

Direkte Demokratie und politische Verantwortlichkeit – eine gegenläufige Abhängigkeit

Die Souveränität kooperierender Staaten ist in zahlreichen Politikbereichen *additiv gebündelt*. Die dadurch im Kollektiv erhöhte internationale Durchschlagskraft geht oft mit schrumpfenden nationalstaatlichen Handlungsspielräumen einher. Das Versprechen, nationale Entscheidungsfreiheit ohne Nachteile zurückzuerobern, wird damit umso attraktiver: «Vote leave, take control» lautete der Slogan, der am 23. Juni 2016 im Vereinigten Königreich triumphierte. 51,89% der Abstimmenden markierten das Kästchen «Leave the European Union». Eine Volksabstimmung bindet jedoch weder andere Staaten noch internationale Organisationen. Mit Blick auf Art. 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) ist diese Erfahrung auch der Schweiz vertraut. Vor der Abstimmung abgegebene Beteuerungen können sich aufgrund bilateral und multilateral fehlender Kooperationsbereitschaft als illusorisch erweisen. Eine erneute Volksabstimmung, wie sie das Komitee der «Rasa-Initiative» zunächst angestrebt hatte (vgl. BBl 2018 215), kann in solchen Konstellationen angemessen sein. Verallgemeinernd hat *Andreas Auer* daraus geschlossen, dass auch der «Brexit» ohne eine zweite, in Kenntnis einer allfällig erzielten Vereinbarung mit der EU durchgeführte Volksabstimmung «demokratierechtlich auf schwachem Fuss» stünde (ZBl 119/2018 S. 105 f.). Ob sich ein Volksentscheid im Zeitablauf als ausreichend demokratisch legitimiert erweist, beurteilt sich indessen je nach verfassungsrechtlichem Kontext unterschiedlich.

Walter Bagehot (The English Constitution, 1864, 22 f.) mutmasste, dass Menschen abstrakte Erörterungen verabscheuten, Dramatik aber stets fasziniere. Im britischen Parlamentarismus seien Sach- und Personalfragen eng verschränkt. Fundamentale Weichenstellungen zögen Personalwechsel nach sich. Dank diesem melodramatischen Element werde Politik einsichtig. Es ist daher nur konsequent, Legitimität politischer Entscheidungen mittels *Wahlen* herzustellen. Ihre politische Programmatik legen Parteien in einem «Manifest» («*manifesto*») vor. Die Wählerschaft gibt Kandidierenden mit ihrer Stimme sinngemäss den Auftrag, diese «*manifesto policies*» zu verwirklichen, was vom *House of Lords* aufgrund der sog. «*Salisbury Convention*» zu respektieren ist. Der britischen Wählerschaft kommt daher laut *A.V. Dicey* nur «politische Souveränität» zu, während die «*rechtliche Souveränität*» beim *Parlament* liegt, das nach klassischer Ansicht – mit Ausnahme der Naturgesetze – keinerlei materiellen Schranken unterliegt (*A.V. Dicey*, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 8. Aufl., 1915, 37 f., 41, 424–428). Diese «Omnipotenz», Recht beliebigen Inhalts zu setzen, bringt es mit sich, dass das Parlament im Vereinigten Königreich jederzeit mit einfacher Mehrheit eigene Beschlüsse umstossen kann. Der Handlungsspielraum der Regierung ist eine blosser Folgewirkung der Souveränität des Parlaments und findet in ihr eine unüberwindliche Grenze. Diesen Zusammenhang hat der *Supreme Court of the United Kingdom* am 24. Januar 2017 sinngemäss in Erinnerung gerufen: Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU setzt einen entsprechenden Entscheid des

Parlaments voraus, darf also nicht von der Regierung unter Verweis auf das Referendum in Eigenregie umgesetzt werden (vgl. *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the EU* [2017] UKSC 5 N 78–82).

Das Zusammenspiel rechtlicher Souveränität des Parlaments mit der Verknüpfung von Sach- und Personalfragen schafft *klare, einsichtige politische Verantwortlichkeiten*. Volksabstimmungen sind mit dieser Form des Parlamentarismus im Kern unverträglich. Sie mögen einzelne Sachentscheide besonders legitimieren, für deren Folgewirkungen stellen sie aber keine politische Verantwortlichkeit her. Plebiszite bilden im britischen Verfassungsrecht denn auch nur *politische Notbehelfe* für Konstellationen, in denen Regierung und Opposition hinsichtlich zentraler politischer Fragen je tief gespalten sind, sodass selbst Neuwahlen keine Klärung herbeiführen würden. Folgerichtig wurden im Vereinigten Königreich vor 2016 nur zwei nationale Referenden durchgeführt: 1975 über den Fortbestand der Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und 2011 über den Modus der Parlamentswahl. Beide Themen verschwanden wie beabsichtigt für mehrere Jahre von der politischen Agenda.

Auch im Verfassungsrecht des Vereinigten Königreichs sind Volksentscheide nicht in Stein gemeisselt. Ihre *Korrektur* oder aber ihre erneute *Legitimierung* erfolgt jedoch nicht durch ein weiteres Referendum, sondern durch *Wahlen*. Eine Korrektur ist anlässlich der Unterhauswahlen vom 8. Juni 2017 ausgeblieben: Die *Liberal Democrats*, die ein Referendum über das konkrete «Abkommen über die Einzelheiten des Austritts» (Art. 50 Abs. 2 EUV) in ihr Manifest aufgenommen hatten, gewannen nur vier Mandate im Unterhaus hinzu. Sie verfügen damit über 12 von insgesamt 650 Sitzen, während die *Conservative Party* und die *Labour Party*, die in ihren «*manifestos*» ein Rückkommen auf den Austrittsentscheid ausgeschlossen hatten, zusammen mehr als 80% aller Sitze besetzen.

Verfassungen können demnach unterschiedliche, durchaus kritikwürdige Verfahren zur Legitimierung oder Korrektur weitreichender politischer Entscheide bereitstellen. Aus schweizerischer Perspektive dürfte die Einsicht wesentlich sein, dass zwischen der legitimierenden Wirkung direkt-demokratischer Entscheidungsverfahren einerseits und effektiver politischer Verantwortlichkeit regelmässig eine *gegenläufige Abhängigkeit* besteht: Für Volksentscheide, die sich als unklug erweisen, braucht kaum je politische Verantwortung übernommen zu werden, während im Parlamentarismus Regierungen, die mit ihrer Programmatik scheitern, regelmässig politische Konsequenzen zu gewärtigen haben. Die schweizerische Bundesverfassung weist dank ihrer direkt-demokratischen Entscheidungsverfahren zahlreiche Vorzüge auf. Die *Zuordnung politischer Verantwortlichkeit gehört nicht dazu*. Nichts könnte dies besser illustrieren als die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» und deren Behandlung durch Parlament, Bundesrat und Parteien. In ihrem Text (vgl. Art. 121a Abs. 5, Art. 197 Ziff. 11 BV) sind *Transfer, Diffusion und Auflösung politischer Verantwortlichkeit* innerhalb des politischen Systems bereits vorgezeichnet.

Prof. Dr. Johannes Reich, Universität Zürich

- 505 **Direkte Demokratie und politische Verantwortlichkeit –
eine gegenläufige Abhängigkeit.**

Johannes Reich

- 507 **Hilfe in Notlagen nur bei Anwesenheit in der Notunterkunft?
Zum Recht auf Nothilfe von weggewiesenen Asylsuchenden.**

Daniel Moeckli und Regina Kiener

Rechtsprechung

- 534 Schutz von Kindern und Jugendlichen – Verfahren. Bund. Rechtsschutz
gegen die BAG-Kampagne «LOVE LIFE – bereue nichts», Verfügungen über
Realakte; Art. 11 BV, Art. 25a VwVG, Art. 197 StGB.

Kommentar (*Pandora Kunz-Notter*)

- 547 Politische Rechte – Verfahren. Nidwalden. Mangelhaftigkeit von
Abstimmungserläuterungen zu einer kantonalen Volksabstimmung,
Verfahren vor Obergericht; Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 30 Abs. 3 und Art. 34
Abs. 2 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

Kommentar (*Gerold Steinmann*)

- 558 **Besprechung**

Tiefenthal Jürg Marcel: Kantonales Polizeirecht der Schweiz (Herbert Plotke)