

# Im Zweifelsfall für Volksrechte

**DEMOKRATIE** Die Politik in Schaffhausen verlagert sich in die Gerichtssäle. Ist das ein Problem? Ein Gespräch mit dem Demokratieexperten.

## Interview: Simon Muster

Vor drei Wochen zog das Bundesgericht in Lausanne die Reissleine. Die Richterinnen und Richter hoben einen Kantonsratsbeschluss über die Zukunft der vor rund vier Jahren angenommenen Transparenzinitiative auf (AZ vom 28. März 2024). Das juristische Seilziehen um die Transparenz-Initiative ist allerdings nur eines unter vielen in den vergangenen Jahren: Der Gutachtenstreit um die Spital-Initiative der SP, der Versuch des Stadtrats, die Tempo-30-Initiative der FDP wirkungslos zu machen, die Stimmrechtsbeschwerde gegen die Wahl von Simon Stocker.

Wie steht es um die Schaffhauser Demokratie? Das wollen wir von Prof. Dr. Andreas Glaser wissen, der Staatsrechtsprofessor an der Universität Zürich und Direktor des Zentrums für Demokratie

in Aarau. Die AZ hat Glaser bereits mehrfach als juristischen Ringrichter aufgeboten, etwa bei der Spital-Initiative, und auch der Grosse Stadtrat hat bei ihm schon ein juristisches Gutachten bestellt.

Wir treffen ihn an der Türe der Villa Blumenhalde in Aarau, ein herrschaftliches Gebäude aus dem 19. Jahrhundert mit Blick auf das schöne Aarauer Altstädtchen. Sie wurde erbaut vom deutschen Schriftsteller Heinrich Zschokke, der zu einer zentralen Figur des Übergangs von der alten Eidgenossenschaft zum Bundesstaat wurde. Heute forschen hier Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftler zu drängenden Demokratiefragen.

Ist Schaffhausen ein demokratiepolitisches Entwicklungsland, Herr Glaser?

**Andreas Glaser** (lacht) Die Frage ist, was der Massstab ist.

Vor drei Wochen hat das Bundesgericht den Kantonsrat bei der Umsetzung der Transparenz-Initiative zurückgepfiffen. Ein gewählter Schaffhauser Ständerat muss vor Bundesgericht beweisen, dass er tatsächlich in Schaffhausen wohnt. Das ist in einer funktionierenden Demokratie nicht normal.

Es stimmt, dass es in Schaffhausen in letzter Zeit häufig Probleme gab. Aber solche Konflikte gibt es auch in anderen Kantonen, vor allem in solchen mit einem linksliberalen, urbanen Zentrum und stark bürgerlich geprägten Landgemeinden. Dass diese Konflikte zwischen politischer Mehrheit und Opposition in Schaffhausen mit Volksinitiativen und Rechtsmitteln ausgetragen werden, ist grundsätzlich ein gutes Zeichen für die Demokratie. Das Bundesgerichtsurteil zum Umgang



Prof. Dr. Andreas Glaser im Garten der Villa Blumenhalde in Aarau.



des Schaffhauser Kantonsrates mit der Umsetzungsinitiative ist allerdings ein aussergewöhnlicher Fall.

**Kommen wir doch gleich jetzt dazu.**

Dass der Schaffhauser Kantonsrat unmittelbar nach Annahme der Transparenz-Initiative versucht hat, das Volksbegehren zu torpedieren und die Umsetzungsinitiative für ungültig zu erklären, ist schon ein krasser Fall. Dies zeigt auch ein Vergleich mit der Umsetzung von Transparenz-Initiativen in anderen Kantonen. In Freiburg oder Schwyz, die beide nicht als linke Kantone gelten, ist die Umsetzung zwar auch nicht ganz reibungslos verlaufen, aber man hat schliesslich eine Lösung gefunden. Deshalb hat das Bundesgericht in seinem Urteil wohl auch so deutliche Worte gewählt.

**Die Lausanner Richterinnen und Richter schreiben, der Kantonsrat habe «den Anspruch der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe verletzt».**

Genau, und das Bundesgericht hat sogar vorsorglich darauf hingewiesen, dass der Kantonsrat nicht noch einmal auf die Idee kommen sollte, die Umsetzungsinitiative für ungültig zu erklären. Das ist eine ungewöhnliche Warnung, aber angesichts der Vorgeschichte verständlich.

**Wie erklären Sie sich, dass sich der Schaffhauser Kantonsrat bei der Umsetzung der Transparenz-Initiative so sträubt?**

Die Politikerinnen und Politiker sind selbst von diesen Transparenzregeln betroffen und haben deshalb vermutlich weniger Hemmungen, deren Umsetzung zu verhindern. Ich gehe davon aus, dass der Kantonsrat bei einer anderen Volksinitiative, die ihn nicht direkt betrifft, nicht so weit gegangen wäre.

**Sie sind gut informiert über die Vorgänge in Schaffhausen und haben für den Grossen Stadtrat vergangenes Jahr ein Gutachten zur «Nein zu Tempo-30»-Initiative der FDP verfasst. Sind Sie unser juristisches Gewissen?**

Zu dem will ich mich nicht aufspielen. Ich kümmere mich um das, was mir aus der Politik, von den Behörden oder den Medien zugetragen wird, und zwar aus allen Kantonen. Letztlich geht es mir darum, dass die rechtlichen Spielregeln der Politik eingehalten werden, von welcher Seite auch immer.

**Was Sie sagen und schreiben, hat im demokratischen Prozess aber viel Gewicht. Wie gehen Sie mit dieser Macht um?**

Mein Ziel ist es nicht, meine Meinung durchzusetzen oder mir einzubilden, ich müsse die

Demokratie in einem Kanton retten. Mein erster Schritt ist immer, zu verstehen, was das Initiativkomitee, das Parlament, die Behörden überhaupt wollen. Und dann versuche ich, die rechtlichen Grenzen auszuloten und zu schauen, was geht und was nicht geht. Der Knackpunkt ist oft der Versuch, Volksinitiativen für ungültig zu erklären...

«Das sind die Grundregeln der Demokratie, auch wenn es demokratiepolitisch unschön ist.»

**...wie etwa die Schaffhauser Regierung mit der Spital-Initiative...**

Genau, aber nicht nur in Schaffhausen neigen die kantonalen Behörden dazu, Volksinitiativen sehr schnell für ungültig zu erklären. Es gibt auch Gutachter, die das befürworten, aber ich bin immer sehr zurückhaltend, egal von welcher Seite die Initiative kommt. Im Zweifelsfall sollte man ein Volksbegehren immer laufen lassen. Nur in eindeutigen Fällen würde ich eine Ungültigerklärung empfehlen. Sonst kann jemand gegen den Entscheid eine Stimmrechtsbeschwerde einreichen, was den Prozess verzögert. Denn Gerichtsverfahren dauern sehr lange, wie der Fall der Schaffhauser Transparenz-Initiative zeigt. Wenn politische Entscheide so lange hängig und unsicher sind, verlieren in der Demokratie alle.

«Ich bin überzeugt, Schaffhausen braucht keinen Baron oder König.»

**Warum haben die Behörden so wenig Lust auf Volksinitiativen?**

Die Motive sind sehr unterschiedlich. In Ausnahmefällen kann es sein, dass die Regierung oder der Kantonsrat ein Begehren aus politischen Gründen verhindern will, oft sind es aber andere Gründe. Manchmal hat man Bedenken beim Vollzug, manchmal will man präventiv Rechtsstreitigkeiten vermeiden. Und manchmal lässt man sich auch von Gutachtern oder Parteivertretern beeinflussen, die behaupten, was die Initiative verlangt, sei nicht

möglich. Ein Beispiel dafür ist die Spitalinitiative in Schaffhausen, wo beide Seiten mit Gutachtern und Anwälten hantieren. Hier sollten die Behörden aus meiner Sicht selbstbewusster auftreten und sagen: Wir sind auch Hüter der Volksrechte. Oft hilft auch ein Blick über die Kantonsgrenze. Wenn der Grosse Rat des Kantons Aargau beschliesst, die Sanierung des Kantonsspitals Aargau mitzufinanzieren und es keine grösseren Bedenken gibt, dann kann auch der Kanton Schaffhausen zum Schluss kommen, dass das Vorgehen so bundesrechtswidrig nicht sein kann.

**Nehmen Rechtsstreitigkeiten in der Politik zu?**

Es gibt zumindest die Tendenz, bei den Behörden, aber auch bei den Initianten, dass Sicherheitshalber ein Gutachten in Auftrag gegeben wird. Das kostet aber Geld: Für die Initianten, die eigentlich nur ihr Initiativrecht wahrnehmen wollen, und für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Und das alles im Grunde für etwas, was die Behörden selber erledigen könnten. Oder wozu haben sie juristische Mitarbeiter?

**Schneiden Sie sich damit aber nicht selber in die Gutachterfinger?**

Rechtsgutachten sind kein Selbstzweck, und da müssen die Behörden auch aufpassen. Man kann Probleme auch bewirtschaften und daraus ein Geschäft machen. Im Wirtschaftsrecht haben wir dieses Phänomen bereits, aber im politischen Recht kann man nicht viel Geld verdienen. Und das ist meiner Meinung nach auch gut so.

**Ein Problem, das gerade auch die Stadt Schaffhausen plagt, sind die Behandlungsfristen bei Initiativen, die nicht eingehalten werden.**

Das ist das Grundübel. Diese Fristen sind aus einem bestimmten Grund eingeführt worden und müssen eingehalten werden. Das hat auch wieder mit zu grossen Bedenken oder zu wenig Selbstvertrauen seitens der Behörden zu tun. Und oft will man noch abwarten, was der Bund oder andere Kantone noch machen, aber das spielt keine Rolle, die Fristen müssen eingehalten werden. Wenn die Botschaft, die kommt, nicht perfekt ist und noch nicht alle Argumente enthält, dann ist das eben so.

**Schaut man sich die Spital-Initiative oder die ursprüngliche Transparenz-Initiative an, sind die alles andere als wasserdicht, die Initiativtexte lassen viele Fragen offen. Klar, brauchen die Behörden lange, um eine Antwort zu formulieren.**



«Letztlich geht es mir darum, dass die rechtlichen Spielregeln der Politik eingehalten werden.»

Robin Kohler

Natürlich bringen auch Initiativkomitees schlecht formulierte Vorschläge ein. Das ist auch logisch, denn sie wagen sich an hochkomplexe Themen wie Spitalfinanzierung oder Verkehrspolitik, verfügen aber nicht über die gleichen Ressourcen und Kompetenzen wie die Verwaltung. Die Frage ist, wie die Regierung und das Parlament damit umgehen: Suchen sie nach Fehlern und reiten auf ihnen herum oder setzen sie so gut wie möglich um und schauen, was passiert?

**Kommen wir zur Stimmrechtsbeschwerde gegen die Wahl von Simon Stocker in den Ständerat. Der Anwalt der Beschwerdeführer verlangt, dass Thomas Minder nachrücken soll, falls die Wahl für ungültig erklärt wird. Wie beurteilen Sie das?**

Diese Einschätzung teile ich so nicht. Die Wählerinnen und Wähler sind nicht davon ausgegangen, dass der Lebensmittelpunkt von Simon Stocker in Frage steht, das war meines Wissens nach auch nicht Teil des Wahlkampfes. Ständeratswahlen sind Personenwahlen, da ist kein Nachrutschen vorgesehen.

**Was wäre die demokratiepolitische Bedeutung, wenn Simon Stockers Wahl aufgehoben würde?**

Das ist ein Zwiespalt. Simon Stocker ist in Schaffhausen bekannt und wurde in einer demokratischen Wahl gewählt. Wahrscheinlich wäre er sogar gewählt worden, wenn die Stimmberechtigten über seine Wohnsituation

informiert gewesen wären, aber darum geht es nicht. Wenn er zum Zeitpunkt seiner Wahl seinen Lebensmittelpunkt nicht in Schaffhausen hatte, dann muss diese Wahl aufgehoben werden. Das sind die Grundregeln der Demokratie, auch wenn es in diesem Fall demokratiepolitisch unschön ist.

**Risikiert man mit dieser Paragraphenreiterei nicht, den Menschen die Lust an der Demokratie zu nehmen?**

Absolut, das könnte zu mehr Frustration führen. Aber die Wohnsitzpflicht ist in der Schaffhauser Verfassung verankert. Natürlich wäre es schlecht, wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nochmals gefordert werden würden. Aber es ist auch die Aufgabe der Behörden, eine Wohnsitzpflicht seriös zu überprüfen, wenn sie verlangt wird. Der Fall sollte auch eine Diskussion auslösen, ob man in Schaffhausen die Wohnsitzpflicht noch will.

**Zu Diskussionen über das Verhältnis zwischen Justiz und Politik hat kürzlich auch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) gesorgt. Die Strassburger Richterinnen und Richter haben die Klage der Klimasenior\*innen gutgeheissen und die Schweiz wegen unzureichender Klimapolitik verurteilt. Verschiebt sich da etwas?**

Es bewegt sich jedenfalls etwas, das sehen wir in Schaffhausen und das sehen wir beim

EGMR: Politische Fragen werden zunehmend juristisch ausgefochten. Ein Symptom dafür ist das Strassburger Urteil. Es zeigt die Schwierigkeit: Wie schafft man so viel Politik wie möglich mit so wenig Gericht wie nötig?

**Das Urteil des EGMR stösst bis in die politische Mitte auf Widerstand. Dieser ist beim Urteil des Bundesgerichts im Fall der Transparenz-Initiative in Schaffhausen ausgeblieben.**

Das Bundesgericht argumentiert viel näher am geschriebenen Gesetz und an der Praxis. Der EGMR hat etwas Neues gemacht, es ist ein Leiterteil, wie die Richterinnen und Richter es selber beschreiben. Das Bundesgericht argumentiert vielleicht manchmal mutlos – die Beschwerde der Klimasenior\*innen wurde abgewiesen –, aber es hat dadurch auch eine grössere Akzeptanz. Nicht einmal der Motionär (Christian Heydecker, Anm. d. Red.) traut sich zu sagen, dass das Bundesgericht mit seinem Urteil zur Umsetzung der Transparenzinitiative falsch liege.

**Eine Schlussfrage: Ihr Kollege Felix Uhlmann wurde vom SRF zum «Gutachtenkönig von Zürich» gekürt. Dürfen wir Sie zum «Paragraphenbaron von Schaffhausen» ernennen?**

*lacht*) Nein, Baron sowieso nicht! Das ist ein aristokratischer Titel, den ich als Demokrat ablehne. Ich bin überzeugt, dass Schaffhausen keinen Baron oder König braucht.