



**ANDREAS GLASER:**  
**DIKTATOREN KÖNNEN ES NICHT BESSER**

Für die moderne Demokratie ist die Pandemie zu einem echten, aber nützlichen Stresstest geworden. Befürchtungen, dass sich der Bundesrat wie nach dem Zweiten Weltkrieg bei der Wiedereinführung der Volksrechte viel Zeit lässt, erwiesen sich als unbegründet. Jetzt muss über Reformen gesprochen werden.

**ZUR PERSON:**

Andreas Glaser ist ordentlicher Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen an der Universität Zürich. Er leitet das

Centre for Research on Direct Democracy (c2d) am Zentrum für Demokratie (ZDA) in Aarau und ist Vorsitzender der Direktion des ZDA.

Mit der Unterstützung von

### Wie hat sich die Schweizer Demokratie in der schwierigen Zeit der Corona-Pandemie geschlagen?

Sie hat nach einem kurzen Durchhänger im Frühjahr 2020 schnell wieder Tritt gefasst. Damals kam es zu einem schmerzlichen Aussetzer des Parlamentes und erstmals wurde auch eine bereits angesetzte Volksabstimmung verschoben. Schon wenige Monate später, im September 2020, konnten jedoch wieder Wahlen und nationale Abstimmungen abgehalten werden. Bereits im August gab es Wahlen in Kantonen wie Schwyz und Schaffhausen. Alles ging reibungslos über die Bühne. Die Stimmbeteiligungen waren überdurchschnittlich hoch.

Auswirkungen hatte die Pandemie auf die Meinungsbildung: die klassischen Formate wie Strassenkampagnen, Podiumsdiskussionen und Parteiversammlungen fielen weg. Doch die Ergebnisse und Resultate zeigten, dass der Meinungsbildungsprozess nicht massgeblich gestört wurde.

Ich denke, unter den gegebenen Umständen hat man da das Beste daraus gemacht und die demokratischen Entscheidungen waren durchgehend zuverlässig. Auch das Parlament hatte seine Rolle wieder schnell gefunden. Allerdings tun sich klassische Versammlungsformate wie Gemeindeversammlungen und Landsgemeinden weiterhin schwer.

### Trotz dieser positiven Bilanz bleibt aber der Schock, dass zu Beginn der Pandemie das

### Sammeln von Unterschriften plötzlich verboten werden konnte.

Ja, die einschlägige Verordnung des Bundesrates, der den Bürgerinnen und Bürgern das Unterschriftensammeln und den Gemeinden das Beglaubigen verbot, war schon ein grosser Eingriff. Gerade auch für Menschen wie mich, die sich professionell mit Demokratiefragen beschäftigen. Es bestand die Befürchtung, dass wie nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Regierung zunächst die Volksrechte nicht mehr in Kraft setzen wollte, der Bundesrat über längere Zeit auf Notrecht setzt. Damals wurden Volksinitiativen schubladisiert und Referenden auf die lange Bank geschoben.

Zum Glück kam es anders. Der Bundesrat kehrte schon nach wenigen Monaten zum direktdemokratischen Normalbetrieb zurück. Gleichzeitig hat der Unterbruch auch Probleme aufgedeckt und Chancen aufgezeigt. Vielleicht ist ja das Unterschriftensammeln auf der Strasse gar nicht so toll, wie immer betont wird. Wir haben ja da Probleme gesehen. Also bezahlte Unterschriftensammler, die irgendwie möglichst schnell möglichst viele Unterschriften beschaffen müssen und die vielleicht sogar mit Fehlinformationen Unterschriften erschleichen von Leuten, die dann einfach was Falsches denken oder Ruhe haben wollen.

Vielleicht wäre es ja besser, wenn wir jetzt mal über elektronisches Unterschriftensammeln nachdenken, wo sich die Leute vielleicht entgegen dem Klischee besser informieren, bevor sie irgendwie was unterschreiben.

Auch in den Parlamenten hat ein Umdenken eingesetzt. Vielleicht müssen nicht alle immer in Bern physisch zusammenkommen, sondern Kommissionen können auch virtuell arbeiten, vor allem auch wenn es schnell gehen muss. Mit anderen Worten: Es gibt durchaus Chancen, alles ein bisschen besser zu machen.

In Bezug auf die Nutzung der digitalen Infrastruktur für die Volksrechte gab es in den vergangenen Jahren immer wieder auch Rückschläge und Bedenken. War die Schweiz in dieser Beziehung gut genug auf die Folgen der Pandemie vorbereitet?

Nein, ganz klar nicht. Beim Unterschriftensammeln ist es ja nach wie vor so, dass wir uns mit einem heruntergeladenen PDF behelfen müssen, das dann ausgedruckt wird und jetzt von der Bundeskanzlei selbst zur Beglaubigung an die Gemeinden geht. Also rechtlich bestehen weiterhin viele Hürden. Anderes könnte einfach auch etwas zeitgemässer interpretiert werden. Manche Abläufe in unserer Demokratie werden heute noch zu formalistisch gehandhabt.

Die Pandemie stellte aber auch einen anderen wichtigen Teil der Demokratie in der Schweiz praktisch in Frage: die Versammlungsdemokratie. Sie bildet in zahlreichen kleineren Gemeinden und in zwei Kantonen den Souverän. Was hat sich hier verändert?

Da sind wir noch mitten in der Diskussion. Die Pandemie hat das Versammlungsdemokratiesystem kräftig durchgeschüttelt. So erlebt das oberste gesetzgebende Organ vielerorts seit fast zwei Jahren eine Pause. Stattdessen übernehmen

Exekutiven die Macht, an manchen Orten ging man aber auch zu Urnenabstimmungen über. Letzteres ist natürlich das kleinere Übel. Trotzdem ermöglicht es das Versammlungssystem, dass Bürgerinnen und Bürger vor Ort Anträge und Fragen etwa zum Budget stellen können, was jetzt so nicht mehr möglich ist.

Aber auch in dieser Frage gibt es neue Chancen: Denn wie das Unterschriftensammeln auf der Strasse, so hat auch die Gemeindenversammlung Schwachstellen. An einer Urnenabstimmung nehmen meistens bedeutend mehr Menschen teil als an einer Versammlung. Auch das schafft Legitimation.

In vielen grösseren Orten mit einer Gemeindeversammlung gibt es schon heute die Möglichkeit, per Antrag ein Geschäft an die Urnenabstimmung weiterzureichen. Die Pandemie hat die Suche nach innovativen Kombinationen und anderen Modellen der Bürgerbeteiligung verstärkt.

Im Rahmen der Pandemiebekämpfung hat der Bundesrat unlängst auch die so genannte Covid-Zertifikatspflicht ausgeweitet. Muss bald auch einen solchen Ausweis vorlegen, wer an einer Gemeindeversammlung teilnehmen möchte?

Genau diese Fragen haben wir uns kurzlich an einer Prüfung für öffentliches Recht an der Universität Zürich gestellt. 700 Studierende haben sich mit möglichen Antworten befasst. Dabei kommen die meisten zum Schluss, dass dies ein Bereich sein sollte, wo keine Zertifikate zum Einsatz kommen sollten. Ich bin der gleichen Meinung,

dass wir bei solchen Veranstaltungen wie etwa zuletzt an der Landsgemeinde in Glarus stattdessen auch weiterhin auf Abstand und Maske setzen sollten.

Zurück zur übergreifenden Frage des Internationalen Demokratie Forums in Zofingen. Was haben wir aus der Pandemie für die Demokratie gelernt?

Dass es Diktatoren und illiberale Machthaber nicht besser können als partizipative demokratische Gesellschaften. Im Gegenteil hat die Krise deutlich gemacht, dass die Menschen in demokratischen Staaten der Politik mehr Vertrauen entgegenbringen, was die Pandemiebekämpfung klar erleichtert.

Die Schweiz ist ein gutes Beispiel dafür. Hier haben wir im Juni über das Covid19-Gesetz abgestimmt und werden es im November gleich noch einmal tun. Das ermöglicht es allen Seiten, sich dazu zu äussern, eine eigene Meinung zu bilden und gemeinsam darüber zu befinden. Am 13. Mai sprachen sich bei einer hohen Stimmbeteiligung von fast 60% knapp 40% gegen die Vorlage aus. Von diktatorischen Verhältnissen zu sprechen – wie sie etwa in Weissrussland herrschen – wäre also klar verfehlt. Alles in allem können wir zu diesem emotional aufgeladenen und politisch umstrittenen Thema hierzulande auch heute frei und fair diskutieren und entscheiden.

Und wie geht es nun weiter mit der Demokratie?

Die Wissenschaft sollte keine konkreten Handlungsempfehlungen für rechtspolitische Reformen machen. Aber es gibt viel Spielraum. Zentral ist eine gut informierte Debatte und ein schrittwei-

ses Vorgehen. Das heisst: Wir brauchen jetzt nicht eine Totalrevision unserer Bundesverfassung, sondern kontinuierliche Reformen und Anpassungen an die neue Normalität. Dazu gehört aus meiner Sicht prioritär eine Stärkung des Stimmrechtes. Dies bedeutet auch eine Ausweitung auf 16-jährige und auf Einwohner ohne Schweizerpass. Hier sind vor allem die Kantone aufgerufen vorwärts zu machen, auch einmal etwas zu wagen. Für die Einleitung solcher Reformen empfehle ich parlamentarische Vorstösse und warum nicht auch einmal eine Volksinitiative.

Ein nicht neuer, aber wieder aktueller Vorschlag ist die Einführung einer Gesetzesinitiative auf Bundesebene. Hier sorgt gegenwärtig eine parlamentarische Initiative der Aargauer SP-Nationalrätin Gabriela Suter für Tempo. Das ist ein Vorstoss, der in allen politischen Lagern Zustimmung erfährt, auch bei der SVP. Eine solche Reform macht viel Sinn.

Alle diese Fragen können wir nun bald wieder persönlich in einem grösseren Kreis besprechen. Was versprechen Sie sich vom Internationalen Demokratie Forum in Zofingen?

Endlich wieder direkt Kritik zu hören. Jetzt haben wir sehr lange für uns selber arbeiten müssen und uns ab und zu elektronisch getroffen. Da ist man doch sehr vorsichtig miteinander umgegangen. Aber wenn es Widerspruch gibt, dann wird es spannend und es ist möglich, etwas hinzuzulernen. Darauf freue ich mich sehr!

---

Das Gespräch mit Andreas Glaser führte Bruno Kaufmann am 25. August im Garten des Zentrums für Demokratie in Aarau. Die Abschrift spiegelt dieses Gespräch in gekürzter und leicht redigierter Form.