

Umstrittene Volksrechte

In der globalen Politik gibt es bis heute kaum Demokratie. In diesem Demokratievakuum dürfen die schweizerischen Volksrechte durchaus eine Oppositionsrolle spielen. Diese Rolle zu suchen und zu finden, ist eine der grossen Herausforderungen. Von Wolf Linder

Die Volksrechte sind ein Spielfeld, auf dem viele Veränderungen im Gange sind. Direktdemokratische Auseinandersetzungen sind härter geworden – begleitet von mehr Fouls – und haben oft einen unerwarteten Ausgang. Mit der Internationalisierung des Rechts ist das Spielfeld auch grösser geworden. Es ist schwieriger, das Feld zu überblicken, und es herrscht darum einiges an Verwirrung. Zudem sollen Spielregeln geändert werden, ohne dass viel nachgedacht wird über die Folgen. Die Volksrechte samt ihren Regeln sind kontrovers geworden. Einige Spiele der letzten zehn Jahre stimmen nachdenklich.

Da finden wir als Erstes das abgesagte Spiel. Dieses hat uns das Parlament vor gut zehn Jahren eingebracht. Im Vorfeld der Totalrevision der Bundesverfassung wurde bekanntlich die Reform der Volksrechte gründlich durchdacht, aber veragt. Dafür kam es im Jahre 2003 zu zwei Schnellschüssen. Der eine war die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums, der andere die Einführung der Allgemeinen Volksinitiative. Die Letztere entstand, weil das Parlament in seiner Mehrheit die Gesetzesinitiative beim Bund ablehnte, sich aber trotzdem volksfreundlich geben wollte. Es entstand ein Zwischending zwischen unverbindlicher Anregung, Gesetzes- oder Verfassungsinitiative. Volk und Stände sagten Ja zur Vorlage, im Glauben, dass es immer gut ist, ein zusätzliches Recht zu haben. Nun musste der Bundesrat ein Gesetz zu seiner Anwendung austüfteln. Dabei zeigte sich, dass das neue Instrument zu kompliziert, zu umständlich oder praxisuntauglich war. Das Parlament hatte ein Einsehen und sprang über seinen eigenen Schatten: Es trat nicht auf das Gesetz ein und schlug 2006 die Streichung der wenige Jahre zuvor angenommenen Allgemeinen Volksinitiative vor. Und das Unglaubliche geschah: Das Volk verzichtete auf ein Recht, das es nie gebraucht hatte – und zwar im doppelten Wortsinn.

Das Zweite sind die Spiele der Verwirrung. Sie betreffen das Staatsvertragsreferendum. Mit seiner Erweiterung aus dem Jahre 2003 unterstehen ihm fakultativ alle internationalen Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Verwirrung bei der Anwendung stifteten gleich drei Worte, nämlich «alle», «wichtige» und «rechtsetzend». Dies zeigte sich 2009 bei jenen Doppelbesteuerungsabkommen mit 12 Ländern, welche die Schweiz in kurzer Zeit abzuschliessen hatte, um aus der grauen Liste des OECD-Sekretariats herauszukommen. Strittig war, ob nun jedes einzelne der 12 Abkommen oder nur eine erste Tranche der Verträge dem Referendum zu unterstellen war. Wie gross die Verwirrung war, dokumentiert ein Artikel aus der NZZ vom 2. September 2009, worin es heisst, Bundespräsident Merz habe an der Medienkonferenz zunächst erklärt, dass für alle Abkommen das fakultative Referendum vorgesehen sei, um einige Minuten später diese Aussage zu relativieren. In der Kontroverse war auch das Wort «wichtig» alles andere als klar. Der seinerzeitige Vorsteher des Justizdepartements, Bundesrat Blocher, hatte bei den Beratungen des erweiterten Staatsvertragsreferendums im Ständerat erklärt, bei Staatsverträgen müssten zwei verschiedene Wichtigkeiten gegeben sein: nämlich die Wichtigkeit, wie sie die Bundesverfassung für Bundesgesetze im Landesrecht vorsehe, und bei Staatsverträgen zusätzlich diejenige, die sich aus der Neuartigkeit einer Verpflichtung ergebe. Der Schluss wäre naheliegend, dass sich nach Annahme der ersten Verträge aus einer zweiten Serie von Abkommen gleichen Inhalts weder eine neuartige Verpflichtung noch eine neue materielle Rechtsetzung ergibt, so dass generell nur ein erstes von mehreren Standardabkommen dem

Das Volk verzichtete auf ein Recht, das es nie gebraucht hatte – und zwar im doppelten Wortsinn.

Referendum untersteht. Politisch ist das aber bis heute alles andere als klar, und vor allem die SVP wird die zitierten Worte Blochers nicht für seine glücklichsten halten.

Viele Schlagzeilen macht das dritte Spiel, das Spiel der Fouls oder der vermeintlichen Fouls. In den letzten Jahren sind gleich drei Volksinitiativen zum Erfolg gekommen, die mit Fouls behaftet sind: Verwahrungs- und Ausschaffungsinitiative sowie das Minarettverbot stehen bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht in der Grauzone. Das führte zu einer Kontroverse über die Spielregeln der künftigen Ungültigerklärung von foulverdächtigen Initiativen, die noch heute voll im Gange ist. Mindestens drei Positionen sind auszumachen: Die erste ist der Meinung, es gehe überhaupt nicht an, dem souveränen Volk «das Maul zu verbinden» und die Bodychecks der eigenen Mannschaft zu verbieten. Die zweite verlangt einen anderen Schiedsrichter oder eine grössere Pfeife für den vermeintlich Unparteiischen. Die dritte schliesslich verlangt, dass man alle Spiele mit hohem Foulrisiko gleich beim Anpfiff verbieten soll.

Als viertes Spiel, als Spiel mit dem Feuer muss die Auns-Initiative «Staatsverträge vors Volk» bezeichnet werden. Danach sollen dem Volk und den Kantonen völkerrechtliche

Verträge in «wichtigen Bereichen» zwingend zur Abstimmung unterbreitet werden. Ein Volks- und Ständemehr soll überdies für neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Franken oder für neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken erforderlich sein. Damit würde das heutige System völlig umgekehrt: Es würde die Einführung eines Finanzreferendums bedeuten, das der Bund für das Landesrecht nicht kennt. Der schwammige Begriff «wichtige Bereiche» könnte bei ausgedehnter Interpretation durch das Parlament das Referendum zum fragwürdigen Plebiszit verkehren. Vor allem aber würde in allen Spielen um «internationales Recht» das doppelte Mehr eines Verfassungsreferendums erforderlich. Politisch würde das zu einer Entwertung des Demokratieprinzips und einem noch grösseren Gewicht des Föderalismusprinzips führen. Nach bisherigen Erfahrungen braucht es in aussenpolitischen Fragen nämlich nicht nur 50, sondern 55 bis 60 Prozent Ja-Stimmen des Volkes, um auch das Ständemehr zu erreichen. In Spielen um das internationale Recht könnte also die eine Mannschaft mit einem oder gar zwei Spielern mehr auf dem Platz antreten, oder sie könnte auf ein grösseres Tor zielen als das andere Team. Immerhin empfiehlt das Parlament die Ablehnung dieser Initiative.

Die schwierige und bisher nicht bestandene Herausforderung besteht ganz offensichtlich in der Anpassung der Volksrechte an die Internationalisierung von Recht und Politik. Bis zur ersten Erweiterung des Staatsvertragsreferendums von 1977 konnte man vereinfacht sagen, dass die direkte Demokratie für das Landesrecht galt, während die Aussenpolitik der Regierung und dem Parlament vorbehalten war. Globalisierung und Internationalisierung machen diese Trennung illusorisch. Wer die direkte Demokratie als eine wesentliche Einrichtung unseres Staats begreift, kann sich darum dem legitimen Anliegen einer Ausweitung der Volksrechte in das internationale Vertragsrecht nicht verschliessen.

Allerdings ist das Spiel der internationalen Politik ein erheblich anderes als das innenpolitische. Die internationale Staatenwelt ist eine egoistische, in der jede Regierung für sich allein versuchen muss, ihre Interessen durchzusetzen, und dies mit aller Macht, die ihr zur Verfügung steht. Viele Staaten geben der Regierung daher aussenpolitische Vollmachten und beschränken die Mitwirkungsrechte des Parlaments. Diese Auffassung aus dem 19. Jahrhundert hat auch die Schweiz geprägt. So kann im Verfassungskommentar von Walther Burckhardt von 1905 nachgelesen werden, dass ein vom Bundesrat abgeschlossener Staatsvertrag selbst dann gültig bleibt, wenn ihm das Parlament die Genehmigung versagt. Das können wir uns kaum mehr vorstellen, denn wir befinden uns heute auf der völlig anderen Seite, und zwar am äussersten Ende des Spektrums: Über die Mitwirkung des Parlaments hinaus sind Volk und Stände mit dem 2003 erweiterten Staatsvertragsreferendum an allen wichtigeren Verträgen der Aussenpolitik beteiligt. Und die Auns-Initiative strebt nun eine noch stärkere Beteiligung des Volks und der Stände an, die über diejenige im Landesrecht hinausgeht. Vergessen und verdrängt wird dabei, dass die Erweiterung der Volksrechte in der Aussenpolitik das erhebliche Risiko einer Schwächung der Regierung in internationalen Verhandlungen mit sich bringt. Der Grund ist einfach: Im Landesrecht führt das Referendum zu einem Dialog zwischen Behörden und Volk. In der Aussenpolitik dagegen kommt ein Dritter hinzu, ein Vertragsstaat oder eine internationale Organisation. Dieser wesentliche Unterschied kommt zum Tragen, wenn ein internationaler Vertrag abgelehnt wird: Der Dritte ist völlig frei, ob er über den abgelehnten Vertrag neu verhandeln will. Nach einer ersten Runde kann deshalb Schluss sein, weil der Vertragsstaat kein Interesse daran haben mag, nochmals zu verhandeln. Und werden mehrere Verträge abgelehnt, so wird sich der Vertragspartner hüten, viel Zeit in Verhandlungen mit der Schweizer Regierung zu verlieren, weil er weiss: Diese Regierung kann nicht garantieren, dass das Vertragsergebnis auch gelten wird.

Dieses Risiko hat sich bis heute glücklicherweise nicht realisiert. Eine Vorahnung davon werden wir aber zu spüren bekommen, falls die SVP-Initiative für Neuverhandlung der Bilateralen Erfolg haben sollte. Und bei Annahme der Auns-Initiative rechnen Juristen mit etwa einem Dutzend völkerrechtlicher Verträge, die jährlich von Volk und Ständen zu genehmigen wären. Ob Bundesrat und Parlament gut beraten sind, die Auns-Initiative mit einem Gegenvorschlag zu beehren, der wesentlich über das heutige Staatsvertragsreferendum hinausgeht, ist zu bezweifeln. Sicherlich gibt es aus demokratietheoretischer Sicht gute Argumente für einen sogenannten «Parallelismus», also für die Idee, dass die Volksrechte im aussenpolitischen Bereich genauso weit zum Zuge kommen wie im Landesrecht. In dieser Wertung muss nun aber die andere Seite der Gleichung ebenfalls zum Zuge kommen: Mehr direkte Demokratie ist nicht ohne das Risiko einer Schwächung bei internationalen Verhandlungen zu haben. Und man muss es als einen eklatanten inneren Widerspruch sehen, wenn die Auns, die doch die grösstmögliche Unabhängigkeit der Schweiz will, zugleich noch mehr direkte Demokratie fordert, als wir bereits haben.

Das zweite, nicht weniger wichtige Problem betrifft den Umgang mit Volksinitiativen in der Grauzone des internationalen Rechts. Hier schlägt eine Reihe von Juristen die erweiterte Prüfung der Volksinitiativen durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit vor. Dabei sollen nicht nur die Unvereinbarkeit mit zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts wie dem Verbot von Sklaverei und Folter, sondern zudem die Unvereinbarkeit mit einem erweiterten Bereich des Völkerrechts

zur Ungültigkeit von Volksinitiativen führen. Aus politologischer Sicht überzeugt dies nicht. Zunächst sind Kollisionen zwischen Volksinitiativen auf der einen und Rechtsstaatlichkeit oder Völkerrecht auf der anderen Seite grundsätzlich nicht vermeidbar. Die Frage ist nur, wie die Kollisionen gelöst werden sollen: juristisch oder politisch.

Nun hat sich die schweizerische Staatstradition im Zweifelsfall der Gültigkeit von Volksbegehren stets für politische Lösungen entschieden. Zur politischen Kultur der Schweiz gehört, dass die direktdemokratische Entscheidung dem Recht mehr Legitimationsglauben verleiht als das Richterrecht. Dies dürfte der Hauptgrund sein für die beschränkten Befugnisse einer Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz, wie auch für die zurückhaltende verfassungsrechtliche Überprüfung des kantonalen Rechts durch das Bundesgericht. Mit der Offenhaltung des politisch-demokratischen Entscheidungsprozesses ist die Schweiz in der Vergangenheit gut gefahren. Nichts hindert daran, dies auch in Fragen des internationalen Rechts oder gar auf dem Gebiete der Menschenrechte zu tun. Die Frage nämlich, wieweit die europäischen Menschenrechte gelten und wieweit sie die Gesetzgebung einzelner Länder korrigieren sollen, ist nicht einfach juristisch-dogmatisch entscheidbar.

Die Frage ist nur, wie die Kollisionen gelöst werden sollen: juristisch oder politisch.

Einerseits hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) den Anwendungsbereich dieser Rechte stark ausgedehnt; andererseits hat gerade dies zur Kritik an Tendenzen eines demokratisch schwach legitimierten Richterstaats und gegen das Aushebeln parlamentarischer Gesetze der Mitgliedsländer der Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) geführt. Im Ausland etwa ist es das britische Unterhaus, das sich jüngst in einer Resolution an den EGMR gegen eine Beschränkung seiner Prärogativen verwahrte. In der Schweiz kritisiert nicht nur der ehemalige Bundesgerichtspräsident Martin Schubarth die fehlende Kontextualisierung der Rechtsprechung aus Strassburg, auch das heutige Bundesgericht kann mit einzelnen Entscheiden des EGMR wenig anfangen. Da stossen wir auf offene rechtspolitische Fragen.

Unter solchen Vorzeichen ist jener Vorschlag zu begrüssen, der die künftige Überprüfung von Volksinitiativen auf eine Vorprüfung bei der Einreichung beschränkt, indessen verlangt, dass das Ergebnis publiziert und auf den Unterschriftenbögen angebracht wird. Eine solche Lösung verbietet eine Volksinitiative nicht zum Voraus, bringt aber die juristischen Bedenken von allem Anfang an ins Spiel. Dies schafft zum einen die demokratiethoretisch gebotene Transparenz für die Meinungsbildung der Stimmbürger, legt zum andern aber auch Verantwortlichkeit von jenen Interessengruppen offen, welche eine Volksinitiative trotz rechtlichen Bedenken unterstützen. Weiterhin ist es möglich, dass eine Initiative in der Grauzone zur Abstimmung kommt, Erfolg hat und letztlich vor einem europäischen Gericht landet. Ein solcher Konflikt über die Reichweite der EMRK führt also weiter bis auf die internationale Ebene, bleibt aber rechtspolitisch offen. Der Fall kann dort selbstverständlich auch verloren gehen, mit allen Konsequenzen, die in der Vorprüfung aufgezeigt wurden. Diese Lösung zeigt dann nicht nur die Reichweite, sondern auch die zunehmenden Grenzen einer schweizerischen Rechtstradition, welche höchste Legitimation des Rechts nicht dem Richter, sondern dem Entscheid der Stimmbürgerschaft zuerkennt.

Die Internationalisierung des Rechts wird über den Tag hinaus eine neue und noch ungewohnte Herausforderung für die direkte Demokratie bleiben. Wenn es um neue Spielregeln und die Frage neuer Volksrechte geht, so haben wir diese Herausforderung bisher nicht so gut bestanden, wie am abgesagten Spiel, am Spiel der Verwirrung und am Spiel mit dem Feuer gezeigt wurde. Zu wünschen wären gesteigerte Sorgfalt und Umsicht des Parlaments in den Neuerungen der Volksrechte, aber auch vergleichende Untersuchungen dazu, wie andere europäische Länder mit der Wahrung ihrer je eigenen Rechtstradition umgehen. Das bedeutet kein verkrampftes Festhalten am Status quo. Im Gegenteil: Altes muss neu gedacht werden. Während der vergangenen 150 Jahre der Entwicklung des Bundesstaats waren die Volksrechte das Instrument der Opposition gegen Regierung und Parlament. Mit der Internationalisierung des Rechts werden sie auch ein Stück weit Oppositionsrechte gegen die Globalisierung. Denn Globalisierung schafft neue wirtschaftliche Interessengegensätze, neue gesellschaftliche Hierarchisierungen und neben den Gewinnern auch viele Verlierer. In der globalen Politik gibt es aber bis heute kaum Demokratie und kein wirksames Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition. In diesem Demokratievakuum dürfen die schweizerischen Volksrechte, trotz allen Risiken, die ich erwähnt habe, eine neue Rolle – auch eine Oppositionsrolle – spielen. Diese vorerst zu suchen und hoffentlich zu finden, ist vor allem die Aufgabe der Politik, aber auch eine wichtige Frage für die Wissenschaft von der Politik.

Wolf Linder ist emeritierter Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern.