Neue Zürcher Zeitung

GASTKOMMENTAR

Direkte Demokratie von oben

Plebiszite in umliegenden Ländern haben typischerweise bloss politische, aber keine rechtliche Verbindlichkeit. Trotzdem können sie von erheblicher Tragweite sein, wie das Beispiel Brexit zeigt.

Wolf Linder 28.2.2019, 05:30 Uhr

Die Protestbewegung der «gilets jaunes» veranlasst Frankreichs Präsidenten Macron zu ungewöhnlichen Aktionen. So stellte er in Aussicht, gleichzeitig mit den Europawahlen ein Referendum abzuhalten. Ist das blosser Wahlkampf, wie Kritiker argwöhnen? Oder der Versuch, die Gelbwesten und ihre Bewegung auszutrocknen? Oder aber ein ernsthafter Vorschlag direkter Demokratie?

Immerhin haben Frankreichs Stimmbürger einige Erfahrungen mit Volksabstimmungen. So legten die Präsidenten der Fünften Republik bedeutsamere Verfassungsänderungen wie etwa die Volkswahl des Staatsoberhaupts regelmässig dem Stimmvolk vor. In seiner Amtszeit hielt de Gaulle zwei Plebiszite ab: In einer berühmten Rede wandte er sich 1961 an alle «Français et Françaises» und forderte sie auf, dem Evian-Abkommen mit Algerien zuzustimmen. Er beendigte damit nicht nur einen blutigen Krieg, sondern gleichzeitig die Kolonialherrschaft über Algerien. Die Mehrheit folgte ihm. Doch 1969 verwarfen die Stimmbürger de Gaulles Regionalreform. Der General war konsequent und trat als Staatschef zurück. Wenig Glück hatte Jacques Chirac ein Vierteljahrhundert später mit seinem Plebiszit zur europäischen Verfassung: Die Bürgerinnen und Bürger Frankreichs wollten von einer solchen nichts wissen und lehnten ab.

Plebiszite

Das gemeinsame Merkmal dieser Volksentscheide: Sie alle wurden «von oben», durch den Staatspräsidenten, angeordnet. Im deutschen Sprachgebrauch sind das Plebiszite. Diese unterscheiden sich grundlegend von den Volksrechten, wie sie die Schweiz oder die Einzelstaaten der USA kennen. Denn die Volksinitiative und das fakultative Referendum werden «von unten» ausgelöst. Es ist eine Gruppe von Stimmbürgern, die ein politisches Thema zu einer Volksinitiative macht, dafür Unterschriften sammelt und schliesslich Regierung und Parlament zwingt, sich mit der Forderung des Volksbegehrens auseinanderzusetzen.

Auch das Referendum ist direkte Demokratie von unten: Gefällt ein parlamentarisches Gesetz nicht, so sammelt die Opposition Unterschriften mit dem Ziel, die Vorlage durch eine Mehrheit der Stimmen an der Urne zu Fall zu bringen. Schliesslich kommen auch Verfassungsabstimmungen in der Schweiz nicht durch den freien Entscheid des Bundesrats zustande. Vielmehr schreibt die Verfassung vor, dass jegliche Änderung des Grundgesetzes durch Volk und Stände zu genehmigen ist. Volksinitiative und Referendum sind daher vor allem Oppositionsrechte: Sie zwingen Regierung und Parlament in all ihren Entscheidungen, zu überlegen, wo die Grenzen des politisch Zumutbaren für die Mehrheit der Stimmbürger liegen. Das Resultat: Machtbegrenzung und eine permanente Kontrolle von Regierung und Parlament.

Das Plebiszit dagegen ist «direkte Demokratie von oben». Allein das Parlament oder die Regierung entscheiden, wann und wofür die Stimmbürgerschaft an die Urne gerufen wird. Die Regierenden erwarten Gefolgschaft und erhoffen sich mit dem erfolgreichen Plebiszit eine grössere Legitimation ihrer Politik. Das kann allerdings auch schiefgehen, wie de Gaulles und Chiracs Niederlagen zeigen.

Plebiszite werden von oben und je nach Gutdünken einmal angesetzt, ein andermal nicht, und zwar in gleicher Sache. Nachdem Chirac in der EU-Verfassungsabstimmung 2005 gescheitert war, verzichtete sein Nachfolger Sarkozy 2008 darauf, der Stimmbürgerschaft den Vertrag von Lissabon vorzulegen, obwohl dieser zum grössten Teil identisch war mit dem zuvor abgelehnten Verfassungsprojekt.

Instrument der Regierung

Typischerweise haben Plebiszite bloss politische und keine rechtliche Verbindlichkeit. Trotzdem können sie – je nach der Bedeutung, die ihnen die Regierenden selbst voraussagen – von erheblicher Tragweite sein. Das erleben wir heute beim Brexit. Die politische Verbindlichkeit dieser Volksabstimmungen scheint darum weit weniger wichtig zu sein als die Art ihrer Auslösung: Wann, zu welcher politischen Streitfrage und unter welchen Modalitäten ein Plebiszit stattfindet, liegt allein in der Hand der Regierenden. Diese Definitionsmacht macht das Plebiszit zu einem – freilich risikobehafteten – Instrument der Regierung.

Das gilt auch für Macron, wenn er nun ein Referendum vorschlägt. Gleichzeitig hat er die Idee eines «référendum d'initiative citoyenne» (RIC), wie es die Gelbwesten verlangen, ausdrücklich abgelehnt mit den Worten, Frankreich sei nicht die Schweiz. Und so wird es denn allein von der Entscheidung des Präsidenten abhängen, ob es überhaupt zu einem Plebiszit kommt und ob dieses auf wichtige Forderungen der «gilets jaunes» eingeht oder bloss eigene Wahlversprechen aufwärmt.

So werden Französinnen und Franzosen auch erst am Abend des 26. Mai erfahren, ob dies einer der seltenen und zufälligen Tage gewesen sein wird, den sie als Datum relevanter, direkter politischer Mitbestimmung in Erinnerung behalten können.

Wolf Linder ist em. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern.

GASTKOMMENTAR

Direkte Demokratie – Gottes Stimme?

In keinem Rechtsstaat ist die grösste Zahl jemals die beste gewesen. Gerade in einem Bundesstaat, der aus Minderheiten besteht, kommt es darauf an, diese zu schützen.

Adolf Muschg / 29.10.2018, 05:30

KOMMENTAR

Politik ist nicht nur gut und böse

Die Gelbwesten mischen Frankreich auf, der Brexit lähmt Parlament und Regierung in Grossbritannien. Staatliche und gesellschaftliche Institutionen verlieren an Zustimmung. Blockiert Europa sich selbst?

Eric Gujer / 21.12.2018, 05:30

Newsletter NZZ am Abend

Erfahren Sie, was heute wichtig war, noch wichtig ist oder wird! Der kompakte Überblick am Abend, dazu Lese-Empfehlungen aus der Redaktion. Hier können Sie sich mit einem Klick kostenlos anmelden.

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG. Alle Rechte vorbehalten. Eine Weiterverarbeitung, Wiederveröffentlichung oder dauerhafte Speicherung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Neue Zürcher Zeitung ist nicht gestattet.