

## **Die schweizerische Demokratie hinterfragt**

Vortrag von a.Staatssekretär Franz Blankart,  
gehalten vor dem Soroptimistinnen- und dem Zonta-Club  
Liestal, am 9. Juni 2010

Die schweizerische Demokratie beruht auf einer republikanischen und föderalistischen Verfassung und umfasst eine kollegiale Exekutive als Staatsoberhaupt, ein Zweikammersystem, eine dreistufige Justiz sowie die dem Volk zustehende Möglichkeit, mit einer Initiative, Verfassungsvorschläge einzubringen, sowie das Recht, über Verfassungsänderungen und neue Gesetze, vor allem über die Steuern, abzustimmen. Dass das direkt-demokratische und föderale System nicht fehlerfrei funktioniert, versteht sich von selbst. Es kommt darauf an: „compared to what?“ – und von den vorgeschlagenen Alternativen haben sich die Schweizerinnen und Schweizer bisher nicht überzeugen lassen.

Dass sich die Kollegialität der Regierung, der Föderalismus und die direkte Demokratie gegenseitig bedingen, ist bekannt, ebenso der Umstand, dass ein Regierungsmitglied von seinen politischen Gegnern gewählt wird, da keine Partei die absolute Mehrheit innehat. Die Staatsleitungsreform wird seit 30 Jahren erfolglos diskutiert. Insbesondere die Zahl der Bundesräte und Staatssekretäre ist (nicht zuletzt aus Kostengründen) umstritten, so auch die Europa-Frage. Auch ist klar, dass die Neutralität vor allem der innenpolitischen Kohäsion dient. All dies sind Tatsachen, vielleicht auch Mythen, von denen sich die Schweizerinnen und Schweizer nur ungern abbringen lassen.

Im schweizerischen Staatssystem entspricht - im Vergleich mit einer Aktiengesellschaft - das Volk der Aktionärsversammlung, das Parlament dem Verwaltungsrat, der Bundesrat der Firmenleitung und die Verwaltung dem Personal. Der Schweizer Pass stellt gewissermaßen eine Stimmrechtsaktie dar.

Die Hauptunterschiede zwischen der Eidgenossenschaft und einer Aktiengesellschaft liegen in vier Tatbeständen.

- Erstens kann in einer direkten Demokratie das Volk sehr viel stärker in Entscheide des Parlaments eingreifen, als dies einer Generalversammlung in Bezug auf Beschlüsse des Verwaltungsrates möglich ist.
- Zweitens können bei einer AG im Unterschied zum Staat Stimmrechte, d.h. Eigentumsrechte dazugekauft werden. Demgegenüber ist der Staat genossenschaftlich konstituiert.
- Drittens kann ein demokratischer Staat formal nicht in Konkurs gehen und aus finanziellen Gründen zu existieren aufhören. Aber er kann insolvent werden wie beispielsweise die Gemeinde Leukerbad im Kanton Wallis, die nach einem Investitionsrausch mit ihren 1'400 Einwohnern CHF 350 Mio Schulden verbucht hat und dann im Jahr 1998 zahlungsunfähig geworden ist. Das Nachsehen hatten schließlich die Gläubiger, die ihr geliehenes Geld verloren haben und seither genau prüfen, welcher Gebietskörperschaft sie zu welchem Zins Geld leihen. Das ist eine gute Lehre dank Föderalismus.
- Und viertens können Parlamentsmitglieder und Bundesräte für ihre Amtsführung in der Regel nicht vor Gericht verklagt werden. Immerhin wurde der Bürgermeister von Leukerbad für einige Jahre ins Gefängnis gesteckt. Und der damalige Vorsteher des EFD, Bundesrat Stich, wurde beinahe gerichtlich belangt, weil er dreimal unfähige Parteigenossinnen zu Direktorinnen der Eidgenössischen Versicherungskasse berufen hat.<sup>2</sup> Er entging der Anklage bloß wegen einer Fristüberschreitung.

Die direkte Demokratie ist eine geniale Erfindung. Sie erlaubt es, die permanente Revolution in verfassungsrechtliche Bahnen zu lenken, die Bürgerin und den Bürger an der Macht und an der Verantwortung teilhaben zu lassen und damit an den Staatsgeschäften zu

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu Etienne Grisel: La responsabilité patrimoniale des Conseillers fédéraux, in : Revue de droit administratif et de droit fiscal, no 2, mai 1998, p. 113

interessieren. Obwohl man es nicht zugeben will, überfordert die direkte Demokratie jedoch vielfach die Stimmbürgerschaft: Ich verstehe nichts von Atomphysik, musste aber dennoch über Kernkraftwerke abstimmen. Ich verstehe nichts von Biologie, musste aber dennoch über die Zulassung der Gentechnologie abstimmen. Ich kenne nur zehn Personen in der Schweiz, welche die 784 Seiten des Vertrages über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gelesen und im Detail begriffen haben; dennoch wurde über ihn abgestimmt. Dies öffnet dem Populismus Tür und Tor; verweist ungekehrt aber auch auf die Bedeutung des Vertrauens zwischen Volk und Behörden.

Doch ist dies im Ausland nicht anders. Welcher deutsche oder französische Parlamentarier hat die 400 Artikel des Vertrags von Lissabon gelesen? Wer ist nicht auf die Finte reingefallen, dass das Europäische Parlament unter dem neuen Vertrag weniger Rechte hat als unter dem Vertrag von Nizza? In der Schweiz müssen Politiker die Materie den Bürgern erklären – was nicht zuletzt den Vorteil hat, dass sie sich selber über sie informieren müssen.

Das allgemeine Stimmrecht – one person one vote – ist die Basis der Demokratie. Hierin unterscheidet sich die republikanische Staatsform von einer Aktiengesellschaft, aber auch von der vorrevolutionären Aristokratie, die der Wohlgeborenen Vorrechte einräumte, sowie von der griechischen Timokratie, die jenen Vorrechte zubilligte, die sich für den Staat besonders verdient gemacht und erhebliche Steuern bezahlt haben. Das allgemeine Stimmrecht hat jedoch den Nachteil, dass auch jene über die Ausgaben mitbestimmen, die nichts zu den Einnahmen beitragen. Hierin liegt die Ursache unserer Defizite. „Keine Steuergeschenke an die Reichen“ ist ein Postulat, das im Munde jener, die keine Steuern zahlen, schamlos tönt. Das persönliche Einkommen gehört ja nicht dem Staat, der einem in seiner „Großzügigkeit“ einen kleinen Teil davon als Geschenk belässt. Dennoch wäre es grundfalsch, das Stimmrecht nur den Steuerzahlern zuzubilligen, nicht aber den Unbemittelten. Denn das Stimm- und Wahlrecht ist ein Grundrecht, und ich ginge sogar einen Schritt weiter und würde, im Sinne des Basler Philosophen Hans Saner, auch den Kindern ein Stimmrecht gewähren, das bis zum 16. oder 18. Altersjahr

von den Eltern ausgeübt würde. Dies wäre zudem mit Blick auf die Überalterung unserer Bevölkerung sinnvoll.

Noch ein Wort zum Föderalismus: Im Vergleich zum deutschen Föderalismus weist der schweizerische Föderalismus einen ganz entscheidenden Vorteil auf: Unsere Kantone und Gemeinden verfügen über die Finanzautonomie in Bezug auf ihre Ausgaben und Einnahmen. Über die Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden stimmt das jeweils betroffene Volk in drei getrennten Urnengängen ab. Zudem können Gemeinderäte und Kantonsregierungen nach vier Jahren abgewählt werden, falls sie zu viel Geld ausgeben. Damit wird dem Fiskalkartell der Politiker ein Riegel geschoben, und die Steuerkonkurrenz zwischen den Kantonen und zwischen den Gemeinden wird gefördert. Die deutsche Föderalismusreform<sup>4</sup> wird nirgends hinführen, solange den Ländern und den Gemeinden die volle Finanz- und Fiskalbefugnis verweigert wird.

Wohl gibt es in der Schweiz einen Finanzausgleich zwischen reichen und armen Kantonen und innerhalb des Kantons zwischen reichen und armen Gemeinden. Aber selbst unter Einbezug dieses Finanzausgleichs sind die Fiskalunterschiede beträchtlich: *Bei einem schweizerischen Mittel von 100 Punkten* ist die gesamte Belastung durch Einkommens-, Vermögens-, Unternehmens- und Motorfahrzeugsteuern im Kanton Zug mit 52,4 Punkten am geringsten und im Nachbar-Kanton Uri mit 137,8 Punkten am höchsten.

Der Steuerwettbewerb ist gewiss positiv zu beurteilen. Er übt einen steten Druck auf die Steuern von Kantonen und Gemeinden aus, ohne dass die Qualität öffentlicher Dienstleistungen bislang zurückgefallen wäre. Mancherorts scheint sogar der so genannte Laffer-Effekt zu wirken, wonach die Steuereinnahmen bei niedrigeren Sätzen steigen,

---

<sup>4</sup> s. Charles B. Blankart : Föderalismus in Deutschland und in Europa, Baden-Baden, 2007

weil ein geringerer Anreiz besteht, in die Schattenwirtschaft oder gar in die Kriminalität abzuwandern.

Viele Steuerzahler stimmen mit den Füßen ab. So haben Vorschläge von revolutionären Fiskalromantikern, so genannte Reichtumssteuern einzuführen, zur Folge, dass die wirklich reichen Personen mit Zweitwohnsitzen vorsorgen, um ihr Steuerdomizil kurzfristig verschieben zu können. Allein, der Verlust an Steuersubstrat ist sozialpolitisch bedenklicher als eine gewisse Art von Einkommensdisparitäten.

All dies will leider nicht besagen, dass wir in der Schweiz kein Schuldenproblem hätten. Solange unser Staat nicht bankrott gehen kann, wird Geld ausgegeben, das wir gar nicht haben. Sich *unproduktiv* zu verschulden, ist Symptom eines schlechten Charakters, ist eigentlicher Diebstahl, ein Zeichen von Dekadenz. Die gegenwärtige Bruttoschuld gemäß Maastrichter Kriterien von Bund, Kantonen und Gemeinden beträgt z.Zt. (2008) CHF 223 Mia. Dies ergibt jährliche Zinszahlungen von CHF 6,123 Mia. Während der Dauer meines Vortrages zahlen wir bereits CHF 700'000.- Schuldzinsen.) Wir verbrauchen die Ersparnisse unserer Großeltern und verschulden uns zu Lasten unserer Großkinder. Mit solch einem Verhalten würde ein Unternehmer im Gefängnis enden. Wohl gibt es zahlreiche verantwortungsvolle Parlamentsmitglieder, die dies einsehen und bekämpfen und die alsdann aber vielfach nicht wieder gewählt werden. Es gibt aber auch opportunistische Parlamentsmitglieder, die fremdes Geld verteilen, um wieder gewählt zu werden, dies vielfach mit gutem persönlichem Erfolg.

Allein, jeder umverteilte Franken ist nach der Umverteilung noch 50 Rappen wert, weil die Umverteilung 50 Rappen kostet. Wenn unsere Parlamentsmitglieder wie die Genfer Privatbanquiers mit ihrem Privatvermögen für die von ihnen generierten Schulden unbeschränkt haften müssten, wäre unser Staatsdefizit im Nu amortisiert... Dennoch ist die Lage weniger alarmierend als in gewissen andern europäischen Staaten; dies ist dem föderalistischen Steuersystem, dem Steuerwettbewerb und der nicht grundsätzlich ausgeschlossenen

Insolvenzerklärung einer Gebietskörperschaft zu Lasten der Gläubiger zu verdanken (z.B. in Leukerbad oder in den Kantonen).<sup>5</sup> Und weil der Bürger über die Höhe der Steuern abstimmt, ist die Steuerredlichkeit relativ hoch. Dies wiederum rechtfertigte den Personenschutz des Bankkundengeheimnisses. Es ist der Bürger, der die Regierung kontrolliert, nicht umgekehrt.

Kommen wir zurück zum eigentlichen Kernproblem der schweizerischen Demokratie: Über intelligent konzipierte Institutionen zu verfügen, ist Eines, in ihnen intelligente Entscheide zu fällen, ist ein Anderes. Wie immer kommt es auf die Menschen an, die in den Institutionen tätig werden: auf das Volk, das Parlament, den Bundesrat, die Verwaltung. Wir haben angeblich die beste Demokratie der Welt; doch ist auch sie unfähig, die vergleichsweise geringe Schuldenwirtschaft zu beenden. Dies ist nicht der Fehler der Demokratie, sondern der Fehler jener, die sie zur eigenen Bequemlichkeit, zur eigenen Bereicherung, zur eigenen Machterhaltung missbrauchen.

Bei uns geht die Macht vom Volke aus, vom so genannten Souverän. Wie jeder Souverän hat das Volk immer Recht, selbst wenn es sich täuscht. Ich sage bewusst: vom Volke *ausgehen*. Wer die Macht *ausübt*, ist im Rahmen der verfassungsmäßigen Schranken jedoch ein permanenter dialektischer Prozess. Wenn Wissen Macht ist, übt die Verwaltung eine erhebliche Macht aus. Wenn Meinungsbildung Macht ist, üben die Medien und die Parteien Macht aus. Wenn Macht Entscheidungsbefugnis ist, üben Bundesrat, Parlament und Gerichte, letztlich das Volk Macht aus.

Unser System der Machtaufteilung ist für die Innenpolitik und für das finanzielle Frühjahreswetter perfekt. Wenn wir jedoch mit Herausforderungen von außen oder mit Budget-Defiziten konfrontiert werden, ist unsere Verfassungsordnung nicht optimal, weil wir systembedingt unfähig sind, zeitgerecht Prioritäten zu setzen. Folglich ist niemand verantwortlich, und praktisch niemand kann zur

---

<sup>5</sup> Charles B. Blankart : Steuern als Preise, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 138, Nr. 1, 2002, S 19-38

Verantwortung gezogen werden. Dies ist die Hauptschwäche unseres Systems, der Grund auch seiner Langsamkeit. Hierin liegt auch die Ursache für den Umstand, dass wir unsere Fehler wiederholen.

Wir erleben einen Misserfolg nach dem andern: Das EWR-Nein, den Konflikt um die nachrichtenlosen Guthaben, die Swissair, die unmögliche Situation gegenüber Libyen, das Bankgeheimnis, die UBS, die Affäre Polanski, das gegenwärtig diskutierte Abkommen mit den USA usw. All diese Affären haben eines gemeinsam: nämlich die mangelnde Kommunikation zwischen den Bundesräten und damit den Departementen, dies aus Parteinid und aus Angst vor Indiskretionen.

Dazu kommt, dass vielfach Personen verhandeln, die von Negotiation wenig Ahnung haben, die gegenseitig unkoordiniert sind und die folglich keine Paketlösungen ausarbeiten können. Verschiedene Lösungen werden vorgeschlagen: zweijährige Bundespräsidentschaft, mehr Bundesräte, kleinere Departemente, Regierungsprogramm etc. All dies führt zu nichts. Unser System ist nicht schlecht, wenn sich alle an die Spielregeln halten. Es sind die Verantwortungsträger, die versagt haben, nicht das Regierungssystem.

Denn was man 1848 mit unserer Verfassung geschaffen hat, ist ein Meisterwerk, das seither mit nur drei wesentlichen Elementen ergänzt werden musste, nämlich mit der direkten Demokratie, dem Proporz und der AHV. Diese verfassungsrechtliche Erfolgsgeschichte hat umgekehrt zur Folge, dass die Schweiz gegenüber Reformen und Veränderungen skeptisch eingestellt ist. Alle wesentlichen Veränderungen außer der Staatsgründung von 1848 sind uns von außen aufgedrängt worden, von der Neutralität nach der Niederlage von Marignano im Jahre 1515 bis zur heutigen Globalisierung. Vielleicht werden wir eines Tages zum EU-Betritt *gezwungen*, statt dieses Thema zum Gegenstand eines freien Willensentscheides zu machen.

Ein Satz aus der Primarschule ist mir unauslöschlich geblieben; er stammt m.W. von F.A. von Hayek oder von Karl Popper: *Der Vorteil der Demokratie besteht darin – sagte man uns –, dass man die Machtinhaber abwählen kann.* Dieser Satz, 1945 im kriegsnahen

Basel mit seiner bombardierten Umgebung ausgesprochen, hat mich tief geprägt. Nicht die Mitgestaltung des Volkes am Staatsgeschehen stand *damals* im Zentrum, auch nicht das Mehrparteiensystem oder die christliche Verankerung der Verfassung, sondern die Möglichkeit, einen Verbrecher oder einen Unfähigen an der Staatsspitze mit dem Stimmzettel, d.h. *ohne militärische Intervention von außen, ohne Krieg*, von der Macht zu stoßen. Diese These hat mit Blick auf Irak nichts an Bedeutung verloren.

Einen Machtinhaber von seinem Amt zu entfernen ist bei uns eine Frage der Parteistärke, nicht der Unfähigkeit des Amtsinhabers oder der Amtsinhaberin. Es wird dies als Teil unserer politischen Stabilität präsentiert. Doch sind auf Bundes- und Kantonsebene verschiedene Magistraten, die sich als Alkoholiker, verheiratete Schürzenjäger, unfähige Personalmanager, Wahrheitsverdreher oder staatliche Schuldenmacher erwiesen haben, komfortabel wieder gewählt worden, weil es eben kommoder ist, den Personen nicht auf den Grund zu gehen. Dies ist das Zeichen, dass wir von unserer Freiheit ungenügend Gebrauch machen. In solch einem System haben die zahlreichen Parlamentsmitglieder, Bürgerinnen und Bürger, die sich durch Redlichkeit auszeichnen, einen schweren Stand. Denn das Negative ist stets stärker als das Positive. Daher die Staatsverdrossenheit der Bürgerschaft. Es braucht viel Mut, sich gegen die angebliche Mehrheit aufzulehnen und sich unbeliebt zu machen, vor allem wenn man Ambitionen hegt. Zudem liebt das Volk Opportunisten, und Opportunisten sind stets mit Opportunisten befreundet.

Und dennoch: Die Freiheit ist Grundlage unserer Demokratie; die *Ausübung* der Freiheit ist das Ziel unserer Demokratie. Die Freiheit kann dem Menschen weder gegeben noch genommen werden, weil er diese Freiheit letztlich selber *ist*. Deshalb die Versuchung, ihn zu töten. Dazu kommt, dass die Menschen erst einen sicheren Arbeitsplatz wünschen, bevor sie nach der unbeschränkten Ausübung ihrer Freiheit dürsten. Wie lässt es sich sonst erklären, dass sich noch 30% der Ostdeutschen das alte Regime zurückwünschen. „Zuerst kommt das Fressen, dann die Moral“ hat schon Bertolt Brecht gesagt. Die Freiheitsausübung, z.B. in der Marktwirtschaft, will allerdings erst

gelernt sein, bevor man sie ausüben kann. Freiheit vom Staatszwang ist Eines; Freiheit zur selbstverantwortlichen Vorsorge ist ein Anderes.

Ich möchte die Akteure unseres Staates mitsamt den Bürgerinnen und Bürgern auffordern, von ihrer Freiheit und ihrer Verantwortung Gebrauch zu machen, selbst wenn dies karrieremäßig nachteilig ist. Berufliche Misserfolge sind in drei Wochen vergessen. Redlichkeit jedoch hat eine Chance, in die Geschichte einzugehen, weil nur sie den Frieden ermöglicht. Die Lüge ist der größte Feind des inneren und des äußeren Friedens. Oder, um es mit meinem Lehrer Karl Jaspers zu sagen: Ohne Freiheit keine Wahrheit, ohne Wahrheit keinen Frieden. Dies ist das Leitmotiv der Demokratie.

---