

Warum eine Reform der Volksrechte?

Von René Rhinow, Seltisberg (Baselland)*

Zurzeit wird auf der politischen Ebene des Bundes versucht, eine Diskussion über die Reform der Volksrechte in Gang zu bringen. Der Bundesrat unterbreitet im Rahmen einer Vernehmlassung zur Totalrevision der Bundesverfassung Reformvorschläge, welche – wie das EJPD schreibt – «einige Mängel» beheben sollen. Einzelne Parteien, vor allem die FDP, haben umfassende Reformthesen vorgestellt. Im Parlament sind in den letzten Jahren mehrere (meist erfolglose) Reformvorstösse eingereicht worden.

Die Volksrechte im schweizerischen politischen System sind einmal das Produkt einer längeren Geschichte und ein «Mix» aus eigener Tradition und Übernahme ausländischer Gedankengüter. Sie sind Menschenwerk, keine gottgegebenen Einrichtungen, geschaffen auf Grund von Idealen (Visionen!) und sehr konkreten Erfahrungen in zum Teil harten Auseinandersetzungen. Wer sie sakralisiert, entzieht sie dem demokratischen Diskurs und verstösst damit selbst gegen ein elementares Demokratiegebot.

Zweitens sind Initiative und Referendum in geschichtlichen Phasen (vor allem des 19. Jahrhunderts) geschaffen worden, denen ein bestimmtes Staatsbild zugrunde lag. Die Frage ist berechtigt, ob sie in ihrer heutigen Ausformung auf einen wesentlich veränderten, international verflochtenen und auch landesintern zunehmend aufgefächerten Sozial- und Leistungsstaat «passen».

Drittens geht in der schweizerischen Diskussion zuweilen das Postulat unter, dass jede Demokratie handlungsfähiger Organe (Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesgericht) bedarf, denn diese tragen (auch bei uns) die Hauptlast der zu fallenden politischen und rechtlichen Entscheidungen und nehmen durch ihre Kompetenz, Inhalte zu prägen und die dem Volk vorgelegten Fragen zu formulieren, entscheidenden Einfluss.

Viertens besteht unsere Demokratie nicht nur aus Institutionen und garantierten Individualrechten, sondern sie basiert auch auf Voraussetzungen, die sie selbst nicht garantieren kann: auf dem Gemeinsinn ihrer Bürger und Bürgerinnen, auf Lern- und Dialogbereitschaften, auf dem Willen zur Konfliktaustragung ebenso wie zum konstruktiven Konsens, dem Respektieren von Mehrheitsentscheidungen ebenso wie von Minderheitsanliegen, einer funktionsfähigen Parteienlandschaft, kurz: auf einer «demokratischen Gesinnung». Das deklamatorische und unkritische «Bekenntnis» zu den Volksrechten in der politischen Arena allein garantiert die demokratische Gesinnung noch nicht, namentlich dann nicht, wenn Reformbefürworter im gleichen Atemzug in die Nähe von «Volksgegnern» gerückt und damit moralisch abqualifiziert werden.

Schliesslich ist zu bedenken, dass sich die Legitimationsgrundlagen unseres Staates nicht in den direktdemokratischen Komponenten unserer Staatsform erschöpfen. Freiheitsrechte, rechtsstaatliche und sozialstaatliche Einrichtungen, Marktwirtschaft, Ausgleich und Verständigung zwischen Landesteilen, religiösen und sozialen Gruppierungen, Bundesstaatlichkeit – auch sie bilden tragende Pfeiler unseres Gemeinwesens. Daraus folgt beispielsweise, dass die Funktionen von Initiative und Referendum im Systemganzen, ihr Verhältnis etwa zur Problemlösungskapazität des Staates oder zur marktwirtschaftlichen Ordnung, ebenfalls zu diskutieren sind.

Vom Zustand der Volksrechte

Den realen Zustand der Volksrechte in der gegenwärtigen Schweiz zur Kenntnis nehmen heisst, ihre wirkliche Funktionsweise zu untersuchen und dabei namentlich die Veränderungen wahrzunehmen, welche sich in unserer Demokratie in den letzten Jahrzehnten abgespielt haben. Erwähnt seien in Thesenform beispielsweise folgende Erscheinungen:

Infolge der sozialstaatlichen Entwicklung hat sich die Zahl referendumspflichtiger Erlasse vor allem in den letzten Jahrzehnten stark erhöht – bei gleichzeitig steigender Delegation von Entscheidungen an Bundesrat, Bundesverwaltung und Justiz («Verrechtlichung»). Ein weites (Politik-)Feld führt tendenziell zu einem zunehmenden Gebrauch der Volksrechte.

Der Einfluss von (oft auf Besitzstandswahrung ausgerichteten) Interessengruppen hat weiterhin zugenommen. Mit ihrem Drohpotential im Vorverfahren der Gesetzgebung (aber auch im parlamentarischen Verfahren) haben sie aus Volksrechten teilweise auch Verbandsrechte und aus der transparenten Abstimmungsdemokratie auch eine Verhandlungsdemokratie gemacht. Die politische Macht verlagert sich auf diese Weise zunehmend an nicht demokratisch legitimierte und nicht transparente Gruppen.

Volksrechte werden zunehmend instrumentalisiert; sie werden auch eingesetzt, wenn keine Chancen auf Erringung einer Volksmehrheit bestehen. Sie dienen als Vehikel für die (relativ billige) Propagierung nicht mehrheitsfähiger politischer Anliegen, ja sogar für kommerzielle Interessen, wie etwa ein Grossverteiler demonstriert hat.

In einer stark veränderten Kommunikationslandschaft spielen die Medien eine wachsende eigenständige politische Rolle, indem sie die politische Traktandenliste (mit)bestimmen und das Mediengerechte, das heisst das Unterhaltende, Popularisierbare, Personalisierbare, Emotionalisierbare und Simplifizierbare der Politik, in den Vordergrund rücken. Politik wird immer mehr in den Medien «inszeniert». Die Bedeutung des professionellen und ressourcenabhängigen Marketings nimmt bei Wahlen und Abstimmungen stetig zu und entscheidet auch über Erfolg und Misserfolg politischer Inhalte mit.

* Der Autor ist ordentlicher Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel und als Ständesvertreter von Baselland aktiver Parlamentarier auf Bundesebene.

Es stellt sich deshalb die bedrückende Frage, ob dadurch die Chancen erhöht oder nicht vielmehr verringert worden sind, dass das Volk seine Meinung anhand sachhaltiger Informationen und auf Grund demokratischer Diskussionen bilden kann. Denn zur Demokratie gehören nicht nur Volksabstimmungen, sondern auch und gerade vorgängige Meinungsbildungsprozesse, welche die Tragweite einer Vorlage zu erhellen vermögen und dadurch die Voraussetzung für «richtige» Volksentscheide bilden.

Gegenstand und Grenzen der Volksrechte

Unsere Volksrechte sind für ein «Land ohne Aussenpolitik» entwickelt worden. Trotz der Einführung des Staatsvertragsreferendums 1921 verfügen wir über wenig Erfahrung, ob und wie sich die eingespielten politischen Binnenmechanismen auch für die demokratische Verankerung einer nach aussen glaubwürdigen und unseren Interessen dienenden Aussenpolitik eignen. Angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung unseres Landes liegt hier eine der grossen Herausforderungen, die kreativ-konstruktiv anzugehen ist und nicht mit rhetorischen Bekenntnissen übergegangen werden darf.

Initiative und – vor allem – Referendum knüpfen an unsere Formen der Rechtssetzung an: an Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen. Wichtige, die Allgemeinheit stark betreffende Anliegen werden aber häufig in andere Staatsakte gekleidet (zum Beispiel einfache Bundesbeschlüsse). Soll das Volk über alle wichtigen Fragen entscheiden können, drängt sich eine Reform des Gegenstandes der Volksrechte (und der Rechtssetzungsformen) auf.

Die rechtlichen Grenzen des Initiativrechts werden zunehmend zum Gegenstand politischer und rechtlicher Auseinandersetzungen. Dabei ist nicht nur umstritten, wo im Einzelfall die Grenzen auf Grund geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechts zu ziehen seien, sondern es schimmert vermehrt die vor-rechtsstaatliche Auffassung durch, die Volkssouveränität ertrage keine solchen Grenzen, da das Volk «alles könne und dürfe» – eine gefährliche Sicht, die verkennt, dass die Aktivbürgerschaft als Organ im Rahmen der Rechtssetzung auch an übergeordnete rechtliche Schranken gebunden sein kann.

Der Gebrauch der Volksrechte wird immer leichter

Seit der «gestaffelten» Einführung von Volksinitiative und Gesetzesreferendum im Bund sind die sogenannten Opportunitätskosten der Volksrechte laufend gesunken, das heisst, der «Aufwand» zur Lancierung einer Initiative oder zur Ergriffung eines Referendums hat sich stark verringert – einmal durch die prozentuale Senkung des zu erreichenden Quorums der Unterschriftenzahlen (von 7,8 auf 2,2 Prozent bei Initiativen und von 4,8 auf 1,1 Prozent bei Referenden), aber auch durch die Erleichterungen der Unterschriftensammlung, namentlich durch die verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten. Eine neue Studie von Prof. Kleinewefers von der Universität Freiburg i. Ü. geht davon aus, dass der «Preis» für die Benutzung der Volksrechte in den letzten 100 Jahren um mindestens 80 Prozent gesunken sei.

Der wachsende Gebrauch der Volksrechte und die vielen Abstimmungen beanspruchen die Bundesbehörden stark – die Chancen einer kohärenten Politik werden dadurch – gelinde gesagt – nicht erhöht. (Ganz abgesehen von den steigenden Kosten: Nach einer neueren Untersuchung soll der Aufwand für eine eidgenössische Abstimmung zwischen 5 und 7 Millionen Franken betragen. Zurzeit sind 28 Volksinitiativen hängig oder befinden sich im Stadium der Unterschriftensammlung, was rund 170 Millionen Franken ausmachen würde.) Nimmt die Handlungsfähigkeit der «offiziellen Politik» aber ab, verstärkt sich die Vertrauenskrise, und es könnte dadurch der Nährboden für weitere Initiativen geschaffen werden. Zudem werden nicht nur die Behörden ge- oder überfordert: der «Verarbeitungskapazität» politischer Probleme sind auch im Volk Grenzen gesetzt. Der Informations-, Zeit- und Arbeitsaufwand lässt sich bei den einzelnen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern und vor allem auch bei den milizmässig organisierten Parteien nicht ins Unermessliche steigern. Insofern ist die These naiv, die Demokratie funktioniere um so besser, je mehr Volksabstimmungen durchgeführt würden!

Nun könnte dagegen eingewendet werden, die sich an der Urne manifestierende Zustimmungsrate des Volkes im Verhältnis zu den Parlamentsvorlagen und entsprechenden Anträgen sei nach wie vor relativ hoch, auch wenn das Vertrauen in die Politik der Bundesbehörden insgesamt im Abnehmen begriffen ist. In der Tat kann darin ein Zeichen der Akzeptanz der Politik der Bundesbehörden erblickt werden. Diese hohe Zustimmungsrate – sie betrug in den letzten vier Jahren fast 80 Prozent – kann aber auch auf die tiefen Höhen für die Inanspruchnahme der Volksrechte zurückgeführt werden. Und wenn zuweilen ins Feld geführt wird, die Zunahme von Initiativen und Referenden bilde einen sichtbaren Ausdruck

der wachsenden Unzufriedenheit mit der offiziellen Politik, so wird damit die Frage nicht beantwortet, wie es gelingen kann, «bessere» und mehrheitsfähige Lösungen zeitgerecht zu finden und zu beschliessen.

Überdies ist das politische Klima der Schweiz zunehmend von werthaltigen Antagonismen geprägt, die klare Mehrheiten in wichtigen Sachfragen erschweren oder gar verunmöglichen. Während früher das Referendum im Regelfall eine integrierende und befriedende Wirkung ausübte, scheint sich diese Funktion abzuschwächen. Ja es fragt sich sogar, ob knappe Mehrheitsentscheide in letzter Zeit nicht eher zu einer Zunahme polarisierender Tendenzen in unserer Gesellschaft geführt haben. Volksabstimmungen werden dementsprechend immer mehr als «Zwischenentscheide» angesehen, die es im nächsten Anlauf zu korrigieren gilt.

Sinkende Akzeptanz von Volksentscheiden?

Die Schlussfolgerung liegt nahe: Die Ausweitung der referendumsfähigen Rechtsakte, die Senkung des «Preises» zur Handhabung der Volksrechte, die Zunahme gesellschaftlicher Konflikte und gesellschaftlicher Polarisierungen und, damit verbunden, die gegenwärtige (und zum Teil auch nachhaltig geschürte) Vertrauenskrise haben zu einer steigenden Zahl von Initiativen und Referenden geführt. Es ist zu diskutieren, ob diese «Flut» eine wünschbare Aufwertung oder aber eine Abwertung und Gefahr für die Demokratie darstellt. Jedenfalls ist zu berücksichtigen, dass der Partizipationswille des Volkes nicht im gleichen Ausmass gestiegen ist – der Wille, den zusätzlichen Informationsaufwand auf sich zu nehmen, auch nicht.

Es wird zuweilen behauptet, «das Volk sei nicht dummer» als seine Vertreter und Vertreterinnen im Parlament. Das trifft zweifellos zu, führt aber am Kern des Problems vorbei. Die Frage lautet vielmehr: Kann das Volk seine Meinung unter den gleichen Bedingungen bilden wie das Parlament? Wird es beispielsweise ähnlich umfassend orientiert? Herrschen in der medial vermittelten Öffentlichkeit nicht andere Regeln als im Ratsaal? Volksentscheide aber, die mit schwacher Beteiligung – heute beträgt die sich an der Urne manifestierende Volksmehrheit im Schnitt knapp 20 Prozent des gesamten Volkes (das heisst der von den Beschlüssen betroffenen Wohnbevölkerung) – und bei einer schlechten Informationslage gefällt werden, verlieren an Legitimation und Akzeptanz – zum Schaden der Demokratie. Denn diese lebt auch davon, dass Lösungen beschlossen und umgesetzt werden können und nicht dauernd verhindert oder immer wieder von neuem in Frage gestellt werden.

Die hier herausgegriffenen Problemkreise sollen nicht den Eindruck erwecken, die Volksrechte hätten ihre Funktionen verloren. Vielmehr muss es darum gehen, die neueren Entwicklungen als fragwürdige (das heisst der Frage würdige) Erscheinungen überhaupt zur Kenntnis und auch zum Ausgangspunkt von Reformüberlegungen zu nehmen. Initiative und Referendum sind für die

Die Zukunft der direkten Demokratie in Europa

Einbusse bei den Volksrechten

In welchem Ausmass würde der Beitritt zur Europäischen Union (EU) die Volksrechte des Schweizervolkes beeinträchtigen und damit die direkte Demokratie tangieren? Diese juristische Frage wurde zur Zeit des Abstimmungskampfes über einen Beitritt der Schweiz zum EWR zu einem emotionalen Credo hochstilisiert. Nüchtern liest sich hingegen die an der Universität Münster in Westfalen verfasste Dissertation von Stephan Körkemeyer¹ mit dem Titel «Direkte Demokratie und europäische Integration». Der deutsche Doktorand geht dieser Frage mit einer objektiven Betrachtung der Normen ohne Berücksichtigung und Bewertung innenpolitischer Faktoren nach.

Jene Rechtsbereiche, welche gemeinschaftsrechtlich bereits geregelt sind oder im Falle ausschliesslicher Gemeinschaftskompetenzen geregelt werden können, reduzieren den Anwendungsbereich direktdemokratischer Institutionen. Körkemeyer gibt aber zu bedenken, dass die Übertragung von Hoheitsrechten zu einem gleichmässigen Kompetenzverlust aller Mitgliedstaaten führt. Der Kompetenzverlust in den repräsentativ verfassten EU-Mitgliedstaaten geht vor allem zu Lasten der nationalen Parlamente. Diese Kompetenzverschiebung stellt demnach eine Entparlamentarisierung der Rechtssetzung dar; für die direkte Demokratie der Schweiz ergibt sich mit der Beschränkung der Volksrechte ein zusätzlicher Effekt, den man als Entpopularisierung von Entscheidungsprozessen bezeichnen kann. Die Einschränkung der direktdemokratischen Rechte stellt damit einen Reflex des durch die Übertragung von Hoheitsrechten bewirkten Souveränitätsverlustes des Staatswesens insgesamt dar.

Ein Beitritt der Schweiz zur EU würde aber laut Körkemeyer, auch für die Gemeinschaft Pro-

¹ Stephan Körkemeyer: Direkte Demokratie und europäische Integration. Verlag Stämpfli + Cie AG, Bern 1995. 163 S.

² Thierry Tanquerel: Démocratie directe et intégration supranationale: quelle compatibilité, in: Présent et avenir de la démocratie directe. Actes du colloque de l'Université de Lausanne. George Éditeur S. A., Gené 1994.

Wie viel Demokratie?

Nicht von ungefähr zählt die Reform der Volksrechte zu den ersten vom Bundesrat zusammen mit der Nachführung der Verfassung präsentierten Reformprojekten. Die Volksrechte sind von grösster politischer Sensibilität. Sie sind über weite Strecken Identitätsfaktor für unser Volk. Und dennoch sind sie unter Beschuss geraten. Da und dort begann man zu zweifeln, ob die Entscheidungsfähigkeit der demokratischen Institutionen noch gewahrt sei. Der Ruf nach Verbesserung der Glaubwürdigkeit und der Berechenbarkeit des politischen Handelns nach innen wie nach aussen wurde laut.

Die verfolgten Reformbestrebungen weisen freilich in unterschiedliche Richtungen. Es wird die Ausweitung der direktdemokratischen Instrumente verlangt, etwa mit der Einführung des Gesetzesreferendums, des konstruktiven Referendums, des Ausgaben- und Verwaltungsreferendums. Auf der anderen Seite wird eine Begrenzung der Volksrechte gefordert, da über sie Besitzstandswahrung gefördert und Reformen insbesondere in Richtung einer Revitalisierung verhindert würden. Der Bundesrat seinerseits wie auch ein Thesenpapier der FDP wollen die direkte Demokratie in einer Gesamtsicht erneuern. Sie knüpfen an Bestehendem an und bezwecken mit einer Reform die Wirksamkeit der Volksrechte in wichtigen Staatsakten zu verbessern. Schliesslich gibt es auch Kreise, die bestrebt sind, die Volksrechte für tabu zu erklären. Sie stellen sich kategorisch gegen jede Veränderung. Am Anfang einer Diskussion der Volksrechte muss aber die Besinnung auf deren Charakter stehen. Eine solche nimmt der Staatsrechtler Professor René Rhinow unter anderem in seinem Artikel vor.

cs.

Schweiz unerlässliche und identitätsstiftende Elemente des politischen Systems. Ihre Chancen zur «responsiven» und dialogischen Vermittlung zwischen Volk und repräsentativen Organen (namentlich Parlament und Regierung), ihre in unserem Konkordanzsystem wichtige Oppositionsfunktion, die Ermöglichung einer «Rückbindung» der Behörden an den Willen des Volkes auch zwischen den Wahlen, ihr integratives Potential rechtfertigen, ja erfordern es, sie auch in Gegenwart und Zukunft «zu pflegen». Pflegen heisst «Sorge tragen», und Sorge tragen verlangt eine wohlwollend-kritische Weiterentwicklung im Rahmen unserer staatlich-gesellschaftlichen Grundwerte.

Dies gelingt aber nur, wenn der Wille obsiegt, die Volksrechte in ihrer gegenwärtigen Ausprägung nicht als Heiligtum, sondern als lebendige und damit veränderungsfähige (und teilweise veränderungsbedürftige) Instrumente aufzufassen. Muss sich die halbdirekte Demokratie nicht gerade dann bewähren, wenn sie sich selbst zum Gegenstand macht?

bleme aufwerfen. Die Revision des Vertrages über die Europäische Union ist bereits in Vorbereitung. Jede Vertragsänderung der EU tritt nur in Kraft, wenn sie von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Dieses «Blockade-Potential» würde sich nach einem Beitritt der Schweiz spürbar erhöhen. Denn nach den verfassungsrechtlichen Vorschriften der Schweiz würden Änderungen der Unionsverträge dem fakultativen Referendum unterliegen. Solche Überlegungen wurden auch schon von Schweizern geäussert, wie etwa von Thierry Tanquerel².

Das Buch von Körkemeyer räumt den spezifisch schweizerischen Problemen in bezug auf die Berührungspunkte von Verfahren nationaler direkter Demokratie mit dem europäischen Integrationsprozess einen breiten Raum ein. Daneben werden aber auch die Volksbeteiligung aller Mitgliedstaaten der EU betreffend Beitritt zur EU und Entwicklung der EU systematisch dargelegt. Bei dieser Nebeneinanderstellung der verschiedenen Verfassungen bezüglich der Mitwirkungsrechte des jeweiligen Staatsvolkes wird dem schweizerischen Leser unweigerlich bewusst, wie weit die Beteiligung des Schweizervolkes im Verhältnis zu den übrigen europäischen Staaten in das Gesetzgebungsverfahren hineinreicht und wie selbstverständlich dies für den Bürger hier ist.

Die Äusserung Körkemeyers, die Schweiz mit ihren stark entwickelten Volksrechten könnte als Modell für einen europäischen Bundesstaat dienen, klingt sehr schmeichelhaft für unser Land; ob allerdings die Prinzipien der direkten Demokratie von einem nationalen zu einem internationalen Anwendungsbereich fortschreiten werden, hängt von der zukünftigen Entwicklung der Union ab.

Elisbeth Wiederkehr Schuler

Verantwortlich für diese Seite: Claudia Schoch

Das nächste «Staatspolitische Forum» erscheint am 1. November.