

# Die unbemerkte Revolution bei den Volksrechten

Initiativen und Referenden betreffen immer häufiger internationale Themen, und sie kommen öfter von rechts. Was bedeutet das für die Zukunft der direkten Demokratie?

VON WOLF LINDER\*

Um die Volksinitiativen ist eine heftige Debatte entbrannt. Ihre Zahl hat so zugenommen, dass einige von einer «Initiativenflut» sprechen. Hatte früher nur jedes zehnte Volksbegehren Erfolg, so ist es heute jedes fünfte. Überraschend war der Erfolg rechts-konservativer Begehren wie der Verahrungs-, der Ausschaffungs-, der Minarett-, der Pädophilen- und vor allem der Masseneinwanderungsinitiative. Sie alle wurden massgeblich von der SVP mitgetragen und kamen gegen die Empfehlungen von Regierung, Parlament und Wirtschaftsverbänden zum Erfolg. Vor allem aber wurden damit Forderungen in die Verfassung aufgenommen, die in der Grauzone des Konflikts mit dem Völkerrecht liegen, oder die uns, wie die Masseneinwanderungsinitiative, in ein riskantes Spiel mit Brüssel um die Zukunft der Bilateralen bringen.

**GRUND GENUG**, die Alarmglocke zu ziehen. «Die Volksinitiative verkommt zunehmend zu einem blossen Stimmungsbarometer, das aber trotzdem oder gar vermehrt eine Quelle der ständigen institutionellen Verunsicherung darstellt», liess Avenir Suisse jüngst verlauten. Zahllose Vorschläge zur «Zähmung» der Volksinitiative wurden in die Diskussion geworfen – von der Erhöhung der Unterschriftenzahl oder der Erweiterung der Ungültigkeitsgründe bis zum Verbot propagandistischer Titelgebung. Nun hat auch die staatspolitische Kommission des Ständerats nachgezogen. Sie will unter anderem ein Verbot der Rückwirkung, die strengere Handhabung des Prinzips der Einheit der Materie sowie die juristische Vorprüfung jedes Volksbegehrens. Der Volksinitiative soll damit ein engeres Korsett angelegt werden. Aber sind solche Massnahmen über-

haupt sinnvoll und zweckmässig? Drei Einwendungen sprechen dagegen.

Erstens sind die Gründe für die grössere Zahl und den höheren Erfolg von Initiativen vor allem politischer Natur. Wir erleben eine Zeit zunehmender wirtschaftlicher und sozialer Spaltung unseres Landes, begleitet von einer politischen Polarisierung und Strapazierung der Konkordanz. Das politische Geschäft wird zunehmend individualisiert, personalisiert und emotionalisiert, wozu auch die neuen elektronischen Medien beitragen. Das alles macht es einfacher, Volksbegehren zu lancieren, vielleicht sogar,

«Die (wortgetreue Umsetzung) von Volksinitiativen einzufordern, ist verfassungspolitisch zersetzend.»

solche zu gewinnen. Dieser Trend lässt sich durch neue juristische Hürden nicht aufhalten. Am wichtigsten aber: Das politische Protestpotenzial, das hinter Initiativen steckt, lässt sich mit juristischen Verbotsgesetzen nicht wegzaubern.

**ZWEITENS TRAGEN** die Vorschläge den Stempel des politischen Schnellschusses. Das ist ungesund. Man erinnert sich an die wenig überlegte Einführung der «Allgemeinen Volksinitiative» im Jahre 2003. Diese wurde 2009 wieder rückgängig gemacht, weil das Parlament sich ausserstande sah, seinen eigenen Vorschlag in ein praktikables Verfahren zu giessen. Vor allem aber sollten grundlegende institutionelle Einrichtungen wie die Volksrechte nicht vor dem Hintergrund tagespolitischer Eindrücke, sondern mit Sicht aufs Ganze und auf die längerfristige Entwicklung geändert werden.

Drittens lässt sich ins Feld führen, dass der grösste Stein des Anstosses – nämlich die Kollision von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht – auch unter dem geltenden Recht hätte vermieden werden können. Die Mehrheit des Parlaments hätte etwa die Minarett-Initiative als unvereinbar mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und als verfassungswidrig erklären können. National- und Ständerat haben dies freilich nicht getan, sondern an ihrer liberalen Praxis festgehalten, gegen Volksbegehren nur in seltenen Fällen ihr Veto der Ungültigkeit einzulegen. Dafür gab es gute Gründe. Die Entwicklung der Menschenrechte ist ein eminent politischer Prozess, in welchem sich erst mit der Zeit festigt, was wirklich rechtens oder nicht rechtens sein soll. Dazwischen liegt eine Grauzone. Und es ist durchaus vertretbar, wenn diese Grauzone nicht einfach den Richtern in Strassburg überlassen wird: Ebenso legitim ist, wenn diese Grauzone zunächst vom nationalen Gesetz- und Verfassungsgeber ausgelotet wird.

**NUN GIBT ES ALLERDINGS** Volksinitiativen, welche etwas anderes, nämlich institutionelle Grundsätze der nationalstaatlichen Verfassung ritzen oder gar verletzen. Dies halte ich für ungleich problematischer. Ich denke hier vorab an das Prinzip der Gewaltentrennung: Wer das Gesetz macht, darf dieses nicht selbst anwenden, und wer das Gesetz anwendet, unterliegt der richterlichen Kontrolle. Dieser Grundsatz ist fundamental. Ohne ihn gibt es keine Demokratie, und weltweit müssen wir mit ansehen: Wo die Gewaltenteilung ausgehöhlt wird, beginnt der Anfang autoritärer Regimes.

In der Schweiz sind wir freilich drauf und dran, das Prinzip der Gewaltentrennung im Umgang mit Volksinitiativen schlicht zu vergessen: Da wird die

«wortgetreue Umsetzung» von Volksinitiativen eingefordert (oder gar von der Regierung versprochen), und zwar nicht nur bei der Masseneinwanderungs-, sondern auch bei der Zweitwohnungsinitiative. Schon das ist verfassungspolitisch zersetzend. Mehr noch: Da wird eine «Durchsetzungsinitiative» lanciert, um dem Parlament jede Ausgestaltung einer Verfassungsvorlage zu verbieten. Das ist Unfug und eine grobe Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung. Zwar fungiert die Stimmbürgerschaft in

Volksinitiativen als oberstes Organ und Verfassungsgeber. Sie darf aber nicht für autoritäre Zwecke eingespannt werden. Auch dieser Verfassungsgeber hat den Grundsatz der Gewaltentrennung zu respektieren.

**VOLKSINITIATIVEN SIND** also nur dann verfassungskonform, wenn sie dem Parlament ein Minimum an gesetzgeberischer Ausgestaltung erlauben und wenn diese wiederum eine minimale richterliche Kontrolle gestatten. Volksinitiativen,



INSERAT



digitec.ch

Diese und viele weitere Angebote finden Sie im beiliegenden Prospekt!

Filialen in Basel, Bern, Dietikon, Kriens, Lausanne, St. Gallen, Winterthur, Wohlen und Zürich  
Onlineshop unter [www.digitec.ch](http://www.digitec.ch) – [digitec@digitec.ch](mailto:digitec@digitec.ch) – Gratis Lieferung in die ganze Schweiz



199.– statt zuvor 279.–

**LG Watch Urbane**

IP67-zertifiziert Artikel 3837635, nur solange Vorrat



122.– statt 136.–

**Adobe Lightroom 6**

Artikel 3527590



2999.– statt zuvor 3645.–

**Samsung 75" UHD-LED-TV**

UE75JU6470 Artikel 3837535

Neuheit



599.– ohne ABO

**Huawei P8 Dual-SIM**

64 GB Artikel Gold 5313213



2999.– statt zuvor 3099.–

**digitec Zenon Z5000**

Artikel 5338516

Alle Preise in CHF inkl. MwSt. Statt-Preise sind Konkurrenzpreise vom 19.08.2015.



Über rund 200 Volksinitiativen haben die Schweizer schon abgestimmt. Und es werden immer mehr: Übergabe der Unterschriften für die Milchkuh-Initiative im März 2014.

KEYSTONE

welche diesem Kriterium nicht entsprechen, sind daher als ungültig zu erklären. Da wir keine ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit kennen, ist ein solcher Entscheid vom Parlament zu treffen. Dieser wäre endgültig. Das Parlament hätte daher seine Rolle als Hüterin der Verfassung sehr viel ernster zu nehmen. Dazu braucht es nicht zwingend neue rechtlichen Grundlagen – aber eigenen politischen Mut.

Nun sind nicht bloss die Volksinitiative, sondern auch das Referendum und damit das System der Volksrechte insgesamt von einer tiefgreifenden Veränderung betroffen. Diese Veränderung heisst: Internationalisierung der Politik und des Rechts. Mehr als die Hälfte der jährlichen Rechtsetzung beim Bund entfallen heute nicht mehr auf das Landesgesetz, sondern auf das internationale Vertragsrecht. Auch viele landesrechtlichen Vorlagen sind zunehmend auf das internationale Recht abzustimmen. Eine eindeutige, scharfe Abgrenzung zwischen Innen- und Aussenpolitik gibt es heute nicht mehr.

**DAS BERÜCKSICHTIGT** die Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums von 2003 auf alle Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten. Diese Ausdehnung folgt der Idee des «Parallelismus»: Die Stimmbürgerschaft soll in aussenpolitischen Vorlagen eine möglichst gleichwertige Letztentscheidung treffen können wie bei innenpolitischen Verfassungs- und Gesetzesänderungen. Dass das Volk in der Aussenpolitik so weitreichend mitbestimmt, ist eine fundamentale Neuerung gegenüber dem 20. Jahrhundert, in welchem die direkte Demokratie im Wesentlichen auf die In-

nenpolitik beschränkt war. Die umfassende Mitbestimmung des Volkes in der Aussenpolitik kennt kein anderes Land in der Welt. Sie ist auch für uns eine eigentliche Revolution, deren Tragweite wir noch nicht ganz erkannt haben. Diese «Internationalisierung» unserer direkten Demokratie enthält ein Risiko und eine Chance zugleich.

**ZUNÄCHST ZUM RISIKO.** In der Innenpolitik spielt direkte Demokratie, vereinfacht gesagt, zwischen Regierung und Volk. Hin und wieder sagt die Stimmbürgerschaft «Nein» und sagt sich: Diese Vorlage gefällt mir nicht – der Bundesrat soll eine bessere bringen. Und der Stimmbürger kann damit rechnen, dass der Bundesrat tatsächlich eine bessere Vorlage bringt. Er ist nämlich faktisch

« Die Konflikte von Volksinitiativen mit dem internationalen Recht werden zunehmen.»

zur Fortsetzung des Dialogs gezwungen. In der Aussenpolitik kommt ein dritter Partner dazu, und das verändert die Situation fundamental. Statt einer Diade zwischen Regierung und Volk haben wir eine Triade mit einem Drittpartner. Wenn die Schweizer Stimmbürgerschaft «Nein» zu einem völkerrechtlichen Vertrag sagt, ist der internationale Partner, anders als der Bundesrat, überhaupt nicht gezwungen, sich auf neue Verhandlungen einzulassen. Er kann sagen:

Nein danke, einen anderen Vertrag brauche ich nicht. Am Beispiel der bilateralen Verträge: Wir können sehr wohl in die Verfassung schreiben, der Bundesrat hätte die Personenfreizügigkeit neu auszuhandeln. Aber das bleibt toter Buchstabe, wenn Brüssel darüber keine neuen Verhandlungen mit der Schweiz will. Dieses Risiko ist beträchtlich, weil die Schweiz die Bilateralen mehr braucht als die EU, und es kann in die aussenpolitische Isolation führen.

Direkte Demokratie in der Aussenpolitik bietet aber auch Chancen. Die letzten zwei Jahrzehnte waren geprägt von einer galoppierenden Globalisierung, die wir vor allem in Gestalt der Europäisierung erleben. Sie haben Wirtschaft und Politik mehr umgekrempelt als die fünf Jahrzehnte davor. Nur: Globalisierung und Europäisierung haben etwas gemeinsam. Beide schaffen nicht nur Gewinner, sondern eine grosse, aber heterogene Gruppe von Verlierern. Beide stärken politisch die Exekutive und die internationalen Gerichte und entmachten die nationalen Parlamente.

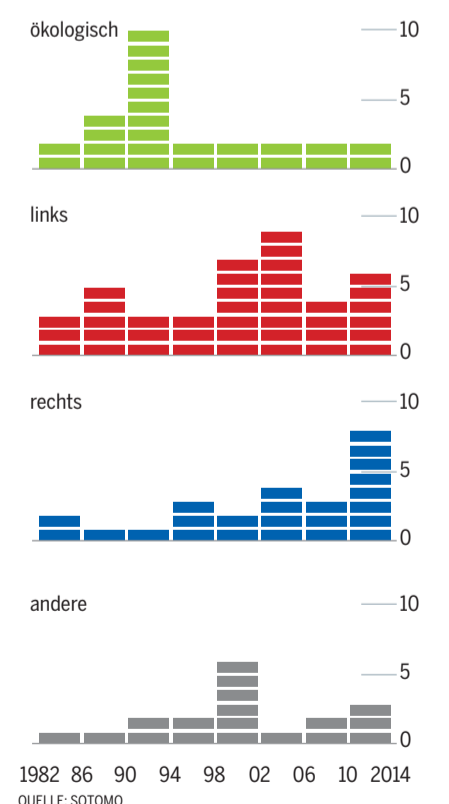
**GLOBALISIERUNG** wie Europäisierung haben ein zunehmendes Demokratie-Defizit. Hier bildet die direkte Demokratie ein Gegengift: Jeglicher internationaler Vertrag muss den Test des fakultativen oder obligatorischen Referendums bestehen und damit den mehrheitlichen Präferenzen der Stimmbürgerschaft entsprechen. Die Begrenzung der Europapolitik auf die bilateralen Verträge zeigt, dass die Stimmbürgerschaft der heutigen Hyperglobalisierung nur begrenzt zustimmen mag. Persönlich glaube ich zwar, mehr als bilaterale Verträge mit der EU wären für das Land bes-

ser. Aber ich kann mich der skeptischen Mehrheit aus einem einzigen, aber wichtigen Grund fügen: Kein einziges Land, niemand sonst hat die Möglichkeit, im wenig demokratischen Prozess der Globalisierung und Europäisierung seine eigenen Präferenzen so deutlich und so wirksam zum Ausdruck zu bringen wie die Stimmbürgerschaft der Schweiz.

**FAZIT:** Der bedeutendste Wandel der direkten Demokratie liegt in der «Internationalisierung» der Wirkung der Volksrechte. Dies ist eine eigentliche Revolution, deren Tragweite wir noch nicht voll erkannt haben. Die Konflikte von Volksinitiativen mit dem internationalen Recht werden zunehmen, und wir werden lernen müssen, damit umzugehen. Das Völkerrechts-Referendum beinhaltet Chancen und Risiken zugleich: Dem Risiko aussenpolitischer Isolation steht die Chance gegenüber, Demokratiedefizite der Globalisierung und schleichende Europäisierung durch Mehrheitsentscheide der Stimmbürgerschaft auszugleichen. Ob all dem soll nicht vergessen werden, bei Volksinitiativen den grundlegenden Prinzipien der eigenen Verfassung bessere Geltung zu verschaffen. Der Wandel der Volksrechte erfordert Lernprozesse von uns allen.

\* Wolf Linder ist einer der profiliertesten Schweizer Politologen. Er war Professor unter anderem am IDHEAP in Lausanne und an der Universität Bern. Er schrieb mehrere Standardwerke, darunter «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007». Der Text basiert auf einem Referat, das Linder am Zentrum für Demokratie Aarau ZDA hielt.

#### POLITISCHE AUSRICHTUNG VON VOLKSBEGEHREN



#### FRAGE DER WOCHE

**BRAUCHT ES BEI DEN SCHWEIZER VOLKSRECHTEN REFORMEN?**

Stimmen Sie ab

www.schweizamsonntag.ch oder  
E-Mail: leserbriefe@schweizamsonntag.ch