

Freiheitsliebe der Bergler

Die Giacometti-Initiative will die beschädigte Referendumsdemokratie wiederherstellen. Ihr Urheber Alexandre Zindel holte seine Inspiration beim Staatsrechtler Zaccaria Giacometti aus der berühmten Bergeller Künstlerdynastie.

Philipp Gut

Am Anfang stand eine Irritation: Als er vor drei Jahren aus dem Ausland in die Schweiz zurückkehrte, kannte Alexandre Zindel sein Land nicht mehr. Es gab ständig Demonstrationen, die teils Zehntausende von Menschen mobilisierten. «Das ist nicht normal», dachte sich Zindel. «Warum machen die das?» Der ausgebildete Jurist und Berater, der viele Jahre im Mittleren Osten verbracht hatte, fand eine verblüffend einfache und klare Antwort. Die Leute, so seine Erklärung, gehen auf die Strasse, weil die Regeln der direkten Demokratie nicht mehr richtig spielen. Im Normalfall demonstrieren Herr und Frau Schweizer nicht, weil sie voll in die politischen Prozesse eingebunden sind. Sie können nicht nur wählen, sondern auch über Sachfragen abstimmen.

Doch in Zeiten von Corona verabschiedete das Parlament wiederholt Gesetze, die es für dringlich erklärte. Sie traten in Kraft, sobald sie verabschiedet worden waren. Damit, so Zindels Analyse, war das Referendumsrecht faktisch ausgehebelt: Das Volk hatte nicht mehr das letzte Wort, es konnte nicht mehr entscheiden. Darum strömte es so massenhaft auf die Strasse.

Vom Kopf auf die Füsse stellen

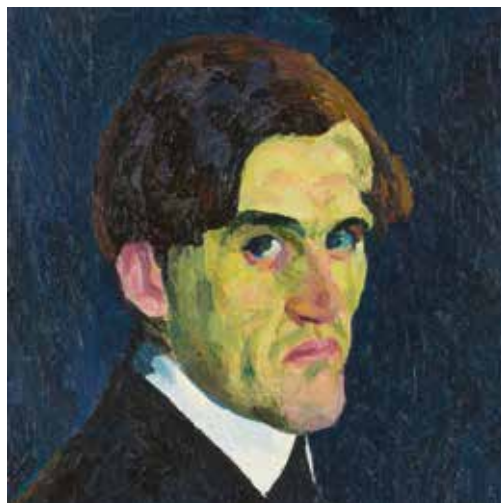
Diese Erkenntnis war die Geburtsstunde der Giacometti-Initiative, die Zindel auf den Weg brachte. Er beugte sich über die Bundesverfassung und stiess auf Artikel 165. Dieser regelt die «Gesetzgebung bei Dringlichkeit»: «Ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, kann von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden.»

Hier setzt die Initiative an. Sie fordert – maximal klar und knapp –, dass Volk und Stände über dringlich erklärte Bundesgesetze befinden. Dazu soll die Bundesverfassung um den folgenden Satz ergänzt werden: «Ein dringlich erklärtes Bundesgesetz tritt hundert Tage nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist von Volk und Ständen angenommen wird.» Das Referendumsrecht sei zentral für das Funk-

tionieren der direkten Demokratie, erklärt Zindel. Wir sitzen auf der Gartenterrasse des «Grand Hotel National» in Luzern, im Vordergrund der Vierwaldstättersee, dahinter die Berge der Urschweiz. Zindel spricht ruhig und überlegt, ein Jurist im Denken und in der Erscheinung.

Wer ihn so sitzen und reden sieht, ahnt nicht, dass die von ihm erfundene Initiative das Potenzial hat, die Schweiz umzustürzen, genauer: vom Kopf wieder auf die Füsse zu stellen – nach all den Irrungen und Wirrungen des Corona-Wahnsinns. Das Referendumsrecht, eine weltweit praktisch einmalige Einrichtung, hält Zindel deshalb für so wichtig, weil es den Gesetzen eine besondere Legitimität verleiht. Implizit oder explizit hat in der Schweiz dank dem Referendumsrecht jedes Gesetz den Segen des Souveräns. Explizit entscheidet das Volk, indem es ein Referendum annimmt oder ablehnt. Aber auch implizit erhöht das Referendumsrecht die demokratische Legitimität der Gesetze: Wird kein Referendum ergriffen, bedeutet das eine stillschweigende Zustimmung des Souveräns.

Mehr Demokratie geht nicht. Die pure Existenz des Referendumsrechts sorgt schon während der Beratungen im Parlament dafür, dass allzu einseitige Forderungen und Formulierungen im Gesetzgebungsprozess unterbleiben.



Zaccaria Giacometti (1893–1970).

Politische Interessengruppen machen sich die Sprengkraft des Referendumsrechts zunutze und drohen – ob ernst oder Bluff – damit, das Referendum zu ergreifen, falls ihre Anliegen nicht berücksichtigt werden. Das schafft einen Ausgleich der Kräfte und sorgt für Stabilität.

Umgekehrt gilt, dass dringlich erklärte Gesetze mangelhaft sind, eine Art staatsrechtliche und demokratiepolitische Ramschware. Darum, so ist Zindel überzeugt, kam es in den letzten Jahren zu jenen ungewohnten Spannungen, zur Spal-

Wer ihn sieht, ahnt nicht, dass seine Initiative das Potenzial hat, die Schweiz umzustürzen.

tung der Gesellschaft und zu den Demonstrationen. «Unter die Räder kam nicht nur die direkte Demokratie, sondern auch der soziale Friede.»

Manche fühlten sich an die dreissiger und vierziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts erinnert. Staatsrechtlich gibt es erstaunliche Parallelen: Auch damals erliess das Parlament viele dringliche Bundesbeschlüsse, und der Bundesrat regierte durch ein autoritäres Vollmachtenregime, während er heute – wie jüngst im Fall Credit Suisse – zum Notrecht greift.

Hier kommt der Namensgeber der Giacometti-Initiative ins Spiel: der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti (1893–1970), ein Vertreter der berühmten Giacometti-Dynastie aus dem Bergell. Der Künstler Alberto Giacometti war ein Cousin von Zaccaria, auch die heutige FDP-Nationalrätin Anna Giacometti entstammt diesem Clan. Zaccaria Giacometti war die «Lichtgestalt» (Alexandre Zindel) jener dunklen Jahre, ein freiheitsliebender Ausnahmejurist, der die Beschneidung der direkten Demokratie durch Bundesrat und Parlament mutig bekämpfte. Er kritisierte, dass die Inflation der «Dringlichkeit» Macht vor Recht setze. Die «geradezu chaotische staatsrechtliche Praxis» jener Zeit habe im Volk ein berechtigtes Misstrauen gegenüber den Behörden provoziert: «Man geht eben nicht ungestraft von der Legalität ab,

am wenigsten in der Demokratie», formulierte Giacometti, über den der Zürcher Rechtsprofessor Andreas Kley eine lesenswerte Biografie verfasst hat («Von Stampa nach Zürich – Der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti, sein Leben und Werk und seine Bergeller Künstlerfamilie»). Die Bundesverfassung sei «auf weiten Gebieten ein Trümmerfeld». Der Bund erscheine «als ein autoritärer Staat mit totalitären Tendenzen». Die Freiheitsrechte seien ausgeschaltet, so Giacometti.

Die Arroganz der Macht zeigte sich nirgendwo so deutlich wie im folgenden Zitat des Urner CVP-Ständerats Ludwig Walker, der 1944 im Zusammenhang mit einem der zahlreichen dringlichen Bundesbeschlüsse meinte: «Die Vorlage, welche vor uns liegt, scheint mir doch zu wichtig und zu notwendig zu sein, als dass wir es auf das Referendum oder gar eine Volksabstimmung ankommen lassen dürfen. Wir kennen ja die Mentalität eines Volkes.» Zaccaria Giacometti holte bei solch unverhohlenen Angriffen auf den Souverän und den liberalen Rechtsstaat zum Gegenschlag aus: «Wichtige und notwendige Massnahmen gehören somit nicht unter das Referendum. Was soll denn noch dem Referendum unterstehen? Ist das nicht eine Bankrotterklärung der Referendumsdemokratie?»

Gegen den Dringlichkeits-Staat

Wie sehr die Bundesversammlung den Erlass dringlich erklärter Gesetze strapazierte, ist in Kleys Biografie nachzulesen. Von 1919 bis 1939 gab es 148 dringliche Bundesbeschlüsse. Nicht dringliche Beschlüsse und Gesetze kamen im selben Zeitraum bloss 145 zustande. Das Parlament legiferierte also mehrheitlich per Dringlichkeit. Vor allem zwischen 1929 und 1938 wurde «die Ausnahme zur Regel», wie der St. Galler Rechtsprofessor Stefan G. Schmid im Fachmagazin *Plädoyer* festhält. Damit sei das Referendumsrecht des Volks «massiv beschnitten» worden.

Es brauchte zwei Volksinitiativen – 1939 und 1949 –, um diese Praxis des Parlaments zu stoppen. Ohne die Intervention des Souveräns hätten die Parlamentarier wohl noch ewig so weitergemacht und über das Volk hinweg politisiert. Zaccaria Giacometti hatte auch dafür das treffende Wort parat: «Parlamentsdiktatur».

Und wie ist das heute? Man müsste taub sein, wenn man da nicht die Glocken läuten hören würde. Am 18. Juni kann das Stimmvolk über die Verlängerung massgeblicher Teile des Covid-Gesetzes abstimmen, die das Parlament kurz vor Weihnachten für dringlich erklärt hatte (so kann der Bundesrat jederzeit wieder das nutzlose und diskriminierende Zertifikat einführen). Zur Volksabstimmung kommt es nur, weil Bürgerrechtsorganisationen wie die «Freunde der Verfassung» oder «Mass-voll!» nicht lockerlassen.

Kein Einzelfall: «Seit dem Jahr 2000 wurden 47 Bundesgesetze für dringlich erklärt, davon 12 in den Jahren 2020 und 2021», hält Zindel fest.



Heimkehrers unbestechlicher Blick: Initiant Zindel.

Rein statistisch stelle dies mehr als eine Verdreifachung der «Dringlichkeit» dar. Auch materiell habe sich diese gewandelt: Früher waren es Gesetzesvorlagen zum Rheinschiffsverkehr oder zur beruflichen Vorsorge. Doch jetzt werde alles «dringlich», wenn das Parlament das Etikett «Covid-19» draufklebe. Der Trend zur «Dringlichkeit» geht in anderen Politikbereichen weiter, so wurden 2022 das Energiegesetz und im März 2023 das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) für dringlich erklärt.

Falls die Giacometti-Initiative zustande kommt – es fehlen rund 50 000 Unterschriften – und vom Stimmvolk angenommen wird, wäre das nicht nur ein Sieg für die Schweizer

Referendumsdemokratie. Ein Stück davon dürfte sich auch Alexandre Zindel abschneiden, der – wie Zaccaria Giacometti – seine Wurzeln in Graubünden hat. «Als ich mich in Giacomettis Biografie vertiefte, kam mir vieles bekannt vor: die Freiheits- und Unabhängigkeitsliebe, das protestantisch strenge Ethos, aber auch der Stolz, ins Ausland zu gehen und zurückzukehren.» Zindel lebte und arbeitete mehrere Jahre in Afrika und in Abu Dhabi. Mit dem unbestechlichen Blick des Heimkehrers erkannte er, was schief läuft in der Heimat. Der Rest ist Geschichte, die Geschichte der Giacometti-Initiative.

Im Internet: www.giacometti-initiative.ch