

## Einladung zum 11. WRB-Anlass

1. Teil:

Wann: **Freitag, 26. August 2016 19.15 – 21.15 Uhr**

Wo: **SP Sekretariat in Solothurn**

Rossmarktplatz 1, 2. Stock, rechter Eingang

Wer: öffentlicher Anlass

Kosten: keine, freie Kollekte

2. Teil:

Wann: **Samstag, 3. September 2016 10.00 – ca. 13.00 Uhr**

Wo: **bei Andi Gross in St. Ursanne**

Rue de Quartier 26, siehe Lageplan

Wer: öffentlicher Anlass

Kosten: keine, freie Kollekte

### Lageplan St. Ursanne: Wegbeschreibung Bahnhof bis Rue der Quartier 26



### Fahrplan ab Solothurn:

Solothurn ab: 8.32 Gleis 3

Moutier ab: 9.08 Gleis 2 (in Moutier umsteigen)

Delémont ab: 9.28 Gleis 1 (in Delémont umsteigen)

St. Ursanne an: 9.39 (mit Bus 5 Minuten, zu Fuss 14 Minuten, Strecke 1,1 km)

## *Thema des WRB-Werkstattanlass*

# Direkte Demokratie in der Schweiz und ihr Reformbedarf

## Quelle:

### «Die unvollendete Direkte Demokratie»

*von Andi Gross - Texte ab Seite 249*

---

## **Auf Wunsch von Teilnehmern betreffend «Terrorismus» und «Aktivist» folgende Beiträge.**

---

### **Aktivist**

Geschichte eines Kampfbegriffs von Astra Taylor

Vor etlichen Jahren fand in New Jersey eine Konferenz zum Thema „1968“ statt. In seiner Eröffnungsrede setzte sich der einst linksradikale Mark Rudd kritisch mit der Berühmtheit auseinander, die er als junger Mann durch die Besetzung der Columbia University und seine damalige Rolle bei den „Weathermen“ erlangt hatte. Die militante Untergrundorganisation verbreitete Ende der 1960er bis in die 1970er Jahren die „Propaganda der Tat“ und legte unter anderem am Pentagon und dem Kapitol Bomben, die niemanden verletzten. Bei der vorzeitigen Explosion einer selbstgebastelten Bombe starben im März 1970 drei Weathermen in New York.

Die politisch engagierten Studierenden waren fasziniert von dem alten Revolutionär, der jahrelang auf der Flucht gewesen war. Aber Rudd durchkreuzte die Romantisierung. Zwar blieb er anders als viele seiner Mitstreiter seinen politischen Idealen treu, aber den harten Konfrontationskurs – mit dem Machogebaren und dem Ruf „Greift zu den Waffen!“ – fand er im Nachhinein falsch. Sie hätten sich in der Rolle der revolutionären Akteure gefallen, seien sie wie eine „weiße Kampftruppe zur Unterstützung der Völker der Welt“ vorgekommen, aber am Ende hätten sie die Basis einer Bewegung geschwächt, die mühselig über Jahre hinweg aufgebaut worden war. Völlig verkannt habe er damals den Unterschied zwischen Aktivismus und Organisation, zwischen Selbstaussdruck und einer sozialen Bewegung.

„Vor fünfzig Jahren habe ich die Bezeichnung ‚Aktivist‘ nur als Beleidigung gehört, mit der unsere Gegner die protestierenden Studenten verunglimpften“, sagt Rudd.

Anders als das Wort „Funktionär“, das in die Tradition der Gewerkschafts- und Arbeiterbewegung gehört, sind die Ursprünge des Begriffs „Aktivist“ im Dunkeln. Zunächst mit dem idealistischen deutschen Philosophen Rudolph Eucken (1846–1926) assoziiert, wurde er in den USA auf die Unterstützer der Mittelmächte im Ersten Weltkrieg angewandt. Nach und nach diente er zur Bezeichnung von politischem Handeln im weiteren Sinn. In den 1960er Jahren bezeichnete die New York Times sowohl den britischen Philosophen Bertrand Russell als auch den einflussreichen US-Soziologen C. Wright Mills als „Aktivisten“.

„Wir selbst nannten uns je nachdem Revolutionäre, Radikale, Militante, Sozialisten, Kommunisten, Funktionäre“, erklärt Roxanne Dunbar-Ortiz, Historikerin mit 50 Jahren Erfahrung in sozialen Bewegungen. Die Karriere des Wortes „Aktivist“ hat für sie mit einer Tendenz zur „umfassenderen Diskreditierung der Linken“ zu tun. Viele von Rudds und Dunbar-Ortiz' politisch aktiven Zeitgenossinnen stammten aus kommunistisch oder gewerkschaftlich orientierten Familien. Sie hatten Verbindungen zur Bürgerrechtsbewegung in den Südstaaten und wussten, was es heißt, in mühsamer Kleinarbeit und trotz nur vager Hoffnungen auf Erfolg eine soziale Bewegung in Gemeinden aufzubauen.

Ende der 1960er Jahre kam es mit den neuen sozialen Bewegungen – Feminismus, Schwulenbewegung, Umweltschutz – zu einer Vielfalt von Aktivismen. Sie haben in kurzer Zeit enorm viel erreicht, oft indem sie bewährte Organisationsstrategien übernahmen, aber auch indem sie neue offene, demokratische und nichthierarchische Vorgehensweisen entwickelten. Doch in dem Bemühen, die Altlasten der Linken loszuwerden, wurden auch nützliche Strukturen, Traditionen und Verfahren über Bord geworfen.

Es folgte eine Phase, in der die Protestler sich von überkommenen Ideologien und charismatischen Führungsfiguren lösten. Da die Gewerkschaften häufig von korrupten Bürokraten geführt wurden, griff unter den Idealisten ein gewisser Zynismus im Hinblick auf Funktionäre und Berufsrevolutionäre um sich.

Während die Linke ihre Wurzeln hinter sich ließ, schufen die Konservativen neue Strukturen, gründeten Thinktanks und Verbände mit Geld von internationalen Konzernen, rüsteten den christlichen Mainstream argumentativ auf und bereiteten die permanente Steuerverweigerung der Superreichen vor.

### **Rebellen, organisiert euch**

Auch die Linke müsste, um ihrem Aktivismus Dauer und Wirkung zu verleihen und ihren Anliegen über aktuelle Besetzungen oder Straßenproteste hinaus Aufmerksamkeit zu verschaffen, politische Organisationen schaffen, langfristige Strategien entwickeln und verantwortungsvolle Führungspersönlichkeiten aufbauen. So begrüßenswert der Aktivismus der letzten Jahrzehnte ist, so problematisch ist, dass organisatorische Strukturen, wie sie früheren Bewegungen zum Erfolg verholfen haben, fehlen.

Die Aktivisten heute in den USA kommen aus einem anderen Milieu, ihre Eltern sind keine Mitglieder der Kommunistischen Partei. Die Gewerkschaften befinden sich im stetigen Niedergang, und die Bürgerrechtsbewegung ist auf ihre historische Ikonografie reduziert. Der Ausdruck „Aktivist“ ist verdächtig inhaltsleer. Er steht weniger für eine konkrete politische Überzeugung als für ein gewisses Temperament. Viele Aktivisten genießen ihre Marginalität und die Wirkungslosigkeit ihrer Aktionen; ihre geringe Gefolgschaft deuten sie als Zeichen moralischer Überlegenheit.

Viele gegenwärtige Formen des Aktivismus tappen deshalb in die Falle des Individualismus. Die politische Organisation hingegen beruht auf Kooperation: Sie versucht andere zu integrieren und gemeinsam Macht aufzubauen und auszuüben. Organisation bedeutet, wie der junge US-Soziologe Jonathan Smuckers formuliert, „eine soziale Gruppe in eine politische Macht“ zu verwandeln.

Heute kann jede und jeder Aktivist sein, auch die, die unermüdlich und für sich allein daran arbeiten, das öffentliche Interesse für ein wichtiges Thema zu wecken. Aber Bewusstseinsbildung ist nicht dasselbe wie politische Organisation: Diese erst bringt Menschen mit einem gemeinsamen Interesse zusammen, damit sie es mit vereinten Kräften auch durchsetzen können. Der Aufbau einer politischen Organisation mit Infrastrukturen und Institutionen ist eine langwierige und oft mühselige Angelegenheit; dazu gehört auch, Schwachpunkte des Gegners zu erkennen und vereinzelte Individuen davon zu überzeugen, dass sie im selben Boot sitzen und mitziehen sollten.

Seit 2011 gibt es weltweit eine Vielzahl sozialer Bewegungen, aber ihr Dilemma ist dasselbe, wie es Mark Rudd beschrieb: „Der Aktivismus als Ausdruck unserer tiefen Überzeugungen war immer nur ein Teil des Aufbaus einer Bewegung. Er ist bloße Taktik, die jedoch, weil es keine echte Strategie gab, zur Strategie erhoben wurde. Die meisten glauben, sich zu organisieren sei das Gleiche, wie eine Demonstration oder ein Benefizkonzert vorzubereiten.“ Oder von heute aus gesprochen, einen Hashtag zu finden, eine Onlinepetition hochzuladen oder eine Internetdebatte anzuleiern.

Leute, die an spontane Rebellion glauben, misstrauen allem, was nach Institutionalisierung, Führungsfunktionen und Machtübernahme aussieht – und somit auch der Arbeit des Organisierens. Das Problem an den Demonstrationen, Konzerten, Hashtags und Onlinedebatten ist – so erfreulich und nützlich sie auch sein mögen –, dass das politische Engagement oft nicht über das einzelne Event hinausgeht. Die Teilnahme an kleinen, konkreten Aktionen – wie der Unterzeichnung einer Petition – kann durchaus eine Ermutigung sein, sich danach größeren und allgemeineren Zielen zu verschreiben, etwa den Eliten die Stirn zu bieten.

Neben den Funktionären alter Schule, die etwa in den Gewerkschaften nach wie vor unschätzbare Arbeit leisten, experimentieren immer mehr Leute mit neuen kollektiven Formen wirtschaftlicher Macht und des Widerstands. Eine der großen Herausforderungen in unseren neoliberalen und postfordistischen Zeiten besteht in der Tat darin, das Gewerkschaftsmodell an die Bedingungen der Finanzialisierung anzupassen. Wir müssen Verbindungen zwischen den Millionen Gestrandeten knüpfen, die keine feste

Arbeit mehr haben und schon gar keine Gewerkschaft, damit sie zu einer Kraft werden können, die zählt.

Die Bewegung für Klimagerechtigkeit hat originelle Methoden entwickelt, um die Ölfirmen zu treffen: Sie hat die US-Regierung dazu gebracht, auf öffentlichem Grund keine neuen Kohleabbaukonzessionen mehr zu vergeben. Die Divestment-Kampagne hat seit 2012 dafür gesorgt, dass Gesellschaften mit einem verwalteten Vermögen von über 3,4 Billionen US-Dollar nicht mehr in fossile Brennstoffe investieren. Noch wichtiger ist, dass es gelungen ist, das Vertrauen in das Geschäftsmodell der fossilen Brennstoffindustrie zu erschüttern. Inzwischen nehmen auch mächtige Finanzakteure wie die Bank von England, der norwegische Sovereign Wealth Fund und die kalifornischen Pensionskasse die schädlichen Klimagas ernst.

Eine weitere neue soziale Bewegung in den USA ist Black Lives Matter, die Rassendiskriminierung wieder zum Thema gemacht hat. Die Dream Defenders, die sich nach der Ermordung des 17-jährigen Trayvon Martin in Florida zusammengefunden haben, sind skeptisch gegenüber einem reinen Online-Aktivismus: „Um das Leben in unseren Gemeinden zu verändern, brauchen wir Macht, nicht bloß Follower.“

Derzeit versammeln sich Zehntausende überall in den USA und hören zu, wie der Sozialist Bernie Sanders gegen die „Klasse der Milliardäre“ wettet. Umfragen zufolge haben viele junge Menschen eine positive Einstellung zum Sozialismus. Es braucht gute und kluge Organisationsformen, um diesen erstaunlichen Aufschwung linker Ideen zu unterstützen und die Energie über den Präsidentschaftswahlkampf hinaus zu kanalisieren. Es ist den Eliten schon immer leicht gefallen, ihre Herausforderer als Unzufriedene und Verlierer abzukanzeln. Erfolgreiche Organisatoren hingegen sind schwerer abzuschütteln, weil sie über eine strategisch agierende Basis verfügen.

Aus dem Englischen von Robin Cackett

Astra Taylor ist Dokumentarfilmerin und Publizistin. Zuletzt erschienen: „The People’s Platform: Taking Back Power and Culture in the Digital Age“, New York (Henry Holt & Co) 2014.

## Le Monde diplomatique vom 09.06.2016, Astra Taylor

---

### Terrorismus

Michael Lüders war lange Jahre Nahost-Korrespondent der Hamburger Wochenzeitung "DIE ZEIT", kennt alle Länder der Region aus eigener Anschauung und ist Autor des Buches **«Wer den Wind sät»**

Wer den Wind sät, wird Sturm ernten - Michael Lüders beschreibt die westlichen Interventionen im Nahen und Mittleren Osten seit der Kolonialzeit

und erklärt, was sie mit der aktuellen politischen Situation zu tun haben. Sein neues Buch liest sich wie ein Polit-Thriller - nur leider beschreibt es die Realität. Eine Geschichte erscheint in unterschiedlichem Licht, je nachdem, wo man beginnt sie zu erzählen. Und wir sind vergesslich. Das iranische Verhältnis zum Westen versteht nur, wer den von CIA und MI6 eingefädelten Sturz des demokratischen Ministerpräsidenten Mossadegh im Jahr 1953 berücksichtigt. Ohne den Irakkrieg von 2003 und die westliche Politik gegenüber Assad in Syrien lässt sich der Erfolg des "Islamischen Staates" nicht begreifen. Wer wissen will, wie in der Region alles mit allem zusammenhängt, der greife zu diesem Schwarzbuch der westlichen Politik im Orient.

"Ein Schwarz-Buch der westlichen Politik im Orient, das sich wie ein Polit-Thriller liest." (Quelle: exlibris)

Vortrag von M. Lüders auf [Youtube](#)

Und hier eine Seite <https://kenfm.de/> mit Sendungen, Buchtipps, Blogs usw. zu tagesaktuellen Themen mit Hintergrundinformationen, auch über Terrorismus.

---

**Andi Gross wird am 26. August weitere Texte zu den drei Themen mitbringen.**

---

Wir freuen uns auf Dich!

Das Kernteam der WRB

8. August 2016/NW

Datum: 29.08.2016

# Neue Zürcher Zeitung



Neue Zürcher Zeitung  
8021 Zürich  
044/ 258 11 11  
www.nzz.ch

Medienart: Print  
Medientyp: Tages- und Wochenpresse  
Auflage: 110'854  
Erscheinungsweise: 6x wöchentlich

Themen-Nr.: 999.213  
Abo-Nr.: 1095889  
Seite: 8  
Fläche: 135'186 mm<sup>2</sup>



## Die halbierte Idee der Demokratie

**ARGUS**   
MEDIENBEOBACHTUNG

Medienbeobachtung  
Medienanalyse  
Informationsmanagement  
Sprachdienstleistungen

ARGUS der Presse AG  
Rüdigerstrasse 15, Postfach, 8027 Zürich  
Tel. 044 388 82 00, Fax 044 388 82 01  
www.argus.ch

Argus Ref.: 62558202  
Ausschnitt Seite: 1/4



Neue Zürcher Zeitung  
8021 Zürich  
044/ 258 11 11  
www.nzz.ch

Medienart: Print  
Medientyp: Tages- und Wochenpresse  
Auflage: 110'854  
Erscheinungsweise: 6x wöchentlich

Themen-Nr.: 999.213  
Abo-Nr.: 1095889  
Seite: 8  
Fläche: 135'186 mm<sup>2</sup>

*Die alte Debatte um Demokratie und Autokratie hat sich gewandelt. Der Kampf des autokratischen Geistes gegen den demokratischen wird nun selber im Namen der Demokratie geführt. Es geht letztlich um die Deutungshoheit über den Begriff der Demokratie.*

## **Gastkommentar von Martin Booms**

Die politische Idee der Demokratie und das ihr korrespondierende soziale Konzept der offenen und freien Gesellschaft sind gefährdet wie lange nicht mehr. Autokratisch gesinnte Parteien und Personen werden immer präsenter und zugleich immer populärer, während die etablierten demokratischen Strukturen an Anziehungskraft verlieren. Dieser Vorgang ist geschichtlich nicht neu: Tatsächlich sah sich die Demokratie seit ihrem Bestehen schon immer durch vielfältige Formen von politischem Autokratismus bedroht – und hat sich als politische Idee nicht zuletzt in Abgrenzung zur Autokratie überhaupt erst konstituiert.

Neu und zugleich beunruhigend ist hingegen etwas anderes: der Umstand, dass der altbekannte Kampf des autokratischen Geistes gegen den demokratischen nunmehr selbst im Namen der Demokratie geführt wird, ja geradezu als Kreuzfahrt zur Bewahrung der Demokratie verstanden werden will, während umgekehrt gerade die Vertreter der etablierten Demokratien als «Volksverräter», als systemimmanente Putschisten und Autokraten denunziert und kollektiv unter das Verdikt der Demokratiefeindlichkeit gestellt werden.

Dieses gegen die etablierte Demokratie und auf eine vermeintlich «wahre» Demokratie gerichtete Denkmuster, das den neuen rechtsnationalistischen Bewegungen und Parteien innerhalb der europäischen Gesellschaften eigen ist, aber derzeit auch aussenpolitisch in der Haltung der türkischen Staatsführung gegenüber Deutschland klar zum Ausdruck kommt, bedeutet eine qualitativ neue Herausforderung für die Demokratie: Die Hauptgefahr droht ihr nicht mehr dadurch, dass sie von ihren Gegnern überwunden, sondern dadurch, dass sie von ihnen vereinnahmt wird – nicht nur realpolitisch, sondern vor allem im ideell-geistigen Sinne.

## **Entkernung der Demokratie**

So bekennt sich die türkische AKP in zunehmend

aggressiver Anspruchshaltung gerade als Bollwerk für die Demokratie. Und es ist zu befürchten, dass sie es auch genau so meint. Denn genau in diesem Punkt liegt das eigentlich Irritierende, ja scheinbar Paradoxe und zugleich Bedrohliche, das in den hitzigen Demokratiedebatten im Kontext der jüngsten Türkei-Ereignisse aufscheint: Es greift zu kurz und führt analytisch in die Irre, wollte man das mit glühendem Eifer vorgetragene Demokratiebekenntnis der türkischen Staatsführung und ihre wütende Abweisung von Kritik als bloss strategischen Schachzug oder zynische Machtdemonstration einer entfesselten Despotie deuten.

Vielmehr scheint es, dass die türkische Staatsführung in ihrem eigenen Selbstverständnis wirklich überzeugt davon ist, im Dienste der Demokratie zu handeln – obwohl sie ganz offensichtlich zugleich demokratische Grunderrungenschaften wie Meinungs-, Presse- und Reisefreiheit massiv unterhöhlt. Gleiches gilt für grosse Teile ihrer Unterstützer: Im Gegensatz zu Teilen der öffentlichen Meinung wäre auch hier die Auflösung zu billig, wenn man all diese Unterstützer des türkischen Staatskurses durchweg als willige Marionetten und blinde Gefolgsleute einer autoritären Führung deklarierete. Im Wesentlichen handelt es sich dabei wohl nicht um fremdbestimmte Claqueure, sondern um Personen, die von ihrer demokratischen Gesinnung innerlich überzeugt sind – und dementsprechend authentisch gekränkt und beleidigt sind, wenn man sie der Unterstützung eines autokratischen Unternehmens bezichtigt.

Diese Paradoxien lassen sich nur auflösen, wenn man zu ihrer tiefer liegenden Wurzel vordringt: einer allgemeinen geistigen Strömung der westlichen Moderne, die sich als «Herrschaft der Zahlen» beschreiben lässt und insbesondere im Wirtschaftsbereich bereits fest verankert ist. Dahinter steckt ein reduktionistisches Weltverständnis, das als relevant am Ende nur gelten lässt, was mathematisch erfassbar ist, und in dem normative Legitimation dementsprechend über quantitative Kenn-



Neue Zürcher Zeitung  
8021 Zürich  
044/ 258 11 11  
www.nzz.ch

Medienart: Print  
Medientyp: Tages- und Wochenpresse  
Auflage: 110'854  
Erscheinungsweise: 6x wöchentlich

Themen-Nr.: 999.213  
Abo-Nr.: 1095889  
Seite: 8  
Fläche: 135'186 mm<sup>2</sup>

zahlen erreicht wird – nach dem Motto: Je höher der erreichte Zahlwert, desto besser das Ergebnis. Im Bereich der Politik macht sich dieses reduktive Denkmuster der «Herrschaft der Zahlen» geltend im Phänomen einer schleichend um sich greifenden, nicht notwendig bewusst oder gar reflektiert vollzogenen, aber umso wirkmächtigeren Verengung, ja Halbierung der demokratischen Idee. Auch hier besteht die reduktionistische Verkürzung darin, den Wesenskern der Demokratie auf seine rein numerische Dimension zu verkürzen – also auf das rein quantitativ definierte Prinzip des Mehrheitswillens. Diese Verkürzung ist folgenreich, aber unauffällig: Tatsächlich erscheint das Mehrheitsprinzip, also der in Zahlen ausdrückbare, im Wortsinn «(be)rechnende» Teil der demokratischen Idee, auch vielen gestandenen Demokraten fernab jeder autokratischen Gesinnung als das eigentliche Definiens der Demokratie – er ist es aber nicht. Vielmehr ist es genau diese Engführung, die mit einer normativen Entkernung der demokratischen Idee einhergeht und diese zu einem kompatiblen Instrument autokratischer Tendenzen macht.

Die Reduktion des Normativen auf das Numerische erweist sich nämlich gerade im Bereich politischer Konzepte als fatal: Die qualitative Frage, was richtig und was falsch ist, lässt sich prinzipiell nicht

an einem quantitativen Zahlenwert bemessen. Wer die Idee der Demokratie auf das Prinzip der höheren Zahl – also der Mehrheit – reduziert, macht sie zu einem potenziellen Instrument der Unterdrückung der zahlenmässig unterlegenen Minderheit. Die Despotie auch einer formal demokratisch ermittelten Mehrheit bleibt aber nichts anderes als Despotie. Wenn eine Regierung unter Berufung auf einen durch faire Abstimmungsverfahren ermittelten Beschluss einer überwältigenden Mehrheit einem Teil der Gesellschaft die Grundrechte abspricht, bleibt dieser Akt doch nichts anderes als Unrecht. Dieser Zusammenhang erschliesst sich nur einem ganzheitlichen normativen Demokratie-begriff, nicht aber einem reduktiven numerischen Demokratieverständnis: Denn dieses anerkennt das Mehrheitsprinzip selbst als alleinige Quelle normativer Legitimation und kann so auch das Unrecht als demokratisch legitimiert begreifen – es verbrüdernd Demokratie mit der Herrschaft des Unrechts. Im Gegensatz dazu bestimmt ein nicht-reduktives Verständnis Demokratie als einen normativen Wertebegriff, der nur einer qualifizierten, das heisst wertgebundenen Mehrheit demokratische Legitimation zuspricht. Demgemäss ist die rein verfahrenstechnische Ermittlung und Umset-

zung eines Mehrheitswillens allein noch keineswegs ein demokratischer Akt – jedenfalls nicht im normativen Sinne. Demokratie, verstanden als blosser Ausdruck des Mehrheitsprinzips, ist niemals ein Wert an sich. Sie ist nichts als ein Verfahren, das sich einzig dadurch legitimiert, dass es die hinter ihr stehenden und unabhängig von ihr bestehenden Wertvorstellungen (wie das Recht auf Autonomie und persönliche Selbstbestimmung, den unverlierbaren Anspruch auf Achtung der Menschenwürde usw.) am adäquatesten in eine politische Systemform umzusetzen vermag.

Dafür ist die Demokratie zu Recht zu verteidigen; dafür kann es auch angemessen sein, einen hohen Preis für ihre Verteidigung zu zahlen. Entkoppelt sich die Demokratie von ihrer Wertebasis, aus der sie überhaupt erst ihre Substanz bezieht, und verkürzt sie sich auf das immer nur instrumentelle Mehrheitsprinzip, verliert sie ihren Wert: Ein blosses «mehr» ist eben auch in der richtig verstandenen Demokratie nicht automatisch besser.

## Demokratie und Grundrechte

Demokratie im vollgültigen Sinne setzt also immer eine Werterahmenordnung voraus, die überhaupt erst bestimmt, in welchem Gebiet und innerhalb welcher Grenzen die demokratische Mehrheitsbildung legitimerweise zur Geltung kommen kann. Bewegt sie sich ausserhalb dieses Rahmens, verliert sie ihre Legitimation. In prinzipienethischen und grundrechtlichen Fragen haben demokratische Verfahren daher nichts zu suchen, über Grundrechte und das ihnen zugrunde liegende ethische Prinzip der Menschenwürde lässt sich nicht abstimmen. Tut man es dennoch, ist man eines jedenfalls sicherlich nicht: Demokrat. Denn Grundwerte und -rechte sind das Mass der Demokratie, nicht aber umgekehrt. Die Demokratie, die selbstwidersprüchlich versucht, sich zum Massstab auch noch ihrer eigenen normativen Voraussetzungen zu erheben, weitet sich nicht etwa aus, sondern untergräbt sich selber: der Untergang der Demokratie im Namen und im Gewande der Demokratie.

Damit zeigt sich: Die alte Auseinandersetzung zwischen Demokratie und Autokratie hat sich gewandelt zu einer Auseinandersetzung zwischen einem normativ-demokratischen und einem numerisch-autokratischen Demokratiekonzept – sie ist zu einer politisch folgenreichen Auseinandersetzung um die Deutungshoheit über den Begriff der Demokratie selbst geworden. Die Herausfor-



Neue Zürcher Zeitung  
8021 Zürich  
044/ 258 11 11  
www.nzz.ch

Medienart: Print  
Medientyp: Tages- und Wochenpresse  
Auflage: 110'854  
Erscheinungsweise: 6x wöchentlich

Themen-Nr.: 999.213  
Abo-Nr.: 1095889  
Seite: 8  
Fläche: 135'186 mm<sup>2</sup>

derung der Demokratie besteht gegenwärtig daher darin, nicht nur ihre realpolitischen Systeme gegen jede Form autokratischer Unterwanderung zu schützen, sondern zuallererst ihren ideellen Begriff.

Die Gefahr einer solchen autokratisch gerichteten ideellen Unterwanderung ist dabei vielleicht sogar die grössere, denn sie ist unmerklicher, subtiler und wirkt nachhaltiger; sie setzt zudem noch nicht einmal einen bösen Willen voraus: Denn sie wurzelt nicht zuerst in einem moralischen Missbrauch, sondern in einem kategorialen Missverstehen der demokratischen Idee. Dementsprechend ist ihre Aufdeckung und Zurückweisung nicht Sache der Nachrichtendienste, sondern eine Frage der Bildung. Selten hat sich deutlicher gezeigt, wie unabdingbar politische Bildung und Aufklärung für den Schutz der Demokratie sind. Es steht viel auf dem Spiel: Die drohende Halbierung der demokratischen Idee führt am Ende zu ihrer Nivellierung. Gelingt es nicht, diese Verkürzung zu verhindern, droht die Vermählung von Demokratie und Despotie. Dann könnte es sein, dass wir in einer Welt erwachen, die zwar immer noch demokratisch ist, aber in einer Weise, die zum Fürchten Anlass gibt. Die Vorboten einer solchen «schönen neuen Welt» der Demokratie sind da. Nehmen wir sie ernst.

—  
**Martin Booms** ist Direktor der Akademie für Sozialethik und Öffentliche Kultur, Dozent für Philosophie an der Universität Bonn und Dozent für Wirtschafts-/Unternehmensethik an der Universität St. Gallen sowie an der Steinbeis University Berlin.

## **Georg Kreis: Die Volksinitiative – eine historische Altlast?**

**in: Georg Kreis (Hg.): Reformbedürftige Volksinitiative, Zürich 2016, 15-34**

### **Markus Schneider, Solothurn (3. September 2016)**

„Die Schweiz ist nicht mit dem Initiativrecht zur Welt gekommen“ (S. 15)

Sie ist also etwas Gemachtes, Nachdenken über die gegenwärtige Bedeutung und Reformmöglichkeiten ist deshalb angebracht. Stärken sollten dabei erhalten, Schwächen neutralisiert werden. Über ersteres besteht Einigkeit, über letzteres kaum.

Zu den Stärken: Signalfunktion („wo dem Volk der Schuh drückt“), Kohäsionsfunktion, Initialfunktion (von der radikalen Initiative zum vernünftigen Gegenvorschlag), Stärkung des Selbstwertgefühls des Bürgers, Debattenfunktion, Ermöglichung kollektiven Lernens.

### **Wandel im Reformverständnis**

Die Bundesverfassung von 1848 sah das Initiativrecht zur Totalrevision der Bundesverfassung vor (50'000 Unterschriften).

Im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten zur Verfassungsrevision von 1874 war ein Initiativrecht für Bundesgesetze mit einfachem Volksmehr vorgesehen, dann jedoch aus der Vorlage wieder entfernt → Konflikt Liberale (Escher) vs. Demokraten (Deucher).

Rückenwind für das Anliegen durch die Einführung der Volksinitiative auf kantonaler Ebene seit den 1860er-Jahren.

Vorstösse durch katholisch-konservative Parlamentarier und eine Petition des Grütlivereins in den 1880er-Jahren. In seiner Stellungnahme von 1890 nimmt der Bundesrat das Anliegen auf, will es allerdings auf allgemeine Anregungen beschränken. Im Parlament setzen sich die konservativen Kräfte im Verbund mit Radikalen, Demokraten, Sozialdemokraten und anderen mit der Erweiterung des Initiativrechts auch auf ausformulierte Anliegen durch. In der Volksabstimmung wurde das Initiativrecht bei geringer Beteiligung (49.3%) mit 60.3% Ja angenommen.

Der Freisinn sah durch die Einführung dieses ausserparlamentarischen Mittels seine parlamentarische Vormachtstellung in Frage gestellt, begründet wurde die Ablehnung mit föderalistischen Bedenken und der Gefährdung der Verfassung durch dauerndes „Herumflicken“.

### **Doppelter Reformbedarf**

Aktuell wird der Gebrauch des Instruments der Volksinitiative als quantitativ und qualitativ problematisch empfunden: Übernutzung des politischen Systems (1.) und Nutzung, die sich nicht um den Rest der Verfassung kümmert (2.).

- (1.) Aufwand von der Beglaubigung über das Ausarbeiten von Botschaften, Beratungen im Parlament und Abstimmungskämpfen.
- (2.) Fehlende Verfassungskonformität und Unvereinbarkeit mit dem Völkerrecht. Parlament scheut sich, verfassungswidrige Initiativen für ungültig zu erklären. Das Verhältnis von Verfassungs- und Völkerrecht ist ungeklärt. Fehlende Gesetzesinitiative führt zu Verfassungsnormen, die eigentlich ins Gesetz gehören.

### **Reformvorschläge**

1. Volksinitiative soll dann für ungültig erklärt werden, wenn sie materiell gegen den Grundrechtsschutz und gegen Verfahrensgarantien des Völkerrechts verstösst (Vischer).
2. Einzelfallbeurteilungen des Bundesgerichts sollten sich nicht strikt nach den Initiativtexten richten.
3. Verdoppelung der Unterschriftenzahl, Halbierung der Sammelfrist, Minimum an zustimmenden Stimmen in der parlamentarischen Vorberatung (Gerber).
4. Entzug des Initiativrechts für die Parlamentsfraktionen.

5. Einführung einer materiellen Vorprüfung durch die Bundesverwaltung mit Vermerk auf den Unterschriftenbögen (Ausdehnung der Ungültigkeitsgründe auf Grundrechts-Kerngehalte) (Bundesrat).
6. Juristische Vorprüfung durch einen „Rat der Weisen“, Anfechtungsmöglichkeit beim Bundesgericht (Thürer).
7. Erhöhung der Unterschriftenquote auf 4%. Einführung einer Gesetzesinitiative mit einer Unterschriftenquote von 2%. Pro Abstimmungsgang nur noch eine Vorlage. Ausführungsgesetzgebung bei Verfassungsinitiativen unterstehen dem obligatorischen Referendum mit Doppelmehr. Gültigkeitskontrolle bei der Bundeskanzlei mit Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht (Avenir Suisse).
8. Verbot von Rückwirkungsklauseln. Präzisierung des Gebots der Einheit der Materie. Verbot von Durchsetzungsinitiativen. Unverbindliche Vorprüfung soll auch materielle Aspekte umfassen. Publikation der Erlasstexte von indirekten Gegenvorschlägen in den Abstimmungserläuterungen (SPK-S).

**Anmerkungen von MS:****Biografisches:**

Georg Kreis, emeritierter Professor für Geschichte, ehemaliger Direktor des Europainstituts der Universität Basel.

**Würdigung:**

Guter Einführungsartikel zum Thema, der einerseits die historische Entstehung der Volksinitiative aufzeigt und andererseits einen Überblick gibt über die verschiedenen Reformvorschläge.

**Andreas Auer: Dürfen eidgenössische Volksinitiativen Grundrechte verletzen? Überlegungen zur Grundsatzfrage und zum Verfahren.**  
**in: Georg Kreis (Hg.): Reformbedürftige Volksinitiative, Zürich 2016, 55-71**

### **Fragestellung**

Muss eine durch eine Volksinitiative angerechte Verfassungsbestimmung, die Grundrechte verletzt, angewendet werden?

Dazu fehlt zur Zeit ein rechtsverbindliches Präjudiz.

Antworten in zwei entgegengesetzte Richtungen:

- Verhinderung oder Ungültigerklärung grundrechtswidriger Initiativen.
- Absoluter Vorrang der Verfassung auch vor völkerrechtlichen Normen.

Beide Wege würden eine Verfassungsrevision bedingen.

Nach Auffassung von Auer genügen die bestehenden Instrumente zur Klärung der Frage, also ohne Verfassungsrevision, ohne Abbau der Volksrechte, ohne Verminderung des Grundrechtsschutzes etc.

### **Spielraum der Volksinitiativen im Anwendungsbereich der Grundrechte**

Das Volk ist, wenn es staatliche Aufgaben wahrnimmt, an die Grundrechte gebunden (BV 35-2).

Das gilt in seiner Eigenschaft als gelegentliches Teilorgan der Legislative (fakultatives Referendum).

In seiner Eigenschaft als unabdingbares Teilorgan des Bundesverfassungsgebers (obligatorisches Referendum) kann sich das Volk über die Bundesverfassung hinwegsetzen. Hingegen kann das Volk als Verfassungsgeber die allgemeinen Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns oder die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Einschränkung der Grundrechte nicht abschwächen, ohne dies in der neuen Verfassungsnorm ausdrücklich zu verankern. Zudem ist das Volk als Verfassungsgeber an die Grundfreiheiten der EMRK und der UNO gebunden. Alle Organe, und damit auch der Souverän, haben sich die Verpflichtung auferlegt, sich danach zu richten.

Auer unterscheidet drei Arten von Grundrechten:

- Freiheitsrechte (ein bestimmtes Verhalten wird geschützt);
- Rechtsstaatliche Garantien (Ansprüche auf ein bestimmtes staatliches Verhalten: Willkürverbot, Diskriminierungsverbot etc.);
- Soziale Grundrechte

Freiheitsrechte besonders, da Kollisionsgefahr mit Freiheitsansprüchen Dritter.

Deshalb typische Dreierkonstellation: Gewährung, Einschränkung, Verletzung.

Einschränkung bedarf einer gesetzlichen Grundlage, muss durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein, muss verhältnismässig sein.

Grundrechtsverletzung durch das Volk dann gegeben, wenn es diese Prinzipien nicht beachtet.

### **Die Rolle der Gerichte**

Nur Gerichte sind in der Lage, Sinnbestimmung der Grundrechte vorzunehmen (d.h.

Konkretisierung). Grundrechte schützen den Einzelnen, deshalb kann nur im konkreten Fall beurteilt werden, ob ein Grundrechtsverletzung vorliegt oder nicht.

### **Verfahrensmässige Durchsetzung**

Rechtsslage in den Kantonen: kantonale Volksinitiativen, die Grundrechte verletzen, dürfen dem Volk nicht zur Abstimmung vorgelegt werden. Diese Entscheide (Parlament oder Regierung) können mit Stimmrechtsbeschwerde vor dem Bundesgericht angefochten werden (abstrakte präventive Normenkontrolle). Es ist nicht aussergewöhnlich, dass das Bundesgericht Normen, denen das Volk zugestimmt hat, aufhebt (Wahlgesetz ZG, Polizeigesetz ZH, Steuergesetz OW).

Eidgenössische Volksinitiativen, die Grundrechte der EMRK verletzen, müssen dem Volk vorgelegt werden, denn Grundrechte sind kein zwingender Bestandteil des Völkerrechts. Werden sie angenommen, sind sie Verfassungsbestimmungen. Diese können unmittelbar weder in Lausanne noch in Strassburg angefochten werden.

Bestimmungen der Bundesverfassung, auf welche sich Verfügungen des Bundes oder der Kantone abstützen, können auf verschiedenen Wegen angefochten werden: Individualbeschwerde beim EGMR, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten oder Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht.

Zentral ist in diesem Zusammenhang der Entscheid des Bundesgerichts vom 12. Oktober 2012 (Entzug der Niederlassungsbewilligung eines Drogendelinquenten): Nicht verhältnismässig, Bestimmungen der Ausschaffungsinitiative nicht unmittelbar anwendbar und ohnehin eine Interessenabwägung vorzunehmen sei. Dabei sei zu berücksichtigen, dass kein Widerspruch zu übergeordnetem Recht entstehen dürfe.

Unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung der einzig gangbare Weg, im konkreten Einzelfall durch Grundrechtskonkretisierung.

### **Ideologische Verarbeitung**

Auer setzt sich ab einerseits von einer Ideologisierung des Volkswillens (Was das Volk will, ist eins zu eins umzusetzen), andererseits von einer Überbeanspruchung der Grundrechte als ein allumfassendes Wertesystem.

### **Anmerkungen von MS:**

#### **Biografisches:**

Andreas Auer, emeritierter Professor für Staatsrecht der Universitäten Genf und Zürich, Gründungsdirektor des Zentrums für Demokratie Aarau.

#### **Würdigung:**

Stark rechtsdogmatische Einordnung der Problematik. Sieht eigentlich keinen Reformbedarf, Da sich letztlich alle Probleme im Rahmen einer einzelfallweisen Konkretisierung lösen lassen. Problematisch scheint mir bei diesem Weg zu sein, dass der Gang zum Gericht unerlässlich ist. Das ist weder dem Vertrauen in unsere demokratischen Rechte noch dem Vertrauen in unser Recht dienlich.

**Daniel Thürer: Volksinitiative unter Beachtung des Völkerrechts**  
**in: Georg Kreis (Hg.): Reformbedürftige Volksinitiative, Zürich 2016, 73-91**

**Zwei Welten? Eine Welt? Eine zusammengesetzte, konvergierende Welt?**

### **Welt der Demokratie**

In keinem anderen Land besitzen die Bürger derart weitgehende politische Rechte, und zwar auf allen staatlichen Ebenen.

Historische Entwicklung beim Bund:

1848: Initiativrecht auf Totalrevision der Verfassung

1874: fakultatives Gesetzesreferendum

1891: Initiativrecht auf Teilrevision der Verfassung Insgesamt bisher mehr als 200 Initiativen.

1919: Einführung Staatsvertragsreferendum

1977: Erweiterung Staatsvertragsreferendum

Vor allem das Referendum hat Vorwirkungen, zum Teil auch die Initiative. Anstossen grundlegender Reformvorhaben, die im Parlament blockiert waren (z.B. Proporzwahl). Innovative, legitimierende und stabilisierende Funktion der Initiative.

Zunehmende Beliebtheit der Initiative: Ein Drittel aller Initiativen wurden in diesem Jahrhundert eingereicht. Dabei ergeben sich die folgenden Spannungsfelder:

- Verunglimpfungen religiöser, ethnischer, rassischer und anderer Minderheiten.
- Abstrakte internationale Normen vs. Konkretes, an Alltagserfahrungen gebundene Wahrnehmung der Bürgerinnen.
- Tyrannei der Bürger über Nichtbürger, der Mitglieder über Nichtmitglieder (Michael Walzer).
- Infragestellung der internationalen Verlässlichkeit.

### **Welt des Völkerrechts: Vom „Law of Nations“ zum internationalen „Rule of Law“**

Grundlegender Wandel des Völkerrechts seit dem Zweiten Weltkrieg. Annäherung an das innerstaatliche Recht: Institutionalisierung, Erweiterung Wirkungskreis. Das Völkerrecht bietet heute eine rudimentäre globale Verfassungsordnung (etwa in Bezug auf den Schutz von Menschenrechten).

### **Zusammengesetzte, konvergierende Ordnungssysteme – praktische Konkordanz als Lösung**

Unrealistisch ist die monistische Theorie, die vom absoluten Primat des Völkerrechts über das Landesrechts ausgeht (Hans Kelsen). Staaten sind noch immer dominierend (einzige Quelle staatlichen Rechts, hauptsächlichlicher Identifikations- und Bezugsraum der Menschen).

Unhaltbar ist auch der staatsrechtliche oder staatspolitische Monismus (Volkssouveränität).

Vielmehr konvergierende, zusammengesetzte, zusammenfließende Systeme.

Begriffspräzisierung: Völkerrecht besteht aus:

- Staatsverträgen;
- Verträgen zwischen anderen Völkerrechtssubjekten;
- Sekundäres, von internationalen Organisationen erlassenes Vertragsrecht;
- Völkerrechtliches Gewohnheitsrecht (allgemeine Rechtsprinzipien).

Kollisionen zwischen Völkerrecht und Landesrecht sind die Ausnahme.

Thürer führt als Musterbeispiel für das Bemühen um Konvergenz das Urteil des Bundesgerichts zum Ausschaffungsartikel an (Entzug der Niederlassungsbewilligung eines Drogendelinquenten).

**Schranken und Verfahren des Initiativrechts unter Beachtung des Völkerrechts**

Keine Überbewertung der Konflikte von Völkerrecht und Landesrecht. Dennoch muss über mögliche Schranken des Initiativrechts nachgedacht werden.

Zwei Vorschläge:

1. Vorprüfung vor der Sammlung der Unterschriften, angesiedelt beim Parlament, aber delegiert an eine Prüfungskommission, zusammengesetzt aus Parlamentariern, ehemaligen hohen Richtern und Vertretern der Zivilgesellschaft. Weiterzug ihres Entscheids an das Bundesgericht.
2. Prüfung nach Sammlung der Unterschriften. Verfahren analog 1, jedoch ohne Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht.

**Anmerkungen von MS:****Biografisches:**

Daniel Thürer, emeritierter Professor für Völkerrecht, Europarecht, öffentliches Recht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich.

**Würdigung:**

Arbeitet die Konfliktzone zwischen Völkerrecht und Demokratie heraus, sieht mögliche Konflikte relativ entspannt. Vorschlag sehe ich eher kritisch. Schaffung einer neuen Instanz ist für mich nicht plausibel.

**Astrid Epiney: Initiativrecht unter Wahrung der Rechtsstaatlichkeit. Überlegungen zu den Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen**  
**in: Georg Kreis (Hg.): Reformbedürftige Volksinitiative, Zürich 2016, 93-112**

**Einleitung**

Demokratie und Rechtsstaat (hier in erster Linie die Wahrung der Grundrechte und der Verhältnismässigkeit und der Vorrang und der Vorbehalt des Rechts) stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, bedingen sich aber auch gegenseitig.

Die weitgehenden direktdemokratischen Rechte und die fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit führen eher zu einem grossen Gewicht demokratischer im Vergleich zum Rechtsstaatsprinzip.

**Zum Status quo**

Das geltende Initiativrecht ist kaum materiellen Schranken unterworfen. Die Prüfung der Einhaltung dieser Schranken ist zudem einem politischen Organ übertragen, obwohl es eigentlich um die Prüfung von Rechtsfragen geht.

Trotzdem bestehen gewisse „checks and balances“:

- Nach Art 190 BV sind Bundesgesetze und Völkerrecht massgebend. Völkerrechtliche Verträge sind auch dann anzuwenden, wenn sie im Konflikt mit der Bundesverfassung stehen.
- Ausführungsgesetzgebung kann auch dann angewendet werden, wenn sie gegen die entsprechende Verfassungsbestimmung verstösst.

Dem Parlament kommt damit die Funktion zu, die Verfassung letztverbindlich auszulegen (fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit, keine Möglichkeit, den Gesetzgeber zu zwingen, einen Verfassungsauftrag zu erfüllen).

Dies führt allerdings auch zu Spannungsfeldern:

- Bei der Häufung von nicht angewendeten oder nicht anwendbaren Verfassungsbestimmungen leidet die Legitimation der Verfassung. Abstimmung verkommt zu einer unverbindlichen Willenskundgebung.
- Neue Verfassungsbestimmungen müssen sich nicht zwingend ins Gesamtsystem einfügen (Grundrechte, Rechtsstaatsprinzipien).
- Infragestellung völkerrechtlicher Verpflichtungen.

Methode des Bundesgerichts der „harmonisierenden Auslegung der Bundesverfassung“ greift zwar, aber nicht immer. Insbesondere nicht bei klar formulierten Initiativen, die ihren Vorrang gegenüber anderen Verfassungsbestimmungen explizit festschreiben.

Epiney fragt sich, ob das Gleichgewicht von Rechtsstaat und Demokratie noch als gesichert gelten kann und regt deshalb Reformen an.

**Mögliche Ansätze für eine Reform**

Zielsetzung:

- Vermeidung unanwendbare und unangewendeter Verfassungsbestimmungen;
- Effektive Beachtung grund- und menschenrechtlicher Prinzipien;
- Vermeidung des Umstandes, dass über „isolierte“ Volksinitiativen „nebenbei“ völkerrechtliche Pflichten der Schweiz zur Disposition gestellt werden.

Vier Ansatzpunkte für Lösungen:

- Erweiterung der materiellen Schranken der Volksinitiative (1.);

- Anpassung der prozeduralen Gestaltung (2.);
- Schaffung von Kollisionsregeln (3.);
- Form der Volksinitiative (4.).

Zu 1.

Diskutiert werden folgende Schranken:

- Grundrechtliche Kerngehalte;
- Verletzung des Diskriminierungsverbotes;
- Verletzung grundlegender rechtsstaatlicher Prinzipien;
- Unvereinbarkeit mit wichtigen völkerrechtlichen Verträgen.

Werfen schwierige Auslegungsfragen auf, sind aber grundsätzlich präzisierungsfähig.

Zuständigkeit der Bundesversammlung kaum angemessen. Letztinstanzlich müsste das Bundesgericht für die Ungültigerklärung zuständig sein. Parallel müsste sich das Parlament bei der Initiierung an dieselben Schranken halten.

Zu 2.

Diskutiert werden folgende Massnahmen:

- Erhöhung der Unterschriftenzahlen;
- Striktere Vorgaben für die Bezeichnung von Initiativen;
- Materielle Vorprüfung vor der Unterschriftensammlung.

Epiney ist skeptisch, ob diese Massnahmen zielkonform sind.

Zu 3.

Vorrang der Gewährleistung grundrechtlicher Garantien zumindest im Einzelfall und möglicherweise auch bei der Ausführungsgesetzgebung.

Führt zu einer Hierarchisierung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen.

Zu 4.

Volksinitiative auf Bundesebene nur noch in Form der allgemeinen Anregung.

Wäre zielkonform, bewirkt aber eine gewisse Einschränkung der Volksrechte. Allerdings kann auch eine allgemeine Anregung sehr präzise formuliert werden. Zudem ist festzuhalten, dass auch Ausformulierte Initiativen zuweilen nur wenig wortgetreu umgesetzt werden (Alpeninitiative, Zweitwohnungsinitiative).

### **Fazit**

Epiney befürwortet die Beschränkung des Initiativrechts auf die allgemeine Anregung. Stellt Einheit und Kohärenz der Verfassung am wenigsten in Frage. Ist jedoch skeptisch bezüglich der Akzeptanz dieses Vorschlags.

Als Alternative kommt die Ergänzung der Ungültigkeitsgründe in Frage, mit präzisiertem Bezug z.B. auf die EMRK oder den UNO-Pakt II. Weiterhin mögliche Konflikte mit dem Völkerrecht sind etwa dahingehend zu lösen, dass Völkerrecht auch dann anzuwenden wäre, wenn es gegen die Verfassung verstösst.. Eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen ist in Betracht zu ziehen. Verstösst eine Initiative gegen Völkerrecht, ist ein zweistufiges Verfahren denkbar, bei dem vorerst über die Kündigung des entsprechenden völkerrechtlichen Vertrags abzustimmen ist und erst dann über den Initiativtext.

### **Anmerkungen von MS:**

#### **Biografisches:**

Astrid Epiney, Professorin für Völkerrecht, Europarecht und öffentliches Recht an der Universität Freiburg, Rektorin der Universität Freiburg.

#### **Würdigung:**

Klare Darlegung der des heutigen Zustands und Auffächerung der möglichen Reformen. Juristisch geprägte Beurteilung der Reformvarianten unter Bevorzugung möglichst marginaler Eingriffe. Einige Vorschläge erscheinen mir in ihrem Konzept eher systemfremd, namentlich die Erhöhung der Unterschriftenzahlen.

**Giusep Nay: Initiativrecht und Wahrung des Verfassungsbestands  
in: Georg Kreis (Hg.): Reformbedürftige Volksinitiative, Zürich 2016, 113-123**

**Der Demokratie inhärente Selbstbeschränkung**

Abgrenzung zwischen Teilrevision und Totalrevision. Unterschiedliche Verfahren (zweistufiges Verfahren bei der Initiative auf Totalrevision). Daraus ist abzuleiten, dass bei der Initiative der grundlegende Verfassungsbestand zu wahren ist.

**Nicht allein „zwingendes Völkerrecht“ als Grund für Ungültigkeit von Volksinitiativen**

Die Entstehungsgeschichte der Ungültigkeitsgründe zeigt das Gegenteil. Eine explizit strengere Regelung drängte sich damals einfach nicht auf, wurde jedoch vom Bundesrat damals auch ausdrücklich nicht ausgeschlossen. Die Norm ist deshalb nicht abschliessend.

**Wahrung der Demokratie**

Die herrschende Lehre begnügt sich damit, Menschenrechte und Demokratie als gewahrt zu betrachten, wenn Gerichte kollidierende Normen einfach nicht anwenden. In marginalen Fällen mag dies angehen, nicht jedoch bei schwerwiegenden Konfliktfällen. Das zerstört die Glaubwürdigkeit des Rechtsstaates.

**Erweiterung der Ungültigkeitsgründe in Verbindung mit dem Schutz der politischen Rechte**

Auf dem Weg der Auslegung sollen Ungültigkeitsgründe ausgeweitet werden auf Initiativen, die mit den Grund und Menschenrechten oder den verfassungsmässigen Grundlagen des Rechtsstaates nicht vereinbar sind.

Die Rechtsgrundlage, um nicht umsetzbare Initiativen ungültig zu erklären, bildet die Garantie der politischen Rechte in Art. 34 BV. Diese wird bei kantonalen Volksinitiativen häufig angewandt: freier Wille der Stimmbürger muss zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht werden können. Undurchführbarkeit als Ungültigkeitsgrund (Volkswille kann bei Annahme nicht respektiert werden). Undurchführbarkeit ist gegeben wegen des Vorrangs der Menschenrechte, seien diese aus dem Völkerrecht abgeleitet oder aus dem Grundrechtskatalog unserer Verfassung. Denn Einschränkungen der Grundrechte haben sich stets an die in Art. 35 BV festgehaltenen Grundsätze des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit zu richten. Das betrifft auch Verfassungsnormen.

Vorläufige summarische Prüfung durch die Bundeskanzlei auch in materieller Hinsicht. Resultat der Abklärung sollte auf den Unterschriftenbögen vermerkt werden.

Schaffung einer Beschwerdemöglichkeit gegen den Entscheid der Bundesversammlung über die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative an das Bundesgericht.

Das Verfahren richtet sich nach jenem Verfahren, das sich bei der Beurteilung von kantonalen Volksinitiativen seit 1891 bewahrt hat. Damit wird Initiativrecht nicht geschwächt, sondern gestärkt.

**Anmerkungen von MS:**

**Biografisches:**

Giusep Nay, ehemaliger Bundesgerichtspräsident.

**Würdigung:**

Interessanter Ansatz, der von der Auslegung bestehender Verfassungsnormen ausgeht. Einzige Institutionelle Änderungen sind die materielle Vorprüfung durch die Bundeskanzlei und die Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht.

**Lukas Rühli: Wirtschaftliche Implikationen des Volksrechtsregimes  
in: Georg Kreis (Hg.): Reformbedürftige Volksinitiative, Zürich 2016, 125-142**

Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass sich wirtschaftskritische Initiativen häufen und die dadurch erzeugte institutionelle Unsicherheit Investoren abschrecke.

Klagen über die direkte Demokratie sind nicht neu. In den 90er-Jahren fokussierten sich diese jedoch auf das Referendum. Seither ist die Zahl der Referenden spürbar gesunken und die Diskussion verschob sich auf die Initiative.

**Der Einfluss der direkten Demokratie: Empirische Literatur**

Empirische Studien, wie Systeme mit direktdemokratischen Elementen in Bezug auf Wohlstand und Wachstum abschneidet im Vergleich mit repräsentativen Systemen, fehlen weitgehend. Die Volksinitiative wird jedoch vor allem die Interessen des Medianwählers im Fokus haben, der „üblicherweise nur sehr wenig Steuern zahlt, aber umfassend von staatlichen Leistungen profitiert.“ Rühli muss jedoch eingestehen, dass die Stimm- und Wahlbeteiligung unter vermögendere und gut gebildeten Personen weitaus höher ist als unter mittellosen und schlecht gebildeten.

**Der Charakter der Volksinterventionen**

Seit Ende des 2. Weltkriegs waren von 135 zur Abstimmung gelangten Volksinitiativen nur 3 marktfreundlich. Von 83 ergriffenen Referenden wurden 72 gegen die Interessen der Wirtschaft ergriffen. Rühli gesteht selber ein, dass dies auch darin begründet liegt, dass die Wirtschaft ihre Anliegen bereits umfassend im vor- und parlamentarischen Verfahren einbringen kann und deshalb gar nicht auf die Volksrechte angewiesen ist.

Von den 132 wirtschaftskritischen Volksinitiativen wurden allerdings nur zehn angenommen, von den drei wirtschaftsfreundlichen eine. Seit dem Jahr 2000 wurden 5 der 55 wirtschaftskritischen und eine der zwei wirtschaftsfreundlichen Initiativen angenommen.

Die Wirkung ist also aus Sicht der Wirtschaft ambivalent: So wird in einigen Fällen wirtschaftsfreundliche Positionen durch das Stimmvolk ausdrücklich legitimiert. Allerdings können auch nicht erfolgreiche Initiativen den Konsens mittelfristig verschieben oder durch Vorwirkungen wirtschaftsfeindliche Gesetzgebungsprozesse auslösen (indirekter Gegenvorschlag).

**Verbesserungen am Initiativrecht**

Rühli ortet deshalb das Problem vor allem in der Häufung der Initiativen, dies schafft institutionelle Unsicherheit. Vorgeschlagen werden fünf Reformvorschläge:

- Die Volksinitiativen sollen schon vor der Unterschriftensammlung durch die Bundeskanzlei inhaltlich vorgeprüft werden. Rückwirkungsverbot.
- Erhöhung der quantitativen Hürde von 100'000 Unterschriften auf 4 Prozent der Stimmberechtigten (aktuell 211'200 Unterschriften).
- Ausführungsgesetzgebung angenommener Verfassungsinitiativen soll dem obligatorischen Referendum unterstellt werden.
- Verfassungskonforme Anliegen sollen direkt auf Gesetzesebene eingebracht werden können. Gesetzesinitiative unterliegt einem tieferen Quorum: 2 Prozent der Stimmberechtigten.
- Pro Abstimmungstag soll nur noch eine Initiative zugelassen werden.

**Anmerkungen von MS:**

**Biografisches:**

Lukas Rühli, Projektleiter bei Avenir Suisse

**Würdigung:**

Stark auf die Interessen der Wirtschaftsverbände fokussierte Sichtweise. Trotz viel Aufwand gelingt es ihm der Nachweis nicht, dass das Initiativrecht eine „wirtschaftsfeindliche“ Wirkung hat. Rationalisierung des Entscheidungsprozesses primär über den Input. Diskussionswürdig einzig die Vorprüfung durch die Bundeskanzlei und die Schaffung einer Gesetzesinitiative.

**Christine Egerszegi-Obrist: Entmachtung des Volkes oder nur Reförmchen? Zu den möglichen Wegen einer notwendigen Reform gemäss den Vorschlägen der Staatspolitischen Kommission des Ständerats**

in: Georg Kreis (Hg.): Reformbedürftige Volksinitiative, Zürich 2016, 143-153

**Volksinitiativen gehören zu einer gelebten Demokratie**

Von rund 200 Volksinitiativen wurden 22 angenommen. Gut ein Drittel der Abstimmungen fand in den letzten 15 Jahren statt, davon wurden 10 angenommen.

Egerszegi ortet das Problem, darin, dass Initiativen bewusst so formuliert werden, dass damit eine diffuse Unzufriedenheit ausgedrückt werden kann, oft verbunden mit einem reisserischen Titel. Zum Teil werden Volksinitiativen bewusst auch als Wahlkampfmittel eingesetzt.

**Volksentscheide sind zu respektieren – aber alle!**

Verweis auf Mutterschaftsversicherung und das Postulat „Gleicher Lohn für Frau und Mann“.

Umsetzung gestaltet sich jedoch nicht immer einfach, da sie im Kontext der gesamten Verfassung zu leisten ist (u.a. Beachtung des Völkerrechts, Verhältnismässigkeit).

**Strapazierte Gültigkeitskriterien**

Das Parlament ist sehr grosszügig bei der Gültigerklärung. Dies betrifft sowohl die Einheit der Materie, die Berücksichtigung des Völkerrechts oder rechtsstaatliche Prinzip des Rückwirkungsverbots.

**Handlungsbedarf anerkannt – Realisierung nicht einfach**

Die SPK-S verwarf weitergehende Lösungsvorschläge, namentlich die Schaffung neuer Ungültigkeitsgründe und konzentrierte sich auf die folgenden Lösungsvorschläge:

- Verbot von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen, da sie die Rechtssicherheit in Frage stellen.
- Präzisierung des Kriteriums der Einheit der Materie: Entspricht der Forderung nach unverfälschter Stimmabgabe. Vorstellbar wäre, dass die Elemente der Volksinitiative ein und dasselbe Ziel verfolgen, eine einheitliche Thematik betreffen und in einer Zweck-Mittel-Relation stehen.
- Unterbindung von Durchsetzungsinitiativen, da damit der Gesetzgeber umgangen wird. Solche würden durch das Parlament erst behandelt, wenn die Umsetzungsfrist der ursprünglichen Initiative bereits abgelaufen ist.
- Ausweitung der fakultativen Vorprüfung von Volksinitiativen: Freiwillige materiellrechtliche Beratung durch die Bundeskanzlei.
- Publikation des indirekten Gegenentwurfs in den Abstimmungserläuterungen.

**Anmerkungen von MS:**

**Biografisches:**

Christine Egerszegi-Obrist, ehemalige Aargauer Ständerätin und Nationalrätin, Mitglied der SPK-S.

**Würdigung:**

Sehr pragmatisches Schräubeln am Institut der Volksinitiative. Die Präzisierung des Kriteriums der Einheit der Materie ist so kaum praktikabel, die Vorschläge betreffend Beratung durch die Bundeskanzlei und Publikation indirekter Gegenvorschläge sind nicht zielkonform bzw. wirksam.