

Sine ira et studio oder: cum ira et studio – Überlegungen zu direktdemokratischen Institutionen in der Schweiz und in Deutschland

Daniel Thürer

Herbert Wille bin ich zum ersten Mal begegnet, als er Justizminister und Stellvertretender Regierungschef in Liechtenstein war. Dann verfolgte ich mit grosser Anteilnahme sein persönlich-politisches Schicksal, das im «Entscheid Wille» des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eine würdige rechtliche Beurteilung gefunden hat. Und schliesslich habe ich Herbert Wille immer wieder am Liechtenstein-Institut getroffen, und ich habe seine Schriften gelesen.¹ Immer bin ich einem Mann begegnet, der – wie ich meine – zwei Tugenden ausstrahlte: Er ist ein seriös-

1 Herbert Wille hat sehr bemerkenswerte Schriften zum liechtensteinischen Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht und Völkerrecht (EWR) geschrieben. Die Schriften bestechen durch Präzision und Schlichtheit des Stils. Schwerpunkte bilden etwa das Religionsrecht und die Verfassungsgeschichte. Ich greife, in chronologischer Reihenfolge, nur einige Titel heraus. Herbert Wille, Glaubens-, Gewissens- und Kulturfreiheit, in: Andreas Kley / Klaus A. Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS Bd. 52, Schaan 2012, S. 169 ff.; ders., Liechtenstein, in: Werner Daum u. a. (Hrsg.), Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel, Bonn 2012, S. 1077 ff.; ders., Zur Reform des liechtensteinischen Staatskirchenrechts: Grundlagen und organisatorische Ausgestaltung, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): 25 Jahre Liechtenstein-Institut (1986–2011), LPS Bd. 50, Schaan 2011, S. 21 ff.; ders., Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Auswirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in: Thomas Bruha / Zoltán Tibor Pállinger / Rupert Quaderer (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre im EWR, Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, LPS Bd. 40, Schaan 2005, S. 108 ff.; ders., Liechtensteinisches Verwaltungsrecht, Ausgewählte Gebiete, in: LPS Bd. 38, Vaduz 2004; ders., Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein – Entstehung, Ausgestaltung, Bedeutung und Grenzen, in: LPS Bd. 32, Vaduz 2001; ders., Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, 75 Jahre Staatsgerichtshof, in: LPS Bd. 32, Vaduz 2001; ders., Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, in: LPS Bd. 27, Vaduz 1999; ders., Die Bürgergenossenschaft, in: Balzner Neujahrsblätter 1999, S. 19 ff.; ders., Das Verhältnis von Staat und Kirche, in: Liechtensteiner Volksblatt vom 5. Februar 1998.

sorgfältig denkender und arbeitender Jurist, der «sine ira et studio» grundsätzliche und brennende rechtliche Fragen identifiziert, analysiert und beurteilt. Sachlichkeit bedeutet bei ihm aber auch, im Sinne von Max Weber, Leidenschaft; Herbert Wille hat sich als Jurist auch «cum ira et studio» für die Belange des Rechts eingesetzt, was kein Paradox ist. Für mich verkörpert Herbert Wille diese zwei Seiten des rechtlichen Engagements in seiner Person auf eindruckliche Weise.

Dieser Herbert Wille gewidmete Aufsatz befasst sich mit Fragen der Demokratie. Demokratie scheint weltweit im Begriff, zum «only game in town» zu werden. Demokratie bedeutet zunächst, im Jargon der «good governance», einfach «accountability», d. h. Verantwortlichkeit oder Rechenschaftspflicht der Regierenden gegenüber den Regierten. Staatsrechtlich wird Demokratie ganz allgemein als Staatsform verstanden, die das Volk repräsentiert. Liechtenstein ist aber einen Schritt weiter gegangen als die bloss repräsentative Demokratie. Das Land gehört, neben der Schweiz und – in mehr oder weniger ausgeprägtem Masse – den sechzehn deutschen Bundesländern, zu den ganz wenigen Ländern der Welt mit direkt-demokratischen, freilich durch die Macht des Fürsten «konditionierten» (Gerard Batliner) Institutionen.² Zudem hatte Liechtenstein die Vision und den Mut, weltweit das Selbstbestimmungsrecht der Völker³ zu thematisieren, die ihm immanenten Gehalte zu ergründen und entsprechende Forderungen auf der politischen Bühne zu lancieren.⁴ Das Thema der direkten Demokratie greife ich hier auf Anstoss Liechtensteins⁵ vor allem unter Bezugnahme auf die Bundesre-

2 Gerard Batliner, Der Konditionierte Verfassungsstaat – Die Auslegungsregel des Art. 7 lit. d LVG für liechtensteinische Verfassungsrichter, in: Herbert Wille (Hrsg.): Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, 75 Jahre Staatsgerichtshof, LPS Bd. 32, Vaduz 2011, S. 109–138.

3 Vgl. etwa Daniel Thürer und Thomas Burri, Self-determination, in: Rüdiger Wolfrum (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Heidelberg 2012, S. 113 ff.; vgl. bereits Daniel Thürer, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – Mit einem Exkurs zur Jurafrage, Bern 1976.

4 In Princeton wurde zur Analyse und zur weiteren Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts von Liechtenstein ein Institut geschaffen, das unter der Leitung von Prof. Wolfgang Danspeckgruber steht. Vgl. die interessante Homepage <http://lisd.princeton.edu/events/talks/talks2008_09.html>.

5 Verschiedentlich habe ich mich auch in Publikationen mit Liechtenstein auseinandergesetzt. Vgl. etwa die Aufsätze «Recht, Gericht, Gerechtigkeit», in: Daniel Thürer, Kosmopolitisches Staatsrecht – Grundidee Gerechtigkeit, Band 1, Zürich und

publik Deutschland und die Schweiz auf, mit denen ich – nachdem ich als Mitglied des Staatsgerichtshofes während fast einem Jahrzehnt faszinierende Arbeit für Liechtenstein leisten durfte – zurzeit gerade beschäftigt bin. Ich beginne meinen kurzen Beitrag mit einigen Hinweisen auf meine politische, subjektive, erlebnismässige Haltung zur direkten Demokratie und befasse mich dann mit Fragen der direkten Demokratie in Deutschland und der Schweiz.

I. Grunderlebnisse

Wichtig scheint mir also zunächst, die Grundeinstellung («mindset»), das prägende «Vorverständnis»⁶ des Betrachters offenzulegen; sie bilden die subjektiven Prämissen zum Verständnis der Ergebnisse, zu denen er gelangt, und zu den Dispositionen, die er trifft. Erkenntnisse sind in den Geisteswissenschaften auch persönlichkeitsbedingt, eingebettet in die Lebensgeschichte des Betrachters.

Wer also ist der Gratulant, fragt sich die Leserin oder der Leser, was ist seine Werte- und Erfahrungswelt? Lassen Sie mich nur auf zwei Episoden hinweisen, die seinerzeit, bewusst und unbewusst, mein politisches Weltbild mit-prägten. Sie mögen Ihnen vielleicht naiv, bieder erscheinen, aber sie sind da. Gemeinsamkeiten mit dem Erlebnishorizont von Herbert Wille sind unverkennbar.

Erlebnis Eins: Ich bin in einem Landsgemeindekanton aufgewachsen. Jedes Jahr, am letzten Sonntag im April, traten die Bürger – es waren wohl gegen 10 000 Männer (später kamen die Frauen dazu) – unter offenem Himmel zusammen, um über Verfassung, Gesetze, Staatsrechnung,

Berlin 2005, S. 439 ff.; ders., Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung, in: ders., Perspektive Schweiz – Übergreifendes Verfassungsdenken als Herausforderung – Ein Kleinstaat im völkerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und moderner rechtlicher Integration, Zürich 1998, S. 249 ff.; ders., The Perception of Small States: Myth and Reality, in: ders., Perspektive Schweiz – Übergreifendes Verfassungsdenken als Herausforderung, Zürich 1998, S. 239 ff.; ders., Jurisprudenz – Kunst oder Wissenschaft?, in: Alois Riklin / Luzius Wildhaber / Herbert Wille (Hrsg.), Kleinstaat und Menschenrechte – Festgabe für Gerard Batliner, Basel und Frankfurt a. M. 1993, S. 537 ff.

6 Vgl. Josef Esser, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, Frankfurt 1972.

Budget, wichtige Bauvorhaben etc. zu beschliessen. Die Versammlung wurde durch ein feierliches Lied (das «Landsgemeindelied») eröffnet, das die Bürger gemeinsam sangen, und durch Eidesleistungen von Behörden und Bürgern.⁷ Die Landsgemeindemänner trugen, als Stimmausweis und Symbol ihrer Bürgerpflichten, eine Waffe auf sich. Auf dem Degen meines Vaters war «*suum cuique*» eingraviert, auf dem meinen eine Stelle aus der Gefallenenrede des Perikles: «*to eudaimon to eleutheron*» («sehete das Glück in der Freiheit»). Mein Vater war der Meinung, dass es nicht schade, wenn einige Stimmbürger auch über die Gerechtigkeitsformel von Justinian oder das Freiheitsbekenntnis des grossen Staatsmanns von Athen Bescheid wüssten. Die Landsgemeinde, von der ich hier spreche, ist mittlerweile abgeschafft. Die Urform der deutsch-genossenschaftlichen, aber auch im Staatsbild Rousseaus verankerten (und der Schweiz zum Teil durch Frankreich nach der Revolution aufoktroierten) unmittelbaren Demokratie hat aber das Denken über Demokratie von vielen Schweizern bis auf den heutigen Tag geprägt.

Die Stimmbürger, die ich noch immer vor Augen sehe, waren keine «Wutbürger» der heute verbreiteten Art, sie waren auch keine heldenhaften «Mutbürger», sie waren einfach «ordinary people», mit einem «ordinary mind»; keine Experten, keine Philosophen, keine «Nobel-

7 An der Landsgemeinde des Nachbarkantons, Appenzell Innerrhodens, wurden in feierlicher Form Eide des «Landammanns» und des «Landvolkes» geleistet. Die besonders eindrucksvollen Formeln lauten wie folgt:

Der stillstehende Landammann verliest folgende Eidesbelehrung:

«Im Namen der Dreifaltigkeit. Amen.

Ein jeder, der einen Eid zu schwören hat, soll wohl bedenken, welch ernste und verantwortungsvolle Sache dies ist. Er hat die drei Schwurfinger emporzuhalten, die ihn an die drei göttlichen Personen, zu denen er schwört, erinnern. Wenn nun jemand so gewissenlos wäre, einen falschen Eid, einen Meineid zu schwören oder etwas, das er eidlich versprochen und beschworen hat, nachher nicht zu halten, so solle er wissen, dass er eines der schwersten Verbrechen beginge.

Wer wissentlich falsch schwört, der ruft Gott zum Zeugen der Lüge an, der verachtet die Gerechtigkeit Gottes und macht sich schrecklicher Strafen schuldig, in diesem und im jenseitigen Leben.

Erstlich soll der Landammann schwören, die Ehre Gottes, sowie des Landes Nutz und Ehre zu fördern und den Schaden zu wenden, Witwen und Waisen und sonst männiglich zu schirmen und zum Rechten verhelfen zu wollen, so gut er könne und es ungefähr vermöge, jedermann zu richten, wie es ihm befohlen wird, nach den Rechten, wie sie ihm sein Gewissen weist, weder durch Wertgaben, Freundschaften, Feindschaften noch anderer Sachen willen, nur nach den Rechten und um den Lohn,

preisträger», aber viele waren mit dem Instinkt ausgestattet, relativ vernünftige, sinnvolle Entscheide zu treffen für die Gestaltung ihrer alltäglichen, realen Lebenswelt.

Das zweite Grunderlebnis, das seinerzeit mein Demokratieverständnis beeinflusste, geht auf die 68er-Zeit zurück. Ich gehörte in unserer Gemeinde einem Zirkel von Studenten, zum Teil studentischen Funktionären, an, die fasziniert Marcuse lasen, viel über Dutschke diskutierten, fieberhaft die Studentenrevolten in Paris verfolgten. Wir waren der Meinung, dass unsere Gemeinde wie der Staat insgesamt von Machenschaften unsichtbarer Eliten von Machthabern geleitet war, und wir klagten das System der «Ausbeutung» in einer Gemeindeversammlung an, dies im Namen der «Arbeiter» und anderer «Unterdrückter». Der Gemeindepräsident («Hauptmann» genannt), selbst ein Industrielles, fand, dass wir mit unseren Attacken die «falsche Adresse» gewählt hätten, und er lud uns – entwaffnend – zur Mitwirkung in einer Bürgerkommission ein, welche die Schaffung eines Gemeindeparlaments und einer Gemeindezeitung prüfen sollte, um so mit vereinten Kräften dem Unwesen des geheim wirkenden «Establishment» auf den Leib zu rücken. Meine Lehre aus dieser Erfahrung war, wie heilsam, wirklichkeitsnah und gerechtigkeitsfördernd es ist, den Weg von der Ideologie zur Institution zu beschreiten.

der darauf gesetzt ist. Desgleichen soll er von keinem Fürsten noch Herrn keinerlei besondere Pension, Schenkung oder Gaben nehmen, denn in den Landsäckel.»

Der regierende Landammann spricht mit erhobenen Schwur fingern dem stillstehenden Landammann die folgende Schwurformel nach:

«Das hab ich wohlverstanden, wie es mir vorgelesen und eröffnet worden ist. Das will ich wahr und stets halten, treulich und ungefährlich. Also bitte ich, dass mir Gott und die Heiligen helfen. Amen.»

Der regierende Landammann verliest folgende Eidesbelehrung:

«Ebenso sollen die Landleute hinwiederum schwören, die Ehre Gottes, die Ehre des Landammanns und des Landes Nutz und Ehre zu fördern und den Schaden zu wenden und ein Ammann und dessen Gericht und Rat zu schirmen, dem Ammann und seinen Boten gehorsam zu sein, wozu jedermann aufgefordert wird, dass er es halte und ein Genüge leiste nach besten Kräften. Es sollen die Landleute auch in den Eid nehmen und schwören, dass sie von keinem Fürsten noch Herrn keine besondere Pension, Schenkungen, Miet oder Gaben nehmen wollen, es sei denn in den Landsäckel.»

Die Landleute sprechen mit erhobenen Schwur fingern dem regierenden Landammann die folgende Schwurformel nach: «Das hab ich wohl verstanden, wie es mir vorgelesen und eröffnet worden ist. Das will ich wahr und stets halten, treulich und ungefährlich. Also bitte ich, dass mir Gott und die Heiligen helfen. Amen.»

II. Volksrechte in Deutschland? Eine Herausforderung

Die «Stimme des Volkes», welche die Demokratie zum Ausdruck bringen soll, kann sich verschieden äussern: «direkt» oder durch staatliche Organe «repräsentiert». ⁸ Die meisten Verfassungen der Welt sind «repräsentativ», nur wenige sind dagegen auf nationaler Ebene «direkt»-demokratisch gestaltet. Als Paradebeispiel des ersten Typus sei die Bundesrepublik Deutschland (auf Bundesebene), als eines des zweiten Typs nachfolgend die Schweiz genannt.

Ich versuche hier – mit gebotener Zurückhaltung – die Thesen zu vertreten, dass es an der Zeit wäre, dass sich die Bundesrepublik vermehrt direkt-demokratisch konstituiert, sich die Demokratie «demokratisiert». Ich glaube, dass dadurch die Akzeptanz der politischen Entscheidungen in Deutschland erhöht würde.

Bisherige Anläufe, direkt-demokratische Institutionen ins Grundgesetz einzufügen, sind gescheitert. ⁹ Hauptargument gegen solche Reformen waren – so wird fast refrainartig wiederholt – schlechte Erinnerungen an die Weimarer Zeit. Die Verfassungsgebende Nationalversammlung hatte seinerzeit, 1919, als «Korrektiv gegen einseitige Parlamentsherrschaft und Parteiherrschaft», Beteiligungsrechte des Volkes an der Gesetzgebung vorgesehen, die aber nie richtig zum Tragen kamen. Heute liegt Weimar weit zurück. Deutschland ist aber, um mit den Worten von Georges Burdeau zu sprechen, noch immer mehr eine «*démocratie gouvernée*» als eine «*démocratie gouvernante*». Es schiene mir, aus der Perspektive eines Aussenstehenden, richtig, im deutschen Staatsrecht die direkt-demokratischen Elemente auszubauen, um auf diese Weise die Akzeptanz politischer Entscheide zu erhöhen. Was für Gründe könnten nun dafür sprechen, den Status quo zu ändern? Ich nenne vier Gesichtspunkte, und viele mehr liessen sich anführen.

8 Näheres bei Daniel Thürer, *Deliberative Demokratie und Abstimmungsdemokratie – Zur Idee der demokratischen Gerechtigkeit im europäisch-staatlichen Spannungsfeld*, in: ders., *Kosmopolitisches Staatsrecht – Grundidee Gerechtigkeit*, Band 1, Zürich und Berlin 2005, S. 41 ff.

9 Vgl. hierzu Hans Herbert von Arnim, *Volksparteien ohne Volk – Das Versagen der Politik*, 2. Aufl., München 2009, S. 359 ff.; Otmar Jung, *Grundgesetz und Volksentscheid – Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rates gegen Formen direkter Demokratie*, Opladen 1994.

1. Wandel und Informationsgesellschaft

Die Gesellschaft hat sich, so das Argument, in den letzten Jahrzehnten fundamental gewandelt. Den Bürgern sind, so scheint mir, in der modernen Bildungs- und Informationsgesellschaft grundsätzlich Sachverstand und Unbefangenheit zuzutrauen, auch über grundlegende, komplexe politische Sachfragen unmittelbar mitzuentcheiden. Sind die deutschen Bürger, so frage ich mich, im Grunde genommen nicht unterfordert, wenn sie sich darauf beschränken müssen, alle vier Jahre entweder «rechts», «links» oder «Mitte» zu wählen? Jean-Jacques Rousseau hatte sich seinerzeit über die Engländer mokiert, die nur einmal alle paar Jahre eigentlich frei seien, nämlich dann, wenn sie die Mitglieder des Unterhauses wählten. Heute fällt aber auch das Wahlrecht weitgehend ins Leere. Es beschränkt sich in Deutschland, etwas überspitzt ausgedrückt, darauf, zwischen den an Fernsehduellen präsentierten Spitzenkandidaten und ihren Parteien zu optieren und in der Folge nicht als «Volk», sondern als «Publikum» das politische Spektakel in den Medien mitzuverfolgen. Sollten oder könnten sich die Menschen aber nicht, als mündige Bürger, vermehrt «in ihre eigenen Anliegen einmischen» (Max Frisch) und ihre Stimme zur Geltung bringen, um Missbräuche zu verhindern und zu korrigieren, Werte zu setzen, die Richtung des weiteren politischen Geschehens zu beeinflussen, Gemeinwohl- und Gerechtigkeitsanliegen zu fördern oder zu bestimmen oder einzelne Sachfragen zu lösen?

2. Erzieherisch-integrierende Wirkung

Direkt-demokratische Rechte hätten, ins Grundgesetz eingefügt, wohl nicht dieselbe Breite und prägende Kraft, wie dies in der Schweiz traditionellerweise der Fall ist. Dennoch könnten sie dazu beitragen, die Kluft zwischen Staatsmacht und Bürger zu verringern. Sie hätten insbesondere einen staatsbürgerlich-erzieherischen Wert. Natürlich ist es so, dass gerade in Staaten mit einem weit ausgebauten demokratischen System Bürger oft der Urne fernbleiben, und oft sind sie nur ungenügend informiert. Auch sind wir weit vom Idealbild der Demokratie entfernt, wie es Perikles in der bereits genannten Gefallenenrede entworfen hatte, wonach die demokratische Kultur den Sinn für das Schöne und den

Geist mit wirksamer Tat zu verbinden vermöge, und auch in staatlichen Dingen keiner ohne Urteil sei. Die Wirklichkeit der Abstimmungsdemokratie zeigt, im Gegensatz zum Idealbild der Demokratie, in der öffentlichen Meinungsbildung auch häufig einen Mangel an deliberativer Qualität. Immerhin ergäbe aber, bemerkte der Schweizer Staatsrechtler Jean-François Aubert, die Annahme, dass sich von 20 Stimmbürgern in der Schweiz nur einer die Mühe gäbe, sich über die Vorlagen ins Bild zu setzen, 200 000 Bürger, die über Staatsgeschäfte informiert wären; die demokratischen Rechte seien aber «un excellent moyen d'éducation civique et d'intégration au pays». Dasselbe gälte auch, «mutatis mutandis», für Deutschland.

3. Qualität des Deliberationsprozesses

Die Güte der Demokratie bemisst sich mitunter an der Qualität der Deliberationsprozesse. Grundsätzlich lässt sich wohl festhalten, dass die Behörden sorgfältiger und eingehender deliberieren, ihre Argumente verständlicher darlegen und dass die Gesetze einfacher gestaltet werden, wenn Beschlüsse in einer zweiten Runde der demokratischen Willensbildung noch der Volksabstimmung unterstehen und vor einer breiten Öffentlichkeit noch erörtert werden müssen. In unserem Zusammenhang ist aber vor allem auch die Tatsache bedeutsam, dass – wie sich der seinerzeit in Tübingen und später in Zürich lehrende Staatsrechtler Fritz Fleiner ausdrückte – die Volksinitiative als «Antrag des Volkes an das Volk» den Gedanken des Verfassungsdialogs institutionell verkörpert: des von den Initianten lancierten Vorschlags einer Gruppe von Bürgern an die Gesamtheit der Mitbürger, wobei die Behörden sich im Wesentlichen mit der Rolle eines Schiedsrichters begnügen oder sich, mittels Gegenvorschlägen oder Abstimmungsempfehlungen, selbst in den Abstimmungsvorgang einschalten.

4. Finanzwirtschaftliche Vorzüge

Nicht zu missachten sind sodann die finanziellen Aspekte der direkten Demokratie. Es ist evident und empirisch erhärtet, dass Volksrechte tendenziell eine sparsame und effiziente Wahrnehmung der öffentlichen

Angelegenheiten durch die Behörden sowie relativ niedrige Staatsquoten und eine geringe Verschuldung der öffentlichen Hand begünstigen, während die Volksvertreter eher der Versuchung von «Beglückungsvorlagen» (Theodor von Eschenburg), ja sogar einer sich selbst begünstigenden Kastenbildung zu erliegen scheinen. In der Schweiz ist das Finanzreferendum, das zwar nicht der Bund, aber alle Kantone kennen, ein «Sparinstrument» par excellence. In Deutschland haben die Finanzprobleme angesichts der Eurokrise andere, schwindelerregende Dimensionen angenommen, und was ich bisher sagte, mag vor dem neuesten, finanzpolitischen Hintergrund vielleicht als idyllisch vorkommen. Dennoch glaube ich, dass mehr Demokratie Deutschland davor hätte bewahren können, in unermessliche Verschuldung abzugleiten, und es ist meines Erachtens ein grosses Verdienst des Bundesverfassungsgerichts, hier zumindest einer weitestgehenden Erosion der finanzpolitischen Kompetenzen des Bundsparlamentes einen Riegel geschoben zu haben.

III. Direkte Demokratie in der Schweiz: Modell, aber korrekturbedürftig

Die direkte Demokratie hat sich in der Schweiz im Grossen und Ganzen bewährt. Sie ist Teil der Identität des Landes, seiner «raison d'être». Sie kann aus der Schweiz nicht weggedacht werden. Sie hat beachtliche Resultate produziert. Ich denke etwa an folgende Reformen des Staatesystems, die ihren Ursprung in bahnbrechenden Volksinitiativen hatten:

- Einführung des Proporzsystems für die Wahl des Nationalrates (1919);
- Abschaffung des im Zweiten Weltkrieg bestehenden Vollmachtenregimes und «Rückkehr zur Demokratie» (1947);
- Entstehung des Kantons Jura (1979), der aus einer in der Geschichte des Selbstbestimmungsrechts einmaligen, fast uhrwerk-mässig ablaufenden Kaskade von Plebisziten hervorgegangen ist;
- Beitritt zu den Vereinten Nationen (2002): eine Initiative, die massgeblich auch von Studentinnen und Studenten getragen war.

Interessant ist auch etwa, dass Projekte wie die Neugestaltung des Bahnhofes von Zürich trotz vieler Fragwürdigkeiten nie zu politischen Zerreihsproben führten. Ein Grund war wohl, dass einzelne Teilentscheide

unter Einbezug direkt Interessierter von den zuständigen Behörden im Bund gefällt wurden und andere Teilentscheide in Kanton und Gemeinden dem (obligatorischen oder fakultativen) Finanzreferendum unterstanden. Auf diese Weise wurden Etappe für Etappe, in Bund, Kanton und Gemeinden betroffene Kreise direkt oder indirekt in die Projektplanung und Projektumsetzung einbezogen und möglichen Projektgegnern Gründe zur späteren Opposition von vornherein entzogen. Bemerkenswert ist ferner, dass sich das Bundesparlament, als Folge einer Volksinitiative (der sogenannten «Abzockerinitiative»), nun mit Änderungen im Aktienrecht zur Bekämpfung missbräuchlicher, exzessiver Entlohnung von Managern befasst, die weit über die ursprünglich vorgesehenen Revisionen hinausgehen.

Es sind allerdings in letzter Zeit auch «Entgleisungen» (wie ich meine) direkt-demokratischer Entscheide zu verzeichnen. Ich denke etwa an die Annahme einer Volksinitiative, durch die der Bau von (weiteren) Minaretten in der ganzen Schweiz verboten werden sollte (2009); zwei Staatsrechtler reagierten allerdings, indem sie das Projekt lancierten, den Minarettartikel in der Bundesverfassung durch einen Toleranzartikel zu ersetzen.¹⁰ Ich denke auch etwa an die sogenannte Ausschaffungsinitiative mit ihren undifferenzierten Vorschriften zur Ausweisung gewisser schematisch umschriebener Kategorien von Ausländern; in diesem Fall formulierte das Parlament einen sogenannten Gegenvorschlag. Es sollte damit von der Möglichkeit zum Entscheid über Alternativfragen Gebrauch gemacht werden: einer interessanten Spielart direkt-demokratischer Entscheidverfahren. Im vorliegenden Fall wurde – bedauerlicherweise – der Text der Volksinitiative angenommen; der Status quo und der Gegenvorschlag fanden im Jahr 2010 keine Mehrheit in Volk und Ständen.

Wir müssen in der Schweiz nun Verfahren suchen, mit denen Volksinitiativen verhindert werden können, die Grundprinzipien der «rule of law» widersprechen. Es sollte dabei, wie ich meine, nicht vor allem um eine Sicherung des Vorrangs des Völkerrechts als solchen gehen. Vielmehr sollten elementare Prinzipien, die der Rechtsstaatlich-

10 Jörg Paul Müller und Daniel Thürer, Toleranz als Bedingung religiöser Freiheit im Zusammenleben fehlbarer Menschen, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 2011/I, S. 287 ff.

keit als solcher immanent sind und ihr Kohärenz verleihen, den Volksentscheiden Mass und Schranken vorgeben. Ich denke etwa, neben den Grundrechten, an Grundprinzipien jeden Rechtssystems wie das Willkürverbot oder das Verhältnismässigkeitsprinzip. Es ginge hier, näher betrachtet, auch nicht eigentlich um «Schranken» der direkten Demokratie, denn die genannten Prinzipien gehören zum Grundkonsens des Rechtsstaates, dem das Volk in der Verfassung Ausdruck gegeben hat.¹¹

Da Volksinitiativen – zweckentfremdet – immer häufiger zur Propaganda für partikuläre politische Ziele und zur medienwirksamen Mobilisierung der Bevölkerung missbraucht werden, besteht die Gefahr reisserischer, unsachlicher und unausgewogener Initiativtexte, die als solche nicht in eine Verfassung gehören.

Entscheidungen in der Demokratie müssen nicht nur «akzeptabel» sein, sie müssen auch der «Vernunft» entsprechen. Thomas Paine, der einflussreiche Vordenker der amerikanischen Verfassung, sprach seinerzeit von «common sense» als einer Verbindung von «interest, reason and sentiment», und er schrieb: «However prejudice may warp out wills, or interest darken our understanding, the simple voice of nature and reason will say, it is right.»¹² Recht bedeutet im Gegensatz zu den Naturwissenschaften aber nicht, wie John Rawls darlegte, «scientific truth out there», sondern vielmehr «institutionalizing public reason», um die Menschen in die Lage zu versetzen, friedlich zusammenzuarbeiten und ihre individuelle und demokratische Selbstentwicklung zu verwirklichen, dies als ein «public good».¹³ Direkt-demokratische Institutionen

11 Vgl. Daniel Thürer, Völkerrechtliches Ius Cogens und Volkssouveränität schweizerischer Prägung – Suche nach einem neuen «archimedischen Punkt», in: Andrea Good / Bettina Platipodis (Hrsg.), Direkte Demokratie, Festschrift für Andreas Auer, Bern 2013, S. 439 ff.; ders., Direkte Demokratie: eine Form des Widerstands?, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Widerstand, Beiträge auf der 13. Speyerer Demokratietagung vom 27./28. Oktober 2011, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 215, 2012; ders., Integrative Beziehung von Völkerrecht und Landesrecht. Zu einem neuen, wegweisenden Entscheid des schweizerischen Bundesgerichts (im Erscheinen begriffen).

12 Thomas Paine, Common Sense – Of the Origin and Design of Government in General – With concise Remarks on the English Constitution, in: Mark Philip, Rights of Man – Common Sense and Other Political Writings, Oxford 2008, S. 7.

13 So Ernst-Ulrich Petersmann, International Economic Law in the 21st Century: Need for Stronger «Democratic Ownership» and Cosmopolitan Reforms, Manus-

sind allerdings nicht immer ein taugliches Mittel, um «common sense» und «common reason» zu fördern. Deutschland sollte dem «common sense» seiner Bürger mehr Raum geben und Vertrauen schenken. Umgekehrt meine ich, dass die Schweiz ernsthaft Verfahren prüfen soll, der dem Verfassungsrecht immanenten «public reason» und «political fairness» effektiver zur Nachachtung zu verhelfen.

Direkte Demokratie ist aber getragen von politischen Rechten der Bürger, den sogenannten Volksrechten. Im Zentrum steht der «Aktivbürger», der «citoyen actif», wie er von Sieyès – man lese den aufschlussreichen Aufsatz von Alois Riklin¹⁴ – im Laufe der Französischen Revolution so prägnant umschrieben wurde. «Vernunft» appelliert an den Intellekt. Demokratie aber bedeutet auch «Empörung» («indignation»), «Engagement» («compassion») und «Solidarität» («fraternité» in der Diktion der Französischen Revolution).¹⁵ Herbert Wille verkörperte beide Seiten der direkten Demokratie: die intellektuelle und die affektive.

Das Feld ist offen für viele spannende Diskussionen über weitere Entwicklungen der Demokratie im Rahmen des Staatsrechtes, des Europarechts und des Völkerrechts. Francis Fukuyama fand: «The alternative narrative is out there, waiting to be born».¹⁶

kript 2012, S. 1; John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge Mass., revised edition 1999, S. 3.

14 Sieyès und die Helvetik, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, Band 131 (2012) I, Heft 3, S. 233–254.

15 Vgl. etwa Daniel Thürer, *Von Menschenrechten, Bürgertugenden und neuen Feudalisten*, Zürich und St. Gallen 2011, S. 17.

16 Francis Fukuyama, *The Future of History – Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?*, in: *Foreign Affairs* January/February 2012, S. 61.