

Vorbild Schweiz?

Einige Anmerkungen zur eidgenössischen

„Direkten Demokratie“¹

Werner T. Bauer

Die Organisation des Schweizerischen Bundesstaates, der aus 20 Kantonen und 6 „Halbkantonen“² unterschiedlicher Größe, Bevölkerungszahl und Bevölkerungsdichte³ besteht, geht auf die Bundesverfassung von 1848 zurück, die den Übergang vom lockeren Staatenbund der Alten Eidgenossenschaft (ab 1291) zum modernen Bundesstaat markiert.

Jeder Kanton besitzt eine eigene Verfassung, ein eigenes Parlament und eine eigene Regierung, eigene Behörden und unterschiedliche Rechtsnormen. Noch größer sind allerdings die Unterschiede zwischen den knapp 3.000 Schweizer Gemeinden.

In ihrem innersten Wesen ist die Eidgenossenschaft eine Vereinigung freier Gemeinden. Diese stehen am Anfang der Schweizer Staatsbildung. Aus der Selbstverwaltung der freien Gemeinden entwickelten sich seit dem späten Mittelalter die Kantone, die sich schließlich zu einem Bundesstaat aus souveränen Gliedern vereinigten.

An der Basis der Schweizer Demokratie steht deshalb die „Gemeindefreiheit“ oder „Gemeindeautonomie“. Sie bezeichnet die Freiheit der in der untersten staatlichen Ebene, der freien Gemeinde, wohnhaften stimmberechtigten BürgerInnen, selbständig und frei über ihre eigenen Angelegenheiten bestimmen zu können.

Tatsächlich gehen die Volksrechte in den Kantonen und Gemeinden oft weit über jene auf Bundesebene hinaus, so zum Beispiel beim Finanzreferendum über Ausgabenbeschlüsse, das in manchen Kantonen ab einem gewissen

Die Eidgenossenschaft – eine Vereinigung freier Gemeinden

¹ Siehe Bruno Kaufmann, Rolf Büchi und Nadja Braun, Handbuch zur Direkten Demokratie, 2009.

² „Halbkantone“ ist die nicht mehr offizielle, aber weiterhin übliche Bezeichnung für jene sechs Kantone, die mit nur einem Sitz im Ständerat, der zweiten Kammer des Parlaments, vertreten sind, während es bei den anderen Kantonen zwei Sitze sind, und die bei der Berechnung des „Ständemehrs“, der Mehrheit der Kantone, nur eine halbe Stimme besitzen. Die „Halbkantone“ gingen aus der historisch bedingten Trennung der Kantone Unterwalden, Appenzell und Basel hervor.

³ Graubünden 7.105 km² – Basel Stadt 37 km²; Zürich 1,4 Millionen Einwohner – Appenzell Innerrhoden 16.000 Einwohner; Basel Stadt > 5.000 Einwohner/ km² – Uri 33 Einwohner/ km².

Betrag sogar obligatorisch ist – so wie bei der Frage von Steuersenkungen oder Steuererhöhungen auch.

Die direkte Demokratie ist deshalb nicht bloß eine Staatsform, sondern in erster Linie eine „Volksgesinnung“, die es den BürgerInnen ermöglicht, auf allen Staatsebenen – in den Gemeinden, den Kantonen und auf Bundesebene – über ihre eigenen Angelegenheiten als oberste und letzte Gewalt zu entscheiden.

Direkte Demokratie als Volksgesinnung

Als Instrument der direkten Demokratie bildet die *Volksabstimmung* deshalb eines der wesentlichen Elemente des politischen Systems der Schweiz. Dabei können alle stimmberechtigten BürgerInnen auf nationaler, kantonaler oder kommunaler Ebene über Gesetzesvorschläge, andere politische Sachfragen und – auf Gemeindeebene – sogar über das Budget abstimmen. Es ist deshalb keine Seltenheit, dass an einem Abstimmungswochenende mehr als zehn Fragen auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene anstehen. Auf Bundesebene stellt die Volksabstimmung die letztinstanzliche Entscheidung dar.

Volksabstimmung als ein wesentliches Instrument

Über Annahme oder Ablehnung der Vorlage entscheidet stets die *einfache Mehrheit* der abgegebenen Stimmen, d.h., es gibt weder ein Beteiligungs- noch ein Zustimmungsquorum.

Bei Volksabstimmungen auf Bundesebene werden gewisse Vorlagen neben dem Volk auch den „Ständen“ (Kantonen) vorgelegt. In diesem Fall muss nicht nur die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sondern auch die Mehrheit der Kantone dem Gesetz zustimmen („Ständemehr“). Diese Bestimmung dient in erster Linie der Gleichstellung der kleinen, überwiegend ländlichen Kantone mit den bevölkerungsstarken.

Zu einer Volksabstimmung kann es in der Schweiz auf drei möglichen Wegen kommen: Über den Weg einer zustande gekommenen Volksinitiative, als obligatorisches Referendum oder auf dem Weg des fakultativen Referendums.

Die Volksinitiative

Die *Volksinitiative* ist ein politisches Recht, das von den stimmberechtigten BürgerInnen der Schweiz auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene ergriffen werden kann. Volksinitiativen gehen von BürgerInnen, Interessenverbänden oder Parteien aus, nicht aber von der Regierung oder vom Parlament.

Eine der wichtigsten Funktionen der Volksinitiative besteht darin, Bedürfnisse, Interessen und Probleme auf die politische Agenda zu setzen, die die Politik vernachlässigt oder sogar bewusst ignoriert hat.

Bei der *Volksinitiative auf Bundesebene* verlangen die Schweizer Stimmberechtigten eine (teilweise) Änderung der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft⁴. Für das Zustandekommen einer Volksinitiative auf Bundesebene müssen zunächst innerhalb von 18 Monaten 100.000 Unterschriften von Stimmberechtigten gesammelt werden. Ist dies erreicht, so wird das gesamte Schweizer Stimmvolk aufgerufen, zur entsprechenden Vorlage Stellung zu nehmen.

Wie bei Verfassungsänderungen üblich, erfordert die Annahme einer eidgenössischen Volksinitiative eine doppelte Stimmenmehrheit, d.h. neben der Zustimmung der Mehrheit der Abstimmenden auch eine Mehrheit der Kantone („Ständemehr“).

Die Annahme einer Volksinitiative bildet die Ausnahme. Seit der Einführung im Jahr 1891 wurden insgesamt erst 20 Initiativen angenommen. Seit 1966 kamen über 160 Volksinitiativen zustande; über 100 gelangten zur Abstimmung, nur 13 wurden auch angenommen. D.h., neun von zehn Volksinitiativen scheitern auf Bundesebene.

Neun von zehn Volksinitiativen auf Bundesebene scheitern

Manchmal arbeiten Regierung („Bundesrat“) und Bundesversammlung⁵ einen – in der Regel weniger weitreichenden – Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative aus. Bis 1988 mussten die WählerInnen sich entweder für die Volksinitiative, für den Gegenvorschlag oder für die Beibehaltung des Status quo entscheiden. Bei einer Volksabstimmung im Jahr 1987 wurde die Einführung eines „doppelten Ja“ bei Volksinitiativen mit Gegenvorschlag beschlossen, d.h., seither kann sowohl der Volksinitiative als auch dem Gegenvorschlag zugestimmt werden. Falls beide Varianten angenommen werden, entscheidet nunmehr eine Stichfrage darüber, welche Variante letztendlich in Kraft treten soll.

Eine Volksinitiative auf Bundesebene wird dann als ungültig erklärt, wenn sie die Einheit der Materie oder zwingendes Völkerrecht verletzt. In den letzten Jahren kamen allerdings immer wieder auch Volksinitiativen zustande, die verfassungsmäßig garantierte Grundrechte verletzten oder gegen internationales Recht verstießen, wie z.B. die erfolgreiche Volksinitiative „Gegen den Bau von Minaretten“.

Auf Kantonsebene gibt es neben der Verfassungsinitiative auch die *Gesetzesinitiative*, mittels derer eine Abstimmung über einen Gesetzesvorschlag

Verfassungs- und Gesetzesinitiativen auf Kantonsebene sind häufiger

⁴ Eine Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung kam bis dato erst einmal, 1934, zustande, blieb jedoch bei der Volksabstimmung vom September 1935 erfolglos. Bei der Volksinitiative auf Teilrevision kann sowohl ein ausgearbeiteter Entwurf als auch eine allgemeine Anregung eingereicht werden.

⁵ Die Bundesversammlung besteht aus zwei gleichgestellten Kammern, dem 200 Mitglieder zählenden „Nationalrat“ und dem 46-köpfigen „Ständerat“. Zusammen bilden sie die gesetzgebende Gewalt. Die beiden Kammern verhandeln in der Regel getrennt.

oder eine Gesetzesänderung verlangt wird. Die notwendige Unterschriftenzahl und das zeitliche Limit sind in der jeweiligen Kantonsverfassung festgelegt und variieren z.T. stark.⁶ Der Kanton Zürich kennt überdies seit 1869 die *Einzelinitiative*, die die Änderung der Kantonsverfassung oder eines kantonalen Gesetzes betrifft und wie eine Volksinitiative behandelt wird, wenn sie die Unterstützung von zumindest 60 der insgesamt 180 Mitglieder des Kantonsrates findet. Darüber hinaus gibt es in Zürich auch die *Behördeninitiative* betreffend die Änderung der Kantonsverfassung oder eines kantonalen Gesetzes oder zur Ergänzung von Verfassung bzw. Gesetzen.

Auf Gemeindeebene können – je nach kantonaler oder kommunaler Regelung – auch einzelne Stimmberechtigte eine Volksinitiative einreichen. Die Anzahl der dazu benötigten Unterschriften variiert von Gemeinde zu Gemeinde. Während in Genf 4.000 und in Zürich und Basel 3.000 Unterschriften erforderlich sind, werden etwa in Luzern nur 800 und in den kleinen Gemeinden Wolfhalden und Hundwil nur 40 Unterschriften verlangt.

Volksinitiativen
auf Gemeinde-
ebene

Das Referendum

Durch die Bundesverfassung bzw. durch die kantonalen Verfassungen wird geregelt, welche Arten von Gesetzen und anderen Sachfragen in der Schweiz einem Referendum unterstehen. Ein *obligatorisches Referendum* ist über jede vom Parlament beschlossene Verfassungsänderung, über einen Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften sowie über dringlich erklärte Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage besitzen und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, vorgesehen.

Das *fakultative Referendum* ist eine spezielle Ausformung des Referendums. Es ermöglicht den BürgerInnen in einer Volksabstimmung nachträglich über eine bereits in der gewählten politischen Vertretung beschlossene Vorlage abzustimmen. Es findet dann statt, wenn innerhalb von 100 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung mindestens 50.000 Stimmberechtigte oder acht Kantone dies verlangen. Der Beschluss tritt daraufhin – mit Ausnahme von dringlichen Bundesgesetzen – erst dann in Kraft, wenn er in der Volksabstimmung gebilligt worden ist.

Seit 1874 wurden nur gegen 7% der seither erlassenen mehr als 2.200 Gesetze Referenden durchgeführt.

Auf kantonaler Ebene existieren weitergehende Referendumsrechte. So wird ein Referendum bei Änderungen der Kantonsverfassung, bei allgemein for-

Referenden über
beschlossene
Bundesgesetze
sind die Aus-
nahme

⁶ Im Kanton Tessin liegt das Zeitlimit für Volksinitiativen bei zwei Monaten, für Referenden bei 30 Tagen; im Kanton Aargau sind es 12 Monate (Initiativen) bzw. 90 Tage (Referenden), im Kanton Schaffhausen gibt es kein zeitliches Limit für Initiativen.

multierten Volksinitiativen und bei ausformulierten Volksinitiativen, die vom Kantonsparlament nicht angenommen wurden, aber auch bei Ausgaben der öffentlichen Hand, die eine gewisse, in Verfassung oder Gesetz festgelegte Höhe überschreiten (*Finanzreferendum*) durchgeführt. Das früher weit verbreitete obligatorische Gesetzesreferendum ist in den meisten Kantonen mittlerweile durch das fakultative Referendum (*Kantonsreferendum*) ersetzt worden.

Zwischen den Kantonen bestehen allerdings große Unterschiede – auch bezüglich der Hürden. Generell sind die Volksrechte in den deutschsprachigen Kantonen besser ausgebaut als in den französischsprachigen oder im Tessin. In Zürich z.B. gab es zwischen 1970 und 2007 475 Vorlagen, im Tessin nur 64.

In kleineren Gemeinden ohne Gemeindeparlament können die Stimmberechtigten mehrmals jährlich in der Gemeindeversammlung über Sachfragen diskutieren und direkt abstimmen.

Die Volksmotion

Seit den 1980er-Jahren hat auch die *Volksmotion* in die Verfassungen mehrerer Kantone Eingang gefunden. Mit der Volksmotion verlangt eine bestimmte Anzahl stimmberechtigter BürgerInnen von der Kantonsregierung, dass diese ein Gesetz ausarbeitet oder eine bestimmte Maßnahme ergreift. In den Kantonen Schaffhausen und Solothurn – hier wird die Volksmotion als *Volksauftrag* bezeichnet – braucht es für eine Volksmotion 100, im Kanton Freiburg 300 Unterschriften.

Daneben gibt es auch noch die *parlamentarische Motion*, die von Mitgliedern des Kantonsparlaments unterzeichnet wird.

Auf kommunaler Ebene kennt die Stadt Luzern das Instrument der Volksmotion. Dazu werden 100 gültige Unterschriften benötigt.

Einige Gemeinden wiederum haben das Recht der Volksmotion für bestimmte Gruppen reserviert, die keine ordentlichen politischen Rechte besitzen, etwa Jugendliche unter 18 Jahren oder AusländerInnen mit Wohnsitz in der Gemeinde.

Vorbild Schweiz?

Die Schweizer Praxis der direkten Demokratie zeigt sehr eindringlich, dass direktdemokratische Verfahren den Informations- und Erklärungsbedarf seitens der BürgerInnen, aber auch die Aufmerksamkeit der Medien für Politik und das allgemeine politische Interesse erhöhen, längerfristig die politischen Kompetenzen der BürgerInnen verbessern und nicht zuletzt zu ei-

Kantonsreferenden – so unterschiedlich ausgeprägt wie die Kantone selbst

Junges Instrument mit niedriger Schwelle

Direkte Demokratie verbessert politische Kompetenzen der BürgerInnen

ner höheren Legitimation der politischen Entscheidungen führen. Mit entscheidend für die Qualität der direkten Demokratie ist allerdings die formale Ausgestaltung ihrer Verfahren.

Ganz allgemein kann postuliert werden, dass BürgerInnen, die über mehr politische Teilhaberechte verfügen, auch besser informiert sind. In der Schweiz trägt dazu die seit 1972 bestehende Pflicht zur objektiven Information von Seiten der Behörden bei. Drei bis vier Wochen vor einer Abstimmung erhalten alle BürgerInnen zusammen mit den Wahlzetteln eine offizielle Abstimmungsbroschüre mit Pro- und Kontra-Informationen. Seit 1994 haben auch die Initiativkomitees das Recht, in diesen Broschüren Texte zu verfassen.

Festzuhalten ist allerdings, dass die Schweizer Bevölkerung in der Regel sehr konservativ abstimmt – und erstaunlich oft auch gegen ihre eigenen Interessen. Die Skepsis gegen jede Art von Neuerungen – v.a. gegen solche, die Geld kosten – ist weit verbreitet und findet in den Abstimmungen ihren Niederschlag. Mutige Maßnahmen und zukunftsweisende Reformen sind von einer solchen Volksgesetzgebung wohl kaum zu erwarten. Kritiker führen außerdem auch die – angesichts der häufigen Wahl- und Abstimmungstermine verständliche – niedrige Wahlbeteiligung ins Feld.

Von 1848 bis 2007 wurden in der Schweiz auf Bundesebene 544 Volksabstimmungen durchgeführt. Von den 183 zur Abstimmung gelangten Volksinitiativen (von 416 gestarteten) wurden nur 20 oder 11% von Volk und Ständen angenommen. Ganz anders verhält es sich bei den Referenden: von 188 obligatorischen Referenden wurden 140 oder 74% angenommen, bei den 161 fakultativen Volksreferenden waren es 88 oder 54%.

Erfolgsquote bei obligatorischen und fakultativen Referenden viel höher als bei Volksinitiativen

In den Kantonen liegt die Erfolgsquote von Volksinitiativen mit 23% wesentlich höher, in der Westschweiz und im Tessin beträgt sie – allerdings bei einer geringeren Anzahl von Volksinitiativen! – sogar 40%.

Was die Vorbildwirkung der eidgenössischen Formen der direkten Demokratie für Österreich betrifft, so ist außerdem festzuhalten, dass Demokratie nicht nur regelmäßig gelebt, sondern auch erlernt werden muss. Demokratie bedingt sich gewissermaßen selbst. Nur in einer Gesellschaft, die in allen Bereichen demokratisch verfasst ist, können die BürgerInnen – umfassend informiert und verantwortungsvoll, selbständig und weitgehend unbeeinflusst von demagogischen PolitikerInnen und populistischen Boulevardmedien – selbst über wichtige Sachfragen entscheiden. Ob Österreich diesbezüglich bereits soweit ist, darf indes bezweifelt werden.

Demokratie muss auch gelernt werden