. Die Entscheide dieser *Minderheitsmehrheit* rechnen wir dem Volk schlechthin zu. In diesem Vorgang kann eine erste Stufe der existentiell notwendigen Repräsentation in der Referendumsdemokratie erblickt werden; die Minderheitsmehrheit repräsentiert das ganze Volk! Zudem bildet die fiktive Volksmehrheit keine homogene Einheit, was auch für den übrigen Teil des Volkes gilt. Daraus wird ersichtlich, wie brüchig und oft auch polemisch unser Politikvokabular daher kommt: Der angerufene «Souverän» und der beschworene «Volkswille» sind Fiktionen einer inexistenten Einheit, die im Absolutismus haften geblieben sind. Das ist Rechtspopulisten entgegenzuhalten, wenn sie sich auf «das» Volk berufen und dem einen ethnisch oder kulturell einheitlichen Begriff zugrunde legen. Das Volk kann keinen einheitlichen Willen haben! «Le peuple n'existe pas!» Ich wiederhole gerne meinen Standardsatz: Wer das Volk ernst nimmt, nimmt es in seiner Vielfalt ernst. Der Vollständigkeit halber ist anzuführen, dass es auch Minderheiten im Volk gibt, wie etwa die Gelbwesten in Frankreich, die sich mit dem Slogan «Wir sind das Volk» anmassen, alle zu repräsentieren. Wir stehen also vor einer doppelten Vereinnahmung: Weder können Politiker behaupten, sie allein würden im Namen des Volkes sprechen, noch ist es zu akzeptieren, wenn Minderheiten für sich das «richtige» Volk reklamieren.

B. Der Demos ist nicht sakrosankt

Wenn der Demos nichts Vorgegebenes, natürlich Bestimmtes ist, so ist er auch nicht sakrosankt. Dem deutschen Politikwis-

senschaftler *Jan-Werner Müller* ist deshalb zuzustimmen, wenn er postuliert, dass Fragen der Zugehörigkeit und der Definition des Demos immer wieder neu auszuhandeln sind. Die schweizerische Verknüpfung des Stimmrechts mit dem Bürgerrecht mag diesen Evaluationsprozess erschweren, doch nicht erübrigen. Denn die Zusammensetzung des Stimmvolkes kann unter mehreren Gesichtswinkeln zum Legitimationsproblem werden. Ich greife aus der Fülle von Herausforderungen drei heraus.

1. Ausländerstimmrecht

Im Vordergrund steht der *Ausländeraspekt*: Staatsgebiet und Staatsvolk klaffen angesichts der wachsenden Zahl fremder Staatsangehöriger zunehmend auseinander. Immer mehr Menschen sind einer Staatsgewalt unterworfen, über die sie nicht mitbestimmen können – eigentlich ein Widerspruch zur fundamentalen demokratischen Idee, welche eine Identität von Regierenden und Regierten anstrebt und gleiche Partizipationschancen für alle postuliert. Ist die sog. Volksherrschaft zu einer «Inländerherrschaft» (*Adrian Vatter*) geworden? Die bedrängende und verdrängte Frage lautet: Wie gross darf der Bevölkerungsanteil sein, der von den demokratischen Mitwirkungsrechten ausgeschlossen ist, bis die Demokratie ihre Legitimation zu verlieren droht? Wege aus diesem Demokratie-defizit führen entweder zur erleichterten Einbürgerung oder zu einer Auflösung der strikten Verknüpfung von Stimmrecht und Bürgerrecht durch Erweiterung des Stimmvolkes, wie Beispiele aus Kantonen und Gemeinden zeigen.

2. Nachhaltigkeits- und Generationengerechtigkeit

Volksentscheide spiegeln die Jetztgeneration wider, Ungeborene und künftig Betroffene haben keine Stimme. Sie gehören nicht zum Demos. Dasselbe gilt für die Natur. Demokratie ist – vor allem mit ihren relativ kurzen Amtsdauern von (meistens) vier Jahren – kurzfristig und nicht nachhaltig angelegt. Entschieden wird für heute, nur bedingt für morgen oder gar übermorgen, was als Repräsentationslücke qualifiziert werden kann. Relevant erscheint das etwa in der Umwelt- und Klimapolitik, der Alterspolitik und bei der Staatsverschuldung. Es kommt hinzu, dass der Anteil älterer Stimmberechtigter im Verhältnis zu jüngeren zunimmt, was schon Begehren nach einer höheren Stimmgewichtung der Jüngeren geweckt hat. Beim britischen Brexit überstimmten die Alten die Jungen: Die unter 34-Jährigen lehnten den Brexit mit über 60 Prozent ab, die über 65-Jährigen stimmten ihm mit 60 Prozent zu! Also stimmten diejenigen, die am längsten vom Entscheid betroffen sein werden, eher Nein.

Wenn die Natur als Gemeingut aller Generationen aufgefasst wird, stellt sich die wichtige Frage, wie den nächsten Generationen und der Natur «eine Stimme» verliehen werden kann. Jedenfalls erhebt sich das Postulat, künftigen Generationen (dem künftigen Demos) gleiche Freiheits- und Lebenschancen so weit wie möglich offenzuhalten. Sind die heute Partizipierenden fähig und bereit, die Interessen Nachfolgender wahrzunehmen und in ihren Stimmentscheid einzubringen?

3. Partizipations- und Finanzierungsgerechtigkeit

Anders gelagert sind Fragen, welche nicht den Umfang des Demos, sondern die Zusammensetzung der an Wahlen und Abstimmungen Partizipierenden betreffen, also des aktiven Stimmvolkes. Nach statistischen Untersuchungen beteiligen sich tendenziell Junge weniger an der Politik als Alte, untere Schichten seltener als Begüterte. Man spricht in der Wissenschaft von einem «participation gap». Der Idee der Demokratie entspricht aber, dass allen Bürgern und Bürgerinnen im Resultat das gleiche Gewicht zukommt (Zählwert- und Stimmgewichtsgleichheit). Dem widerspricht, wenn gewisse Gruppen systematisch mehr Einfluss besitzen als andere. Droht uns eine Gerontokratie?

III. Keine Demokratie ohne Verfassungsstaat

Was bis vor Kurzem als Allgemeingut galt, scheint heute nicht mehr überall im politischen Bewusstsein verankert zu sein. Recht und Staat sind für eine Demokratie, die diesen Namen verdient, konstituierend, wie auch die Demokratie Recht und Staat legitimiert. Gemeinsame Klammer bildet der Verfassungsstaat, der in der *Rechtsstaatlichkeit* gipfelt, ohne die eine Demokratie nicht gedacht werden kann.

A. Keine Demokratie ohne Staat

Zuerst etwas Selbstverständliches: Es gibt keine Demokratie ohne Staat. Es ist zwar oft die Rede von Demokratie in *gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenhängen*, um damit Mitwirkungsrechte Betroffener zu legitimieren. Diese mögen je nach politischem Standort wünschbar sein oder nicht. Doch sie sind nicht zu begründen, wenn Demokratie ein bestimmtes politisches System kennzeichnen soll. Auch die Vorstellung einer Aktionärsdemokratie weckt falsche Vorstellungen, denn Stimmbürger und Stimmbürgerinnen sind keine Aktionäre; sie stimmen nach Köpfen ab und können ihr Stimmrecht nicht gewinnbringend verkaufen. Es gibt keine der Volkssouveränität vergleichbare Aktionärsouveränität.

Demokratie ist im nationalen Verfassungsstaat verankert. Angesichts der *Internationalisierung* der Politik drängt es sich auf, supranationale Formen der Demokratie zu entwickeln. Doch kann dies nur als Ergänzung, nicht als Alternative zur Demokratie «zu Hause» gelingen. Ist die erprobte und erfahrene Demokratie im Nationalstaat nicht Voraussetzung zu Formen und Verfahren der Volksbeteiligung auf höherer Ebene?

Oft bleibt auch verdunkelt, dass sich die Demokratie auf den *Umfang der Staatstätigkeit* erstreckt. Nur was der öffentlichen Hand obliegt, steht der Partizipation von Parlament und Regierung und dem Stimmvolk offen. Wenn Aufgaben auf einer höheren Ebene gelöst werden (müssen), so schrumpft auf der unteren nicht nur die Autonomie, sondern auch die Demokratie – was einen Ausbau auf der höheren Ebene legitimiert. Die föderalistische Zuordnung von öffentlicher Verantwortung korreliert mit der Qualität demokratischer Beteiligung. Auch gilt: Wer Staatsverantwortung zurückdämmen und Aufgaben dem freien Wettbewerb überantworten will, begrenzt im gleichen Atemzug die Mitwirkungsrechte staatlicher Organe und des Volkes. Mutet es nicht eigentümlich an, wenn politische Kräfte gleichzeitig staatliche Regulierungen abbauen wollen und die direkte Demokratie hochjubeln? Man kann, zugespitzt formuliert, nicht beides haben, den Minimalstaat und eine ausgebaute Demokratie!

B. Keine Demokratie ausserhalb der Verfassung

Demokratie wird eingerichtet in der Verfassung, bei uns in der Bundesverfassung. Daneben existiert kein Raum für verpflichtende Prozeduren oder Entscheidungen. Konsultativabstimmungen ohne Rechtsgrundlage haften etwas Schillerndes an: Sie enthalten definitionsgemäss keine rechtlichen Verpflichtungen für die Behörden, doch fühlen sich diese «politisch» in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeengt. Man erinnert sich an das berühmte Wort des deutschen Staatsrechtlers *Georg Jellinek* von der «normativen Kraft des Faktischen». Letztlich stellen «von oben» willkürlich angeordnete Volksbefragungen die Verfassungsordnung infrage.

Neuerdings werden aber in vielen europäischen Ländern *Ad-hoc-Abstimmungen* durch die Regierungen selbst durchgeführt, extra legem, wie es scheint. Beispiele sind etwa der Brexit in Grossbritannien, die Unabhängigkeitsforderung in Katalonien, die Abstimmung über die Flüchtlingspolitik in Ungarn, die Abstimmung in den Niederlanden über die EU-Assoziierung mit der Ukraine u.a.m. Diese gouvernemental angeordneten Volksabstimmungen mit quasikonsultativem

Charakter dienen in aller Regel nicht der Erkundung einer «Volksbefindlichkeit», sondern sind auf eine akklamatorische Zustimmung zu der Regierungspolitik oder der Regierung selbst ausgerichtet. *Max Imboden* nannte solche Volksbefragungen *Plebiszite*, die der legitimierenden Bestätigung des Herrschers dienen, wobei, wie etwa die Brexit-Abstimmung gezeigt hat, das Gegenteil des Erhofften eintreten kann. Rechtsstaatlich-demokratisch sind sie nicht.

C. Kein Volk über dem (Verfassungs-)Recht

Im Verfassungsstaat gibt es kein Volk über dem Recht! Demokratische Entscheide finden ihre Grenzen an Grundwerten der Verfassung. Es war ein Grundanliegen unserer Verfassungsväter, die Macht im Interesse der Freiheit zu teilen, alle Macht, auch diejenige des Volkes. Das schweizerische politische System zeichnet sich durch eine Häufung von Machtteilungen und Machtbremsen aus, institutionell vor allem mit den Menschenrechten, dem ausgebauten Minderheitenschutz, dem Föderalismus, dem Zweikammersystem und den Kollegialregierungen, politisch mit dem Vielparteiensystem und der Konkordanz. Gewiss stellen sich bei Änderungen der Bundesverfassung oft heikle Probleme, da der verfassungsgebenden Instanz, dem Parlament, dem Volk und den Ständen, inhaltlich bislang – abgesehen vom zwingenden Völkerrecht – kaum Schranken gezogen werden und sich die Bestimmung von solchen rechtlich und politisch als schwierig erweist. Aber man kann und darf nicht davon ausgehen, dass mit einer punktuellen Verfassungsänderung die Grundwerte unseres Gemeinwesens ausgehebelt werden. Es ist verfehlt zu meinen, die *lex posterior* habe stets Vorrang, unabhängig von ihrer Gewichtung im Verfassungsganzen. Oft ist nach bewährter Praxis ein Ergebnis im Sinne einer praktischen Konkordanz verschiedener Verfassungsnormen anzustreben. Das überlieferte Credo des «einheitlichen Verfassungsrechts» widerspiegelt eine überholte Verfassungskultur und hat meines Erachtens im aktuellen grundwertegeprägten Verfassungsrecht seine integrale Berechtigung verloren. Ich räume aber ein, dass diese Abwägungsfragen juristisch schwierig sein können, eigentlich einem Gericht anzuvertrauen wären und sich nicht für politische Grabenkämpfe eignen. Leider sträubt sich die Bundesversammlung hartnäckig gegen die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen und Initiativtexten. Immerhin ist eine Überprüfung der Grundrechtskonformität von Bundesgesetzen (nicht nur, aber) vor allem im Rahmen des verfassungsrechtlichen Vorrangs der ERMK praktisch anerkannt.

D. Kein unbegrenztes Mehrheitsprinzip

Wie oben festgestellt, entscheidet an der Urne eine Minderheitsmehrheit über Vorlagen. Das Verhältnis zwischen dem Volk und der obsiegenden Mehrheit wird durch eine besondere Repräsentation geprägt, indem die Stimmberechtigten das Entscheidungsrecht dieser Minderheitsmehrheit hinnehmen und das resultierende Ergebnis akzeptieren. Eher fraglich erscheint, ob dieser Repräsentationsvorgang auch im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung oder gar zu künftigen Generationen angenommen werden kann. Eine elementare Frage lautet: Unter welchen Voraussetzungen können die Entscheide der Minderheitsmehrheit als legitim erachtet werden? Offensichtlich kann nicht jedwede Mehrheitsentscheidung per se als gerechtfertigt hingenommen werden. Im Folgenden sollen einzelne Voraussetzungen erläutert werden. Auf die allgemeinen rechtsstaatlichen Schranken ist bereits hingewiesen worden.

1. Fairer und sachbezogener Meinungsbildungsprozess

Die Anerkennung dieses Repräsentationsvorgangs setzt voraus, dass das Abstimmungsresultat 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 zu suchen. Sind diese Anforderungen heute erfüllt? Kann sich das Volk (als Ganzes) überhaupt bei umfangreichen und komplexen Sachfragen eine Meinung bilden? Die Frage war in der Schweiz lange tabu. Wer sie stellte, stellte gleich auch das Fundament der Demokratie infrage. Doch in letzter Zeit mehren sich die Stimmen, welche der direkten Demokratie eine gewisse Skepsis entgegenbringen, in der Wissenschaft wie in der Wirtschaft. Ihnen vorzuwerfen, es seien halt Eliten, die sich vor dem Volk fürchten, greift zu kurz. Diagnostiziert wird vielmehr eine quantitative und qualitative Überforderung des Stimmvolkes, so etwa vom Berner Staatsrechtler *Markus Müller*, der an einer deutschen Staatsrechtslehrtagung 2012 aus seiner Skepsis gegenüber der schweizerischen Demokratiepraxis keinen Hehl machte. Auf die Skepsis in anderen Demokratien gegenüber Volksrechten ist zurückzukommen.

Zur behaupteten Überforderung nur ein Hinweis: Als die Volksrechte von 1874 bis 1921 eingeführt wurden, gab es noch keine pränatale Implantationsdiagnostik, keine zinsbereinigte Gewinnsteuer, keine bilateralen, sektoriellen Verträge mit der EU, keine heiklen Vorrangfragen im Verhältnis zu internationalem Recht. Oft lesen wir den polemischen Satz, natürlich als Vorwurf an eine wie immer definierte *classe politique* gerichtet, das Volk sei nicht dümmer als die Politiker. Das hat einen wahren Kern, doch führt die Aussage am Prob-

lem vorbei: Von Politikern erwarten wir, dass sie sich mehr Zeit nehmen, um sich zu informieren und zu dokumentieren, dass sie ihre Meinung im parlamentarischen und öffentlichen Diskurs bilden und deswegen oft einen «Vorsprung» auf viele Stimmberechtigten haben. Die Überlegung geht dahin, ob das Volk in der Lage ist und in die Lage versetzt wird, sich eine sachhaltige Meinung zu bilden, gerade unter den modernen Bedingungen einer medialen Öffentlichkeit, die geprägt ist von einer Ökonomie der Aufmerksamkeit (*Georg Franck*) und einem Zerfall in immer mehr Teilöffentlichkeiten (Internetforen und Echokammern, soziale Netzwerke mit digitalen Kommunikationstechniken), in denen neue Methoden der Manipulation um sich greifen, die von einer allgemeinen Öffentlichkeit schwer zu durchschauen sind. Der Medienprofessor *Stephan Russ-Mohl* warnt davor, dass Falschinformationen und Konspirationstheorien zu einem Geschäftsmodell einer eigentlichen Desinformationsökonomie werden können, die für die Demokratie zerstörerische Folgen nach sich ziehen könnte.

2. Respektierung von Minderheiten

Legitim erscheinen Mehrheitsentscheide zudem nur unter der weiteren Voraussetzung, dass in unserer responsiven Demokratie Minderheitsmeinungen respektiert werden und die Diskussion nach einer Abstimmung weitergehen kann und soll. Es muss möglich sein, auch nach einer Volksabstimmung durch das «Momentanvolk» neue Vorlagen oder Initiativen vorzubereiten und dem Volk vorzulegen. Volksentscheide sind – verfassungsrechtlich abgesichert – *reversibel*. Man mag über sog. Anstandsfristen streiten, doch rechtlich und demokratiepolitisch soll das Volk Gelegenheit erhalten, nochmals neu zu entscheiden, etwa aufgrund veränderter Verhältnisse oder neuer Einsichten, erst recht bei einem knappen Ausgang einer Abstimmung. Ja man muss sich fragen, ob es nicht gravierende Entscheide gibt, die später nicht oder kaum umkehrbar sind und die deshalb eine zweite Volksbefragung in zeitlicher Nähe zur ersten zwingend erheischen. Im Parlamentarismus kennen wir das Institut der doppelten Lesung und im Zweikammersystem zudem das doppelte Zustimmungserfordernis. Wäre es nicht geboten, bei Schicksalsabstimmungen (wie z.B. über einen Beitritt zur Europäischen Union oder über die Abschaffung der Armee) eine doppelte Abstimmung vorzusehen, jedenfalls dann, wenn der Ausgang der ersten Abstimmung knapp erfolgte? Im Bund kennen wir einen ähnlichen gestuften Prozess bei der Umsetzung von Volksinitiativen durch die Gesetzgebung, doch gibt es hier kein Rückkommen auf in der Bundesverfassung verankerte Inhalte. Demokratie ist nicht blosser Zustand, sondern auch Verfahren und Entwicklung!

Auch die triviale Einsicht, dass sich nicht nur der einzelne Mensch, sondern auch eine *Mehrheit irren* kann, bedingt die Fortsetzung des Prozesses der Meinungsbildung. Wir wissen, dass der Mensch 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 gezielt eingesetzte Metaphern ab, die, so muss man leider feststellen, oft ideologisch zugeschnitten und demagogisch verfremdet sind. Dies gilt vor allem für unsere Beziehungen zum Ausland. Menschen unterliegen einem *confirmation bias*, wenn sie kognitive Dissonanz scheuen und sich vorwiegend oder gar ausschliesslich an Argumenten orientieren, die ihre gegenwärtigen Meinungen bestätigen, oder folgen einem *unconscious bias*, wenn sie sich unbewusst innerhalb von Vorurteilen bewegen.

3. Folgen von knappen Ergebnissen

Diskussionswürdig erscheinen weiters die Folgen von Volksabstimmungen mit einem äusserst knappen Ergebnis. Die sog. Masseneinwanderungsinitiative ist mit einer Volksmehrheit von 50,3 Prozent angenommen worden. Wie geht die Demokratie mit starken Minderheiten um? Ist bei der Umsetzung darauf Rücksicht zu nehmen? Sollen in solchen Fällen Abstimmungen wiederholt werden? Selbstverständlich gilt der beschlossene Verfassungstext in rechtlicher Hinsicht, doch sollte den Bedenken und Anliegen einer grossen Minderheit nicht bei der Verfassungskonkretisierung Rechnung getragen werden? Die Gefahr einer Tyrannei der Mehrheit kann gebannt werden, wenn verfassungsrechtliche Sicherungen vorhanden sind und wenn eine gefestigte demokratischer Kultur immer wieder Verständnis für Minderheiten und gegenüber Teilen des Volkes aufbringt, die in Abstimmungen unterlegen sind. Sollen Fragen nach dem Erfordernis qualifizierter Volksmehrheiten oder nach einer minimalen Abstimmungsbeteiligung bei schwerwiegenden Themen wiederbelebt werden?

E. Brexit und Katalonien als abschreckende Beispiele

Die sog. Volksabstimmungen in Grossbritannien und in Katalonien mögen die Fundierung der Demokratie in der Verfassungsstaatlichkeit beleuchten:

Die *Brexit-Abstimmung* in Grossbritannien: Mit einer knappen Mehrheit von 51,9 Prozent der Stimmenden hat das Volk am 23. Juni 2016 für einen Austritt aus der EU gestimmt. Nun heisst es (fast) unisono, der Entscheid müsse (endlich) vollzogen werden. Dieser Vorgang ist aus kontinentaleuropä-

ischer Sicht rechtsstaatlich und demokratisch unhaltbar. Erstens handelte es sich um eine Konsultativabstimmung; rechtlich bindende Sachentscheidungen kennt Grossbritannien mit seiner Parlamentsouveränität nicht. Entsprechend hat das britische Volk praktisch keine Erfahrung mit Volksentscheidungen; vor 2016 gab es bloss deren zwei (1975 und 2011). Zweitens wussten im Vorfeld der Abstimmung weder Parlament noch Volk, worüber sie wirklich abzustimmen hatten. Denn es lag keine Vorlage vor, die einen Austritt näher begründet und in seinen Konsequenzen dargestellt hätte – das Volk hat weitgehend ins Blaue hinaus einen Brexit beschlossen. Und es gab folglich auch keinen vorgängigen politischen Prozess in Regierung und Parlament, in welchem um eine mehrheitsfähige Vorlage gerungen wurde. Viertens erfolgte die Meinungsbildung unter dem Einfluss gravierend falscher und irreführender Informationen, wie der Behauptung von *Boris Johnson*, Grossbritannien könnte ohne EU jede Woche 350 Millionen Pfund sparen. Fünftens mischen sich bei behördlich angeordneten, seltenen Plebisziten erfahrungsgemäss Unmutsbezeugungen gegenüber «denen da oben», gegen Regierung und Parlament, mit den sachgeprägten Argumenten. War das Ja zum Brexit ein klares Votum («to leave» oder (zumindest auch) ein Votum gegen London? Unverständlich erscheint aus schweizerischer Warte, dass eine erneute Volksabstimmung über einen ausgehandelten Vertrag grossmehrheitlich mit dem Argument abgelehnt wird, nun stehe das Parlament in der Verantwortung, es dürfe diese nicht auf das Volk «abschieben».

Die Unabhängigkeitsabstimmung in *Katalonien* 2016: Auch hier handelt es sich um eine Abstimmung ohne Verfassungsgrundlage, die von oben angeordnet wurde. Der Ministerpräsident von Katalonien erklärte unverfroren, die Demokratie stehe über der Verfassung. Ähnlich äusserte sich der frühere Chefredaktor der «Basler Zeitung» am 8. Oktober 2017, der geschrieben hat, die Bürger Kataloniens hätten nichts Böseres getan, «als von ihren demokratischen Rechten Gebrauch zu machen». Woher diese Rechte gekommen sind, bleibt schleierhaft. In Grossbritannien wie in Katalonien haben übrigens weniger als 50 Prozent der Stimmberechtigten teilgenommen.

F. Volksinitiativen als rechtsstaatliche Herausforderung.

1. Konformität mit Verfassungs- und Völkerrecht

Der gegenwärtige Initiativenbetrieb auf Bundesebene erweckt mehrere Bedenken. Sie kreisen in erster Linie um die hinkende oder gar fehlende Überprüfung von Initiativen auf

ihre Konformität mit den Grundwerten der Verfassung selbst und dem Völkerrecht, das Teil unserer Rechtsordnung bildet. Seit der Rheinau-Initiative von 1954 tun sich Bundesrat und Bundesversammlung schwer damit, Volksinitiativen, die gegen internationales Recht verstossen, für ungültig zu erklären. So wurden in letzter Zeit mehrere Initiativen, die klar oder doch vermutlich Völkerrecht verletzen, Volk und Ständen unterbreitet: so die Alpeninitiative 1994, die Verwahrunginitiative 2004, die Minarettinitiative 2009, die Ausschaffunginitiative 2010 und die Masseneinwanderungsinitiative 2014.

2. Eine kurze Phänomenologie problematischer Initiativen

Hinzu kommen Volksinitiativen, die unterschiedliche rechtsstaatliche Probleme aufwerfen. Ausserernde, *schlecht formulierte* und in ihren Konsequenzen unbedachte oder bewusst *widersprüchliche* Volksinitiativen sind nicht voll umsetzbar, was regelmässig den politisch instrumentalisierten Vorwurf der Verfassungswidrigkeit nach sich zieht, wie etwa bei der Masseneinwanderungsinitiative. Oft werden die Folgen in Bezug auf geltendes internationales Vertragsrecht offengelassen. Damit sollen Bundesrat und Bundesversammlung in einen unlösbaren Zielkonflikt gebracht werden, was zu einem Vertrauensverlust und zu Glaubwürdigkeitsproblemen führen kann. Die Problematik bedarf angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung einer Klärung. Eine Lösung könnte darin bestehen, dass bei völkerrechtswidrigen Initiativen Art. 139 der Bundesverfassung mit einer neuen Regelung ergänzt wird. Danach sollen solche Initiativen nur unter Vorbehalt des Völkerrechts umgesetzt werden, ausser sie fordern explizit die Kündigung der entsprechenden Verträge.

Volksinitiativen weisen auch zunehmend *irreführende Titel* auf, die weniger auf den Inhalt des Textes verweisen als Marketinggesetzen folgen (wie bei der Selbstbestimmungsinitiative). Bei der Durchsetzungsinitiative ging es um den *Vollzug* einer angenommenen Volksinitiative; der Umsetzungsauftrag des Gesetzgebers sollte usurpiert und die Rechtsanwendung im Einzelfall bereits auf Verfassungsstufe pauschal, ohne Rücksicht auf individuelle Schicksale und konkret vorwerfbares Verschulden, vorweggenommen und somit die Gewaltenteilung unterwandert werden. Dies trifft ebenso für Volksinitiativen (wie die Zweitwohnungsinitiative) zu, welche den Bundesrat ermächtigen, bis zum Erlass der umsetzenden Gesetze die Materie durch blosse Verordnung zu regeln – womit praktisch die spätere Gesetzgebung vorgespurt wird. Schliesslich wurde sogar eine Volksinitiative mit dem Ziel eingereicht, künftige Gesetzesänderungen zu verhindern (so die Bankge-

heimnisinitiative). Wie sagte doch *Karl Spiro*, früherer Privatrechtslehrer in Basel: «Damit wird die Rechtsordnung zwar bunter, aber nicht reicher.»

3. Spielball der polarisierten Politik

Volksinitiativen sind zum Spielball in einer polarisierten Politiklandschaft geworden. Das ist zwar keine neue Erscheinung, blicken wir in die Jahrzehnte vor dem Zweiten Weltkrieg, doch neu sind die Komplexität und die Internationalität der thematisierten Problemstellungen mit den resultierenden Schwierigkeiten ihrer Einordnung in geltendes Recht. Und neu scheint mir auch der Umstand, dass Volk und Stände zuweilen unklaren, in ihren Auswirkungen offenen Initiativtexten zustimmen, um *Zeichen zu setzen* oder Unbehagen zum Ausdruck zu bringen. Initiativen werden zum Sinnbild eindimensionaler politischer Programmatik, ihr Text wird weniger gelesen als nach ihrer Stossrichtung beurteilt. Dass Initiativtexte zu Verfassungsänderungen führen, zu rechtlich verbindlichen Normen auf oberster Stufe, wird zunehmend verkannt. Und von einem Teil der politischen Kräfte bewusst negiert.

4. Verkürztes Rechtsetzungsverfahren

Es zeigt sich zudem heute mit aller Deutlichkeit eine der formulierten Volksinitiative inhärente Problematik: Ihr Text wird «privat» erarbeitet – wobei «Erarbeitung» einen Euphemismus darstellen dürfte. Privat heisst, dass eine politische Gruppierung – in den Worten *Fritz Fleiners* – einen «Antrag aus dem Volk an das Volk» richtet. Die Initianten, Komitee wie Unterzeichnende, sind nicht «das» Volk, sondern eine kleine antragsstellende Minderheit. Das geht in der Terminologie des «Volksrechtes» zuweilen vergessen. Diese Minderheit verfolgt mit der Initiative ein politisches Ziel, keine bewusste Rechtsgestaltung. Deshalb werden die Einbettung des Textes in das geltende Verfassungsrecht oder die anschliessenden Umsetzungsprobleme kaum bedacht, sei es aus mangelndem Sachverstand oder aus politischem Kalkül. Der Unterschied zur normalen Verfassungsrechtsetzung ist offenkundig und kolossal: Volksinitiativen umgehen das demokratisch legitimierte Rechtsetzungsverfahren mit seinen verschiedenen Verfahrensetappen, von der Projektausarbeitung durch die Verwaltung über das Vernehmlassungsverfahren, die Vorlage 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 erfährt die binäre Natur von Volksabstimmungen eine besondere Tragweite, denn der

Gegenstand der Abstimmung ist nicht eine austarierte Kompromisslösung des Parlamentes. Man mag einwenden, dass dies immer so war. Das stimmt und stimmt doch nicht. Denn im hochkomplexen Politikgefüge und angesichts oft unsorgfältig redigierter Initiativtexte gewinnt diese Verkürzung des Prozesses der Rechtsetzung an Gewicht. Darunter leiden vor allem der Respekt vor der Verfassung und die Politik, die es solchen Initiativen letztlich nie «recht machen» kann und somit das Vertrauen in die demokratischen Behörden zu untergraben droht. Erwächst daraus nicht eine Verantwortung des Parlamentes, mit einem Gegenvorschlag das Anliegen der Initianten aufzunehmen und in eine rechtsstaatlich befriedigende Form zu giessen?

IV. Keine Demokratie ohne Repräsentation

A. Parlament und Regierung als unverzichtbarer Kern der Demokratie

1. *Das Volk herrscht nicht*

In der Schweiz ist der Glaube fest verankert, unsere Volksrechte gehörten zur selbstverständlichen Identität der Schweiz. Vergessen geht dabei erstens, dass der Ursprung der helvetischen direkten Demokratie bei den Volksversammlungen lag, wo das Volk zur Beratung und Entscheidung versammelt war. *Max Imbodens* Vorstellung der «konsiliaren Demokratie» lehnte sich an diese Vorstellung *Rousseaus* an. Zweitens wurde die Schweiz Mitte des 19. Jahrhunderts als repräsentative Demokratie gegründet; abgesehen von der Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung wurden die Volksrechte erst später eingeführt. Dies macht es zuweilen schwierig, vorurteilslos und kritisch die Realität unserer direktdemokratischen Einrichtungen zu erfassen. Wir wissen längst, dass das Volk in der «Volksheerrschaft» nicht im eigentlichen Sinne herrscht, nicht herrschen kann. Wie die vorherigen Ausführungen zu belegen suchen, ist das Volk auf verantwortliche Organe angewiesen, welche Entscheidungen vorbereiten und auch fällen. Im Sinne der Volkssouveränität ist alle Staatsgewalt auf das Volk bezogen, was nicht mehr und nicht weniger zum Ausdruck bringen soll, als dass es keine anderen Mächte gibt und geben darf, welche die Herrschaftsausübung legitimieren, und dass alle Staatsorgane dem Volk und nur dem Volk, aber auch dem Volk künftiger Generationen gegenüber verantwortlich sind. 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. Die responsive Demokratie bedarf parlamentarischer Vorlagen, über die es «binär», mit Ja oder Nein, abzustimmen gilt. Problemlösungen in unserer hochkomplexen Gesellschaft und in einer mit dem Ausland vernetzten Gesellschaft und Wirtschaft bedürfen aber in aller Regel differenzierter, austarierter, zusammengefügter Regelungen. Das Ja oder Nein an der Urne stellt oft eine individuelle Entscheidung mit Vorbehalten und Einschränkungen dar, man könnte auch sagen: eine Stimmabgabe im Saldoverfahren. Rund 90 Prozent der in Bern anfallenden politischen Entscheide sind solche des Parlamentes, nicht des Volkes. Und somit auch nicht einer Volksmehrheit. Auch parlamentarische Entscheide und Regierungsentscheide sind demokratische Entscheide, sofern und soweit sie sich verfahrensmässig und inhaltlich auf Verfassung und Gesetz abstützen. Fazit: Auch die Demokratie schweizerischer Prägung wird nicht bloss durch einige repräsentative Elemente ergänzt; Repräsentation ist zwingend der Grundstock auch unserer Demokratie, mit vom Volk gewählten Organen und Volksvertretern und einer Ordnung geteilter und kooperierender Gewalten.

2. *Skepsis gegenüber Volksrechten*

Der unmittelbaren Beteiligung des Volkes wurde in der Geschichte der Demokratie seit jeher Skepsis bis Ablehnung zuteil, nicht nur aus Gründen der Machterhaltung einer Elite, sondern auch aus Sorge um das Wohl des Gemeinwesens und seiner Bürger. *Alexis de Tocquevilles* Warnung vor einer möglichen Tyrannei des Volkes hat ihre Berechtigung nicht verloren. *James Madison*, der spätere Präsident der USA, führte in den *Federalist Papers* (Nr. 63) zur direkten Demokratie aus: «In kritischen Augenblicken wird sich die Intervention eines gemässigten und angesehenen Gremiums (hier: des Senates) als segensreich erweisen, um den Weg in die Irre sowie den Schlag, den das Volk gegen sich selbst führen will, so lange aufzuschieben, bis Vernunft und Wahrheit wieder Herr geworden sind.» Direkte Demokratie bedeutet keine Selbstverständlichkeit, sondern scheint von Faktoren abzuhängen wie Geschichte, friedlichen Verhältnissen, Grösse eines Landes, einer «religion civile», einer Kultur des Massvollen und des Kompromisses, einem positiven Verhältnis zum Staat als «eigenem» Staat («Wir sind der Staat») und wohl auch von einem minimalen Wohlstand.

3. Eigentliche Demokratie?

Hierzulande wird angenommen, die direkte Demokratie sei die eigentliche, ja die beste Demokratie. Oft schwingt das Urteil mit, alle anderen Formen seien im Grunde genommen gar keine echten Demokratien. Mit der Fixierung auf die direkte Demokratie wird zuweilen bewusst oder unbewusst die ideale, historische und internationale Entwicklung der demokratischen Staatsform ausgeblendet. Die schweizerische Demokratie mit ihren Sachentscheidungsrechten des Volkes ist weltweit betrachtet eine Sonderform, die als für die Schweiz beste gelten mag. Aber auch bei uns gilt: Ohne Parlament keine Demokratie! Das passt irgendwie nicht ins Bild, wie es bei uns oft gepflegt wird und wie es sich *Rousseau* vorgestellt hat: jenes der kleinen Bürgerversammlung, in der beraten und abgestimmt wird. Als der deutsche Rechtsphilosoph und Staatsrechtslehrer *Ernst-Wolfgang Böckenförde* einen Aufsatz in der Festschrift für *Kurt Eichenberger* zum 60. Geburtstag mit dem Titel «Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie» versah, brandete ihm heller Protest entgegen. Das komme doch einer völligen Verkennerung der Urform der Demokratie, der schweizerischen, gleich! Doch ging es *Böckenförde*, der als Freund *Kurt Eichenbergers* das schweizerische politische System gut kannte, um nichts anderes als um die Betonung der Unverzichtbarkeit repräsentativer Strukturen in jeder Demokratie, wie er mir gegenüber später glaubhaft versicherte.

4. Essenzielle Forderungen

Welche Schlüsse sind aus der Unausweichlichkeit repräsentativer Strukturen zu ziehen? Erstens müssen Funktionen, Leistungsvorteile wie erfahrene Nachteile von repräsentativen wie direktdemokratischen Elementen *vorurteilsfrei, sachkundig und – zumindest auch – emotionslos diskutiert* werden können. Das ist heute in der Schweiz nicht immer gewährleistet. Wer es wagt, über Reformen der Volksrechte schon nur öffentlich nachzudenken, muss den Vorwurf der Demokratiefindlichkeit gewärtigen. Aber: Wenn etwas undemokratisch ist, dann ein Denk- und Redeverbot. Und, was im aktuellen Glorifizierungsstrudel um die Volksrechte oft vergessen wird: Diese sind Menschenwerk, keine sakralen Institutionen, eingerichtet aufgrund historischer Erfahrungen und nach jahrzehntelangem Ringen um die optimale Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Volk und Volksvertretung.

Zweitens leitet sich aus der Bedeutung von Parlament und Regierung als Kern einer substantziellen Demokratie unmittelbar das Gebot ab, zu den Institutionen *Sorge zu tragen*. Es schadet der Demokratie, wer sich anmass, das Parlament als Schwatzbude zu disqualifizieren, wie es in der Nazizeit vom

hitlertreuen Staatsrechtler *Carl Schmitt* und seinem Gefolge gepflegt wurde – was einen Politiker aus Herrliberg nicht daran hinderte, dasselbe zu tun. Wer zudem den Bundesrat des Landesverrats bezichtigt oder die Autorität der Richter mit dem Attribut der volksfernen Eliten zu untergraben sucht, schürt eine antirepräsentative Stimmung und nagt am Vertrauen in unsere Verfassungsinstitutionen. Lassen sich in den Strömungen des gegenwärtigen Populismus nicht Tendenzen erkennen, die auf eine Zerstörung demokratischer Institutionen ausgerichtet sind? Ist es nicht zu bedauern, dass der Reform unserer Institutionen bedeutend weniger Aufmerksamkeit zuteil wird als den unmittelbaren Sachentscheidungsrechten? Staatsleitungsreformen scheitern regelmässig, die Zusammensetzung des Ständerates sowie die Struktur des Bundesgerichtes sind tabu, um nur drei Beispiele zu nennen.

B. Die vergessene Output-Dimension

Demokratie hat sowohl eine Input- als auch eine Output-Dimension: Wir erwarten nicht nur eine möglichst breit abgestützte Volksbeteiligung bei der Entscheidungsfassung, sondern auch Ergebnisse, welche dem Volk bestmöglich dienen, vor allem die Freiheit schützen, den Wohlstand fördern und aktuelle Herausforderungen und Probleme meistern. Zwischen Input- und Output-Dimension tut sich ein Spannungsfeld auf, das bis zur Krise anwachsen kann. Denn das «responsible government» ist eingebettet in Systemzwängen, die einer direkten Umsetzung von Volksentscheiden oft im Wege stehen. Zu denken ist etwa an die Internationalität von Aufgaben, die Komplexität der Rechtsordnung, die mehrfache Teilung der Gewalten, intra- und interorganisch, bundesstaatlich, im Zweikammersystem, in den Kollegialbehörden. Besonders illustrativ erweist sich die Umsetzungsproblematik bei Volksinitiativen. Die Legitimität einer Demokratie droht zu schwinden, wenn die Ergebnisse der Politik im Volk nicht mehr akzeptiert werden. Auch scheinen mir die Hoffnungen in anderen Demokratien eher fragil zu sein, durch mehr Bürgerpartizipation automatisch auch mehr Akzeptanz der Politikerergebnisse zu erreichen.

C. Repräsentation in der Krise?

Nicht zuletzt wegen dieser Spannung zwischen Input- und Output-Dimension wird heute in den westlichen Demokratien, vor allem in Deutschland, eine Repräsentationskrise festgestellt, die durch die Erfolge rechtspopulistischer Bewegungen oder durch die Schwierigkeit, ein mehrfach gespaltenes Volk abzubilden und zu repräsentieren, alimentiert wird. Diese Entwicklung stellt eine grosse Herausforderung dar für

viele Demokratien, wie die mühsamen Regierungsbildungen in Deutschland gezeigt haben und wie sie auch in Italien zu beobachten ist. Denn eine mehrheitsfähige Regierung ist entweder auf ein mehrheitsfähiges Volk oder auf kooperationswillige Parteien angewiesen. Doch Kritik an der repräsentativen Demokratie ist so alt wie die Demokratie selbst. Schon *Rousseau* war der Meinung, Souveränität könne nicht delegiert werden, der Gemeinwille gehöre zur Gemeinschaft und sei nicht übertragbar. Die Parlamentarismuskritik steht seit jeher im Banne der auf *Edmund Burke* und *John Stuart Mill* zurückgehenden Unterscheidung der Parlamentsmitglieder als Delegate oder als Trustee, als Sprachrohr des Volkes (wie ein Vertreter im Rechtssinne) oder als Treuhänder, der Anliegen aus dem Volk aufnimmt, sich eine eigene Meinung bildet und diese vertritt. Populisten und sog. Wutbürger beklagen in Anlehnung an das Bild des *delegate*, dass sie vom Parlament nicht richtig vertreten würden, und pflegen das Zerrbild eines korrumpierten Parlamentarismus. Hinter dieser Vorstellung steht letztlich das Idealbild eines Parlamentes, das es nie gab, und eine Sehnsucht nach dem Unpolitischen, denn Meinungen werden in der Demokratie immer erst gebildet, responsiv im Austausch zwischen Parlament, Regierung und aktiver Zivilgesellschaft. Vieles spricht dafür, dass hinter der Parlamentarismuskritik letztlich der Drang nach autoritärer Führung steckt. In einer Gesellschaft mit schwindenden Parteibindungen und postnationaler Mehrfachidentität droht das *generalisierte Vertrauen*, auf das demokratisch gewählte Behörden und Parteien als konstituierende Elemente einer jeden Demokratie dringend angewiesen sind, in generalisiertes Misstrauen umzuschlagen. Vertrauen ist aber eine der zentralen Voraussetzungen der Demokratie, ein notwendiges Sozialkapital, das in der politischen Praxis immer wieder erneuert werden muss, das aber auch verspielt werden kann. Systemvertrauen ist der Kitt zwischen Konsens und Konflikt, zwischen Akzeptanz und Ablehnung, zwischen Regierung und Opposition, sei diese systeminhärent wie in den parlamentarischen Demokratien oder okkasionell wie in der Schweiz. Vertrauen basiert einerseits auf fairen Wahlen und anderen politischen und zivilgesellschaftlichen Teilnehmungsformen als Input. Andererseits stützt es sich auf einen – immer wieder herzustellenden – Grundkonsens als Voraussetzung für die Akzeptanz des Outputs.

V. Schlussbemerkungen

Demokratie ist eingebunden in (Verfassungs-)Recht und Staat. Wenn die Stärke eines Volkes sich misst am Wohl der Schwachen, wie es die Bundesverfassung verkündet, so misst sich eine Demokratie am Respekt gegenüber Minderheiten. Der Demos ist nicht vor-, sondern aufgegeben. Die schweizerische Demokratie basiert auf einer doppelten, gestuften Repräsentation: Die jeweilige Abstimmungsmehrheit als Minderheit des Volkes gilt als Volksmehrheit, die repräsentativen Organe gelten als «Vertretung» des (ganzen) Volkes. Trotz der grossen Bedeutung der Volksrechte sind die repräsentativen Institutionen und die unabhängige Justiz für eine Demokratie existenziell; sie gilt es zu pflegen und an veränderte Umstände anzupassen. Die Säulen der Demokratie müssen laufend in Erinnerung gerufen, geschützt und weiterentwickelt werden. Demokratie ist ein Prozess.

Literatur

- Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie. Bemerkungen zu Begriff und Verwirklichungsproblemen der Demokratie als Staats- und Regierungsform, in: Georg Müller et al. (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel: Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel 1982, 301–328.
- Edmund Burke*, Reflections on the revolution in France, Harmondsworth 1986 (1790).
- Colin Crouch*, Postdemokratie, Frankfurt am Main 2008 (Post-Democracy, Oxford 2004).
- Russell J. Dalton*, The Participation Gap. Social Status and Political Inequality, Oxford 2017.
- Fritz Fleiner*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, 398.
- Georg Franck*, Ökonomie der Aufmerksamkeit, 9. A., München 1998.
- Max Imboden*, Staat und Recht – Ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel/Stuttgart 1971, 325.
- Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1900.
- James Madison*, The Senate Continued, Federalist No. 63, New York 1788.
- John Stuart Mill*, Considerations on Representative Government, London 1861.
- Yasha Mounk*, Der Zerfall der Demokratie. Wie der Populismus den Rechtsstaat bedroht, München 2018.
- Jan-Werner Müller*, Was ist Populismus?, Berlin 2016.

Markus Müller, Votum in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, *WVStRL* 72 (Deutsche Staatsrechtslehrtagung 2012), 479 f.

René Rhinow, verschiedene Aufsätze zur Demokratie, alle wiedergegeben im Sammelband *René Rhinow*, *Recht im politischen Prozess. Beiträge zu Institutionen und Reformen im demokratischen Verfassungsstaat*, mit biografischen Anmerkungen, Basel 2017, insb. 249–547.

Jean Jacques Rousseau, *Du Contrat Social Ou Principes Du Droit Politique*, Amsterdam 1762.

Stephan Russ-Mohl, *Die informierte Gesellschaft und ihre Feinde. Warum die Digitalisierung unsere Demokratie gefährdet*, Köln 2017.

Markus Somm, «Basler Zeitung» vom 8. Oktober 2017.

Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, München 1984 (*De la démocratie en Amérique I*, Paris 1835).

Adrian Vatter, *Ausländer – mittendrin und nicht dabei. Dürften Ausländer wählen, glichen sich ihre Einstellungen längerfristig denjenigen der Schweizer an*, in «NZZ» am 3. September 2019, <<https://www.nzz.ch/meinung/wahltribune-38-auslaender-mittendrin-und-nicht-dabei-ld.1496002>>.