

**Polis - Hrsg. Georg Kreis - Sammelband zur Volksinitiative  
erscheint Dez. 2015 im NZZ-Verlag**

**Andreas Gross**

## **Zur sanften Renovation einer 125 Jahren alten, ebenso revolutionären wie modernen Errungenschaft**

Bevor wir uns über die Medizin zu verständigen suchen, sollten wir uns wenigstens bezüglich der Diagnose einig sein. Ist es also wirklich das Volumen der Volksinitiativen, welche das grösste Problem der schweizerischen Direkten Demokratie darstellt. Sind es tatsächlich zu viele?

Zwar gehört das Reden von der Initiativenflut in Bundesbern gleichsam zum guten Ton. Es hat sich eingebürgert in den vergangenen Jahren. Das Parlament werde überschwemmt von Volksinitiativen heisst es, die Parteien würden sie missbrauchen, Bundesrat und Parlament blieben keine Zeit mehr für Wesentlicheres. Und wer so redet, der weiss auch gleich, was zu tun ist: Das Unterschriftensammeln erschweren, die notwendigen Unterschriftenzahlen erhöhen, das verbindliche Initiativrecht zu einem unverbindlichen Antragsrecht kastrieren – kurzum die Einflussmöglichkeiten engagierter Bürgerinnen und Bürger zurückbinden, und dadurch die repräsentative Autonomie des Bundeshauses stärken.

Solche Momente irriger Perzeptionen sind nicht neu. Bereits Mitte der 1930er Jahre meinte der Bundesrat, es gäbe zu viele Volksinitiativen; 1933 waren inmitten der grössten Wirtschaftskrise erstmals sechs statt wie seit 1891 jährlich maximal bloss drei Volksinitiativen lanciert worden. Anfangs der 1970er Jahre – die 68er hatten die Volksrechte entdeckt und begannen sie für die Modernisierung der Gesellschaft, für den ökologischen Umbau und die Gleichberechtigung der Frauen zu nutzen – waren es durchschnittlich sechs pro Jahr und wieder prägte man, diesmal Bundesrat Kurt Furgler, einen

Abbau-Begriff: Er sprach von der Notwendigkeit, die Demokratie zu «verwesentlichen».

Als ob es nicht zur Freiheit und zur Demokratie gehört, Unterschiedliches als wesentlich zu empfinden und auf die öffentliche, politische Tagesordnung stellen zu wollen. Furglers Antrag, die für Volksinitiativen und Referenden notwendigen Unterschriftenzahlen zu verdoppeln, hatte freilich damals auch eine objektive Basis: Mit der Einführung des Frauenstimmrechtes hatte sich die Zahl der Stimmberechtigten etwas mehr als verdoppelt. Die Mehrheit der Kantone sowie der Bürgerinnen und Bürger stimmte 1977 Bundesrat Furglers Vorschlag zu. Doch nach einem kurzen Einbruch wurden aus den initiativen Spitzenwerten der 1970er Jahre die Durchschnittszahlen der 1980er und 1990er Jahre: Fast zehn Volksinitiativen wurden nun jährlich lanciert. Und es war Bundesrat Koller, der sich von diesen Zahlen blenden liess und sie zum Anlass nahm, zu versuchen, die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger an sich zu schmälern. Glücklicherweise scheiterte er damit aber schon im Parlament.

Koller machte den gleichen Doppel-Fehler wie jetzt wieder all jene, die von einer Flut reden und glauben, mit der Axt durch das Unterholz der Direkten Demokratie hauen zu müssen: Die Zahl der Volksinitiativen ist nicht biologischer Natur, sondern Ausdruck der von einigen BürgerInnen als ungelöst erachteten gesellschaftlichen Nöte und Probleme, der politischen Schwierigkeiten, Kompromisse zu finden, welche ausreichend befriedigen, sowie des gesellschaftlichen Bedarfs an Reformen und neuen Perspektiven, welche im Umfeld des Bundeshaus zu wenig zur Sprache kommen und deshalb von aussen eingespeist werden müssen in den politischen Betrieb.

Zweitens wird übersehen, dass im Unterschied zu den ersten 90 Jahren der Geschichte der Direkten Demokratie heute viel mehr der lancierten Volksinitiativen auch an der Unterschriftensammel-Hürde scheitern und Bundesrat sowie das Parlament gar nie beschäftigen. Seit den 1960er Jahren wagen sich viel mehr Einzelpersonen und Bürgergruppen, die sich ausschliesslich wegen und für ihre Sache zusammenfinden, an eine Volksinitiative – in den vergangenen 15 Jahren auch beflügelt durch Vollerfolge, die einige unter ihnen erleben durften. Beide unterschätzen aber immer noch oft die organisatorischen und kommunikativen Probleme, die es dabei zu meistern gilt, bereiten sich zu wenig umsichtig vor, wollen zu schnell lancieren und scheitern dann an der eben trotz aller neuen elektronischen und digitalen Mittel nicht zu unterschätzenden Hürde, innert 18 Monaten 100'000 gültige Unterschriften zu sammeln.

## **I: Diagnose - Kein quantitatives Problem**

Zwar sind Ende der 2000er Jahre in einem Jahr tatsächlich wieder wie 1999 mit 20 fast doppelt so viele Volksinitiativen eingereicht worden wie dies normalerweise in einem Jahr der Fall ist, doch waren es in den vergangenen 12 Jahren (2003-2015) insgesamt nicht mehr als in den drei Legislaturperioden zuvor (1991-2003). Vor allem sind 2013 und 2014 mit je zehn lancierten Volksinitiativen aber auch noch nie so viele jährlich gescheitert und haben die notwendigen Unterschriften in der gebotenen Frist nicht zusammengebracht. Schliesslich hat auch das gegenwärtige Wahljahr weniger Initiativen provoziert wie früher – es dürften 2015 etwa halb so viel werden als 2014; von den Parteien 2015 wählten nur die SVP, die Grünen und die Jusos wiederum dieses Agitationsinstrument. Und an der Unterschriftenhürde gescheitert ist 2015 bereits auch wieder eine Initiative, und es dürfte nicht die letzte gewesen sein dieses Jahr.

Erst zum zweiten Mal in der 125 jährigen Geschichte der eidgenössischen Volksinitiative sind in den vergangenen vier Jahren mehr lancierte Volksinitiativen an der Unterschriftenhürde gescheitert und nicht zustande gekommen als mit genügend Unterschriften eingereicht worden (erstmalig war dies zwischen 1988 und 1991 der Fall). Schon zweimal sind während vier Jahren mehr Volksinitiativen eingereicht worden als in den vergangenen vier Jahren. Nur in einer Beziehung brachte die vergangene Legislatur bezüglich Direkter Demokratie einen Rekordwert hervor: Noch nie wurde so viele Volksinitiativen von den Initianten wieder zurückgezogen bevor sie zur Volksabstimmung gelangten. Dies geschieht aber meist nur dann, wenn das Parlament das Anliegen der Initianten aufnahm und ihnen direkt oder indirekt ein Stück entgegenkam. Damit konnten die Initianten ohne neue Verfassungsgrundlage und ohne Volksabstimmung die Gesetze in ihrem Sinne verändern. Dies bedeutet wiederum, dass das in der Schweiz auf Kooperation zwischen den Institutionen der Direkten Demokratie funktioniert: Das Parlament fühlt sich nicht einfach überlassen oder verschliesst die Augen gegenüber den Anliegen der Initiativen Bürgerinnen und Bürger, sondern es kommt diesen entgegen wenn parlamentarische Mehrheiten dafür sichtbar werden. Beide vermögen dadurch Volksabstimmungen und die entsprechenden Belastungen der Gesellschaft zu verhindern.

Fazit: Von Initiativenflut oder direktdemokratischen Überschwemmungen – bezüglich der Referenden bewegen wir uns seit einiger Zeit unter dem Durchschnitt der vergangenen drei Jahrzehnte – kann keine Rede sein. Die Probleme der Schweiz mit den Volksrechten sind nicht quantitativer, sondern qualitativer Natur. Um diese abzu-

bauen, bedarf es weder einer Axt noch sonstiger Grobheiten, sondern feiner und präziser verfassungs-, steuer-, medien- und bildungspolitischer Reformen. Und bitte vergessen Sie nicht: Der Fiebermesser ist nicht verantwortlich für die Temperatur, die er Ihnen anzeigt; ebenso wenig wie der Spiegel für das Gesicht, das er Ihnen jeden Tag zeigt. Sie können den Fiebermesser vergrößern, den Spiegel zerstören: Die Krankheiten müssen Sie dennoch anders und klüger behandeln, um wieder zu gesunden.

## **II: Die kommunikative Macht der engagierten Bürgerinnen und Bürger**

Ebenso zur Diagnose eines Problems gehört die Einsicht in das Wesen einer Institution, ihrer Funktion und ihrer Leistung. Bezüglich der Direkten Demokratie erlaubt uns diese Einsicht den Kern dessen zu erfahren, weshalb so viele Menschen die Volksrechte so schätzen; ebenso gewinnen wir die Kriterien, die uns erlauben, Reformbestrebungen zu beurteilen in dem wir sagen können, ob sie wirklich leistungsfördernd sind, den Kern tatsächlich stärken.

Wer in der Schweiz unzufrieden ist mit den politischen Zuständen, sich über die Verschlossenheit des Parlamentes gegenüber Reformideen ärgert oder sonst wie überzeugt ist, anders könnte es viel besser werden, kann sich eines Mitwirkungsinstrumentes bedienen, das andere demokratische Volksbewegungen 150 Jahre zuvor vorerst in den Kantonen erkämpft, dort in einigen Kantonsverfassungen verankert und in längeren anstrengenden Auseinandersetzungen vor 125 auch in die Bundesverfassung übertragen hatten: Das Initiativrecht. Damit wollten die Pioniere der Direkten Demokratie Ideen und Reformanliegen zum Ausdruck verhelfen, die im Parlament entweder übersehen, verdrängt oder scheinbar schlicht keine Chancen hatten.

Da ausser der Mehrheit des Initiativkomitees niemand, auch kein Bundesrat oder keine Parlamentsmehrheit, die Volksabstimmung über eine ordentlich zustande gekommene Volksinitiative verhindern kann, verschafften diese Pioniere der Direkten Demokratie den nachfolgenden Generationen engagierter Bürgerinnen und Bürger eine kommunikative Macht, die ihnen in der bloss indirekten Demokratie fehlt: Sie können der Gesellschaft jederzeit die Diskussion einer Frage aufdrängen, selbst wenn diese aus irgendwelchen Gründen eine solche meiden möchte. Und da die Diskussion eines Themas bekanntlich die Bedingung, wenn auch noch nicht die Garantie dafür ist, dass sich in diesem Themenbereich etwas ändert, verschafft das Initiativrecht engagierten Bürgerinnen und Bürger ein grosses Stück

Freiheit. Freiheit im alten republikanischen Sinn, wonach wir in dem Massen frei sind, als wir gemeinsam mit anderen auf unsere Lebensumstände Einfluss neben und sie mitgestalten können. Systemisch gesehen bedeutet dies eine feinere Verteilung der Handlungsmacht; keine Institution hat mehr das Monopol zur Festsetzung der öffentlichen Tagesordnung. Jeder und jede kann das zur Diskussion bringen von dem sie sich eine Verbesserung der Lebensumstände erhoffen.

Politik kann man als die Summe aller Anstrengungen und Kräfte verstehen, welche auf die Gestalt unserer Lebenswelt und die Form unserer Gesellschaften einwirken. Die Demokratie wäre das Gesamtkunstwerk - oder eben das Mosaik aller Regeln, Institutionen, Verfahren und Qualitäten, welche garantieren, dass zumindest alle Bürgerinnen und Bürger frei sein können und die damit verbundenen Konflikte ohne Gewalt im Interesse der meisten ausgetragen und überwunden werden können.

Das heisst: In einer Demokratie verfügen alle Bürgerinnen und Bürger über das gleiche Recht, auf die Gestaltung der Gesellschaft einzuwirken. In einer direkten Demokratie sogar noch ausgeprägter als in einer bloss indirekten. Die Verfassung einer Demokratie ermächtigt sie in gleichem Masse, frei und somit politische Akteure sein zu können. Die Währung der Politik, die Form dieser Einflussnahmen und Wirkungen, ist die Macht. Mit ihrer demokratischen Verfassung haben die Bürgerinnen und Bürger jedem Menschen einen Anteil Macht verschafft, jedem Bürger und jeder Bürgerin ab dem 18. Altersjahr sogar noch etwas mehr.

Dennoch ist Macht für viele ein negativer, ja schmutziger Begriff. Weshalb eigentlich? Sind sich viele ihrer Macht nicht bewusst? Oder wissen sie nicht, wie sie sie wahrnehmen können? Oder konnten sie sie noch nie erfahren und sich ihrer somit auch nicht wirklich bewusst werden? Liegt vielen Menschen deshalb die Ohnmacht näher als die Macht, auch wenn sich dies in einer Demokratie seltsam anhört? Oder erfahren so viele Menschen Macht als Objekt und nicht als Subjekt, wie es der demokratische Anspruch wäre? Das heisst, sie erfahren sich als jene, auf welche Macht ausgeübt wird und nicht als solche, welche ihre Macht in der Gesellschaft zur Geltung bringen können. Verwechseln sie deswegen so oft die Macht mit der Gewalt?

Oder hat der schlechte Ton dieses Begriffs mit seiner negativen Definition zu tun, die heute unter den meisten von uns leider vorherrscht? So etwa in Anlehnung an das nun schon über 100jährige, lebensgeschichtlich von der kaiserlichköniglichen Obrigkeit geprägten negativen Begriffsverständnis des Soziologen Max Weber (1864-1920), wonach Macht die Kraft ist, jemanden zu einem Handeln ver-

anlassen zu können, die nicht seinem eigentlichen Willen oder gar seinem Interesse entspricht. Die Demokratie wird heute von den meisten sehr geschätzt; die direkte Demokratie, welche die politische Macht im Staat weit besser verteilt als die bloss indirekte und den Bürgerinnen und Bürgern weit mehr von ihr überlässt, ganz besonders.

### **III: Institutionalisierung der Republikanischen Freiheit**

Dennoch machen sich die meisten dieser Liebhaber der Demokratie einen negativen Machtbegriff zu Eigen. Weshalb dieser Widerspruch? Gleicht diese widersprüchliche Haltung nicht der unmöglichen Vorstellung eines Fussballspielers, der zwar gerne Fussball spielt und gerne Tore schießt, den Ball, gleichsam die Währung des Spiels, aber hasst? Dabei wissen wir doch, dass die grössten Fussballkünstler wie Lionel Messi oder früher der Karli Odermatt den Ball nicht nur lieben, sondern mit den Füßen gleichsam zu streicheln wissen, bevor sie ihn im tiefen Eck zu versenken pflegen.

Jedenfalls ist im Fussball jedem klar, was in der Politik den meisten fremd zu sein scheint: Wer schöne Tore schießen will, muss mit dem Ball umgehen können. Genauso kann kein guter Demokrat und frei sein, wer ein negatives, ja gebrochenes Verhältnis zur Macht besitzt. Da ist es wichtig zu wissen, dass es auch positive Machtverständnisse gibt, die mit den demokratischen Ansprüchen vereinbar sind und deshalb als Bausteine der Demokratie ins öffentliche Bewusstsein gehoben und dort gestärkt werden müssen. Denn sie verleiten uns nicht zur Passivität, sondern ermutigen uns zum Handeln.

Eine der begnadetsten Steinhauerinnen eines positiven Machtverständnisses, das ohne gewollte oder ungewollte negative Nebenwirkungen für die Demokratie auskommt, war die politische Philosophin Hannah Arendt (1906-1975). Für sie bedeutet Macht die Fähigkeit von Menschen, sich zusammenzufinden und gemeinsam auf die Gesellschaft einzuwirken, zu handeln. Je mehr Menschen gemeinsam für ähnliche Ziele zu handeln verstehen, desto mehr Macht können sie realisieren; das heisst, desto besser gelingt es ihnen, die Lebenswelt und die Beziehungen der Menschen zueinander in ihrem Sinn zu gestalten.

Dabei betont Hannah Arendt, dass in jedem Menschen Macht als Potential schlummert, er diese aber nur zusammen mit anderen realisieren kann. Mit anderen Worten: Zwar kann man mit viel Glück und einigem Talent möglicherweise alleine reich werden, doch politisch kann man alleine höchstens verzweifeln. Politisch kann uns nur dann

etwas gelingen, wenn wir verstehen, zusammenzufinden, uns zu organisieren, lernen, gemeinsam zu handeln. Alleine lassen wir die Macht, die als Möglichkeit in uns schlummert, verkümmern; alleine bleiben uns bloss die Ohnmacht und die Verzweiflung. Mit vielen anderen könnten wir aber Berge versetzen; wir müssen sie erst finden, uns untereinander verständigen, einander überzeugen, wie wann was weshalb gemeinsam zu tun ist.

Wer also anderen Menschen aus dem Weg geht, ihnen ausweicht, statt auf sie zu geht, der muss sich nicht wundern, wenn er sich ohnmächtig fühlt. Er wird wohl nicht einmal seine institutionalisierte Bürgermacht, das wählen und abstimmen, wahrnehmen, die er auch alleine realisieren könnte. Denn mit den vielen Anderen ist ihm eigentlich längst die ganze Gesellschaft fremd geworden, die mitzugestalten die Freiheit ihn einlädt. So verkommt auch die Freiheit zum Missverständnis, von allen anderen einfach in Ruhe gelassen zu werden. So wie der Frieden mit der Ruhe auf dem Friedhof verwechselt wird. Der Friedhof, auf dem es kein Leben und kein Handeln mehr gibt und wo sich eine Macht der anderen Art durchgesetzt hat: Der Tod.

#### **IV: In der ausformulierten Volksinitiative liegen die Bürgermacht und der Anlass zur Kooperation**

In der laufenden Diskussion um die Reform der Volksrechte werden auch Vorschläge geäußert, welche die Stellung des Parlamentes im Prozess einer Volksinitiative aufwerten wollen und letztlich deren Kern, dort wo die Macht der Bürgerinnen und Bürger liegt, jederzeit eine Volksabstimmung herbeiführen zu können, auflöst. Diese Vorschläge zielen auf eine Domestizierung der Volksinitiative und zu einer Gewichtsverlagerung zugunsten des Parlamentes, was die Handlungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger schwächt.

Um dies zu begreifen, hilft ein genauer Blick auf die gegenwärtige und sehr sachdienliche Interaktion zwischen direkter und indirekter Demokratie. In der Schweiz spielt die direkte mit der indirekten Demokratie zusammen; anders als in den US-Bundesstaaten, wo sie sich fast feindlich gegenüberstehen. Das tut der Sache und damit allen Bürgerinnen und Bürgern gut. Denn eine Volksinitiative geht nicht einfach am Parlament vorbei oder darüber hinweg, sondern wendet sich durch das Bundeshaus hindurch via Bundesrat und Parlament an alle Stimmberechtigten.

So werden die notwendigen Unterschriften nicht in einer Art Volkskanzlei, sondern in der Bundeskanzlei abgegeben, gewissermassen

das Sekretariat des Bundesrates und der Bundesverwaltung. Diese prüft, ob die betreffende Volksinitiative rechtmässig zustande gekommen ist, und reicht sie dann weiter an das zuständige Departement, welches das Anliegen aus allen möglichen Blickwinkeln ausleuchtet und beurteilt. Der Bundesrat diskutiert das Volksbegehren und stellt der Bundesversammlung einen Antrag, ob es dem Volk Zustimmung oder Ablehnung empfehlen oder einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative vorlegen wolle. Das dauert meist etwa ein Jahr. Etwas mehr als ein weiteres Jahr nehmen die parlamentarischen Beratungen in Anspruch. National- und Ständerat setzen sich in ihren Kommissionen und Sessionen insgesamt gegen zehn Stunden lang mit dem Inhalt der Volksinitiative auseinander, meist nach Anhörung von Vertretern des Initiativkomitees, betroffenen Interessengruppen und wissenschaftlichen Experten.

Entscheidend ist, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier nicht abschliessend über eine eidgenössische Volksinitiative zur Änderung der Bundesverfassung entscheiden dürfen. Ihre Aufgabe ist das erste öffentliche Nachdenken und die Beratung der Initiative gleichsam auch zur Einstimmung der interessierten Bürgerschaft auf die Sache sowie eine Empfehlung an die Stimmberechtigten.

Dabei hat die Bundesversammlung für den Fall, dass sie mehrheitlich das von der Initiative aufgeworfene Anliegen teilt, es anders aber glaubt besser umsetzen zu können, die Möglichkeit, den Stimmberechtigten einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zu unterbreiten. Im Falle eines direkten Gegenvorschlags kommt dieser zusammen mit der Initiative zur Abstimmung, die Stimmdenden haben dann also die Auswahl zwischen drei Optionen: Status quo, Änderung der Verfassung im Sinne der Initiative oder Verfassungsänderung im Sinne der Mehrheit der Bundesversammlung. Seit 1987 können die Reformer unter den Stimmdenden in einer Stichfrage auch ihre Präferenzen zum Ausdruck bringen.

Von einem indirekten Gegenvorschlag ist dann die Rede, wenn die Mehrheit der Bundesversammlung meint, dem Anliegen der Initianten könne auch ohne Revision der Bundesverfassung entsprochen werden; die Änderung eines Gesetzes sei ausreichend. Die Initianten können in diesem Fall auf einer Volksabstimmung über ihre Initiative bestehen oder mit dem Rückzug ihrer Initiative warten, bis eine möglicherweise durch ein Gesetzesreferendum ausgelöste Volksabstimmung über den indirekten Gegenvorschlag positiv ausgegangen ist.

Dieses mittlerweile fein austarierte vielgleisige Zusammenspiel zwischen den Akteuren der indirekten und der direkten Demokratie



leistet einiges und ist die Zeit wert, die es in Anspruch nimmt. Es integriert nicht nur das offene System, erhöht die Intensität und die Reichweite der Diskussion und gibt dem Allgemeinwohl mehr Chancen, sondern erhöht auch die Einflussmöglichkeiten der Initianten. Deren vollumfängliche Erfolgchancen, das heisst der Gewinn einer Mehrheit der Stimmenden und der Stände bei einer Volksabstimmung, liegen bei nur etwa zehn Prozent. 40 Mal sind den 180 seit 1980 zustande gekommenen Volksinitiativen von der Bundesversammlung direkte Gegenvorschläge mitgegeben worden, worauf 26 Initiativen zurückgezogen und sechs weitere in der Volksabstimmung von einer Mehrheit der Stimmenden und der Stände angenommen wurden. Berücksichtigt man auch die indirekten Gegenvorschläge, so lässt sich sagen, dass dank diesem Zusammenspiel fast die Hälfte der Initiativen in ihrem Sinne die Gesetzgebung und die Lebenswirklichkeit in der Schweiz beeinflussen können.

Den meisten Volksinitiativen liegt eine Kritik am Parlament zugrunde. Sie monieren, dass das Parlament es vergessen, verdrängt oder sonst unterlassen habe, ein Problem so wie sie es für richtig halten anzugehen. Hätten die Initianten Vertrauen ins Parlament, dann würden sie auf den mühsamen Weg der Volksinitiative verzichten und ein Parlamentsmitglied von einem entsprechenden Vorstoss überzeugen. Deshalb wird die an sich auch bereitstehende direktdemokratische Handlungsoption, die Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung und der Hoffnung, das Parlament würde dann schon den richtigen Weg zur Realisierung dieses Anliegens finden, nur ganz selten ergriffen; von den über 300 seit 1891 lancierten Volksbegehren hatten nur elf die Form der allgemeinen Anregung, wovon wiederum nur vier zur Volksabstimmung kamen, die letzte von ihnen 1976!

Deshalb widerspricht der Reformvorschlag der Freiburger Professorin und Rektorin Astrid Epiney, inskünftig nur noch Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung vorzusehen und deren Schicksal dem Parlament zu überlassen, völlig der direktdemokratischen Kultur, wie sie sich in den letzten 100 Jahren entwickelt und stellt den machtpolitischen Kern des Erfolgs der Direkten Demokratie zur Disposition. Epineys Vorschlag würde auf eine Domestizierung der Volksinitiative durch das Parlament hinauslaufen, welche nur noch jener kleinen Minderheit engagierten Bürgerinnen und Bürgern entsprechen würde, die dem Parlament vertrauen – doch dies sind nur 2% jener, die seit 124 Jahren Volksinitiativen verantwortet haben.

## **V: Der Kern des Problems: Die Schnittstelle zwischen Direkter Demokratie und den Menschenrechten**

Die Probleme mit der Direkten Demokratie sind heute also nicht quantitativer sondern spezifisch qualitativer Art. Sie zu beheben heisst, ein längst fälliges Defizit der schweizerischen Demokratie anzugehen: Ihre institutionelle Versöhnung mit dem Schutz der Grund- und Menschenrechte, ihrerseits die Garantie der liberalen Freiheiten.

Im Fussball unterscheidet man bekanntlich das Spiel um den Ball vom Spiel auf den Mann. In einer Zeit, in dem sich auch der Frauenfussball etabliert hat, müssen wir wohl besser unterscheiden zwischen dem Spiel auf den Ball und dem Spiel auf die ballführende Person. Einen ähnlichen Unterschied lässt sich in der Politik machen, genauer gesagt in der Direkten Demokratie, noch präziser bei den Volksinitiativen. Von den sieben zwischen 1893 und 1979 von Volks- und Ständemehrheiten angenommenen Volksinitiativen ging es sechsmal um den Ball, d.h. um ganz bestimmte Sachanliegen wie das Verbot eines bestimmten Schnapses, um die Einführung der Proporzwahl, um das Staatsvertrags-Referendum, die Rückkehr der Direkten Demokratie und zweimal um das Verbot von Spielbanken.

Von den seit 1979 lancierten und von Volk und Ständen mehrheitlich angenommenen 14 Volksinitiativen ging es nur noch bei der knappen Mehrheit um den Ball, wie den lohnarbeitsfreien 1. August, den Schutz der Alpen oder der Hochmoore, den Beitritt zur UNO, das Verbot von Genfood oder das AKW-Moratorium. Nicht weniger als sechs Mal wurde auf Personen gespielt: Es ging um Gewaltkriminelle, Sexualstraftäter, Pädophile, Muslime, Einwanderer und Kriminelle ohne Schweizer Pass.

Mit Ausnahme der Muslime und Einwanderer dürften diese Menschen für viele Schweizerinnen und Schweizer eher schräge Vögel sein, um es vornehm auszudrücken, ganz gewiss jedoch keine von ihnen besonders geschätzten Persönlichkeiten. Doch wie auch immer. Auch sie sind Menschen, die gemäss der ebenso von Volk und Ständen angenommenen Bundesverfassung über Grundrechte verfügen, die auch von Parlaments- oder Volksmehrheiten nicht einfach über den Haufen geworfen werden dürfen. Auch sie dürfen nicht willkürlich behandelt werden, ebenso wenig unverhältnismässig oder so, dass ihre Kinder mehr bestraft werden als sie selber. Zumal diese Grundrechte als Menschenrechte sogar kontinental geschützt sind, vom Strassburger Gerichtshof für Menschenrechte, einer revolutionären Errungenschaft, die Europa 1953 eingerichtet hat als Lehre aus den Katastrophen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In

jener dunklen Zeit wurden die Grundrechte von Millionen von Menschen sogar von ihren eigenen Staaten dauernd verletzt.

Wer politisch und vor allem direktdemokratisch auf die Person, beziehungsweise Personen, zielt, hat also ein Problem. Auch er muss sich an das Recht halten, wie alle, die Macht ausüben. Auch dies verlangt die Bundesverfassung. Er muss Umsicht walten lassen. Er kann ganz gewiss den Umgang mit diesen Personen besonders gestalten, darf dabei aber nicht deren Grundrechte in Frage stellen.

Doch genau an dieser Umsicht haben es die meisten Verantwortlichen dieser personenzentrierten Volksinitiativen fehlen lassen. Weshalb ihre Volksinitiativen nicht so verwirklicht werden konnten, wie sie sich dies vorgestellt haben. Denn das Parlament ist bei der Gesetzgebung gehalten, auch die übrigen Verfassungsbestimmungen zu beachten, nicht nur jene, welche die bestimmte Volksinitiative eben geschaffen hat. Und genau dies schafft Unmut.

Die Anhänger und Zustimmenden der genannten Volksinitiativen – immerhin die Mehrheit der Stimmenden - beklagen sich, dass der Volkswillen missachtet worden sei, dass Bundesrat und Bundesversammlung das Volk und die Volksrechte missachten würden. Diese wiederum sagen zu Recht, dass ja das gleiche Volk der Bundesverfassung zugestimmt hat. Und wegen einer einzelnen Änderung dürfen nicht alle anderen vom Volk angenommenen Bestimmungen der Verfassung ausser Kraft gesetzt werden. Aus diesem schwerwiegenden Dilemma können wir uns nur befreien, wenn wir den Mut haben, Volksbegehren nicht mehr zur Volksabstimmung zuzulassen, welche die in der Verfassung genannten Grundrechte der Menschen verletzen.

Das würde einen zusätzlichen Satz in der Bundesverfassung nötig machen, mit dem die Bundesversammlung – National- und Ständeräte – veranlasst werden, nur noch solche Volksbegehren zur Volksabstimmung zu bringen, die keine Grundrechte verletzen, beziehungsweise die Volksinitiative so zu präzisieren, dass dies nicht mehr der Fall wäre, wenn diese Volksinitiative von der Mehrheit der Stimmenden und der Stände angenommen würde. Durch eine Erweiterung der in der Bundesverfassung genannten Ungültigkeitsgründe, beispielsweise mit dem Hinweis, dass die Volksinitiative nicht im Widerspruch zu schweizerischen Verfassungsgrundsätzen, Verfahrensgarantien oder den Grundrechten im Sinne der Europäischen Menschenrechts Konvention (EMRK) umgesetzt werden kann.

Da dies offenbar generell abstrakt durch eine weitere Gültigkeitserfordernis einer Volksinitiative aber kaum möglich zu sein scheint,

gilt es das Ziel, keine direkte oder indirekte Volksabstimmung über Grundrechte und andere grundsätzliche Errungenschaften der Schweizer Bundesverfassung, anders zu verwirklichen. Beispielsweise durch das Recht der Bundesversammlung, bei entsprechenden Zweifeln, die Volksinitiative mit einem Mehrheitsbeschluss an das Bundesgericht weiterzuleiten, mit dem Auftrag, die Volksinitiative durch minimale redaktionelle Eingriffe so zu redigieren, dass nach einer eventuellen Zustimmung durch Volk und Ständen die gesetzliche Umsetzung so erfolgen kann, dass auch im konkreten Anwendungsfall keine Beanstandung durch das Bundesgericht oder den Strassburger Menschenrechtsgerichtshof droht.

Eine solche feinere Einbettung der Direkten Demokratie ins Gesamtkunstwerk Demokratie würde nicht bedeuten, dass nicht auch über die Grundrechte nachgedacht und diese reformiert werden können. Doch müsste dies *explizit* geschehen. Das heisst, wer sie so umbauen möchte, dass sie selbst der bekanntlich bloss Minimalansprüche formulierende und schützende Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) widersprechen, der müsste erst eine Volksinitiative lancieren zur Aufkündigung der EMRK. Wer die Grundrechte so schmälern will, dass sie andere Bestimmungen der Bundesverfassung umdeuten, der muss diese Einschränkungen ebenso explizit aufzählen und deutlich machen. So kann man auch in der Demokratie auf den Mann spielen. Doch es dürfte mehr Bürgern klar werden, dass hier ein Foul angestrebt wird und diesem deshalb die Zustimmung verweigert werden sollte.

## **VI: Die Demokratie als Menschenrecht**

Es steckt wörtlich im Zentrum der Demokratie: Das Volk, der «demos». Und «Kratie» meint die Herrschaft, in der Demokratie eben die Volksherrschaft. Doch bedeutet die Demokratie auch die Allmacht des Volkes? Darf es unter seiner Herrschaft selber wirklich alles – so wie früher der «Souverän», beispielsweise der König, den das französische Volk ja unter anderem gerade wegen der Folgen dieser Allmacht gestürzt hat?

Vielleicht haben Sie die frühere freisinnige Zürcher National- und Ständerätin Vreny Spoerry auch noch im Ohr. In den 1990er Jahren pflegte sie jeweils am Radio und Fernsehen Volksentscheide knorrig nasal mit dem Satz zu kommentieren, der «Souverän» hätte nun entschieden. Punkt, Schluss. Als ob ein König, der alte «Souverän» vor-demokratischer Zeiten, entschieden hätte.

Doch der Begriff des Souveräns ist irreführend. Das zeigt sich schon daran, dass dort, wo es im Unterschied zur Schweiz in den vordemokratischen Zeiten, im Ancien Regime Frankreichs beispielsweise, tatsächlich einen König, den Souverän, gab, heute nicht mehr vom Souverän die Rede ist. Denn das revolutionäre französische Volk stürzte nach 1789 den König, köpfte ihn später sogar, erlag aber nie der Versuchung, sich an seine Stelle zu setzen. Es masste sich dessen Allmacht nicht an.

Das wird im bedeutendsten Dokument der Revolution, der *Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte* (EMB) vom 26. August 1789, welche später jeder französischen Verfassung vorangestellt wurde, sehr deutlich gemacht. Zwar stellt sie fest, dass die Bürger, hier die «Nation», der Ursprung der (Volks-)Souveränität sind; dass also die Bürger die einzige Quelle legitimer politischer Macht seien (Art.3). Doch gleichzeitig spricht sie allen Menschen Grundrechte, «Menschenrechte» zu, die unabhängig vom Willen der Nation gelten und auch von ihr zu achten seien. Ja sie sagt sogar, dass der Zweck des Staates nicht etwa die Ermächtigung der Bürger, sondern «die Erhaltung der natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechte» ist (Art 2). Im letzten Satz heisst es dort: «Diese Rechte sind Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung».

Mit der Demokratie wurden also gleichzeitig auch die Menschenrechte begründet. Menschenrechte, die unabhängig vom demokratisch manifestierten Willen der Bürger gelten. Mit anderen Worten: Es gab nie Menschenrechte ohne Demokratie. Doch die Menschenrechte begrenzen gleichzeitig die Demokratie. Beide bedingen einander. Die Demokraten begrenzten mit den Menschenrechten gleichzeitig auch ihre eigene Macht.

Und wie steht es in diesem Zusammenhang mit *dem Volk*, dem Subjekt der Demokratie, dem Teil der Menschen, die nicht nur über die Menschenrechte verfügen, sondern auch direkt oder indirekt über die Gesetze bestimmen?

Auch hier hilft es, wenn wir uns an der Aufklärung orientieren und uns so vor völkischen, nationalistischen oder vordemokratischen Irreführungen zu schützen. Mit den Worten der grossen deutschen Philosophin und Immanuel-Kant-Spezialistin, Ingeborg Maus: «Volk war weder durch historisches Schicksal, schon gar nicht durch gemeinsame Abstammung, auch nicht durch das Territorium, nicht durch die Kultur oder die Sprache definiert, sondern durch nichts anderes als den Akt der gemeinsamen Verfassungsgebung.» (Aus Ingeborg Maus: *Menschenrechte, Demokratie und Frieden, suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Frankfurt, 2015*)

Das Volk ist also ein Kind der Verfassung und nicht dessen Voraussetzung. Es umfasst all jene, die sich eine Verfassung geben, beziehungsweise 1791 im revolutionären Frankreich oder 1848 in der modernen Schweiz, eine Verfassung gegeben haben. Und in dieser Verfassung definieren sie auch, wer zu diesem ihrem Volk gehört: Alle Männer (1848) oder all jene, die ein Stück Land besitzen und Steuern bezahlen (USA, 1787), später dann auch alle Frauen, seit einigen Jahren auch alle Bürgerinnen und Bürger, die das 18. Altersjahr hinter sich haben. Diejenigen, die sich eine Verfassung gegeben haben oder diese erneuern, können bestimmen, wer dazu gehört und wer (noch?) nicht.

Der Demos der Demokratie ist also Gegenstand der politischen Auseinandersetzung und deren Frucht. Wobei auch hier die EMB ein richtungsweisendes Zukunftspotential aufweist. Wenn nämlich alle Menschen «gleich und frei sind und bleiben» (Art 1), gleichzeitig aber alle auch nur jenen Gesetzen gehorchen müssen sollten, die sie sich direkt oder indirekt mitgegeben haben, dann heisst dies auch, dass langfristig in einer weniger unvollendeten Demokratie, zwischen Mensch und Bürger beziehungsweise Bürgerin, kein Unterschied mehr gemacht werden können sollte. Das heisst, alle sollten zum «Volkssouverän» gehören, egal welche Farbe beispielsweise ihre Pässe haben; doch alle sind sich bewusst, dass ihre Souveränität wie jegliche Macht durch die Menschenrechte und weitere Bestimmungen der von ihnen mehrheitlich angenommenen Verfassung begrenzt ist.

## **VII: Teile eines grösseren Sanierungsprogramms der Demokratie**

Die Versöhnung der Direkten Demokratie mit den Menschenrechten in der Bundesverfassung in der Art, dass diese nicht länger gegeneinander ausgespielt werden können, ist freilich nur ein Element im dringlichen Sanierungsprogramm der Demokratie. Denn die Demokratie wird gegenwärtig entmachtet, banalisiert und muss ganz allgemein sanft renoviert und so restauriert werden. Hier das 12-teilige Sanierungsprogramm für die schweizerische Demokratie in Stichworten:

- Die Demokratie muss inklusiver werden. Es darf nicht sein, dass fast ein Drittel derjenigen, die von den Entscheiden betroffen sind, vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen werden. Drei Jahre, nach dem sie sich in der Schweiz niedergelassen haben, dürfen auch

Menschen ohne Schweizer Pass an den National- und Ständeratswahlen teilnehmen.

- Auf Bundesebene ist das Initiativrecht zu grob. Es steht uns nur die grosse Kiste der Verfassungsinitiative zur Verfügung. Wie in den Kantonen benötigen wir die Gesetzesinitiative. Und angesichts der zunehmenden Bedeutung der Welt und Europa und der dortigen vorläufigen Dominanz der Regierungen benötigen wir ein Euroinitiativrecht, mit dem der Bundesrat entsprechende Aufträge erteilt werden kann.
- Die schweizerische Demokratie muss vom Geld befreit werden. Wer Geld in die Politik wirft, muss sagen, woher es kommt. Sein Gebrauch muss so begrenzt werden, dass der Geldvorteil nicht zum Nachteil des demokratischen Wettbewerbs wird und dem Ergebnis die Legitimität entzieht.
- Der politische Wettbewerb muss fairer werden. Die Werbebudgets vor Wahlen und Abstimmungen dürfen nicht zu ungleich sein. Es braucht einen Ausgleichsmechanismus.
- Die Demokratie darf nicht länger gegen die Menschenrechte ausgespielt werden. Es braucht in der Verfassung einen Schutz der Menschenrechte. Die Mehrheit darf nicht länger über Grundrechte von Minderheiten abstimmen können.
- Die Demokratie kennt keine absolute Macht. Deshalb benötigt auch die Schweiz wie ihre Kantone ein beschränktes Bundesverfassungsgericht, das die Gesetze des Parlamentes im Anwendungsfall ebenso auf seine Verfassungsmässigkeit prüft wie die Gültigkeit der Volksinitiativen und diese unter Umständen nachredigiert.
- Der Nationalrat muss repräsentativer werden. Heute sind die meisten Kantone als Wahlkreise zu klein, um die wichtigsten Gruppen wirklich proportional repräsentieren zu können. Deshalb benötigen wir neu eine nationale Auszählung der Stimmen und eine nationale Sitzverteilung, bevor diese nach dem Doppelten Puckelsheim Verfahren (gilt bereits in Zürich und dem Aargau) gemäss den Parteistärken in den Kantonen an die Kantone verteilt werden.
- Demokratie will auch gelernt sein. Demokraten fallen nicht vom Himmel. Wir müssen die politische Bildung stärken. Für jeden Franken, den die Gemeinden und Kantone dafür ausgeben, zahlt ihnen der Bund 90 Rappen zurück.

- Die politische Öffentlichkeit muss restauriert werden, der Service Publik ist zu erweitern. Aus dem Topf, den wir heute in Form der Radio- und TV-Gebühren füllen, müssen künftig auch Qualitätszeitungen unterstützt werden entsprechend der Seiten, welche sie für Meinungsbildung und Diskussionen bereitstellen.
- Demokratie ist keine Sache des Wochenendes oder des Feierabends. Sie muss auch hinter den Bürotüren und Werktoeren Einzug nehmen. In Unternehmen sollten die Arbeitenden auch Betriebsräte wählen dürfen, die ihre Interessen vertreten und bei Investitionen mitreden dürfen.
- Die Demokratie braucht Europa wie die EU die Demokratie. Wir müssen die Demokratie in einer europäischen föderalistischen Bundesverfassung europäisieren und transnationalisieren.
- Die Globalisierung der Wirtschaft ruft nach der Globalisierung der Demokratie. Anders kann der Markt und das Kapital nicht zivilisiert werden. Dazu brauchen wir die Globalisierung des Strassburger-Modells mit einer Globalen Menschenrechtskonvention (GMRK), welche jedem Menschen angesichts jeglicher Macht Rechte verschafft, die er oder sie im Notfall vor einem Weltgerichtshof einklagen kann.

Folgende Seite:

Die Volksinitiativen auf Bundesebene von  
1891 bis 2015 in Vierjahreseinheiten

lanciert (blau),  
eingereicht (rot),  
nicht zustande gekommen (grau),  
zurückgezogen (gelb),  
erfolgreich (grün)



