

## **Direkte Demokratie, Menschenrechte und Europäisierung – ein wachsendes politisches Spannungsfeld**

Wolf Linder

(Erweiterte Fassung des Vortrags vom 16. November 2013, Uni Bern)

Der nachfolgende Beitrag greift drei Themen auf. Im ersten geht es um das Spannungsfeld zwischen Volksinitiativen und Menschenrechte. Ich führe Gründe an, warum daraus entstehende Konflikte erst dann juristisch entschieden werden sollen, wenn der politische Entscheidungsprozess uneingeschränkt zum Zug gekommen ist. Als zweites illustriere ich, welche unterschiedlichsten, auch neue Wert- und Interessenkonflikte mit der Internationalisierung verbunden sind. Darin kommt den Volksrechten eine neue, aber riskante Oppositionsfunktion zu. Im dritten Teil behandle ich zwei Paradoxien im Verhältnis von Europäisierung und direkter Demokratie. Die erste lautet, dass von den drei Grundwerten starke Demokratie, starke staatliche Autonomie und starke Globalisierung nur jeweils zwei gewählt werden können. In der zweiten Paradoxie argumentiere ich, dass ein institutionalisiertes Verhältnis zur EU den Volksrechten bessere Geltung und der eigenstaatlichen Autonomie bessere Dienste leisten könnte als der Bilateralismus.

### **1. Volksinitiativen auf Kollisionskurs mit den Menschenrechten**

Volksinitiativen sind Instrumente des Protests. Oft sind sie auch Frühwarnungen, in denen sich gesellschaftliche Veränderungen im Verhalten der Stimmbürgerschaft ankündigen. Letztere sind nicht selten überraschend, so etwa bei der Minarett-Initiative, welche im Jahre 2009 von 19 ½ Kantonen und mit 57,5 Prozent der Stimmen bei hoher Stimmbeteiligung angenommen wurde. Die tagespolitische Einschätzung war klar: Es ging den Befürwortern nicht nur um die Eingewanderten muslimischer Religion. Vielmehr waren es all die ungelösten Fragen rund um die stärker werdende Einwanderung, um die sozialen Probleme der Integration, oder generell um das Zusammenleben mit Angehörigen einer uns fremden Kultur, die zu dem überraschenden Ergebnis beigetragen hatten. Nicht ausser Acht zu lassen ist auch die permanent negative Etikettierung des Islam, welche seit den Attentaten des 11. Septembers 2001 in den USA die westlichen Medien prägte. Die Annahme der Minarett-Initiative war ein Denkmäler für die offizielle Einwanderungspolitik – ein Stück symbolische Politik,

konnte man entschuldigend beifügen. Aber es blieb die Tatsache der gewollten und beabsichtigten Diskriminierung einer religiösen Minderheit. Das gefährdete – und gefährdet – ein kostbares Gut: die Tradition der religiösen Toleranz, welche sich in der Schweiz erst nach Jahrzehnten heftiger Auseinandersetzung durchsetzen konnte. Und viele fanden es in höchstem Masse bedenklich, dass es eine Regierungspartei war, welche der Minarett-Initiative zum Erfolg verhalf und damit die Errungenschaft des religiösen Friedens aufs Spiel setzte.

Nun kamen in den letzten Jahren gleich mehrere Volksbegehren zum Erfolg, welche das Verfassungs- oder das internationale Recht zu verletzen scheinen, so die Verwahrungs- und die Ausschaffungsinitiative. Auch diese waren geprägt von einer starken Emotionalisierung über die Praxis der Behörden und ihrer angeblichen Laxheit gegenüber Sexualverbrechern oder straffälligen Ausländern.

Wir müssen damit rechnen, dass es künftig häufiger zu Kollisionen von Volksbegehren mit dem internationalen Recht kommt. Dies aus zwei Gründen: Erstens wächst das internationale Recht stark, wird in fast allen Politikbereichen bedeutsam und nimmt in der Rechtssammlung des Bundes inzwischen einen grösseren Umfang ein als das Landesrecht. Zweitens wird internationales Vertragsrecht mitunter nicht nur als fremdes Recht, sondern auch als Einmischung in die eigenen Werte und Traditionen angesehen, der mit dem Instrument der Verfassungsinitiative Einhaltung geboten werden soll. Konflikte zwischen Landesrecht und internationalem Recht sind deshalb vorprogrammiert. Die Frage ist nur, wie wir damit umgehen sollen.

Namhafte Juristen verlangten, allen rechtlich fragwürdigen Initiativen künftig einen Riegel zu schieben. Sie schlugen vor, dass Volksbegehren schon vor ihrer Einreichung geprüft und bei Völkerrechtswidrigkeit für ungültig erklärt werden, so dass sie gar nicht mehr zur Abstimmung kommen. Das Parlament hat eine solche Guillotine abgelehnt. Stattdessen will es bei Volksinitiativen in der völkerrechtlichen Grauzone auf den Unterschriftenbögen vermerken lassen, dass das Begehren völkerrechtlich fragwürdig ist. Wird es trotzdem angenommen, so könnte es allenfalls von Strassburg wegen Verstosses gegen die Europäische Menschenrechtskonvention für unzulässig erklärt werden.

Mir scheint dieser Weg richtig, und zwar aus zwei Gründen: Erstens hält er an der liberalen Praxis des Parlaments fest, die in der Vergangenheit nur in ganz seltenen und eindeutigen Fällen eine Initiative wegen Verfassungswidrigkeit ungültig erklärt hat. In Zweifelsfällen, wie etwa bei den Armeeabschaffungsinitiativen, die abgelehnt wurden, hatte das Parlament stets auf den gesunden Menschenverstand des Volks vertraut und damit Erfolg in der Abstimmung gehabt. Zweitens gibt es ein grundsätzliches Problem, das über die Fragwürdigkeit einzelner Volksinitiativen hinausreicht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat bekanntlich den Geltungs- und Anwendungsbereich der Menschenrechte stark ausgedehnt. Jüngst hat sich das englische Parlament offiziell über die zunehmenden Eingriffe des Strassburger Gerichts in die britische Gesetzgebung beklagt. Auch das schweizerische Bundesgericht hat verschiedentlich seinem Kopfschütteln über einzelne Richtersprüche aus Strassburg Ausdruck gegeben. Verschiedenste Stimmen halten diese Entwicklung also für problematisch.

Menschenrechte werden dann wirksam, wenn sie eingebettet sind in die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen einer Gesellschaft. Diese Rechte in Europas Vielfalt fortzuentwickeln ist daher ein fundamental politischer Prozess, der nicht allein der juristischen Dogmatik höchster Richter eines internationalen Gerichts überlassen bleiben kann. Es sind zunächst die Parlamente der europäischen Einzelstaaten – und in der Schweiz auch das Volk – ,welche demokratisch legitimiert sind, die konkrete Ausgestaltung der Grundrechte vorzunehmen. Richterliche Korrekturen sind zwar ebenfalls legitim, aber nur in letzter Instanz und wenn sie mit gebotener Zurückhaltung sowie mit dem nötigen Kontextwissen vorgenommen werden.

Das Spannungsfeld zwischen Demokratie und Menschenrechten ist also nicht allein juristischer Art, sondern ein politischer Prozess. Nach meiner Auffassung sollen darin die vollen verfassungsmässigen Kompetenzen von Parlament und Volk unangetastet bleiben. Erst in letzter Instanz sind jene richterlichen Korrekturen aus Strassburg hinzunehmen, die sich als Teil der vertraglichen Verpflichtungen aus der EMRK ergeben. Während der Beitrag von Andreas Kley die juristischen Fragen vertieft behandelt und daraus andere Schlüsse zieht, wende ich mich den allgemeineren, politologischen Aspekten des Konflikts zwischen direkter Demokratie und internationalem Recht zu.

## 2. Volksrechte in den Interessenskonflikten der Internationalisierung

Minarett-, Ausschaffungs- oder Verwahrungssinitiative sind völkerrechtlich in der roten oder der grauen Zone, aber wirtschaftlich gesehen allesamt ohne Bedeutung. Die Annahme der Abzocker-Initiative zeigt nun aber auf, dass sich auch in ökonomisch relevanten Themen gesellschaftliche Veränderungen ankündigen. Die Stimmbürgerschaft scheint weniger wirtschaftsfreundlich zu sein als früher, und dies nicht nur bei Vorlagen des Bundes. Auf kantonaler Ebene gab es in der Vergangenheit Steuerprivilegien für reiche Ausländer – von Besitzern grosser Unternehmen bis zu Formel-1 Piloten und Stars der Unterhaltungsindustrie. Den Einheimischen waren solche Einwanderer während Jahrzehnten willkommen. Sie sagten sich: Diese Millionäre oder Milliardäre haben zwar einen günstigen Sondertarif, aber sie bezahlen einen Teil jener Steuern, die wir sonst selber berappen müssten. Dieser Deal geht nicht mehr überall auf. Die Stimmbürger in verschiedenen Kantonen glauben nicht mehr, dass dies ein gutes Geschäft ist, und mit Initiativen schafften sie in den letzten Jahren solche Privilegien ab. Hinter solchen Veränderungen steht keine generelle Wirtschaftsfeindlichkeit. Aber Konflikte um die Einkommens- und Vermögensverteilung nehmen unweigerlich zu, wenn die sozialen Ungleichheiten stärker und augenscheinlicher werden. Das verändert politisches Verhalten der Stimmbürgerschaft und gefährdet den Konsens in wirtschaftlichen Fragen.

Der schwindende Konsens in wirtschaftlichen Fragen kommt allerdings nicht von ungefähr. Die Langfrist-Analyse von Volksabstimmungen zeigt, dass zwei wichtige gesellschaftliche Spaltungen seit mehr als zwei Jahrzehnten zunehmen, nämlich der Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit und der Stadt-Land-Konflikt. Ich sehe die Zunahme beider Spaltungen als Folge der Globalisierung. Die Globalisierung ist in der Schweiz besonders stark, und sie findet vor allem in der Form der Europäisierung auf dem bilateralen Weg statt. Die Schweiz hat damit wirtschaftlich wachsen und ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern können. Europäisierung hat aber, wie jede Freihandelspolitik, nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer hervorgebracht, und die Liste der Verlierer ist lang. Dazu gehören die Landwirtschaft, grosse Teile des Gewerbes, die Ungelernten und einfacheren Berufe. Hinzu kommen soziale Begleiterscheinungen. Einst verdankte ein grosses Unternehmen wie die Migros seinen Erfolg tüchtigen

Berufsleuten, die von der Pike bis in die Unternehmensleitung aufstiegen. Heute zählen in vielen Unternehmen vermehrt nur noch die akademischen und sonstigen Diplome. Langjährigen Berufsleuten werden Jungakademiker vor die Nase gesetzt; wir erleben eine neue Hierarchisierung in der Berufswelt. In diesem Prozess gehen gleich zwei wichtige Erfolgsfaktoren der schweizerischen Wirtschaft verloren – nämlich das geringe Sozialgefälle zwischen Akademikern und Nichtakademikern, und das Vertrauen in die Kompromisse der Sozialpartnerschaft.

Am stärksten aber zeigt sich die gesellschaftliche Spaltung zwischen Gewinnern und Verlierern der Europäisierung im Bereich der Personenfreizügigkeit. Entgegen den Empfehlungen von Bundesrat und Parlament haben Volk und Stände am 9. Februar 2014 die SVP- Einwanderungs-Initiative angenommen, welche die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen durch Kontingente begrenzen will und eine Neuverhandlung der Personenfreizügigkeit mit Brüssel verlangt. Offenbar haben Behörden und Wirtschaftsverbände die Probleme der Einwanderung unterschätzt, die mit rund 80'000 Personen pro Jahr noch nie so gross war wie heute. Gemessen am Anteil der Bevölkerung ist die Einwanderung in der Schweiz stärker als in klassischen Einwanderungsländern wie Kanada oder Australien und auch um ein Mehrfaches höher als etwa in Deutschland oder Frankreich. Wenn die gegnerische Abstimmungspropaganda das segensreiche Lied des Marktes in der Personenfreizügigkeit anstimmte, so haben sich die Globalisierungsverlierer darauf vielleicht einen etwas anderen Reim gemacht: Wenn der Markt wirklich spielt, so mögen sich manche gesagt haben, wird die starke Einwanderung so lange andauern, bis die Löhne und die Sozialleistungen auf das tiefere europäische Niveau gesunken sind, die Steuern jedoch so hoch sind wie in Deutschland oder Frankreich.

Mit der Annahme des Begehrens wurde nun freilich ein Konflikt mit der EU vom Zaun gerissen, der schon in den ersten Wochen nach der Abstimmung manifest wurde. Brüssel liess umgehend verlauten, dass es keine Einschränkung der vertraglichen Personenfreizügigkeit hinnimmt, und dass eine Neuverhandlung der Personenfreizügigkeit im Rahmen der bilateralen Verträge nicht zur Diskussion steht. In der nächsten Zeit werden sich Bundesrat und Parlament daher mit der Frage auseinandersetzen müssen, wie Einwanderungskontingente mit dem europäischen

Mantra der Personenfreizügigkeit vereinbar sind. Gelingt diese Quadratur des Kreises nicht, so droht das Ende des bilateralen Wegs.

Die Ungewissheit über die Folgen der Einwanderungsinitiative zeigt beispielhaft die Verletzlichkeit der Schweiz in der Aussenpolitik. Diese Verletzlichkeit ist nicht zuletzt eine Folge der Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums. Dieses unterstellt seit 2003 alle Verträge mit wichtigen rechtlichen Bestimmungen der Möglichkeit der Genehmigung durch das Volk. Die Ausdehnung des Referendums hat ihre guten Gründe. Denn nicht nur nimmt die Bedeutung des internationalen Vertragsrechts zu, sondern Innen- und Aussenpolitik sind heute nicht mehr trennscharf zu unterscheiden. Wir müssen aber wissen, dass die Schweiz mit der Ausdehnung der Volksrechte im aussenpolitischen Bereich beträchtliche Risiken eingeht. Im Landesrecht kann das Volk eine Vorlage ablehnen und eine bessere fordern. Und die verbesserte Vorlage wird dann in zwei oder drei Jahren bestimmt kommen. Nicht so im internationalen Recht. Ob der internationale Partner – im obigen Fall die EU – nach drei Jahren einer für die Schweiz „besseren“ Vorlage zur Personenfreizügigkeit zustimmt, ist mehr als fraglich. Hier liegt die Achillesferse des heutigen Bilateralismus: Wir können zwar über jeden bilateralen Vertrag abstimmen, aber wir dürfen auf keinen Fall Nein stimmen, weil sonst der ganze Bilateralismus dahinfliegen kann. In den Beziehungen zur EU könnte die Schweiz diese Verletzlichkeit vermeiden, wenn sie ein institutionelles Verhältnis zu Brüssel hätte wie beispielsweise mit dem ehemaligen EWR. Wir hätten dann die Möglichkeit, einen einzelnen Vertrag abzulehnen, ohne dass man uns aus dem EWR ausschliessen kann. Eingebettet in ein institutionelles Verhältnis hätte die Schweiz bessere Chancen, über neue Verhandlungen zu einer „besseren“ Vorlage zu kommen.

### **3. Direkte Demokratie und der Wertkonflikt der Europäisierung: Zwei Paradoxien**

Politisch sollten heute allerdings nicht nur Alternativen zum Bilateralismus, sondern generell die Zukunft der Volksrechte in der globalisierten Welt diskutiert werden. Mit Volksinitiativen wird auch künftig versucht werden, den Einfluss des Völkerrechts aufzuhalten. Die Verletzlichkeit der Schweiz durch das Staatsvertragsreferendum ist Tatsache geworden und wird vorderhand bleiben. Beides kann die Schweiz in die Isolation bringen. Nicht wenige beginnen daher an der direkten Demokratie zu zweifeln. Dafür besteht allerdings kein Grund. Der Wert der direkten Demokratie kann nicht

daran gemessen werden, ob einem das Resultat einer einzelnen Abstimmung gefällt oder nicht. Der Wert der Volksrechte besteht darin, dass sie der Stimmbürgerschaft in wichtigen politischen Fragen das letzte Wort zuerkennen, und dass der Volksentscheid eine besondere demokratische Legitimation genießt.

Volksrechte sind Oppositionsrechte gegenüber Regierung und Parlament, und sie waren es im 20. Jahrhundert vor allem in Fragen der Innenpolitik. Neu ist nun aber die wachsende Bedeutung der Volksrechte in der Aussen- und in der Europapolitik. Nach fünf angenommenen Vorlagen zum Bilateralismus hat jetzt die Mehrheit der Stimmbürgerschaft Nein gesagt und damit folgenreiche Opposition gegen „Europäisierung“ und „Globalisierung“ gemacht. Anders als in jenen Ländern der EU, wo die Opposition gegen die Politik Brüssels zwar zunimmt, aber marginalisiert ist, haben Verlierer der Globalisierung und Europäisierung bei uns die Möglichkeit, ihre bedrohten Werte und Interessen an der Urne entscheidungswirksam geltend zu machen. Volksrechte füllen damit ein Demokratiedefizit im heutigen Globalisierungs- und Europäisierungsprozess aus.

Der amerikanische Ökonom Dani Rodrik behauptet in seinem Buch „Das Globalisierungsparadox“, dass ein Staat von den drei Werten „Demokratie“, „staatliche Autonomie“ und „Globalisierung“ nur deren zwei maximieren kann. So haben die Mitglieder der EU eine starke Globalisierung gewählt und ihre Demokratie behalten oder fördern können, dafür aber starke Einbussen ihrer nationalen Autonomie hinnehmen müssen. Die Europa-Abstimmungen der letzten 20 Jahre bei uns dagegen zeigen, wo die Präferenzen der schweizerischen Stimmbürgerschaft liegen: starke Demokratie, hohe staatliche Autonomie, geringe Europäisierung. Diese Präferenzordnung ist legitim und so lange zu respektieren, als Volk und Stände nicht anders entscheiden. Und eben so lange bringen diese Präferenzen auch künftig Auseinandersetzungen mit der EU. Dabei sind zwei Dinge zu bedenken. Erstens sollte uns die hohe Legitimation direktdemokratischer Entscheide nicht darüber hinwegtäuschen, dass direkte Demokratie die politisch-wirtschaftlichen Machtverhältnisse zwischen Brüssel und Bern grundsätzlich nicht verändert. Zweitens zeigt die jüngste Abstimmung mit aller Deutlichkeit eine zweite Paradoxie, welche Befürworter und Gegner der Europäisierung gleichermaßen beschäftigen sollte: Der hoch gehandelte Wert politischer Autonomie des Landes ist gerade dann besonders

verletzlich, wenn die schweizerischen Beziehungen zur EU wie bisher nur durch bilaterale Verträge, nicht aber institutionell gesichert sind.

Ich habe in meinem Beitrag nicht nur das Spannungsfeld von direkter Demokratie und Menschenrechten angesprochen, sondern auch das generellere Spannungsfeld von direkter Demokratie und Europäisierung. Die beiden gehören meiner Ansicht nach zusammen. So hat die Minarett-Initiative nicht nur Bezug zu den Kulturwerten der religiösen Toleranz, sondern auch zu den sozialen und wirtschaftlichen Interessen jener, die in unserer Einwanderungsgesellschaft benachteiligt sind. Und umgekehrt hat die Europäisierung, geprägt von neo-liberalen Wirtschaftsinteressen für die freie Zirkulation für Güter, Kapital und Arbeitskräften, einen starken Einfluss auf Kulturwerte der schweizerischen Gesellschaft, die vielen gefährdet scheinen. Die Politik sollte die gegenseitigen Bezüge zwischen Kulturwerten und wirtschaftlichen Interessen nicht übersehen.

*Vertiefende Literatur zu den hier vertretenen Thesen:*

*Direkte Demokratie- internationales Recht:* Wolf Linder: Zur Zukunftsfähigkeit schweizerischer Institutionen, in: Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern: Haupt, 3. Auflage 2011, S. 407-429

*Zunahme des Stadt-Land-Gegensatzes:* Wolf Linder, Christian Bolliger, Regula Zürcher: Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz. Baden: hier+jetzt Verlag, 2008.

*Verletzlichkeit des bilateralen Wegs:* Wolf Linder: Europäisierung ohne Mitgliedschaft, in: Dieter Freiburghaus, Astrid Epiney: Beziehungen Schweiz-EU, Zürich: NZZ Verlag, 2010, S. 13-40.

*Globalisierungsparadox:* Dani Rodrik: Das Globalisierungsparadox- Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft. München: Beck, 2011.