

Heilung durch direkte Demokratie

An vielen Orten Europas scheinen sich die Integrations- und Legitimationskräfte der repräsentativen Demokratie erschöpft zu haben. Der Aufstand gegen „Stuttgart 21“ ist in Deutschland ebenso wenig singulär, wie die deutschen Bürger-Proteste in Europa Ausnahmen sind. In Italien, Frankreich, Großbritannien, Irland oder Österreich fühlen sich viele von vielen ihrer Repräsentanten in den Parlamenten ebenso schlecht bis gar nicht vertreten. Die Bürger widersetzen sich auch rechtlich ordnungsgemäß zustande gekommenen Entscheidungen, weil sie sich mit ihren Anliegen während deren Genese marginalisiert oder schlicht ignoriert fühlen. Es „brodeln“ in so manchen Gesellschaften.

In Dänemark, Schweden, Belgien, den Niederlanden und der Schweiz suchen viele verängstigte, frustrierte, um Zukunft und Wohlstand fürchtende Bürgerinnen und Bürger eher Zuflucht bei nationalistischen, fremdenfeindlichen Kräften, die derzeit vor allem „den Islam“ und „die Ausländer“ als Sündenböcke für missliche Lagen brandmarken. Sie illustrieren die eine Quelle der doppelten Krise der derzeitigen Demokratie: Diese vermag national verfasst gegenüber den längst global agierenden Märkten das lebensweltliche Versprechen der europäischen Demokratie, eine faire Verteilung der Lebenschancen, nicht länger einzulösen.

Mit der anderen Seite der doppelten Krise der Demokratie, dem „repräsentativen Absolutismus“ (Wolf-Dieter Narr), sehen sich die Bürger freilich nicht zum ersten Mal konfrontiert. Schon vor 150 Jahren fanden viele Bauern, Handwerker und Arbeiter in den schweizerischen Kantonen Baselland und Zürich, ihre Interessen kämen kantonal und auf Bundesebene in den zu den ältesten rein repräsentativen Demokratien Europas gehörenden Parlamenten zu kurz. Die liberalen Sieger von 1848 hatten damals in der Schweiz andere Prioritäten: Der Ausbau der Verkehrswege, vor allem die Eisenbahn, mit all ihren

Die europäischen Staaten sind in einer doppelten Legitimationskrise. Die Schweiz ist kein Vorbild, aber Deutschland kann von ihr und Kalifornien lernen.

Von Andreas Gross

Brücken und Tunnels damals der große Wachstumsmotor, besetzte alles vorhandene Kapital; viele „der kleinen Leute“ mussten wegen der billigeren Konkurrenz ihre Preise senken, während die Produktionskosten stiegen, ohne dass sich die liberalen Repräsentanten dieser Sorgen annahmen. So verlangten sie nach „Volksrechten“, Initiativ- und Referendumsrechten, um bei wichtigen Verfassungs- und Gesetzesreformen das „letzte Wort“ haben zu können. Sie wollten so aus ihrer „Scheinsouveränität“, wie es in ihren Aufrufen hieß, eine echte „Volksouveränität“ machen. So kam die Schweiz über eigentliche demokratische Revolutionen in einigen wichtigen Industriekantonen zu Verfassungsreformen auf Bundesebene, die 1874 mit dem fakultativen Gesetzesreferendum und 1891 mit der Volksinitiative für Verfassungsrevisionen die „Direkte Demokratie“ schufen, welche die schweizerische Politik seither so prägt.

Bemerkenswert ist die Ausstrahlung, welche die schweizerische Anwendung einer Idee aus der Mitte des revolutionären Frankreichs von 1791 schon vor mehr als 100 Jahren bis an die Westküste der Vereinigten Staaten fand: Der New Yorker Journalist John W. Sullivan reiste 1889 nach Zürich und verfasste auf Grund seiner Re-

cherchen bei den Zürcher Pionieren der direkten Demokratie und seiner Beobachtungen der sofort zahlreichen Initiativen und Referenden im direktdemokratischen Kanton der Schweiz ein Büchlein, das in den 1890er Jahren in Oregon und Kalifornien unter den dortigen Bauern, Handwerkern und Arbeitern besser verkauft werden sollte als die Bibel. Sie wehrten sich aus ganz ähnlichen Gründen wie 30 Jahre zuvor ihre Zürcher Kollegen gegen die Geringschätzung ihrer Interessen in den von den Eisenbahnbaronen gekauften Landesparlamenten von Salem und Sacramento: 1904 erweiterte Oregon, 1911 Kalifornien seine Verfassung um die partizipativen Bürger- und dank diesen bald auch um die entsprechenden Bürgerinnen-Rechte der direkten Demokratie.

Seither will trotz aller Unterschiede und immer wieder aufkommender Kritik sowohl in der Schweiz wie an der amerikanischen Westküste kaum jemand mehr gänzlich auf die direkte Demokratie verzichten. Zu deutlich sind ihre Vorteile: Die Distanz zwischen Bürgerschaft und politischer Klasse ist deutlich kleiner als anderswo, die Identifikation und Zufriedenheit der Bürger mit dem Staat größer, die repräsentative Demokratie ist repräsentativer, die politischen Systeme sind offener, für Anregungen von unten und außen zugänglicher, die politische Kultur ist kommunikativer, es kann weniger befohlen, es muss mehr diskutiert, zugehört und überzeugt werden, eine vielfältige Gesellschaft lässt sich besser integrieren, alle müssen mehr lernen, auf andere Ansichten zu achten – alles Ansprüche, die moderne, ebenso gut ausgebildete wie informierte Bürger mehr denn je auch in der Politik stellen.

Vor allem in den vergangenen 40 Jahren wurden die Volksrechte dies- und jenseits des Atlantiks deshalb in einer Intensität gebraucht wie nie zuvor. Dabei zeigen sich aber auch unterschiedliche Kehrseiten im Design der direkten Demokratie, welche es vielen Deutschen heute schwer-

macht, sich für direktdemokratische Rechte zu erwärmen. Dabei werden Schwächen der direkten Demokratie moniert, welche weniger mit den direktdemokratischen Prinzipien und viel mehr mit deren Ausgestaltung und Praxis in der Schweiz und Kalifornien zu tun haben.

In beiden Fällen sind es unzureichend ausgestaltete Schnittstellen, welche die Güte der direkten Demokratie schmälern. In Kalifornien das viel zu antagonistische Verhältnis zwischen direkter und indirekter Demokratie, in der Schweiz, historisch erklärbar, die unzureichende Abstimmung zwischen den Grund- und Menschenrechten und den Volksrechten.

In Kalifornien können Volksbegehren innerhalb weniger Monate am Parlament vorbei zur Abstimmung gebracht werden. Beherrscht wird dort die öffentliche Meinungsbildung durch bezahlte 30 Sekunden kurze Fernsehspots, was das System ungeheuer kostspielig macht. Und der Volksentscheid konzentriert sich auf ordentliche Wahltag, meist einmal alle 12 oder 18 Monate, was eine große Massierung von Volksentscheiden an einem Wahltag und entsprechend dürftige öffentliche Diskussion der einzelnen Vorlagen zur Folge hat. Konsequenz: In Kalifornien haben sich mächtige, finanzkräftige Interessensgruppen auch der direkten Demokratie bemächtigt, sie kolonialisiert und mit ihrer Hilfe das Parlament geschwächt, teilweise sogar blockiert.

In der Schweiz ist diese Schnittstelle gut ausgestaltet: Volksbegehren werden dort viel mehr auf institutionelle Kooperation, Dauer und Diskussion angelegt – schon die Unterschriftensammlung darf 18 Monate dauern –, Verwaltung, Regierung und Parlament nehmen sich Zeit für eingehende Debatten und versuchen mit Gegenvorschlägen den Reformern entgegenzukommen. Diese Aushandlungsprozesse überzeugen sogar die Initiatoren oft derart, dass sie ihr Volksbegehren beinahe in einem von drei Fällen gar nicht mehr zur Volksabstimmung kommen lassen.

Die Schwäche des helvetischen Designs der direkten Demokratie liegt in zwei Bereichen: Einerseits erlaubt die Bundesverfassung dem Parlament nur die Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen, welche dem zwingenden Völkerrecht widersprechen. Dazu wird im schweizerischen Rechtsverständnis auch der Kerngehalt der Europäischen Menschenrechts-Konvention (EMRK) nicht gezählt. Das führte nun in den vergangenen zehn Jahren zur Volksabstimmung über sechs grundrechts-widrige Volksbegehren, deren vier sogar von einer Mehrheit von Volk und Kantonen angenommen wurden. Das bedeutet beispielsweise nun aber im Falle der rechtsgültigen Verfassungsbestimmung gegen den Bau von Minaretten, dass ein Mensch, der deswegen in der Schweiz daran gehindert wird, ein bauordnungsrechtlich korrektes Minarett zu bauen, und seine Klage bis vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zieht, dort höchstwahrscheinlich recht bekommt. Denn der Verfassungsartikel gegen den Bau der Minarette verletzt die EMRK. Das wiederum hätte aber zur Folge, dass der Wille einer Mehrheit der Stimmberechtigten nicht umgesetzt werden könnte, was wiederum die Glaubwürdigkeit der direkten Demokratie untergraben würde, woran niemand ein Interesse haben kann. Ebenso reformbedürftig ist die in der Schweiz fehlende öffentliche Parteienfinanzierung, die fehlende Transparenz der Quellen der in Abstimmungskampagnen investierten Geldmittel – ein Aspekt, der wiederum in Kalifornien gut geregelt ist – sowie fehlende Ausgleichsmechanismen, die für einen fairen argumentativen Wettbewerb sorgen, was die Voraussetzung für einen Volksentscheid ist, den die Verliererseite akzeptieren kann.

Die Schweiz ist also in puncto direkter Demokratie kein „Vorbild“, wie Schlichter Heiner Geißler am Dienstag in Stuttgart meinte, sondern ebenso wie Kalifornien eine Inspirationsquelle, wie Deutschland

die direkte Demokratie auf der Höhe der Zeit und entsprechend den Ansprüchen einer modernen Bürgergesellschaft einrichten kann. Das würde dem um direktdemokratische Elemente erweiterten System der neuen deutschen Demokratie erlauben, das gesellschaftliche, zivilistische Knowhow, das heute brach liegt – die eigentliche Quelle der Frustrationen so vieler Bürgerinnen und Bürger – für das Wohl und das Gedeihen der Gesellschaft nutzbar zu machen.

Das wiederum hätte nicht nur bessere und von den meisten akzeptierte Beschlüsse zur Folge, sondern auch ein neues Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeiten der Demokratie, welches die Deutschen veranlassen könnte, mit anderen Europäern auch die andere Seite der doppelten Krise der europäischen Demokratie anzugehen: die mangelnde transnationale Verankerung der Demokratie. Denn nicht nur die EU hat mehr Demokratie nötig, sondern die Demokratie ist auch auf Europa angewiesen. Nur so vermag sie die substantielle Seite ihres Versprechens einzulösen.

Wie alle europäischen Gesellschaften braucht heute auch Deutschland die Produkte einer fein und umsichtig ausgestalteten direkten Demokratie mehr denn je: Bürger, die ihre zivilen und sozialen Kompetenzen einbringen und sich so mit der Politik neu anfreunden; eine Gesellschaft, die viel mehr nachdenkt, diskutiert, aufeinander eingeht und somit mehr lernt und sich kommunikativ besser integriert; sowie schließlich Politiker, die weniger vereinsamen und sich weniger entfremden, sondern merken, dass es mit den Bürgern sogar einfacher und vor allem dankbarer ist, Werke und Beschlüsse zu fassen, die diesen auch wirklich dienen.

Andreas Gross ist seit 1991 schweizerischer Nationalrat, präsidiert seit drei Jahren die sozialdemokratische Fraktion in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, ist Mitverantwortlicher verschiedener schweizerischer Volksinitiativen. Der Politikwissenschaftler ist seit 1991 Lehrbeauftragter an deutschen Universitäten.

Die Zähmung der Religion

Mitten hinein in den Pulverdampf integrationspolitischer Grundsatzgefechte hat Bundesforschungsministerin Annette Schavan (CDU) kürzlich ihre Entscheidung verkündet, an drei Standorten (Münster, Osnabrück und Tübingen) den Aufbau von Zentren für islamische Theologie zu fördern. Das ist eine Grundsatzentscheidung von erheblicher Tragweite. Hier wird Integrations-, ja Religionspolitik betrieben.

Eine an den staatlichen Universitäten angesiedelte Theologie muss im Diskurs mit den dort vertretenen anderen Disziplinen bestehen, sie muss sich den üblichen wissenschaftlichen Standards unterwerfen, und sie wird ihre Forschungsergebnisse in die Religionsgemeinschaft zurückgeben. Vorlesungen und Forschungsergebnisse sind allgemein zugänglich und ermöglichen eine offene Diskussion. Gleichzeitig muss das staatliche Beamtenrecht die unerlässliche Verfassungstreue der Theologieprofessoren sichern, es verschafft ihnen aber auch wissenschaftliche Freiräume und die notwendige persönliche Unabhängigkeit und Sicherheit, um gegebenenfalls innerhalb ihrer Glaubensgemeinschaften unbequeme Ansichten zu vertreten.

Daraus resultiert eine bei den christlichen Kirchen erprobte produktive Spannung zwischen der universitären Theologie auf der einen und den institutionellen Repräsentanten der Religion auf der anderen Seite. Ihr kommt ein erhebliches Modernisierungs- und Rationalisierungspotential zu, das gerade auch die gefährlichen Seiten von Religion erfasst, etwa die Abschottung in einem eigenen Wertekosmos und Fundamentalisierung. Selbstverständlich kann man die universitäre Theologie nicht allein darauf reduzieren, aber aus der Sicht des Staates ist sie nun einmal auch das: eine grundrechtsschonende, da freiwillige Selbstzähmung von Religion.

Allerdings stellen Zentren für islamische Theologie das Religionsrecht vor nicht unerhebliche Herausforderungen. Das Hauptproblem liegt darin, dass das geltende Recht auf Seiten der Religion einen Ansprechpartner voraussetzt, der verbindliche Absprachen treffen kann. Bei der Einrichtung theologischer Fakultäten oder Institute handelt es sich um eine gemeinsame Angelegenheit von Staat und Religionsgemeinschaft. Der Staat stellt die institutionellen Rahmenbedingungen (personelle und sachliche Ressourcen) zur Verfügung, die jeweilige Religionsgemeinschaft bestimmt die (glaubensgebundenen) Inhalte. Dabei verhindern das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften und der Grundsatz der Trennung von Staat und Kirche, dass der Staat in den Bereich des Religiösen hinübergreift, etwa indem er bestimmte Lehrinhalte vorgibt oder von den Religionsgemeinschaften aus Glaubensgründen abgelehntes Lehrpersonal einstellt. An staatlichen Universitäten kann es deshalb keine Theologie gegen den Willen der betreffenden Religionsgemeinschaft geben.

Was aber macht eine Religionsgemeinschaft aus, und vor allem, wer kann für sie sprechen? Diese für die christlichen Kirchen seit langem beantworteten Fragen stellen den Islam vor große Probleme. Unzweifelhaft handelt es sich um eine Religion. Aber wo ist eine rechtlich fassbare Gemeinschaft, die verbindlich

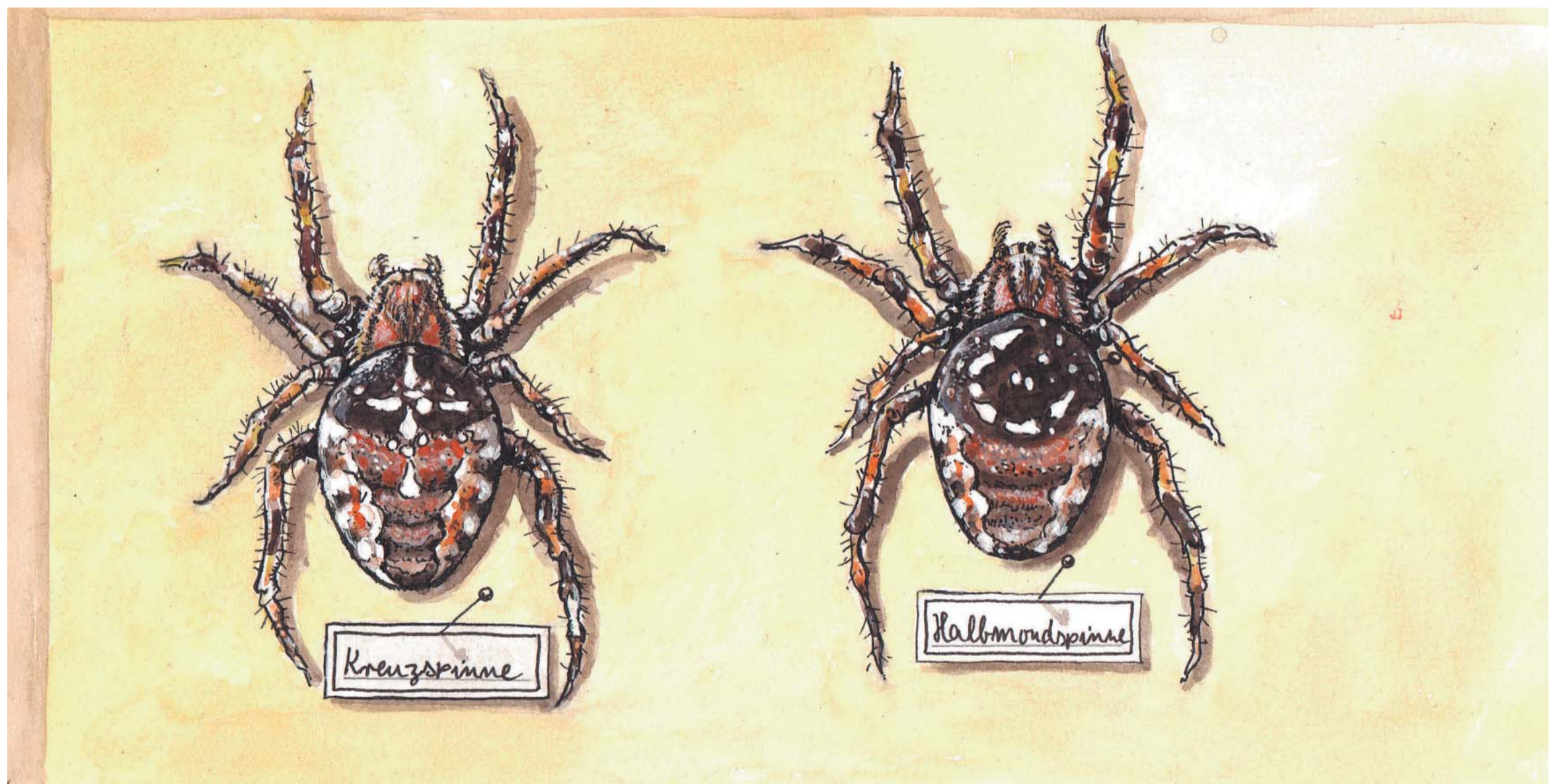


Illustration Greser & Lenz

Der Staat holt den Islam an die Universität. Das kann – wie bei den christlichen Kirchen erprobt – zu einer Modernisierung der Religion führen.

Von Christian Walter

für die Angehörigen dieser Religion sprechen kann? Dem Islam fehlt es weitgehend an mitgliederschaftlichen Strukturen, und über die Repräsentativität der bestehenden Verbände herrscht ebenso Streit wie über die Frage, ob sie als Dachverbände strukturell den Anforderungen an Religionsgemeinschaften genügen. Weitgehend unproblematisch ist allein die Einordnung der Moscheegemeinden als Religionsgemeinschaften, denen aber jeweils lediglich lokale Bedeutung zugemessen werden kann. Deshalb hatten die im Januar dieses Jahres vom Wissenschaftsrat verabschiedeten „Empfehlungen zur Zukunft von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften“ die Einrichtung von Beiräten vorgeschlagen, welche die Mitwirkungsrechte wahrnehmen sollen,

ohne selbst Religionsgemeinschaft zu sein.

Wie kann man diesen Vorschlag wirklichen? Für die Errichtung des Beirats erscheint das im Bereich der christlichen Kirchen verfolgte Modell der vertraglichen Regelung schwer praktikabel, weil es seinerseits einen rechts- und handlungsfähigen Vertragspartner voraussetzt. Zwar könnte man grundsätzlich mit den existierenden Verbänden Verträge schließen, aber es bestünde dann wiederum das Problem der Repräsentativität. Deshalb ist es vorzuzugung, dass die Universität einen solchen Beirat per Satzung einrichtet. Das kann sie ohne Verstoß gegen den Grundsatz der Trennung von Staat und Religion oder gegen das Selbstbestimmungsrecht tun, wenn darauf geachtet wird, dass die muslimische Seite die Zusammensetzung des Beirats maßgeblich bestimmt und die Hochschule keinerlei inhaltlichen Einfluss auf seine Entscheidungen nehmen kann.

Hinsichtlich der Zusammensetzung hat der Wissenschaftsrat die Beteiligung islamischer Theologen angemahnt, um sicherzustellen, dass der Beirat über theologische Kompetenz verfügt. Außerdem wird nach dem Vorbild der Islamkonferenz eine Mischung aus organisierten und nichtorganisierten Muslimen gefordert, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass in Deutschland auch viele Muslime leben, die sich keinem der Verbände

zurechnen lassen. So soll erreicht werden, dass der Beirat insgesamt die Vielfalt des Islam in Deutschland widerspiegelt. Das Vorbild der Islamkonferenz lenkt so den Blick auf die „Muslime des öffentlichen Lebens“.

Hiergegen ist nicht zu Unrecht eingewandt worden, es sei unklar, wen diese Personen des öffentlichen Lebens eigentlich vertreten, wenn es doch gerade an mitgliederschaftlichen Strukturen fehlt, die allein die notwendigen Legitimationsketten zwischen Vertretern und Vertretern herstellen können. Weil diese Legitimation unerlässlich ist, muss die Zusammenarbeit in erster Linie über die Verbände organisiert werden, denn diese verfügen über eine entsprechende Struktur. Würde der Staat sich nur die ihm besonders genehmen Vereinigungen aussuchen, so läge der Vorwurf nahe, man versuche, sich in verfassungswidriger Weise einen „Staatsislam“ zu schaffen. Deshalb bedarf es eines Ansprechpartners, der die organisierten Muslime in Deutschland möglichst breit erfasst. Diese Voraussetzung erfüllt der seit dem Jahr 2007 unter dem Namen Koordinationsrat der Muslime in Deutschland (KRM) bestehende Zusammenschluss des Zentralrats der Muslime in Deutschland (ZMD), der Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion (Ditib), des Islamsrats für die Bundesrepublik Deutschland (IRD) und des Verbandes der Islamischen Kultur-

zentren (VIKZ). Die Universität kann eine eigene Auswahl der Verbandsvertreter vermeiden, wenn sie es dem KRM überlässt, die Vertreter der organisierten Muslime im Beirat zu benennen. Die Benennung der nichtorganisierten Vertreter und der Theologen sollte einvernehmlich durch Hochschule und KRM erfolgen. Hierdurch erhalten diese eine eigene Legitimation.

Das wohl heikelste Thema betrifft die Beteiligung des Beirats in Berufungsverfahren. Hier sollte man sich an den für die christlichen Kirchen vorhandenen Regelungen orientieren. Gleichwohl ist darauf zu achten, dass die von der Wissenschaftsfreiheit geschützte Autonomie der Universität und ihrer Einrichtungen in Berufungsverfahren ein wichtiges Instrument der Qualitätssicherung darstellt. Deshalb müssen das universitätsinterne Auswahlverfahren und die sich daran anschließende Beteiligung des Beirats voneinander getrennt gehalten werden. Der Beirat wählt das Personal nicht mit aus, stattdessen steht ihm lediglich ein Ablehnungsrecht aus religiösen Gründen (bei den christlichen Kirchen: Lehre und Lebenswandel) zu. Er darf deshalb erst befasst werden, wenn nach Beteiligung aller universitären Gremien die Berufungsliste feststeht und der Ruf erteilt werden konnte. Aus den christlichen Kirchen ist bekannt, dass diese Trennung zwischen wissenschaftlicher Auswahl des Personals durch Hochschule und Fakultät und

sich daran anschließender Beteiligung der Kirche mit einem Ablehnungsrecht nicht immer hinreichend beachtet wird. Problematische Vermischungen der unterschiedlichen Rollen von Hochschule und Religionsgemeinschaft sollten deshalb bei der Gründung islamisch-theologischer Zentren von vornherein vermieden werden.

Die Entscheidung für die Einrichtung islamisch-theologischer Zentren bietet wissenschaftspolitisch neue Perspektiven für alle religionsbezogenen Wissenschaften, und mit der Annäherung an die Behandlung der christlichen Kirchen im universitären Bereich setzt sie ein wichtiges integrations- und religionspolitisches Signal: Anders als bei den Kopftuchverbänden einiger Bundesländer ersetzt der Staat seine bislang religionsfreundliche Haltung nicht durch eine stärkere Distanzierung, sondern er erstreckt sein Kooperationsangebot auf die Muslime. Dass er außerdem ein Zähmungsinteresse verfolgt, ist legitim. Ob die Entscheidung langfristig die erhofften Früchte trägt, kann heute niemand wissen. Aber man sollte sich die in ihr liegenden Chancen nicht durch die falsche Annahme verbauen, die Sache sei rechtlich nicht machbar.

Professor Dr. Christian Walter lehrt öffentliches Recht einschließlich Völker- und Europarecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Er war Mitglied der Arbeitsgruppe „Theologie und Religionswissenschaften an deutschen Hochschulen“ des Wissenschaftsrates.