

Unliebsames Erfolgsmodell

Das Initiativrecht steht unter Beschuss. Kritiker klagen über eine «Flut» von Begehren und wollen die Hürden erhöhen. Die Volksinitiative droht ihre Funktion als Korrektiv von unten zu verlieren.
Von Lukas Leuzinger und Claudio Kuster

Das Unbehagen über die direkte Demokratie ist kein neues Phänomen. Bereits 1997 publizierte eine Gruppe von Intellektuellen, unter ihnen Silvio Borner und Daniel Thürer, einen Band mit dem provokativen Titel «Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?». Diese Frage scheint heute wieder en vogue zu sein. Anschauungsunterricht bieten derzeit die parlamentarischen Ränkespiele über die (Un-)Gültigkeit von Volksbegehren. So überboten sich die Ständeräte mit insinuierten Gründen, warum die Durchsetzungsinitiative der SVP als Ganzes ungültig sei: Sie betreffe die Gesetzes- statt die Verfassungsstufe, sie sei unverhältnismässig, überhaupt seien Durchsetzungsinitiativen «ein Bruch der Spielregeln». Dass keiner der vorgebrachten Ungültigkeitsgründe zu jenen gehört, die laut Bundesverfassung zulässig sind, scheint die Parlamentarier nicht gestört zu haben.

Massenhaft «propositions» in Kalifornien

In die gleiche Kerbe hauen all jene, die die Initiativhürden generell erhöhen wollen. Jüngst sind die Rufe lauter geworden, die erforderliche Unterschriftenzahl für Volksinitiativen hochzuschrauben. So reichte Nationalrat Karl Vogler (CSP, OW) ein entsprechendes Postulat ein, auch die von der Bundeskanzlei eingesetzte Denkgruppe brütete über derartigen Vorschlägen. Begründet wird die Forderung nach höheren Hürden mit einer angeblichen «Flut» von Volksbegehren in jüngerer Vergangenheit. Wegen des Bevölkerungswachstums und neuer Möglichkeiten wie des Internets sei es heute viel zu einfach geworden, die nötigen 100 000 Unterschriften zu sammeln.

Bei genauerer Betrachtung ist von der behaupteten «Flut» allerdings nichts zu sehen: Die Zahl der Initiativen ist seit 1979 (erst seit dann werden sämtliche lancierten Initiativen erfasst) etwa konstant geblieben. Pro Urnengang gelangen im langjährigen Durchschnitt bloss eine bis zwei Initiativen zur Abstimmung. In der direkten Demokratie Kaliforniens wird den Stimmbürgern einiges mehr zugetraut. Werden in dem US-Bundesstaat die Stimmtzettel verteilt, so finden sich darauf nicht selten ein ganzes Dutzend «propositions», wie Volksbegehren dort genannt werden – manchmal auch über zwanzig.

Auch hinter die Behauptung, es sei heute einfacher als früher, 100 000 Unterschriften zu sammeln, muss ein grosses Fragezeichen gesetzt werden. Denn seit der Einführung der

Briefwahl Mitte der 1990er Jahre ist die eintragsreichste Unterschriftenquelle versiegt: die Urnenlokale. Lange Zeit füllten an Abstimmungswochenenden die heranströmenden Stimmberechtigten verhältnismässig schnell und einfach die Sammelbögen. Heute bewegt sich kaum noch jemand an die Urne.

Über Reformen der direkten Demokratie darf man selbstverständlich diskutieren. Auffallend ist allerdings, dass gerade jetzt die Rufe nach Einschränkungen des 123-jährigen Initiativrechts lauter werden, da nationale Initiativen erstmals regelmässig Erfolge feiern. Offenbar

ist die Volkssouveränität für viele Parlamentarier nur so lange hinnehmbar, als das Volk mehrheitlich den Direktiven aus dem Bundeshaus gehorcht.

Das ist aber gerade bei Volksinitiativen heute seltener der Fall. Denn während die Zahl der Volksinitiativen, über die abgestimmt wurde, seit Ende 1970er Jahre relativ konstant blieb, nahm die Zahl der angenommenen Initiativen stark zu. Allein seit der Jahrtausendwende haben die Stimmbürger zehn Initiativen angenommen. Zuvor waren es in über hundert Jahren deren zwölf gewesen. 2014 winkten Volk



Aus Missfallen über einzelne Volksbegehren das Initiativrecht beschneiden.



57,5 Prozent Ja: Minarett-Initiative, 2009.

und Stände erstmals in der Geschichte gleich zwei Initiativen in einem Jahr durch.

Sowohl bei der Kontroverse über die Gültigkeit als auch über die höheren Hürden für Initiativen kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass staatsrechtliche Überlegungen nur vordergründig eine Rolle spielen. Erhellend ist, dass die Diskussion zuverlässig entlang der Parteigrenzen verläuft. Die rechtliche Beurteilung der Gültigkeit ist längst zu einer politischen Entscheidung verkommen. Unliebsamen Initiativen will man nicht mühsam im «Rössli», «Sternen», in Mehrzweckhallen entgegentreten, sondern sie elegant im «Café Fédéral» erledigen. Angesichts dieser Interessenkonflikte stellt sich die Frage, ob das Parlament für die rechtliche Beurteilung die geeignete Instanz ist.

Landesrecht über Völkerrecht?

Die parteitaktischen Winkelzüge im Parlament sind umso bedauerlicher, als die Diskussion über umstrittene Initiativen an sich richtig und wichtig wäre. Dass die Forderungen der Initianten vermehrt und teilweise bewusst mit völkerrechtlichen Vereinbarungen kollidieren, ist in der Tat heikel. Dieses Dilemma löst sich aber nicht, indem man solchen Initiativen von vornherein den Stecker zieht. Dadurch wird die Skepsis gegenüber internationalen Abkommen nur noch verstärkt. Genauso wenig wie das Landesrecht absolut über Völkerrecht gestellt werden soll, wie das die SVP fordert, sollen völkerrechtliche Verträge direktdemokratisch unantastbar sein. Vielmehr soll auch das Völkerrecht Teil der demokratischen Debatte sein. Internationale Vereinbarungen wie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sind viel zu wichtig, als dass sie diesem Diskurs entzogen werden sollten. Sinnvoll wäre indes, dass



Im Juni lanciert: gegen die Fernseh-Gebühren.

die Stimmbürger klarer über die Auswirkungen von Abstimmungen informiert sind – und zwar bereits vor dem Urnengang. Dazu bieten sich zwei Reformen an:

1 — Die Bundeskanzlei prüft Initiativbögen schon heute vor Sammelbeginn auf Formalien. Zusätzlich sollte sie eine fakultative inhaltliche, jedoch nichtbindende Vorprüfung vornehmen. Dies wäre ein Gewinn für die Initianten, da sie dadurch besser abschätzen könnten, ob ihr Begehren Gefahr läuft, später für ungültig erklärt zu werden. Diese Dienstleistung würde zu nichts verpflichten, jedoch dann auf auslegungsbedürftige bis heikle Forderungen hinweisen, wenn der Verfassungsentwurf noch angepasst werden kann. Warnhinweise auf Sammelbögen, wie es der Bundesrat vorschlug, wären indessen eine unnötige Bevormundung der Bürger.

2 — Heute ist bei Initiativen oftmals unklar, ob sie Völkerrecht verletzen und – falls ja – wie sie umgesetzt werden sollen: Soll der vorgelegte Verfassungsartikel strikt gelten oder im Rahmen der bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen angewandt werden? Da kein demokratisches Organ über dem Schweizer Souverän steht, müssen ihm beide Varianten offenstehen. Damit aber das Recht der Stimmbürger auf eine unverfälschte Stimmabgabe gewährleistet bleibt, muss bereits vor dem Urnengang klar sein, wie allfällige Konflikte mit internationalem Recht gelöst würden. Daher sollen die Initianten bereits bei der Lancierung angeben, wie sie sich die Umsetzung vorstellen. Die Stimmbürger könnten so *en connaissance de cause* abstimmen; unliebsame Überraschungen und Koketterie würden vermieden.



65,3 Nein: 1:12-Initiative, 2013.

Diese beiden sanften Reformen würden die direkte Demokratie stärken, weil sie von Beginn weg für mehr Klarheit sorgen. Gleichzeitig vermeiden sie problematische Einschränkungen des Initiativrechts.

Die aktuellen Diskussionen sind bislang zu stark Output-orientiert: Offenbar stören sich viele Politiker an den Initiativen, die vors Volk gelangen und teilweise gar noch Zustimmung finden. Wichtig wäre, auch die Input-Seite zu berücksichtigen: Wie gut ist der Zugang der Bürger zum politischen Prozess? Eine Erschwerung des Initiativrechts würde letztlich just engagierte Bürger treffen, die wenig finanzielle Ressourcen zur Verfügung haben. Die SVP oder die Gewerkschaften hingegen sind in der Lage, auch 200 000 oder notfalls 300 000 Unterschriften zu sammeln. Die finanzstarken und gut vernetzten Interessengruppen, die bereits über beträchtlichen Einfluss im Parlament verfügen, könnten also weiterhin Initiativen vors Volk bringen, während Bürgergruppierungen faktisch ausgeschlossen würden. Die Volksinitiative würde so von einem Korrektiv von unten zu einem Machtinstrument von oben.

Die direkte Demokratie ist für Politiker un bequem, weil sie Parlament und Regierung kontrolliert und zuweilen zurückpfeift. Doch sollte man sich ihre Vorteile vor Augen halten, bevor man aus Missfallen über einzelne unliebsame Volksbegehren das Initiativrecht beschneidet.

Lukas Leuzinger ist Journalist, Claudio Kuster politischer Sekretär. Sie schreiben für den Blog napoleonsnightmare.ch zu staatspolitischen Themen.