

## Der externe Standpunkt

# Das Schweizer Initiativrecht ist eine Fehlkonstruktion

In jüngster Zeit häufen sich in der Schweiz die Annahmen von kaum

umsetzbaren Initiativen, was dieses Volksrecht allmählich aushöhlt. Es

gäbe durchaus Massnahmen dagegen, meint **Daniel Bochsler**

Vor 20 Jahren wurde die Alpeninitiative gutgeheissen. Sie läutete eine neue Ära der direkten Demokratie der Schweiz ein: Seit gut 20 Jahren sind immer mehr Volksinitiativen an der Urne erfolgreich, die meisten werden aber nicht buchstabengetreu umgesetzt.

Die Alpeninitiative ist das Paradebeispiel dafür und ein mehrfaches Lehrstück für die SVP-Einwanderungsinitiative. Die Initiative verbot den Lastwagen-Transitverkehr durch die Schweiz. Der Abstimmungskampf drehte sich um die Frage, ob die Initiative die Beziehungen mit der EU gefährde. Die Annahme kam einem politischen Schock gleich. Doch die Mühlen der Konkordanzdemokratie haben das Europa-unverträgliche Verbot in eine neue Verkehrspolitik verwandelt. Seit 1994 hat der Lastwagen-Transitverkehr deutlich zugenommen, von 600 000 auf nunmehr 850 000 Fahrten, trotz erhöhter Gewichtslimite. Auch der zweite Gotthardstrassentunnel, laut Verfassung undenkbar, ist kein Tabu mehr. Diese Verkehrspolitik hat das Volk in mehreren Volksabstimmungen sanktioniert.

Eine Europa-taugliche Umsetzung der Einwanderungsinitiative dürfte noch schwieriger zu finden sein. Die EU muss mit Blick auf eigene integrations skeptische Parteien glaubwürdig bleiben. Und die Berner Konkordanzmühlen haben sich seit dem Aufstieg der SVP zerrieben. Die SVP, wiederum, ist für einen pragmatischen Umgang mit Volksinitiativen nicht zu haben.

Doch die Volksherrschaft ist ein Mythos. Die Umsetzung von Initiativen obliegt in der Schweiz Parlament und Regierung. Sie beanspruchen die Deutungshoheit für sich und nennen dies einen verantwortungsvollen Umgang mit den Volksrechten. Einerseits warnen Parlament und Bundesrat in Abstimmungskämpfen immer wieder vor massiven Folgen von Volksinitiativen, andererseits entschärfen sie diese im Nachhinein wieder.

Erst seitdem Volksinitiativen immer häufiger angenommen werden, zeigt sich ein Konstruktionsfehler des Initiativrechts: Die Opposition kann Abstimmungen gewinnen, Regierung und Parlamentsmehrheit setzen

diese aber nur halbherzig um. Dadurch wird das Initiativrecht zum unverbindlichen Meinungsäusserungsrecht degradiert, ohne direkte Folgen. Aus der Wahlforschung wissen wir: In Konkordanzdemokratien wählen die Bürgerinnen und Bürger manchmal nur deshalb radikale Parteien, weil sie wissen, dass diese ihr Programm nur zur Hälfte umsetzen können. Dass dieser Effekt auch bei Abstimmungen spielt, ist zumindest denkbar. Womöglich haben einige Wirtschaftsgrössen aus der SVP die eigene Initiative nur deswegen unterstützt (oder zumindest nicht bekämpft), weil sie eine sanfte Umsetzung erwartet haben.

Soll dieser Fehler im politischen System der Schweiz auf Dauer nicht zu massgeblichen Krisen führen, muss er korrigiert werden. Damit das Initiativrecht verantwortungsvoller benutzt wird, müssen Stimmbürger und Initiantinnen auch Verantwortung erhalten. Aber wie? Heute sprechen viele von einer stärkeren Einbindung der SVP, die noch 2007 für die Abwahl Christoph Blochers aus dem Bundesrat waren, weil genau die Einbindung nichts gebracht habe. Geeigneter wären drei Reformen der Volksrechte.

Erstens: Ein starkes Verfassungsgericht soll über die Gültigkeit von Initiativen entscheiden. Initiativen, die gegen Grundrechte oder übergeordnetes Recht verstossen, sind nicht durchführbar und reine Symbolentscheide. Daher sollten sie nicht zur Abstimmung kommen.

Zweitens: Die Stimmenden sollen direkt über Staatsverträge abstimmen, statt nur indirekt über Initiativen, die diese aufs Spiel setzen. Die konsequente Umsetzung der Initiativen würde die internationale Einbindung der Schweiz in Frage stellen, Kompromisslösungen richten aber sowohl innen- als auch aussenpolitischen Schaden an. Daher sollten Initiativen, die Staatsverträge im Kern verletzen, nicht mehr gültig sein und durch ein Staatsvertrags-Kündigungs-Referendum ersetzt werden. Ein konkretes Modell für dieses Volksrecht müsste aber erst noch erfunden werden. Die dafür nötige Abgrenzung zwischen Landesrecht und Staatsverträgen wird in einer eng verflochte-

nen Politik immer schwieriger.

Drittens: Das Volksrecht des konstruktiven Referendums ermöglicht die Mitwirkung der Stimmbürger bei der Gesetzgebung. Der Kanton Bern macht es vor: Wenn das Parlament ein Gesetz verabschiedet, kann ein Referendumskomitee einen Gegenvorschlag zur Abstimmung bringen. Statt nur Impulse an Parlament und Regierung zu senden, können die Stimmenden direkt die Gesetzgebung mitgestalten, also auch bei der Umsetzung von Verfassungsinitiativen auf Gesetzesstufe. Die Einwanderungsinitiative hätte dies zwar nicht direkt verhindert. Verhindert hätte es aber den Eindruck, Volksentscheide seien wirkungslos - und damit letztlich ungefährlich.