

TRIBÜNE

# Ein Angriff auf unsere Demokratie

Die rechtsnationale «Maulkorbinitiative» ist die staatspolitisch bedenklichste Initiative in der Geschichte der Schweizer Demokratie.

von René Rhinow

Von einem rechtsnationalen Komitee, dem unter anderem Nationalrat Blocher angehört, ist eine Initiative «für Volksabstimmungen über Volksinitiativen innert sechs Monaten unter Ausschluss von Bundesrat und Parlament» lanciert worden, die ein dreifaches Ziel verfolgt:

■ Erstens sollen Bundesrat und Bundesversammlung zu ausgearbeiteten Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung «nicht mehr Stellung» nehmen dürfen. Heute wird jede Initiative innert festgesetzten, differenzierten Bearbeitungsfristen vom Parlament zur Annahme oder Ablehnung empfohlen, wie das auch in den Kantonen der Fall ist. Neu sollen Initiativen generell innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssen.

■ Zweitens soll der Bundesversammlung «faktisch verwehrt» werden, einen «Gegenvorschlag» auszuarbeiten und dem Volk mit der Initiative zur Abstimmung zu unterbreiten. Denn die Frist von sechs Monaten reicht nicht aus, um im herkömmlichen Rechtssetzungsverfahren (Ausarbeitung einer Botschaft mit vorgängigem Vernehmlassungsverfahren, Beratung im Zweikammerparlament) einen Gegenvorschlag auf seriöse Weise zu beschliessen und zur Abstimmung zu bringen. Damit ginge aber eine wichtige Form der Auseinandersetzung zwischen Volk und Behörden verloren.

■ Drittens wird der Bundesversammlung ausdrücklich die «Kompetenz genommen», Initiativen (auch solche in der Form der allgemeinen Anregung) auf ihre rechtliche «Gültigkeit» hin zu überprüfen und falls für ungültig zu erklären.

## Fehldeutung unserer Demokratie

Die treffend als «Maulkorbinitiative» qualifizierte Initiative hat zu Recht grosse Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Denn im Grunde genommen stellt sie eine «Pfandsage an die rechtsstaatliche Demokratie dar, wie sie in der Schweiz in den letzten 151 Jahren entwickelt worden ist. Die polemische Fehldeutung unserer Staatsform beginnt bereits beim Titel, der den ganzseitigen Inseraten des offenbar im Geld schwimmenden Komitees zur Förderung der potenziellen Unterzeichner beigegeben worden ist: «Wenn in der Schweiz das Volk spricht, haben die Politiker zu schweigen.»

Diese Forderung entammt dem Schulbuch des Rechtspopulismus. Sie ist mehrfach irreführend: Einmal sind die Unterzeichner eines Volksbegehrens nicht «das Volk», sondern eine kleine Minderheit des Volkes, die einen Antrag an die Behörden und das Volk richten. Dann gehört es zu den essenziellen Eigenheiten unserer Demokratie, dass diese auf einem offenen Kommunikationsprozess beruht – auch und gerade zwischen Volk und Behörden. Die Parlamentarier und Parlamentarierinnen, wozu auch die Nationalräte des Initiativkomitees, sind nicht vom Volk gewählt worden, um in Bern zu schweigen. Bundesrat und Bundesversammlung haben vielmehr auch bei Anregungen einer kleinen Minderheit des Volkes ihre Verantwortung wahrzunehmen und Stellung zu beziehen, ihre Erwägungen in die Debatte einzubringen, damit das Volk an der Urne nach Abschluss eines fairen Meinungsbildungsprozesses entscheiden kann.

Richtig ist, dass Entscheide des Volkes zu vollziehen sind. Aber darum geht es ja bei dieser Initiative nicht, obwohl das Initiativkomitee unverfornen behauptet, Bern versuche immer öfter, den Volkswilligen zu umgehen. In ihrem neuesten Inserat behauptet die Denner AG, welche Volksinitiativen offenbar für kommer-

zielle Werbezwecke einsetzt, EU-Beitritt und Blauhelme seien in diesem Sinn «regelrechte Musterbeispiele», und deshalb müssten die Volksrechte verstärkt werden. Denner verschweigt aber auf irreführende Weise, dass die von ihr unterstützte «Maulkorbinitiative» damit gar nichts zu tun hat.

## Wer missachtet den Volkswillen?

Von einer Umgehung des Volkswillens kann in Zusammenhang mit der «Maulkorbinitiative» keine Rede sein, denn das Volk hat nach Einreichung einer Initiative noch gar nicht entschieden. Im Gegenzug könnte man den Initianten die Frage stellen, warum sie den mehrfach geäusserten Willen von Volk und Ständen nicht beachten, dass einer formulierten Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden kann?

Die Initianten werfen den Behörden ferner vor, sie würden die Volksinitiativen bewusst verschleppen. Seit der Neuordnung der Fristen, die eine Verkürzung brachte und die seit gut zwei Jahren in Kraft ist, konnte noch gar kein Fall einer Fristüberschreitung eintreten. Die Gründe für das zuweilen mehrere Jahre dauernde Verfahren sind vielfältig. Die grosse Zunahme von Volksbegehren hat – trotz geringer «direkter» Erfolgsquote! – zu wachsenden Schwierigkeiten in deren Behandlung geführt.

Das Volk erwartet von den von ihm gewählten Behörden, dass sie eine konsistente Politik betreiben, Lösungen für die vielen dringenden Probleme beschliessen oder vorschlagen, dass sie vorangehen und handeln. Volksinitiativen können diesen Prozess beschleunigen, inhaltliche Impulse vermitteln, Korrekturen einleiten oder verstärken. Sie können aber die Politik auch lähmen und Kräfte absorbieren, gerade wenn sie so «überspitzt» und einseitig formuliert sind, wie dies oft der Fall ist (sonst wären nicht über 90 Prozent aller Initiativen bisher an der Urne verworfen worden!). Es kommt hinzu, dass zuweilen mehrere Volksinitiativen zur gleichen Thematik, zudem teilweise mit entgegengesetzter Zielrichtung, eingereicht worden sind.

## Auf dem Weg zur «Volksdemokratie»

Sollen nun Volksbegehren «einfach so» zur Abstimmung gebracht werden, ohne dass die Behörden das Recht hätten, das Verhältnis zum geltenden nationalen und internationalen Recht, den Stand der Problembearbeitung, die Zusammenhänge mit anderen Problemstellungen, die Auswirkungen des Begehrens (z. B. für die Wirtschaft, für die Kantone, die Finanzierbarkeit und die Kosten, die Vollzugstauglichkeit, die Belastung der Bürger usw.) im demokratischen Dialog aufzeigen zu können? Soll eine kleine Minderheit des Volkes das Recht haben, Knall auf Fall das ganze Volk an die Urne zu rufen, um die Verfassung im Galopp zu ändern, ohne dass die Volksvertretung in die Pflicht genommen wird? Und ohne dass ein fairer Meinungsbildungsprozess stattfinden kann, der einer rechtsstaatlichen Demokratie entspricht? Es scheint, als ob sich die Urheber dieser «Maulkorbinitiative» erhoffen, damit Politik an Parlament und Regierung vorbei betreiben zu können – Ansätze einer neuen «Volksdemokratie»? Oder, angesichts des finanziellen Hintergrundes der Urheber, gar einer Geldherzhaft? Jedenfalls wird die Tendenz zur

Käuflichkeit von Volksabstimmungen mit der von den Initianten angebehrten Frist verstärkt.

Eigentlich ist es bemerkenswert, wie Politiker, die sich sonst so gerne und markig auf die schweizerische Demokratie berufen, diese offenbar in ihrem Kern verkennen oder aushöhlen wollen. Volksrechte sind Instrumente der Innovation und der Opposition in einer Demokratie, die in grundlegender Weise «auch» eine parlamentarische (repräsentative) Demokratie ist. Sie sind Instrumente des Dialogs zwischen Volk und Behörden.

Doch die Initiative stülpt nicht nur die Demokratie um, sie rüttelt auch an wesentlichen Pfeilern unseres Rechtsstaates. Demokratische Prozesse haben rechtliche Spielregeln zu beobachten. Seit der Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung gelten unbestrittenemassen zwei Grundsätze, die nicht verletzt werden dürfen: Initiativtexte müssen entweder in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht werden («Einheit der Form»). Die Unterscheidung ist wichtig, einmal im Interesse der Transparenz für die Stimmberechtigten, aber auch weil das Verfahren je nach Initiativform unterschiedlich ausgestaltet ist. Das scheint aber die Initianten nicht zu kümmern.

Noch bedenklicher erscheint die Abschaffung des zweiten Grundsatzes, die allfällige Ungültigkeitserklärung wegen der Verletzung der «Einheit der Materie». Danach dürfen in einem Initiativtext nicht Anliegen miteinander verbunden werden, die keinen sachlichen Zusammenhang aufweisen (z. B. Erhöhung der AHV-Renten, höhere Subventionen für den Sport und regulatorische Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit...). Damit soll einerseits der Stimmenfang bei der Lancierung einer Volksinitiative verhindert und andererseits eine klare, differenzierte Stimmbgabe durch die Stimmberechtigten – im Interesse des Volkes! – gewährleistet werden.

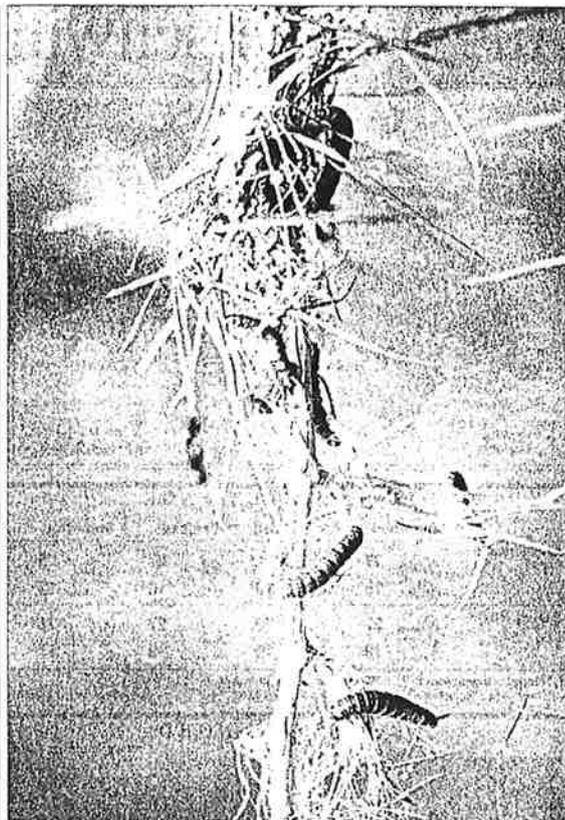
Schliesslich soll auch die dritte, von der Bundesversammlung zu prüfende Schranke des Initiativrechts wegfallen: die Beachtung des zwingenden Völkerrechts. Diese Schranke ist wie die Grundsätze der Einheit der Form und der Materie von Volk und Ständen am 18. April dieses Jahres ausdrücklich in den neuen Verfassungstext aufgenommen worden. Vielleicht darf an dieser Stelle nochmals an den von den Initianten zum Leitspruch erhobenen Satz erinnert werden, die Politiker hätten dem Volk zu gehorchen. Gilt dies nicht für alle Politiker?

Genau genommen schafft die Initiative die erwähnten Schranken als solche zwar gar nicht ab. Sie beseitigt «nur» die Verpflichtung der Bundesversammlung, diese Schranken zu prüfen und eine Initiative im Falle der Verletzung einer dieser Grundsätze für ungültig zu erklären (Artikel 139 Absatz 3 der neuen Bundesverfassung). Unverändert bleiben aber Artikel 194 Absatz 2 und 3 bestehen. Dies bedeutet, dass diese Schranken an sich weiterhin gelten. Nur: Was nützen Schranken, wenn sie nicht durchgesetzt werden können? Auch hier bleiben die Initianten eine Antwort schuldig. Oder haben sie diesen Artikel schuldig übersehen?

## Irreführende Inserate

Die rechtsnationale «Maulkorb-Initiative» stellt wohl die staatspolitisch bedenklichste Initiative dar, die in der Geschichte der schweizerischen Demokratie je eingereicht worden ist. Dies gilt sowohl für den Inhalt als auch für die irreführende Art ihrer Bekanntmachung. Ihre Pferdefüsse sind für den Leser auf den ersten Blick gar nicht erkennbar, denn die Initianten sprechen in ihren Inseraten nur von der Fristverkürzung und der Schweigepflicht, nicht aber von der Beschneidung des Rechtsstaates und von den gravierenden Folgen für unsere Demokratie.

Deshalb rechtfertigt es sich durchaus, dass bereits bei der «Lancierung» dieses Begehrens auf dessen grosse Problematik für unsere rechtsstaatliche Demokratie aufmerksam gemacht wird. Aber vielleicht erfüllt die Lancierung dieses Begehrens auch einen positiven Zweck: Sie sagt nämlich einiges darüber aus, was Geistes Kind die Initianten sind.



Die Lärchenwicklerraupe und nicht die verschmutzte Luft ist schuld, wenn im Engadin dieses Jahr die Lärchenbäume ihre Nadeln verlieren.

# Eine kleine Raupe mit grosser Wirkung

Alle acht bis zehn Jahre fressen die Lärchenwicklerraupen die Engadiner Lärchen kahl. 1999 ist wieder ein Lärchenwicklerjahr.

von Hannes Nussbaumer

Kahle, rotbraun verfärbte Lärchenwälder empfangen den Touristen, der aus dem Albulatunnel ins Val Bever einfährt. Der Grund sei keine Umweltkatastrophe, beruhigt das Bündner Forstinspektorat und erläutert auf Flugblättern und Plakaten den wahren Grund: Die Bäume haben den Lärchenwickler bewirkt. Alle acht bis zehn Jahre erlebt das Engadin ein derart zahlreiches Auftreten des Insekts, dass es zum flächendeckenden Kahlfress der Lärchen kommt. Dabei befällt der Lärchenwickler nicht das ganze Tal im selben Jahr; in der Regel wandert der Befall innert zwei Jahren durchs Engadin.

Das Insekt entschlüpft im Frühjahr als kleine Raupe dem Ei, frisst bis im Juli die Nadeln der Lärche, welche sie in einem Lärchenwicklerjahr zusammen mit mehreren Millionen Artgenossen bewohnt, und verwandelt sich anschliessend in einen Schmetterling. Die entstellten Lärchenwälder empfangen die Engadiner Tourismusverantwortlichen noch vor wenigen Jahrzehnten als derart geschäftsschädigend, dass sie keinen Aufwand zur Bekämpfung des Insekts scheuten. 1946 versuchte der Kurverein Pontresina, dem Lärchenwickler mit DDT Herr zu werden, weitere Chemieeinsätze folgten. Gleichzeitig begann die ETH Zürich den Lärchenwickler zu erforschen.

## Selbstregulierung

Die Untersuchungsergebnisse zeigten Verblüffendes: Lärche und Lärchenwickler würden ein «extrem dynamisches System» darstellen, sagt der emeritierte ETH-Professor und Insektenforscher Georg Benz. Der Baum und das Tier hätten gelernt zusammenzuleben. Die Beziehung zwischen Lärche und Lärchenwickler gilt heute als Musterbeispiel der Selbstregulierungskraft der Natur. Die Lärche reagiert auf den Befall mit härteren Nadeln,

welche das Insekt nicht mehr zu fressen vermag. Die Population bricht zusammen, derweil sich der Baum ohne nachhaltigen Schaden erholt. Einige wenige Lärchenwickler überleben und legen die Grundlage für das nächste Lärchenwicklerjahr.

Allerdings sind die Überlebenden nicht die einzigen Initianten des nächsten Befalls. «Unterstützt werden sie von Faltern, die von den französischen Westfalen angeweht kommen», sagt Beat Wermelinger von der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft in Birmensdorf. Die zugeflogenen Falter sind es denn auch, die eine chemische Bekämpfung des Lärchenwicklers nutzlos machen. «Der Einsatz von DDT und anderen Mitteln hat zwar die lokale Population vernichtet. Doch neun Jahre später war der Lärchenwickler wieder da», sagt Wermelinger.

Dass der Lärchenwicklerbefall keine dauernden Schäden zeitigt, hat die Engadiner Tourismus-Verantwortlichen gelassener gemacht. «Wir klären die Gäste mit Flugblättern auf», sagt Markus Lergler, Direktor des Kurvereins von Pontresina. Massnahmen zur Bekämpfung seien kein Thema mehr. Dass sich Feriengäste beschweren hätten, sei noch nie vorgekommen. Rudolf Zuber vom Bündner Forstinspektorat weiss von Touristen, welche die kahlen, verfärbten Bäume auf die Luftverschmutzung zurückgeführt haben. Zu ihrer Beruhigung wurden die Aufklärungsplakate ausgehängt.

## Nicht nur Schaden

Dass in der Schweiz nur das Engadin einen intensiven Lärchenwicklerbefall kennt, hängt mit der Höhenlage des Tals zusammen. Das Insekt bevorzugt Lebensräume auf einer Höhe zwischen 1600 und 2000 Metern über Meer. Dabei hat die ausgiebige Erforschung aufgezeigt, dass das Tier dem Tal keineswegs nur Schaden zufügt. Die für das Engadin charakteristischen Lärchenwälder konnten nur wegen des Lärchenwicklers entstehen: Findet die Raupe am Baum keine Nahrung mehr, lässt sie sich auf den Boden fallen und ernährt sich dort von jungen Arven und Fichten. Diese vertragen den Lärchenwickler aber weit schlechter als die Lärchen und gehen zu Grunde. Somit verdankt der Engadiner Tourismus eines seiner Verkaufsargumente – die lichten, lauschigen Lärchenwälder – ausgerechnet dem lange verteilten Insekt.

**René Rhinow** ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität Basel. Das FDP-Mitglied vertritt seit 1987 den Kanton Baselland im Ständerat. Er ist dieses Jahr Präsident des Ständerates.

