

Beim Aufarbeiten des handschriftlichen Nachlasses von Mani MatteR stiess seine Witwe Joy Matter auf das Manuskript dieser Rede, die Matter vermutlich 1965 vor Maturanden gehalten hat. Wir freuen uns, diesen bisher unveröffentlichten Text, in leicht gekürzter Version, hier abzdrukken. Mani Matter wäre dieses Jahr 80 geworden. [redaktion@dasmagazin.ch](mailto:redaktion@dasmagazin.ch)

## Eine Einführung von Daniel Binswanger

Es gibt keinen wichtigeren Schweizer Chansonnier als Mani Matter. Der Berner Barde ist volkstümlich im nobelsten Sinn. Einfach, aber nie simpel. Komisch, aber nie frivol. Poetisch, aber nie verstiegen. Wer ist nicht mit seinen Liedern aufgewachsen? Wen bringen sie nicht zum Schmunzeln? Mani Matter gehört zum nationalen Erbe.

Doch wenn es ihm gegeben war, in schlichte Lieder zu fassen, wie wir ticken und wer wir sind, so nicht allein aufgrund seines dichterischen Genies. Matter war ein hochreflektierter Kopf, der auf dem Weg war, Rechtsprofessor zu werden, bevor er die akademische Laufbahn aufgab, um mehr Zeit für die Musik zu haben. Er war ein feinsinniger Analytiker der Chancen, Schwierigkeiten und potenziellen Pervertierungen, die das Ideal der Demokratie charakterisieren. Als Verwaltungsjurist und Rechtskonsulent der Stadt Bern war Matter ein intimer Kenner des Schweizer Staatswesens, seiner besonderen Tugenden und Laster. Er wurde auch deshalb zu einem einzigartigen Volkssänger, weil er ein profundes Wissen hatte über Land und Leute, wie sie in der Realität nun einmal sind.

Für Matter lag der wahre Kern der Demokratie - und ihre grösste Tugend - in ihrer Verpflichtung auf den Pluralismus. Es gibt immer eine Unzahl von Individuen, Bevölkerungsgruppen, Verbänden, Parteien, die in einer Demokratie mitreden wollen und mitreden sollen. Deshalb hält Matter es für ein fatales Missverständnis, wenn man behauptet, die Demokratie bestehe in der Volksherrschaft, ihr Wesen sei die «Volkssouveränität». Es gibt keine Volkssouveränität, weil es nie einen einheitlichen Volkswillen, nie ein einiges Volk gibt. Der sogenannte Wille des Volkes ist immer uneinheitlich, widersprüchlich, pluralistisch. Demokratie kann deshalb nicht mehr leisten, als dass man sich auf vernünftige Verfahren einigt, wie man Konflikte beilegt, möglichst alle an Entscheidungen beteiligt, die Regierenden zur Rechenschaft zieht, tragbare Kompromisse aushandelt. Diese Verfahren garantiert der Rechtsstaat. Er darf dem «Volk» niemals unterworfen sein, denn er allein schafft die Möglichkeit der Demokratie.

Matters Habilitationsarbeit trug den Titel «Die pluralistische Staatstheorie». Nach seiner Ansicht ist nichts gefährlicher, als die Demokratie am fiktiven Ideal der «Volkssouveränität» auszurichten. Das war der Irrtum von Karl Marx, dem Begründer des kommunistischen Totalitarismus, und der Irrtum von Carl Schmitt, dem Wegbereiter der Naziherrschaft. Es war der Irrtum der Souveränitätslehre deutscher Tradition. Der Berner Volksbarde hielt es lieber mit den pragmatischen Angelsachsen. Zwar, meint Matter versöhnlich, sei sicher nicht jeder ein verkappter Nazi oder Kommunist, der an die Selbstregierung des Volkes glaubt, aber er warnt vor der «übersteigerten Vorstellung von Demokratie», an der gerade auch die Schweiz kranke. Für Matter kann Demokratie, wie er vermutlich 1965 in der nachfolgenden Rede vor Berner Maturanden ausführte, nie mehr sein als der anspruchsvolle «Konsens zur Uneinigkeit».

## Meine Damen und Herren,

### *Die Mitarbeit des Bürgers im Verwaltungsstaat*

heisst das Thema, mit dem wir uns nun zu befassen haben. An diesem Thema wird Ihnen, liebe Gymnasiasten, wohl vor allem das Wort «Verwaltungsstaat» auffallen. Was soll das sein, ein Verwaltungsstaat? Leben wir in einem Verwaltungsstaat? Oder ist das so etwas wie eine Schreckensvision, die da heraufzieht? Wir wären wohl nicht geneigt, etwa einem Ausländer, der uns fragte, was für ein Staat die Schweizerische Eidgenossenschaft sei, zu antworten, sie sei ein Verwaltungsstaat. Wir würden sagen, die Schweiz ist eine Demokratie; und je nach unserem Temperament würden wir uns vielleicht noch etwas darauf einbilden. Wir würden an die vielen Möglichkeiten denken, die der Stimmbürger bei uns hat, seine Meinung zum Ausdruck zu bringen: Initiative und Referendum, dazu noch teilweise die Möglichkeit zur direkten Teilnahme und Aussprache in der Gemeindeversammlung oder Landsgemeinde, und überhaupt das Nebeneinander von Gemeinde, Kanton und Bund, von dem Sie gestern und heute gesprochen haben und das auch zu einem wesentlichen Teil dazu bestimmt ist, die Mitarbeit des Bürgers in einem grösseren Ausmass zu ermöglichen.

Die Schweiz ist also eine Demokratie. Und damit wird auch der übrige Teil des Themas plötzlich merkwürdig, wenn da von der Mitarbeit des Bürgers die Rede ist. Der Bürger, die Bürger, sie sind ja das Volk, und so viel Griechisch können wir alle, dass wir wissen, dass Demokratie Herrschaft des Volkes bedeutet, dass da also von *Herrschaft* der Stimmbürger und nicht bloss von Mitarbeit die Rede sein sollte. Wenn schon die blossen Mitarbeit zu einem Problem wird, über das zu sprechen sich lohnt, so könnte einen das vielleicht schon in Erstaunen versetzen.

So scheint es angebracht, dass wir uns einmal darüber Gedanken machen, was wir unter Demokratie zu verstehen haben, gewissermassen das Idealbild unter die Lupe nehmen, von dem aus unser Staat betrachtet sein möchte. Wie sollte er sein? Welches sind die Schwierigkeiten? Was eine Demokratie ist, das lässt sich nicht in wenigen Worten sagen, und je einfacher Ihre Definition ist, desto wahrscheinlicher, dass sie der Sache nicht ganz gerecht wird. Wir wollen daher versuchen, uns verschiedene landläufige Vorstellungen der Demokratie zu vergegenwärtigen.

Eine klassische und heute noch verbreitete Vorstellung ist die, es gebe so etwas wie eine Staatsgewalt, einen Staatsapparat. Und je nachdem, wer bei diesem Staatsapparat am Hebel sitzt, habe man es mit einer verschiedenen Staatsform zu tun. Die üblichen Staatsformen sind dabei Demokratie, Aristokratie und Monarchie. Sie beantworten die Frage nach diesem Inhaber der Staatsgewalt. «Wer hat die Macht? - Bei wem liegt die letzte, entscheidende Befugnis?» lautet die Frage. Wo sie bei einem Einzelnen liegt, haben wir eine Monarchie, wo sie bei wenigen liegt, eine

Aristokratie, und wo sie beim Volk liegt, eine Demokratie.

Die Staatsgewalt oder der Staatsapparat wird in dieser Vorstellung als etwas Vorgegebenes verstanden, das zunächst einfach da ist. Die verschiedenen Parteien ringen um den Platz am Hebel dieser Maschine. Ist aus diesem Ringen das Volk als Sieger hervorgegangen - ein Ereignis, das für die Schweiz je nachdem schon ins 12. oder erst ins 19. Jahrhundert verlegt wird -, so haben wir eine Demokratie. Das Volk ist dann souverän, es hat die primär unbeschränkte Fülle aller Gewalt inne, von der alle anderen staatlichen Befugnisse abgeleitet sind. Und es übt diese Gewalt aus, indem es etwa Abgeordnete wählt oder abstimmt über die Verfassung oder über andere Fragen, die ihm durch das Referendum vorgelegt werden. Damit sitzt es, wie gesagt, am Hebel des Staatsapparates.

Der einzelne Bürger erscheint dann freilich oft in einer eigenartigen Doppelstellung. Einerseits ist er Teil des Souveräns, der die Staatsgewalt innehat; andererseits ist er aber als Einzelner dieser Staatsgewalt auch unterworfen und hat als Untertan zu gehorchen. Trotzdem ist dies eine sehr verbreitete Vorstellung, und niemand von uns ist frei von Denkweisen, die letztlich auf sie zurückgehen.

In einer ganz anderen, dieser ersten sogar in gewisser Weise entgegengesetzten Vorstellung, die besonders auch bei uns in der Schweiz viel anzutreffen ist, ist die Demokratie nicht der Staat, wo das Volk am Hebel des Staatsapparates sitzt, sondern der Staat der *Selbstregierung des Volkes*. Es liegt hier ein wesentlich anderes Bild zugrunde. Da ist nicht von einer Staatsgewalt oder einem Staatsapparat die Rede, das gibt es in diesem Denkmodell gar nicht. Vielmehr ist hier die Demokratie der Staat, wo es zwischen Regierenden und Regierten gar keinen Unterschied mehr gibt. Das Volk regiert sich selbst, es besteht eine Identität von Regierenden und Regierten, auch eine Identität zwischen den Interessen des Staates und den wohlverstandenen Interessen des Bürgers.

Diese Auffassung kommt bei vielen guten Schweizer Demokraten zum Ausdruck - aber auch, in sehr pointierter Weise, etwa beim jungen Karl Marx: Er bezeichnet die Demokratie irgendwo als «das aufgelöste Rätsel aller Verfassungen»\*, weil hier die Entfremdung von Mensch und Staat aufgehoben sei. Wir sehen bei Marx in dieser Vorstellung eine Vorwegnahme des Endzustandes der klassenlosen Gesellschaft, die dann der ältere, der Kommunist Marx herbeizuführen suchen wird.

Und nochmals dieselbe Auffassung finden wir bei einem Staatsrechtler, der das nationalsozialistische Dritte Reich hat ideologisch unterbauen helfen, bei Carl Schmitt. Auch bei ihm ist die Identität von Regierenden und Regierten das Wesentliche an der Demokratie. Nur wird bei ihm diese Identität erst ermöglicht aufgrund einer tatsächlichen Gleichheit der Staatsbürger, die dann auch des Gegensatzes zum Feind, zu den Ungleichen, bedürfen, um sich als politische Einheit ihrer selbst bewusst zu werden. Von daher fand Schmitt dann unschwer den Weg zur Rechtfertigung des Rassenhasses und des übersteigerten Nationalismus.

Ich muss mich hier vor Missverständnissen schützen. Ich will nicht sagen, wer die Meinung vertrete, Demokratie sei eine Selbstregierung des Volkes, mache sich damit zum verkappten Nazi oder Kommunisten, so wenig, wie ich der Meinung bin, diese beiden seien in einen Topf zu werfen, weil sich bei ihnen ein ähnliches Modell der Demokratie findet.

Was ich zeigen will, ist nur, zu welch merkwürdigen Konsequenzen man gelangen kann, wenn man eine übersteigerte Vorstellung der Demokratie hat. Dies mag rechtfertigen, warum es nötig ist, solche Vorstellungen immer auf das ihnen zugrunde liegende Denkmodell zurückzuführen.

Doch nun zu dem, was wir unter Demokratie verstehen wollen. Sie werden vermuten, dass diese zweite Vorstellung von der Demokratie als Selbstregierung des Volkes nicht die meine ist. Da haben Sie recht. Sollen wir also die erste Vorstellung als die richtige ansehen, nach der das Volk am Hebel der Staatsgewalt sitzt. Nein, auch das nicht.

Aber gibt es denn eine andere Möglichkeit als die, entweder zu sagen: Die Bürger insgesamt haben die Staatsgewalt inne, einzeln aber sind sie ihr unterworfen - oder aber zu sagen: In der Demokratie gibt es keine Staatsgewalt, Regierende und Regierte sind hier identisch?

Versuchen wir einmal zu sehen, was an diesen beiden Auffassungen falsch ist. Den Vertretern der zweiten Auffassung ist sicher insofern recht zu geben, als es einen Staatsapparat, eine Staatsgewalt, die irgendwie ausserhalb der Bürger bestehen und von den einen oder andern in Besitz genommen werden könnte, in Wirklichkeit nicht gibt. Zwar gibt es Polizei und Verwaltung und darin wohl auch so etwas wie Befehls- und Unterordnungsbeziehungen. Aber das ist nichts für sich selbst Bestehendes. Es steht vielmehr im Dienst einer Aufgabe, die im Staat verwirklicht werden soll, es hat einen Sinn. Und wenn wir nur von der Gewalt als etwas Gegebenem ausgehen, so ist das dasselbe, wie wenn wir die Musik vom Lärm her verstehen wollen.

Das ist das eine. Das andere ist aber, dass das Volk nicht eine Person ist, die sich eines solchen Apparates, selbst wenn es ihn gäbe, bemächtigen könnte, sich an den Hebel der Maschine setzen, wie ein Traktorführer. Das Volk ist vielmehr eine Vielheit von Leuten mit sehr verschiedenen Meinungen und Interessen. Und auch wenn diese Leute einen Mehrheitsentscheid fällen, so üben sie damit nicht eine Gewalt aus, sondern benützen das einzige Mittel, das eine Mehrzahl von Leuten hat, um zu einem Beschluss zu kommen: Sie einigen sich auf ein Verfahren - das Verfahren, dass das gelten soll, was die Mehrheit beschliesst - und wenden dieses Verfahren an. Und es ist nur eines unter verschiedenen Verfahren, um eine gemeinsame Aufgabe zu erfüllen; ein anderes wäre etwa die Arbeitsteilung, etwa: Der eine tut es, der andere kontrolliert. Und der Staat bedarf einer Vielzahl solcher Verfahren: Der Mehrheitsentscheid der gesamten Bürgerschaft ist nur die letzte Instanz, die sich finden lässt, weil die staatliche Sache eben alle angeht und deshalb schliesslich nichts anderes übrig bleibt, als sich zu einigen, da sich nirgends einer anmassen kann zu wissen, was für die andern gut ist.

Nun werden wir uns aber auch hüten müssen, ins Extrem der andern Vorstellung von der Selbstregierung des Volkes zu verfallen. Gewiss, wir sind jetzt dazu versucht: Wenn es keinen Staatsapparat gibt und wenn der Staat alle angeht, ist es doch am besten, alle regieren sich selbst. Aber wir haben schon angedeutet, was dagegen einzuwenden ist: Das Volk kann sich schon deshalb nicht selbst regieren, weil es ja nicht eine Einheit ist, mit einer Meinung und einem allen gemeinsamen Interesse. Wir haben auch hier wieder die Vielheit mit den verschiedenen Meinungen und den verschiedenen, einander teilweise widersprechenden Interessen. Und wenn man etwa sagt, der Staat verwirkliche eben die wohlverstandenen Interessen seiner Bürger, so zeigt sich gerade hier die totalitäre Gefahr der Annahme einer Identität der Regierenden und der Regierten und einer Identität der Interessen: dass plötzlich nur noch wenige - der Diktator oder die Partei - bestimmen, was als wohlverstandenes Interesse zu gelten hat. Deshalb schlägt diese Auffassung so leicht ins Totalitäre um. Dazu kommt natürlich der Einwand, der wohl am nächsten liegt, dass ja das

Volk, auch mittels des Mehrheitsentscheides, unmöglich über alles und jedes bestimmen kann, nicht einmal eine Richtung so eindeutig festlegen, dass sie die Behörden nur noch zu gehen hätten, ohne selbst entscheiden zu müssen - abgesehen von der Frage, ob das auch gut herauskäme, wenn es das könnte. Es bedarf eben auch anderer Verfahren als nur des Mehrheitsbeschlusses; durch ihn allein ist die Demokratie höchst mangelhaft bestimmt, und das Volk kann sich also nicht selbst regieren.

Warum spreche ich so ausführlich über diese gegensätzlichen Theorien vom Wesen der Demokratie, wo es uns doch um die aktuelle Problematik in unserem Gegenwartsstaat geht? Nun, ich bin überzeugt, dass ein Grossteil der Problematik gerade darin liegt, dass wir nicht recht wissen, was wir überhaupt von einer Demokratie vernünftigerweise erwarten sollen. Worin die Mitarbeit des Stimmbürgers heute bestehen soll, diese Frage können wir nur beantworten, wenn wir wissen, was diese «Herrschaft des Volkes» ist, die wir in unserer Demokratie verwirklichen wollen.

Also was denn? Es scheint, dass diese beiden Möglichkeiten - unmittelbare Beherrschung des Volkes durch sich selbst und mittelbare Beherrschung des Staates durch Innehabung des entscheidenden Hebels am Staatsapparat - die einzigen beiden Formen sind, in denen sich eine Volksherrschaft sinnvoll vorstellen lässt. Was gäbe es denn für eine dritte Vorstellung?

Wir müssen uns, meine ich, vor allem im deutschen Sprachbereich vor der Verführung hüten, die im Singular des Worts Volk liegt: nämlich davor, dass wir es uns als eine Einheit denken, eine Überperson, die irgendwie das letzte Wort im Staate reden müsste. Im Englischen wird der Ausdruck für das Volk - *the people* - fast immer mit dem Plural konstruiert. Bezeichnenderweise. Denn die Angelsachsen waren vor den vereinfachenden Vorstellungen, die ich oben umschrieben habe, immer besser gefeit als wir. Wenn man vom Volk als einer Mehrheit ausgeht, so stellt sich die Frage von vornherein anders. Sie heisst dann nicht mehr: Wie kann das Volk herrschen? Sondern: Wie müssen wir es anstellen, dass die Aufgaben der *res publica*, die, wie dieses Wort sagt, allen gemeinsame Aufgaben sind, auf eine Weise gelöst werden, dass alle irgendwie mitbeteiligt sind, dass alle die Möglichkeit haben, ihre Meinungen zur Geltung zu bringen, und dass die öffentlichen Angelegenheiten der Kontrolle derer, die davon betroffen sind, sich nie völlig entziehen. Vorausgesetzt ist dabei zunächst nur, dass es allen gemeinsame Aufgaben sind und dass unter Menschen keiner sich anmassen darf, abschliessend zu beurteilen, was für die andern gut ist.

Für die Angelsachsen ist Demokratie deshalb nicht in erster Linie Volksherrschaft, sondern verantwortliche Regierung, *responsible government*; ja, sie sprechen überhaupt oft nicht von Herrschaft als etwas Fixiertem, sondern vom Regieren als einem Prozess, dem *governmental process* - einem Prozess, an dem zwar viele in verschiedenen Formen beteiligt sind oder die Möglichkeit haben, sich zu beteiligen, in dem aber, vor allem, die Beteiligten ihren Mitbürgern gegenüber verantwortlich sind und von ihnen auch kontrolliert werden.

Wesentlich an dieser Vorstellung ist einerseits, dass es keine für sich bestehende Staatsgewalt, keinen Staatsapparat gibt, sondern Ämter, in denen bestimmte Personen mit bestimmten Aufgaben betraut sind und diese verantwortlich zu lösen haben, und andererseits, dass das Volk nicht als eine feste Einheit angesehen wird, sondern als eine Vielheit, die sich im staatlichen Handeln immer wieder neu erst einigen muss, was nicht nur im Mehrheitsverfahren, sondern primär in der Öffentlichkeit, im Miteinanderreden vor sich geht. Das Demokratische sind hier nicht nur die Entscheidungsrechte des Volkes, sondern auch die gegenseitige Kontrolle der verschiedenen Behörden, die Öffentlichkeit alles staatlichen Handelns, der freie Wettbewerb der Ideen und überhaupt die freie und offene Diskussion.

Unser Thema lautet: Die Mitarbeit des Stimmbürgers im Verwaltungsstaat, und wir haben schon gesehen, dass damit ein Problem aufgeworfen ist, dass diese Mitarbeit heute nicht mehr so ohne Schwierigkeiten vor sich geht, wie man es sich früher möglicherweise vorstellte. Von dem aus, was ich bis jetzt gesagt habe, gelingt es uns aber vielleicht zu sehen, wie wir an dieses Problem herangehen sollen.

Sehr oft wird uns nämlich dieses Thema in den schwärzesten Farben geschildert. Die Demokratie verlangt, wird gesagt, dass die Gesamtheit der Stimmbürger zu allem Wesentlichen im Staat das letzte Wort hat, dass sie sich ein Urteil darüber macht und zu entscheiden vermag, was sie will. Heute aber ist das immer weniger möglich. Der Staat ist kompliziert und unübersichtlich geworden. Seine Aufgaben haben sich so sehr vermehrt - durch soziale Forderungen wie die AHV und die IV; durch die Notwendigkeit weitgehender Planung im Wirtschaftsleben; durch die rasende Entwicklung der Technik, die immer neue staatliche Regelungen und Eingriffe nötig macht -, dass der Bürger überhaupt nicht mehr fachkundig ein Urteil abzugeben vermag. Die Verwaltung, die wegen der Last der Aufgaben immer weiter wächst, verfügt heute allein noch über spezialisierte Beamte, die, jeder auf seinem Gebiet, die Verhältnisse überblicken; sie ist daher zu einer Macht geworden, vor der sich schon das Parlament, ja sogar die Regierung beugen muss, sodass dem Volk das Heft völlig aus der Hand genommen worden ist.

Wenn man gewisse Aufsätze dieser Tendenz, die auch bei uns geschrieben werden, zu lesen bekommt, so hat man oft den Eindruck, es bleibe dem Befürworter der Demokratie nichts anderes mehr übrig, als schleunigst abzudanken, zu resignieren und die ganze Sache einem grossen starken Mann zu übertragen, der den wild gewordenen Amtsschimmel allein noch zu bändigen verstünde.

Das ist aber wohl nicht das, was von uns gefordert wird. Auf der andern Seite lässt sich aber die beängstigende Entwicklung, die ich in kurzen Zügen skizziert habe - das Komplizierterwerden des Staates, die Macht der Verwaltung -, keineswegs leugnen. Was sollen wir denn tun?

Hier würde ich eben sagen: zunächst einmal und sehr nüchtern überlegen, was wir von einer Demokratie verlangen können und sollen, und uns unser Idealbild sehr deutlich bewusst machen, damit wir nicht einer Utopie anhängen, die es nie gegeben hat und nie geben wird und die wir nur mit Fiktionen in eine scheinbare Realität verwandeln können. In dieser Hinsicht liegen die Gefahren vor allem bei den beiden Vorstellungen, die ich Ihnen zu zeichnen versuchte: der Vorstellung einer absoluten Herrschaft des Volkes über den Staatsapparat - die dann vor den Realitäten an dem übergrossen Eigengewicht dieses Apparates scheitert, der sich eben nicht so leicht beherrschen lässt - oder andererseits der romantischen Vorstellung einer Selbstherrschaft des Volkes, die die Notwendigkeit einer spezialisierten Verwaltung, die doch auch ihr eigenes Wort mitzureden hat, zu ignorieren sucht und damit bei Fiktionen endet.

Ein Beispiel für diese Fiktionen, mit denen ein verzerrtes Bild der Demokratie zur Realität umgefälscht wird, bietet uns die Theorie mancher Oststaaten, etwa der DDR. Wir sollen es ja hier nicht nur mit einer Demokratie, sondern gar mit einer Volksdemokratie zu tun haben: was so verstanden wird, dass diese Demokratie nicht nur leere demokratische Verfahren kennt, sondern auch die wahren Interessen des Volkes verwirklicht. Hierauf will ich nicht weiter eingehen. In unserem Zusammenhang interessant ist, wie trotz des mächtigen Verwaltungsapparats, den ja ein zentral-planwirtschaftlich gelenkter Staat noch nötiger hat als wir, die Demokratie als Volksherrschaft gerechtfertigt wird. Man sagt: Die überwiegende Mehrheit des Volkes ist die Klasse der Arbeiter und Werktätigen. Was deren wahre Interessen sind, steht nach der marxistisch-leninistischen Doktrin fest. Diese Doktrin aber wird vertreten durch die Partei und innerhalb der Partei interpretiert durch die Parteileitung. Wenn

also diese regiert, so ist das eine wahre Demokratie. Sie sehen: eine höchst überzeugende mathematische Beweisführung - wenn nur die Gleichungen stimmen würden

Kehren wir aber zu *unserer* Vorstellung zurück. Wir wollen, sagten wir, nicht die Herrschaft eines als Einheit gedachten Volkes verwirklichen. Wir wollen vielmehr zugeben, dass es einer Regierung bedarf, die mit dem Volk nicht identisch ist, und auch einer Verwaltung, deren Fachwissen sich die Demokratie zu Nutzen ziehen muss, wenn sie die heutigen Probleme bewältigen will. Die auf bescheidenere Ansprüche reduzierte Forderung unseres Demokratieideals ist nur, dass Regierung und Verwaltung ihre qualifizierte Aufgabe ihren Mitbürgern gegenüber verantwortlich, unter den Augen der Öffentlichkeit und auch unter einer verfahrensmässig gesicherten Kontrolle durchführen, an der letztlich alle mitbeteiligt sind. Und sodann auch, dass der freie Wettbewerb der Ideen wenigstens als Möglichkeit erhalten bleibt, weil wir eben, im Gegensatz zu den Oststaaten, der Weisheit letzten Schluss niemals gefunden zu haben in Anspruch nehmen.

Was ist nun, von hier aus gesehen, die Mitarbeit des Stimmbürgers? Ich will mich zunächst der in der Schweiz wohl wichtigsten Frage zuwenden, der Mehrheit in der Referendumsabstimmung, durch die ja jeder Bürger periodisch aufgerufen wird, sich mit staatlichen Angelegenheiten zu befassen. Gerade das Referendum ist ja ein dankbares Objekt für alle diejenigen, die uns das Gruseln beibringen wollen, indem sie uns zeigen, wie undurchführbar die Demokratie heute geworden sei. Kann man vom Stimmbürger verlangen, sagen sie, dass er die 50-, ja 100-seitigen Botschaften liest und versteht, die mitunter das Stimmmaterial begleiten, dass er auch die Argumente der Gegner einer Vorlage in Zeitungen und Flugschriften zur Kenntnis nimmt und würdigt und sich dann etwa über ein Pensionskassengesetz, einen Schulhausbau, einen Bebauungsplan ein sachkundiges Urteil macht? Ist das nicht heute unmöglich geworden? Ist darum aber nicht auch die Demokratie unmöglich geworden, die doch verlangt, dass der Souverän im Staate wirklich herrsche.

Was wollen wir nun diesen Leuten antworten? Sie sind sehr zahlreich, und nicht selten verteidigen auch jene, die nicht zur Urne gehen, sich selbst damit, dass sie die Vorlagen ja nicht beurteilen könnten. Oder dann sagen sie: «Die machen ja doch, was sie wollen.» Gerade dieser Satz zeigt aber deutlich das falsche Ideal, das hinter dieser Haltung steht; es geht nämlich davon aus, dass «die» (das heisst: die da oben) machen sollten, was wir wollen. Aber das ist ja gar nicht durchführbar. Wir wollen ja nicht alle dasselbe. Und in weitaus den meisten Fällen könnten wir gar nicht so genau sagen, was wir wollen, und brauchen also zum mindesten jemanden, der einmal einen Vorschlag macht. Und noch besser, wenn er dabei mit den Leuten spricht, die wissen, was sie wollen, ja, auch mit den vielgeschmähten Verbänden, die ein besonderes Interesse an der Sache haben, und wenn er versucht, zu einem Ausgleich zu gelangen, der alle Interessen mitberücksichtigt und eine möglichst gerechte Einigung zu erzielen sucht.

Das ist denn auch der übliche Weg, wie eine Vorlage zustande kommt. Und dieser Weg enthält auch sehr viel Demokratisches, nicht nur der Mehrheitsentscheid, der darauf folgt: nämlich das demokratische Miteinanderreden. Und hier muss ich Ihnen sogar das vielleicht enttäuschende Bekenntnis machen, dass ich selbst den so verschrienen Kompromiss für etwas grundsätzlich sehr Demokratisches halte, weil eben niemand die absolute Wahrheit, die richtige Lösung im Sack hat und man sich deshalb in der Demokratie auf eine Lösung einigen muss. Gewiss wird er in der Schweiz oft übertrieben; aber grundsätzlich hat der Kompromiss auch seine guten Seiten, und ohne ihn kann man nicht auskommen.

Ein solches Produkt vielfachen Miteinanderredens, ein schlecht und recht getroffener Kompromiss kommt nun also zur Abstimmung. Ich will nun sofort einräumen, dass die Schwierigkeiten, eine solche Vorlage zu beurteilen, für den Stimmbürger tatsächlich gross sind. Ein geringer Bruchteil der Stimmbürger nur wird aus eigener Sachkenntnis heraus die Vorlage richtig würdigen können. Aber soll denn der Bürger mit seinem Stimmzettel regieren und sagen: Ja, das ist genau, was ich will, ich habe es genau geprüft und würde es nicht anders machen; oder: nein, da ist in Art. 27 Abs. 2 des Gesetzes ein Fehler drin? Wenn das der Sinn des Referendums ist, so wollen wir es sofort abschaffen. Das ist in der Tat unmöglich.

Ich würde aber sagen: Das Referendum ist kein Mittel zur *Volksherrschaft*, das kann es in dieser Weise, wie es sich jene vorstellen, gar nicht geben. Das Referendum ist vielmehr nur ein Mittel, um die verantwortliche Regierung als Realität zu erhalten: indem es die Behörden zwingt, auf ihre Mitbürger zu achten, sich vor ihnen für das, was sie getan haben, zu rechtfertigen, und den Mitbürgern andererseits eine Kontrolle ermöglicht, damit das, was sich doch allzu offensichtlich von der Überzeugung der Mehrheit unter ihnen entfernt, sich im Staat nicht durchsetzen kann. Gewiss, diese Kontrolle ist sehr grob und oberflächlich. Sie soll aber alle diejenigen, die mit ihrem besonderen Fachwissen und ihrer besonderen Aufmerksamkeit an der Ausarbeitung der Vorlage beteiligt waren, auch nicht von ihrer Verantwortung entheben. Es ist meines Erachtens das Verkehrteste, was es gibt, wenn Parlamentarier sich damit rechtfertigen, dass sie sagen: Das Volk hat dem ja zugestimmt. Das entschuldigt nichts. Das Volk kann nur die offensichtlichen Verstösse kontrollieren oder die Fragen, die im Abstimmungskampf besonders zur Debatte standen und für jedermann einsichtig sind.

Ich glaube, wenn ihm diese bescheidenere Vorstellung des Referendums einmal klar wäre, würde wohl mancher seine Stimmpflicht zuversichtlicher erfüllen, als er es heute tut, wenn man ihm eine Auffassung davon einredet, die eine Illusion ist.

Ein Wort noch zur Initiative. Auch sie kann natürlich kein Mittel sein, mit dem das Volk, unter Überspringung der Behörden, sich selbst regieren könnte. In dieser Überspringung liegt sogar seine Gefahr. Ich sagte schon, dass die Vorlagen, die auf dem ordentlichen Weg über Verwaltung, Regierung und Parlament ausgearbeitet werden, in diesem Verfahren einem Gespräch zwischen all denen unterworfen sind, die an der Sache ein besonderes Interesse oder ein besonders sachkundiges Urteil haben, was meist zu einem Ausgleich zwischen den verschiedenen Meinungen und Interessen führt. Diese Auseinandersetzung ist in der Schweiz sehr wichtig, wenn sie sich auch leider viel zu wenig unter den Augen der Öffentlichkeit abspielt. (Wir hätten, nebenbei bemerkt, hier etwa von den Amerikanern viel zu lernen, die vor der demokratischen Öffentlichkeit viel weniger Angst haben als wir, obwohl sie weiss Gott nicht weniger geheim zu halten haben.) Item, diese Auseinandersetzung, sagte ich, ist in der Schweiz wichtig; denn sie erlaubt eine Rücksichtnahme auf unsere Minderheiten, die beim Mehrheitsentscheid des Volkes weniger gut gewährleistet ist, und macht auch einfach sehr oft die Vorlagen differenzierter und besser. Durch die Initiative dagegen könnten mitunter einfach radikale Lösungen über den Kopf der Beteiligten hinweg beschlossen werden. Beispiele von Versuchen zu solchen Radikallösungen gibt es auch in der jüngsten Zeit. Doch werden gottlob fast immer solche Initiativen verworfen und haben dann mitunter doch noch den Nutzen gehabt, zum mindesten auf ein Problem hingewiesen zu haben, das vielleicht ohne sie vernachlässigt worden wäre. So wirken sie sich in der Praxis doch meist wohltuend aus als ein Ventil, durch das ein Unwille über Dinge abregiert werden kann, die tatsächlich oft Einseitigkeiten der Behörden sind, oder Fragen aufwerfen, um die man sich zu wenig gekümmert hat oder die noch nie zum Austrag gekommen sind.

Ich glaube, man darf die Initiative nicht allzu ernst nehmen und vor allem heikle und wichtige Probleme nicht auf dem Weg über sie zu lösen

suchen. Die Belebung des politischen Lebens, die von ihnen ausgeht, haben wir aber in der Schweiz oft bitter nötig.

Gestatten Sie mir noch eine letzte Bemerkung. Unser Thema spricht zwar nur von der Mitarbeit des *Stimmbürgers*. Zur Mitarbeit des *Bürgers* würde ich aber nicht nur rechnen, dass er stimmt, sondern auch, dass er dort, wo er etwas zu sagen hat, mitredet.

Ich sagte, dass es für den Durchschnittsstimmbürger oft schwierig ist, über die komplizierten Vorlagen unseres - sagen wir ruhig - Verwaltungsstaates über diese Vorlagen auch nur die grobe Kontrolle auszuüben, die eine realistische Vorstellung der Demokratie von ihm verlangt. Und doch ist mehr als nur ein blindes Vertrauen in die Behörden von ihm gefordert, etwa mit dem Satz: «Die machen es schon recht», wie es bei uns nur zu oft die bequeme Haltung von Politikern kennzeichnet. Die kollektive Verantwortung aller für den Staat ist auch im Verwaltungsstaat unentrinnbar und fordert ständig unsere Wachsamkeit.

Sie alle, die Sie hier das Gymnasium besucht haben, werden gewiss, wie der Durchschnittsstimmbürger, zu den meisten politischen Fragen kein sachkundiges Urteil haben. Aber Sie werden, besonders wenn Sie studiert haben, immer auch ein Gebiet haben, wo Sie Fachleute sind, und jedes Gebiet hat auch einen politischen Aspekt. Auf diesem Ihrem Gebiet werden Sie beurteilen können, ob das, was der Staat tut, recht ist oder nicht. Und hier sind Sie aufgerufen, Ihr Urteil nicht bloss Ihrem Stimmzettel anzuvertrauen, auch wenn Sie in keiner Behörde sitzen; sondern, besonders wenn Sie zum Schluss kommen, dass es nicht recht sei, in das Gespräch einzugreifen und Ihre Meinung, in der Presse oder wo immer, kundzutun. Halten Sie sich nicht für zu gut für das sogenannt schmutzige Geschäft der Politik. Gerade im so schwer überblickbaren Verwaltungsstaat müssen die Spezialisten je auf ihrem Gebiet unbedingt mithelfen, die demokratische Kontrolle wachzuhalten, damit das *responsible government* sich nicht der Geltendmachung seiner Verantwortlichkeit entzieht.

Ich bin am Ende. Sie sehen, ich bin nicht übertrieben pessimistisch. Gewiss wird der Staat und werden seine Probleme immer komplizierter wie das moderne Leben überhaupt, und man hätte allen Grund zu verzweifeln. Eine letztlich wohl nicht begründbare, aber doch nüchterne Zuversicht, die vor allem vor falschen Idealen auf der Hut ist, scheint mir aber doch auch in diesen Dingen die einzige brauchbare Arbeitshypothese.

Ich danke Ihnen. Und hoffe für die Diskussion auf lebhaften Widerspruch.

\*Karl Marx, Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie, 1843/44, Neuausgabe Berlin: Hoffenberg 2014, S. 230.

(C) Das Magazin. Alle Rechte vorbehalten.