

## Buchbesprechungen

# Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft

*Yvo Hangartner/Andreas Kley/Nadja Braun Binder/Andreas Glaser*: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 2. Aufl. LXX + 1057 Seiten. Preis CHF 198.–. Dike Verlag, Zürich/St. Gallen 2023.

ISBN 978-3-03891-250-7 .

Seit dem Erscheinen der ersten Auflage der von *Yvo Hangartner* und *Andreas Kley* verfassten «demokratischen Rechte» (2000) sind mehr als zwanzig Jahre vergangen. Das Buch entwickelte sich rasch zum häufig genutzten Standardwerk. Es wurde von namhaften Autoren besprochen (etwa von

*Gerold Steinmann*, ZBI 103/2002, S. 54 f.) und sehr oft konsultiert und zitiert. Hangartner starb 2013. Für Kley war es ein vordringliches Anliegen, das Werk auf den neuesten Stand zu bringen, was ihm in Zusammenarbeit mit den in Fragen der Demokratie ebenfalls sehr versierten Mitautoren *Nadja Braun Binder* und *Andreas Glaser* gut gelungen ist. Dabei war ein Riesenaufwand zu leisten, weil seit dem Erscheinen der ersten Auflage enorme Entwicklungen erfolgt sind: In der Rechtsetzung legten die zahlreichen Totalrevisionen von Kantonsverfassungen einen Schwerpunkt bei den politischen Rechten, wo die Gestaltungsmöglichkeiten viel grösser waren als bei den Grundrechten; nicht selten schufen sie neue Instrumente der politischen Willensbildung des Volkes. Hinzu kommt die äusserst reichhaltige Entwicklung der Rechtsprechung über politische Rechte im Spannungsfeld von Auslegung und bundesgerichtlicher Rechtsfortbildung (z.B. im Zusammenhang mit der Ziehung

von Wahlkreisen für die Bestellung kantonaler Parlamente und dem Anspruch darauf, dass kein Abstimmungs- und Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt). Am meisten nachzuführen gab es bei der Verarbeitung der neueren Entwicklung der wissenschaftlichen Literatur, zu der neue Kommentare der Bundesverfassung und alle drei Verfasser wesentlich beitrugen. Bezüglich der Kantone legte *Andreas Auer* mit seinem «Staatsrecht der schweizerischen Kantone» (2016) ein Pendant zu *Zaccaria Giacomettis* gleichnamigem, mehr als ein halbes Jahrhundert früher erschienenen monumentalen Werk vor. Im Zentralblatt äusserte sich *Giovanni Biaggini* zu zahlreichen Rechtsfragen betreffend politische Rechte und leistete mit seinen pointierten, meist ins Schwarze treffenden Urteilsanmerkungen wesentliche Beiträge zur kritischen Analyse der Judikatur. Jüngere Autoren trugen mit monografischen Werken und Aufsätzen zur Fortbildung und wissenschaftlichen Durchdringung des Staatsrechts auf diesem Gebiet bei. Stellvertretend seien genannt: *Goran Seferovic*, *Stefan Schmid*, *Andrea Töndury*, *Corsin Bisaz*, *Bénédicte Tornay* und *Lorenz Langer*. *Jean-François Auberts* Nachfolger *Pascal Mahon* widmete einen substantziellen Teil seiner Forschungsarbeit der Demokratie schweizerischer Prägung. Auch neue politologische Untersuchungen galt es mitzuberücksichtigen. Im Literaturverzeichnis nicht erwähnt wird die schon etwas ältere, immer noch aktuelle Untersuchung *Felix Helgs* über die schweizerischen Landsgemeinden (Zürich 2007).

Die Neuauflage hält im Wesentlichen am bewährten Konzept fest. Schon die Erstauflage wurde vor allem als Nachschlagewerk benützt. Die klassischen Themen der «Referendumsdemokratie» werden mindestens dreimal abgehandelt, nämlich in den Grundlageteilen am Anfang sowie im Schlussteil und in der konkreten Umsetzung auf Bundes- und auf kantonaler Ebene. Das führt zu sehr vielen Wiederholungen, bis in Detailfragen hinein. Schon das Gewicht des Bandes prädestiniert das Werk zum Handbuch und nicht als Bettlektüre. Das Fehlen eines Sachregisters wird dadurch kompensiert, dass die auch OpenAccess im PDF-Format erfolgte Publikation ein rasches, gezieltes Durchsuchen erlaubt. Hinweise auf ausländisches Recht finden sich selten (z.B. auf US-Gliedstaaten im Zusammenhang mit der Abberufung). Im Kapitel über Konsultativabstimmungen wären knappe rechtsvergleichende Hinweise anregend gewesen, weil in Bezug auf Europa-

fragen in verschiedenen Staaten Abstimmungen stattfanden, die im Voraus als nicht rechtsverbindlich deklariert wurden, politisch aber eine grosse Wirkung hatten.

Das Buch enthält unzählige interessante Thesen und Vorschläge, die zum kritischen Nachdenken anregen. Beispielhaft seien einige angeführt:

- Die Schweiz sei primär eine repräsentative Demokratie. Das grundlegende Volksrecht im Bund sei die Volkswahl des Nationalrates. An manchen Beispielen wird gezeigt, wie stark die Praxis der politischen Rechte in die repräsentative Demokratie eingebunden ist.
- Für das in Volksabstimmungen meistens abgelehnte Stimmrecht der Ausländerinnen und Ausländer sprächen viel bessere Argumente als für das demokratisch fragwürdige Stimmrecht der Auslandschweizer, das in der Praxis eine zunehmende Rolle spielt und bei der Abstimmung über die Radio- und Fernsehgebühr (2015) sogar den Ausschlag gab.
- Während in der ersten Auflage noch im klassischen Sinn von der Zuständigkeit der Exekutive bei der Kündigung und Änderung von völkerrechtlichen Verträgen ausgegangen wurde, wird in der zweiten Auflage kategorisch, wie neulich in einem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, von einem Parallelismus der Zuständigkeiten von Bundesrat und Bundesversammlung (und damit einer erheblichen Ausweitung des Referendums in der Aussenpolitik) ausgegangen (Parlamentarische Initiative, Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten, Bericht der SPK-S vom 14. Mai 2018, BBl 2018 3471).
- In der Verfassung finden sich manchmal völkerrechtliche Begriffe. Die Verfasser sind der Meinung, dass solche Termini autonom auszulegen seien. Das gelte etwa für «Organisationen für kollektive Sicherheit» beim obligatorischen Staatsvertragsreferendum, in welchem Fall es um eine an den politischen Rechten ausgerichtete funktionale Betrachtungsweise gehe.
- Sehr scharfe Kritik wird an der Praxis zum Erfordernis der Einheit der Materie geübt. Bei Volksinitiativen auf Teiländerung der Verfassung werde sie vom Parlament opportunistisch gehandhabt. Gehe ein Vorschlag vom Parlament aus, erschwere dies das Finden eines Kompromisses (was a fortiori für den Erlass von Bundesgesetzen gelte).
- Konsultativabstimmungen bedürften einer besonderen Rechtsgrundlage.
- Bei der Initiative auf Teilrevision der BV dürfe in keinem Stadium des Verfahrens der allgemeinen Anregung ein direkter Gegenentwurf gegenübergestellt werden.

Wie breit die Thematik behandelt wird, zeigen u.a. auch die Ausführungen über die Dringlichkeit und das Notrecht, den Rechtsschutz, das Ausgabenreferendum, die innenpolitische Neutralität öffentlicher Unternehmen und die Interventionen bei Abstimmungskämpfen anderer Gemeinwesen. In die Zukunft weisen das Stimmgeheimnis bei der elektronischen Stimmabgabe und die in der Schweiz erst mangelhafte Offenlegung der Politikfinanzierung.

*Prof. em. Dr. iur. Walter Haller, Meilen*