

Aktuelle Kontroversen um die Reform der Volksrechte - Stellungnahmen

Zur Reform der Volksrechte

Die schweizerischen Volksrechte sind eine demokratische Errungenschaft, deren politischer Stellenwert und deren hohe Integrationskraft kaum überschätzt werden können. Gewiss müssen auch die Volksrechte immer wieder im Lichte sich wandelnder Anforderungen überdacht werden. Aber die Tatsache, dass grosse Nachbarländer der Schweiz im Begriffe sind, Elemente der Referendumsdemokratie in ihre parlamentarischen Systeme einzubauen, beweist die Aktualität der Volksrechte. Dem ist Rechnung zu tragen, wenn über eine Reform der Volksrechte diskutiert wird. Anpassungen an veränderte Zeitumstände sollten nicht in einen Abbau von Volksrechten münden, sondern darauf bedacht sein, die Mitsprache des Volkes in den wirklich wesentlichen Entscheidungen zu sichern.

Das schweizerische System der Gewaltenteilung zwischen Regierung, Parlament und Volk wirkt sich gewiss oft bremsend auf die Gesetzgebung und damit auch auf notwendige gesellschaftliche Reformen aus. Gerade wer zur politischen Minderheit in diesem Lande gehört, kann ein Lied davon singen, wie schwer es fällt, manche politischen Reformen zu verwirklichen, die im übrigen Europa längst zum Standard geworden sind. Viele neue Ideen bedürfen mehrerer Anläufe in Volksabstimmungen, bis sie mehrheitsfähig geworden sind. Das ist in der Regel dann der Fall, wenn die Mehrheitsparteien beginnen, das Erstgeburtsrecht an einer Idee für sich zu reklamieren.

Aber es ist ebenso unverkennbar, dass die Volksrechte dazu beitragen, grosse politische Auseinandersetzungen in demokratischen Formen auszutragen, statt zu riskieren, dass sich eine unkontrollierbare ausserparlamentarische Gewalt aufstaut. Politische Weichenstellungen erhalten durch den Volksentscheid eine Legitimation, die nur durch einen allfälli-

gen neuen Volksentscheid anfechtbar ist. Allein schon diese Funktionen der Volksrechte sind bedeutend genug, um aufzuzeigen, dass diese Rechte ungeschmälert erhalten bleiben müssen und auf unbedachte Eingriffe und Einschränkungen zu verzichten ist.

Die innovative Funktion erweitern

Im Hinblick auf die Zukunft der Volksrechte scheint es mir, dass deren innovative Funktion noch gestärkt und ausgebaut werden sollte. Häufig werden durch Volksinitiativen neue Tendenzen, die von der Partei- und Parlamentspolitik (noch) nicht ausreichend aufgenommen worden sind, zur öffentlichen Diskussion gestellt und popularisiert. Auch wenn bisher nur rund ein Dutzend Volksinitiativen unverändert angenommen worden sind, so sind doch die indirekten Wirkungen des Initiativrechtes auf die spätere Gesetzgebung nicht zu unterschätzen.

Ein grosser Nachteil der heutigen Regelung ist allerdings das Fehlen der Gesetzesinitiative. Dies zwingt Initianten, insbesondere bei rechtlich komplizierten Materien, immer wieder dazu, ziemlich ausführliche Texte in die Form einer Verfassungsinitiative zu kleiden. Mit der Zeit sind so durch Initiativen und Gegenvorschläge detaillierte Bestimmungen in die Verfassung gelangt, die eigentlich auf die Gesetzesstufe gehören würden.

Die Zulassung der Gesetzesinitiative würde es den Initiativkomitees erleichtern, ihre Anliegen als Verfassungsgrundsätze oder als präzise Gesetzesvorschläge zu formulieren. Darauf könnten Bundesrat und Parlament statt mit einer stereotypen Ablehnung vermehrt mit konkreten Gegenvorschlägen antworten. Damit würde das Recht des Volkes, eigene Vorschläge einzubringen, aufgewertet. Auch würden Abstimmungskämpfe zu Initiativen vielleicht etwas weniger holzschnittartig geführt und eher zu einer sachlichen Diskussion über die konkreten Anliegen führen.

Die bremsende Funktion nicht übersteigern

Andrerseits ist nicht zu übersehen, dass die Volksrechte in Form des Referendums eine bremsende Funktion ausüben. Diese darf aber nicht dazu

führen, dass die isolationistischen Tendenzen letztlich zum Verlust der Anpassungsfähigkeit der Schweiz an die sich wandelnden europäischen und globalen Bedingungen führen.

In den letzten Jahren hat sich vor allem das Tempo der Veränderungen auf internationaler Ebene (Beispiele: EWR-Vertrag, GATT-Abkommen) stark intensiviert, ohne auf die langsamen Entscheidungsprozesse der schweizerischen Institutionen Rücksicht zu nehmen. Wir können daraus zumindest lernen, dass nicht jede Gesetzesänderung eine Vorbereitungszeit von drei bis fünf Jahren erfordert. Ein etwas speditiverer Gesetzgebungsprozess ist ohne Verlust an Qualität möglich, wenn die Beteiligten bereit sind, ihren Beitrag dazu zu leisten.

Ebenso darf nicht jedes Referendum zu einer jahrelangen Blockierung des gesamten Entscheidungsprozesses führen. Wir müssen, wenn wir die Volksrechte bewahren wollen, von der überholten Vorstellung Abschied nehmen, nach einem negativen Volksentscheid sei auf Jahre hinaus keine Neuerung mehr auf diesem Gebiet zulässig. Es gilt zu unterscheiden zwischen dem Volkswillen, der zu einem bestimmten Zeitpunkt zu einer bestimmten Frage geäußert wird, und der oft viel konservativeren und einschränkenderen Interpretation, die nicht veränderungswillige Exponenten der Administration und der politischen Mehrheit solchen Entscheiden oft geben. Diese gehen oft weit über das hinaus, was sich aus einem Volksentscheid wirklich ablesen lässt, und schaffen so erst eine Situation der politischen Selbstblockierung.

Auf diesem Hintergrund ist der Vorschlag des konstruktiven Referendums sehr begrüßens- und prüfenswert. Er trägt dem Umstand Rechnung, dass immer wieder Vorlagen von zwei Seiten her bekämpft werden: von den einen, weil sie ihnen zu weit gehen, von den andern, weil sie ihnen zu wenig progressiv sind. Im Referendumskampf, sowohl bei der Sammlung der Unterschriften wie in der Volksabstimmung, summieren sich die negativen Stimmen ohne Rücksicht auf die Beweggründe, die zur ablehnenden Haltung geführt haben. Nach der Ablehnung einer solchen Vorlage in der Abstimmung fällt es oft schwer, den tatsächlichen Volkswillen zu ermitteln, was wiederum die Tendenz zum Nichtstun verstärkt. Das konstruktive Referendum würde solche Blockierungen vermeiden, indem es den Trägern des Referendums ermöglicht, anzugeben, in welcher Richtung sie Änderungen wünschen. Das Volk könnte

sich dadurch mindestens teilweise auch zu möglichen Alternativen äußern.

"Abstimmungspakete" oder Alternativfragen ?

In diesem Zusammenhang stellen sich auch taktische Probleme. Der Zwang, Mehrheiten zu finden, die sich nicht nur im Parlament, sondern auch in einer möglichen Abstimmung durchsetzen können, führt immer wieder zu Kompromissen in Form von "Paketen", die zwar allen Seiten irgendwelche Vorteile bringen, von ihnen aber gleichzeitig auch Zugeständnisse fordern. Die Stimmberechtigten begegnen solchen Paketlösungen häufig mit Misstrauen. Immer wieder werden solche Pakete abgelehnt, weil potente Gruppen einen einzelnen Aspekt ablehnen und in der Abstimmung wirksam bekämpfen.

Die Alternative dazu könnte darin bestehen, umstrittene Teilfragen dem Volk separat zur Entscheidung vorzulegen, wie dies kürzlich bei der Mehrwertsteuer der Fall war. Ein solches Aufschneiden von Paketen birgt natürlich Risiken in sich, weil keine Gewissheit darüber besteht, wie das Volk zu den Separatfragen Stellung nehmen wird. Dennoch halte ich ein solches Vorgehen bei wichtigen und umstrittenen Fragen für eine legitime Möglichkeit, die im Zweifelsfall sympathischer wirkt als Paketlösungen, die auf wenig transparente Art und Weise entstanden sind.

Ganz allgemein kann man feststellen, dass aus der Bevölkerung heraus immer mehr ein Denken in Alternativen gefordert wird. Das heutige Abstimmungsprozedere wird überall dort, wo es nicht um Einzelprojekte, sondern um Weichenstellungen für die Zukunft geht, als eingleisig und unbefriedigend empfunden. Eine wirkliche Mitsprache setzt in solchen Fällen die Möglichkeit von alternativen Antworten voraus - sowohl in der parlamentarischen Beratung, als auch in der Abstimmung.

Unsere Abstimmungsdemokratie geht von der Prämisse aus, dass das Volk fähig sei, am besten über seine Bedürfnisse zu entscheiden. Wir wissen wohl, dass dies eine Fiktion ist und das Volk nicht immer recht hat. Gelegentlich müssen Fehlentscheide einige Zeit später korrigiert werden - aber das ist eher weniger häufig der Fall als in einer rein parlamentarischen Demokratie. Wenn wir dem Volk vermehrt Alternativen

vorlegen, würden wir die Chancen für einen richtigen Entscheid noch erhöhen.

Klarere Kompetenzaufteilung

Die Kompetenzaufteilung zwischen Regierung, Parlament und Volk ist eine Quelle ständiger Diskussionen. Eine vorwiegend formaljuristische Abgrenzung führt dazu, dass viele Routinegeschäfte dem Volksentscheid unterliegen, während wirklich wichtige Geschäfte diesem entzogen sind. Der Versuch, Routineabstimmungen zu vermeiden, hat in vielen Kantonen dazu geführt, Gesetze nicht mehr dem obligatorischen, sondern dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Wenn die Schwelle für das Ergreifen des Referendums nicht zu hoch angesetzt wird, führt dies nicht zu einer Schwächung der Volksrechte.

Andrerseits hat die Auseinandersetzung um die Beschaffung des Flugzeuges FA-18 auf Bundesebene gezeigt, dass Grosskredite, die über das übliche Mass hinausgehen, eine politische Bedeutung haben können, welche eine Mitsprache des Volkes wünschenswert erscheinen lässt. Statt darüber zu rechten, dass gewisse Volksinitiativen auf Umwegen, z.B. über Rückwirkungsklauseln, in die Hoheit des Parlamentes einzugreifen versuchen, wäre es sinnvoller, sich Gedanken darüber zu machen, wie dafür gesorgt werden könnte, für die Zukunft des Landes wichtige Entscheide dem Volk zugänglich zu halten.

Eine solche Bereinigung wäre die Voraussetzung dafür, künftig auch im Initiativrecht eine klarere Kompetenzaufteilung zwischen Parlament und Volk durchzusetzen. Grundsätzlich ist es richtig, dass auch die Beachtung der Kompetenzgrenzen zwischen Regierung, Parlament und Volk zu den Grundregeln des demokratischen Staates gehört. Initiativen sind nicht dazu da, als verkapptes Referendum Entscheide umzustossen, welche in die Kompetenz des Parlamentes gehören.

Die Frage ist aber, ob die heutigen Abgrenzungskriterien (obligatorisches Referendum für die Verfassung, fakultatives Referendum für Gesetze, kein Referendum in Finanzfragen) wirklich in jeder Hinsicht genügen. Bei den Staatsverträgen hat man eine Flexibilität gefunden, indem der Beitritt zu supranationalen Institutionen obligatorisch dem Volk zu un-

terbreiten ist, während in anderen Fällen das Parlament über die Wichtigkeit befinden kann. Eine ähnliche Flexibilität wäre auch bei finanziellen Grosskrediten denkbar. Das wäre wohl sinnvoller als ein blosses Verbot von Rückwirkungsklauseln.

In diesem Sinne ist meines Erachtens eine "Verwesentlichung" der Volksrechte denkbar: nicht als eine blosser Übung zum Abbau von Rechten, sondern als ein Nachdenken darüber, wie die wirklich wesentlichen Entscheide dem Volk vorbehalten bleiben können.

KARL AESCHBACH

Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes