

RECHTSSTAAT UND DEMOKRATIE – IST EINE VERSÖHNUNG MÖGLICH?

Einführungsreferat anlässlich der Podiumsdiskussion vom
23. November 2011 an der Hochschule Luzern – Manuskript*

David Suter, lic. iur., Mitautor am *foraus*-Paper "Reform des Initiativrechts – Bausteine für eine Reform", ist Doktorand am Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht der Universität Zürich. Kontakt: david.suter@gmx.ch

* Das Manuskript gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*. Es gilt das gesprochene Wort.

www.foraus.ch

INPUT-REFERAT

Sehr geehrte FRAU BOTSCHAFTERIN ADAM, sehr geehrter HERR PROFESSOR AUER, geschätztes Publikum, liebe Kolleginnen und Kollegen:

Begrüssung

Wir haben uns aus folgenden vier Gründen hier versammelt (Folie "Problematische Volksinitiativen" zeigen). Diese vier Initiativen haben zwei Gemeinsamkeiten: Sie sind problematisch, und sie sind alle zustande gekommen.

Grund weshalb wir hier sind

Doch was genau ist eine problematische Initiative? Was macht sie zum Problem? Nun, Probleme sind eine Sache der Perspektive:

Problematische Initiativen: Definition

1. Aus der Perspektive des **Völkerrechts** ist es ein Problem, wenn sich eine Initiative reibt mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz; als Beispiele zu nennen wäre die Alpeninitiative, angenommen im Jahr 1994. Sie kollidierte nicht nur mit bestehenden Verkehrsabkommen der Schweiz, ihre Annahme führte auch zu einer Sistierung der Verhandlungen über die Bilateralen Abkommen. Erst als die Schweiz eine EU-Recht-konforme Umsetzung der Alpeninitiative zusicherte, ging es in diesem Dossier weiter; ein weiteres prominentes Beispiel ist die Verwahrungsinitiative, diese Initiative könnte das Gebot regelmässiger Haftüberprüfung verletzen, wie es in Artikel 5 Absatz 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert ist. Die Initiative wurde erst 4 Jahre nach ihrer Annahme wirksam, und auch dies nur unter Nichtbeachtung einer zentralen Forderung der Initiantinnen.
2. Aus der Perspektive der **Grundrechte** ist es ein Problem, wenn eine Initiative gegen sie verstösst; Beispiele sind die Initiativen Nr. 2, 3 und 4.

Alle Initiativen, die ich als problematisch bezeichne, haben eines gemeinsam: Die kompromisslose **Radikalität**; das Ziel der Initiative soll ohne Wenn und Aber erreicht werden. Diese Radikalität nimmt der Diplomatie unseres Landes den notwendigen Freiraum, den die Schweiz braucht, um in einem komplexen internationalen Umfeld bestehen zu können. Und diese Radikalität verhindert, dass die Einschränkung von Grundrechten im Einzelfall überprüft werden kann.

Die Aktualität unserer Diskussion heute Abend darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es schon immer problematische Initiativen gegeben hat. Gleich nach der Einführung des Initiativrechts im Jahr 1891 wurde die Schächtverbots-Initiative angenommen. Auch die Schutzhaft-Initiative nach dem Landesgeneralstreik 1919 war problematisch, wurde aber vom Bundesrat mit Verweis auf die Freiheitsrechte erfolgreich bekämpft. Weitere Beispiele finden Sie auf der Rückseite des Handouts.

Hat es schon immer gegeben

(Folie "Angenommene Initiativen: Anteil der problematischen"). Neu ist jedoch, dass problematische Initiativen Erfolg haben. Zunehmend werden sie an der Urne von Volk und Ständen angenommen.

Neu: Annahme
problematischer
Initiativen

Über die Gründe dazu kann die Politikwissenschaft wohl kompetenter Auskunft geben als ich mit meiner rein rechtswissenschaftlichen Vorbildung. Dennoch wage ich, zwei Thesen in den Raum zu stellen:

Gründe dazu

Erstens: Volksinitiativen sind ein Werbeinstrument der Parteien geworden. Die mediale Stromlinienförmigkeit eines Anliegens wird durch die gnadenlose Simplifizierung einer an sich komplexen Thematik optimiert. Als aktuelle Beispiele seien die "1:12-Initiative", die Masseineinwanderungs-Initiativen oder die "Bürokratie-Stopp-Initiative" genannt. Die Radikalität ist Teil eines medialen Theaters. Je mehr Probleme eine Initiative macht, desto höher ist ihr Werbepotential. Der ursprüngliche Zweck der Initiative, einem Anliegen am politischen Mainstream vorbei zum Durchbruch zu verhelfen, tritt in den Hintergrund. Damit kommt es gar nicht darauf an, ob eine Initiative umsetzbar ist oder nicht. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden an der Nase herumgeführt. Ginge es den Initianten von problematischen Initiativen um eine praktikable Lösung eines tatsächlichen Problems, würden sie auf einen Gegenvorschlag einsteigen. Dies ist bei solchen Initiativen heute nur selten der Fall. Bei den Überfremdungsinitiativen der 70er-Jahre hat dieser Mechanismus noch funktioniert. Die erste Überfremdungsinitiative wurde nach einem Gegenvorschlag zurückgezogen. Der weiteren Ausschlichtung des Themas war damit ein Riegel geschoben: Vier gleichartige Initiativen wurden darauf von Volk und Ständen verworfen. Heute ist dies anders: Ein Gegenvorschlag ist der kleine Bruder der „echten“ Initiative, er ist mit dem Plagiatsvorwurf behaftet und darf auf keine Gnade vor Volk und Ständen hoffen. Argumente der Mässigung und der Umsetzbarkeit zählen nicht mehr. Während früher die Initianten darlegen mussten, weshalb ihr Begehren in seiner Radikalität notwendig sei, müssen heute die Kräfte der Mässigung aufzeigen, dass es eine bessere Lösung gibt. Die Beweislast wurde umgedreht.

Zweitens: Über das gesamte politische Spektrum hinweg besteht eine grassierende Lustlosigkeit, über die Grundwerte unserer Gesellschaft auch nur zu debattieren. Viel lieber wird formalistisch auf den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verwiesen und auf die politischen Folgen einer Verurteilung aus Strassburg. Niemand stellt sich die Frage, *weshalb* die Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention wichtig sind, welche *Werte* durch diese Konvention verkörpert werden, und inwiefern diese Werte auch unsere Werte sind. In Fragen des Familiennachzuges hat die FDP einen neuen

Tiefpunkt erreicht: Sie will nur noch das "völkerrechtliche Minimum"¹ gelten lassen. Damit drückt sich diese Partei nicht nur vor der Frage des Wertekonsenses auf nationaler Ebene, sie kommuniziert sogar: Menschenrechte sind etwas Lästiges, und wenn wir uns daran halten, dann nur an Minimalkonsens, den andere für uns ausgehandelt haben.

Haben die Grundwerte unserer Gesellschaft keinen Sukkurs, so ist die Annahme problematischer Initiativen die einzig logische Konsequenz.

Diese zwei Entwicklungen, die veränderte Funktion des Instruments "Volksinitiative" und der weggefallene Wille, für die Grundrechte einzustehen, haben uns heute zusammengeführt. Erst jetzt, 120 Jahre nach der Einführung des Initiativrechts, müssen wir uns der Frage stellen: Was soll im Konfliktfall gelten, der Wille der Mehrheit oder die Freiheit des Einzelnen?

(Folie "盲人摸象" zeigen) Die Antworten auf diese Frage sind dabei so zahlreich wie ihre Urheber. Wie die vier Blinden im chinesischen Märchen, die einen Elefanten abtasten und dabei je nach Körperteil unterschiedliche Schlüsse ziehen über die Beschaffenheit ihres Untersuchungsgegenstandes, so ist auch in der Diskussion über die Wünschbarkeit und die mögliche Ausgestaltung einer Reform des Initiativrechts noch kein Konsens erreicht:

Viele
Reformvor-
schläge

Einige sehen die **schwierige Umsetzung** einer Initiative und damit die Verletzung des Wählerwillens als grösste Herausforderung. Andere fühlen sich eher von gewagten Plakaten im Vorfeld der Abstimmung gestört und wollen den **gesitteten politischen Dialog** wiederherstellen, indem sie reisserische Initiativen mit Anstoss-Potential möglichst früh und unauffällig aus dem Verkehr ziehen.

Die einen fürchten um das internationale Ansehen der Schweiz und stellen die Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit **bereits eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen** in den Vordergrund. Andere betrachten auch das Völkerrecht eher kritisch und möchten die **verfassungseigenen Grundrechte** stärken; also quasi eine "Eidgenössische" Menschenrechtskonvention einführen.

Eine Restgruppe schliesslich lässt eine Diskussion über dieses Thema schon gar nicht zu. Der Volkswille sei Ausdruck einer absoluten Souveränität, die weder durch die Grundrechte, und schon gar nicht durch das Völkerrecht, eingeschränkt werden könne. Die Demokratie stehe über dem Rechtsstaat.

¹ Motion "Reduktion der Einwanderung aus Drittstaaten" von Ständerat Philipp Müller vom 17. März 2010, Geschäfts-Nr. 10.3175, und Positionspapier der FDP "Einwanderung gezielt steuern zum Nutzen der Schweiz" vom 12. Februar 2011, S. 3.

Ich freue mich, dass diese komplexe Diskussion heute Abend ihren Fortgang findet. FRAU BOTSCHAFTERIN ADAM, Vizedirektorin der Direktion für Völkerrecht des Aussenministeriums, war an der Ausarbeitung der bundesrätlichen Reformvorschläge massgeblich beteiligt. HERR PROFESSOR AUER lehrt öffentliches Recht an der Universität Zürich und ist Direktor des Demokratiezentrum in Aarau, einer für diese Diskussion zentralen Institution. STEFAN SCHLEGEL schliesslich gehört bei *foraus* zu den aktiven Mitdenkern in diesem Bereich. Optimale Voraussetzungen also für eine spannende Diskussion, die von Maximilian Stern, Geschäftsleiter von *foraus*, moderiert wird.

Überleitung
zur Diskussion

Geschätztes Publikum, ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Danksagung