

Direkte Demokratie zwischen Rattenfängern und seriösem Regelwerk

Günther Hagen

Machen wir halt eine Volksabstimmung!

Das ist derzeit und schon seit längerem en vogue, weil es so nach Volksnähe aussieht. Der große Führer der Türken Recep Tayyip Erdogan hat dies gleich erfasst und will das türkische Volk über die Todesstrafe abstimmen lassen, begnügt sich aber derzeit noch und wahrscheinlich noch länger mit dem Ausnahmezustand. David Cameron ließ Großbritannien abstimmen, das Ergebnis ist bekannt. Die Alten überstimmten die Jungen und erreichten den Austritt aus der EU mit Argumenten, die nachher als Lüge eingestanden wurden. Noch deutlicher zeigt sich diese Tendenz großer politischer Führer, das Volk zu befragen, bei Viktor Orban mit seiner Volksabstimmung zur EU-Flüchtlingspolitik.

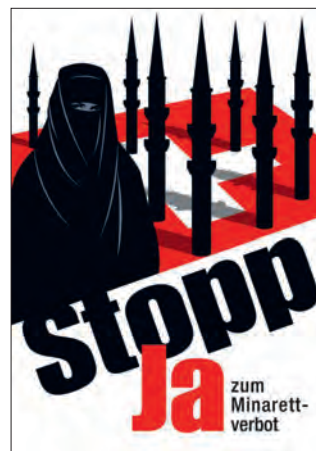
Beppe Grillo lässt seine Anhänger nur noch via facebook abstimmen zur politischen Legitimation, allerdings ohne sich selber daran zu halten. Aber der italienische Ministerpräsident Mario Renzi ist bei seiner Volksabstimmung über die Verfassungsreform wohl primär an Beppe Grillo gescheitert.

Auch die früher äußerst seriösen Niederlande haben mit Geert Wilders die populistische Karte gezogen und haben in ihrem „Programm“ nebst der Fremdenfeindlichkeit auch die direkte Demokratie, wobei sie bei den kommenden Wahlen im März 2017 mit mehreren rechtsradikalen Kleinparteien zu rechnen haben, die ebenfalls viel direkte Demokratie wollen.

Es könnte also der Eindruck entstehen: Volksabstimmungen sind ein Spielfeld für Politspieler.

Musterfall Schweiz?

Selbst in der diesbezüglich erfahrenen und seriösen Schweiz hat die SVP die populistische Zugkraft, die hinter Volksabstimmungen steckt, erfasst und rangiert nicht zuletzt dank ihrer recht demagogischen Initiativenpolitik als stimmenstärkste Partei mit 33 % im Nationalrat, nicht jedoch im Ständerat (Vertretung der Kantone). Dass sie dabei nicht zimperlich vorgeht und durchaus fremdenfeindliche,



Eine schlimmere hetzerische Propaganda, wie sie die SVP bei der Minarettinitiative betrieben hat, ist kaum vorstellbar

ja geradezu rassistische Parolen verwendet, hat ihr bisher noch nicht geschadet. So nannte sie ihre Initiative zur Begrenzung der Zuwanderung von Ausländern „Masseneinwanderungsinitiative“ und ließ auf Plakaten das schwarze Schaf mit einem Fußtritt des weißen Schafes aus der Schweizer Fahne hinauswerfen. Diese Initiative verstieß gegen das Völkerrecht, weil die Schweiz mit der EU einen Freizügigkeitsvertrag hatte, kam aber damit beim Schweizer Volk durch, und die Schweizer Bundesregierung hatte und hat nun größte Schwierigkeiten zur Umsetzung der Entscheidung, wenn sie nicht vertragsbrüchig werden will.

Da das Schweizer Initiativenrecht seit 1891 auf Bundesebene (nicht so auf Gemeinde- und Kantonal Ebene) nur Verfassungsbestimmungen und nicht einfach gesetzliche Regelungen zulässt, muss eine solche neue Bestimmung in die Rechtsordnung binnen drei Jahren harmonisch eingebaut werden. Im konkreten Fall kollidiert diese Bestimmung bei strikter Anwendung mit dem völkerrechtlich mit der EU vereinbarten Vertrag über die Freizügigkeit. Wir konnten daher in den letzten Monaten mit Spannung verfolgen, mit welchen Verrenkungen dieser Volksentscheid durch die Bundesrätin Sommaruga umzusetzen versucht wird.

In der Zwischenzeit war jedoch der SVP die Geduld ausgegangen und sie brachte einen neuen Initiativantrag als sogenannte Durchsetzungsinitiative ein mit Konkretisierungen wie z.B., dass ein Ausländer, der ein Verkehrsdelikt begeht (was in der Schweiz von den Gerichten geahndet wird) sofort des Landes verwiesen werden muss. In der darauf folgenden Volksabstimmung hat das Schweizer Volk jedoch kühlen Kopf bewahrt und hat diese menschenrechtswidrigen Vorschläge mit 58,9 % zu 41,1 % verworfen und die NZZ vom 29. Februar 2016 schrieb vom „Durchmarsch der Zivilgesellschaft“ und meinte nicht ohne eine gewisse Häme: „Mit der Durchsetzungsinitiative hat die SVP das Fuder überladen“.

Nur zur Abrundung eine kurze Rückblende zur berüchtigten Schweizer Minarettentscheidung: Eine schlimmere hetzerische Propaganda, wie sie die SVP damals betrieben hat, ist kaum vorstellbar (siehe Bild oben). Ruth Wodak bemerkt hierzu in ihrem Buch „Politik mit der Angst“ (Wien 2016): „Im November 2009 stimmte eine Mehrheit der Schweizer Wähler und Wählerinnen für ein Minarettverbot im ganzen Land. ... Das von der SVP eingesetzte Plakat zeigt eine Schweizer Fahne, die von schwarzen Minaretten

durchbohrt wird, die an Raketen erinnern. Die Silhouette einer ebenfalls als Karikatur ausgeführten muslimischen Frau in einer Burka, die anscheinend diesen Raketenangriff leitet, steht links vorne an der Spitze der Fahne und ragt über sie hinaus (und bedroht und erobert so metaphorisch den nationalen Körper der Schweiz) ... Sie ist nicht nur mit Raketen bewaffnet, sondern hat sie auf Schweizer Territorium abgestellt – so wird das Bild zur Metapher für Krieg.“

Das heuchlerische Vorarlberg hat dasselbe Minarettverbot über Betreiben der FPÖ durch Sausgruber, ohne Plakate, ohne Volkabstimmung im einfachen Weg über die Repräsentativdemokratie, sprich den Landtag, gut versteckt in der Vorarlberger Bauordnung untergebracht.

Daher nochmals die Frage: Ist die direkte Demokratie, weil sie gerade von den populistischen Parteien permanent propagiert wird (siehe auch Norbert Gerwald Hofer bei seinem Bundespräsidenten-Wahlkampf), nur der billige Aufhänger zum Stimmenfang und zu rücksichtsloser Demagogie?

Wo bleibt das Positive?

Die große Sehnsucht: Es gibt wohl kaum eine Untersuchung und Befragung der Bevölkerung, in der nicht mit übergroßer Mehrheit (über 70 %) herauskommt, dass das Volk mitbestimmen will. Ich verweise z.B. auf die Untersuchung von IVS, Studiengruppe INTERNATIONAL VERGLEICHENDE SOZIALFORSCHUNG, Graz, und IFES, Wien vom Oktober 2012, in der als Ergebnis einer repräsentativen Umfrage formuliert wird: „Die Zufriedenheit mit unserem demokratischen System fällt eher mäßig aus; jene mit den gewählten Volksvertretern noch geringer. Nur ein Drittel der Bevölkerung hat von der Arbeit des Parlaments ein positives Bild. Vor diesem Hintergrund besteht unter den Österreicherinnen und Österreichern ein breiter Konsens darüber, dass ein Ausbau der direkten Demokratie wünschenswert wäre.

Von einer breiten Mehrheit wird das Schweizer Modell der direkten Demokratie als Vorbild auch für unser Land angesehen. Ähnliche Ergebnisse kommen aus anderen europäischen Ländern (siehe Eurobarometer Special Surveys).

Diese Problematik hatte die leider inzwischen verstorbene Nationalratspräsidentin Barbara Prammer, die ihr Ohr offensichtlich näher beim Volk hatte als etwa Heinz Fischer oder gar Josef Cap, voll erfasst und Reformen initiiert, die inzwischen im Parteienfilz wieder versackt sind. (Dafür wurde die Parteienförderung unlängst wieder erhöht, obwohl sie die höchste in Europa ist).

Diese Sehnsucht nach Mitbestimmung wird durch praktische Beispiele gerade aus der Schweiz wohl genährt: So sind die strengeren Luftschadstoffbestimmungen oder die Beschränkungen für schwere LKW (leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe) im Wege über Volksinitiativen Umweltschutznormen geworden, die das Parlament vorher verschlafen hatte. Ebenso ist die Schweizer Abzocker Initiative über Betreiben eines privaten Unternehmers, Thomas Minder, die die maßlosen Gehälter in Großunternehmen einbremsen sollte, oder die Reduzierung der Zweitwohnsitze auf Initiativen zurückzuführen. In Kantonen und Gemeinden, die über Finanzreferenden auch die Budgetpolitik bestimmen, weisen generell niedrigere Schuldenquoten, ge-

ringere Staatsausgaben, effizientere öffentliche Betriebe und ein höheres Bruttoinlandsprodukt auf, ebenso wie eine bessere Steuermoral (Kirchgässner/Feld/Savioz-Untersuchungen der Uni St. Gallen). Oder auf Bundesebene: Am 7. März 1993 wurde eine Erhöhung des Benzin- und Dieselpreises – man denke an den Dieselpreis in Österreich – um 21 Rappen pro Liter von 56,6 % der Stimmenden gutgeheißen, nicht nur aus Umweltschutzgründen, sondern zur Aufbesserung der Staatskasse. Mit einer Zweidrittelmehrheit wurde in einer Volksabstimmung eine nationale Mehrwertsteuer eingeführt und ihre Erhöhung zur Sicherung der Pensionsversicherung (AHV) bewilligt. (Handbuch der Direkten Demokratie, Bülach 2009)

Ein weiterer Vergleich: In Bayern wurde bekanntlich das Rauchverbot in Lokalen nicht über das Parlament sondern über eine private Initiative via Volksabstimmung durchgesetzt und findet große Zustimmung. Wie peinlich mutet einen da die in „Traumichnicht“- Etappen in Österreich angestrebte kostenintensive Nichtlösung an.

Die ganze Umweltpolitik ist nicht etwa ein Ergebnis besonders sensibler progressiver Parlamente sondern von Bürgerinitiativen.

Daher trotzdem Modellfall Schweiz

Gerade die Untersuchungen von Sozialwissenschaftlern, Politologen, Ökonomen und Meinungsforschern ergeben: „Im Vergleich (der Schweizer Kantone) sind die Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Leben umso zufriedener, je mehr sie (mit Initiativen und Referenden) in die Politik eingreifen können“ (zit. in Handbuch, s.o. S. 88; ebenso Leggewie, Mut statt Wut, Hamburg 2011 und Die Konsultative 2016 u.v.a.). Zudem stellen die St. Galler Ökonomen Gebhard Kirchgässner und Lars Feld (nunmehr Heidelberg) auf Grund ihrer Untersuchungen fest: In Kantonen, wo die Stimmbürgerschaft über das Budget mitentscheiden kann, werden 30 Prozent weniger Steuern hinterzogen. Entsprechend kleiner sind die Staatsschulden.

Dass die Mitwirkung der Stimmbürgerschaft funktioniert, setzt ein bestimmtes Design voraus.

Notwendiges Design

Auf Bundesebene der Schweiz hieß dies seit der Begründung des Bundesstaates 1848, dass jede Totaländerung der Verfassung zwingend einer Volksabstimmung bedarf; dies wurde in der Folge auch ausgedehnt auf jede Teiländerung der Verfassung – sogenanntes obligatorisches Referendum. Dazu kam dann die weitere direkt demokratische Einrichtung, des fakultativen Referendums, wonach auch jeder andere Gesetzesbeschluss des Parlaments unter der Voraussetzung, dass 50.000 Stimmberechtigte sich dafür ausgesprochen haben, einer Volksabstimmung unterzogen werden muss. Schließlich wurde 1891 das so genannte Initiativenrecht eingeführt zur Einbringung von Verfassungsbestimmungen mit einem Quorum von 100.000 Stimmen, respektive Unterschriften. Das Referendum ist somit das konservative, die Volksinitiative das progressive Element.

Wesentlich zum Design gehören:

- die angemessenen Eingangshürden (Quoren) s.o.
- angemessene Fristen für die Unterschriftensammlung,

die Behandlung im Parlament, das Datum der Volksabstimmung

- Art und Weise der Unterschriftensammlung (keine Schikanen)
- Information der Stimmberechtigten, Sachinformation, Abstimmungsbroschüre, sachliche Gegenposition, z.B. der Regierung bzw. Gegenentwurf
- Themenausschluss: Über welche Themen kann direktdemokratisch nicht entschieden werden?
- Rechtliche Vorprüfung und Beratung
- Rechtsfolgen (nur Empfehlung?, Einbau in die Rechtsordnung, self executing)

Aus dieser Gesamtkonstruktion ist ersichtlich, dass das sogenannte Plebiszit, wonach der Herrscher, die Regierung, ein Parlament oder gar ein Autokrat dem Volk sozusagen einen Bissen vorwirft, da friss, da stimme mal, was ich dir zum Stimmen vorgebe, im Schweizer Rechtsverständnis zu recht keinen Platz hat. So führt in einem ganzseitigen Interview der NZZ vom 19. Juli 2016 Alt-Bundesrat Arnold Koller aus, „Plebiszitäre Demokratie ist fragwürdig“. „Wenn sie ausserhalb jeder institutionellen Normierung ad hoc verordnet wird, steht statt der eigentlichen Sachfrage der Regierungschef im Mittelpunkt“. (Wie war das mit der österreichischen Bundesheer-Abstimmung, oder bei Orban oder Renzi?)

Umgekehrt sieht man aus dem Design, dass auch in der Schweiz Schwachstellen vorhanden sind. So berät und prüft die Bundeskanzlei die Initianten bei der Antragsformulierung formal rechtlich, aber nicht inhaltlich, ob ein Verstoß gegen die Menschenrechte oder gegen bindende völkerrechtliche Verträge vorliegt (Siehe die in Punkt 1. angeführten Problemfälle) und es ist derzeit eine lebhaftes Fachdiskussion im Gange, was hier zu verbessern wäre.

Unter dem Buchtitel **Reformbedürftige Volksinitiative**, Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente, NZZ Verlag DIE NEUE POLIS 2016, findet sich eine Reihe von Aufsätzen der wohl anerkanntesten Schweizer Juristen und Politologen zu diesem Thema: Andreas Gross (Sanfte Renovation), Andreas Auer (Volksinitiativen und Grundrechte), Astrid Epiney (Initiativrecht und Rechtsstaatlichkeit), Giuseppe Nay (Wahrung des Verfassungsbestands) usw. Der Herausgeber Georg Kreis, em. Professor für Geschichte und Direktor des interdisziplinären Europainstituts der Universität Basel hat die momentan kritischen Themen beleuchtet lassen, wie sie hier angerissen sind: Widersprüche zu Menschenrechten, zum Völkerrecht, zu bisherigen Verfassungsbestimmungen durch immer neue Verfassungsbestimmungen. (Der gelernte österreichische Jurist lächelt dazu im Wissen, wie unser Parlament unsere Verfassung durch eine Unzahl systemfremder Verfassungsbestimmungen durchlöchert hat). Doch sind die in diesem Buch angeführten Vorschläge wie Ausweitung der Volksinitiative auch auf einfache gesetzliche Regelungen, Klärung von Widersprüchen durch das Bundesgericht und im Widerspruch Erhöhung des Quorums sehr lösungsorientiert, weil sie der Meinung sind: **Das Volk darf nicht alles!** Gerade dies ist aber die Auffassung der SVP (Schweizer Volkspartei) und deren jetzt in Pension gehender Protagonist, der Millionär Christoph Blocher, hat mit einer menschenverachtenden Schamlosigkeit die politische Konsensdemokratie der Schweiz nachhaltig

beschädigt. Die SVP bastelt gerade wieder an einer neuen Initiative auf „Selbstbestimmung der Schweiz, die sich nicht von ausländischen Gerichten dreinreden lasse“. Gemeint ist natürlich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, (der soeben eine Entscheidung erlassen hatte, dass muslimische Mädchen im Kindesalter zu recht verpflichtet werden können, in Schweizer Schulen mit gleichaltrigen Buben am Badeunterricht teilzunehmen – eigentlich eine Entscheidung, die der SVP gefallen müsste).

Doch der Kampf von Georg Kreis mit Blocher ist schon alt. Blocher kam in den 80er Jahren in die Politik und profilierte sich damals als Gegner der Gleichstellung der Ehegatten. Aus einer rechts-konservativen Bauernpartei wurde die stimmenstärkste Populistenpartei und Blocher wurde schließlich Justizminister, der versuchte, die damals von Georg Kreis präsiidierte Eidgenössische Kommission gegen Rassendiskriminierung aufzulösen. Mehr muss man dazu nicht sagen.

Daher die Schlussfolgerung. Jede direkte Demokratie braucht ein gutes Design, ein seriöses Regelwerk und auch gewisse unantastbare Normen, die nicht ohne weiteres und sanktionslos überschritten werden dürfen. ■

Literaturempfehlungen:

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun, **Handbuch zur Direkten Demokratie**, in der Schweiz und weltweit, The Initiative & Referendum Institute Europe, ISBN 978-3-940716-01-9

Georg Kreis (Hg.), **Reformbedürftige Volksinitiative** Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente, NZZ Verlag, ISBN 978-3-03810-155-0

Andreas Gross, **Die unvollendete Direkte Demokratie**, 1984-2015: Texte zur Schweiz und darüber hinaus, WerdVerlag, ISBN 978-3-03818-092-0

